



LABORATOIRE D'ECONOMIE DE LA PRODUCTION
ET DE L'INTEGRATION INTERNATIONALE

UMR 5252 CNRS - UPMF

NOTE DE TRAVAIL

N° 3/2007

L'émergence chaotique du marché foncier en Chine

Julien Allaire

Janvier 2007

L'émergence chaotique du marché foncier en Chine

Julien Allaire

janvier février 2007

Etudes foncières, n° 125, p. 30-34.

Résumé :

Depuis le début des réformes, la Chine a procédé à une transition de son régime foncier socialiste à un marché foncier. L'Etat demeure propriétaire de la terre et des droits d'usage des sols s'échangent en milieu urbain. Ce nouveau marché a été balbutiant dans les années 1990, il a crée des rentes importantes captées par les dirigeants locaux pour l'intérêt collectif et pour leur intérêt personnel. Une nouvelle économie est né de ce marché en Chine avec un marché noir et une corruption active et une orientation des économies pour la croissance locale. Ce système engendre une urbanisation très rapide des terres arables qui effraie le gouvernement central et révolte les paysans expropriés.

Après la révolution culturelle et la mort de Mao Zedong, les conditions de vie en Chine étaient déplorables. En ville, les familles vivaient dans une promiscuité extrême au sein de logements vétustes. Quand Deng Xiaoping est arrivé au pouvoir, l'amélioration de la situation des ménages était une des priorités. Les réformes entreprises dès la fin des années 1970, ont été conduites pour permettre aux ruraux de sortir d'une pauvreté manifeste et d'améliorer la situation des urbains.

Depuis la fin des années 1970, la Chine a connu un développement urbain très rapide. En 25 ans, la population urbaine a triplé, atteignant 520 millions de Chinois urbains. Les villes chinoises ont connu une croissance rapide pour permettre une réhabilitation de leur centre-ville, pour accueillir les populations migrantes et pour implanter les nouvelles activités économiques.

Le développement urbain a été permis par l'introduction de mécanismes de marché dans une économie planifiée à court de liquidités. Dans le respect des valeurs socialistes, l'Etat a conservé la propriété du sol en milieu urbain et a émis des droits d'usage du sol. Le système foncier s'est construit autour de deux modes d'appropriation de droits. L'un hérité du système administratif, l'autre correspondant à celui d'une économie de marché. Cette dualité du marché foncier a créé des rentes qui, avec la décentralisation et les réformes des entreprises publiques, ont été captées par les pouvoirs locaux.

L'économie chinoise s'est structurée autour de ces administrations locales qui cumulent pouvoir économiques et politiques. Elles favorisent la croissance économique locale en faisant fi des objectifs nationaux. L'urbanisation des terres agricoles est au cœur de cette dynamique qu'on appelle le « localisme ». L'expansion urbaine motivée par les intérêts des dirigeants locaux se traduit par une perte de terres arables et des révoltes paysannes. Le gouvernement central tente vainement de maîtriser cette dynamique qui met en péril les ressources et la stabilité nationale.

L'héritage maoïste

Sous l'ère communiste, le sol en milieu urbain était la propriété de l'Etat. En milieu rural, il appartenait aux communes depuis 1958. Il n'avait pas de prix défini, aucune activité économique n'était autorisée à son sujet et aucun profit ne pouvait être réalisé. L'allocation de terrain se faisait de manière administrative. Les divisions sectorielles nationales décidaient de l'implantation d'un nouveau site sans avis des gouvernements locaux. L'unité de travail utilisatrice du sol n'avait à payer qu'une « taxe de réquisition » pour développer des terrains ruraux pour une utilisation urbaine, et une « taxe d'implantation » pour l'utilisation de terrains urbains. Le système socialiste se définissait donc selon trois principes : absence de valeur foncière, aucune durée de bail prévue, aucune transaction autorisée.

L'allocation administrative des terrains comme dans les autres pays socialistes a présenté de nombreuses imperfections :

- Premièrement, on constate que l'utilisation du sol est moins efficace que dans les villes ayant un marché foncier. Les villes socialistes présentent un gâchis de terrain, du fait que la seule charge sur le terrain n'apparaît qu'à l'acquisition. Les candidats à l'obtention tentent de se voir attribuer la plus grande surface possible, quel que soit leur besoin réel. Par ailleurs, il est plus intéressant de transformer un territoire agricole en site industriel que de reconverter un terrain où gît une friche industrielle. Du fait de la quasi-gratuité du sol, le coût de la destruction rend une friche industrielle trop onéreuse. La surface urbaine attribuée à l'industrie dans les villes socialistes représente 20 à 30 % de la surface urbaine totale tandis qu'elle est généralement comprise entre 4 et 10 % dans les villes ayant un marché foncier.
- Deuxièmement, le système de gratuité du sol ne permet pas de dégager des fonds publics pour financer des infrastructures de réseau. Ce type d'investissement n'était pas non plus considéré comme prioritaires sous l'ère maoïste. Les investissements étaient concentrés dans les activités productives. Cette politique entraîna une forte pénurie de logements du fait de la croissance démographique. En 1978, l'espace moyen habitable en ville par tête était de 3,8 m², ce qui était inférieur aux 4 m² de 1952.
- Troisièmement, la compétition entre les entreprises est inégale. Certaines jouissent d'une position favorable du point de vue des infrastructures sans avoir de surcoût. Des entreprises efficaces mal situées peuvent devenir moins compétitives qu'une entreprise peu efficace mais bien située
- Quatrièmement, la rigidité de la procédure bureaucratique d'allocation des terrains empêche de répondre à des changements économiques, sociaux et technologiques rapides.

Depuis le début des années 1980, la valorisation du terrain en milieu urbain paraissait de plus en plus nécessaire. La location du sol était une possibilité de lever des fonds pour construire des infrastructures et des logements. Un impôt foncier avait également l'intérêt d'inciter les entreprises et les institutions à utiliser plus efficacement et plus rationnellement leur terrain. Enfin, cette mesure paraissait plus juste pour les entreprises commerciales qui commençaient à se développer, leur profit pouvant être fortement lié à leur lieu d'implantation. Puisque les entreprises devenaient responsables de leurs pertes et profits, une valorisation de l'usage du sol paraissait justifiée. Enfin,

l'accueil d'entreprises étrangères sur le territoire créait un besoin de réformes. D'abord parce que celles-ci demandaient une clarification des droits de propriété, ensuite parce que les dirigeants chinois considéraient qu'elles devaient payer pour utiliser le sol chinois.

Les réformes ont été lancées à partir du milieu des années 1980 pour permettre le développement économique (encadré n°1). Pour ne pas créer d'agitation politique, l'Etat a conservé la propriété du sol, seuls les droits d'usage sur les sols ont été sujets à la marchandisation. Les réformes ont statué sur la taxation du sol urbain, la concession et le transfert des droits d'usage. Elles ont instauré la coexistence d'une voie traditionnelle d'allocation administrative des terrains et d'une nouvelle voie qui permet aux agents économiques de participer à un marché où les prix sont censés être libres.

On retrouve donc d'un côté l'allocation administrative, et de l'autre, des transactions de gré à gré, par appel d'offre ou vente aux enchères selon les mécanismes de marché. À présent, le système foncier s'établit sur trois niveaux définis par le statut des contractants. Le premier est celui de la réquisition de terres rurales, où l'Etat devient propriétaire du terrain, le deuxième correspond aux concessions des droits d'usage du sol par les institutions publiques à des utilisateurs finaux et le troisième est un marché de transfert des droits d'usage entre utilisateurs finaux.

Encadré n°1 : Chronologie des réformes foncières

1982 : Shenzhen expérimente la taxation de l'usage du sol. Elle est destinée aux entreprises à capitaux étrangers qui n'ont aucune raison de bénéficier de la gratuité du sol, tandis que beaucoup d'investisseurs publics en sont exemptés.

1984 : L'introduction d'un droit foncier est étendue à 118 autres villes du pays. Cette première réforme casse le principe de la gratuité d'usage du sol urbain et instaure l'idée d'une différence de prix du sol en fonction de la situation au sein de l'agglomération urbaine. Elle permet également de lever des fonds pour la construction d'infrastructures.

1986 : Création du Bureau d'administration du sol et mise en place d'un système d'approbation des réquisitions à différents niveaux institutionnels en fonction de la taille des terrains.

En 1987 : Une taxe d'occupation des terres arables est mise en place pour les investisseurs domestiques installés sur des terres arables pour des activités non agricoles. Les investisseurs étrangers et les investisseurs d'Hong Kong, de Macao et de Taiwan ne sont alors pas assujettis au paiement de cette taxe dont le montant est variable selon la disponibilité de terres arables des régions.

1988 : L'article 10 de la Constitution « Aucune organisation ou individu ne peut s'emparer, acheter, céder, louer le sol ou réaliser un quelconque transfert illégal du sol » est amendé. La clause « Les droits d'usage du sol peuvent être transférés conformément à la loi » est ajoutée. La loi de l'administration du sol est également amendée dans ce sens. L'instauration de cette loi marque réellement la fin de l'usage gratuit du sol en Chine.

1990 : Le Conseil d'Etat publie l'Ordonnance de Concession et de Transfert des Droits d'Usage des Sols de propriété d'Etat. Cette ordonnance stipule que les droits d'usage des sols peuvent être concédés ou transférés de gré à gré, aux enchères ou par appel d'offres. La propriété du sol est toujours conservée par l'Etat qui demeure le seul (via les gouvernements locaux) à pouvoir acquérir des terres rurales appartenant aux collectivités. Les investisseurs étrangers peuvent acheter des droits d'usage à la

municipalité. Les baux sont définis à 70 ans pour le résidentiel, 40 ans pour le commercial, le tourisme et les loisirs et 50 ans pour tous les autres usages.

1992 : Des réglementations concernant des droits d'usage des sols alloués administrativement apparaissent pour permettre le re-développement urbain. Elles permettent aux bailleurs de sols alloués de transférer leurs droits d'usage en payant une prime à l'Etat. Ce système a entraîné la convoitise des promoteurs sur des terrains centraux et la reconstruction dans les centres-ville.

1994 : La première Loi d'Administration de l'Immobilier Urbain consolide les réglementations en vigueur. La prime payée correspond à un « prix standard de terrain », inférieur au prix du marché pour inciter les bailleurs de sol non utilisés à mettre leur surplus sur le marché.

2002 : Les transferts de gré à gré de droits d'usage possédés par des entreprises publiques sont interdits. Tous les transferts pour le développement immobilier doivent être publics et suivre les procédures de mise aux enchères ou d'appel d'offre.

2004 : Tandis que les localités avaient aménagé cette loi, le ministère du Territoire et des Ressources et le ministère de la Supervision émettent conjointement un décret mettant fin à toute négociation privée dans les procédures de cession de droits d'usage.

La réquisition de terres rurales

Il existe deux modes de réquisition des terres rurales pour un usage urbain :

- Le premier est une réquisition par allocation administrative. Une unité de travail intéressée par l'usage d'un terrain soumet une demande de réquisition au gouvernement local. Si cette demande est approuvée, l'unité de travail (*danwei*) doit s'acquitter directement de frais de compensation auprès des collectivités agricoles utilisatrices des terrains. Les entreprises ayant accès au système d'allocation ont donc l'opportunité d'obtenir des droits d'usage sans limite de temps à un prix très faible. En revanche, elles ne peuvent revendre les droits d'usage du sol à d'autres utilisateurs finaux. Au cours des années 1990, l'allocation administrative a représenté près des trois quarts des transactions et 70 % des terrains concédés.

- Le second mode est une réquisition pour concession. Le gouvernement local, en tant que représentant de l'Etat, achète des terrains à des collectivités rurales en les dédommageant en fonction de leur productivité agricole. Il peut ensuite réaliser un développement complet du terrain, en y implantant des logements via des compagnies immobilières qui généralement lui appartiennent (dans ce cas, les utilisateurs ne disposent pas des droits d'usage). Plus de la moitié des terrains développés dans les villes chinoises se font par un développement complet, spécialement pour les grands ensembles résidentiels (30 000 à 100 000 habitants) mais le gouvernement local peut également revendre directement les droits d'usage du sol à des intéressés. Ces derniers sont majoritairement des investisseurs étrangers souhaitant développer des logements, des bureaux, des hôtels ou des sites industriels. Les baux sont définis à 70 ans pour le résidentiel, 40 ans pour le commercial, le tourisme et les loisirs et 50 ans pour tous les autres usages.

Ces deux modes de réquisition de terrain sont les seuls cas de transfert de propriété en Chine. Les terrains ruraux appartenant aux collectivités rurales sont réquisitionnés par les instances étatiques et deviennent propriété de l'Etat. La part des concessions sur le marché primaire est un bon indicateur de la transition effective vers un réel marché foncier. Toutefois, les ententes entre les institutions publiques qui vendent les droits d'usage et les acheteurs publics ou privés biaisent les mécanismes de marché. Le prix de concession des droits peut n'avoir aucun lien avec les prix du marché selon le mode de transfert utilisé pour la concession.

La vente des droits d'usage du sol par les institutions publiques

Le marché des concessions de droits d'usage du sol met en relation l'Etat représenté par les institutions locales et les utilisateurs du sol urbain. Trois types de transfert existent à ce niveau: la vente de droits suite à la réquisition de terrains ruraux, la vente de droits suite à l'acquisition de terrains urbains et la vente de droits suite à la marchandisation de terrains alloués administrativement.

Suite à l'acquisition de terrains ruraux, l'Etat concède les terrains à un prix de concession qui comprend le coût d'expropriation, différentes taxes et les frais de concession. Ces frais de concession sont fixés par le marché de gré à gré, par offre publique, ou par vente aux enchères. Ils sont généralement supérieurs à la taxe d'allocation.

Les accords de gré à gré ont été majoritaires depuis les réformes. Ce sont largement les plus opaques dans la détermination du prix de cession. Dans ce type de transaction, le coût du terrain est bien plus faible que dans le cadre de ventes aux enchères ou par appels d'offre. En 1992, la différence de prix entre un accord de gré à gré et une offre ouverte était de 700 %. La proportion des accords de gré à gré est un indicateur de la pénétration du marché dans le système foncier. On constate une certaine diminution de ce type de vente au cours des années 1990 et particulièrement dans les provinces les plus développées. Shanghai l'a même interdit à la fin des années 1990 pour améliorer la transparence des cessions de droits d'usage des sols.

Dans le cadre de la vente de droits suite à l'acquisition de terrains urbains, la municipalité, au nom de l'Etat, reprend les droits d'usage du sol aux utilisateurs du moment en échange d'une compensation payée directement aux utilisateurs. La compensation ne reflète pas la valeur du terrain sur le marché, mais elle est généralement plus élevée que les compensations payées aux collectivités rurales pour la réquisition de terrains. Elle dépend normalement de la valeur immobilière présente sur le terrain à l'acquisition. Mais pour les zones habitées, la procédure de déménagement des populations peut s'avérer plus délicate. Les négociations de délogement et de relogement satisfont rarement les populations. Ces dernières tentent d'obtenir des compensations décentes. Elles sont parfois expulsées de force des centres-villes vers la périphérie. Ensuite la municipalité revend à prix d'or les droits d'usage du sol.

La vente de droits suite à la marchandisation de terrains alloués administrativement correspond à un transfert de droits reconnu par les institutions publiques. Un utilisateur de terrain alloué administrativement et une personne intéressée peuvent convenir d'un prix de « rachat » du terrain puis se rendre au bureau d'administration des sols pour valider la transaction. L'accord est validé par le bureau local d'administration des sols et une prime (d'un montant minimum équivalent à 40 % du prix standard des terrains) est payée par l'acheteur à ce même bureau. Beaucoup de terrains alloués administrativement n'étaient pas utilisés. Ce type de transaction a permis de réintroduire ces terrains dans le marché foncier et ainsi de re-développer le centre-ville.

Le marché d'échange des droits d'usage du sol urbain

Depuis l'Ordonnance de Concession et de Transfert des Droits d'Usage publiée en 1990 et la Loi d'Administration de l'Immobilier Urbain promulguée en 1994, les droits d'usage des sols peuvent être transférés, loués et hypothéqués par les utilisateurs finaux du sol. Le prix d'achat des droits dépend des deux parties (l'acheteur et le vendeur) et le transfert doit être enregistré par le gouvernement local. Les droits d'usage du sol sont valables pour le reste de la période initiale.

Ce marché de droits entre utilisateurs finaux est également un indicateur de la percée du marché dans l'économie planifiée. Son volume a crû très fortement au cours des années 1990 en terme de transactions et de surface échangée. Ainsi, le nombre de transactions sur ce marché a triplé de 1993 à 1998 et la surface échangée a presque décuplé. Les provinces côtières, plus développées économiquement et plus urbanisées ont pris de l'avance. En 1996, elles représentaient 64 % de la valeur échangée sur ce marché.

Le marché noir et la corruption

A travers ces différentes formes d'acquisition du sol et de transaction, les distorsions de prix ont fait naître des comportements illégaux sur le marché foncier. Un terrain a généralement des valorisations différentes selon le montant des compensations aux collectivités rurales ou aux utilisateurs urbains, le prix d'allocation, le prix de concession et le prix sur le marché foncier. Ces différences attisent les comportements de recherche de rente de la part des différents acteurs : ceux qui disposent de terrains et ceux qui souhaitent en disposer, les promoteurs et les membres de l'appareil institutionnel. Un marché noir s'est donc parallèlement mis en place. Celui-ci n'est pas anecdotique puisque l'occupation illégale de terrain au niveau national représente le tiers des surfaces concédées. Elle s'effectue selon trois méthodes :

- Premièrement, il peut y avoir changement d'utilisation, transfert de droits, locations ou hypothèques illégales. Normalement les terrains alloués administrativement ne peuvent être mis sur le marché qu'après approbation du gouvernement local (au niveau du district ou de la ville) et le paiement d'une prime par l'utilisateur. Mais beaucoup d'utilisateurs se considèrent propriétaires *de facto*. Ils échangent leur terrain avec un autre utilisateur en créant une joint-venture de façade. D'autres peuvent également louer une petite partie de leur terrain. Ce type de transactions représente la majeure partie des échanges sur le marché noir. Il permet à l'acquéreur d'obtenir un terrain un peu moins cher que le prix du marché tandis que le vendeur perçoit un énorme bénéfice. L'acquéreur ou le locataire ne dispose toutefois d'aucun droit d'usage.

- Deuxièmement, certains développements de terrains se font sans permis d'aménagement ou de construction, ou bien ne respectent pas les engagements précisés. Ainsi en zone suburbaine, les collectivités rurales peuvent tirer plus de bénéfices d'une location illégale que d'une expropriation. L'utilisateur commercial bénéficie quant à lui d'un coût inférieur à celui de la concession. Sur ces deux types de transaction, le silence des institutions locales peut évidemment être acheté par les co-contractants.

- Enfin, certains projets sont acceptés par une instance non compétente en la matière. Le système de gouvernance urbaine laisse une place trop importante aux relations personnelles (*guanxi*) et permet ainsi la corruption. A cela s'ajoute un manque certain de coordination entre les différents bureaux impliqués dans la procédure administrative concernant les projets de développement urbain.

Ce marché noir alimente une corruption qui s'inscrit dans deux démarches: la première correspond à des infractions à la loi ou des faveurs commises délibérément à des fins personnelles. Elles peuvent être récompensées sous forme monétaire ou sous forme de cadeaux. Les récompenses en nature (cigarettes, de dîner, de voyages, etc.) sont très courantes en Chine à travers les réseaux de *guanxi*. Le gouvernement central chinois lutte activement contre cette corruption et l'inculpation à la fin de l'année 2006 du dirigeant du Parti Communiste de Shanghai en est un exemple probant.

La deuxième démarche porte un intérêt plus collectif. Elle correspond à des pratiques où des individus, des institutions ou des gouvernements agissent selon un modèle entrepreneurial au profit d'entreprises locales. Ce type de pratique est relativement courante et tente de contrecarrer la libéralisation de l'économie chinoise qui ravagent les structures héritées de l'économie planifiée. Le marché foncier, à travers le marché

noir, est alors un levier important pour favoriser certaines organisations par rapport à d'autres. Les gouvernements locaux sont donc très souvent complices de l'utilisation illégale de sol. En 2000, un tiers de la surface utilisée illégalement l'était par, ou en relation avec, des gouvernements locaux.

La coalition pour la croissance locale

Depuis le début des réformes, l'économie et le politique se sont restructurés autour de ce qui a été appelé la « coalition pour la croissance locale » ou plus simplement le « localisme ». Ce phénomène est issu de la combinaison de trois évolutions majeures : la décentralisation fiscale, la réforme des entreprises d'Etat et l'émergence de nouveaux secteurs économiques.

La décentralisation a donné aux autorités locales des capacités financières dont elles ne disposaient pas auparavant, notamment par rapport à l'usage des sols. En même temps les Entreprises d'Etat sont devenues vulnérables du fait de leur manque de rentabilité sur les marchés concurrentiels. Les gouvernements locaux prennent soin de soutenir les entreprises peu efficaces qui se trouvaient sur leur territoire, face aux chocs que pouvaient leur faire encourir les réformes. Ils monopolisent leurs relations et leurs canaux d'informations pour développer les entreprises locales : prêts financiers, fournitures de matériaux, etc. Les marchés publics représentent également une part importante de l'économie sur le marché local, à tel point qu'on pourrait considérer que le « localisme » correspond à la création de conglomerats parapublics. De nouvelles activités économiques ont été créées avec l'appui des institutions ou par des dirigeants locaux et des systèmes de transferts entre entreprises sont organisés comme au sein d'un conglomérat. L'économie chinoise s'est donc structurée autour de relations locales qui intègrent l'économie et le politique.

La terre est un des principaux modes de financement de ce modèle économique localisé. Tout d'abord, les réquisitions de terres agricoles permet de générer des ressources financières pour les institutions locales. Les profits réalisés par la réquisition de terrains et leur reconversion représentent 25 à 30 % des revenus des municipalités. Dans certains cas ils peuvent même atteindre 70 %. Ensuite, l'attribution de droits d'usage en deçà des prix du marché ou la non perception des taxes foncières représentent un moyen de favoriser la croissance locale. Les gouvernements attirent ainsi les investissements étrangers ou subventionnent les entreprises locales, tandis qu'elles continuent à percevoir les taxes pour les entreprises d'Etat. De plus, l'attribution des marchés publics pour le développement des zones réquisitionnées permet de favoriser les entreprises partenaires. Ainsi dans la promotion immobilière, les plus grosses entreprises ont été créées par les gouvernements de la ville où elles officient pour développer des nouveaux projets. Les autorités locales instaurent également des taxes qui dessinent un véritable protectionnisme local. Ainsi le « localisme » se développe à l'encontre de la mise en place d'un marché national unifié au profit du développement local.

Ce nouveau modèle de développement n'est pas à la faveur du développement national. La somme des localismes se traduit par des surinvestissements sectoriels (industrie des matériaux, énergie, immobilier, etc.) et finalement une surchauffe de l'économie nationale ; la dégradation rapide de l'environnement dans un compétition de moins disant écologiques et notamment une perte rapide des terres arables ; une augmentation des conflits sociaux, qui menacent la stabilité du pays.

La difficile maîtrise de l'urbanisation des terres arables

La population chinoise représente 22 % de la population mondiale tandis que les terres arables comptent pour 7 % des terres cultivables du globe. La conservation des terres arables représente pour la Chine un enjeu stratégique. La diminution des capacités de production agricole pouvant mettre en péril l'indépendance alimentaire du pays.

L'observation en 1997 d'images satellites du territoire montrant l'évolution des aires urbaines et les conversions de terres agricoles depuis 1987 a poussé le gouvernement chinois à réagir rapidement. La même année, il a gelé pour un an la transformation de terres agricoles en terres non agricoles pour se donner le temps de transformer la législation. En même temps, il est devenu obligatoire, en cas de transformation de terres agricoles en terres urbanisées, de recréer la même surface de terre cultivable ailleurs dans la circonscription.

Tableau 1: Limites d'autorité pour l'approbation de réquisition de terres rurales (hectares)

| Gouvernement | Pour la réquisition de terres arables cultivées avant 1999 | Pour la réquisition de terres arables cultivées après 1999 | Pour la réquisition de terres rurales avant 1999 | Pour la réquisition de terres rurales après 1999 |
|----------------|--|--|--|--|
| Comtés | < 0,2 | - | < 0,67 | - |
| Municipalités | Autorisation provinciale | - | Autorisation provinciale | - |
| Provinces | 0,2 < < 66,67 | < 35 | 0,67 < < 133,33 | < 70 |
| Conseil d'Etat | > 66,67 | > 35 | > 133,33 | > 70 |

Note : Beijing, Shanghai, Tianjin et Chongqing disposent d'une limite d'autorité provinciale

Source : Xie Q. *et al.* (2002)

En 1998, la Loi Foncière a été révisé et approuvée par le Congrès national du peuple. Elle supprimait les cinq échelons administratifs établis dans le domaine de la gestion des sols pour la confier au pouvoir central (Tableau 1). Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Depuis, seuls les gouvernements provinciaux et le Conseil d'Etat peuvent statuer sur la réquisition des sols. Les limites d'autorités ont également été modifiées pour limiter l'expansion des zones urbaines. De plus, pour préserver les terres cultivées et la production agricole, les gouvernements locaux se sont également vu imposer dans le texte d'établir un « système permanent de terres cultivées » dont les terrains seront toujours alloués à l'activité agricole. Les provinces doivent désigner au moins 80 % des terres cultivées comme « terres agricoles de base » dédiées à la production agricole. Chaque conversion de terrains ruraux en terrains urbains doit alors être compensée par l'apport de la même surface de nouvelles terres cultivées dans la région. Cet amendement rend la réquisition de terrains dépendante d'une autorisation au minimum du gouvernement provincial ayant informé le gouvernement central. Les autorités centrales ont également créé une nouvelle taxe pour limiter la construction sur les terres agricoles dont un tiers doit revenir au

gouvernement central. La réquisition de terres agricoles ou inutilisées ne peut se faire si cette taxe n'a pas été acquittée.

Manifestement, cette loi ne semble pas avoir présenter des résultats significatifs. Avec la reprise d'une croissance économique très rapide depuis le début des années 2000, on constate que l'expansion urbaine a repris un rythme très élevé. Entre 2000 et 2004, la superficie des zones urbanisées au niveau national a cru de 35,5 %. Entre 1990 et 1995, elle avait augmenté de 50 %, et de 11 % entre 1996 et 2000. La réglementation nationale semble montrer bien peu d'efficacité par rapport aux politiques d'urbanisation des gouvernements locaux. Le localisme persiste face au contrôle du gouvernement central et menace le potentiel agricole chinois.

Les émeutes paysannes

Depuis le début des années 1990, de nombreuses émeutes paysannes ont éclaté, mettant en évidence les méthodes abusives de certains décideurs locaux. Ces manifestations ont été motivées soit par l'augmentation des taxes locales que subissent les ménages ruraux, soit par l'implantation d'industries polluantes aux abords des villages, soit par les expropriations abusives des paysans. Chaque fois les révoltes s'en prennent directement aux dirigeants locaux corrompus ou aux ententes entre ces dirigeants et les entreprises privées responsables. Ces révoltes paysannes sont sérieusement prises en compte par les autorités chinoises tant ce genre de mouvements ont pu avoir de l'importance dans l'Histoire chinoise.

Depuis quelques années, les émeutes relatives aux expropriations sont devenues particulièrement nombreuses. Les paysans se plaignent des maigres compensations qu'ils reçoivent, quand ils les reçoivent, et de la condition des agriculteurs qui ont perdu leurs terres.

Dans de nombreuses régions, l'expropriation est la première cause de manifestation : elle représente 23 % des « incidents de masse » à Guangzhou sur la période 2003-2004 et 61 % à Chengdu entre 2001 et 2003. Ces « incidents de masse », selon les données du gouvernement central, correspondent à des grèves, des manifestations, des blocages de voies de communications, des séquestrations de dirigeants, des confrontations de groupes avec la police, etc. Près de 100 000 ont été enregistrés l'année passée, soit 10 fois plus qu'il y a dix ans.

Ces événements ont pris une autre tournure en décembre 2005, quand à Dongzhou, dans la province du Guangdong, la police militaire chinoise avait tiré sur des manifestants qui se plaignaient de ne pas avoir reçu les 1 000 yuans (100 euros) par « mu » (0,6 hectare) prévu comme compensations lors de la concession en 1993 d'une centaine d'hectares. Cette fusillade qui aurait causé trois morts officiellement (une vingtaine selon les manifestants) était la première répression sanglante en Chine depuis les événements de la place Tian An Men en 1989.

Depuis 2003, la politique du gouvernement central se focalise sur la maîtrise du rythme de croissance économique. Le rapide développement urbain est fortement visé par ces politiques. Dans le but d'établir une « société harmonieuse » (qui est l'homologue chinois du développement durable), le gouvernement central tente de maîtriser l'urbanisation trop rapide des terres agricoles qui menace l'ordre social du

pays et ses ressources naturelles. Les mesures introduites dans ce sens n'ont malheureusement pas porté leurs fruits. Les gouvernements locaux continuent les expropriations illégalement pour satisfaire leurs objectifs de croissance locale et d'enrichissement personnel. Au cours de la dixième session de l'Assemblée Populaire Nationale (Parlement chinois) qui s'ouvrira en mars 2007, il sera intéressant de voir comment le président Hu Jintao parviendra à se faire entendre.

Bibliographie

Deng F. F., Huang Y., 2004, "Uneven land reform and urban sprawl in China: the case of Beijing", *Progress in Planning*, Vol. 61, n°3, pp. 211-236

Ding C., 2003, "Land policy reform in China: assessment and prospects", *Land Use Policy* vol. 20, pp. 109-120.

Ho S. P.S. & LIN G. C.S. (2003), *Emerging Land Markets in Rural and Urban China : Policies and Practices*, /*The China Quarterly*, /n° 175, pp.681-707.

Zhang T., 2000, "Land market forces and government's role in sprawl", /*Cities*/, vol. 17, n° 2, pp. 123-135.

Zhu J., 2004, "From Land Use Right to Land Development Right : Institutional Change in China's Urban Development", /*Urban Studies*/, vol. 41, n° 7, pp. 1249-1267.