



HAL
open science

Sécurité alimentaire et risques de tensions sociales en Chine

Marie Schwoob

► **To cite this version:**

Marie Schwoob. Sécurité alimentaire et risques de tensions sociales en Chine. [Rapport de recherche] Asia Centre. 2012, pp.4. hal-03582877

HAL Id: hal-03582877

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03582877>

Submitted on 21 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives | 4.0
International License

Sécurité alimentaire et risques de tensions sociales en Chine

Marie-Hélène Schwoob, Chercheur, Asia Centre.
Septembre 2012

La Chine doit aujourd'hui faire face au double enjeu de l'aggravation des facteurs qui menacent ses volumes de production agricole et de la transformation de la demande alimentaire, portée par l'urbanisation et l'augmentation des revenus de la population. L'inflation et les problèmes de sécurité sanitaire qui en résultent ne constituent pas les seuls défis auxquels devra répondre la Chine. Le gouvernement devra également repenser son système de production, tout en tenant compte des enjeux de développement des milieux ruraux – où réside encore presque la moitié de la population chinoise – plus présents que jamais du fait d'un accroissement des inégalités qui alimente les tensions sociales. Cette note détaillera la complexité des défis auxquels la Chine est aujourd'hui confrontée en matière de sécurité alimentaire ainsi que les tensions sociales qui lui sont liées.

Des pressions exercées sur la production agricole

Si les dimensions du territoire chinois pourraient laisser croire à des surfaces agricoles suffisantes pour nourrir la population, une part importante des terres se caractérise en réalité par des hauts plateaux et des régions arides impropres à la pratique de l'agriculture. La Chine dispose ainsi de seulement 7% du total des terres arables mondiales, et ce pour subvenir aux besoins de plus de 20% de la population mondiale. Elle est également pauvre en ressources hydriques (entre 10% et 16% des ressources mondiales d'eau douce selon les estimations),

alors qu'une part considérable de son agriculture dépend de l'irrigation. Par ailleurs, chaque année, depuis des siècles, sécheresses et inondations pèsent très durement sur les récoltes du pays, et les famines font partie intégrante de l'histoire millénaire de la Chine (la grande famine provoquée par les politiques du Grand Bond en Avant (1958-1961) étant la dernière en date), ancrant durablement l'idée d'une forte corrélation entre stabilité du pouvoir politique et sécurité alimentaire.

Les réformes institutionnelles conduites dans les milieux ruraux à partir de 1978 (fin de la collectivisation de l'agriculture, libéralisation des marchés agricoles, adoption du système de responsabilité des ménages) furent déterminantes à la fois pour l'augmentation des niveaux de production et pour l'amélioration des revenus des familles rurales. A partir des années 1980, l'encouragement de la création d'entreprises et l'augmentation des investissements dans les milieux ruraux (irrigation, transports), l'établissement de subventions ciblées (fertilisants et pesticides) et l'augmentation des budgets alloués à la recherche en agronomie contribuèrent également à ce qui fut qualifié un temps de succès chinois du développement agricole.

Mais le modèle de production agricole semble aujourd'hui en passe d'atteindre ses limites :

- Les politiques de développement économique accéléré amorcées en 1978 ont eu des conséquences dramatiques sur l'environnement¹ :
 - sur la quantité (déboisements et détournements de cours d'eau, exploitation excessive et changement climatique engendrent des phénomènes d'érosion particulièrement inquiétants) et la qualité (entreprises rurales polluantes) des terres arables d'une part ;
 - sur la quantité et la qualité des ressources hydriques d'autre part (le tiers des sept principaux fleuves chinois est complètement inutilisable, y compris par les activités industrielles ou agricoles).

Par ailleurs, les modes de production agricole intensifs épuisent les sols et polluent les nappes phréatiques qui alimentent les réservoirs urbains, provoquant problèmes sanitaires et courroux des populations des villes.

- L'urbanisation vient amplifier les effets de l'industrialisation accélérée. Aujourd'hui, la population urbaine a dépassé en nombre la population rurale. Si le pourcentage de la population vivant dans les villes est encore bien moindre que celui que l'on observe dans nombre de pays occidentaux, la vitesse et l'échelle auxquelles l'urbanisation progresse sont inquiétantes. En novembre 2010, le sixième recensement national révélait que le taux d'urbanisation avait d'ores et déjà atteint les estimations initialement prévues pour 2020, et les analyses prévoient que le pourcentage de la population vivant en milieu urbain atteindra les 75% en 2050. Le gonflement rapide de la population urbaine est à l'origine d'une expansion accélérée du territoire urbain qui vient "grignoter" les terres arables de qualité situées en périphérie, au détriment de la production agricole.

Des mesures de plus en plus restrictives sont mises en place pour tenter de pallier les conséquences des années d'encouragement de l'installation d'usines en milieu rural (obligation de traitement des déchets notamment). Mais le Ministère de la protection de l'environnement (qui ne fut élevé au statut de ministère qu'en 2008) manque encore de pouvoir politique face aux autres entités administratives. De même, au niveau local, les agences de protection de l'environnement manquent de moyens humains et financiers pour faire respecter des mesures nationales pourtant fortes, et ne sont toujours pas complètement indépendantes des gouvernements locaux, contraints, de leur côté, de répondre à des objectifs prioritaires de croissance économique.

L'urbanisation entraîne également une augmentation de la demande en eau, posant de sérieux problèmes d'arbitrage pour l'utilisation des ressources, disponibles en quantités limitées, notamment dans les régions de l'ouest et du nord

¹ Voir en particulier le rapport 2007 de la Banque mondiale « Le coût de la pollution en Chine » http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENVIRONMENT/Resources/China_Cost_of_Pollution.pdf

de la Chine. L'urbanisation entraîne enfin un changement des habitudes alimentaires des populations, la classe moyenne urbaine chinoise consommant plus de viandes, plus de fruits et de légumes et plus d'huile de friture.

On arrive ainsi à une situation dans laquelle : d'un côté, les habitudes alimentaires évoluent et nécessitent une restructuration des modes de production qui, traditionnellement orientés vers la production intensive de céréales, doivent aujourd'hui évoluer vers l'élevage, les produits maraîchers et les oléagineux ; d'un autre, la raréfaction et la dégradation des ressources naturelles essentielles à la production agricole réduisent considérablement la marge de manœuvre nécessaire pour conduire la transition agricole. Si, en dépit de la dégradation des ressources, les niveaux de production restent constants selon les statistiques officielles – notamment grâce à une importante intensification – ces évolutions ont déjà commencé à bouleverser le contexte de l'alimentation domestique et la balance commerciale agricole chinoise.

Inflation, sécurité sanitaire et mécontentement des consommateurs

Inflation et prix des produits alimentaires sont intimement liés en Chine. En 2010, l'alimentation constituait encore 36% des budgets des foyers urbains, et plus de 40% du budget des foyers ruraux². Par ailleurs, l'augmentation du prix des produits alimentaires pousse à des augmentations de salaires qui se répercutent sur les prix des produits non alimentaires, contribuant d'autant plus à l'inflation. La tendance haussière des prix (le taux d'inflation oscille en moyenne autour de 4,3%, avec des taux généralement plus élevés pour les produits alimentaires) mécontente les populations, qui n'hésitent pas à s'exprimer sur les réseaux sociaux et à critiquer directement le gouvernement et le Bureau national des statistiques.

L'augmentation du prix des produits alimentaires à la sortie de l'exploitation est portée principalement par des facteurs de long terme : l'augmentation du prix de la terre d'une part, portée par la raréfaction de la ressource et le développement du marché des baux de location – en particulier depuis la loi de 2006 renforçant les droits des locataires ; l'augmentation des salaires d'autre part, qui touche plus particulièrement les produits maraîchers et le riz – dont la culture nécessite une main d'œuvre importante – mais ne laisse pas indemnes les autres cultures, réparties sur des tailles moyennes d'exploitations inférieures à un hectare.

Cette augmentation des prix est aggravée par l'augmentation du prix du carburant : si l'agriculture chinoise reste peu mécanisée, l'immensité du territoire et les inégalités de productivité agricole très marquées entre les différentes provinces nécessitent des infrastructures de transports très consommatrices d'énergie.

Pour parvenir à résoudre l'équation de son système alimentaire, la Chine a été contrainte de recourir aux

² Jun Yang, Huanguang Qiu, Jikun Huang, Scott Rozelle, "Fighting Global Food Price Rises in the Developing World: The Response of China and Its Effect on Domestic and World Markets", dans *Agricultural Economics*, n°39 (2008), p.454

marchés extérieurs. Longtemps grand pays exportateur, la Chine a vu sa balance commerciale agricole devenir négative depuis le début des années 2000, principalement du fait de l'augmentation des importations de maïs et de soja, nécessaires pour subvenir aux besoins d'une production de viande de plus en plus industrialisée et à l'accroissement de la demande en huile comestible. Plus de 60% de la consommation chinoise de graines de soja provient des importations, et le pays achète à lui seul 40% des volumes de soja mondiaux. Les importations « libres » de soja, de sucre et d'huile comestible subissent directement les répercussions de l'augmentation des prix mondiaux (+123% pour le soja entre 2005 et 2008). Si, pour les autres produits de base importés par l'Etat (maïs en particulier), certaines politiques (écoulement des stocks nationaux, taxes à l'exportation, quotas) ont réussi à maintenir une certaine décorrélation entre prix domestiques et prix mondiaux, ces dernières ne peuvent constituer que des mécanismes de court terme, nécessitant la recherche d'autres solutions pour pallier l'inflation.

La tendance inflationniste n'est pas la seule facette du problème des prix. La volatilité du prix des produits alimentaires (viande de porc en particulier) constitue également un problème majeur : d'une part parce que celle-ci touche tant les consommateurs que les producteurs ; d'autre part car les variations de prix de court terme peuvent être particulièrement impressionnantes. Si la saisonnalité est responsable de certaines de ces variations (période du nouvel an notamment), elle ne suffit pas à expliquer les montées et les chutes de prix rapides que l'on observe sur les autres mois de l'année. Plusieurs mécanismes d'amplification contribuent de manière extensive à la volatilité des prix : la très grande flexibilité de la production (la petite taille des exploitations encourage les producteurs à passer d'un type de production à un autre en cas de variation de prix), le protectionnisme entre provinces, les politiques gouvernementales de stocks ainsi que le développement de la spéculation pratiquée par les intermédiaires, particulièrement nombreux en Chine.

Enfin, l'enjeu de la sécurité alimentaire en Chine est aussi un enjeu de sécurité sanitaire, dont les anecdotes défraient régulièrement la chronique et provoquent l'exaspération des populations. Du lait à la mélanine à la viande traitée au clenbutérol, les scandales alimentaires ont inondé les pages des médias chinois des dernières années. Si l'encouragement de l'installation d'entreprises industrielles dans les campagnes a permis de contribuer significativement au développement rural, la pollution des sols qui en a résulté a été à l'origine d'un accroissement des risques conséquent en matière de sécurité sanitaire. Par ailleurs, dans le but de compenser l'augmentation du prix des matières premières et de réduire les coûts de production, l'industrie agroalimentaire chinoise a connu de sérieuses dérives. La tendance a été aggravée par le manque de contrôle exercé par les autorités sanitaires : si des progrès sur les systèmes d'alerte ont été réalisés, les administrations locales de sécurité sanitaire ne possèdent encore qu'une autorité limitée et des moyens de contrôle trop faibles. Leurs revenus proviennent en grande partie des amendes qu'elles imposent aux producteurs, et un sérieux flou existe au niveau de la responsabilité en matière de sécurité sanitaire, qui est éclatée entre de multiples autorités administratives.

Les problèmes de sécurité sanitaire agitent particulièrement les populations urbaines, tandis que l'inflation des produits alimentaires touche, de son côté, les populations les plus pauvres, qui vivent en majorité dans les régions rurales. Les conséquences de l'inflation vont enfin au-delà des répercussions directes sur les consommateurs, car elles contraignent également la politique monétaire du pays, essentielle pour les plans de relance de l'économie, particulièrement importants dans le contexte économique actuel.

Enjeux de développement des milieux ruraux

L'enjeu du prix des produits alimentaires est double : il ne s'agit pas simplement d'agir pour limiter l'augmentation des prix afin de soulager les consommateurs ; il s'agit également de travailler à garantir un revenu convenable aux producteurs, qui forment encore une part importante de la population chinoise. Pour répondre au défi de l'inflation sans diminuer les revenus des producteurs, la Chine a commencé à se tourner vers les secteurs situés en aval de la production agricole : tout d'abord, en tentant de diminuer les coûts du transport (développement du réseau autoroutier, subventions pour le transport ferroviaire, abatement des frais de péage...) ; ensuite, en s'associant avec des acteurs privés (entreprises de transformation et de distribution) pour la mise en place de contrats directs avec les producteurs, destinés à réduire le nombre d'intermédiaires et les marges associées.

Le développement d'une agriculture moderne est aussi devenu une priorité pour le gouvernement. Les retards de développement des milieux ruraux sont devenus trop importants pour que le gouvernement puisse encore se permettre d'éluider ces questions. Le 11^{ème} plan quinquennal encourageait à se pencher sur celles-ci en promulguant l'objectif de « construction d'une campagne socialiste ». Dans le dernier plan quinquennal, les milieux ruraux et l'agriculture sont au cœur des objectifs de développement macro-économique, qui pressent les dirigeants à « accélérer » la construction de ces nouvelles campagnes chinoises. Les politiques nationales abordent la question sous l'angle des trois problèmes ruraux (三农 *sannong*): celui de l'agriculture (modernisation et industrialisation du secteur), celui de l'espace rural (réduction des écarts entre les villes et les campagnes en matière de développement économique et d'infrastructures) et celui des habitants des campagnes (réduction des écarts de revenu avec les milieux urbains, mais aussi des écarts en matière d'accès à l'éducation, de droits et de sécurité sociale).

L'enjeu des habitants ruraux est aujourd'hui plus déterminant que jamais. L'accroissement des écarts entre les villes et les campagnes crée un véritable « double système », qui se perpétue par le biais des inégalités entre passeports (*hukou*) ruraux et passeports urbains (notamment par des différences en matière de droits d'accès au logement et à l'éducation). Les écarts flagrants entre villes et campagnes constituent le ferment de foyers d'instabilité sociale qui se sont formés à travers tout le pays. Depuis quelques années, les manifestations éclatant dans les campagnes ont donné la preuve de l'ampleur de la mobilisation des milieux ruraux, qui ne n'acceptent plus d'être laissés à la marge des progrès économiques du pays, et qui dénoncent avec de plus

en plus de force ces écarts qui se creusent toujours plus, en matière de revenus surtout, mais aussi en matière d'infrastructures, d'éducation, d'allocations et de droits.

L'instabilité sociale en milieu rural est amplifiée par les problèmes de gestion des terres agricoles – seuls « droits » garantis aux détenteurs du passeport rural. Si la loi régissant les contrats de terres en milieu rural garantit depuis 2006 aux familles les mêmes droits que si elles en étaient propriétaires (elles peuvent vendre, échanger ou hériter des baux), en réalité, celles-ci louent les terrains aux collectivités locales. Les cas de réquisition des terres agricoles par ces dernières, dans le but de revendre celles-ci à des promoteurs immobiliers ou à des entrepreneurs, sont courants en Chine. Les autorités centrales, alertées par la diminution constante des terres arables et les problèmes d'instabilité sociale liés, ont prononcé d'une « ligne rouge » de 1,8 milliards de mus (120 millions d'hectares). Mais l'avantage lucratif de la vente des terres, dont le prix ne cesse d'augmenter, est incomparablement supérieur aux revenus de la location de ces terrains aux agriculteurs locaux, ce qui encourage la corruption et les conversions illégales de terres arables. Par ailleurs, celle-ci permet également d'attirer les investissements, et de répondre ainsi aux objectifs fixés en matière de croissance économique. Enfin, la rapidité à laquelle progresse l'urbanisation crée une demande qui place les gouvernements locaux face à l'urgence de répondre rapidement aux besoins des nouveaux habitants urbains, en matière de logements et d'infrastructures. Les choix politiques qui résultent de cette situation s'orientent vers une satisfaction de la demande urbaine dans une perspective bien souvent court-termiste, au détriment de l'agriculture. Les autorités centrales punissent de plus en plus sévèrement les réquisitions illégales de terres, qui sont un sujet important de protestation sociale, et un véritable bras de fer s'est engagé entre le gouvernement central et les procédés de certains gouvernements locaux pour la conservation de cette « ligne rouge ».

Ainsi, les choix futurs en matière de sécurité alimentaire ne constitueront plus le fait du planificateur omnipotent de l'Etat central, mais bien plus d'une multiplicité éclatée de gouvernements locaux, d'entreprises et d'acteurs de la société civile. L'Etat devra désormais composer avec ces derniers pour la mise en place des politiques locales, mais aussi des politiques internationales, qui sont devenues primordiales pour l'avenir de la sécurité alimentaire chinoise.