Finances publiques et marchés locaux

Wang Hansheng

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/7939>

DOI : 10.4000/etudesrurales.7939

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2002

Pagination : 53-65

Référence électronique

Wang Hansheng, « Finances publiques et marchés locaux », *Études rurales* [En ligne], 161-162 | 2002, mis en ligne le 01 janvier 2004, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/7939> ; DOI : 10.4000/etudesrurales.7939

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ETRU&ID_NUMPUBLIE=ETRU_161&ID_ARTICLE=ETRU_161_0053

Finances publiques et marchés locaux

par Wang HANSHENG

| Éditions de l'EHESS | *Études rurales*

2002/1-2 - N° 161-162

ISSN 0014-2182 | ISBN 2-7132-1427-0 | pages 53 à 65

Pour citer cet article :

— Hansheng W., Finances publiques et marchés locaux, *Études rurales* 2002/ 1-2, N° 161-162, p. 53-65.

Distribution électronique Cairn pour les Éditions de l'EHESS.

© Éditions de l'EHESS. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

UN JOUR DE MARS 1998, alors que nous enquêtions à Baigou, bourg administré par la municipalité de Gaopaidian, un de nos amis, membre du gouvernement local, nous apprit que le lendemain, au point du jour, les autorités administratives allaient se livrer à une vaste opération de « rapatriement » du marché des rebuts que, depuis peu, Rongcheng, le district voisin, avait détourné à son profit.

Répondant à notre souhait d'être présents, cet ami nous donna rendez-vous au siège du gouvernement du bourg à 4 heures du matin. Nous arrivâmes avec quelques minutes d'avance pour constater que les dirigeants et les employés étaient déjà presque tous rassemblés. Les responsables de l'opération exposèrent alors brièvement les raisons de leur démarche.

Rivalités autour du marché des rebuts

La « guerre » entre Baigou et son voisin immédiat durait depuis plusieurs mois déjà. Afin d'attirer sur son marché davantage de vendeurs de maroquinerie, Rongcheng avait en effet décrété non seulement une exonération des trois taxes principales dues par les marchands (gestion, nettoyage et sécurité) mais également l'attribution

d'une prime de 2 yuans par étal pour le repas de midi. Baigou avait contre-attaqué en déplaçant vers le nord le marché de la maroquinerie (Baigou touche le sud de Rongcheng et le marché de la maroquinerie était initialement situé au sud du bourg) et en procédant à des améliorations de l'infrastructure. Si Rongcheng n'était donc pas parvenu à s'approprier ce marché, il avait réussi néanmoins à reprendre le marché dit des rebuts, à savoir celui où étaient commercialisées les chutes provenant des différents matériaux utilisés pour fabriquer les sacs et valises. Monsieur Zhu, président de l'Association des entrepreneurs individuels de Baigou, nous a présenté l'affaire ainsi :

Nous avons subi des pertes parce qu'au paravant les vendeurs de chutes d'étoffes ou de cuir venaient tous faire leurs achats chez nous. Mais il est vrai que l'emplacement du marché des rebuts avait été mal rénové. De plus, certains de nos services administratifs percevaient des taxes trop élevées. Enfin, nous sommes défavorisés par les axes de communication car sur cette route [il désignait ainsi la route qui sépare les deux districts] il suffit d'une voiture en panne pour bloquer la circulation. Tout ça a dissuadé les marchands de venir à Baigou d'autant que les autres n'exigeaient aucune taxe. Nos points faibles étaient devenus les points forts de Rongcheng, et c'est ainsi que nous avons perdu le marché des rebuts.

Dans la pratique, il s'agissait de répartir les employés du gouvernement local en petites équipes conduites par un ou deux dirigeants qui monteraient la garde aux différents carrefours permettant d'accéder au marché des rebuts de Rongcheng. Ils devaient arrêter les marchands

qui s'y rendaient et les faire bifurquer vers celui de Baigou (afin de rendre Baigou plus compétitif, le gouvernement local avait investi dans la construction d'un nouveau marché des rebuts). Nous nous sommes joints à l'une de ces équipes et, dans le froid d'un petit matin de printemps, nous avons observé trois heures durant le déroulement de ce rapatriement.

Cet épisode témoigne de l'intérêt des gouvernements de Baigou et du bourg rattaché à Rongcheng pour les marchés locaux. Cet intérêt est-il propre à cette région ou est-il commun à toute la Chine ? Auquel cas, quelle en est la raison ?

Le développement des marchés

Les marchés dont il est question dans cet article sont tous des marchés « formels », c'est-à-dire des lieux d'échange réguliers dont la pratique est aisée (auvents, étals, comptoirs). Ces marchés, pris en compte par les statistiques chinoises, sont de quatre sortes : les marchés généraux, les marchés ruraux, les marchés industriels, et les autres. Les marchés ruraux et industriels à leur tour se partagent entre marchés généraux et marchés spécialisés. Le marché de la maroquinerie de Baigou appartient ainsi à la catégorie des marchés industriels spécialisés. Ceux-ci présentent pour beaucoup, notamment pendant la première phase de leur développement, les caractéristiques des marchés paysans traditionnels et c'est pourquoi, dans les statistiques officielles, ils sont parfois appelés « foires marchandes ».

En fait, si de nombreux marchés se sont installés et ont prospéré dans d'anciens bourgs marchands, souvent à partir de marchés ruraux périodiques, tel le marché de la maroquinerie de Baigou, d'autres sont apparus dans des bourgs

où l'essor soudain d'entreprises industrielles nécessitait des lieux d'échange, tel le marché de l'est de la soie à Shengce, dans la province du Jiangsu. D'autres encore ont été créés pour inciter marchands et clients à s'engager dans des activités commerciales même si les échanges locaux étaient faibles. C'est ce que l'on appelle en Chine « faire d'abord le nid puis inviter le phénix ». Les circonstances dans lesquelles ces marchés sont nés sont donc variées, tout comme le sont leurs niveaux de développement. Certains marchés sont actifs et florissants, leurs réseaux s'étendent à travers tout le pays et sont influents à l'étranger ; d'autres ne sont que coquilles vides, « surfaces sans commerce ».

Si le développement des marchés suit différentes voies, les principaux investisseurs sont également d'une grande diversité : bourgs ruraux, villages ou petits groupes de paysans, comités de quartier ou de rue, services administratifs ou propriétaires d'un terrain, tous peuvent devenir participants et promoteurs de marchés. À l'évidence les acteurs énoncés ci-dessus n'ont pas tous le même statut social, mais ce qui demeure constant c'est l'intérêt des gouvernements locaux à l'égard de ces activités économiques. De 1993 à 1995, lors de notre enquête sur le développement économique et social de Shenhe, un arrondissement de la municipalité de Shenyang, nous avons été très impressionnés par l'extension de ses marchés. Le cas de Shenhe est exemplaire à plusieurs titres et il convient d'en dire ici quelques mots.

Le développement des marchés de Shenhe a commencé en 1979, au tout début des réformes économiques. À l'époque, ce quartier comptait 8 marchés et 76 commerces. Le volume d'affaires s'élevait à 3 870 000 yuans et les frais de

gestion justifiaient la perception de 60 000 yuans. Douze ans plus tard, soit en 1991, il y avait à Shenhe 41 marchés (5 fois plus) et 736 commerces (9 fois plus). Le volume des transactions atteignait 902 440 000 yuans, c'est-à-dire qu'on multipliait par 233 le chiffre de 1979 ; les frais de gestion étaient, eux, multipliés par 227. Fin 1992, Shenhe comprenait 44 marchés rattachés soit au Bureau de l'industrie et du commerce de l'arrondissement, soit au quartier, ou encore au comité des habitants. Des marchés rattachés au Bureau de l'industrie et du commerce, 13 étaient spécialisés et 3 gérés conjointement avec d'autres unités de production : le marché des herbes médicinales de Xiao Nan (lié à l'usine municipale du cuir), le marché général Youhao (lié à l'usine municipale de Wusan) et le marché nommé la « ville commerciale souterraine » (géré avec le bureau municipal de la défense civile). De ces 13 marchés, 12 étaient récents. On peut les diviser en deux catégories : les marchés de produits agricoles et ceux de produits non agricoles. De ces derniers, celui de Wu Ai (des Cinq Amours), le plus vaste, est le second marché de Chine par son étendue et son activité (le premier étant le marché de distribution de petites marchandises, Yi Wu, dans la province du Zhejiang).

Tous les matins de l'année 1983, la rue Wu Ai, arrondissement de Shenhe, se transformait en un marché de gros et demi-gros du vêtement et de la marchandise de bazar. Il était installé à même la chaussée où un bon millier de personnes s'affairaient autour de quelque 800 étals. Il fut à ce moment-là baptisé « Wu Ai Shichang », nom qu'il a gardé jusqu'à aujourd'hui. En 1985, il s'est déplacé vers l'ouest et le nombre de ses étals en bois a augmenté au point d'abriter, en

1989, 2 800 commerces tenus par 4 000 personnes, et d'occuper l'ouest du quartier Qi Ren, coin des boutiques et des maisons à étages. Après quatre phases de construction, il allait investir tout le quartier. En 1993, il comptait 15 327 commerces qui faisaient travailler 30 000 personnes sur 100 000 mètres carrés quotidiennement foulés par 220 000 visiteurs. Dès 1989, le marché Wu Ai était devenu le deuxième marché spécialisé de Chine et le premier pour ce qui était de la fréquentation. Huit quartiers regroupaient respectivement le vêtement, le bazar, la chaussure et le chapeau, les tissus, les sacs et valises, les draps et couvertures, le tricot, l'alimentation.

Sous la forte impulsion des gouvernements des villes et des bourgs, de nouveaux espaces marchands se sont ainsi rapidement développés à travers tout le pays. Selon les statistiques officielles, en 1998, les marchés en Chine étaient au nombre de 89 177 pour un volume d'affaires de 1 983 milliards 55 millions de yuans : les chiffres de 1978 ont donc été respectivement multipliés par 3 et 159 (voir tableau 1 p. 56).

Qu'est-ce qui incite les gouvernements locaux à encourager et contrôler le développement des marchés ?

Les marchés financent l'administration locale

La gestion des marchés dépend officiellement de deux instances : d'un côté, les organes officiels de gestion des marchés, c'est-à-dire les bureaux locaux de l'industrie et du commerce rattachés au Département de l'industrie et du commerce ; de l'autre, une organisation sociale : l'Association des travailleurs individuels. Le Bureau de l'industrie et du commerce est une structure officielle de l'État qui a pour tâche

Tableau 1
Développement des marchés sur l'ensemble du territoire chinois

Année	Nombre de marchés en zone urbaine	Nombre de marchés en zone rurale	Nombre total de marchés	Volume d'affaires* en zone urbaine	Volume d'affaires en zone rurale	Volume d'affaires* total
1978	—	33 302	33 302	—	125,2	125,2
1980	2919	37 890	40 809	23,3	211,7	235
1985	8013	53 324	61 337	120,4	511,6	632
1990	3 106	59 473	72 579	837,8	1 330,4	2 168,2
1995	19 892	63 000	82 892	6 176,4	5 413,7	11 590,1
1997	22 353	64 753	87 105	9 468,8	7 955,7	17 424,5
1998	24 127	65 050	89 177	11 042,8	8 792,7	19 835,5

* Unité : 100 millions de yuans

Source : *Annuaire statistique des marchés chinois (1999)*. Pékin, Zhongguo tongli chubanshe : 349.

principale de gérer au quotidien le marché, de coopérer avec les autres unités administratives, de collecter les taxes, etc. L'Association des travailleurs individuels est une organisation autorisée par l'État. Elle est fondée par le Bureau de l'industrie et du commerce qui lui impose un organigramme et met des locaux à sa disposition. Elle est constituée d'un président, d'un vice-président, d'un administrateur, d'un coordinateur et de différents membres. Sont membres de droit tous les commerçants du marché, sans obligation toutefois. Le travail effectué au sein de l'Association des travailleurs individuels est bénévole, ce qui la distingue d'organisations gouvernementales telles que les syndicats de travailleurs ou les associations de femmes. Sa fonction est de seconder les organes de gestion de l'industrie et du commerce et assurer la sécurité du marché, résoudre les conflits et accomplir toutes sortes de missions prévues par le gouvernement.

Les revenus générés par les marchés ont quatre provenances. Tout d'abord la location des emplacements dont le montant varie selon les marchés. À Baigou par exemple, dans la

grande halle des sacs et valises, le loyer annuel d'un commerce est de plusieurs dizaines de milliers de yuans dans le quartier des produits haut de gamme, il tombe à 2 000 yuans du côté des produits ordinaires et, à l'extérieur de cette halle, un emplacement ne vaut plus qu'1 millier de yuans. Les sommes tirées de la location des emplacements reviennent généralement aux investisseurs. Suivent les taxes de gestion dont le montant dépend du lieu. La troisième source de revenus vient des contraventions et des confiscations. La quatrième, enfin, correspond aux impôts réclamés aux commerçants.

Dans la plupart des cas, les marchés ont été créés par les autorités gouvernementales et les locations financent largement les bourgs. Les taxes de gestion et le produit des contraventions et des confiscations sont, en revanche, perçus par les bureaux de l'industrie et du commerce. Dans les marchés les plus vastes, les sommes ainsi réunies sont considérables, comme le montre le tableau 2.

En 1997, les investissements dans l'infrastructure des marchés d'échange de produits

Tableau 2
Taxes de gestion et contraventions
dans les 5 marchés de l'arrondissement de Shenhe en 1991

Marché	Taxes de gestion	Fréquence des infractions	Revenus* issus de ces infractions
Zhong jie	161	2	0,15
Daxi	150	322	1,08
Sansuo	70	41	0,2
Wu ai jie	925	3960	6,8
Jiu wu	58	—	—
Total	1364	4325	8,23

* Unité : 10 000 yuans

commerciaux représentaient pour le pays tout entier plus de 32 milliards de yuans dont plus d'1 milliard provenait des taxes de gestion des marchés, soit 3,7 % des investissements totaux.

Généralement, les impôts sur les activités commerciales des marchés sont perçus par les services des impôts mais souvent des « conflits de taxes » naissent de la multiplication des percepteurs. Pour résoudre ce problème, un système de perception unifiée des taxes a été expérimenté en 1991 dans l'arrondissement de Tie Xi, municipalité de Shenyang. Les résultats se sont révélés assez probants. Cette réforme offre l'avantage de satisfaire les commerçants, de permettre plus de rigueur dans la collecte des impôts tout en réduisant le nombre d'employés participant à cette collecte. Le marché des sacs et valises de Baigou a également adopté la perception unifiée des taxes et des impôts par le Bureau de l'industrie et du commerce qui, dans un second temps, les redistribue.

Comme les structures qui gèrent les marchés dont le fonctionnement est convenable font d'importants bénéfices, plusieurs entités

administratives cherchent à contrôler les marchés, ce qui ne peut qu'engendrer des frictions. Monsieur Gao, directeur du Bureau de l'industrie et du commerce de Baigou, a évoqué ce problème au cours d'un entretien :

Nous refusons l'imposition de charges multiples. Comme Baigou est un très vaste marché réparti en plusieurs marchés spécialisés, différents secteurs de l'administration ont un œil sur celui-ci et cherchent à s'immiscer dans sa gestion. Autrefois les taxes étaient nombreuses. Si celles du Département des impôts étaient justifiées, celles qui concernaient la sécurité, l'hygiène et les consultations juridiques ne l'étaient pas. Mais ces gens-là étaient intouchables et ils pressuraient les entrepreneurs et les commerçants. En 1993, nous avons demandé à plusieurs reprises l'avis des instances supérieures et, à la fin de l'année, des instructions ont été données pour que seuls deux départements (celui de l'industrie et du commerce et celui des impôts) puissent percevoir des taxes, pas les autres.

Un certain nombre d'enquêtes montrent la place qu'occupent les taxes perçues sur les marchés dans les finances gouvernementales des bourgs. Par exemple, le bourg de Zhili, province du Zhejiang, où les entreprises privées sont extrêmement actives, abrite le plus grand marché de produits industriels du nord de la province : la « ville commerciale souterraine ». La construction de ce marché a débuté en 1983 et, après six phases de travaux d'agrandissement, la surface bâtie atteint aujourd'hui 53 000 m² pour 4000 comptoirs. En 1996, le volume d'échanges s'élevait à 6 milliards de yuans. Pour cette même année, le gouvernement du bourg disposait d'un fonds de 8 millions de yuans dont 7 millions provenaient des taxes sur la cession et la gestion des marchés.

Baigou est lui aussi tributaire des différents marchés locaux, au point que le chef du gouvernement du bourg nous confie :

Si la grande halle des sacs et valises venait à disparaître, les finances du bourg seraient immédiatement réduites à néant.

Quelques chiffres suffisent pour montrer combien celles-ci sont liées à l'activité du marché. En 1998, les ressources du gouvernement de Baigou étaient les suivantes : 5 250 000 yuans alloués par les échelons supérieurs, et un budget complémentaire issu des ressources locales et des prélèvements directs de 200 millions de yuans (dont 100 millions pour la seule halle des sacs et valises).

Autres sources de financement

Selon les directives de l'État, une partie seulement des revenus collectés sur place est attri-

buée au gouvernement du bourg¹.

Le début des années quatre-vingt voit l'abolition des communes populaires et leur remplacement par des bourgs. Depuis, les ressources financières des bourgs sont constituées de fonds prévus par le budget de l'État, de fonds relevant du budget complémentaire et de prélèvements directs. Les fonds prévus par le budget de l'État incluent les recettes des différents impôts que l'échelon supérieur reverse aux finances locales, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu des entreprises industrielles rurales, la taxe sur l'abattage du bétail, les taxes sur l'urbanisme et l'environnement, l'impôt sur les échanges marchands, la taxe sur les ventes des animaux d'élevage, la taxe sur les plaques minéralogiques des véhicules de transport, la taxe sur les contrats et autres recettes fiscales. Les fonds du budget complémentaire incluent les taxes additionnelles agricoles, les suppléments de crédits pour l'éducation dans les campagnes et les recettes générées par la gestion des organes administratifs. Ils sont également versés par l'échelon supérieur. Les prélèvements directs sont des revenus du gouvernement que les bourgs ont collectés selon le règlement politique de l'État, mais qu'ils ne peuvent pas imposer à leur guise.

De toutes ces recettes, les prélèvements directs sont les plus importants pour les gouvernements locaux, comme le révèle l'exemple du bourg H, dans la province du Jiangsu, où l'économie locale a connu un développement rapide.

Précisons que ce tableau est fidèle aux normes énoncées par la « mesure expérimentale de

1. La situation des villes est similaire.

Tableau 3
Recettes financières du bourg H en 1991

Catégorie	Somme*	Pourcentage
Recettes financières incluses dans le budget	73,86	17,10
Recettes financières du budget complémentaire	74,50	17,24
Prélèvements directs	283,65	65,66
Recettes totales	432,01	100

* Unité : 10 000 yuans

Source : Ma Rong, Wang Hansheng et Liu Shiding 1994 : 730.

gestion des finances des bourgs » qui prévoit trois catégories de revenus. En outre, il traduit l'ampleur des prélèvements directs (65,66 %).

Les catégories officielles qui alimentent les recettes n'ont pas changé et depuis l'entrée en vigueur de la réforme sur la répartition des taxes en 1994, des modifications importantes sont intervenues sans pour autant affecter la structure fondamentale des recettes financières des bourgs.

Outre le fait que les prélèvements directs déterminent les dépenses que pourra effectuer le gouvernement local, ils présentent l'avantage de lui conférer une grande autonomie.

Les directives concernant les dépenses locales et les enquêtes que nous avons menées témoignent en effet d'un contrôle sévère exercé par le ministère des Finances sur les dépenses prévues dans le budget et le budget complémentaire. Les crédits doivent être utilisés conformément à leur affectation sous peine de sanctions. Les sommes prévues dans le budget de l'État sont, pour l'essentiel, les salaires des employés du bourg ainsi que les dépenses fixes qu'appel-

lent les services administratifs. Les dépenses du budget complémentaire doivent correspondre aux règles qui ont justifié leur perception. Ainsi les recettes des taxes additionnelles de l'éducation doivent revenir à l'éducation, et les services des eaux doivent attribuer leurs crédits aux aménagements hydrauliques.

Les dépenses qu'autorisent les prélèvements directs sont, pour leur part, beaucoup plus libres. Elles sont, à l'intérieur de la juridiction, affectées à l'équipement de base et au développement des affaires communes. Elles permettent de gratifier de primes les employés du gouvernement, d'investir dans la création d'activités, de payer des « frais de représentation », etc. Cette liberté a conduit certains chercheurs à qualifier les prélèvements directs de « fonds dont on se sert à sa guise » [Potter et Lin Qingsong 1994 : 574].

L'augmentation des prélèvements directs n'est pas sans conséquence sur les revenus des employés du gouvernement des bourgs. Ainsi à Chang'an, dans la province du Guangdong, les coûts salariaux sont financés à 81 % par les prélèvements directs. Grâce à la hausse de ces der-

niers on peut non seulement payer salaires et primes mais aussi accroître les effectifs administratifs. Dans ce bourg, le nombre réel des employés est presque deux fois supérieur à celui des effectifs officiels et les prélèvements directs supportent six fois plus de dépenses que le budget des frais généraux des administrations.

On peut observer la même chose dans le riche bourg de Shengce (province du Jiangsu). En 1991, les salaires des employés du bureau du comité du Parti ont atteint 640 000 yuans, 73 % de cette somme étant issue des prélèvements directs [Ma Rong, Liu Shiding et Qiu Zeqi 2000]. Dans le bourg de Maozui, province du Hubei, le directeur du Bureau des finances nous a déclaré :

Nous garantissons les salaires de 440 personnes. Nous avons besoin de 250 000 yuans et l'administration supérieure ne nous en verse que 120 000. Il nous en manque la moitié. Notre seul recours : les prélèvements directs.

Budget, budget complémentaire et prélèvements directs sont toutefois obtenus selon diverses procédures.

Tout d'abord parviennent les attributions qu'octroie le gouvernement de l'échelon administratif supérieur. C'est ainsi que sont obtenus les revenus prévus dans le budget et une partie du budget complémentaire. L'État fait collecter les taxes par les services des impôts et des finances. Le gouvernement du bourg dispose ensuite d'un pourcentage calculé d'après la contribution totale de sa juridiction.

N'étant pas la principale bénéficiaire des taxes prélevées, et des règles floues régissant la répartition des recettes fiscales par les échelons

supérieurs, l'administration locale ne fait qu'assister passivement à ce partage. Les organismes collecteurs parviennent cependant à obtenir une certaine coopération de la part des gouvernements des bourgs : ainsi, quand le montant des impôts est trop lourd, quand l'habitat est trop dispersé ou le personnel trop peu nombreux, on fait souvent appel à l'administration locale. De même, lorsque certaines activités sont soumises aux impôts principaux (comme les entreprises industrielles rurales collectives ou les commerces regroupés dans certains marchés) tout en générant des profits qui reviennent aux gouvernements locaux, le soutien de l'administration du bourg à la collecte se fait plus actif. Soulignons enfin que dans l'intention de garantir les recettes fiscales, les gouvernements des districts (ou des municipalités) s'appuient sur cette activité de collecte pour évaluer le travail des fonctionnaires des gouvernements des bourgs².

Malgré de telles incitations, en général les gouvernements des bourgs ne font pas tout leur possible pour augmenter les contributions fiscales. La raison en est justement qu'ils peuvent obtenir des revenus sous la forme de prélèvements directs. Or l'augmentation des impôts ré-

2. Le directeur du bureau local du Trésor du bourg de Maozui précise que l'évaluation du travail des fonctionnaires à travers la collecte des impôts nationaux et locaux oblige les gouvernements locaux à accorder autant d'importance aux deux. Cependant, comme les impôts locaux reviennent en totalité aux pouvoirs locaux, les gouvernements des bourgs préfèrent qu'ils soient aussi élevés que possible ; quant aux impôts nationaux, il suffit qu'ils excèdent un tout petit peu le quota imposé. Naturellement, si les impôts nationaux ne sont pas entièrement collectés, cela signifie que l'économie locale est mauvaise et le travail des fonctionnaires déficient.

duit les revenus issus des prélèvements directs, et implique en cela un changement important de l'assiette financière et de l'autonomie de gestion dont jouissent les bourgs.

Le gouvernement local perçoit directement des taxes et impôts qui fournissent une partie du budget complémentaire. L'ensemble des prélèvements directs est également collecté par ses soins. Ainsi une contribution unifiée versée par chaque foyer a-t-elle été officialisée, grâce à laquelle ce gouvernement prétend financer infrastructures et services locaux. Mais en réalité elle permet toutes sortes d'abus qui suscitent régulièrement une forte opposition.

Outre cette contribution, il existe une autre source de prélèvements directs : les bénéfices issus des droits de propriétés collectifs.

Les liens entre les diverses sources de financement

Les revenus générés par les droits de propriété des gouvernements des bourgs constituent l'un des moyens grâce auxquels ceux-ci peuvent augmenter le fonds des prélèvements directs.

La création d'entreprises industrielles, notamment collectives, est, dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, l'une des premières voies choisies par les gouvernements des bourgs pour obtenir des recettes financières stables sur le long terme. Dans des zones où les bourgs gèrent des activités industrielles en expansion, ces entreprises dégagent en effet des bénéfices tels qu'ils deviennent la source principale de leurs revenus. À l'inverse, dans ceux où le commerce et l'industrie sont peu développés, les recettes issues de cette forme de prélèvement direct sont souvent infimes, voire inexistantes.

Les entreprises gérées par le bourg³ contribuent aux revenus financiers de celui-ci de deux manières : d'une part, par les recettes fiscales versées à l'État (dont la taxe sur l'industrie et le commerce et l'impôt sur le revenu) et partiellement rétrocédées au bourg ; d'autre part, par les bénéfices qu'elles réalisent et qui reviennent de droit à leur propriétaire légal. Ce dernier préfère ainsi que les entreprises versent moins d'impôts à l'État afin de pouvoir récupérer directement auprès d'elles autant que possible sur les profits.

Nous n'avons donc pas été surpris de découvrir, lors d'une enquête menée en 1992 sur les entreprises rurales des bourgs que certaines présentent deux chiffres distincts pour ce qui est de leurs bénéfices : l'un correspond aux bénéfices dits comptabilisés, l'autre aux bénéfices dits définitifs. Le premier est destiné à l'État, les entreprises notant sur un formulaire des Finances la somme totale de leurs bénéfices (principalement la balance entre les recettes et les dépenses) permettant de calculer le montant des impôts dus à l'État. Le second est destiné au gouvernement du bourg, lequel, d'après les indications reçues, évalue l'activité globale de l'entreprise, détermine les revenus des employés et calcule la part du bénéfice laissée à l'entreprise ainsi que la somme qui lui revient en tant que propriétaire de l'entreprise.

Prenons l'exemple d'une usine d'appareils électriques de chauffage du bourg entre 1989 et 1991.

On peut voir qu'il existe une différence appréciable entre les deux types de bénéfices. En

3. Selon les cas, les entreprises industrielles collectives du bourg sont gérées par le bourg, par le village, par l'équipe de production ou par une association de familles.

Tableau 4
Bénéfices comptabilisés et bénéfices définitifs
d'une usine d'appareils électriques de chauffage
de bourg X en 1991

	1989	1990	1991
Bénéfices* comptabilisés	0,19	0,68	0,70
Bénéfices définitifs	1,45	1,85	2,24

Unité : 1 million de yuans
Source : Ma Rong, Wang Hansheng et Liu Shiding op.
cit. : 905-906.

1989, les bénéfices définitifs étaient 8 fois supérieurs aux bénéfices comptabilisés et, en 1991, ils l'étaient 3 fois.

Le tableau 5 montre l'usage fait des bénéfices définitifs dans cette même usine pour l'année 1991.

Cette double comptabilité, si elle contribue au développement économique des bourgs et de leurs gouvernements, n'en constitue pas moins

Tableau 5
Répartition des bénéfices définitifs de l'usine
en 1991

	Somme*	Pourcentage
Impôt sur le revenu	0,08	3,57
Somme acquittée au bourg	0,23	10,27
Fonds d'accumulation des entreprises	1,72	76,78
Primes des employés et des gérants	0,21	9,38
Bénéfices définitifs	2,24	100

* Unité : 1 million de yuans
Source : *ibid.* : 908.

une entrave au règlement. Les dirigeants des bourgs peuvent en effet être sanctionnés pour cela. Signalons cependant que l'État a depuis toujours appliqué aux entreprises industrielles rurales une fiscalité souple. De plus, localement se développe souvent un système forfaitaire : le montant des impôts devant être versés par les entreprises est établi au préalable, quels que soient les bénéfices effectivement dégagés, et il est inférieur au montant des impôts défini par les catégories fiscales en vigueur. Ces accords entre organismes percepteurs et gouvernements des bourgs ont pour but d'éviter les tensions entre départements administratifs. Ils justifient la double comptabilité – les profits officiellement dégagés devant correspondre aux impôts versés selon un taux d'imposition officiel – mais soulignent également les infractions commises et les menaces qu'elles font peser sur les gouvernements des bourgs.

En 1982, une réforme de la constitution débouche sur la dissolution des communes populaires. L'article 111 de la nouvelle constitution modifie l'organisation rurale de « fusion de l'administration et de la gestion économique ». Les gouvernements des bourgs ruraux sont rétablis et une organisation autonome à l'échelon de base est instituée : le comité villageois. Le gouvernement central annonce que le gouvernement du bourg, le comité villageois et le petit groupe villageois remplaceront les trois échelons précédents, à savoir la commune populaire, la brigade de production et l'équipe de production. Le régime foncier de propriété collective octroie aux paysans un droit d'utilisation de la terre par le biais de contrats forfaitaires. Les droits de propriété collectifs détenus par les trois niveaux concernés confèrent ainsi aux autorités des

bourgs une certaine légitimité pour tirer profit des bénéfices issus de la cession ou de la location des terres.

Dès le début des réformes économiques, le delta de la rivière des Perles, dans la province du Guangdong, révèle la place que peut occuper la location de terrains dans le développement économique. La proximité de Canton, le prix relativement bas des parcelles et de la main-d'œuvre attirent les investisseurs étrangers. Cet apport et le développement rapide de l'économie accroissent rapidement la valeur de la terre. Mais les avantages que représentent la cession et la location de terres ne sont pas connus des seules régions côtières développées : ils concernent aussi quelques localités des provinces centrales. Monsieur Yu, secrétaire du comité du Parti du bourg de Maozui, province du Hubei, nous a ainsi déclaré :

L'esprit pionnier du comité du Parti de notre bourg n'est pas une vaine expression. Nous avons à résoudre des problèmes réels. Ces dernières années, le développement des bourgs rencontre deux problèmes majeurs : les fonds destinés à la construction et les méthodes de gestion. En quatre ans, nous avons investi 103 millions de yuans dans la construction, dont 28 millions pour des équipements publics. D'où viennent ces fonds ? Cette avancée provient d'une exploitation rationnelle des ressources foncières existantes. Dans le passé, les rues du bourg de Maozui ont toujours été des lieux où hommes et marchandises étaient fortement concentrés, mais à cause de facteurs historiques cela n'avait pas été exploité. Par l'intermédiaire du gouvernement, nous avons vendu aux enchères les terres collectives, réveillant ainsi des ressources

endormies. En 1994 et 1995 nous avons vendu 350 parcelles, soit 38 000 mètres carrés, et nous avons obtenu un résultat de 10,6 millions de yuans. En l'absence d'initiatives de cette sorte, on ne peut pas résoudre le problème du financement des infrastructures.

Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la création et le maintien d'entreprises collectives revient de plus en plus cher. La surveillance et le contrôle des responsables deviennent de plus en plus difficiles, et le déficit comptable de nombreuses entreprises ne cesse de s'accroître. Nous avons évoqué l'existence d'une double comptabilité dans ces structures rurales. En réalité, elle est souvent triple. Les gouvernements locaux ont ainsi beaucoup de mal à percevoir leur part des bénéfices de ces entreprises. Ceux qui les gèrent s'efforcent en effet de dissimuler les profits. De surcroît, dans certaines régions, leur endettement s'accroît de jour en jour, ce qui constitue une charge économique et morale pour les gouvernements des bourgs.

Endettés, les dirigeants des bourgs et des villages ont voulu s'affranchir des entreprises collectives. D'autant que les entreprises privées se sont développées et produisent désormais des recettes fiscales et financières : la terre est en effet propriété collective sur le plan légal, et les bâtiments industriels loués aux entrepreneurs ont également le statut de biens collectifs. D'où les profits générés par la location des terres et des usines, auxquels s'ajoutent parfois ceux de la gestion de ces bâtiments industriels.

Comparée aux deux autres types de revenus issus des droits de propriété collectifs, la création de marchés, propriété collective du bourg, présente donc plusieurs avantages. De fait, pour fonder une entreprise industrielle collective, un investissement relativement important est en général nécessaire. Et pour tirer parti de la cession ou de la location de terrains, une région doit jouir d'un environnement favorable aux investissements : bon réseau de communication et équipement d'infrastructure complet. Pour créer cet environnement, une première série d'investissements d'un coût relativement élevé s'impose ainsi. À l'inverse, pour créer un marché il suffit de délimiter un espace et de rechercher les marchands intéressés. Le plus rudimentaire des espaces marchands est celui où les étals sont posés à même le sol. Puis, avec l'augmentation des revenus, transformations et agrandissements se succèdent : on dresse des auvents, on bâtit des comptoirs, on construit une halle. C'est précisément parce que leur coût est faible que les gouvernements locaux (depuis les comités de rue jusqu'aux bourgs) ont installé des marchés de toutes les tailles.

De surcroît, l'organisation d'un marché ne recèle que des risques minimes, si l'on prend soin de procéder à un investissement modeste au départ et d'adopter la méthode du développement progressif. Enfin, la collecte des frais et

taxes en tous genres est relativement aisée au sein d'un espace marchand clairement délimité où il est plus difficile à de petits commerçants de dissimuler des revenus importants – par rapport aux gestionnaires des entreprises collectives – et où nul ne jouit d'un statut exceptionnel comme celui conféré aux investisseurs étrangers.

Il serait faux de considérer que le développement des espaces marchands depuis plus d'une décennie dans les campagnes chinoises résulte de la seule action des gouvernements des bourgs ou des municipalités. Bien au contraire, comme le montre l'exemple de Baigou, les autorités locales ont souvent été hostiles dans un premier temps aux marchés qui émergeaient de façon spontanée sur leur territoire. Le choix des produits commercialisés, l'évolution d'un marché périodique en un marché permanent relèvent souvent de l'initiative des producteurs et des marchands. Il n'en demeure pas moins que le marché apparaît aujourd'hui comme l'un des moyens privilégiés pour financer les gouvernements locaux dans un contexte où les bourgs ne se voient alloué par les échelons supérieurs qu'un maigre budget et où ils doivent compléter seuls leurs revenus pour répondre aux besoins de leur administration. Cela explique les nouvelles formes d'interaction et de dépendance qui lient aujourd'hui les mandarins fonctionnaires aux marchands des bourgs.

Références bibliographiques

.....
65

Ma Rong, Liu Shiding et Qiu Zeqi — 2000, *Étude de l'évolution de l'organisation des bourgs chinois* (en chinois). Pékin, Huaxia chubanshe.

Ma Rong, Wang Hansheng et Liu Shiding — 1994, *L'histoire et le système de fonctionnement des entre-*

prises rurales collectives (en chinois). Hong Kong, Oxford University Press.

Potter, W. et Lin Qingsong — 1994, *L'essor historique des entreprises rurales chinoises*. Hong Kong, Oxford University Press.

Résumé

Wang Hansheng, *Finances publiques et marchés locaux*

Si les autorités locales ont souvent combattu les réseaux marchands – comportement qui s'exprimera avec force pendant la période maoïste –, les responsables actuels des bourgs encouragent l'essor des marchés locaux. Pour comprendre cette nouvelle forme de coopération, l'auteur analyse les modalités de gestion des marchés ruraux ainsi que la nature et le volume des revenus qu'ils génèrent. La place acquise par les marchés dans les finances publiques est d'autant plus importante que les gouvernements des bourgs sont tenus de trouver les recettes devant leur permettre de développer les infrastructures locales mais aussi de répondre aux dépenses de l'administration.

Abstract

Wang Hansheng, *Public finances and local markets*

Although local authorities have often fought – with force during the Maoist era – against marketing networks, current town officials support local markets. To understand this new form of cooperation, attention is turned to the ways rural markets are managed and to the nature and volume of income in these markets. The place acquired by marketplaces in public finances is even more important given that town governments are expected to raise revenue for funding local infrastructures and covering the local administration's expenditures.