

# Le problème de la terre en Chine rurale

par Gérard Chouquer

En Chine, les « trois problèmes de la ruralité » — l'agriculture, les régions rurales et les paysans — sont de véritables points chauds, révélateurs d'une crise agraire latente. La presse et les ONG se font régulièrement l'écho de tensions souvent très fortes qui se produisent à l'occasion d'évictions de paysans dues à des réquisitions de terre par les autorités, expropriations que ces paysans estiment indues. On assiste donc à un triple mouvement : une forte pression économique sur le foncier, notamment péri-urbain, qui provoque des mutations considérables ; une montée en puissance des tensions qui installe un vrai problème de la terre en Chine rurale ; et une activité législative et administrative très vive pour tenter d'apporter des solutions, mais aux résultats discutables.

Quelques chiffres disent le malaise : en 2003 on dénombra plus de 230 000 affaires illégales ; en 2005, le ministère de la Sécurité publique aurait recensé 87 000 cas de protestations, émeutes et « incidents de masses » dus à des pertes de terres cultivées ; en 2006, le Ministère du Territoire et des Ressources aurait traité 136 000 cas de réquisitions illégales ; on estime qu'aujourd'hui 50 millions de paysans chinois ont été privés de leurs terres à la suite des réquisitions et se sont retrouvés du jour au lendemain sans ressources et sans protection sociale (Thireau et Hua Linshan 2007 ; He Bochuan 2007).

Les économistes et les juristes considèrent que le développement agricole, encouragé par la mutation en cours de l'espace rural, particulièrement sensible à la périphérie des grandes villes, nécessite une réorganisation par le droit privé, dans un pays qui est encore marqué par les héritages de la domanialité et de la propriété collective, que ce soit l'héritage impérial, maintenant lointain, ou l'héritage communiste encore partiellement actif. Économistes et juristes prennent acte de l'envie du monde rural d'avoir rapidement un droit spécifique. Mais, fidèles à une tradition juridique ancienne, les juristes chinois considèrent que la loi doit avoir un rôle majeur dans cette évolution (Jiang 2013). Ce point pose problème dans la mesure où, comme l'exprime Ma Hongjun, « le système national de création du droit évolue sans tenir compte de ce qu'est la réalité chinoise » (Ma Hongjun 2013, p. 272). Il déplore qu'il n'y ait pas assez d'experts et d'hommes de l'art dans les instances proches du pouvoir. Alors que le gouvernement s'est lancé dans une politique de développement « de l'agriculture, de la campagne et des paysans », le monde académique et le monde juridique et législatif restent en retrait.

Diverses lois ont apporté des précisions juridiques importantes sur le statut de la terre, toujours inabouti, et, pour régler la question de la formalisation et gérer les transmissions du patrimoine rural, les autorités chinoises ont fait le choix de développer le droit privé, de

favoriser la transmission des droits d'exploitation, et de le faire grâce, en partie, au modèle notarial. L'argumentation est la suivante : dans les questions de développement, d'adaptation du système agraire aux conditions économiques du moment et de résolution des conflits, le notariat peut apporter une nouvelle logique de pensée pour construire le système juridique du pays.

Le problème principal reste cependant le fait que les textes adoptés sont eux-mêmes ambigus et insuffisamment appliqués. Ils sont ambigus car ils défendent les droits d'exploitation forfaitaire des familles, tout en rappelant que l'expropriation est un droit constitutionnel. Ils sont insuffisamment appliqués car les représentants locaux de l'État s'allient aux responsables des collectivités locales pour se livrer à toutes sortes de transactions foncières créatrices d'insécurité pour les populations. Il y a donc, dans ce domaine, un conflit entre plusieurs légitimités.

## Historique

Repères historiques

- 1949 : proclamation de la République populaire de Chine
- 1950 : loi sur la réforme agraire qui accorde la propriété privée
- 1951 : début de la « campagne pour l'élimination des contre-révolutionnaires »
- 1953 : mise en place du monopole de l'État sur l'achat et la distribution des produits agricoles (« système d'achat et de ravitaillement unifié »).
- 1953 : lancement des coopératives agricoles et critique de la propriété privée
- 1958 : création des communes populaires
- 1978 : victoire de la ligne de Deng Xiaoping concernant la libéralisation rurale
- 1980 : document n° 75 du Comité Central légalisant le « système des forfaits d'exploitation avec les familles »
- 1986 : Loi sur la gestion des terres (révisée en 1988, 1998 et 2004)
- 1995 : premières actions collectives paysannes
- 2003 : loi sur les contrats fonciers en zone rurale

En 1949 en Chine, la surface agricole disponible était très réduite, à peine un *mu* (soit 0,0666 ha) de terre par personne, soit 300 millions de *mu*. La moyenne n'a pas beaucoup changé depuis. La population de la Chine est passée de 300 millions à 1,3 milliard. Le pays dispose actuellement de 1,8 milliard de *mu* de terres arables (soit 121 millions d'ha), placées sous le régime de la propriété collective, pour 950 millions d'habitants répartis en 250 millions de foyers.

Le régime foncier, depuis 1956, est celui de la propriété collective par les paysans dans le cadre de l'économie planifiée, et non pas celui de la propriété de l'État valable pour les terres urbaines. Pour autant, ce système ne s'apparente pas à un système communautaire traditionnel, quoique son échelle en soit quelquefois proche, mais à une domanialité, car il s'agit d'une propriété collective bureaucratique et planifiée, contrôlée par les autorités départementales de l'agriculture et par le PCC.

Les autorités ont mis la chute de la production céréalière sur le compte de l'absence de motivation que le système collectif sans propriété paysanne personnelle avait provoquée. C'est la raison pour laquelle fut mise en place à la fin des années 1970 une politique de réforme et d'ouverture, aboutissant à la Constitution de 1982. Sur le plan foncier, cette politique a engagé la responsabilité contractuelle des ménages, exprimée dans la Loi sur l'exploitation forfaitaire des terres rurales. On a rendu les terres aux paysans sous la forme d'un droit d'usage de la propriété collective, mais sans aller jusqu'au transfert de la propriété.

## ***La Loi sur l'exploitation forfaitaire des terres rurales (1980 ; 2003)***

L'origine de cette loi serait, en 1978, la décision de 18 familles du village de Xiaogang dans le Fengyang, Province de Anhui, de distribuer les terres à chaque famille et de faire en sorte qu'elles soient exploitées par chaque famille indépendamment, ce qui signifiait la rupture du mode collectiviste. Après de vifs débats au sein du PCC, cette exploitation forfaitaire des terres a été déclarée légale (Li 2013).

### *Définition*

Cette loi est dite forfaitaire car elle distribue la terre exploitée directement par les agriculteurs selon un forfait par foyer qui tient compte du nombre de personnes, et selon la formule « à toute personne son droit agraire ». Elle met donc en place un système de responsabilité qui sort la terre d'un fonctionnement planifié intégré, qui était celui des communes populaires, et permet une rémunération individuelle au rendement. L'exercice du droit d'usage est entièrement gratuit. Mais depuis un Avis de 1990, on expérimente la concession de terrains d'habitation à titre onéreux. La raison est de lutter contre le fait que la gratuité incite les gens à frauder et à cumuler plusieurs droits d'usage de terres rurales à habitation et donc plusieurs habitations. Elle est aussi de fournir des ressources aux collectivités pour la réalisation de leurs équipements.

Une première modalité d'application, la plus représentée, est l'exploitation familiale : toute personne, au sein d'une unité rurale d'économie collective, dispose d'un droit d'exploitation forfaitaire, et la famille exploite les terres au pro rata du nombre de personnes. Une seconde modalité est celle des appels d'offres, des adjudications administratives et des négociations publiques : cette modalité convient pour les terres qui ne sont pas adaptées à l'exploitation familiale, comme les collines, les ravins, les monticules et les grèves incultes. Sur les terres incultes, qui appartiennent généralement aux collectivités, l'État encourage l'appropriation légale du droit d'exploitation par les paysans ou les entreprises économiques ou sociales, à des fins de reboisement. Selon Li Qingsong, de l'Administration Nationale des Forêts de Chine, il y appliquerait aussi, en matière de "propriété", un principe « qui plante possède » qui peut générer un titre de droits forestiers (Li Qingsong 2013, p. 184).

Le fonctionnement du droit d'exploitation forfaitaire se fait au sein de l'unité d'économie collective qui n'est pas exactement la même chose qu'une communauté paysanne traditionnelle, du fait de son fonctionnement. L'assemblée générale de la collectivité élit un groupe de travail qui prépare et publie le projet d'attribution de l'exploitation, lequel est adopté dès lors que les 2/3 des votes sont réunis. La collectivité, qui est concessionnaire, signe un contrat avec la famille, et celle-ci obtient le droit d'exploitation forfaitaire. Le gouvernement local entérine en octroyant un certificat et confirme l'exercice du droit par un enregistrement.

Au début de 1982, on estimait qu'au moins 80 % des unités de production chinoises avaient adopté ce système. L'exploitation est concédée pour une durée de 15 ans, puis le PCC a accordé une prolongation de 30 ans. Mais les durées varient selon les types de terres : 30 ans pour les terres labourées ; 30 à 50 ans pour les prairies ; 30 à 70 ans pour les forêts. Des durées supérieures peuvent être accordées pour l'exploitation de bois spéciaux. A l'échéance, l'exploitant peut continuer l'exploitation dans les conditions prévues par une décision de l'État.

### *Le régime foncier*

La loi n'a pas changé le fait que la terre reste la propriété collective, comme c'était le cas de l'économie planifiée, et que la domanialité (voir plus loin) qui a toujours marqué le régime foncier chinois reste la base juridique. Le régime foncier instauré par la loi est celui de la concession d'un droit d'usage de longue durée et sécurisé. Par exemple, pendant la durée de la

concession, la collectivité ne peut pas récupérer les terres, sauf si la famille s'installe en ville, ni procéder à une redistribution, sauf dans des circonstances particulières et avec force autorisations. Les droits d'exploitations des femmes sont protégés. Enfin, le contrat d'exploitation est transmissible aux héritiers pendant le temps de la concession.

Pour tourner la difficulté que représente la propriété collective de la terre — ce qui interdit les échanges de biens lorsqu'on n'est pas propriétaire personnellement mais simplement titulaire d'un droit d'usage —, le PCC, à l'époque de Deng Xiaoping, bien qu'ayant refusé de modifier le régime foncier, a choisi de se situer sur le terrain du contrat. Or les engagements privés ont eu, de tout temps en Chine, et ont encore des effets comparables à ceux d'une loi, ce que les théoriciens nomment la « propriété de créance ». On attend donc du contrat d'exploitation les mêmes effets que la propriété privée. Cependant les contrats protègent malgré tout moins bien qu'une loi. D'où la recherche de garanties.

Pourquoi agir par le contrat ? Parce que le contrat peut permettre de faire entrer le droit d'exploitation ou droit d'usage de la terre dans l'économie marchande (ce qui a été fait avec le système de la responsabilité forfaitaire par foyer), sans avoir le besoin de toucher à la définition du régime foncier. La terre peut rester dans un régime de domanialité.

Pourquoi recourir au notariat ? En Chine la réponse est que le notariat dispose d'un statut qui manifeste l'intervention de l'État, ce qui fait qu'il apporte cette garantie nécessaire à la sécurisation des transactions.

#### *La question des mutations et de la transmission*

La loi encourage les agriculteurs à transmettre leur droit d'exploitation forfaitaire de façon la plus légale qui soit, en leur reconnaissant un droit de mutation agraire. Cette mutation peut se faire par sous-contrat (entre familles de la même unité d'économie collective rurale), bail (location à une organisation ou un particulier qui n'est pas membre de la collectivité), échange (entre familles de la même collectivité) ou cession (à un tiers, mais avec approbation de la collectivité). La loi les encourage aussi à transmettre ce droit à des entreprises agricoles ou aux organismes d'économie collective, et dans ce cas, le droit d'exploitation forfaitaire devient une part d'actions qui donne droit à un bonus pour l'agriculteur. Mais les paysans ne peuvent pas apporter leurs droits d'exploitation à une société, ni hypothéquer les terres.

Techniquement, la loi a prévu trois types de transmission :

- suivant « la modalité de précision relative au profit », ou dite encore détermination du droit et du profit ; cette modalité convient pour les zones péri-urbaines où l'économie se développe ;
- suivant « la modalité de précision des actions », dite encore détermination du droit et de la participation ;
- suivant « la modalité de précision du terrain », ou dite encore détermination du droit et du terrain ; cette modalité convient pour les campagnes moins soumises à la pression de l'économie industrielle et de service et pour les zones montagneuses.

Il arrive qu'un même village opte pour la formule dite « un village, deux systèmes » à propos de laquelle les administrations font valoir que c'est une façon de respecter ce que les agriculteurs souhaitent.

Les problèmes d'application de la loi existent lorsque des régions ne mettent pas en œuvre la réglementation des mutations agraires et lorsque l'encaissement des profits de la mutation n'est pas stable (Zhou 2013).

Les compléments juridiques à la loi sur l'exploitation forfaitaire des terres rurales sont les suivants :

— **Loi de Gestion foncière** (1986 ; révisée en 1988, 1998 et 2004).

Texte disponible sur FAOLEX, en anglais.

- ***Disposition pour déterminer le droit de propriété et le droit d'usage des terres*** (1999). C'est un texte publié par le Bureau de Gestion Foncière d'État.
- ***Loi d'exploitation forfaitaire des Terres de la République Populaire de Chine*** (2003).
- ***Décision sur plusieurs problèmes importants pour promouvoir la réforme et le développement rural*** (3<sup>e</sup> session plénière du 17<sup>e</sup> Congrès du PCC, 2007)  
Cette décision apporte des éclaircissements sur des points importants de la loi de 2003, notamment la mutation agraire.
- ***Loi sur la Médiation et Arbitrage pour les différends de l'exploitation forfaitaire des Terres Rurales de la République populaire de Chine*** (janvier 2011).  
Cette loi entend encourager les formes de la médiation, devant l'ampleur des tensions et des conflits autour de la terre, et l'expression de l'inquiétude des agriculteurs.
- ***Loi sur les droits réels*** (2007)
- ***Explications de la Cour suprême sur les questions d'application des lois dans le traitement des affaires relatives aux contentieux issus de l'exploitation forfaitaire des terres rurales.***
- ***Mesures administratives relatives à la mutation des droits d'exploitation forfaitaire des terres rurales***
- ***Mesures administratives relatives aux titres d'exploitation forfaitaire des terres rurales.***

## **Le sort des terres agricoles**

### *La pérennité de la destination agricole des terres rurales*

Les lois chinoises fixent deux principes. Le premier veut que la nature du droit de propriété (c'est-à-dire la propriété collective) ne puisse être changée. Le second est que la destination agricole de la terre ne peut pas être transformée lors d'une mutation. C'est la raison pour laquelle les mutations se font dans le cadre des contrats d'exploitation (le repreneur se coule dans le contrat et son calendrier), et le repreneur ou cessionnaire doit être lui-même capable d'assurer l'exploitation agricole.

Il arrive que certaines régions pratiquent le changement illégal de la destination agricole des terres à l'occasion des mutations, et au prix d'une appellation de façade destinée à tourner les textes. On parle ainsi d'une « agriculture d'infrastructure », d'une « agriculture de tourisme », ou encore d'une « agriculture de loisir ». Le but est de développer des activités non agricoles sur des terrains théoriquement destinés à l'agriculture.

### *La reconversion sylvicole des terres « abusivement défrichées »*

Le projet pilote d'abandon de terres cultivées, mais abusivement défrichées, au profit du reboisement a été lancé en 1999 dans trois provinces pilotes (Shaan'xi, Sichuan et Gansu). En dix ans, ce sont 27,67 millions d'hectares qui ont été reboisés, dont 9,27 millions d'anciennes terres agricoles, les autres étant des terres montagneuses ou arides. Il y a 124 millions de paysans ou 32 millions de familles agricoles concernés.

On attend de ce projet diverses améliorations : la diminution, déjà constatée, du volume de limons entraînés par les eaux des affluents du Changjiang ; l'amélioration de la structure de production, selon le slogan « culture céréalière dans les plaines, reboisement en montagne et moutons dans les bergeries » ; promotion de l'économie locale ; accroissement des revenus des paysans ; enfin, amélioration de la capacité de séquestration du carbone.

La reconversion donne lieu à l'attribution de certificats de propriété de forêts. Ils permettent aux familles pratiquant la reconversion vers la sylviculture de toucher des subventions et de voir leur niveau de vie s'élever.

## La question de l'habitat rural

Les textes de référence sont les suivants :

- **Projet d'amendements aux Réglements sur le Travail des Communes Rurales** (1962)
- **Avis sur les règlements additionnels au Problème des terrains d'habitation des sociétaires** (1963)
- **Constitution de 1982**, dans son article 10.
- **Loi de Gestion Foncière** (1986 ; 1988 ; 1998 ; 2004).
- **Avis sur le renforcement de la Gestion des terrains à habitation en zone rurale** (1990 Conseil des Affaires d'État pour l'expérimentation de la concession à titre onéreux ; puis 2004, Ministère des Ressources Territoriales, pour la nécessité du principe « un ménage, un logement »).
- **Loi sur les Droits réels** (2007).

Le sort des habitations rurales est particulier, puisque les Chinois ont théoriquement la possibilité d'être propriétaire de leur habitation à titre privé (art. 13-2 de la Constitution ; art. 76 du Droit civil), alors qu'il n'ont que l'usage du terrain sur lequel elle est édifée. Précisément, parce qu'ils n'ont que l'usage du terrain, et que les conditions d'accès à celui-ci sont draconiennes, le statut de l'habitation reste "compliqué" (Tao Jing 2013, p. 190). L'immeuble bâti ne peut être transmis seul. Du fait du caractère personnel de l'attribution, sa transmission entraîne celle du droit d'usage du terrain sur lequel il est bâti.

La propriété de l'habitat rural est une propriété, mais limitée par le caractère adscriptif\* du fonctionnement de la collectivité. Pour construire, les villageois doivent présenter une demande de terrain d'habitation à la collectivité de leur inscription d'état civil. Un ménage ne peut avoir qu'un seul terrain d'habitation et d'une surface définie par une norme provinciale, régionale ou municipale. En outre, le principe « un ménage, un logement », rappelé en 2004, signifie qu'un ménage ne peut faire qu'une seule demande de terrain d'habitation : s'il cède son droit, il ne peut plus initier de nouvelle demande. Seuls les membres de la collectivité villageoise peuvent user des terrains d'habitation en zone rurale. Cette demande est discutée et publiée par le comité de l'unité collective, puis vérifiée par le gouvernement populaire du canton, et enfin soumise à l'autorisation du gouvernement populaire du district. Le terrain accordé est non hypothécable.

Les immeubles construits ne peuvent être transférés qu'aux membres de la même unité d'économie collective. Les citoyens n'ont pas le droit de construire sur les terrains agricoles de la collectivité. Les résidences illicites ne peuvent recevoir de titre. Lorsqu'un immeuble est démoli, l'unité d'économie collective retrouve la disposition du droit d'usage du terrain sur lequel l'immeuble était édifié et peut donc le réaffecter à d'autres.

C'est lors des successions que le caractère ambigu de la propriété des immeubles bâtis sur les terres rurales est le plus évident. Les héritiers sont soumis à des règlements administratifs bureaucratiques puisqu'ils doivent fournir le certificat d'usage des terres, le formulaire d'examen d'approbation des constructions paysannes, le certificat d'état matrimonial du défunt, le certificat de parenté des héritiers. Les membres du comité villageois et ceux du comité de cellule du parti communiste du village où se situe l'immeuble « peuvent être invités à coordonner et convaincre les héritiers » (Tao Jing p. 196) pour limiter les litiges sur les successions.

Dans les cas où, lors d'une succession, les comités refusent la transmission de l'immeuble à un héritier qui n'est pas membre de la collectivité villageoise, obligeant celui-ci à remettre

l'immeuble hérité à un villageois inscrit dans l'unité, le principe constitutionnel de propriété est bafoué. Pour l'instant, aucune loi n'a résolu convenablement ce problème

### **Conflits liés à la loi sur les droits d'usage forfaitaires**

Les textes de référence sont les suivants :

- *Avis sur Plusieurs problèmes lors des jugements des litiges relatifs aux Contrats d'exploitation Forfaitaire des Terres Rurales* (Cour suprême Populaire, 1986)
- *Loi Agricole* (1993)
- *Loi de Gestion Forfaitaire* (1998)
- *Loi des Garanties*
- *Avis du Comité Central du PCC pour bien travailler sur la mutation des droits d'usage des terres forfaitaires des agriculteurs* (2001)
- *Loi du Droit Réel* (2007)
- *Explications de la Cour suprême sur les questions d'application des lois dans le traitement des affaires relatives aux contentieux issus de l'exploitation forfaitaire des terres rurales.*

Je me fonde ici tout particulièrement sur l'analyse et la typologie des conflits agraires établie par Liang Gensheng (2013).

Depuis 2006 principalement, l'État subventionne l'agriculture par l'aide à l'achat de matériel agricole. Pour cette raison, des exploitants initiaux qui avaient délaissé leurs terres pour exercer des activités plus rémunératrices et les avaient sous-louées ou rendues au Comité villageois, veulent retrouver leur droit d'usage. Ces agriculteurs initiaux ouvrent des contentieux, ce qui les conduit à s'opposer non seulement à leur locataire, mais aussi aux comités des villages.

Une autre source de litige intervient lorsque le preneur a changé la destination de la terre, ce qui est une cause de nullité du contrat de mutation. La pression économique explique ces transformations illégales et la création de nouvelles formes d'exploitation : vergers, forêts, étangs piscicoles, construction de fours, ateliers industriels, etc.

Comme les décisions sur l'usage des terres sont dépendantes des Comités des unités d'économie collective, le défaut de respect des procédures démocratiques constitue une autre source habituelle de litiges. Il arrive que les villageois se plaignent des décisions de leur comité, et demandent la nullité des contrats passés.

Beaucoup de décisions de mutation ne respectent pas les procédures et les particuliers peuvent négocier de gré à gré, sans soumettre la mutation à l'approbation de l'autorité désignée, ni faire enregistrer la décision. Beaucoup de conventions souffrent d'un manque de clarté, d'une définition insuffisante des limites des terres cédées, et certaines montrent un déséquilibre préjudiciable entre les droits et les obligations de chacune des parties.

Les questions d'indemnisation sont également très vives. Les Comités villageois distribuent des terres alors qu'actuellement les mesures d'encouragement à l'agriculture provoquent une réévaluation incessante de la valeur des terres. Identifier les villageois qui doivent bénéficier des indemnisations s'avère délicat.

De même les droits des femmes sont difficiles à faire reconnaître dans la mesure où les villageois peuvent jouer sur leur situation avant ou après le mariage pour leur refuser des droits d'usage.

Les conflits fonciers se produisent majoritairement au sein d'une même unité d'économie collective. Ils impliquent de nombreux protagonistes, et prennent souvent l'aspect de manifestations de groupe. Ils sont plus nombreux dans les zones peu développées et ne

concernent pas seulement le titulaire du droit d'usage et le locataire, mais aussi le sous-locataire, l'échangeur, le preneur, l'usurpateur, etc. Enfin, le recours ou l'appel sont fréquents.

Devant les insuffisances et les problèmes, les juristes espèrent l'élaboration d'une Loi de Mutation des Terres Rurales, qui fixerait de façon plus précise la règle en matière de mutation, ainsi que la conduite à observer en matière de compensations financières en cas d'expropriation des terres. De même ils souhaitent l'adoption d'un modèle unifié de contrat qui fasse pièce à l'insuffisance des contrats actuels, source de contentieux.

### **La question des expropriations**

Les réquisitions, particulièrement intenses dans les années 1990 et 2000, sont une série de fièvres de clôture qui animent les collectivités territoriales locales. Le schéma est généralement le suivant : la collectivité réquisitionne de la terre arable, indemnise les paysans sur des bases souvent contestées et contestables, gèle ensuite le terrain jusqu'à ce qu'une offre commerciale intéressante se présente (à moins que la réquisition ait lieu parce qu'on a déjà un acquéreur en vue), et finit par réaliser un bénéfice considérable, parce que le prix de vente est hors de proportion avec le prix que la collectivité a payé aux paysans pour les indemniser. L'argent va ensuite dans les caisses de la collectivité où il contribue au budget local, en raison d'une vraie contrainte financière, mais aussi dans la poche personnelle des élus, car la corruption est importante. On connaît aussi des cas de ventes successives, jusqu'à quatre ou cinq fois, quand les différents échelons administratifs s'emparent du filon pour prendre leur part à chaque revente (le village, le canton, le bourg, le district, enfin la ville).

Quels sont les effets au niveau des titulaires des droits forfaitaires ? Le droit d'usage forfaitaire est imprescriptible le temps du contrat, mais avec la réserve considérable que représente la planification unifiée de l'État et de la collectivité. Autrement dit, lorsque le terrain qui donne lieu à un droit d'usage est situé dans une zone d'expropriation, l'usager exproprié ne peut que demander une réaffectation de droit d'usage sur un autre terrain.

Comme la plupart des maisons rurales n'ont pas de certificats de propriété et qu'on ne peut pas enregistrer les mutations (alors que la situation est plus avancée pour les zones urbaines), en cas d'expropriation par l'État, cette absence de titre interdit l'indemnisation et génère du contentieux.

### **La structure foncière**

C'est à travers les questions de définition du régime juridique foncier et notamment des transmissions qu'on mesure les caractères de la structure foncière actuelle en Chine rurale.

La structure est un mélange original et délicat de domanialité\*, de communauté et de libéralisation par le contrat qui témoigne de la difficulté ou même de l'impossibilité de passer d'une forme à une autre et de définir un régime agraire acceptable dans la durée. Le système emprunte des traits au modèle communautaire puisque la gestion du sol et de son usage se fait dans l'unité d'économie collective qui est une unité locale. Cependant celle-ci n'est pas une pure et simple communauté paysanne. Il y a domanialité par le fait que la propriété privée n'existe pas (ce qui est aussi le cas des systèmes communautaires), mais surtout parce que la propriété collective est largement encadrée par l'État et ses rouages administratifs.

L'appropriation foncière est définie comme un « socialist public ownership of land » qui se subdivise en deux formes : « ownership by the whole people » et « ownership by the



collectives » (d'après la traduction anglaise de la loi de 1986, révisée en 1998 et en 2004 et publiée dans la base FAOLEX). À un principe global de domanialement, socialiste et public, s'ajoute une propriété éminente de fait, celle de l'unité d'économie collective. Dans les campagnes, sans qu'il s'agisse d'une propriété de la terre par l'État, on peut dire que le régime actuel de la terre rurale en Chine est un régime collectif, d'apparence locale et communautaire, mais fortement bureaucratisé et contrôlé en raison d'une souveraineté exercée par l'État et par le Parti Communiste Chinois.

Cependant les traits de libéralisation sont présents : possibilité d'un usage personnel de la terre concédée par le droit d'exploitation, hors de l'économie totalement planifiée de jadis et pour la durée du contrat ; possibilité de renouvellement du contrat ; possibilité de transmission, mais dans des conditions très réglementées ; rétribution au rendement.

La structure agraire mise en place par la Loi sur l'exploitation forfaitaire comporte des éléments adscriptifs\*, puisque certaines formes de transmission ne peuvent se faire qu'entre familles de la même unité d'économie collective, contrôlée par les instances de la collectivité. De même, les membres de l'unité d'économie collective disposent d'un droit de préemption en cas de mutation du droit d'exploitation.

La structure est bureaucratique. Les administrations interviennent d'abord pour définir les types de contrats de droits d'exploitation, selon la modalité mise en œuvre (profit, action ou terrain, voir plus haut). Elles interviennent ensuite à l'occasion des mutations. La loi sur l'exploitation forfaitaire a généré divers types de mutations et donc divers types de contrats lors d'un transfert : contrat de détermination du terrain ; contrat de détermination du profit ; certificat des actions ; contrat de mutation des terres rurales.

Les administrations ont une pratique dirigiste des éléments de liberté contenus dans la loi. Pour elles, les possibilités ouvertes par les lois sur la mutation du droit d'exploitation sont un outil de planification économique et les mentalités paysannes traditionnelles un obstacle. Li Yingbin, de la section des politiques et du règlement au Ministère de l'agriculture, écrit :

« La conception traditionnelle pose des difficultés pour la mutation. Les paysans qui partent travailler ou faire du commerce [comprendre : en ville] gardent toujours un sentiment de lien très fort à la terre. En raison des mentalités traditionnelles, les paysans n'ont pas de forte volonté pour transférer leurs droits d'exploitation forfaitaire ; souvent ils préfèrent laisser leurs terres en friche au lieu de mettre leurs droits en mutation »

(Li Yingbin 2013, p. 127)

Qui possède le pouvoir de décider ? Qui administre vraiment la "propriété collective" ? Les anciennes équipes de production des communes populaires sont devenues de « petits groupes paysans » moins dotés de pouvoir ; quant aux brigades de production, elles sont devenues des « villages administratifs » dirigés par le Comité du Parti et par le Comité villageois ; enfin, le village naturel, celui qui permet aux habitants de se définir au mieux, par rapport à un territoire et une histoire partagés, reprend de l'importance. Dans les campagnes chinoises, pour les habitants, le propriétaire collectif, c'est le « petit groupe paysan », niveau où la part d'informalité continue à persister ; au contraire, pour les administrateurs locaux, le propriétaire c'est le « village administratif » local, tandis que les autorités supralocales, comme celles du bourg de l'ancienne commune populaire, ont tendance à récupérer le pouvoir de disposer des terres collectives. Il y a donc, sous l'expression de « propriété collective », un flou qui autorise le maintien de pratiques héritées de la période précédente.

Telle est l'origine institutionnelle des réquisitions de terres arables. Comme le soulignent Isabelle Thireau et Hua Linshan (2007), les réquisitions montrent que les responsables savent jouer de plusieurs formes : ils réquisitionnent sur la base d'une propriété collective et d'un droit constitutionnel d'expropriation, mais ensuite revendent les mêmes terres selon les critères de l'économie de marché et de la spéculation. En d'autres termes, le sort de la terre

rurale en Chine oscille entre une forme de domanialité fonciaire\* technocratique, et une forme libérale. C'est cette profonde amiguïté que tous les commentateurs ressentent.

Comme le reconnaissent les dirigeants chinois eux-mêmes, le rôle des cadres dans la gestion du foncier a pris une telle proportion que « l'économie collective est devenue une économie de cadres », selon la formule du Premier ministre Wen Jiabao en 2005 (He Bochuan 2007, p. 130). De ce fait, la propriété collective évolue, en fait sinon en droit, vers une propriété des cadres territoriaux.

Faut-il tabler sur la durée ? Il est vrai que le système du droit d'usage forfaitaire qui rompt avec la commune rurale intégrée de l'économie socialiste précédente et oriente les paysans vers l'initiative privée est récent en Chine à l'échelle de son histoire agraire. Du fait de cette histoire, on observe qu'il n'est admis qu'avec de sérieuses réserves et qu'il est encadré de toute une série de prescriptions et de mesures destinées à limiter les effets de fluidité et de souplesse qu'il pourrait avoir. L'argument égalitaire et redistributif (ne pas donner plus d'un droit d'usage et plus d'une habitation à chaque ménage pour servir tout le monde), qui est évidemment une réalité sociale chinoise et une nécessité, sert aussi à habiller des pratiques adscriptives et bureaucratiques qui ne sont pas moins que l'exercice d'une forme de pouvoir dans le cadre de l'unité villageoise.

Pour autant, le droit d'usage forfaitaire présente des caractéristiques originales qui le distinguent des autres formes d'usufruit. L'idée principale est que le droit d'usage n'apporte pas une simple valeur d'usage, mais constituerait « une valeur de sécurité sociale » (Xue Lan 2013, p. 218). Il est conçu comme un élément de sécurisation foncière, bien que les cas d'expropriation aux conséquences brutales pour les paysans évincés attirent l'attention exactement sur l'inverse.

Il est intéressant d'observer que le notariat chinois, qui se trouve en première ligne lors mutations foncières, notamment parce que celles-ci passent par des contrats civils, est une institution sociale que le pouvoir met délibérément en place pour former un premier niveau de résolution des tensions. Le notaire exerce un rôle de consultant ou d'expert juridique dans un pays où l'amoncellement des Lois, des Réglements et des Avis oblige à une veille juridique importante. Il diffuse la connaissance juridique dans des milieux ruraux qui n'imaginent pas son rôle.

Cependant, la réaffirmation du droit de propriété dans la loi de 2007 ne doit pas laisser croire que l'évolution vers la propriété privée soit inéluctable et rapide. Ce que réaffirme cette loi, c'est autant la propriété collective que la propriété individuelle. Isabelle Thireau et Hua Linshan (2007, p. 16) écrivent :

« La notion de propriété regagne, dès lors, une place qu'elle avait perdue, comme l'atteste la "loi sur la propriété" adoptée le 16 mars 2007 et visant à protéger les droits de propriété détenus par les individus, les collectivités et surtout l'État. Soulignons que, loin de procéder à une privatisation des terres arables, ce texte réaffirme le régime de propriété collective qui les gouverne tout en s'efforçant d'apporter quelques garanties aux droits d'usage privés que détiennent les foyers. »

-----  
Définitions  
-----

**Adscriptif** — qualifie les formes de rattachement obligatoire au lieu. Dans le régime foncier chinois, l'adscriptio se marque par le fait que droits d'exploitation forfaitaire ne sont pas rattachés à la personne et ne peuvent pas évoluer avec elle, mais sont liés au sol et régis par la collectivité ; en outre,

les droits forfaitaires ne peuvent être tenus que par des personnes inscrites à l'état civil du lieu. Le terme vient de l'*adscriptio* antique, qui désignait l'attachement juridique, physique et fiscal des colons au domaine et à la collectivité, avec interdiction de les quitter.

**Domanialité** — C'est une situation dans laquelle le rapport de propriété est étroitement déterminé voire confondu avec la souveraineté globale sur le sol, sans qu'il soit possible de définir le rapport de propriété de façon strictement indépendante de cette souveraineté globale, que celle-ci soit exercée par l'État, un souverain ou par une collectivité locale agissant souverainement. Dans les situations de domanialité, la propriété en tant que mode séparé d'appropriation n'est pas concevable, et en ce sens "n'existe" pas. Dans les communes rurales de Chine, aujourd'hui, la situation juridique fait que le statut du sol et des familles ressortit d'un mélange entre des formes domaniales, des formes communautaires et des formes libérales.

**Domanialité fonciaire** — Je nomme ainsi (fonciaire venant de *fundus*) le type de domanialité dans lequel les communautés paysannes sont organisées et gérées dans des unités territoriales où l'autorité peut procéder à l'inscription des personnes et des familles, à la gestion de leur attribution de terres, et au contrôle des mutations, à la perception des taxes, etc. de façon généralement coercitive. Selon les cas, l'autorité peut être aristocratique (dans de nombreux systèmes fonciers historiques) ou technocratique (dans les systèmes fonciers socialistes collectivistes). Selon les cas historiques, à ce caractère général s'ajoute tel ou tel critère de définition : domanialité fonciaire fiscale, de service, à bénéfice, etc.

**Formes d'appropriation (matériaux typologiques)** — Dans un ouvrage à paraître, j'ai été conduit à proposer les matériaux typologiques pour une histoire des formes d'appropriation. J'ai distingué des formes coutumières (ou « en communs ») ; des formes domaniales coloniales ; des formes domaniales fonciaires, les unes aristocratiques, les autres technocratiques et collectivistes ; des formes libérales ; des formes publiques de conception moderne ; enfin des formes réservataires. C'est la combinaison inégale entre ces formes qui fait la nature des régimes fonciers.

GC juillet 2013

## Bibliographie

- BOCHUAN He, La crise agraire en Chine, dans *Etudes rurales, D'une illégitimité à l'autre dans la Chine rurale contemporaine*, n° 79, Janvier-juin 2007, p. 117-132. <http://www.cairn.info/revue-etudes-rurales-2007-1-page-117.htm>
- FEIZHOU Zhou, Comment les gouvernements locaux s'enrichissent, dans *Etudes rurales, D'une illégitimité à l'autre dans la Chine rurale contemporaine*, n° 79, Janvier-juin 2007, p. 133-154. <http://www.cairn.info/revue-etudes-rurales-2007-1-page-133.htm>
- HANSHENG Wang et Shen JING, La formation des droits de propriété dans les campagnes, dans *Etudes rurales, D'une illégitimité à l'autre dans la Chine rurale contemporaine*, n° 79, Janvier-juin 2007, p. 193-212. <http://www.cairn.info/revue-etudes-rurales-2007-1-page-193.htm>
- JIANG Yunyao — L'enregistrement du contrat notarié de mise en circulation du droit d'exploitation forfaitaire des terres rurales, dans MA Hongjun (dir), *Notariat Espace rural Développement. Dialogue franco-chinois sur l'exploitation et la transmission des terres*, Éditions Notaires de France et Peking University Press 2013, p. 225-236.
- LI Qingsong — Le projet de reboisement des terres cultivées en Chine, dans MA Hongjun (dir), *Notariat Espace rural Développement. Dialogue franco-chinois sur l'exploitation et la transmission des terres*, Éditions Notaires de France et Peking University Press 2013, p. 51-54.
- LI Qingsong — Questions juridiques relatives à la mutation et aux contrats des droits forestiers, dans MA Hongjun (dir), *Notariat Espace rural Développement. Dialogue franco-chinois sur l'exploitation et la transmission des terres*, Éditions Notaires de France et Peking University Press 2013, p. 181-184.
- LI Xiandong — Intervention, dans MA Hongjun (dir), *Notariat Espace rural Développement. Dialogue franco-chinois sur l'exploitation et la transmission des terres*, Éditions Notaires de France et Peking University Press 2013, p. 37-40.

- LI Yingbin — Exploitation forfaitaire des terres rurales en Chine, dans MA Hongjun (dir), *Notariat Espace rural Développement. Dialogue franco-chinois sur l'exploitation et la transmission des terres*, Éditions Notaires de France et Peking University Press 2013, p. 31-36.
- LI Yingbin — L'état actuel de la mutation des droits d'exploitation des terres rurales et ses problèmes, dans MA Hongjun (dir), *Notariat Espace rural Développement. Dialogue franco-chinois sur l'exploitation et la transmission des terres*, Éditions Notaires de France et Peking University Press 2013, p. 124-128.
- LIANG Gensheng — Recherches sur les caractéristiques, les applications juridiques et les mesures de supervision de la mutation des droits d'exploitation forfaitaire des terres rurales, dans MA Hongjun (dir), *Notariat Espace rural Développement. Dialogue franco-chinois sur l'exploitation et la transmission des terres*, Éditions Notaires de France et Peking University Press 2013, p. 237-261.
- Association du Notariat de la Province du Shanxi, succursale de Linfen — Discussion sur la mise à disposition des terrains à construction en zone rurale et sur la mutation des habitations, dans MA Hongjun (dir), *Notariat Espace rural Développement. Dialogue franco-chinois sur l'exploitation et la transmission des terres*, Éditions Notaires de France et Peking University Press 2013, p. 203-214.
- TAO Jing — Recherches sur la certification notariale de la succession et la donation des maisons construites sur les terrains d'habitation en zone rurale, dans MA Hongjun (dir), *Notariat Espace rural Développement. Dialogue franco-chinois sur l'exploitation et la transmission des terres*, Éditions Notaires de France et Peking University Press 2013, p. 185-202.
- THIREAU Isabelle et Hua LINSHAN, D'une illégitimité à l'autre dans la Chine rurale contemporaine, Introduction, dans *Etudes rurales, D'une illégitimité à l'autre dans la Chine rurale contemporaine*, n° 79, Janvier-juin 2007, p. 9-18. <http://www.cairn.info/revue-etudes-rurales-2007-1.htm>
- XUE Lan — Quelques points à clarifier sur les contrats forfaitaires des terres en zone rurale et les questions communes auxquelles il faut prêter attention au cours de l'authentification des contrats, dans MA Hongjun (dir), *Notariat Espace rural Développement. Dialogue franco-chinois sur l'exploitation et la transmission des terres*, Éditions Notaires de France et Peking University Press 2013, p. 215-224.
- YAN Jianming — Enquêtes et recherches sur les services du notariat à « l'agriculture, la campagne et l'agriculteur » dans la province du Zhejiang et la province de l'Anhui, dans MA Hongjun (dir), *Notariat Espace rural Développement. Dialogue franco-chinois sur l'exploitation et la transmission des terres*, Éditions Notaires de France et Peking University Press 2013, p. 262-269).
- ZHOU Xin — Situation relative à la mutation des droits d'exploitation forfaitaire des terres rurales de Beijing, dans MA Hongjun (dir), *Notariat Espace rural Développement. Dialogue franco-chinois sur l'exploitation et la transmission des terres*, Éditions Notaires de France et Peking University Press 2013, p. 13-21.

(ouvrage à paraître)

Gérard CHOUQUER, *L'appropriation foncière. Domanialité, communauté et propriété de la terre, de l'Antiquité à nos jours.*