

Réforme agraire et pauvreté en Asie de l'Est

Martin Ravallion et Dominique van de Walle

Quels enseignements tirer de la réforme agraire au Vietnam?

LA CHINE et le Vietnam ont réalisé des progrès considérables dans la lutte contre la pauvreté, et il semble que la croissance économique rurale ait largement contribué à cette réussite. À partir de la définition de la pauvreté propre à chaque pays, et en supposant que le seuil de pauvreté reste constant sur la durée, on estime que la pauvreté en Chine a chuté de 50 % en 1981 à 20 % environ en 1991 et à 5 % en 2005. Au Vietnam, elle est passée de 60 % environ en 1993 à 20 % en 2004.

Hormis la main-d'œuvre, la terre est le principal actif de toute économie rurale en développement. Les institutions chargées de fixer les modalités d'utilisation des terres sont donc au cœur de la lutte contre la pauvreté. La Chine et le Vietnam ont mis en œuvre de

vastes programmes de réforme foncière. Cet article examine le rôle de ces réformes dans les progrès enregistrés par la suite dans la lutte contre la pauvreté et en tire des enseignements pour l'avenir.

Nous examinons également les leçons que la Chine pourrait apprendre de l'expérience différente du Vietnam en matière de politique foncière et que d'autres pays pourraient tirer de la réussite de ces deux pays. À cet égard, on pourrait citer notamment l'importance du secteur agricole au tout début d'un processus de croissance axée sur la réduction de la pauvreté, le rôle potentiel des réformes favorables à l'économie de marché dans la lutte contre la pauvreté absolue et la nécessité de gérer les tensions susceptibles de creuser les inégalités pendant l'exécution des réformes.



La fin du collectivisme

Dans les années 80 et 90, la Chine et le Vietnam ont engagé une véritable refonte des lois et règlements nationaux régissant les terres agricoles. Auparavant, les deux pays avaient opté pour la collectivisation de l'agriculture, mais se sont rendu compte que ce système était inefficace.

Si l'agriculture collectiviste garantissait un faible niveau d'inégalités dans chaque commune, elle était préjudiciable à l'efficacité, car le fait de travailler en brigades pléthoriques et l'obligation de partager la production n'incitaient pas à l'effort. Les coopératives et les fermes collectives ont donc été démantelées et les terres réparties entre les ménages, qui ont dû accepter de fournir à l'État une partie de la production, en conservant le reste pour la consommation ou la vente. À l'évidence, ce système était plus incitatif et la production agricole s'est accrue en conséquence dans les deux pays.

Après cette étape importante, les institutions agraires ont fait l'objet de réformes propices à l'économie de marché dans les deux pays, même si le Vietnam a été plus loin dans cette direction. En effet, la Chine n'a pas encore pris la mesure radicale mais controversée de créer un marché légal des droits d'occupation des terres.

Le bilan des réformes

Les réformes menées en Chine et au Vietnam ne visaient pas uniquement à améliorer l'efficacité. Des réformes agraires aux résultats très inéquitables auraient engendré une résistance populaire à court terme et éventuellement miné la lutte contre la pauvreté en limitant les possibilités économiques pour une grande partie de la population. Les perspectives de réforme dans d'autres domaines d'intervention des pouvoirs publics auraient également été menacées si les premières réformes agraires avaient donné lieu à un sentiment d'échec.

Toutefois, les autorités ont rencontré une difficulté majeure qui aurait pu dérailler le processus de réforme. Comme dans bien d'autres pays en développement, l'administration centrale a dû miser fortement sur la décentralisation de la mise en œuvre des réformes jusqu'au niveau de la commune. D'aucuns ont alors craint que les élites locales — dont les intérêts ne sont pas compatibles avec les objectifs du pouvoir central — ne détournent le processus à leur profit. Ces craintes étaient-elles justifiées? Notre étude a porté sur les réformes agraires au Vietnam, que nous avons comparées à d'autres observations du processus en Chine. Nous avons d'abord étudié les modalités d'attribution des droits d'occupation des terres au Vietnam lors du démantèlement des fermes collectives. Les autorités ont dû distribuer aux ménages les droits fonciers sur la quasi-totalité des terres agricole du Vietnam, pays où les trois-quarts de la main-d'œuvre dépendaient directement de l'agriculture.

Nous avons utilisé des modèles économétriques de la consommation des ménages et du comportement des cadres locaux du Parti pour comparer la répartition administrative des terres décidée lors de la décollectivisation à des répartitions contrefactuelles explicites. L'un des modèles était une répartition équitable où les terres auraient été également distribuées entre les communes et un autre visait l'affectation qui aurait maximisé la consommation globale — l'allocation du marché compétitif

d'après nos hypothèses. Le modèle reliant la consommation à la propriété foncière (et à d'autres variables explicatives) a servi à simuler ces scénarios contrefactuels; les méthodes utilisées sont décrites en détail par Ravallion et van de Walle (2008).

Les résultats de notre étude ne confirment pas l'image, présentée par certains commentateurs, d'une répartition foncière injuste en raison de la mainmise des cadres locaux sur le processus. Toutefois, l'affectation observée est nettement différente de celle que l'on aurait escompté d'une privatisation concurrentielle à des prix d'équilibre du marché. Une affectation efficace sur le plan de la consommation aurait accordé plus de poids au niveau d'instruction des ménages et moins de poids à la taille des ménages, à la population active, aux groupes minoritaires et aux chefs de famille de sexe masculin. La réforme a renforcé les inégalités existantes entre hommes et femmes en faveur des hommes chefs de famille et au détriment de l'efficacité. Rien n'indique que la répartition foncière ait indûment favorisé les titulaires d'emplois publics ou semi-publics.

La réforme menée au Vietnam afin de privatiser les droits d'occupation des terres a produit des résultats plus équitables qu'on ne l'aurait attendu d'une distribution foncière entièrement efficiente résultant du libre jeu des forces du marché. La réforme a certes fait des gagnants et des perdants par rapport à une répartition du marché efficiente, mais les gains ont eu tendance à favoriser les pauvres. On le voit d'ailleurs au graphique 1, qui indique les pertes estimatives des ménages agricoles échantillonnés — mesurées à l'aune de l'affectation foncière du marché — par rapport à la consommation initiale. Le quadrant inférieur gauche indique des gains nets plus importants (pertes négatives) pour les pauvres.

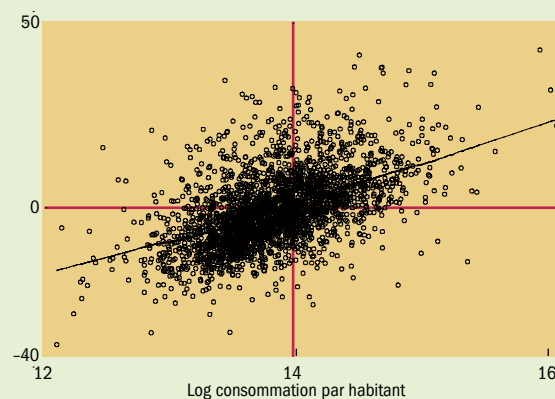
Nos résultats montrent que les autorités se sont efforcées de protéger les plus démunis et de réduire les inégalités globales, aux dépens de la consommation globale. La solution choisie supposait un arbitrage entre équité et productivité, ce qui prouve que ces deux objectifs étaient perçus de manière

Graphique 1

Une réforme favorable aux pauvres

Par rapport à une répartition du marché, les réformes axées sur les droits d'utilisation des terres ont favorisé les pauvres au Vietnam.

(pourcentage de perte entre la répartition effective et la répartition efficiente)



Source : Ravallion and van de Walle (2008).

Note : La ligne verticale indique le seuil de pauvreté rurale au Vietnam.

positive. Nos observations (plus fortuites) et d'autres indices donnent à penser qu'il en a probablement été de même pour la décollectivisation en Chine.

Les gagnants et les perdants de la réforme

En Chine, un ménage agricole ne peut pas vendre ses terres pour financer une nouvelle entreprise non agricole ou déménager en ville pour chercher du travail. La terre n'est pas un actif commercialisable, mais elle est attribuée, voire réattribuée, par l'administration locale, parfois avec l'intervention de l'assemblée du village. D'aucuns déplorent depuis longtemps l'inefficacité de ce système, se demandant en particulier si les meilleurs agriculteurs obtiennent assez de terres et si le risque de perdre des droits fonciers (déjà limités) ne décourage pas l'investissement agricole, ne rend pas le travail non agricole moins attractif et ne nuit pas à l'esprit d'entreprise.

Répondant à ces préoccupations, le gouvernement chinois a voulu décourager les redistributions foncières. De plus, les accords de location de terres entre agriculteurs se sont généralisés; bien que ces accords soient souvent officieux (verbaux) entre amis et membres d'une même famille, ils ont probablement contribué à rendre la répartition foncière plus efficiente en l'absence d'un marché légal des droits d'occupation des terres.

Le Vietnam a emprunté une voie différente. La nouvelle loi foncière promulguée en 1993 visait à favoriser la libre transaction des droits d'utilisation des terres. Mais la controverse fut vive. Selon certains observateurs, cette réforme permettrait de mieux s'approcher d'une allocation efficiente, mais aux dépens de l'équité. La perspective de voir resurgir une différenciation sociale — le retour d'un prolétariat rural — a donné lieu à un vif débat sur le bien-fondé des efforts déployés par le Vietnam pour libéraliser les marchés fonciers. La Chine a aussi éprouvé cette inquiétude dont on peut dire qu'elle a été le principal facteur ayant empêché une réforme des lois foncières axée sur le marché.

Dans certains milieux, il existe depuis longtemps une théorie selon laquelle, même si l'on commence sur un pied d'égalité, le mécanisme du marché engendrera un surcroît d'inégalité. Toutefois, les mêmes caractéristiques qui ont contribué à une répartition équitable au moment de la décollectivisation — notamment un capital humain relativement important et uniforme — pourraient bien avoir eu pour effet de modérer toute force susceptible de créer des inégalités engendrées par la jeune économie de marché. En outre, le fait que d'autres réformes de politique économique, y compris la libéralisation accrue des politiques extérieures, aient ouvert de nouvelles possibilités de diversification et de croissance a manifestement influé sur l'issue de ces réformes.

Que révèle notre étude sur le Vietnam? Certains indices montrent qu'après les réformes juridiques visant la mise en place d'un marché des droits fonciers, les terres ont été redistribuées d'une manière qui a atténué les carences de l'affectation foncière initiale par l'administration. Les ménages ayant débuté avec une quantité de terres à cultures annuelles trop faible (ou trop élevée) pour être efficiente ont eu tendance à accroître (ou à réduire) leurs avoirs fonciers au fil du temps. L'ajustement n'a pas été rapide; dans l'ensemble, un tiers seulement de l'écart initial proportionné entre l'allocation effective et l'allocation efficiente

a été résorbé au bout de cinq ans. De plus, les autorités locales ont continué d'intervenir dans certaines régions. Mais il semble que le mécanisme du marché ait commencé à s'imposer.

Le marché a fonctionné plus rapidement pour certaines catégories de ménages que pour d'autres. Globalement, la transition a été favorable à ceux qui avaient trop peu de terres au départ. Le rythme de l'ajustement au marché a également varié selon les lieux et les chocs démographiques, et le nouveau processus de marché a avantagé les ménages établis depuis longtemps dans la communauté, plus instruits et possédant plus de terres dans d'autres catégories (que les terres à cultures annuelles).

Ces gains de productivité résultant de la mise en place des marchés fonciers ont-ils eu lieu aux dépens des pauvres? Il n'est pas étonnant de constater une hausse du nombre de paysans sans terre. De nombreux agriculteurs vont sans doute profiter d'occasions nouvelles d'employer autrement leurs moyens limités, en achetant notamment des biens de consommation durables et des logements. Mais nul doute qu'une telle réforme fera aussi des victimes. Il peut y avoir des pertes de bien-être pour les paysans qui étaient déjà sans terre, pour ceux qui avaient des salaires supérieurs avant la réforme et pour les agriculteurs qui découvrent que d'autres avantages fournis par les coopératives ont été supprimés dès qu'ils n'ont plus eu de rôle à jouer dans le processus de distribution foncière.

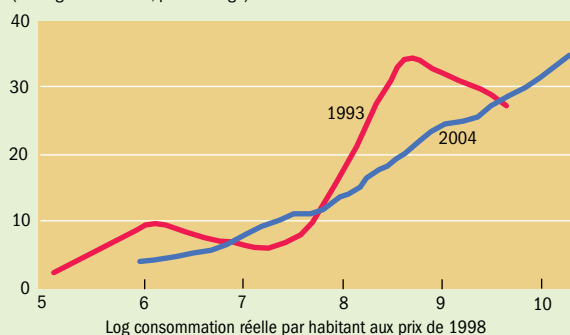
Notre analyse des données d'enquête pour le Vietnam — qui couvrent une décennie après les réformes légales mettant en place les marchés de droits d'utilisation des terres — confirme la hausse escomptée du nombre de paysans sans terre chez un grand nombre de pauvres. De même, ce furent initialement les pauvres qui ont connu l'urbanisation la plus rapide dans le temps. Cependant, la proportion de paysans sans terre après la réforme tend à être plus élevée au sein de la population rurale non pauvre au Vietnam dans son ensemble. C'est ce que montre le graphique 2, qui indique la proportion moyenne de paysans sans terre par rapport à la consommation des ménages par habitant en 1993 et 2004. L'analyse empirique montre que, dans l'ensemble, ce ne sont pas les pauvres de l'époque qui ont saisi les occasions

Graphique 2

Transition

Les plus pauvres ont le moins de chances d'avoir des terres, mais le nombre de sans-terre a augmenté vers le milieu (dense) de la distribution.

(ménages sans terre, pourcentage)



Source : Ravallion and van de Walle (2008).

nouvelles de vendre (ou d'acheter) des terres et d'obtenir des titres fonciers, mais les foyers relativement aisés. L'accès au crédit institutionnalisé semble s'être globalement amélioré (et avoir supplanté le crédit informel), quoique de façon plus marquée pour les ménages plus fortunés. Parmi les ménages pauvres, les paysans sans terre sont moins susceptibles d'obtenir un crédit de source officielle, notamment des programmes anti-pauvreté.

Peu d'éléments tendent à prouver qu'au Vietnam, l'augmentation du nombre de paysans sans terre a diminué les avantages que les pauvres ont tiré de la distribution relativement équitable des droits fonciers au moment de la décollectivisation. Même dans le delta du Mékong au sud du pays, où il y a des signes de différenciation sociale, la pauvreté a reculé chez les paysans sans terre, mais plus lentement que chez les propriétaires fonciers. Mais nous n'avons trouvé aucune manifestation de cette tendance ailleurs au Vietnam; en règle générale, les paysans sans terre affichent des taux de réduction de la pauvreté analogues (voire supérieurs) à ceux des propriétaires fonciers.

Dans l'ensemble, la hausse du nombre de paysans sans terre semble avoir stimulé la lutte contre la pauvreté au Vietnam, les ménages agricoles saisissant des occasions nouvelles, notamment sur le marché du travail. Pour autant, toute mesure des pouvoirs publics décourageant la propriété foncière ne fera pas reculer la pauvreté; c'est une chose de donner aux gens la possibilité de vendre leurs terres pour exploiter des créneaux plus rémunérateurs; c'en est une autre d'imposer de tels changements en contraignant les agriculteurs à vendre leurs terres. Les pouvoirs publics devraient plutôt veiller à ce que les marchés fonciers fonctionnent mieux pour les pauvres et déployer des efforts supplémentaires pour accroître les débouchés non agricoles, notamment pour les pauvres sans terre des régions rurales, qui ont plus de mal à accéder au crédit pour financer des entreprises non agricoles.

Quels enseignements en tirer?

Au début de cet article, nous avons relevé des similitudes et des différences entre les réformes agraires au Vietnam et en Chine. Des facteurs historiques et contextuels expliquent les différences entre les politiques appliquées dans les deux pays. Par exemple, le collectivisme agricole était une tradition plus ancrée en Chine et (contrairement au Vietnam) avait largement réussi à évincer l'économie paysanne/familiale. Cela suffit à expliquer que la transition ait été plus rapide au Vietnam.

Même si les différences entre les deux pays ont considérablement influé sur les mesures adoptées, la Chine ne saurait négliger les leçons de l'expérience de son voisin. La solution plus radicale du Vietnam qui a consisté à établir un marché foncier n'a pas eu les terribles conséquences annoncées par ceux qui préféraient le modèle chinois d'allocation administrative des terres. Alors qu'on est parti d'une distribution foncière relativement équitable, la mise en place d'un marché libre n'a pas été source de périls et de pauvreté pour la population rurale, même s'il y a eu des gagnants et des perdants (comme dans toute grande réforme de politique économique). L'expérience du Vietnam nous rappelle aussi que les gains de productivité ne surviennent pas du jour au lendemain et peuvent parfois mettre de nombreuses années à se concrétiser. Mais on peut en attendre, y compris pour les pauvres.

D'autres pays pourraient s'inspirer de cette expérience. Au moment où de nombreux pays en développement s'efforcent d'accroître leur production agricole face à l'explosion du prix des denrées alimentaires, ils devraient s'intéresser de près aux réformes qui pourraient être nécessaires pour permettre aux agriculteurs de répondre aux incitations du marché. Les réformes seront propres à chaque pays, mais les pays dotés de politiques foncières du type de celles que le Vietnam a si bien réussi à démanteler auraient intérêt à étudier cette expérience.

Il existe des leçons plus générales pour d'autres pays encore, au-delà des réformes spécifiques des politiques foncières engagées en Chine et au Vietnam, dont l'expérience confirme que les réformes peuvent fonctionner si elles tiennent compte du contexte, et notamment des facteurs relatifs à l'équité et l'issue du processus. L'expérience confirme par ailleurs que les pauvres peuvent réagir aux incitations du marché si on leur en donne l'occasion. Enfin, l'expérience de la Chine et du Vietnam confirme l'importance d'institutions publiques solides (y compris au niveau local) et de gouvernants déterminés à réduire la pauvreté.

Il s'agit là de leçons génériques. Soulignons une leçon plus spécifique : la grande priorité que les deux pays ont accordé à l'agriculture et au développement rural au début de leur réforme. Ce choix a d'emblée été favorable aux plus démunis et a jeté les bases de la réussite des réformes ultérieures. L'importance accordée à ce secteur a aussi contribué à atténuer les pressions visant un accroissement des inégalités (même si le Vietnam a mieux réussi que la Chine à limiter les inégalités). Pourtant, bien des pays en développement et à faible revenu, essentiellement ruraux, pensent pouvoir relancer leurs économies en développant rapidement un secteur manufacturier moderne et à forte intensité de capital, négligeant souvent leurs secteurs agricoles. Cette politique a eu des résultats décevants, surtout dans les pays qui présentent déjà de fortes inégalités en matière de développement des ressources humaines; elle peut même aggraver la pauvreté à travers les moyens de financement (notamment une lourde imposition de l'agriculture) et les nécessaires distorsions de prix.

Les économies pauvres, surtout rurales, ne sauraient raisonnablement contourner les étapes clés qui consistent à promouvoir activement le développement agricole et rural que la Chine et le Vietnam ont franchies au début de leurs réformes. C'est un message important pour les nombreux pays à faible revenu d'aujourd'hui, qui aspirent aux victoires que ces deux pays ont remportées contre la pauvreté absolue. ■

Martin Ravallion est Directeur du Département des études de la Banque mondiale, et Dominique van de Walle économiste en chef du Groupe chargé de l'égalité entre les sexes (Réseau pour la lutte contre la pauvreté et pour la gestion économique) de la Banque mondiale.

Bibliographie :

Ravallion, Martin, and Dominique van de Walle, 2008, Land in Transition: Reform and Poverty in Rural Vietnam (Palgrave Macmillan and World Bank).

Ravallion, Martin, 2008, "Are There Lessons for Africa from China's Success Against Poverty?" Policy Research Working Paper 4463 (Washington: World Bank).