

**Cycle International Long  
Master en Administration Publique**

**Offre des Biens Publics en Milieu Rural**

Mémoire présenté par  
**M. ZHAO BIN**

Sous la direction de  
M. Renaud DORANDEU  
Professeur des Universités  
Directeur des Etudes, ENA

# Table des matières

<b>Introduction</b>		<b>1.</b>
<b>Partie I</b>	<b>L'offre des biens publics en milieu rural en Chine : Etat de lieu</b>	<b>9.</b>
1.	L'offre des 7 principaux biens publics en milieu rural	9.
2.	Les inégalités dans l'offre des biens publics	12.
3.	L'inefficacité dans l'offre des biens publics en milieu rural	17.
4.	Les principales causes des inégalités et de l'efficacité de l'offre des biens publics en milieu rural	20.
<b>Partie II</b>	<b>Pour une meilleure offre des biens publics en milieu rural</b>	<b>28.</b>
1.	La théorie de l'offre efficiente des biens publics et son application en Chine	28.
2.	Les expériences d'autres pays du monde sur l'offre des biens publics en milieu rural	29.
3.	La priorité : la redéfinition du rôle de chaque intervenant dans l'offre des biens publics	32.
4.	L'objectif : réaliser l'égalité de droits à l'offre des biens publics entre les populations urbaine et rurale	36.
5.	5. La nouvelle politique publique rurale	37.
6.	Les mesures immédiates	40.
<b>Conclusion</b>		<b>48.</b>

# INTRODUCTION

La Chine est un pays à dominante rurale, même si dans son économie l'agriculture n'occupe qu'une place secondaire. En 2005, la contribution agricole au PIB de la Chine est à la hauteur de 12.6%, loin derrière l'industrie (47.5%) et le tertiaire (39.9%). Or, malgré le fait que la population urbaine a presque triplé pendant moins de 30 ans<sup>1</sup>, 57% de chinois (750 millions) vivent toujours à la campagne. Grâce à la politique de réforme agricole mise en œuvre en 1978, la population rurale a vu sensiblement s'améliorer leur condition de vie et plus de 200 millions de paysans ont réussi à sortir de l'état de la pauvreté absolue. A court terme, la lutte contre la pauvreté reste une tâche très lourde pour les autorités chinoises. Mais elle n'est plus la priorité<sup>2</sup> de la politique publique à moyen et long terme. Une attention accrue est accordée au développement d'une économie rurale plus viable et plus compétitive. Et la réussite de cette nouvelle approche dépend largement de la quantité et de la qualité de l'offre des biens et services publics en milieu rural.

## **La définition des biens publics et de l'offre des biens publics**

Selon la définition de Paul SAMUELSON, les biens publics (*public goods*) sont des biens non rivaux et non exclusifs. La non-exclusivité signifie que tous ont accès à un bien, même s'ils n'ont pas participé au coût de sa production. Le principe de non-rivalité implique que la consommation d'un seul n'affecte en rien celle des autres. A ces deux propriétés centrales s'ajoutent deux autres notions étroitement liées à celle de bien public : le terme d'externalité se réfère aux situations dans lesquelles les coûts ou les bénéfices d'un bien n'apparaissent pas dans le prix du bien lui-même (le coût de l'impact rejaillit non sur les acteurs directement responsables mais sur les autres) ; le terme de *free rider* désigne le comportement individualiste d'acteurs qui consomment un bien sans vouloir en supporter le coût. Seuls les produits et services qui répondent strictement à ces critères de non exclusivité et de non rivalité sont considérés par les

---

<sup>1</sup> En Chine, la population urbaine est passé de 190 millions en 1980 à 560 millions en 2005.

<sup>2</sup> En 2005, la population pauvre est de 28 millions à la campagne chinoise, soit 2.8% de la population rurale, alors qu'elle était 9 fois plus nombreuse (250 millions) en 1978.

économistes libéraux comme les biens publics purs. Ceux qui ne respectent que l'un des deux critères sont classés comme des biens publics impurs.

Compte tenu de l'existence de l'externalité, la production des biens publics ne peut pas être confiée qu'au marché. Sa mise en œuvre est surtout entravée

- ▶ par des pratiques de passager clandestin (celui qui profite du bien sans contribuer à son élaboration ou à son maintien) ;

- ▶ par le dilemme du prisonnier (celui-ci met en œuvre des personnes qui n'ont pas toutes les conditions et les informations requises pour coopérer efficacement et faire des choix judicieux ; ils font donc des choix sans concertation qui se révèlent peu avantageux pour eux individuellement et aussi pour eux dans leur ensemble) ;

- ▶ par les comportements moutonniers.

Dans ces circonstances, le pouvoir public doit intervenir. Il remplace les acteurs privés dans la production des biens publics purs et le coût de production est récompensé par les prix payés par les entreprises et individus (taxes et impôts) pour la consommation de ces biens. En ce qui concerne les biens publics impurs, le mécanisme de marché ne fonctionne que de manière partielle. Ils pourraient donc être produits soit par les services publics, soit par les privés avec la subvention publique, soit sous forme de partenariat public-privé. Le prix de ce genre de produits est composé de deux parties. Les usagers payent les taxes et impôts pour la partie à caractère de biens publics et les redevances pour la partie à caractère de biens privés.

Avec l'évolution du temps, un 3<sup>ème</sup> critère est rajouté pour définir les biens publics : les biens publics sont censés prendre en compte l'intérêt général présent et futur. Ils revêtent ainsi une signification dans la promotion de la justice sociale (la mise en place en France du système de la sécurité sociale).

Parmi les biens publics, certains sont consommables par l'ensemble de la population du pays alors que les autres sont destinés exclusivement à la population d'un territoire donné. Selon le principe défini par l'économiste britannique C.F. BASTABLE sur la répartition des dépenses

publiques entre le gouvernement central et les gouvernements locaux, les premiers doivent être offerts par l'Etat et les secondes principalement par les collectivités territoriales.

Le principe d'égalité est fondamental dans l'offre des biens publics. Il comporte trois volets :

1. l'égalité dans le processus de consommation des biens publics. En raison de leur non-exclusivité et non-rivalité, il est quasiment impossible d'éliminer le phénomène de *free rider* dans le processus de consommation des biens publics. Autrement dit, tous ont le droit de consommer ou d'utiliser les biens publics et la consommation de ces biens par un usager ne peuvent entraîner aucune réduction de la consommation des autres usagers. Tous sont égaux dans l'exercice de ce droit.

2. l'égalité dans le mécanisme de l'offre des biens publics. Dans l'économie de marché, les entreprises et individus ne sont pas motivés pour la production des biens publics par peur d'effet de *free rider*. Pour remédier à l'inefficacité du mécanisme de marché, le pouvoir public doit mettre en place un système de production et d'offre juste et équitable afin de fournir les biens publics à tous les membres de la société. Ainsi, les pauvres paient moins chers la consommation des biens publics que les riches : moins de participation à la production des biens publics purs (taxes et impôts) ; prix avantageux ou même gratuité pour l'utilisation des biens publics impurs

3. l'égalité dans le choix de l'offre des biens publics. L'offre des biens publics vise non seulement à remédier à l'inefficacité du marché, mais aussi à préserver l'intérêt général afin d'assurer l'optimisation des biens-être de tous et de chacun. Cela suppose que le pouvoir public a la responsabilité de produire et d'offrir les biens publics conformément à la volonté générale de la population et que la réalisation de bénéfices ne doit jamais être le 1<sup>er</sup> objectif de l'offre des biens publics.

Certes, le pouvoir public ne peut pas complètement ignorer le principe d'efficacité dans l'offre des biens publics, car une intervention publique sans mesurer sérieusement le rapport coût /résultat pourraient entraîner le gaspillage des ressources, ce qui ne contribue pas à

l'optimisation des biens-être de tous et de chacun. Mais le principe d'égalité est toujours supérieur au principe d'efficacité dans l'offre des biens publics. Une offre des biens publics qui ne respecte pas le principe d'équité, même si elle est « efficace » en terme économique, perd toute sa performance et pourrait créer de gros problèmes sociaux. Une intervention publique non équitable est dans ce sens plus dangereuse que l'inefficacité du marché.

### **L'offre des biens publics en milieu rural**

Les biens publics en milieu rural couvrent les produits et services non exclusifs et/ou non rivaux consommés par la population rurale : infrastructures (eau potable, électricité, route...), éducation, santé, protection sociale, allocation familiale, sécurité et ordre public, culture, sport, protection de l'environnement, aménagement du territoire, prévention et lutte contre les calamités naturelles, fourniture des ressources et services scientifiques et techniques, services administratifs et juridiques, etc.

### **L'importance des biens publics pour le développement rural**

L'offre des biens publics est essentielle pour le pouvoir public d'accompagner la transformation de l'exploitation agricole traditionnelle en agriculture moderne, ainsi que le développement de l'économie rurale :

1. L'intervention publique en matière de l'offre des biens publics permet de réduire les coûts de production, de transport, de vente et de décision des opérateurs économiques privés dans les zones rurales et d'améliorer la rentabilité de leurs activités.

2. L'intervention publique en matière de l'offre des biens publics contribue à la réduction des risques naturel et économique. Ainsi, la construction des installations hydrauliques renforce la capacité des agriculteurs dans la lutte contre les calamités naturelles ; le développement de la prévision des maladies des plantes et des insectes nuisibles permet aux paysans de réduire au minimum leur perte ; la mise en place du système d'assurance agricole favorise la stabilité de la production ; l'information des paysans sur l'évolution du marché des produits agricoles les aides à diminuer l'impact de la fluctuation du prix.

3. L'intervention publique en matière de l'offre des biens publics facilite la concentration de la production agricole et le développement de la spécification, améliorant ainsi la productivité du secteur agricole.

4. L'intervention publique en matière de l'offre des biens publics permet d'accélérer la circulation des biens et des informations, permettant ainsi de désenclaver les régions rurales et de favoriser la formation d'un marché national unique.

La particularité de la ruralité chinoise et son impact dans l'offre des biens publics en milieu rural.

En Chine, la politique publique en matière de l'offre des biens publics en milieu rural doit être différente de celle pratiquée en ville, compte tenu de la particularité du pays :

D'une part, la population rurale est beaucoup moins intense que la population urbaine. En 2002, la densité de la population urbaine est de 754 hab./km<sup>2</sup>, 10 fois plus élevée que celle de la population rurale (73 hab./km<sup>2</sup>). D'autre part, l'économie rurale chinoise est largement dominée par les exploitations agricoles familiales et les petites et moyennes entreprises. Selon le rapport de l'OCDE sur la réforme de politique agricole en Chine publié en novembre 2005, la Chine compte 200 millions d'exploitations agricoles dont la superficie moyenne atteint tout juste 0,65 ha. Concernant les entreprises industrielles et agricoles, elles sont au nombre de 21,3 millions en 2001, dont plus de 18,2 millions d'entreprises individuelles.

Souffrant de la faible intensité tant en terme géographique qu'économique, les activités de la population rurale dépendent fort de l'offre des biens publics. Ainsi, certains produits et services qui peuvent être offerts par le secteur privé dans les villes doivent faire l'objet d'une intervention publique en milieu rural. Par exemple, dans un pays où l'exploitation agricole est plus concentrée, les entreprises agricoles ont l'intérêt et la capacité de s'approprier les nouvelles technologies alors qu'en Chine la demande en la matière est forcément plus faible. La promotion des outils et technologies agricoles comporte donc plus de risques qui pourraient dissuader les investissements privés. Le pouvoir public est obligé d'intervenir pour encourager la recherche agricole et la vulgarisation des résultats de cette recherche sous forme de subvention. Cette

dépendance de l'économie rurale à l'égard de l'offre des biens publics va encore s'accroître avec le développement de l'économie de marché dans les zones rurales et l'amélioration des conditions de vie de la population.

### **L'évolution dans l'offre des biens publics en milieu rural en Chine**

En Chine, la politique économique poursuivie au siècle dernier a largement privilégié le développement industriel et des villes au détriment de l'agriculture et des zones rurales. Entre 1950-1994, la contribution de l'agriculture aux ressources de l'Etat est de 2283 milliards de yuan<sup>3</sup> alors que la dépense publique en faveur de l'agriculture et de la population rurale ne s'élève qu'à 535 milliards de yuan<sup>4</sup>. La plupart des fonds dégagés du secteur agricole ont été utilisés pour soutenir les constructions industrielles et améliorer les produits et services publics dans les villes.

Par manque d'investissement, l'offre des biens publics est loin d'être suffisante dans les zones rurales. Ainsi, un mécanisme de cotisation collectée auprès des villageois a été instauré pour financer l'offre des biens publics d'intérêt local ainsi que des biens publics impurs. Avant la réforme agraire de 1978, le fonds de cotisation était géré par leur organisme d'autogestion, la commune populaire. En 1978, un nouvel échelon administratif territorial, le *xiang*<sup>5</sup> a été créé pour remplacer la commune populaire. L'autogestion s'effectue au niveau de village sous forme de comité des villageois.

Mais le système de financement de l'offre des biens publics par cotisation a été maintenu. La gestion des cotisations des villageois est répartie entre le gouvernement local de *xiang* (gouvernement cantonal) et les comités des villageois installés dans le *xiang* : le *xiang* gère les cotisations pour la construction des écoles cantonales, l'application du planning familial, l'allocation aux militaires invalides, la formation des *milices populaires* (gendarmes volontaires) et le transport intercommunal ; le comité de villageois gère les cotisations pour financer la maintenance du système d'irrigation, l'octroi de l'allocation aux personnes isolées et le frais de

---

<sup>3</sup> 700 milliards de dollars selon le taux de change de 1994

<sup>4</sup> L'Etat bénéficie également de la plus-value réalisée par la conversion des terrains agricoles en terrains constructibles. Selon certains chercheurs, elle se situe entre 6000 et 10000 milliards de yuan entre 1979 et 1997.

<sup>5</sup> En Chine, il existe 3 échelons administratifs territoriaux : province (équivalent de la région) ; xian (équivalent du département) et xiang au niveau cantonal.



fonctionnement du comité. Ces différentes cotisations représentent en 1996 2% de revenu par ménage, soit au même niveau que les taxes agricoles.

Le système de financement de l'offre des biens publics par cotisation non seulement alourdi la charge sociale de la population rurale, mais aussi désengage l'Etat et les collectivités territoriales d'une part de la responsabilité qui leur revient dans la promotion du développement rural. Il a été supprimé en 2001 suite à une légère hausse du taux de taxes agricoles. Seul le comité des villageois peut encore recourir à la cotisation pour financer les projets d'intérêt général sous réserve que la décision soit validée par la population du village.

### **La nécessité d'améliorer l'offre des biens publics en milieu rural en Chine**

Avec une croissance moyenne de 8.8% par an depuis le début du 21<sup>ème</sup> siècle, la Chine entre dans une nouvelle période d'industrialisation. En 2004, le PIB en moyenne par habitant a franchi le seuil de 1000 dollars américains et le budget de l'Etat s'est élevé à 300 milliards de dollars. Les indicateurs macro-économiques montrent qu'il est temps pour l'industrie et les villes d'apporter leur part de contribution au développement des biens publique en milieu rural<sup>6</sup>.

L'offre des biens publics de qualité revêt une importance particulière en Chine vu le fait que malgré le grand progrès réalisé dans l'urbanisation, 750 millions de chinois vivent toujours à la Campagne. Après de longues années de sacrifice au profit du développement économique du pays, ils ont le droit de revendiquer davantage de produits et services offerts par le pouvoir public. Ceux-ci permettent d'une part d'accroître le bénéfice marginal des investissements privés et d'autre part d'augmenter le flux de personnes et de capitaux vers les régions rurales, contribuant ainsi à l'amélioration de leur attractivité. A l'inverse, la pénurie chronique des biens publics pourrait ralentir le rapprochement de niveau de vie entre les populations urbaine et rurale, susciter le mécontentement des paysans et mettre en danger la paix sociale.

La Chine traverse actuellement une profonde mutation économique et sociale. Du point de vue économique, un soutien renforcé à l'agriculture par biais de l'amélioration de l'offre des biens publics pourrait permettre d'éviter le risque de la halte à la croissance due au rendement

---

<sup>6</sup> Il est largement partagé dans le monde économique que l'industrie est en mesure de financer le développement rural lors la population urbaine atteint 50% de la population totale. Elle est au niveau de 43% en Chine en 2005.

décroissant des terres agricoles<sup>7</sup>. Du point de vue sociale, avec l'introduction du mécanisme de marché, l'Etat et les collectivités territoriales doivent réduire progressivement leur intervention dans les activités économiques et renforcer son rôle régalien afin de mieux garantir l'égalité de chances de tous les membres de la société. L'offre des biens publics en milieu rural constitue ainsi un nouveau défi à relever par l'administration chinoise dans ses efforts de réforme et de repositionnement.

Enfin, avec l'adhésion de la Chine à l'OMC, les agriculteurs chinois vont bientôt s'exposer à une plus vive concurrence internationale. L'amélioration de l'offre des biens publics permet d'accroître la compétitivité de l'économie rurale chinoise et de favoriser son intégration dans l'économie mondiale.

Le présent mémoire vise à faire un tour d'horizon de l'actuelle structure de l'offre des biens publics en milieu rural en Chine et à proposer quelques pistes de réflexion pour sa réforme dans l'avenir.

---

<sup>7</sup> Dans son œuvre « les principes de l'économie politique et de l'impôt, 1817 », David Ricardo avait expliqué en quoi le rendement décroissant des terres combiné à l'accroissement de la population devait amener l'économie vers un état stationnaire et sans croissance.

# **Partie I L'offre des biens publics en milieu rural en Chine : Etat de lieu**

Depuis la réforme agraire de 1978, la politique publique des autorités chinoises à la campagne est axée sur la priorité de réduire le nombre des pauvres par la hausse du revenu des ruraux. L'offre des biens publics n'a pas pu attirer une attention dont elle mérite pour le développement rural. La situation est aujourd'hui préoccupante : En 2005, 2/3 de *xiang*, soit 83% de villages n'ont pas de l'eau de robinet. 47% de villages ne sont pas couverts par le réseau téléphonique fixe. 13% de villages n'ont pas de route goudronnée. 5% de villages n'ont pas d'électricité. Sur le plan culturel, la situation est encore pire : 207 *xian* (départements) ruraux ne disposent pas de bibliothèque publique et 67.9% de *xiang* sont dépourvus de centre culturel. L'offre des biens publics en milieu rural est non seulement insuffisante, mais aussi inégale et inefficace.

## **1. L'offre des 7 principaux biens publics en milieu rural<sup>8</sup>**

### Prestation de services techniques et offre d'information

Face aux maladies de plantes ou à la menace des insectes nuisibles, 73,6% d'agriculteurs s'appuient sur leurs propres expériences ou les informations qu'ils obtiennent des médias (journaux, radio et télévision) pour résoudre le problème ; 15,6% se renseignent auprès des établissements publics de prestation de services techniques agricoles ; 3,6% demande l'aide aux responsables du comité des villageois, 3,0% bénéficie de l'assistance des associations créées par les paysans pour mutualiser les connaissances techniques.

73,5% d'agriculteur font leur choix de culture sur la proposition des collègues plus expérimentés et des prestataires privés ou selon les informations obtenues des médias ou des publicités. 17,7% sur la recommandation des établissements publics de prestation de services

---

<sup>8</sup> L'analyse s'appuie sur les données d'une enquête réalisée en 2004 par l'Ecole normale Huazhong et financé par le Ministère de l'Agriculture sur 200 villages chinois.

techniques agricole, 6,3% suivant le conseil des associations de mutualisation de connaissances techniques des paysans.

75,1% d'agriculteurs achètent les moyens de production agricole (engrais, insecticide...) à titre individuel, 2,9% en groupe au niveau de village, 6,3% en groupe au niveau de *xiang* ou de *xian* et 2,1% avec certains autres agriculteurs du village.

En ce qui concerne les gros équipements agricoles, 47,9% de paysans les achètent, 39,1% louent, 6,9% participent à un achat collectif avec d'autres villageois, seul 3,8% bénéficient des équipements achetés par comité des villageois.

Enfin, pour les maladies animales, 66,0% de ruraux résolvent le problème grâce à leurs propres expériences ou avec l'aide des collègues plus expérimentés ; 21,6% se renseignent auprès des services vétérinaires.

L'intervention publique dans la prestation de services techniques et l'offre d'information est donc très faible. La majorité des paysans cherchent les prestataires et les informations à titre individuel, démarches souvent inefficaces. C'est la raison pour laquelle 62,4% de personnes estime qu'une intervention publique renforcée en la matière est nécessaire.

#### La construction et la maintenance des travaux hydrauliques

La pénurie des installations hydrauliques est confirmée par les ruraux qui estiment à la hauteur de 88,9% que la nouvelle construction est nécessaire, voire urgente. Par ailleurs, 43% de villageois ont rencontré des difficultés d'irrigation, alors que 34,4% d'entre eux ont eu régulièrement des frictions avec les autres dans l'utilisation de ces installations.

Ce problème de pénurie liée directement à la taille réduite des exploitations agricoles ne peut pas se faire résoudre par les actions individuelles ou au niveau de village, car cela demande des investissements financiers trop lourds. Ainsi, respectivement 39,8% et 28,3% de villageois éprouvent le sentiment que personne ne s'occupe de la construction des installations hydrauliques ou de leur maintenance ; 43,% estiment que cette tâche dépasse la capacité organisationnelle du comité des villageois.

### Services financiers

Avec l'introduction du mécanisme de marché, les services financiers publics se sont retirés progressivement des zones rurales où le flux des capitaux est trop faible pour réaliser l'économie d'échelle. Pour y remédier, l'Etat a débloqué des fonds et les injecté sur le marché financier rural à travers la Banque de l'Agriculture. Pourtant, ce crédit de soutien au développement rural, souvent octroyé à un taux d'intérêt très intéressant, bénéficie peu aux petits exploitants agricoles. Ainsi, pour développer leurs activités, 61% d'agriculteurs empruntent auprès de leurs parents et amis ; 30% auprès des coopératives de crédit agricole et des banques, et 9% se tournent vers les emprunts privés avec un taux d'intérêt souvent très élevé.

En ce qui concerne les épargnes, 82% de villageois les déposent auprès des banques ou de la poste, qui, peu intéressées par les activités rurales, investissent plutôt avec cet argent dans l'industrie et les villes, aggravant encore davantage la pénurie des capitaux et des produits financiers dans les zones rurales.

### Santé publique

La situation est plus qu'inquiétante parce que 59,7% de ruraux estiment que leur plus grosse difficulté est de ne pas avoir la capacité financière pour se faire soigner. Ainsi au lieu de chercher un soin de qualité, le premier souci des ruraux est de baisser le coût de médicalisation et de ne pas perturber leur travail à cause de la maladie. En cas de maladie grave, seul 59% de villageois veulent se faire soigner dans les grands hôpitaux dont les prix de consultation et d'hospitalisation sont élevés, mais qui disposent de médecins les plus expérimentés et des équipements sophistiqués ; 32% préfèrent les petits hôpitaux départementaux ou cantonaux ; 6% les cliniques ou les médecins libéraux installés dans le village.

### Les infrastructures et activités culturelles et sportives

La vie nocturne des villageois est très monotone. 79,8% d'entre eux passent le soir devant la télévision, 67,2% jouent aux cartes ou au ma-jong, 55,8% voient les amis. 42,6% de village n'ont jamais organisé une soirée culturelle depuis 5 ans.

Les installations de loisir sont peu nombreuses : 19,1% de villages ont salles de sports, 7,1% ont bibliothèques publiques, 9,7% ont salles polyvalentes, 7,2% ont cybercafés, 16% ont temples bouddhistes ou taoïstes.

### La sécurité et l'ordre public

La sécurité de biens et de vie de la personne est la demande la plus élémentaire de la population. Or, dans le monde rural, la situation est loin d'être satisfaisante. 45% d'enquêtés estiment que le phénomène de vol est grave ou très grave et que les relations sont tendues entre les villageois. 26% d'entre eux sont inquiété par la hausse de criminalité grave (violences, blessures volontaires, meurtres...).

### Les équipements et services pour les personnes âgées

78% de villageois sont d'avis que la vie des personnes âgées est difficile ou très difficiles alors que seulement 15% estiment qu'elle est plutôt heureuse ou satisfaisante. La plus grosse difficulté des personnes âgées est la pénurie des équipements et services adaptés. Au moment où les régions rurales chinoises se vieillissent, il est essentiel d'améliorer cette situation de pénurie et de mettre en place un système d'assurance vieillissement performant.

## **2. Les inégalités dans l'offre des biens publics**

### L'inégalité entre les populations urbaine et rurale

En Chine, les populations urbaine et rurale ont souvent un droit d'accès inégal aux produits et services publics. Les urbains bénéficient des infrastructures d'électricité, d'eau, de communication, d'hygiène et de transport beaucoup plus développées que la plupart des ruraux.

D'ailleurs, pour les mêmes produits et services, les ruraux paient souvent plus cher que les urbains même si leur revenu est nettement plus bas. Ainsi, le prix d'électricité est 2 fois plus cher dans les zones rurales que dans les villes. Dans certaines régions, la communication

téléphonique dont le prix est fixé au niveau local, peut coûter 9 fois plus cher pour les ruraux par rapport aux urbains.

L'écart est encore plus important en matière de protection sociale (tableau 1), d'éducation et de services sanitaires (tableau 2). En 2000, la population urbaine qui représentait à l'époque 37% de la population totale a bénéficié de 80% d'investissement public en matière de santé et de 75% de finances publiques en matière d'éducation.

Tableau 1 : Systèmes de sécurité sociale dans les zones urbaines et rurales

	Zones urbaines	Zones rurales
Revenu minimum garanti	Oui	Oui
Assurance chômage	Oui	Non
Assurance vieillissement	Oui	Non
Assurance maladie	Oui	Partiel

Tableau 2 : Education et santé dans les zones urbaines et rurales

	Zones urbaines	Zones rurales
Nombre d'années de scolarité en moyenne	10 ans	7 ans
Pourcentage de diplômés d'enseignement supérieur dans la population	14%	<1%
Pourcentage d'illettrés dans la population	2,5%	8,7%
Taux de mortalité infantile (< 1 an)	0,91%	1,26%
Taux de mortalité infantile (<5 ans)	1,07%	2,57%

La hausse du niveau de vie des ruraux est étroitement liée à la quantité et à la qualité de l'offre des biens publics en milieu rural. D'une part, l'achat des produits et services publics pèse lourd sur la facture des ménages ruraux, réduisant ainsi leur consommation des produits privés. D'autre part, une éducation basique et une protection sanitaire de meilleure qualité contribuent directement à l'amélioration de la qualité de vie. Elles permettent à une personne d'accroître son

revenu et de l'éviter de la pauvreté<sup>9</sup>. Dans le cas contraire, le potentiel de développement est réduit et la hausse du revenu ralenti.

En effet, l'impact négatif de la carence dans l'offre des biens publics sur le revenu des ruraux a été ressenti depuis les années 90 du siècle dernier. Il se traduit par un élargissement de l'écart entre le revenu des urbains et celui des ruraux. En 1990, le revenu par ménage dans les zones urbaines est de 2,2 fois plus élevé que celui des ménages ruraux. En 2005, il est de 3,2 fois plus élevé (Voir graphique 1 et tableau 3).

Graphique 1 : L'écart entre les villes et la campagne en terme de revenu par ménage

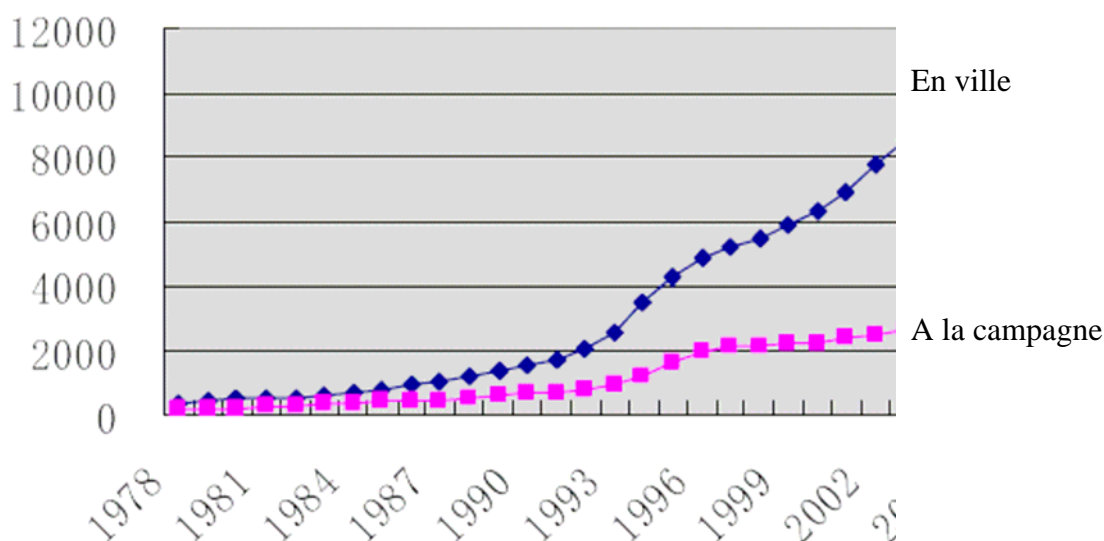


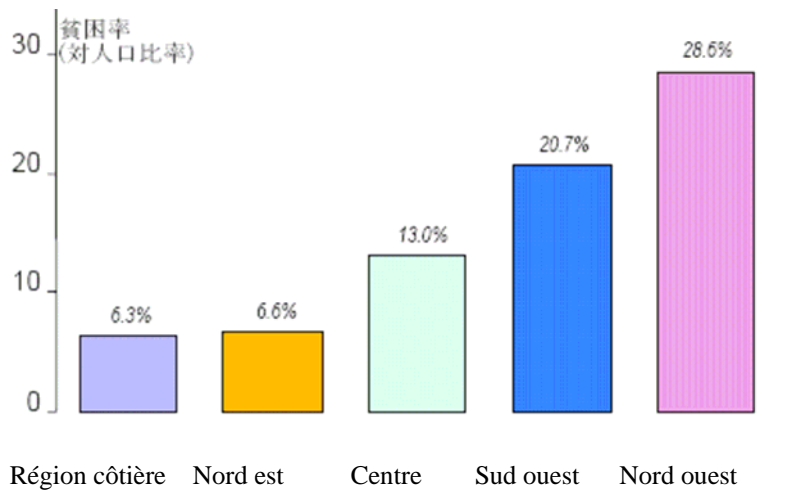
Tableau 3 : Revenu moyen par ménage et indice Engel dans les zones urbaines et rurales

Année	Revenu moyen par ménage (en yuan)		Indice Engel %	
	Zones urbaines	Zones rurales	Zones urbaines	Zones rurales
1978	343,4	133,6	57,5	67,7
1990	1510,2	686,3	54,2	58,8
1995	4283	1577,7	50,1	58,6
2000	6280	2253,4	39,4	49,1
2005	10493	3254,9	36,7	45,5

<sup>9</sup> «An essay on entitlements and deprivation» Amartya SEN, 1981



Graphique 2 : Taux de la pauvreté dans les différentes régions de la Chine



### L'inégalité entre les régions côtières et les régions du centre et de l'ouest

En Chine, l'offre des biens publics en milieu rural est financée conjointement par l'Etat, les collectivités locales et les cotisations des villageois. Dans les régions côtières où le niveau d'industrialisation et de vie de la population est le plus élevé du pays, les collectivités locales et les comités des villageois disposent de plus de moyens financiers pour produire les biens publics. Dans le reste du pays, l'offre des biens publics est beaucoup moins abondante. Par exemple, le montant du financement au développement agricole de la province la plus riche du pays est 17 fois plus élevé que celui de la province la plus pauvre. Dans certaines régions enclavées et dépourvues de ressources naturelles, les gouvernements locaux ne sont même pas en mesure de payer à temps le salaire des fonctionnaires locaux et des enseignants sans parler de financer les projets d'intérêt général. Ils sont obligés d'augmenter le taux de taxes agricoles et le montant de la cotisation des villageois, ce qui pénalise encore davantage leur population par rapport aux ruraux des régions côtières.

### L'inégalité entre les populations riches et pauvres

Le principe de l'égalité dans l'offre des biens publics exige que les riches paient plus cher la consommation de produits et de services publics que les pauvres. Or, le système de taxes agricoles et de cotisations mis en place après la réforme agraire de 1978 ne respecte pas toujours cette règle :

A. Pour les taxes agricoles, elles sont en réel l'impôt sur revenu payé par les ruraux. Elles sont calculées sur la base de la superficie de la terre cultivée et de la production annuelle sans prendre en compte les besoins minima d'investissement productif et de consommation des paysans. Ainsi, au lieu d'être progressif, le système de taxes agricoles est plutôt régressif, ce qui est à l'encontre du rôle social de l'impôt sur revenu.

B. En ce qui concerne les cotisations, elle ne doit pas dépasser 5% du revenu net de la population selon la circulaire du gouvernement central. Or, dans beaucoup de villages, les cotisations sont partagées à montant égal par tous les villageois. Vu que l'écart entre les revenus des plus riches et des plus pauvres ne cesse de s'élargir à la campagne, il est tout à fait logique de conclure que certains ruraux paient plus de 5% pour les cotisations, ce qui aggrave encore plus l'inégalité au sein du même village.

#### La disproportionnalité entre la charge des ruraux les biens publics dont ils bénéficient

A. Les taxes et impôts payés par les contribuables doivent être proportionnelle aux services publics dont ils bénéficient. En Chine, les taxes agricoles font partie des ressources du gouvernement du *xiang*. Or dans le budget du gouvernement du *xiang*, 60%-80% est utilisé pour payer les salaires des fonctionnaires locaux et des enseignants. Les dépenses en matière de sécurité publique, de santé et de transport sont souvent concentrées sur le village chef-lieu du *xiang*. La construction des travaux hydrauliques, la prestation de services techniques ainsi que les autres dépenses liées directement au développement des activités des ruraux n'y occupent qu'une place marginale.

B. Toutes les ressources fiscales ne sont pas utilisées dans l'offre des biens publics. Elles financent aussi certains services productifs du gouvernement local, qui ne produisent pas tous les biens publics.

C. Les investissements échoués du gouvernement local augmentent la dette publique de certains *xiang*. Les taxes agricoles paient aussi une partie de cette dette, qui ne produit rien de biens publics pour les ruraux.

D. Dans certains *xiang*, le phénomène de détournement de fonds et de gaspillage est inquiétant. Les ressources n'ont pas toujours été utilisées de manière efficace et le prix payé par les ruraux est disproportionnel par rapport à la qualité et à la quantité des biens publics qui leur sont offerts.

E. Pour certains produits qui a une très forte externalité, il n'est pas justifié qu'ils soient offerts au niveau local. Par exemple, le fonctionnement des écoles primaires et des collèges est financé par les gouvernements de *xiang*, mais les élèves partent souvent pour les villes pour poursuivre leurs études et ne retournent plus à la campagne. Ainsi le *xiang* ne peut pas bénéficier de ce bien public qu'il « produit ». Le principe d'équité dans la répartition de finances publiques entre l'Etat et les différents échelons territoriaux n'est pas respecté.

Tableau 4 : Le part de taxes agricoles et de cotisations des villageois dans le revenu disponible des ménages ruraux (avant la suppression des taxes agricoles et des cotisations systématiques)

Revenu moyen par ménage (yuan)		Taxes agricoles <sup>10</sup>		Cotisations	
		yuan	%	yuan	%
Moyenne nationale	2089.47	38.13	1.82	41.08	1.97
Régions côtières	3490.39	32.43	0.93	14.09	0.40
Ouest	1451.69	23.75	1.64	10.07	0.69
Centre	1848.29	36.32	1.97	52.12	2.82
Nord est	2262.13	72.22	3.19	75.54	3.35

### 3. L'inefficacité dans l'offre des biens publics en milieu rural

#### La grave pénurie des biens publics dont les paysans ont le plus gros besoin

La réforme agraire, tout en stimulant la croissance du secteur agricole, a donné lieu à la multiplication de petites exploitations peu mécanisées. Tous ces agriculteurs ont besoin de systèmes hydraulique performant » et de gros équipements agricoles qui sont d'une importante

<sup>10</sup> Les taxes agricoles sont devenues taxes locales en 1994 suite à la réforme des finances publiques.

garantie pour eux de réaliser une production stable et rentable. Mais il leur manque de moyens pour faire des investissements lourds et le financement privé est inefficace compte tenu de l'existence de l'externalité. L'Etat et les collectivités locales doivent remplacer les opérateurs privés pour offrir ces produits aux paysans. Par ailleurs, à cause de l'enclavement des régions rurales en terme de transport et de communication, les agriculteurs sont souvent aveugle sur l'évolution du marché et courent le risque de subir la lourde perte due à la chute de prix de leurs produits.

A l'heure actuelle, même si l'Etat a fait de gros efforts pour augmenter l'offre de ces biens publics, la pénurie subsiste face à la forte demande des ruraux : A l'ouest, région souvent frappée par la sécheresse, le problème de l'irrigation est loin d'être résolu ; l'investissement public dans les équipements et techniques agricoles est insuffisant pour permettre de développer une production agricole plus intensive ; le réseau national de surveillance de l'évolution du marché agricole n'étant pas encore mis en place, les paysans ont souvent du mal à connaître la situation de l'offre et de la demande des régions mêmes avoisinantes.

#### La pénurie des biens publics favorisant le développement rural durable

L'éducation, les soins médicaux et la protection environnementale sont les éléments essentiels pour le développement durable des régions rurales. En absence de ces biens publics, non seulement les intérêts des ruraux sont mis en danger, mais aussi la paix sociale et la poursuite du développement économique sont menacées.

A. Le développement durable des régions rurales dépend de la qualité de leur population. Or, en Chine, 80% d'enfants ruraux quittent l'école à l'âge de 16 ans ou moins. Sans la réussite scolaire, il leur est difficile d'apprendre les nouvelles techniques agricoles pour s'adapter aux changements du monde rural et relever les défis de l'économie de marché ou de trouver un emploi dans les villes. L'éducation obligatoire est en Chine à la charge des collectivités locales. En raison de la contrainte financière, la plupart d'entre elles ne sont pas à même d'offrir des produits éducatifs de qualité. Et le nombre d'écoles et d'enseignant est insuffisant pour répondre à la demande du développement rural.

B. En absence de l'assurance maladie, les ruraux sont obligés de prendre seuls en charge les frais de leurs soins médicaux. Ces dernières années, avec une augmentation ralentie de leur revenu et la hausse brutale des frais médicaux, beaucoup de ruraux ne sont pas capables de consulter le médecin et d'acheter les médicaments. Certains d'entre eux ont retrouvé la pauvreté à cause de la facture médicale trop lourde. Par ailleurs, les services antiépidémiques souffrent de l'insuffisance de l'investissement et la menace de la recrudescence des maladies infectieuses comme la tuberculose est accrue.

C. Avec l'accroissement démographique, le développement de l'industrie rural et la dégradation de l'environnement à l'échelle planétaire, la situation écologique et environnementale des régions rurales chinoises s'est beaucoup détériorées (l'appauvrissement du sol, la manque d'eau, les sécheresses et inondations de plus en plus fréquentes, la pollution...). Pour lutter contre ce « mal public », terme introduit par Paul SAMUELSON<sup>11</sup>, l'Etat a pris une série de mesure comme l'interdiction d'abattage de bois, la fermeture des pâturages et la construction de nouveaux canaux pour approvisionner le nord en eau du sud. Mais un grand nombre de zones rurales ne sont pas encore couvertes par cette politique publique plus respectueuse de l'environnement ou souffrent de la pénurie des capitaux pour la mettre en œuvre. Certains gouvernements locaux, par souci de développement économique, encouragent les entreprises polluantes mais rentables à accroître l'investissement et la production, ce qui constitue une sérieuse entrave à la mise en œuvre d'un développement durable dans le monde rural chinois.

#### La surabondance de certains produits publics

Les activités des ruraux chinois dépendent largement de l'offre des biens publics, mais ils n'ont pas la même importance pour eux. Certains sont en grave pénurie, d'autre dont ils ont moins besoin sont en surproduction. Dans certaines régions, des autoroutes, des grands centres de conférence, des marchés et des opéras ont été construit au nom de l'amélioration des conditions de vie de la population rurale. En effet, ces infrastructures ont été peu utilisées et les fonds publics ont été ainsi gaspillés. Certains responsables des gouvernements locaux profitent

---

<sup>11</sup> Par « mal public », Paul SAMUELSON désigne les biens qui ont des effets négatifs sur ses consommateurs (pollution de l'air, instabilité financière, contamination de l'eau etc.)

même de ces occasions pour corrompre et se laisser corrompre pour faire la fortune personnelle. Dans ces cas là, l'utilisation des fonds publics n'est pas efficace.

#### La production de certains biens publics porte atteinte aux intérêts des ruraux.

Les produits publics ne profitent pas tous à la population. Une décision publique erronée peut non seulement compromettre l'efficacité dans l'utilisation des fonds publics, mais aussi produire l'impact négatif sur l'intérêt économique des ruraux. Par exemple, en suivant une mauvaise orientation donnée par le gouvernement local, les agriculteurs pourraient subir de lourdes pertes économiques.

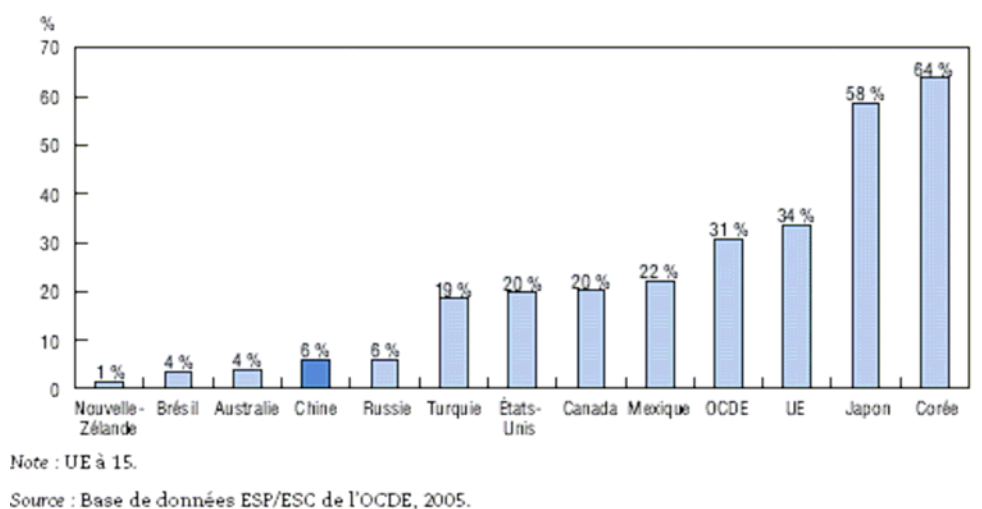
### **4. Les principales causes des inégalités et de l'efficacité de l'offre des biens publics en milieu rural**

#### L'insuffisance des financements publics

Dans les années 90, le financement public à la production des biens publics provient principalement des recettes agricoles (taxes agricoles), ce qui signifie qu'en 2000, les autorités publiques ont répondu à la demande de 65% de Chinois en biens publics avec les ressources dégagées du 15% du PIB national. C'est la raison pour laquelle en 2000 la dépense agricole n'est que de 3% de la dépense publique et que la dépense publique en moyenne par habitant est 5 fois plus élevée dans les villes qu'à la campagne. Par ailleurs, le soutien à l'agriculture et le financement au fonctionnement et aux investissements des services hydrauliques et météorologiques représentent 94% du budget agricole, les autres dépenses étant très marginales. Ces dernières années, l'Etat a sensiblement augmenté sa dépense consacrée au développement rural pour atteindre 10% de son budget en 2003, soit la moyenne des pays en développement. Or les ruraux chinois bénéficient toujours d'un soutien bien inférieur aux niveaux accordés dans les pays industrialisés :

En matière de soutien à l'agriculture, elle est autour de 6% des recettes agricoles brutes de la Chine, durant la période 2000-2003, soit à peine un cinquième de la moyenne de l'OCDE<sup>12</sup> (voir le graphique 3).

Graphique 3 : Estimation du soutien aux agriculteurs en Chine et dans un échantillon de pays en moyenne pour la période 2000-2003 (en pourcentage de recettes agricoles brutes)



En ce qui concerne le financement aux R&D dans le secteur agricole, le FAO a recommandé dans les années 80 et 90 aux pays en développement d'en assurer une croissance de 8% par an pour atteindre le niveau de 0,6%, puis de 1% du PIB agricole. La Chine a plus que doublé son investissement en R&D agricole entre 1999 et 2003, mais il ne représente que 0,49% du PIB agricole chinois, soit moins de la moitié du chiffre recommandé par l'Organisation internationale d'Alimentation.

Enfin pour le financement de l'éducation obligatoire, la contribution du gouvernement central n'est que de 2% (78% pour les gouvernements de *xiang*, 9% pour les gouvernements de *xian* et 11% pour les gouvernements provinciaux) alors qu'elle est de 25,4% au Japon et de 8,5% aux Etats-Unis.

<sup>12</sup> « Réforme de la politique agricole en Chine », OCDE, novembre 2005

Tableau 5 : recettes et dépenses du gouvernement central et des gouvernements locaux  
(en pourcentage des recettes et dépenses publiques)

	Gouvernement central	Gouvernements locaux
Recettes	52%	48%
Dépenses dont :	30%	70%
la sécurité sociale	12%	88%
le soutien aux agriculteurs	9%	91%
l'éducation obligatoire	2%	98%

Tableau 6 : Proportion des recettes, dépenses et déficits des *xiang* et des villages dans les recettes et dépenses publiques

Table 4.14 Proportion of Fiscal Revenue and Expenditure of Governments at the County and Village Levels in National Fiscal Revenue and Expenditure					
	Share of fiscal revenue of county/township governments in national fiscal revenue (percent)	Share of fiscal expenditure of county/township governments in national fiscal expenditure (percent)	Share of fiscal revenue of county/township governments in national GDP (percent)	Share of fiscal expenditure of county/township governments in national GDP (percent)	Share of fiscal deficit of county/township governments in their fiscal expenditure (percent)
1993	31.55	31.42	3.96	4.21	6.0
1996	21.31	30.88	2.32	3.61	35.6
2000	19.68	26.43	2.95	4.69	37.2

Source: Ministry of finance, 1994; 1997; 2001.

### Les difficultés financières des collectivités locales

Les fiscalités locales ont été créées en 1994. Avec cette réforme fiscale, le gouvernement central a récupéré une grande partie des ressources financières des mains des gouvernements locaux. Ainsi, les recettes de l'Etat ont triplé en une seule année en passant de 22% à 56% des recettes publiques alors que les collectivités locales ont vu leurs ressources baisser de 32%. Or, la répartition de compétences entre le gouvernement central et les gouvernements locaux n'a pas été redéfinie de manière à s'adapter au nouveau régime fiscal. Au contraire, l'Etat s'est



désengagé de l'offre des biens publics d'intérêt local à l'exception de la construction des grosses infrastructures comme les complexes hydrauliques et les réseaux électriques. Les dépenses des collectivités locales sont maintenues à un très haut niveau (Voir le tableau 5 et 6) et leurs situations financières ne cessent de se détériorer : l'endettement des collectivités locales est estimé à 1000 milliards de yuan<sup>13</sup> en 2004 et continue à augmenter avec un rythme de 20 milliards de yuan en moyenne par an.

En tant qu'échelon administratif le plus bas, les *xiang* souffrent le plus des difficultés financières. Leur marge financière a été d'autant plus réduite qu'en 2001, le régime de financement de l'offre des biens publics par cotisation a été remplacé par la taxe agricole additionnelle (plus encadré et au taux plus bas que le niveau moyen des cotisations). En 2004, leur endettement a atteint 220 milliards de yuan, soit 4 millions de yuan par *xiang*. Les comités des villageois ont rencontré le même problème financier depuis 2001. Sous les contraintes budgétaires, les gouvernements de *xiang* et les comités des villageois s'engagent de moins en moins dans la production des biens et services publics, notamment ceux dont l'effet positif ne se produit pas dans l'immédiat.

#### L'inefficacité due à l'existence de trop d'échelons administratifs

A. la difficulté dans la réalisation de l'économie d'échelle. Une division territoriale trop petite peut avoir deux conséquences négatives sur l'efficacité de l'offre des biens publics. D'une part, pour certains biens publics, l'économie d'échelle ne peut pas être réalisée au niveau du *xiang*. Mais au cas où les *xiang* voisins chercheraient à coopérer, la difficulté dans la répartition de responsabilité et de bénéfice pourrait rendre la co-production non efficace à cause du coût de transaction trop élevé. D'autre part, pour les produits dont l'externalité dépassent sa limite territoriale, un *xiang* pourrait retarder le lancement de la production dans l'espoir de bénéficier de l'externalité des produits du *xiang* voisin.

B. la perte de l'efficacité due au frais d'agence. Dans le système de l'organisation territoriale hiérarchisée comme celui de la Chine, le gouvernement local réagit au fait comme l'agent dans l'exécution des décisions prises par sa hiérarchie supérieure immédiate. Une chaîne

---

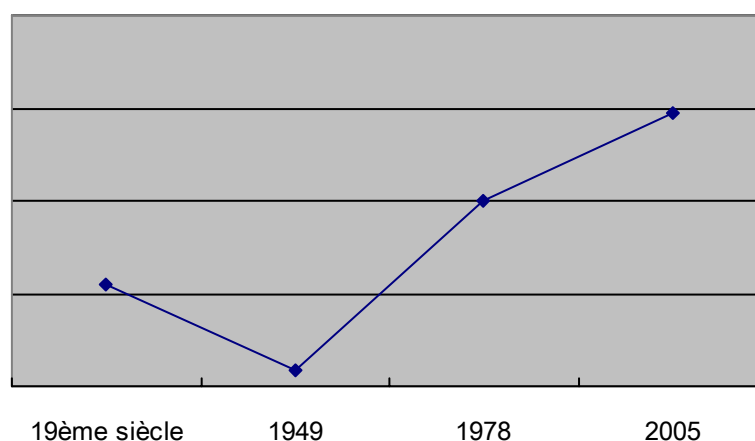
<sup>13</sup> 140 milliards de dollars américains

de mandatement trop long augmente non seulement le coût, mais surtout ralenti la circulation des informations, accentuant l'asymétrie des informations entre les différents échelons administratifs. Ainsi le risque est accru pour les administrations inférieures de ne pas exécuter strictement les décisions de sa hiérarchie, mais de manière à s'acquiescer davantage de profits.

C. la difficulté à établir l'équilibre entre les compétences et les moyens financiers pour les exercer. Plus les échelons administratifs sont nombreux, plus il est difficile de répartir les compétences et d'attribuer à chacun des ressources fiscales propres. L'optimisation de l'utilisation des fonds publics ne peut pas être réalisée si les compétences et les moyens ne sont pas équilibrés.

D. le surnombre des agents publics. Le nombre des agents publics s'est multiplié par 60 pendant un demi-siècle. 1 sur 600 en 1949, le rapport entre les agents publics et la population est passé à 1 sur 50 en 1978 et à 1 sur 34 en 2004. Au niveau de *Xiang*, ils sont au nombre de 13 millions, soit 1 sur 68, qui pèse lourd sur les finances locales. Face aux difficultés financières, les agents de *xiang* s'intéressent plus à la perception des taxes et impôts ainsi qu'au développement des activités productives qu'à l'offre des biens publics.

graphique 4: Evolution du rapport agents de l'Etat / habitants



## Un processus de prise de décision impertinent pour le choix des biens publics impurs

Les consommateurs tendent à cacher leur préférence à l'égard des biens publics afin de ne pas payer le prix de la consommation. Selon le théorème d'impossibilité d'Arrow, dès que la possibilité de devenir *free rider* existe, il est impossible de connaître le vrai besoin des citoyens en biens publics par voie démocratique. Ainsi, le mécanisme de prise de décision hiérarchisé s'avère nécessaire dans le choix des biens publics purs. En ce qui concerne les biens publics impurs, une décision prise d'« en haut » pourrait ne pas répondre aux intérêts de la population, devenant ainsi inefficace. Dans le monde rural chinois d'aujourd'hui, les principaux biens publics liés directement à la vie des paysans sont impurs. Ils profitent souvent à un nombre précis de privés ou ont une externalité restreinte. Dans ce contexte, les villageois ne cachent normalement pas leur préférence de choix en biens publics. Le mécanisme de marché ne perd pas toute son efficacité et peut jouer contre le phénomène de *free rider*. Les économistes ont d'ailleurs prouvé que plus la communauté est restreinte, plus ses membres sont disposés à participer à offrir les biens publics. Par conséquent, il est préférable de prendre la décision sur le choix des biens publics impurs par voie démocratique.

Le comité des villageois en tant que mécanisme d'autogestion est bien placé pour assumer cette responsabilité d'offrir les biens publics impurs. Or, même si le comité des villageois n'est pas une administration, son président est souvent nommé par le gouvernement du *xiang*. Le vote des villageois n'est qu'un processus de validation de cette nomination. Dans un tel système, le comité des villageois ne peut pas jouer son rôle de décideur de l'offre des biens publics et de porte-parole des villageois. Il devient une antenne du gouvernement du *xiang* et exécute les décisions prises par la hiérarchie, ce qui comporte le risque d'offrir des produits inefficaces et de gaspiller les deniers publics.

## Inefficacité due à l'état actuel du droit de propriétés foncières et au système de contrôle de prix des produits agricoles

La réforme agraire de 1978 est une révolution pour le monde rural. L'ancien régime d'occupation de terre dans lequel les paysans travaillaient sur les terres de la commune populaire et pour la commune populaire a été supprimé. Les terres, toujours biens appartenant à la

collectivité des villageois, ont été équitablement attribuées aux ruraux sous forme de bail. Ces derniers ont dès lors le droit à exploiter les terres pour leur propre compte, ce qui a dynamisé la croissance de l'agriculture et du revenu de la population rurale.

Mais le bail n'a qu'une durée de 30 ans. A cause de l'incertitude sur l'avenir de leur terres, les paysans les souvent surexploitent sans faire de l'investissement nécessaire pour leur entretien. D'autre part, le comité des villageois possède le droit de sous-louer ou même de transférer aux tiers les terres des paysans et la plus grande partie du bénéfice ainsi réalisé appartient au comité des villageois pour financer son fonctionnement. Les droits des villageois sur les terres qui leur sont attribués ne sont pas suffisamment protégés, ce qui créent un sentiment de précarité chez les villageois.

Par ailleurs, l'Etat chinois a longtemps appliqué un contrôle de prix des produits agricoles fixé artificiellement très bas par rapport aux produits industriels. A travers des échanges inégaux entre les produits industriels et agricoles, l'Etat a pu dégager d'énormes ressources financières<sup>14</sup> pour soutenir la croissance de l'industrie, supposée avoir une plus grande potentialité de développement que l'agriculture.

Parallèlement à la réforme agraire de 1978, l'Etat a augmenté en 3 ans le prix des produits agricoles de 50% avant de les libéraliser progressivement à partir des années 90. Pendant cette période, même si l'effet ciseau entre le prix des produits agricoles et celui des produits industriels ne cessaient de se réduire, la contribution de ce système de prix discriminatoire aux recettes publiques a augmenté en terme absolu. Longtemps défavorisés par la politique économique du pays, les ruraux ne sont pas tellement motivés pour participer à la production des biens publics et attendent toujours une intervention de l'Etat ou des collectivités.

Enfin, par des raisons historiques, économiques et sociales, les communautés rurales ne disposent pas de moyens financiers, humains et techniques pour jouer son rôle dans l'offre des biens publics et ce manque de capacité d'auto développement des communautés est due en grande à la pénurie des biens publics en milieu rural : le retard dans la réforme du système financier rural ne permet pas aux villages d'obtenir à des conditions avantageuses les crédits

---

<sup>14</sup> L'effet ciseau a permis à l'Etat de recevoir 2010 milliards de yuan entre 1949 et 1978, 7 fois plus élevé que les recettes des taxes agricoles (273 milliards de yuan)

bancaires ; le frais de scolarité trop élevé oblige les enfants ruraux à abandonner tôt l'école ; l'écart entre la qualité de vie des populations urbaines et rurales incite les paysans riches et compétents à quitter le village pour s'installer dans les villes... Il s'agit donc d'un cercle vicieux qui fait de villages une coque vide et les villageois les plus pauvres ne peuvent que compter sur l'intervention publique pour l'offre des biens publics.

## **Partie II Pour une meilleure offre des biens publics en milieu rural**

### **1. La théorie de l'offre efficiente des biens publics et son application en Chine**

L'existence des biens publics est un argument décisif en faveur de l'existence de l'Etat. En remplaçant le marché, le pouvoir public doit montrer qu'il est plus efficace que ce dernier. L'efficacité de l'intervention de l'Etat dans l'offre des biens publics peut être mesurée à l'aide de l'optimum de Pareto. Selon la théorie économique libérale, l'optimum de Pareto nécessite que le taux de transformation marginal soit égal à la somme des taux de substitution marginale. Paul SAMUELSON l'a développé en concluant que la quantité optimale d'un bien public est atteinte si le coût marginal de la production est égal à la somme des taxes et impôts que les individus bénéficiaires acceptent de payer pour le consommer. En absence du mécanisme de marché, le pouvoir public ne peut pas obtenir l'information sur la demande réelle. L'existence de l'asymétrie d'information rend impossible l'offre optimale des produits. Pour résoudre ce problème, les économistes introduisent le vote comme moyen de détecter la préférence des consommateurs.

Or si l'optimum de Pareto peut expliquer le phénomène de la surabondance de certains biens publics en milieu rural chinois et que les mesures doivent être prises pour permettre aux ruraux de faire entendre leur voix, les conditions ne sont pas toutes réunies pour l'appliquer strictement en Chine dans le processus de décision. Par effet de ciseau, les ruraux chinois ont fait d'énormes sacrifices pour le développement économique du pays. Ils doivent avoir un droit d'accès égal avec les urbains aux biens publics. Mais compte tenu de l'inégalité du niveau de développement entre les villes et la campagne et entre les différentes régions, une partie de la population rurale n'est pas en mesure de payer les produits et services publics dont elle a besoin. Par principe de l'équité et de l'égalité, l'Etat doit les lui offrir gratuitement, surtout en ce qui concerne les biens dont l'effet positif ne se produit qu'à long terme et que les ruraux en raison de la pauvreté ne veulent pas acheter pour l'instant.

Par ailleurs, la théorie de l'offre efficiente des biens publics a comme principale faiblesse que les biens publics purs sont excessivement rares. La plupart des biens publics sont sujets à la congestion et à la possibilité d'exclusion de leurs bénéficiaires. Ils sont donc des biens publics impurs ou locaux. Ainsi l'offre des biens publics en milieu rural n'est pas une affaire exclusive de l'Etat et nécessite la participation des collectivités locales, des villageois et dans certains cas, des opérateurs privés. L'essentiel est de bien définir pour un produit public le niveau d'intervention le plus approprié.

## **2. Les expériences d'autres pays du monde sur l'offre des biens publics en milieu rural**

La définition du champ d'intervention du pouvoir public et le niveau de moyens mobilisables dépendent de l'organisation institutionnelle et territoriale, du niveau de développement économique et social ainsi que de la tradition et de la culture du pays. Ainsi d'un pays à un autre, le pouvoir public ne joue pas le même rôle dans l'offre des biens publics en milieu rural. Chacun a des particularités qui lui sont propres.

### Les Etats-Unis

Aux Etats-Unis, l'Etat fédéral joue un rôle important dans la construction des infrastructures agricoles, le fonctionnement du système de protection sociale des ruraux et le soutien au développement agricole.

A. En matière des infrastructures agricoles, les travaux d'envergure ou d'intérêt national (barrages, système d'irrigation, routes, ponts, traitement de l'eau usée...) sont financés par le gouvernement fédéral et les Etats ; les travaux d'importances moyennes sont financés par les Etats ; les agriculteurs prennent en charge à titre individuel ou collectif les infrastructures d'importance moindre. Les autorités publiques de base (municipalité ou *county*) ne s'occupent que des choses mineures.

B. En ce qui concerne l'assistance sociale, le Food and Nutrition Service relevant du Ministère de l'Agriculture est responsable des programmes d'allocation et d'assistance fédérale et des Etats en faveur des femmes, des enfants et des familles pauvres. De nombreuses associations de charité sont aussi très actives dans l'octroi de l'assistance aux populations en difficulté.

C. Le financement de R&D agricoles, de formation professionnelle et de vulgarisation des techniques agricoles sont partagés entre le gouvernement fédéral, les gouvernements des Etats et les *counties*. Les prestataires sont souvent des établissements scientifiques, universitaires ou de recherche, des associations et des privés. Les agriculteurs bénéficient gratuitement de ces services. Ils peuvent obtenir à des conditions avantageuses des prêts auprès des établissements de crédits et des coopératives, qui sont financés ou subventionnés par les autorités publiques.

D. Les collectivités locales s'occupent du maintien de l'ordre public ainsi que de l'incendie et de secours dans la communauté.

### Japon

L'Etat japonais a la compétence sur la construction des infrastructures agricoles, l'amélioration des conditions de la population rurale, la promotion de la vie culturelle dans le monde rural, la formation et la vulgarisation des techniques agricoles ainsi que l'assistance aux femmes rurales. Il finance la construction de grands complexes hydrauliques, des routes et des systèmes d'irrigation, soutient les établissements de recherche publics et privés dans les R&D et la vulgarisation des techniques agricoles et subventionne le frais d'assurance des installations publiques rurales et l'achat par les paysans des gros équipements agricole.

Dans l'exercice de ses compétences, l'Etat japonais s'appuie sur les puissantes associations coopératives agricoles (ACA) auxquelles 100% de paysans japonais adhèrent. Il soutient et oriente ces associations dans la prestation de services aux agriculteurs par moyen d'exonération fiscale et de participation à certains de leurs projets. Il finance aussi le fonctionnement de la fédération nationale des ACA, afin de renforcer la capacité de coordination des ACA en tant que prestataires de service à l'échelle nationale.



Les activités des ACA couvrent tous les domaines de la vie du monde rurale : organisation de la formation aux agriculteurs, construction des infrastructures hydrauliques, des hôpitaux, des établissements sociaux-médicaux, des installations culturelles et de loisir, développement des activités culturelles, orientation et conseil aux paysans dans leur production, information des agriculteurs sur l'évolution technique et la situation des marchés intérieur et international, etc. Dans les années 90 du siècle dernier, ils ont construit 117 hôpitaux pour soigner les paysans malades et offrir aux agriculteurs un examen médical régulier. La participation active des ACA au système de l'offre des biens publics a permis non seulement à l'Etat japonais de mettre en œuvre plus efficacement sa politique rurale, mais aussi de mieux répondre aux intérêts et demandes des agriculteurs.

### Inde

Aujourd'hui, l'Inde traverse une période de transition d'une société traditionnelle en une société moderne. Le gouvernement indien a poursuivi depuis de longues années une politique de finances publiques en faveur de l'industrialisation. Les moyens financiers consacrés au développement rural sont loin d'être suffisants sans parler de l'offre des biens publics. Aujourd'hui, l'économie rurale est peu développée et 1/2 de la population pauvre vit à la campagne.

Depuis les années 60, l'Inde a mis en œuvre une série de programmes de développement rural et de lutte contre la pauvreté : projet de développement des petites exploitations agricoles, formation des jeunes ruraux, projets en faveur des femmes et des enfants, etc. Les biens publics offerts dans le cadre de ces programmes ont été financés conjointement le gouvernement fédéral, les Etats et les collectivités locales. En effet, avant l'ouverture du marché de travaux publics aux opérateurs privés et étrangers, tous les biens publics en milieu rural ont été produits par les gouvernements à différents échelons territoriaux : eau, électricité, téléphone fixe, alphabétisation, formation des enseignants, construction des écoles, achat des équipements scolaires, etc. La construction des infrastructures hydrauliques est financée principalement par les autorités fédérales, la recherche, l'éducation et la vulgarisation des techniques agricoles sont soutenus par des budgets spéciaux de tous les niveaux d'autorités publiques.

Ainsi, les autorités publiques indiennes ont non seulement organisé mais aussi assuré directement la production des biens et services publics en milieu rural. Certes, depuis le début des années 90, les coopératives agricole, industrielle et commerciale ainsi que des opérateurs privés sont devenu de nouveaux acteurs dans le monde rural, mais ils n'interviennent que dans l'achat, la transformation le transport et la commercialisation des produits agricoles de sorte à aider les paysans à s'enrichir. Leur rôle dans la production des biens publics est marginal par rapport aux autorités publiques.

### **3. La priorité : la redéfinition du rôle de chaque intervenant dans l'offre des biens publics**

#### La redéfinition des compétences des différentes administrations dans l'organisation de l'offre des biens publics

Le principe est que les biens publics dont l'externalité est à l'échelle nationale doivent être offerts par l'Etat, ceux dont l'externalité est « localisée » sont dans la compétence des collectivités territoriales. Ainsi, l'aménagement des grands fleuves, la vulgarisation des techniques agricoles, la protection de l'environnement, la mise en place d'un réseau d'informations au service des agriculteurs, la recherche scientifique agricole et la formation des milices populaires et l'éducation obligatoire sont des produits d'intérêts nationaux. les routes (sauf les axes routiers inter régionaux), les réseaux électriques, l'eau potable, la communication, les installations hydrauliques, le conseil et l'orientation aux agriculteurs, l'information sur le marché local sont plutôt des biens publics d'intérêt local. Enfin, les comités des villageois offrent les routes communales, l'achat des gros équipements agricoles et les moyens de transport, le bien-être des villageois et l'aide aux PME installées dans le village.

Pour rendre plus efficace l'offre des biens publics d'intérêt local, il faut s'appuyer sur la théorie de l'optimum de Pareto et développer le mécanisme d'expression démocratique afin de mieux connaître la préférence des ruraux. Car, ces biens sont directement liés aux activités professionnelles et à la vie des ruraux, il leur est peu probable de cacher leur préférence. La

consultation populaire pourrait prendre la forme de la tenue régulière d'une session plénière de l'assemblée des villageois durant laquelle, les villageois examinent les propositions de l'offre des biens publics par le comité des villageois et par le gouvernement de *xiang*, et élisent leur représentant à l'assemblée des représentants des villages pour discuter de la pertinence de l'offre des biens publics par le gouvernement de *xiang* dans la limite de son budget.

Les organisations non-gouvernementales pourraient également devenir un producteur des biens publics compte tenu de leurs expertises sur certains sujets et de la souplesse de leur structure.

### Le financement de l'offre des biens publics

Les biens publics pourraient aussi être répartis en 3 catégories selon la modalité de leur réalisation : le bien public à haute intensité technique, de capitaux et de main d'œuvre :

#### A. Biens publics à haute intensité de capitaux

Ils pourraient comprendre les infrastructures comme les réseaux d'eau, d'électricité, de route et de communication, les structures culturelles, hospitalières et sociales-médicales, l'éducation, le système financier, la protection et l'assistance sociale. Certains d'entre eux sont des biens d'intérêt national, d'autres sont d'intérêt local. Mais le principal le financeur devrait être l'Etat :

D'une part, après la réforme fiscale de 1994, les collectivités locales n'ont pas les moyens à assumer des investissements aussi lourds. Actuellement, la pénurie dont souffre le monde rural pour certains produits publics comme l'éducation primaire et secondaire, les infrastructures hydrauliques, la sécurité publique et la protection sociale est due largement à la difficulté financière des collectivités locales. Elle devient un goulot d'étranglement pour le développement rural.

D'autre part, ces biens publics constituent les conditions préalables à une égalité de droits et de chances des citoyens. Leur production doit être à la charge de l'Etat. C'est d'ailleurs le cas de biens des pays industrialisés.

## B. Les biens publics à haute intensité technique

Ils comprendraient la prévention des maladies des plantes et des insectes nuisibles, la vaccination animale, l'information des agriculteurs sur l'évolution du marché, etc. Les collectivités locales, surtout les gouvernements de *xian* et de *xiang* sont les mieux placés pour financer ces produits.

Après la réforme fiscale, les 5 principaux produits publics des gouvernements de *xian* et de *xiang* sont, par ordre d'importance dans leur budget, la construction des routes d'intérêt cantonales, la prestation de services techniques et d'information, le développement des activités culturelles et éducatives, la protection des droits et intérêts politiques et économiques des ruraux et le planning familial. Une fois la construction des routes et des installations hydrauliques est prise en charge par l'Etat, le reste devient tout logiquement la priorité de leur dépense et après la décharge de la responsabilité sur la construction des infrastructures lourdes, ils auront la capacité d'investir dans le développement de ces produits à haute intensité technique. Par ailleurs, les gouvernements de *xian* et de *xiang* disposent des avantages en matière d'expérience et d'expertise. A proximité des villageois, ils connaissent mieux leur besoin et demande en matière de prestation de service technique.

## C. les biens publics à haute intensité de main d'œuvre

L'organisation de la vie démocratique, de la médiation populaire, de la solidarité au sein de la communauté pourrait être prise en charge par les comités des villageois alors que les villageois pourraient prendre l'initiative de créer des coopératives visant à mutualiser leurs moyens de production et leurs connaissances ou des associations culturelles, artistiques, de femmes, des handicapés et de personnes âgées.

Ces activités coûtent peu chers et après se désengager du financement des produits à haute intensité technique et de capitaux, les villageois devraient être capables de les prendre en charge. Une telle répartition de rôles s'inscrit dans l'esprit de la « Loi sur l'organisation des comités des villageois ». Elle permet de clarifier la compétence des comités des villageois par rapports aux administrations territoriales et de lui redonner son sens—organisme d'autogestion des villageois.

En effet, il existe toujours un malentendu sur la notion « autogestion ». Certaines administrations l'ont compris comme la gestion de toutes les affaires du village et l'ont utilisé pour justifier son absence dans l'offre des biens publics au sein du village. La redéfinition des compétences de cet organisme permet non seulement aux villageois de réduire les charges mais aussi de le valoriser au service de leurs intérêts.

#### D. Autres financeurs possibles

En tant que grand pays en développement avec plus de 750 millions de personnes à la campagne, la Chine a un énorme besoin en biens publics ruraux auquel seules les finances publiques ne peuvent pas satisfaire. Pour résoudre ce problème, certains produits publics impurs pourraient être ouverts aux investissements privés et aux capitaux étrangers, ce qui allait réduire la tension financière des gouvernements locaux ainsi que les charges des habitants ruraux. La forme de partenariat public-privé pourrait également être sollicitée à condition que le droit de propriété doive être préalablement bien défini..

Les banques et les institutions financières sont une autre ressource importante à recourir pour le financement de l'offre des biens publics. C'est d'ailleurs un moyen souvent utilisé dans une économie de marché. Le crédit emprunté auprès de la banque pourrait être remboursé par voie de taxation, de redevances ou de cotisation. En effet, plusieurs régions rurales ont utilisé les crédits de la Banque mondiale pour soutenir la construction des travaux hydrauliques et l'aménagement des terres agricoles. Les résultats sont globalement très positifs.

#### La diversification des producteurs de biens publics

Les autorités publiques et les communautés rurales pourraient produire directement les biens publics. Elles pourraient aussi confier aux acteurs privés la production des biens dont l'utilisation est payante. Dans ce cas là, un cahier des charges doit être clairement établi pour assurer la qualité de la production. Enfin, pour améliorer l'efficacité et réduire la dépense, les autorités publiques pourraient encourager les opérateurs privés à produire les biens publics par voie de subvention. Celle-ci pourrait être subvention directe ou indirecte sous forme d'exonération fiscale, de prêt au taux d'intérêt bonifié ou même sans intérêt.

#### **4. L'objectif : réaliser l'égalité de droits à l'offre des biens publics entre les populations urbaine et rurale**

Comme ce qui a été analysé dans la 1<sup>ère</sup> partie du présent mémoire, il existe une grosse inégalité de droits aux biens publics entre les populations rurale et urbaine. Non seulement la quantité et la qualité des biens publics en milieu rural sont bien inférieures par rapport aux villes, mais aussi les habitants doivent payer leur consommation à un prix plus élevé. Cette situation ne peut pas se perpétuer, surtout que la croissance rapide de l'économie chinoise a ouvert de nouvelles perspectives au développement rural.

En effet, les expériences de développement des pays industrialisés montrent qu'au cours du processus de l'industrialisation, le rapport entre l'industrie et l'agriculture évolue en trois étapes : Au début, le développement industriel s'appuie sur l'agriculture et est financé par l'excédent dégagé des activités agricoles. Ensuite, il est atteint le niveau où l'industrie et l'agriculture assurent chacun leur propre financement. Enfin, la tendance est inversée et c'est le secteur industriel qui soutient le développement agricole.

En 2005, le PIB en moyenne par habitant de la Chine a dépassé 1700 dollars américains. Le secteur agricole ne représente que 12,6% du PIB et absorbe 52% de la population active. Avec un taux de l'urbanisation de 43%, la Chine est déjà entrée dans la 2<sup>ème</sup> phase de l'industrialisation et approche du seuil où l'industrie est capable de soutenir massivement le développement agricole et du monde rural (voir le tableau 7). En effet, excepté le PIB en moyenne par habitant<sup>15</sup> et le nombre de l'emploi agricole, les autres indices sont du même ordre que celles des pays en l'an où ils entrent dans la 3<sup>ème</sup> phase de l'industrialisation.

En 2006, les recettes financières publiques ont atteint 3900 milliards de yuan, soit une hausse de 24,7% par rapport à l'année 2005. L'Etat chinois dispose d'ores et déjà de moyens suffisamment forts pour commencer à réduire les inégalités entre les populations rurale et industrielle. C'est la raison pour laquelle, le gouvernement central a annoncé une nouvelle

---

<sup>15</sup> Selon le Fonds Monétaire international, le PIB en moyenne par habitant de la Chine s'est élevé à 4390 dollars américains en terme de parité de pouvoir d'achat.

politique rural qui prépare le terrain pour une élimination totale des inégalités entre les villes et la campagne avant 2050.

Tableau 7 : Structure économique des pays en l'année où ils entrent dans la 3<sup>ème</sup> période d'industrialisation en comparaison avec la Chine

	Année	PIB/habitant (dollars)	Production agricole/PIB	Industrie/ agriculture	Emploi agricole/emploi total	Niveau d'urbanisation (%)
U.S.A.	1929	6907	9,5%	74 : 26	21%	>50%
G.B.	1947	6306	6 % (a)	88 : 12(a)	5,7% (b)	77,9% (a)
Allemagne	1953	5438	9% (d)	84 : 16(d)	18,5% (c)	72,6% (d)
France	1954	5963	12% (e)	77 : 23(e)	27%	58,2% (e)
Japon	1961	4307	13% (f)	75 : 25	31,2%	63,5% (f)
Taïpei Chine	1974	3645	14,1% (g)	76 : 24(g)	30% (h)	66,9% (i)
Corée du Sud	1980	4103	14,5%	74 : 26	34%	57,3%
Chine	2005	1700	12,6%	79 : 21	52%	43%

a. an 1950; b. an 1949; c. an 1955; d. an 1953; e. an 1954; f. an 1960; g. an 1973; h. an 1975; i. an 1977.

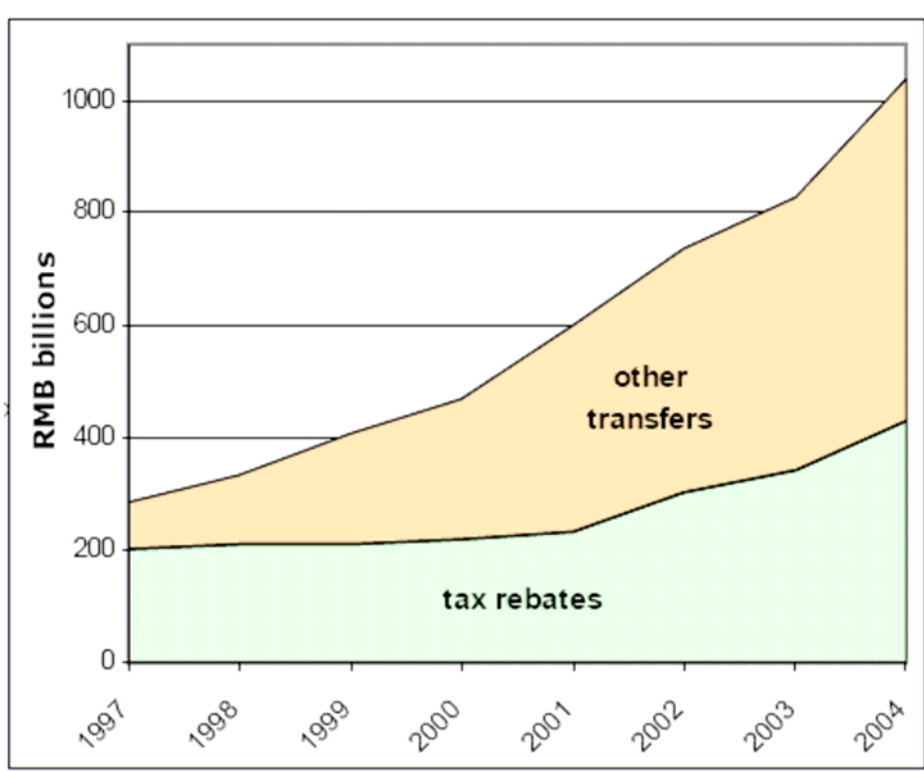
## 5. La nouvelle politique publique rurale

Le lancement de la nouvelle politique publique rurale en 2006 marque un nouveau pas avancé par les autorités chinoises pour promouvoir le développement du monde rural. Elle poursuit un double objectif d'accroître le revenu des agriculteurs et d'améliorer l'offre des produits et services publics en milieu rural :

## L'accroissement de la dépense publique en faveur de l'agriculture et du développement rural

Ces dernières années, le gouvernement central a augmenté sensiblement sa dépense en faveur du développement de l'agriculture et du monde rural. Elle est passé de 214,5 milliards de yuan en 2003 à 391,7 milliards<sup>16</sup> en 2007, soit presque doublé pendant 5 ans. En même temps, l'Etat a accru ses efforts de transferts aux collectivités locales pour les aider à surmonter leur difficulté financière (graphique 5) et annoncé que la priorité serait donnée aux zones rurales dans la construction de grosses infrastructures.

Graphique 5 : Evolution du transfert aux collectivités locales



## La suppression des taxes agricoles

La première taxe agricole a été instaurée en Chine en 594 avant Jésus Christ. La suppression des taxes agricoles s'inscrit dans les démarches des autorités chinoises pour réduire la charge fiscale des agriculteurs. En 2004, la taxe sur les produits agricoles spéciaux a été en

<sup>16</sup> En 2007, les budgets de l'Etat et des collectivités locales sont respectivement de 2442 milliards de yuan et de 2209 milliards de yuan.



premier supprimée sauf pour la culture de tabac. En 2006, toutes les taxes agricoles ont été supprimées.

Tableau 8 : Evolution des taxes agricoles

	1985	1990	1995	2000	2003
Agricultural taxes (RMB0.1 billion)	42.1	87.9	278	465	875
Proportion in fiscal revenue (percent)	2.1	3.0	4.6	3.5	4.0
Proportion in GDP (percent)	0.47	0.47	0.48	0.52	0.75

### Les infrastructures

- Tous les xiang desservis par des routes goudronnées en 2009
- Tous les villages dans l'est et le centre de la Chine desservis par des routes goudronnées en 2009
- Soutien progressivement accru de l'Etat à la construction des infrastructures d'intérêt local

### Education obligatoire

- Exonération des frais de scolarités dans toutes les écoles primaires et collèges ruraux de l'ouest de la Chine en 2006 ; manuels gratuits et subvention aux élèves de famille pauvre dans les zones rurales de l'ouest
- Application de cette politique dans toutes les écoles primaires et collèges des zones rurales dès 2007

### Santé publique

- Couverture de toutes les zones rurales par le nouveau système d'assurance maladie en 2008<sup>17</sup>
- Subvention de l'Etat aux ruraux participant au nouveau système d'assurance maladie
- Subvention des collectivités locales mise en place au plus tard en 2007

<sup>17</sup> Lancé en 2003, le nouveau système d'assurance maladie dans les zones rurales couvre 1399 xian en juin 2006. 396 millions d'habitants ruraux y participent, soit un taux de participation de 80,1%. Taux de couverture prévu à 60% de zones rurales en l'an 2007

- Hausse du niveau de subvention

#### Revenu minimum garanti

- Encourager les collectivités locales à mener des expérimentations visant à mettre en place un système de revenu minimum garanti

#### Culture et sports

- Hausse de 37,4% du financement de l'Etat à la promotion des activités culturelles et sportives dans les zones rurales

#### Services financiers

- Participation de la Banque de Développement au financement des grands travaux publics dans les zones rurales
- Autorisation aux capitaux étrangers de participer aux établissements financiers installés dans les zones rurales.

## **6. Les mesures immédiates**

Pour réaliser un développement équilibré des villes et de la campagne, il faut que l'Etat à la fois investisse plus dans l'offre des biens publics en milieu rural, et améliorer l'efficacité des financements publics par voie de réforme.

#### Poursuivre la hausse des dépenses publiques consacrées au développement rural

A. L'élan de croissance des dépenses consacrées au développement rural, enregistré ces dernières années dans le budget de l'Etat doit être maintenu.

B. Une nouvelle modalité de transfert de paiement pourrait être envisagée pour mieux accompagner la suppression des taxes agricoles. Globalement les taxes agricoles ne représentent que 4% de la recette fiscale et 0,65% du PIB national. Sa suppression n'aura qu'un impact très

limité sur les finances publiques. Or la situation n'est pas homogène entre les différentes régions et les différents échelons administratifs. En effet, dans la majorité de xiang du centre et de l'ouest, les taxes agricoles étaient la principale ressource propre du gouvernement local. Pour ne pas pénaliser les xiangs du centre et de l'ouest, déjà souffert de déficits budgétaires chroniques<sup>18</sup> et d'un lourd endettement, l'Etat a annoncé qu'il allait compenser les pertes fiscales subies par les xiang par voie de transfert de paiement, mais le problème est si il pouvait arriver à bon bord. : En 2004 parmi les 200 milliards de yuan débloqués pour soutenir l'agriculture, 30% seulement ont été utilisés dans le secteur agricole, le reste a été détourné ou gaspillé par les services administratifs que le fonds a parcouru.

Pour réduire au minimum le frais d'agence, il pourrait être envisagé que le fonds soit transféré directement aux gouvernements de xiang sans passer par les échelons administratifs intermédiaires, ce qui permettra de réduire au minimum la perte des deniers publics. Par ailleurs, faisant l'objet d'une publication régulière aux villageois, la comptabilité des gouvernements de xiang est plus transparente et plus facile à suivre que celle d'autres collectivités. .

#### Lancer la réforme sur l'organisation du territoire

Organisme les plus proches de la vie de la population rurale, les gouvernements de xiang et les comités des villageois se trouvent aujourd'hui confrontés aux mêmes problèmes de surendettement, mais pour des raisons opposées.

Pour les comités des villageois, le problème est au niveau des ressources. La suppression en 2001 du versement systématique de cotisation les a fait perdre une partie des recettes le plus fiable. Ils ne peuvent demander aux villageois de payer les cotisations que sur présentation d'un projet préalablement identifié. Ce nouveau système crée plus de problème qu'il résout. Les responsables du comité multiplient les projets pour maintenir le fonctionnement de l'organisation, alors que les villageois les voient comme les tentatives de se faire enrichir La tension monte à certains endroit.

---

<sup>18</sup> En 2000, le déficit budgétaire des gouvernements de xiang représente 37,2% des déficits de l'Etat et des collectivités réunis alors que leur dépense n'est que de 26,4% de l'ensemble des dépenses publiques.

Certains chercheurs chinois ont proposé d'introduire une nouvelle taxe pour financer la construction des infrastructures rurales et interdire par la suite toutes les cotisations auprès des villageois. Mais l'instauration d'une nouvelle taxation au lendemain de la suppression des taxes agricoles est à l'encontre de la volonté du gouvernement central de réduire effectivement les charges des paysans et elle pourrait être considérée par les paysans comme les taxes agricoles sous une nouvelle forme. En effet, avec l'énorme sacrifice que les habitants ruraux ont payé pour le développement économique et social du pays, il est tout à fait justifié leurs droits d'accès gratuits aux biens publics offerts par le pouvoir publics.

Ainsi, la solution de ce problème de cotisations ne peut être trouvée que dans le cadre de la valorisation des comités des villageois en tant qu'organisme d'autogestion des habitants ruraux. Selon la théorie économique, pour que l'offre d'un bien public atteigne l'optimum de Pareto, il faut que la décision soit prise sur la base d'un vote des personnes rationnelles. Puisque les biens publics produits par les comités des villageois sont tous liés étroitement à la vie de la population, elle n'a pas l'intérêt de casher sa préférence lors de ce vote et sa rationalité, condition indispensable à l'efficacité du vote est acquise.

Or, à l'heure actuelle, le choix sur l'offre des biens publics d'un village est fait souvent ou à l'extérieur, par suite à une décision administrative de *xiang* ou de *xian*, ou par les responsables du comité des villageois sans consultation préalable des habitants du village. Le vote des villageois, s'il y en a un, n'est souvent intervenu que très en aval du processus de prise de décision pour simplement valider la chose faite. Dans le cas où un choix politique qui a de conséquences financières (cotisation) sur les villageois est imposé par l'extérieur, qu'il soit pertinent ou pas, ces derniers n'y voient souvent que d'obligation et de charge. Par conséquent, le processus de décision pour le choix des produits publics locaux doit être réformé pour qu'elle puisse réellement refléter la volonté des habitants ruraux. Un système de consultation en amont et de vote systématique doit être mis en place et toutes les décisions prises sur l'offre des biens publics qui ne respectent pas ce processus doivent être considérées comme illégales et non applicables.

Par ailleurs, la comptabilité du comité des villageois doit être publiée régulièrement et consultable par les villageois comme ce qui a déjà été appliqué au niveau de *xiang* pour accroître

la transparence dans la gestion du fonds de cotisation et recréer la confiance des villageois sur leurs gestionnaires.

D'une manière générale, le système de sélection des responsables du comité des villageois doit être également réformé pour faire valoir réellement le principe démocratique. Si une élection directe du président du comité des villageois a déjà été introduit dans le monde rural dès les années 80, dans beaucoup de régions, les candidats à l'élection sont le choix du gouvernement de xiang ou au moins validé préalablement par lui. Il faut que l'administration se garde d'ingérer dans cette affaire de sorte que le choix provient véritablement de la propre initiative des villageois. Seuls les responsables ainsi choisis peuvent tenir tête à la pression extérieure lors du choix de l'offre et prendre la décision plus dans l'intérêt de la population que pour le compte de l'administration.

Quant aux gouvernements de xiang, leur difficulté s'explique surtout par une dépense trop élevée par rapport à sa capacité financière qui, suite à la réforme fiscale de 1994 a été beaucoup réduite. L'aide de l'Etat est indispensable pour résoudre ce problème structurel. Par exemple, les gouvernements de xiang paient aujourd'hui 78% de salaires des enseignants ruraux alors que l'Etat n'en assume que 2%. Beaucoup préconisent que compte tenu de sa forte externalité, l'Etat doit jouer un rôle plus important dans l'éducation pour tous. Ils s'appuient sur le fait qu'en 2002, les salaires des enseignants des écoles primaires et secondaires des zones rurales sont estimés à 44,6 milliards de yuan, soit 2,3% seulement des recettes publique de l'année pour revendiquer une prise en charge à 100% par l'Etat de cette dépense.

Mais derrière cette discussion purement financière, se cache une problématique d'importance beaucoup plus grande sur l'organisation du territoire : Est qu'il est justifiable de garder 3 échelons administratifs territoriaux<sup>19</sup> alors que dans les autres grands pays comme aux Etats-Unis et au Japon il n'en existe que souvent 2<sup>20</sup> ?

---

<sup>19</sup> En effet, il y avait 4 échelons administratifs territoriaux en Chine dans les années 80. Le *Di*, échelon intermédiaire entre la province et le xian a été supprimé dans les années 90.

<sup>20</sup> L'évolution de l'aménagement du territoire en France va plutôt dans le sens inverse, en créant un nouvel échelon territorial, la Région tout en gardant les niveaux départemental et communal. Une nouvelle structure, les communautés de commune, sous forme d'établissement public d'intérêt général se développent rapidement ces dernières années et pourraient devenir un jour le 4<sup>ème</sup> échelon territorial.

De toute façon, suite à la suppression des taxes agricoles, le xiang perdent presque toutes ses ressources propres et son fonctionnement dépend du transfert de paiement du gouvernement central, ce qui est complètement à l'encontre de l'esprit de la réforme fiscale de 1994. Ou bien l'Etat lui donne de nouveaux instruments fiscaux ou bien il le supprime. L'instauration de nouvelles taxes est à exclure dans ce contexte où l'Etat fait tous ses efforts pour réduire les charges des habitants ruraux. Par ailleurs, comme ce qui a été analysé dans la 1<sup>ère</sup> partie du présent mémoire, trop d'échelons administratifs peuvent réduire l'efficacité de l'intervention publique pour l'offre des biens publics. La suppression de xiang est donc préférable, mais la question est de savoir quand et de quelle manière le faire. Deux hypothèses pourraient être avancées sur le devenir de xiang :

A . Le xian (département) prend toutes les compétences exercées aujourd'hui par le xiang. Ce dernier garde une structure beaucoup plus réduite et devient ainsi une émanation de xian sur le territoire rural.

B. Le gouvernement de xiang est complètement supprimé. Les habitants de xiang élisent leurs représentants pour gérer les affaires propres à leur territoire. Il s'agit en effet d'une extension du mécanisme d'autogestion de village au niveau de xiang.

La première est plus facile à mettre en pratique alors que la seconde contribue plus à l'amélioration de l'efficacité dans le choix de l'offre des biens publics. De toute façon, il faut commencer à préparer le terrain au changement en supprimant les postes dont la nécessité d'existence n'est pas justifié et entreprendre la fusion entre les xiang trop petits pour réaliser l'économie d'échelle.

Avant de prendre la décision sur l'avenir des xiang, le gouvernement central doit agir dès maintenant pour les aider à résoudre leurs problèmes d'endettement devenu aujourd'hui insupportable. Il est à envisager que l'Etat prend en charge toute leur dette due à l'offre des biens publics ou les aider à négocier avec les établissements financiers concernés une condition de remboursement plus favorable.

## L'introduction du mécanisme de marché dans l'offre des biens publics impurs en milieu rural

A. La production des biens publics en milieu rural était longtemps l'affaire exclusive des entreprises et services publics. Beaucoup de mesures restrictives ont été instaurées pour augmenter le seuil d'accès aux opérateurs privés. Un autre phénomène inquiétant est le protectionnisme territorial. Des gouvernements locaux dans le choix des prestataires, ont créé des conditions injustifiées pour empêcher l'entrée au marché des entreprises installées sur d'autre territoire.

Dans la production des biens publics impurs, le mécanisme de marché ne peut que jouer partiellement son rôle. Il faut que les autorités publiques approfondissent les études et réflexions sur la particularité du marché des biens publics impurs en milieu rural et définissent comment et dans quelles mesures les règles de l'économie de marché, comme la loi sur la concurrence déloyale, doivent y être respectées. Dans cet esprit, toutes les procédures administratives d'examen et d'autorisation injustifiées qui favorisent au fait le monopole des entreprises publics dans ce secteur doivent être supprimées afin de faciliter l'accès des opérateurs privés et d'améliorer l'efficacité de l'offre.

B. Le suivi de l'offre des biens publics en milieu rural doit être renforcé. Les autorités publiques qui interviennent dans les zones rurales doivent mettre en place un mécanisme de contrôle du coût de production et de suivi de la qualité des services offerts. Tous les produits à un prix trop élevé ou de mauvaise qualité doivent être retirés du marché et la responsabilité des services administratifs concernés doivent être poursuivie. Dans ce domaine, les autorités publiques rurales pourraient s'inspirer des expériences acquises lors de l'introduction du mécanisme de marché dans l'offre des biens publics en ville.

## L'approfondissement de la réforme du droit de propriété en milieu rural

Il faut envisager la prolongation de la durée du bail offert aux ruraux. (Dans les villes, le bail a souvent une durée de 50 ans ou plus alors qu'à la campagne, il est de 30 ans.) Il faut également leur donner le droit absolu sur leurs terres pendant la durée du bail et interdire

strictement aux collectivités (surtout les comités des villageois) de sous-louer ou de transférer leurs terres aux autres sans leur autorisation. Une nouvelle loi sur le droit de propriété a été promulguée en 2006. Il faut que la loi sur le droit d'occupation et d'utilisation des terres des habitants ruraux soient rapidement modifiée pour s'adapter à la nouvelle évolution législative. C'est seulement quand leur droit sur les terres est confirmé et effectivement protégés que les habitants ruraux sont intéressés par la participation à l'offre des biens publics en faveur de l'aménagement du territoire.

### Soutenir le développement des organisations non-gouvernementales

Les habitants ruraux, même s'ils sont au nombre de 750 millions, sont considérés comme une population faible et fragile. Ils travaillent dans des conditions pénibles et s'exposent souvent à des risques de catastrophes naturelles irrésistibles et de fluctuation de marché imprévisible. Il n'existe actuellement aucune organisation des agriculteurs qui a une influence nationale en Chine. Ainsi, les paysans se trouvent en une position défavorable dans les négociations avec les interlocuteurs mieux organisés. Agissant à titre individuel, il leur est difficile d'arracher de bonnes conditions de développement. Avec un revenu bas, ils sont dans de mauvaises conditions économique et politique, ce qui affaiblit encore leur position dans les négociations (voir le graphique 6).

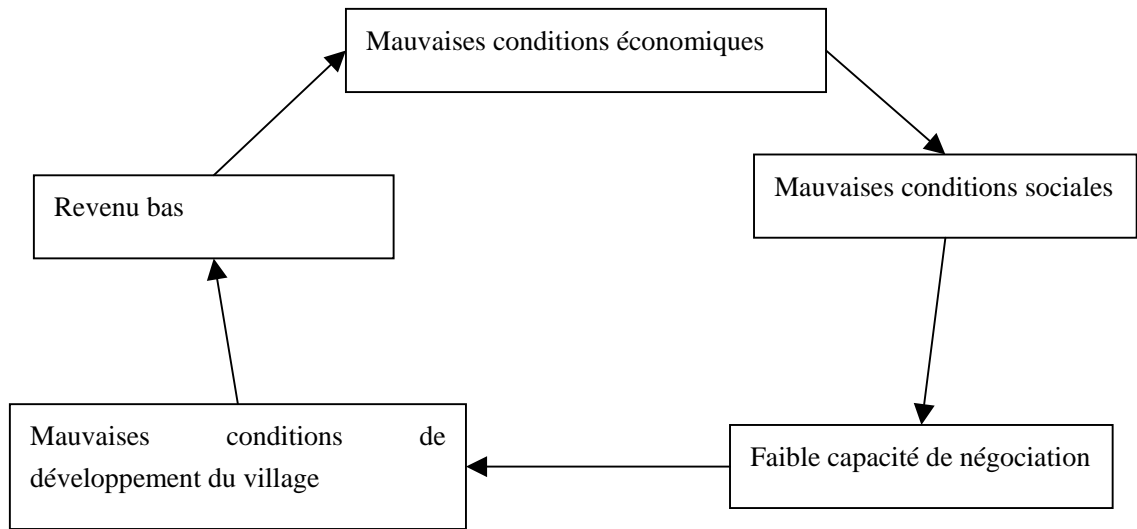
En effet, la société chinoise a vécu longtemps à côté d'un Etat omniprésent, ce qui ne favorise pas le développement des communautés. Strictement encadré dans la structure pyramidale composée de *xian*, de *xiang* et de *village*, les paysans chinois voient leur espace privé considérablement réduit et perdent tout le dynamisme.

Ainsi, le monde rural ne dispose pas de la capacité d'auto organisation et se tourne systématiquement vers les autorités publiques en cas de difficulté, ce qui comporte le risque que une fois les décisions administratives n'avaient produit l'effet escompté, toute la société s'enliserait dans un état anarchique. Encourager les agriculteurs à créer leurs propres organisations les permettra de retrouver le dynamisme de la vie communautaire et les aidera à améliorer leur condition de vie et de développement (à l'image des associations coopératives



agricoles japonais). Ces ONG joueront un rôle complémentaire aux interventions publiques dans l'offre des biens publics en milieu rural.

Graphique 6 : Cercle vicieux des paysans pauvres



## Conclusion

Pendant longtemps, les paysans ont contribué aux finances publiques par le paiement des taxes agricoles, mais aussi par effet de ciseau. Pour soutenir le développement de l'industrie, supposée receler plus de potentiel de croissance que l'agriculture, l'Etat donne beaucoup moins aux régions rurales qu'il en prend. Les inégalités dans l'offre des biens publics entre les villes et la campagne en sont une preuve : les habitants ruraux paient souvent plus cher que les urbains le même service (inégalité en terme de prix) et cotisent pour acheter les produits que les autorités publiques ne leur offrent pas (inégalité en terme de quantité).

La réforme agraire de 1978 et les réformes fiscales qui suivent ont supprimé les taxes agricoles et réduit l'effet de ciseau, mais jusqu'en 2003 la dépense publique consacré au développement rural a augmenté toujours moins vite que l'ensemble du budget de l'Etat. Ainsi, même si les revenus des habitants ruraux se sont sensiblement accru ces 35 dernières années, l'écart entre la qualité de vie des urbains et celle des ruraux, au lieu de diminuer, s'élargit encore davantage.

A cette inégalité entre les populations urbaine et rurale en terme de l'offre des biens publics, s'ajoute l'inégalité entre les régions côtière et le reste du pays, due à la différence du rythme de croissance et l'inégalité entre les riches et les pauvres amplifiée par le système de redistribution peu efficace.

Le financement public consacré à l'offre des biens publics en milieu rural, largement insuffisant par rapport à la demande immense, n'a pas pu être utilisé de manière efficace à cause d'une organisation administrative et territoriale peu évoluée et inadaptée à la situation économique et sociale du pays.

La nouvelle politique publique rurale lancée en 2006 exprime la détermination du gouvernement central à rattraper le retard dans l'offre des biens publics en milieu rural : Les habitants ruraux ont droit à plus qu'ils donnent parce qu'ils ont trop donné dans le passé. Mais cette politique ne peut aboutir qu'être accompagnée d'une réforme administrative, condition sine

qua non pour réaliser l'objectif d'éliminer les inégalités entre les populations urbaine et rurale en terme de l'offre des biens publics.

Cette réforme doit avant tout prendre la forme d'une redéfinition de compétence entre les différents niveaux de l'administration (Etat, provinces, xian et xiang) pour apporter une réponse adéquate aux questions : qui font quoi ? Comment le faire ? Avec quel financement ?

Elle passe également par un remaniement profond des structures de proximité (les xiang et villages). Sur ce point, la réforme administrative est liée à la réforme politique : L'élection directe du président du comité des villageois n'est qu'un début. Il faut que cette élection soit l'expression authentique des électeurs. Cette formule une fois que l'efficacité est prouvée pourrait s'étendre à d'autres structures territoriales, à commencer par xiang dont la raison d'être a été largement mise en cause.

Cette réforme se joint aussi à la poursuite de la réforme économique avec le développement du mécanisme de marché, la revalorisation du droit de propriété des paysans sur leurs terres et au développement de la société civile.

Enfin, pour que la réforme réussisse, il faut que la mentalité des responsables administratifs change. Une intervention massive de l'Etat dans le secteur économique a permis à la Chine de réaliser une croissance à 2 chiffres en moyenne par an pendant 1/4 siècle. Avec la mise en place de l'économie de marché et l'adhésion de la Chine à l'OMC, les autorités publiques sont appelées à réduire leur présence dans l'économie et se réorienter vers des secteurs comme la justice sociale et la protection de l'environnement. Le développement de l'offre des biens publics en milieu rural est l'une des nouvelles tâches que l'Etat s'est attribuées et il faut que ses exécuteurs y accordent une importance qui lui revient : La croissance est importante, mais il faut que la population bénéficie de son résultat.

Pour accélérer le changement de la mentalité au sein de l'administration, il faut que le système de l'évaluation des responsables soit également réformé. Longtemps basé essentiellement sur les réalisations économiques, ce système a l'avantage d'une culture de résultats et de performance. Cette culture doit être maintenue, mais il faut que cette évaluation

prenne en considération les autres résultats que les résultats économiques et la performance dans tous les domaines sous l'autorité du responsable évalué. La quantité et la qualité de l'offre des biens publics pourrait en être un indicateur.

