



HAL
open science

La réforme de la finance rurale

Marie Schwoob

► **To cite this version:**

| Marie Schwoob. La réforme de la finance rurale. China Analysis, 2013, 46. hal-03582881

HAL Id: hal-03582881

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03582881>

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.

- Wang Kai⁸⁷, « La fable de la rivière des Perles », *Caijing*, 7 octobre 2013.

8. La réforme de la finance rurale

MARIE-HÉLÈNE SCHWOOB

SOURCES :

- Guan Guifeng, Lu Hanqing, Yan Xiangling, Wang Meng⁸¹, « Suivi de la feuille de route de la réforme de la finance rurale », *Banyuetan*, 2012, n° 23.
- Zhang Jianhua⁸², « L'émergence du modèle de Lishui », *Caijing*, 11 novembre 2012.
- Tang Min⁸³, « Pour une finance rurale plus inclusive », *Caijing*, 11 novembre 2012.
- Wang Peicheng⁸⁴, « La finance rurale : détruire pour reconstruire », *Caijing*, 20 novembre 2012.
- Jiao Jian⁸⁵, « La finance rurale coopérative en attente de soutien », *Caijing*, 27 janvier 2013.
- Lu Lei⁸⁶, « Nouvelles pensées sur la réforme de la finance rurale », *Xin shiji*, 17 décembre 2012.

Depuis le début des transformations de l'économie chinoise, à la fin des années 1970, les écarts entre villes et campagnes n'ont cessé de se creuser. Ces dernières, laissées à la marge des progrès économiques qu'a connus le pays, menacent de se transformer en foyers d'instabilité sociale. Cette perspective est devenue un sérieux sujet de préoccupation pour le gouvernement central. Malgré le nouvel élan qu'ont connu les politiques de développement rural au cours des années 2000⁸⁸, les écarts persistent entre villes et campagnes, notamment en matière d'accès au crédit. D'après Wang Peicheng, la finance rurale devrait pourtant être au cœur de la réforme de l'économie rurale car elle constitue un outil privilégié de réduction des disparités économiques. Également pour Zhang Jianhua, le crédit est une ressource clé du développement rural. Selon ce dernier, la Chine n'a pas encore connu d'industrialisation de son agriculture, contrairement à d'autres pays. L'auteur souligne cependant qu'une main-d'œuvre nombreuse a d'ores et déjà quitté les campagnes pour rejoindre les villes et que d'importantes transformations s'imposent aujourd'hui pour achever la transformation du secteur agricole selon

⁸⁷ Wang Kai est journaliste à *Caijing*.

⁸⁸ En 2004, le document n° 1 instaure la politique du *sannong* (三农, « trois problèmes ruraux »). Celle-ci vise à la fois à développer l'agriculture, construire un nouvel espace rural – notamment en mettant à niveau les infrastructures – et améliorer les conditions de vie des ruraux, en les rapprochant de celles des urbains – notamment en matière d'accès à l'éducation, à la protection sociale et aux systèmes de santé. Les documents n° 1 se sont, depuis lors, toujours attachés à considérer de près la nécessité de promouvoir le développement rural (note : le « document n° 1 » est le premier document publié chaque année par le Comité central du Parti et le Conseil d'État. Il donne généralement le ton des grandes priorités pour l'année à venir.)

⁸¹ Guan Guifeng, Lu Hanqing, Yan Xiangling et Wang Meng sont journalistes au magazine *Banyuetan*.

⁸² Zhang Jianhua est journaliste à *Caijing*.

⁸³ Tang Min est conseiller auprès du Conseil d'État et vice-président du conseil de la Fondation pour l'entreprenariat social Youcheng.

⁸⁴ Wang Peicheng est journaliste à *Caijing*.

⁸⁵ Jiao Jian est journaliste à *Caijing*.

⁸⁶ Lu Lei est directeur de l'institut des finances du Guangdong.

les principes de l'économie de marché, notamment à travers la restructuration des droits de propriété, et l'amélioration de l'accès aux technologies et au capital.

Selon Wang Peicheng, c'est à la suite de la réforme des grandes banques nationales, dans les années 1990, que les réseaux de services financiers ont commencé à se détourner des milieux ruraux et qu'est apparu un « système bancaire dual villes-campagnes » (城乡二元金融格局, *chengxiang eryuan jinrong geju*).

Depuis le milieu des années 2000, la nature des sujets abordés lors des réunions du Conseil d'État et dans les « documents n° 1 » démontre une prise de conscience de l'aggravation de la situation : l'importance que revêt la réforme du système financier rural est régulièrement mise en avant. En 2008, le gouvernement central a publié des demandes spécifiques pour la réforme des institutions bancaires rurales, insistant notamment sur la nécessité de moderniser ces dernières, d'assouplir les conditions d'accès au crédit ou encore d'accélérer la construction de systèmes mixtes comprenant à la fois la finance commerciale, la finance coopérative et la finance gouvernementale.

Wang Peicheng souligne, que malgré ces tentatives de réforme, en 2009, seules 32 % des familles rurales avaient accès au crédit. L'auteur ajoute que, parmi les foyers au sein desquels existait un réel besoin de financement, 40 % n'avaient pas accès aux prêts bancaires. Enfin, pour les petites et moyennes entreprises rurales, les problèmes

d'accès au crédit étaient encore légion.

Les auteurs des articles de *Caijing* (numéro de novembre) et de *Banyuetan* ont analysé les résultats de différentes expériences pilotes de réforme de la finance rurale récemment conduites par le gouvernement. Ces projets ont permis la mise en place de technologies de couverture financière (distributeurs automatiques, points de vente et systèmes de paiement par téléphone) ; mais l'article de *Banyuetan* souligne que, en dépit de ces avancées techniques, les crédits étaient encore difficiles à obtenir.

« D'importantes transformations s'imposent aujourd'hui pour achever la transformation du secteur agricole selon les principes de l'économie de marché, notamment à travers l'accès au capital. »

Pour les auteurs de *Caijing*, l'un des principaux obstacles au crédit rural est le manque de garanties pour les emprunteurs, notamment pour les paysans. Jiao Jian précise que les droits d'usage des terres rurales – qui restent sous un régime de propriété collective – ne peuvent être hypothéqués, ce qui restreint la possibilité, pour les ruraux, de présenter un collatéral lors de demandes de prêts.

L'une des façons de pallier ce problème pourrait être, comme le propose Jiao Jian, la mise en place par le gouvernement d'un fonds de couverture des risques⁸⁹, lequel permettrait de rassurer les banques commerciales et de leur offrir des garanties supplémentaires.

Une autre solution pourrait être la création de systèmes d'assurances pour les emprunteurs

⁸⁹ Dans ce cas de figure, l'État créerait des fonds spéciaux destinés à couvrir les risques liés à ces emprunts. Ainsi, en cas de non-recouvrement des prêts, les banques pourraient demander à l'État de couvrir, en partie au moins, les pertes encourues.

ruraux. L'État, nous dit Tang Min, pourrait prendre en charge la création et la gestion de ces institutions d'assurance agricole, à but non lucratif. Pour Wen Tiejun, directeur de l'institut de développement rural et agricole de l'université du peuple de Pékin, l'établissement de systèmes d'assurance, bien que nécessaire, requiert cependant une coordination – difficile à mettre en œuvre à l'heure actuelle – avec les instances de supervision de la banque et de l'assurance.

Certaines régions expérimentent pour leur part des systèmes innovants d'évaluation des emprunteurs, reposant sur la collecte d'informations pertinentes et la constitution de bases de données sur les foyers ruraux. Ces bases de données permettraient de contourner le système de garanties pour les prêts à faibles montants, mais elles s'avèrent difficiles à mettre en place en pratique, car elles impliquent des coûts prohibitifs, notamment dus à l'éclatement géographique des foyers concernés.

Pour Tang Min, conseiller auprès du Conseil d'État, le problème principal du crédit en milieu rural réside dans son manque de rentabilité. Le microcrédit à destination des petits agriculteurs n'est pas avantageux en comparaison des prêts accordés aux grandes entreprises agricoles. C'est pourquoi, dans un contexte où le volume des crédits et les ressources humaines dédiées est limité, les prêts accordés aux paysans sont nécessairement restreints.

Pour Tang Min, comme pour les auteurs de *Caijing* et de *Banyuetan*, le système actuel de fonctionnement des banques n'est tout simplement pas adapté aux milieux ruraux. Les auteurs penchent en faveur d'une adaptation des institutions au contexte spécifique des campagnes – notamment au travers d'une diversification des établissements de crédit rural – et encouragent

le développement des participations privées. D'ailleurs, en août 2013, le Conseil d'État avait déjà souligné le besoin d'ouvrir le secteur aux capitaux privés, qui ont fait leur entrée depuis lors dans certaines institutions financières rurales.

Mais pour Tang Min, l'efficacité des mécanismes de marché a déjà été invalidée par de nombreuses expériences dans les campagnes, rendant nécessaire une intervention publique. Pour l'ensemble des auteurs, le crédit rural pourrait notamment être amélioré grâce au développement d'organisations de crédit associatives. Wen Tiejun considère qu'une place plus importante devrait être accordée à celles-ci, de manière à ce qu'une compétition puisse s'établir entre elles et les banques commerciales. Pour Lu Lei, la Chine rurale doit abandonner progressivement son « système clanique patriarcal » (宗法, *zongfa*) afin d'évoluer graduellement vers une communauté de protection et d'intégration mutuelles, constituée d'organisations locales de finance rurale. Pour Tang Min, le déploiement de telles structures pourrait permettre de dépasser la barrière que représentent les coûts de fonctionnement, particulièrement importants, des institutions financières en milieu rural. Selon Wang Peicheng, la combinaison des aides politiques et de la finance coopérative pourrait permettre de soutenir le développement des milieux ruraux. Enfin, pour Jiao Jian, les coopératives seraient un moyen d'apporter des solutions au manque de garanties de la part des paysans.

Si des politiques encouragent depuis déjà plusieurs années la création d'institutions de crédit associatives, les auteurs des différents articles soulignent que d'importants problèmes persistent. Selon Wang Peicheng, les coopératives se sont mises en place de manière chaotique, et leur fonctionnement souffre d'un manque de supervision.

Jiao Jian précise que les coopératives de crédit sont placées sous la responsabilité des branches municipales de la Commission de régulation des banques chinoises, tandis qu'elles exercent leurs activités au niveau des échelons administratifs inférieurs, pour lesquels les ressources humaines pour la régulation et le contrôle sont aujourd'hui trop faibles.

C'est pourquoi, outre une diversification des institutions de la finance rurale, certains articles recommandent une décentralisation du système bancaire. Pour les auteurs de *Banyuetan*, les régions pilotes ont souffert de l'insuffisance des financements accordés par les instances bancaires supérieures à leurs branches locales. Selon eux, une réforme des mécanismes institutionnels doit être conduite pour « tirer pleinement parti de la finance rurale » (要充分发挥金融的杠杆作用, *yao chongfen fahui jinrong de ganggan zuoyong*). Interrogé par *Banyuetan*, Wen Tiejun, directeur de l'institut de développement rural et agricole de l'université Renmin de Pékin, regrette que les banques des comtés ne possèdent qu'un pouvoir décisionnel restreint. Le contrôle exercé par les niveaux supérieurs sur les canaux du crédit réduit les capitaux destinés aux campagnes. Les acteurs impliqués dans les activités rurales sont demandeurs de projets pilotes en faveur d'une plus grande autonomie et d'une plus grande flexibilité des branches locales, afin de développer des marchés locaux du capital. Selon les propos du directeur de la succursale de la Banque du peuple de Lishui, rapportés par Wang Peicheng, les difficultés éprouvées par les réformes conduites à Lishui⁹⁰ sont

⁹⁰ Lishui (Zhejiang) fut la première ville pilote choisie en 2012 par la Banque du peuple pour conduire des expérimentations de réforme de la finance rurale : celles-ci comprennent l'encouragement de la participation de fonds privés, la modernisation des canaux financiers, le développement de la finance

dues à une trop grande concentration des pouvoirs dans les institutions bancaires nationales, qui complique fortement les initiatives et les innovations locales, lesquelles pourraient pourtant favoriser une réforme « du bas vers le haut » (自下而上改革, *zixia'ershang gaige*).

L'article de Wang Kai, plus récent, note certaines avancées de la réforme de la finance rurale, notamment à travers l'encouragement de la participation des capitaux privés au financement du crédit rural. Mais, à long terme, souligne Lu Lei, ce sont la privatisation et l'autorisation de commercialiser les terres qui permettront de développer le marché du capital en milieu rural. Des articles publiés au mois d'octobre par *Cajijing* déploraient la lenteur des réformes du système foncier, qui pourraient pourtant apporter des solutions concrètes au problème des garanties. Pour Wang Kai, l'intégration au marché des terres rurales détenues collectivement, attendue de longue date, est cependant encore loin : d'une part du fait des craintes du gouvernement central qu'une telle intégration multiplie le nombre des paysans sans terre et mène à des problèmes d'instabilité sociale ; d'autre part parce que les gouvernements locaux retarderaient la mise en œuvre de telles réformes, de peur de perdre leur monopole sur l'échange des terres.

La « réforme des terres » (土改, *tugai*) a constitué l'une des questions clés du III^e Plenum du XVIII^e Congrès du PCC. Les documents issus de la réunion parlent d'établir « un marché unifié de la terre constructible » et d'accorder « plus de droits de propriété aux paysans ». Mais il est probable que la mise en œuvre d'un tel marché sera limitée : par les gouvernements locaux, qui garderont vraisemblablement un rôle important dans le

pour les activités agricoles, la recherche d'alternatives au manque de garanties, etc.

contrôle des transferts de terres au niveau local ; par l'important travail (restant à faire) de recensement des droits d'usage des terres au niveau national ; et, enfin, par la « ligne rouge » des terres arables⁹¹, qui limitera le « marché unifié » aux terres constructibles – excluant ainsi les terres agricoles.



9. Appels pour une refonte des relations entre les différents échelons de gouvernement

AGATHA KRATZ ET LIN SUN

SOURCES :

- Huang Tao⁹², « Encourager la “légalisation” des relations entre autorités centrales et autorités locales », *Xin shiji*, 26 août 2013.
- Zhao Shukai⁹³, « Redélimiter les relations de pouvoir entre le centre et les régions », *Aisixiang*, 9 octobre 2013.

Le premier communiqué diffusé à l'issue du III^e Plenum du XVIII^e Congrès du Parti communiste chinois a défini une série d'orientations économiques pour le court et le moyen termes. L'un des axes clairs de réforme assumé par les autorités est celui d'une réorganisation administrative et fiscale et d'une redéfinition des relations entre centre et localités. Il s'agirait notamment d'une série de réformes graduelles dans les domaines de la fiscalité – révision des lois budgétaires pour

⁹¹ Il a été décidé en 2008 par les autorités chinoises que la surface totale des terres arables ne doit pas passer sous le seuil établi de 120 millions d'hectares. Les possibilités de conversion des terres agricoles en terrains constructibles (et donc l'idée d'un marché unifié à l'échelle nationale) sont donc restreintes.

⁹² Docteur en droit et professeur associé à l'école de droit Kai Yuan de l'université Jiaotong de Shanghai.

⁹³ Chercheur au centre de recherche sur le développement du Conseil d'État et vice-secrétaire de la Fondation chinoise pour la recherche sur le développement.