Comment les gouvernements locaux s'enrichissent

Zhou Feizhou

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8459>

DOI : 10.4000/etudesrurales.8459

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2007

Pagination : 133-154

Référence électronique

Zhou Feizhou, « Comment les gouvernements locaux s'enrichissent », *Études rurales* [En ligne], 179 | 2007, mis en ligne le 01 janvier 2007, consulté le 07 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8459> ; DOI : 10.4000/etudesrurales.8459

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ETRU&ID_NUMPUBLIE=ETRU_179&ID_ARTICLE=ETRU_179_0133

Comment les gouvernements locaux s'enrichissent

par Zhou FEIZHOU

| Editions de l'EHESS | Études rurales

2007/01 - 179

ISSN 0014-2182 | pages 133 à 154

Pour citer cet article :

— Feizhou Z., Comment les gouvernements locaux s'enrichissent, *Études rurales* 2007/01, 179, p. 133-154.

Distribution électronique Cairn pour les Editions de l'EHESS.

© Editions 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.

COMMENT LES GOUVERNEMENTS LOCAUX S'ENRICHISSENT

Zhou Feizhou

CET ARTICLE porte sur les comportements qu'adoptent les gouvernements locaux chinois en cette période de transition d'une économie planifiée vers une économie de marché. Les recherches sociologiques menées au cours des dix dernières années ont dégagé deux théories contraires à propos de ces administrations locales : la théorie dite du renouvellement des élites de ces administrations et celle dite de la reproduction de ces élites.

La première approche souligne le remplacement des anciennes élites par de nouvelles élites économiques montantes, tandis que la seconde privilégie plutôt le maintien de la suprématie des anciennes élites au moyen d'une transformation de leurs choix et de leurs stratégies [Bian et Logan 1996 ; Nee 1996 ; Walder 1996 ; Nee et Cao 1999 ; Zhou 2000].

Quelles que soient leurs différences, ces théories mettent en avant l'instauration de modalités de coopération mais aussi celle d'une forme de corporatisme entre les différents échelons de l'administration. Les gouvernements locaux, en particulier les organes de gestion et d'administration à l'échelon du district, du canton et du village, y sont présentés com-

me des groupes entrepreneuriaux axés sur le développement économique et sur la recherche de profits, dont la plupart des membres sont, il est vrai, issus des anciennes élites politiques. Nous nous demanderons comment ces gouvernements en sont venus à se comporter comme des groupes entrepreneuriaux, et s'il existe un rapport entre ce type d'activité et le cadre institutionnel dans lequel évoluent les responsables locaux.

En économie politique, on pense en général que l'action des administrations locales dépend du cadre institutionnel existant, plus ou moins centralisé, dont l'enjeu essentiel serait la captation de moyens financiers et la gestion de ces finances. Depuis une dizaine d'années, la plupart des États, que leur système financier soit de type fédéral ou unitaire, se sont attelés à des réformes de décentralisation budgétaire. On considère communément que la décentralisation procure davantage d'autonomie aux administrations locales et augmente, par la même occasion, l'efficacité de l'ensemble du système économique et politique. Parallèlement, les mécanismes de la concurrence induits par la décentralisation doivent permettre une répartition plus équilibrée des ressources [Qian et Weingast 1997 ; Wang 1997 ; Litvack, Ahmad et Bird 1998]. Cependant une décentralisation excessive peut affaiblir la capacité régulatrice du gouvernement central et conduire à un morcellement en fiefs économiques.

Au milieu des années 1980, la Chine a amorcé une décentralisation budgétaire, adoptant un « système de responsabilité financière » qu'illustre l'expression « à chacun sa cuisine » (*fenzao chifan*). Au milieu des années 1990, l'économie locale, en particulier l'économie

non étatique des entreprises industrielles rurales, a connu une forte croissance. À la même époque, des fiefs économiques se sont constitués progressivement : les ressources financières du gouvernement central se sont affaiblies ; la part des recettes budgétaires du gouvernement central dans les finances publiques globales a diminué ; le gouvernement central n'a pu équilibrer sa balance que grâce à un transfert des finances locales.

En même temps, comme chaque échelon administratif organisait ses recettes fiscales en fonction des liens qu'il avait établis avec différentes formes d'entreprises, les gouvernements locaux ont préféré créer leurs propres entreprises. Ces entreprises collectives ont souvent eu du mal à survivre à cause des obligations qui les liaient à ces gouvernements locaux, obligations, qui, toutefois, présentaient l'avantage de les mettre à l'abri d'une éventuelle faillite : l'administration dont elles dépendaient venait régulièrement à leur secours lorsqu'elles accusaient d'importants déficits. Mais, surtout, la plupart des administrations locales tendaient à « dissimuler leurs richesses dans leurs entreprises » (*cang fu yu qiye*), selon la formule qui circulait alors, c'est-à-dire qu'elles montraient peu d'empressement à organiser la perception fiscale, voulant laisser à leurs entreprises la possibilité de faire davantage de bénéfices, de manière à satisfaire ensuite leurs propres besoins financiers par des taxes locales ou autres procédés [Xiang ed. 1999].

C'est dans ce contexte qu'intervint, en 1994, une réforme financière profonde, celle du « partage de la fiscalité » (*fenshuizhi*). Après avoir séparé la perception fiscale des finances publiques, il fut décidé que les

principales taxes des entreprises locales et la TVA seraient réparties entre le gouvernement central (75 %) et l'administration locale (25 %).

Par rapport au « système de responsabilité financière » qui prévalait jusque-là, le gouvernement central cessait de prendre en charge les risques d'exploitation et de faillite des entreprises collectives : les bénéfices des administrations locales diminuèrent alors, tandis qu'augmentaient les risques encourus. Par ailleurs, la TVA étant une taxe collectée sur facture quels que soient les bénéfices de l'entreprise, il suffisait que l'entreprise ait des rentrées ou des sorties pour que cette taxe soit prélevée. Les entreprises collectives à faibles rendements mais au coût d'exploitation élevé devenaient ainsi une charge fiscale très importante pour les administrations locales. Enfin, comme la TVA était désormais contrôlée verticalement, qu'elle était intégrée au système fiscal national et détachée des administrations locales, les différentes mesures préférentielles que ces administrations avaient pu prendre pour protéger leurs propres entreprises s'avéraient soudain totalement inopérantes.

Dans ces conditions, même si la restitution fiscale d'une partie de la TVA, décidée en 1994 par le gouvernement central, a eu un effet stimulant sur des zones à forte contribution, on peut supposer en toute logique qu'à partir de la réforme du « partage de la fiscalité », les gouvernements locaux se sont trouvés moins enclins à créer des entreprises industrielles.

Le comportement des gouvernements locaux au cours des dix dernières années confirme cette hypothèse. Depuis le début du XXI^e siècle, l'urbanisation chinoise est entrée

dans une nouvelle ère : les travailleurs venus des zones rurales affluent vers les villes et les bourgs des régions côtières de l'Est ; les investissements directs étrangers donnent une impulsion nouvelle à la croissance économique ; les usines se multiplient ; le commerce international prospère.

Les gouvernements locaux ont contribué à cette urbanisation en se lançant, non plus dans la création d'entreprises collectives mais dans l'exploitation, à grande échelle, de terres agricoles réquisitionnées, convertissant ainsi de nombreux espaces ruraux en terrains constructibles. En retour, le gouvernement central, soucieux de préserver les terres arables et le coefficient d'occupation des sols, a assorti la conversion et le développement des terrains agricoles d'autorisations et de restrictions rigoureuses. La situation observée ces dernières années montre qu'en réalité les consignes du gouvernement central ne sont pas strictement respectées et qu'elles sont même très souvent transgressées. Les gouvernements locaux inventent toutes sortes d'accommodements pour parvenir à leurs fins : demandes répétées d'autorisation de réquisition ; changement, sans autorisation, de destination ou de classification des terrains ; chevauchement des terres appropriées sur deux provinces, etc.

L'essor du développement foncier va de pair aujourd'hui avec une explosion des investissements dans les infrastructures, ce qui n'empêche pas cependant les gouvernements locaux de tirer d'énormes revenus de l'exploitation et de la circulation des biens fonciers. Comme ces recettes proviennent du monopole que les gouvernements locaux se sont arrogé sur le marché foncier, les paysans sont très

souvent mécontents du faible montant des indemnités qui leur sont accordées en échange de la perte de leurs terres. Ainsi les antagonismes sociaux ne cessent-ils de croître dans les régions les plus développées de l'Est¹.

Nous nous proposons ici de partir des recettes budgétaires locales pour discuter des actions menées par les gouvernements locaux pour accroître leurs ressources financières grâce à la terre et nous proposons d'analyser les causes institutionnelles qui sous-tendent leurs choix. Les données utilisées dans cet article proviennent, pour la plupart, d'enquêtes de terrain effectuées, en 2004, par une équipe de chercheurs (dont je suis) dans deux districts et une ville de la province du Zhejiang, province côtière du sud de la Chine.

Pour préserver l'anonymat des lieux, les lettres « S » et « Y » seront utilisées pour désigner les districts et la lettre « J » pour désigner la ville. Comme « ville » et « district » sont, sur le plan fiscal, situés à des niveaux identiques dans la province du Zhejiang, nous n'introduisons pas de distinction supplémentaire entre ces deux unités administratives. Enfin, les informations recueillies dans ces trois lieux se recoupant mutuellement, nous citerons ici essentiellement les données relatives au district S, celles du district Y et de la ville J n'étant mentionnées qu'à titre de complément.

1. Le Bureau des lettres et visites de la Direction du territoire de la province du Zhejiang a reçu, en 2000, 512 lettres de réclamation portant sur l'indemnisation de terres réquisitionnées ; en 2002, il en a reçu 1 058. En 2000, 1 015 personnes se sont rendues au chef-lieu de province pour se plaindre de problèmes liés à des réquisitions ; en 2002, on en a dénombré 1 615.

Les revenus fonciers

Il nous faut d'abord définir précisément ce qu'on entend par « revenus fonciers » : il s'agit des recettes des gouvernements locaux provenant des impôts, des redevances ou de l'exploitation économique de terres agricoles ayant fait l'objet d'une expropriation ou d'une cession, les terres expropriées ayant éventuellement circulé entre plusieurs acteurs économiques. Selon le système fiscal actuel, il n'existe pas d'impôt ou de taxe visant explicitement les expropriations ou les cessions foncières : les revenus fonciers de l'administration sont donc disséminés au milieu de diverses taxations et redevances. Pour les besoins de l'analyse, nous devons d'abord les identifier parmi les autres recettes fiscales.

Nous pouvons diviser les revenus fonciers en deux grandes catégories selon la manière dont ils sont perçus : les taxes et impôts liés au foncier, et le produit des cessions foncières. Ces revenus peuvent être représentés par le schéma suivant :

Parmi les différentes taxes liées au foncier, les recettes fiscales directes sont au nombre de quatre : d'une part, la taxe sur l'usage des

terres dans les villes et les bourgs et la TVA foncière, toutes deux collectées par la perception fiscale locale ; d'autre part, la taxe d'occupation des terres arables et les droits d'enregistrement des titres de propriété collectés, eux, par les finances locales. Les taxes sur l'usage des terres des villes et des bourgs et sur l'occupation des terres arables sont calculées en fonction de la superficie des terrains, sans tenir compte de leur valeur. Elles ne varient donc qu'en fonction du volume des terres soumises à l'impôt et non pas de la valeur de ces terres sur le marché foncier. La TVA foncière est un nouvel impôt national institué en 1994, dont le montant dépend de la valeur réelle des terrains. Mais, en pratique, les gouvernements locaux omettent, dans la plupart des cas, de la collecter. Enfin, les droits d'enregistrement sont perçus sur toute transaction ou modification de biens immobiliers : il s'agit là d'une sorte d'impôt sur la propriété dû par celui qui recueille les droits. Grâce à la base et au taux d'imposition, les droits d'enregistrement sont les mieux à même de rendre compte du profit différentiel des terrains. De toutes les taxes directes, ce sont les plus élevées.

Le tableau 1 présente l'évolution des recettes fiscales directes du district S. On observe une croissance rapide de la taxe d'occupation des terres arables et des droits d'enregistrement. La progression de ces derniers, plus rapide et plus stable, reflète le mouvement du profit différentiel des terrains situés sur le territoire de S. Pour l'ensemble de la province du Zhejiang, le volume des taxes directes représente 3,1 % des ressources totales (recettes fiscales du gouvernement central incluses)

Tableau 1. Évolution des recettes fiscales foncières directes du district S
(unité : 10 000 yuans)

	2000	2001	2002	2003
taxe d'occupation des terres arables	1 971	8 064	4 755	7 739
droits d'enregistrement des titres de propriété	3 059	2 983	6 016	11 027
taxe sur l'usage des terres des villes et des bourgs	—*	75	219	234
TVA foncière	—	—	—	—

* L'auteur ne dispose pas de données.

et 6,3 % des ressources budgétaires locales. Pour le district S, le volume des taxes directes représente 6,2 % des ressources totales et 14 % des ressources budgétaires locales. Selon l'actuel cadre de partage fiscal, les recettes foncières décrites ci-dessus appartiennent en totalité aux finances locales. Bien que leur volume ne soit pas élevé, ce sont donc des ressources budgétaires très importantes pour les gouvernements locaux.

Même si la part de ces taxes directes dans les recettes budgétaires des gouvernements locaux est assez faible (entre 5 et 15 %), la contribution de l'exploitation foncière au revenu des finances locales ne se limite pas à celles-ci. Il faut y inclure des taxes indirectes ayant cependant des liens avec les expropriations et les cessions de terres. Ces taxes indirectes sont au nombre de trois : les taxes sur les bénéfices issus des transactions foncières ; les taxes sur les bénéfices et sur le revenu des entreprises du bâtiment et des sociétés immobilières ; les taxes sur les propriétés bâties et sur les propriétés immobilières urbaines.

En recoupant les enquêtes menées dans les trois circonscriptions, on estime que ces taxes indirectes générées par le développement foncier représentent environ 26 % des ressources budgétaires des gouvernements locaux. Évidemment, tous les gouvernements locaux ne retirent pas autant de recettes indirectes du développement foncier, et ces chiffres doivent être considérés comme une simple estimation. On voit néanmoins que si la part des taxes directes dans les ressources budgétaires est assez faible, celle des taxes indirectes est, en revanche, plutôt élevée. On voit aussi que le développement foncier provoque indirectement une croissance rapide des recettes budgétaires locales.

La terre est, par ailleurs, frappée d'une multitude de taxes perçues à divers titres par différents services, parmi lesquels le seul secteur de la gestion foncière prélève 7 taxes qui peuvent représenter jusqu'à 10 % de la valeur foncière globale. Les taxes perçues par les autres services dépendent de directives et de règlements locaux. Le service des finances

publiques, celui de l'agriculture, celui de l'eau, celui des transports, celui des postes et télécommunications, celui de la culture, celui des forêts perçoivent ainsi, chacun, diverses taxes, de sorte qu'il est difficile de mesurer l'ampleur des taxes sectorielles foncières. Mais nous savons que les taxes du secteur de la gestion foncière du district S s'élevaient, au moment de l'enquête, à près de 200 millions de yuans par an. Si nous y ajoutons les taxes perçues par les autres services, le montant dépasse largement celui des recettes fiscales directes (180 millions en 2003). L'estimation grossière de la situation à S fait apparaître (le produit des cessions mis à part) le rapport suivant : les taxes indirectes représentent 2 fois les taxes directes et les taxes sectorielles diverses représentent 1,5 fois les taxes directes.

Enfin, le produit des cessions foncières n'est pas un impôt mais correspond au gain brut que rapporte aux gouvernements locaux la vente de terrains, que ce soit aux enchères, à l'amiable ou par d'autres procédés. Le bénéfice net des cessions foncières est donc le produit de la vente, déduction faite du prix de revient. Nous ne possédons pas de chiffre sur le produit total des cessions foncières au plan national, mais, d'après un article paru dans le *Journal du Yunnan* du 25 juin 2004, le revenu des cessions foncières aurait atteint 1 000 milliards de yuans pour la période s'étendant de 1992 à 2003, dont 910 milliards durant la seule période 2001-2003, avec un bénéfice net d'environ 1/4 de cette somme².

Le prix de revient d'un terrain est constitué en général de quatre éléments : les taxes foncières, les indemnités (dédommagement des paysans des collectivités villageoises), les frais

de développement (terrassement, viabilité) et les frais de cession foncière (2 % de la valeur du bien). Des trois circonscriptions dans lesquelles nous avons enquêté, c'est seulement pour la ville J que nous avons pu calculer, avec une certaine précision, le prix de revient et le bénéfice net des cessions (tableau 2).

Les cessions foncières de la ville J ont rapporté, sur trois ans, respectivement, plus de 500 millions, 1,3 milliard et 2 milliards de yuans, alors que les ressources budgétaires régulières de cette ville étaient, en moyenne, pour ces trois années, de 1 milliard de yuans par an. Le produit des cessions foncières de l'année 2003 (plus de 2 milliards de yuans) dépasse donc largement celui des revenus budgétaires. Le prix de revient représente 84,4 % du montant brut des cessions (dernière colonne du tableau, lignes 1 à 4) et le bénéfice net est de 15,6 %.

Pour ce qui est du district S, le revenu total des cessions foncières était, en 2003, de 1,92 milliard de yuans, chiffre également largement supérieur aux recettes budgétaires (1,3 milliard). Dans le produit des cessions, le montant des taxes (principalement des frais administratifs, la plupart des taxes de type budgétaire n'en faisant pas partie) s'élevait à 128 millions de yuans, les frais d'indemnisation à 80 millions de yuans, les frais de cession à 38,5 millions de yuans, soit respectivement 6,7 %, 4,2 % et 2 % du total. Il reste donc un bénéfice de 1,68 milliard, non soustraits les frais d'exploitation dont on ne connaît pas le montant exact.

2. Voir également news.sina.com/c/2004-06-25/12212906924s.shtml.

Tableau 2. Prix de revient et bénéfice net des cessions foncières de la ville J

	2001		2002		2003		rapport total
taxes foncières	1 858	3,6 %	8 078	5,9 %	20 372	9,8 %	7,6 %
frais d'indemnisation	29 658	57,7 %	79 543	57,6 %	97 690	47,0 %	52,1 %
frais de développement	6 628	12,9 %	33 030	23,9 %	50 489	24,3 %	22,7 %
frais de cession	1 028	2,0 %	2 760	2,0 %	4 144	2,0 %	2,0 %
bénéfice net**	12 213	23,8 %	14 571	10,6 %	35 049	16,9 %	15,6 %
montant total des cessions	51 386*	100,0 %	137 982	100,0 %	207 745	100,0 %	100,0 %

* Unité : 10 000 yuans.

** Le chevauchement fréquent des réquisitions et des ventes sur deux années fiscales explique la différence des bénéfices nets sur les trois ans.

Pour ce qui est du district Y, le revenu total des cessions foncières s'élevait, en 2003 toujours, à 2 milliards de yuans, avec un bénéfice net de 400 millions de yuans environ, soit 20 % du produit des cessions, chiffre proche de celui de la ville J.

La synthèse des données présente une estimation globale du prix de revient et du bénéfice net des cessions foncières. Pour l'année 2003, le produit total des cessions foncières est sensiblement identique dans les trois circonscriptions, soit 2 milliards de yuans environ (tableau 3, 3^e ligne), mais le bénéfice net varie de 15 à 30 %. En ramenant ces données à l'ensemble de la province du Zhejiang, un taux de 20 % de bénéfice net peut être considéré comme une moyenne raisonnable.

L'addition des quatre composantes des ressources foncières (recettes fiscales directes,

recettes fiscales indirectes, taxes sectorielles diverses et produit des cessions) permet de mesurer l'importance des revenus que les gouvernements locaux tirent du foncier. En 2003, ces revenus approchaient 1,4 milliard de yuans pour le district S, et ils étaient sans doute comparables dans les deux autres circonscriptions. Pour S, ce chiffre équivalait précisément aux ressources budgétaires locales. Ce calcul ne tient toutefois compte que du bénéfice net des cessions foncières. Mais, si nous prenons le produit brut des cessions, les recettes foncières atteignent 2,7 milliards de yuans, soit deux fois les ressources budgétaires locales.

L'observation des quatre grandes composantes des revenus que le foncier procure aux gouvernements locaux nous permet d'établir une première estimation : les recettes fiscales indirectes représentent 2 fois les recettes

Tableau 3. Ressources extrabudgétaires des trois circonscriptions en 2003

	S		J		Y	
frais administratifs	4,8*	16 %	13,6	39 %	5	20 %
fonds de réserve gouvernementaux	5,1	18 %	1,0	3 %	5	20 %
cessions foncières	19,2	66 %	20,0	58 %	15	60 %
total	29,1	100 %	34,6	100 %	25	100 %

* Unité : 100 millions de yuans.

fiscales directes ; les taxes sectorielles représentent 1,5 fois les recettes directes et les bénéfices nets des cessions représentent 2,5 fois ces mêmes recettes. Si nous attribuons à l'ensemble des recettes foncières des gouvernements une valeur de 100 %, les proportions des quatre composantes sont respectivement de 14 %, 29 %, 21 % et 36 %. Il va de soi que ces chiffres ont été obtenus à partir de données recueillies dans les seules circonscriptions du Zhejiang et qu'ils peuvent être très différents dans d'autres provinces, notamment dans des régions de l'intérieur, moins développées.

Les « finances foncières »

On considère que, en Chine, aujourd'hui, les revenus fonciers ont une grande importance dans les finances locales en ce qu'ils alimentent un système budgétaire autonome que, par opposition aux ressources budgétaires officielles, on pourrait appeler un « financement parallèle ». Les gouvernements locaux parlent de « deuxièmes finances ». Portant sur d'énormes capitaux que les gouvernements contrôlent entièrement, ces « deuxièmes finances » proviennent de recettes extrabudgétaires que fournit principalement le

foncier, tant et si bien qu'on peut également les qualifier de « finances foncières ».

L'apparition d'un tel financement a, de fait, produit un système de recettes et de dépenses extérieur au système officiel. Les gouvernements locaux ont coutume de dire que les « premières finances », correspondant au financement budgétaire, s'appuient sur l'industrie et que les « deuxièmes finances » s'appuient sur le foncier ; ou encore que les premières servent à manger et les deuxièmes à bâtir. L'importance des « finances foncières » pour les administrations locales est également exprimée par cette formule.

Le tableau 3 présente les grandes lignes de la structure d'ensemble des ressources extrabudgétaires des trois circonscriptions en 2003. Certains frais administratifs s'appuient sur des taxes liées aux transactions foncières mais il nous a été difficile de cerner exactement leurs contours. Les fonds de développement agricole et des assurances sociales sont majoritaires parmi les fonds de réserve gouvernementaux : comme ils sont alimentés grâce à un pourcentage prélevé sur les transactions foncières, on peut aussi les considérer comme une partie des ressources foncières. Le produit des cessions foncières comprend

Tableau 4. Évolution des ressources budgétaires dans le district S
(unité : 10 000 yuans)

			2001	2002	2003
taxes foncières indirectes (a)	taxe sur le bénéfice des entreprises	bâtiment	4 824	10 351	13 989
		immobilier	3 398	6 124	9 025
	taxe sur le revenu des entreprises	bâtiment	3 418	2 144	1 576
		immobilier	4 515	1 450	2 285
	taxe sur les biens immobiliers		2 611	6 158	6 109
taxes foncières directes (b)	taxe sur l'usage des terres des villes et des bourgs		75	219	234
	droits d'enregistrement des titres de propriété		2 983	6 016	7 739
	taxe d'occupation des terres arables		8 064	4 755	11 027
(c) = (a) + (b)			29 888	37 217	51 984
recettes budgétaires locales (d)			98 019	105 022	135 362
(c) ÷ (d) × 100 %			30,5 %	35,4 %	38,4 %

l'ensemble des recettes provenant des transactions foncières. Les fonds de réserve et les cessions foncières (lignes 2 et 3 du tableau 3) peuvent donc être considérés comme des ressources extrabudgétaires que les gouvernements locaux tirent du foncier. D'où le résultat suivant : le volume total des ressources extrabudgétaires des trois circonscriptions est 2 à 3 fois supérieur à celui des ressources budgétaires des gouvernements, et il est constitué pour 60 à 80 % par des revenus fonciers (lignes 2 et 3 du tableau 3).

Cependant, l'importance des revenus issus du foncier ne s'arrête pas là. En effet, à la place de l'industrie, celui-ci soutient aussi, de plus en plus, les « premières finances ».

Le tableau 4 montre l'évolution des ressources budgétaires dans le district S pour les années 2001-2003. Les taxes foncières indirectes et directes sont passées de 30,5 % en 2001 à 38,4 % en 2003. Ces taxes constituent 1/3 des revenus financiers du budget de S.

Il est à noter que la croissance des taxes foncières indirectes est beaucoup plus rapide que celle des autres taxes : c'est là le principal facteur d'accroissement des recettes des finances locales. Les taxes sur le bénéfice des entreprises du bâtiment et du secteur immobilier connaissent la croissance la plus rapide (en 2002, elles augmentent de 100 % par rapport à 2001 et, en 2003, de 40 % par rapport à 2002). À titre de comparaison, les taxes sur le revenu des entreprises du bâtiment et du secteur immobilier baissent ou stagnent, principalement à cause de la réforme de répartition fiscale de l'impôt sur le revenu de 1994.

Depuis 2002, on a procédé à une nouvelle répartition de l'impôt sur le revenu, 60 % allant au gouvernement central et 40 % aux gouvernements locaux. Le tableau 4 ne rend compte que des 40 % affectés à l'administration locale.

La progression rapide des recettes fiscales foncières a donc bien été, ces dernières années, le principal moteur de l'accroissement des revenus budgétaires des administrations locales. Les revenus budgétaires de S se sont accrus de 7,1 % en 2002 par rapport à 2001 et de 28,1 % en 2003 par rapport à 2002. Dans le même temps, les recettes fiscales foncières ont connu une croissance de 28,2 % et de 69,6 % : cette progression est nettement supérieure à celle de la totalité des revenus. En 2002, dans la part des revenus qui ont connu une augmentation, 109 % étaient des recettes fiscales foncières (les autres recettes fiscales présentaient une progression nulle), et en 2003, les recettes fiscales foncières atteignaient 71,3 %.

Pourquoi, dans les trois circonscriptions étudiées, voit-on se former des finances

principalement constituées, pour les « premières » comme pour les « deuxièmes », de ressources issues du foncier ? Le développement de ce phénomène repose sur l'action conjuguée de facteurs à la fois exogènes et endogènes, que nous allons essayer d'exposer brièvement.

Les facteurs exogènes renvoient aux dispositifs actuels des systèmes foncier, budgétaire et fiscal ; les facteurs endogènes correspondent à la recherche de profits par les gouvernements locaux dans le cadre de ces systèmes.

Depuis la réforme de la répartition de la fiscalité de 1994, les principaux impôts reviennent au gouvernement central tandis que les taxes secondaires reviennent aux gouvernements locaux. En outre, comme les impôts sur les revenus des entreprises et des particuliers avaient augmenté de façon significative entre 1994 et 2002, le gouvernement a décidé, en 2002, de rééquilibrer la situation au profit du centre. Cette tentative de centralisation des ressources budgétaires a eu pour effet de compresser les ressources des administrations locales, forçant sans cesse ces administrations à se recentrer, pour augmenter leurs revenus, sur des taxes autrefois insignifiantes et dispersées.

Après la réforme sur la TVA de 1994, l'impôt sur le revenu est devenu la cible principale des gouvernements locaux. Puis, lorsque, en 2002, cet impôt a connu une nouvelle répartition entre le gouvernement central et les localités, toute l'attention des administrations locales s'est portée sur la taxe sur le bénéfice des entreprises, taxe qui avait fait l'objet d'une croissance très rapide et avait largement contribué à l'augmentation des recettes

des finances locales. Cette taxe provient surtout des entreprises du bâtiment et du secteur immobilier, et non pas des entreprises industrielles. L'importance des ressources qu'elle procure explique l'ardeur que les administrations locales ont manifestée au cours de ces dernières années dans la mise en valeur foncière et le développement urbain.

Conjointement à la réforme de la fiscalité, le gouvernement central s'est attelé à la réforme budgétaire. Cette réforme porte principalement sur l'intégration de certains capitaux extrabudgétaires. Elle comprend l'adoption d'un système de paiement centralisé au Trésor public et la gestion de ces capitaux extrabudgétaires selon la méthode dite des « deux lignes » (recettes-dépenses) afin de rendre transparents les mouvements des capitaux des gouvernements locaux et de standardiser leur gestion. Cette réforme, qu'il n'est pas possible d'exposer ici de façon détaillée, a incontestablement limité l'autonomie des administrations locales dans leurs dépenses des capitaux extrabudgétaires. Les gouvernements locaux se sont alors efforcés d'élargir la part de leurs revenus extrabudgétaires non intégrée dans la gestion budgétaire. Or celle-ci est principalement constituée par les recettes provenant des cessions foncières. À la question de savoir comment on peut s'enrichir grâce à la terre, les gouvernements locaux répondent aujourd'hui par un usage habile du produit des cessions.

Le produit des cessions foncières est utilisé principalement de deux manières : il sert soit à couvrir les dépenses des finances locales et le coût des réquisitions de terrains, soit à créer des entreprises du bâtiment ou des entreprises de travaux publics.

Le produit des cessions foncières est de l'argent dit mobile, entre les mains des gouvernements locaux : il n'est pas soumis aux contraintes du budget. Même si ces dépenses sont comptabilisées par le département des finances, elles n'obéissent pas du tout au même régime que les capitaux réguliers.

En général, les terres réquisitionnées ou cédées se répartissent en trois catégories : les terrains d'utilité publique, les terrains industriels et les terrains destinés à une exploitation économique. Ils peuvent être cédés par transfert, à l'amiable, par adjudication ou sur appel d'offres. Les cessions de terrains d'utilité publique procurent aux gouvernements locaux des revenus qui ne suffisent pas à couvrir le coût des infrastructures ; le développement de terrains industriels ne permet pas non plus aux gouvernements locaux de réaliser d'importants bénéfices car ils doivent les proposer à un prix suffisamment attractif pour séduire les entrepreneurs. Si les gouvernements veulent gagner de l'argent grâce aux réquisitions et aux cessions, ils doivent principalement compter sur les terrains destinés à une exploitation économique, qui serviront aux commerces et aux habitations et feront travailler les entreprises du bâtiment.

Le tableau 5 montre une progression rapide des superficies cédées dans le district S entre 1999 et 2004. Mais, alors que la valeur des terrains industriels ne varie quasiment pas entre ces deux dates, celle des terrains commerciaux et résidentiels varie considérablement, les prix des terrains atteignant 1,82 million/*mu* en 2002 et 2,39 millions/*mu* en 2004. En général, le prix de vente des terrains industriels dépasse de peu leur prix de

Tableau 5. Cessions des terrains constructibles industriels et résidentiels dans le district S
(unité : 10 000 yuans)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004
terrains industriels	superficie en <i>mu</i> *	909	2 597	1 215	4 602	4 220	—**
	prix du <i>mu</i>	13	15	14	12	13	—
	prix total	12 259	40 377	17 063	54 076	53 008	—
terrains commerciaux et résidentiels	superficie en <i>mu</i>	214	196	392	268	3 170	633
	prix du <i>mu</i>	59	74	34	182	64	239
	prix total	12 510	14 615	13 620	47 719	192 454	138 770

* Le *mu* équivaut à 1/15° d’hectare, soit 666 m².

** L’auteur ne dispose pas de données.

revient. Pour les terrains commerciaux et résidentiels, c’est exactement l’inverse : une partie des bénéfices nets des transactions sert à couvrir le coût des réquisitions des terrains d’utilité publique.

Une part importante du produit des cessions foncières sert de mise de fonds à la création d’entreprises de développement ou d’entreprises du bâtiment gérées par les administrations locales. Dans les régions développées de l’Est, à l’échelon du district et en dessous, on trouve couramment les entreprises suivantes : une SARL municipale d’investissement pour le développement, une SARL municipale de transport et d’investissement, un service municipal des eaux, une SARL d’aménagement des villages urbains, toutes qualifiées de « sociétés gouvernementales ».

Souvent fondées après l’an 2000, ces entreprises possèdent les spécificités des sociétés d’investissement d’État. Leurs administrateurs

ou leurs directeurs généraux sont tous issus des instances dirigeantes locales et, hormis les sociétés de transport, elles ne redistribuent pas de bénéfices. Elles ont pour principale fonction d’investir dans les infrastructures d’utilité publique et dans la construction.

Par exemple, dans le district S, la société municipale d’investissement pour le développement avait, lors de sa création en 2001, un capital déclaré de 182 millions de yuans, qui relevait en majeure partie d’un transfert des finances locales (dont l’essentiel provenait des cessions foncières). En 2003 et 2004, 120 millions et 300 millions de yuans lui avaient été à nouveau alloués, provenant, là encore, des cessions foncières contrôlées par les finances du district. Sur les 80 millions déclarés par la société municipale de transport et d’investissement en 2003, 50 millions étaient des capitaux provenant des finances du gouvernement. Le service municipal des eaux et la société

Tableau 6. Origine des capitaux des infrastructures à S et J
(unité : 100 millions de yuans)

circonscriptions	investissements des finances locales	produit des cessions foncières	investissements bancaires	total
district S en 2003	2,48	19,2	38,32	60
ville J entre 1999 et 2003	30	33,27	170	233,27

d'aménagement des villages urbains étaient dans le même cas.

Ces capitaux semblaient être utilisés pour les constructions publiques municipales, mais, en réalité, ce n'est pas aussi simple. La réunion de ces capitaux et la création de ces sociétés ont une autre destination, qui n'est pas de se lancer directement dans la construction urbaine mais d'en promouvoir la financiarisation. Autrement dit, le produit des cessions injecté par le gouvernement dans les sociétés ne sert pas directement au développement et à la construction mais sert à garantir l'obtention de prêts bancaires.

La financiarisation foncière

Regardons d'abord d'où proviennent les capitaux dont disposent le district S et la ville J pour leurs infrastructures urbaines (tableau 6).

Les investissements des gouvernements locaux (investissements des finances locales + produit des cessions foncières) représentent 1/3 des investissements totaux, les investissements bancaires représentant, eux, les 2/3 restants. Pour ce qui est de la construction urbaine, ce sont les capitaux bancaires, et non

les recettes des finances publiques, qui fournissent la plus grosse part.

En général, trois possibilités s'offrent aux sociétés gouvernementales pour obtenir des prêts bancaires : la garantie mutuelle des sociétés, la garantie des finances publiques et l'hypothèque foncière.

La garantie mutuelle est basée sur le capital de plusieurs grandes sociétés gouvernementales qui se garantissent l'une l'autre, mais, comme la majeure partie de ce capital provient d'investissements des finances locales, ce sont les localités qui, en réalité, garantissent l'emprunt. La garantie des finances publiques est encore plus simple puisque c'est le secteur des finances du gouvernement local qui se porte directement garant, le Bureau des finances produisant un agrément dans lequel sont stipulés le prêt, la garantie et quelques autres détails.

Dans ces deux cas il n'existe pas de grandes différences : les emprunts sont garantis par les finances publiques. La troisième garantie est l'hypothèque foncière.

Pour obtenir un prêt hypothécaire foncier, il faut être en possession du titre garantissant l'usage de la terre. Dans les différentes

Tableau 7. Composition des capitaux de la société municipale d’investissement pour le développement de S (unité : 100 millions de yuans)

	capitaux des finances publiques	capitaux bancaires		total
		emprunts garantis sur les finances publiques	emprunts hypothécaires fonciers	
2003	4,2	2,47	2	8,67
janvier à septembre 2004	1	0,76	3,4	5,16
total	5,2	3,23	5,4	13,83
ratio	38 %	23 %	39 %	100 %

circonscriptions observées, les procédures présentent de petites différences, mais, en général, l’administration locale transfère, aux sociétés qui ont la charge des programmes de construction ou de développement, le droit d’usage des terres concernées par l’hypothèque. Ces terrains constructibles comprennent des terrains d’utilité publique mais aussi des terrains commerciaux ou résidentiels destinés à l’exploitation. Les sociétés gouvernementales n’ont pas le droit de céder ces terrains résidentiels par adjudication ou sur appel d’offres, mais elles peuvent les hypothéquer auprès des banques pour obtenir des emprunts.

Dans la société municipale d’investissement pour le développement du district S (tableau 7), les capitaux des finances publiques représentent, en additionnant les chiffres dont nous disposons pour les années 2003 et 2004,

un peu plus de 1/3 du total, les capitaux bancaires représentant, eux, près des 2/3. Sur le total des capitaux bancaires, les emprunts garantis sur les finances publiques représentent 40 % et les emprunts hypothécaires fonciers 60 %.

D’après les résultats de notre enquête, la valeur des terrains grevés d’hypothèque donnant droit à ces prêts varie de 1,5 à 3 millions de yuans/*mu*. Selon les règlements de l’État sur les prêts hypothécaires, les capitaux empruntés ne doivent pas dépasser 70 % de la valeur estimée des terrains. Dans les faits, la valeur estimée des terrains hypothéqués se situe entre 2 et 3 millions de yuans/*mu*. Il est clair que les terrains hypothéqués auprès des banques par les sociétés gouvernementales sont des terrains commerciaux et résidentiels, situés dans de bons quartiers où les prix sont élevés.

Dans le secteur du développement foncier et de la construction urbaine, « nourrir la terre grâce à la terre » est ainsi devenue une pratique courante. Le principe de base est d'utiliser les revenus des terrains, qui seront exploités économiquement, pour couvrir les dépenses des terrains d'utilité publique. Par exemple, si, sur 1 000 *mu* destinés à la construction d'une école, on consacre 200 *mu* à l'exploitation et à la cession commerciale et résidentielle, les recettes paieront largement le coût des frais de réquisition du terrain, sa mise en valeur et la construction des bâtiments : elles seront même excédentaires. Les emprunts hypothécaires des sociétés gouvernementales suivent le même principe. Il existe cependant une différence : les « bons terrains » qui servent à « nourrir la terre » ne font pas vraiment l'objet d'une mise en valeur à des fins d'exploitation mais sont hypothéqués à prix fort auprès des banques. On se trouve là, non plus dans le modèle traditionnel du « nourrir la terre par la terre », mais dans sa version « financière ».

La version financière du « nourrir la terre par la terre » n'est pas seulement appliquée par les entreprises gouvernementales : elle l'est aussi par les secteurs officiels de développement foncier, de construction urbaine et de gestion industrielle. Les gouvernements locaux s'appuient sur des capitaux garantis en majorité par des hypothèques foncières, non seulement pour les infrastructures et le développement urbain mais aussi pour les réquisitions de terres, la mise en valeur de nouvelles zones et l'aménagement de parcs industriels. C'est dire l'importance de la financiarisation foncière qu'illustre le tableau 8.

Le montant des hypothèques foncières des sociétés gouvernementales ne représente qu'une petite partie (10 % environ) des prêts hypothécaires accordés par les banques. Si nous excluons du calcul les sociétés immobilières à vocation purement commerciale, le pourcentage des emprunts hypothécaires des sociétés gouvernementales reste assez faible puisqu'il n'est que de 15 % environ.

En réalité, en matière d'hypothèques, le plus gros emprunteur est le Centre des réserves foncières qui dépend du secteur foncier de l'État. En 2003, les emprunts hypothécaires de ce Centre étaient de 940 millions de yuans, ce qui représentait 45 % des emprunts réalisés par les établissements d'utilité publique et, en 2004, ils s'élevaient à 1,2 milliard de yuans, soit 57 % des emprunts réalisés par ces mêmes établissements (tableau 8, avant-dernière colonne).

La situation dans la ville J est sensiblement la même. Le montant des emprunts hypothécaires fonciers effectués par le Centre des réserves foncières était de 1,17 milliard de yuans en 2003 et de 1,309 milliard de yuans, en septembre 2004.

Les centres des réserves foncières sont d'importants services officiels grâce auxquels les administrations locales s'enrichissent. Ils ont été institués initialement dans le but de revigorer les stocks fonciers des entreprises d'État qui avaient à affronter la réforme économique. Autrement dit, les ressources des centres des réserves foncières auraient dû provenir principalement du rachat des stocks fonciers étatiques. Pourtant notre enquête révèle que les terrains des réserves gouvernementales ne se limitent pas à ce stock mais

Tableau 8. Inscription hypothécaire des droits d’usage foncier à S en 2003 et 2004
(unité : 10 000 yuans)

année	rubrique	établissements d’utilité publique ou d’État				établissements commerciaux
		entreprises gouvernementales	secteur du développement	secteur des parcs industriels	Centre des réserves foncières	sociétés immobilières
2003	superficie hypothéquée en <i>mu</i>	417	237	5 758	1 842	1 613
	montant de l’hypothèque	32 453	26 886	53 437	94 318	99 998
	prix de l’hypothèque par <i>mu</i>	78	113	9	51	62
2004	superficie hypothéquée en <i>mu</i>	451	309	3 878	1 435	1 454
	montant de l’hypothèque	28 000	8 350	51 546	120 158	88 762
	prix de l’hypothèque par <i>mu</i>	62	27	13	84	61

s’étendent bien au-delà, jusqu’aux terres réquisitionnées dans les collectivités villageoises.

Dans le tableau 9 il apparaît que, entre 1999 et 2001, les terres du Centre des réserves foncières du district S étaient majoritairement constituées de terrains constructibles récupérés auprès d’entreprises d’État. En revanche, à partir de 2003, les terrains agricoles des collectivités villageoises constituaient près de 80 % de l’ensemble des terrains du Centre. L’augmentation du volume des réserves foncières était également remarquable en ce que, pour la seule année 2003, 3 169 *mu* avaient été

réquisitionnés, valeur très supérieure à celle que représentaient, durant les années précédentes, les terres en réserve.

Les provisions ainsi générées rendent encore plus manifestes les motivations qui sous-tendent ces réserves foncières locales. Comme il n’y a pas de profit à attendre des terrains d’utilité publique ou des terrains industriels, ceux-ci n’entrent pas dans les réserves foncières. Les terrains des réserves foncières des gouvernements sont presque entièrement destinés à l’exploitation commerciale et résidentielle afin de réaliser le plus grand bénéfice

Tableau 9. Composition des terrains du Centre des réserves foncières de S

année	terrains constructibles d'État			terrains constructibles collectifs			terrains agricoles des collectivités villageoises			total	
	nombre de terrains	superficie en <i>mu</i>	%	nombre de terrains	superficie en <i>mu</i>	%	nombre de terrains	superficie en <i>mu</i>	%	nombre de terrains	superficie en <i>mu</i>
1999	3	145,7	68,0	0	0	0	2	68,6	32,0	5	214,3
2000	4	107,7	54,7	0	0	0	2	89,0	45,3	6	196,7
2001	1	335,6	85,6	0	0	0	1	56,3	14,4	2	391,9
2002	2	31,2	11,7	1	8,6	3,2	4	228,0	85,1	7	267,8
2003	11	443,4	14,0	2	37,4	1,2	31	2 688,8	84,8	44	3 169,65
janv. à sept. 2004	8	120,0	19,0	2	28,5	4,5	10	484,8	76,5	20	633,3
total	29	1 183,7	24,3	5	74,6	1,5	50	3 165,3	74,2	84	4 873,5

Tableau 10. Provisions générées par le Centre des réserves foncières de S
(unité : 10 000 yuans)

rubrique	1999	2000	2001	2002	2003	janv. à sept. 2004	total
nombre de terrains	5	6	2	7	44	20	84
réserves foncières en <i>mu</i>	27	197	392	268	3 170	633	4 873
cessions en <i>mu</i>	27	197	390	261	2 990	581	4 632
valeur totale des transactions	1 900	14 615	13 620	47 719	192 454	138 770	419 687

possible. Le tableau 10 indique les provisions générées par le Centre des réserves foncières du district S.

De 1999 à septembre 2004, les réserves foncières de S s'élèvent ainsi à 4 873 *mu*, les cessions à 4 632 *mu* et la valeur totale des transactions à 4,2 milliards de yuans. On le voit, les terrains des réserves foncières ont quasiment tous été cédés, la plus grande partie l'ayant été à des fins d'exploitation commerciale et résidentielle.

Ici apparaît un autre lien entre la financiarisation foncière et les finances locales : les banques accordent en continu des prêts hypothécaires aux centres des réserves foncières, lesquels exproprient, mettent en valeur et cèdent constamment des terrains afin d'en retirer du bénéfice, le principe de base étant d'utiliser les emprunts hypothécaires d'anciennes réserves pour effectuer de nouvelles expropriations. Les cessions produisent des recettes qui permettent de rembourser les emprunts ; de nouvelles réquisitions permettent d'obtenir de nouveaux prêts.

C'est ainsi que les capitaux financiers sont une sorte de « lubrifiant » qui favorise la réquisition, l'exploitation et la cession, et grâce auxquels les administrations accélèrent la croissance du développement foncier et s'assurent d'importants revenus. Une grande partie de ces revenus est à son tour investie dans des travaux d'urbanisation.

Dans ces cycles récurrents, l'idée des administrations locales et des banques est très claire : les prêts hypothécaires bancaires sont garantis par les terrains et sont en général récupérés en un ou deux ans. Pour ce qui est des prêts garantis par les finances publiques, même

s'ils portent sur une plus longue durée, ils présentent ceci de sécurisant que le gouvernement local ne peut faire faillite.

Quant aux revenus des gouvernements, ils viennent, d'une part, des cessions foncières qui, tant qu'il y aura des terrains à réquisitionner ou à céder et tant que les prix des terrains resteront élevés, leur procureront d'énormes ressources ; ils viennent, d'autre part, des recettes fiscales foncières, en particulier celles relatives au bâtiment et au marché immobilier, qui ne cesseront d'augmenter, renforçant la capacité budgétaire des administrations tant que des financements publics et des capitaux financiers seront investis dans la construction urbaine et dans l'élargissement des infrastructures. On peut aller jusqu'à dire que l'augmentation des revenus des gouvernements va de pair avec celle de la masse des capitaux financiers et de la superficie des terrains réquisitionnés, ce qui, sans aucun doute, constitue une sorte de « coup double ».

Cette situation présente deux aléas.

Le premier est d'ordre financier : l'extension des superficies expropriées et l'augmentation soutenue des prix des cessions sont des préalables indispensables. Si, un jour, il devenait impossible d'exproprier ou si le prix des cessions venait à chuter, les revenus diminueraient et les administrations n'auraient plus de quoi amortir les énormes emprunts hypothécaires. En même temps, si la construction des infrastructures devait être revue à la baisse, les recettes budgétaires diminueraient dans une proportion égale, et les gouvernements pourraient difficilement rembourser les emprunts garantis sur les finances locales.

Cet aléa est, à court terme, étroitement lié à des éléments de politique nationale : telles des dispositions resserrées sur le développement foncier ou des limites imposées aux projets d'infrastructure. À long terme, le risque ne pourra aller qu'en augmentant ; il est même presque inévitable. Et ce, parce que, dans les districts et les villes de l'Est, même si les revenus progressent rapidement, les nouveaux habitants, qui sont en majorité des ouvriers de l'industrie, ne peuvent absolument pas prétendre à des logements haut de gamme, de sorte qu'il n'est pas envisageable, dans un environnement où le développement foncier progresse continuellement, de maintenir un prix élevé des terrains.

Le second aléa est d'ordre social. Les finances foncières locales et les capitaux fonciers peuvent être particulièrement rentables parce qu'ils s'appuient sur un ordre social qui permet aux gouvernements d'acquérir des terres villageoises à moindre coût par des méthodes administratives de type monopolistique. Dans les années 1950, l'État a soutenu l'industrialisation du pays en recourant au monopole et au rachat des céréales à un prix uniformément bas ; cinquante ans plus tard, les termes ont changé : c'est aujourd'hui la terre qui soutient l'urbanisation. Mais une chose demeure : la relation qui s'est établie entre le gouvernement et la paysannerie, une relation qui consiste à chaque fois à priver les paysans d'une partie de leurs droits et de leurs biens, et qui constitue, assurément, une menace pour la stabilité sociale.

Conclusion

La réforme de partage fiscal a grandement modifié les relations entre le gouvernement

central et les gouvernements locaux. L'ensemble du système de répartition budgétaire est passé de la décentralisation à la centralisation.

Si le comportement des gouvernements locaux s'en est trouvé formellement modifié, leur logique est restée la même. D'après notre analyse, quand les entreprises industrielles rurales fondées et dirigées par les gouvernements locaux sont devenues de moins en moins rentables à cause de la nouvelle répartition fiscale, ces mêmes gouvernements ont trouvé dans les expropriations et les transactions foncières un nouveau moyen de s'enrichir.

Si on compare cette nouvelle forme d'enrichissement à la recherche des profits issus des entreprises collectives, se dégagent deux points communs.

En premier lieu, les deux procédés reposent sur la mise en place d'un système de finances qui mobilise des ressources extrabudgétaires. Avant la réforme fiscale, les gouvernements locaux comptaient sur les bénéfices reversés par les entreprises ; depuis la réforme, ils comptent sur l'argent des cessions foncières. Dans les deux cas, ces ressources sont quasiment sans rapport avec les recettes budgétaires relevant du cadre institutionnel, que celui-ci soit centralisé ou décentralisé. On peut affirmer que le problème de la « contrainte budgétaire douce »³ des gouvernements locaux n'a

3. Théorie énoncée par l'économiste hongrois Janos Kornai en 1980 pour décrire le fonctionnement des économies planifiées dans lesquelles, grâce à des garanties implicites ou explicites accordées par l'État, les entreprises publiques peuvent emprunter des capitaux à des taux inférieurs à ceux du marché (NdT).

donc absolument pas été résolu avec la réforme du partage fiscal.

En second lieu, ce procédé d'enrichissement passe par une alliance étroite entre les finances publiques et les capitaux financiers. Avant la réforme, le mouvement national de construction d'entreprises industrielles rurales annonçant « des usines dans chaque village et des emplois pour tous » a absorbé d'importants investissements financiers, et les banques ont accumulé de nombreuses créances douteuses. Depuis la réforme, les finances publiques utilisent à nouveau des capitaux financiers pour perpétuer des réquisitions à grande échelle et des projets d'infrastructure d'envergure et pour, en même temps, maintenir le marché immobilier à un prix élevé. Jusqu'où iront les risques financiers que comporte cette nouvelle manière de s'enrichir ? Il est trop tôt pour le dire.

Concrètement, si on ne peut résoudre le problème de la « contrainte budgétaire douce », les phénomènes de corruption vont augmenter [Bardhan 2000 ; Gugerty et Migual 2000]. On ne parviendra, a fortiori, ni à la juste répartition des ressources financières ni à la saine concurrence régionale annoncées par certains chercheurs qui travaillent sur la décentralisation [Galasso et Ravallion 2001].

D'après les résultats de notre analyse, si les actions concrètes des gouvernements locaux dans leur recherche de profits s'inscrivent dans le cadre institutionnel, la logique de ces actions est, elle, étrangère à ce cadre. La situation de la paysannerie a beaucoup changé ces

dernières années : avant la réforme fiscale, la prospérité des entreprises rurales offrait des conditions favorables aux paysans qui s'engageaient dans des activités non agricoles ; depuis, les « clôtures de terres » auxquelles ont procédé les gouvernements locaux privent les paysans de moyens d'existence sans leur accorder de compensation appropriée. La rencontre du système de propriété collective des terres agricoles avec le monopole qu'exercent les gouvernements locaux sur le marché foncier prive les paysans de leurs droits de propriété – les gouvernements locaux agissant comme porte-parole de la collectivité – et leur ôte la capacité de discuter avec les administrations des questions d'indemnisation.

Hormis la pression qu'impose la réforme du système financier, c'est donc, avant tout, l'absence de droits de propriété détenus par les paysans sur les terres cultivées, et qui seraient clairement identifiés, qui incite les gouvernements locaux à choisir cette manière de s'enrichir.

On ne peut nier le fait que la croissance et la transition économique ont multiplié les possibilités de s'enrichir. Les gouvernements locaux ont mis en œuvre de nouveaux procédés d'enrichissement. Contrairement à ce que certains affirment, la croissance économique ne pourra pas affaiblir, de manière automatique, cette suprématie mais contribuera plutôt à la renforcer. De même que continueront à s'accumuler les inégalités sociales et les risques d'instabilité politique.

Traduit du chinois par Victoire Surio

Bibliographie

...
153

- Bardhan, P.** — 2000, « Irrigation and Cooperation : An Empirical Analysis of 48 Irrigation Communities in South India », *Economic Development and Cultural Change* 48 (4) : 847-865.
- Bian, Y. et J.R. Logan** — 1996, « Market Transition and the Persistence of Power : The Changing Stratification System in Urban China », *American Sociological Review* 61 : 739-758.
- Galasso, E. et M. Ravallion** — 2001, « Decentralization Targeting of an Anti-Poverty Program ». Mimeo, World Bank, Development Research Group.
- Gugerty, M.K. et E. Migual** — 2000, « Community Participation and Social Sanctions in Kenyan Schools ». Mimeo, Harvard University.
- Litvack, J., J. Ahmad et R. Bird** — 1998, *Rethinking Decentralization*. Washington, World Bank.
- Nee, V.** — 1996, « The Emergence of a Market Society : Changing Mechanisms of Stratification in China », *American Journal of Sociology* 101 : 908-949.
- Nee, V. et Y. Cao** — 1999, « Path Dependent Societal Transformation : Stratification in Hybrid Mixed Economies », *Theory and Society* 28 : 799-834.
- Qian, Y. et B.R. Weingast** — 1997, « Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives », *Journal of Economic Perspectives* 11(4) : 83-92.
- Walder, A.G.** — 1996, « Markets and Inequality in Transitional Economies : Toward Testable Theories », *American Journal of Sociology* 101 : 1060-1073.
- Wang, S.** — 1997, *Fenquan de dixian (Les limites de la décentralisation)*. Pékin, Zhongguo jihua chubanshe.
- Xiang, H. ed.** — 1999, *Zhongguo caizheng wushi nian (Cinquante ans de finances en Chine)*. Pékin, Zhongguo caizheng jingji chubanshe.
- Zhou, X.** — 2000, « Economic Transformation and Income Inequality in Urban China : Evidence from Panel Data », *American Journal of Sociology* 105 : 1135-1174.

Résumé

Zhou Feizhou, *Comment les gouvernements locaux s'enrichissent*

À travers une analyse des réquisitions foncières et de leurs liens avec les finances et le fonctionnement des gouvernements locaux, cet article explore les modes d'action de ces derniers dans l'exploitation et les transactions des ressources foncières. Les finances qui proviennent des réquisitions et du développement des terres concernées constituent en effet l'une des principales sources d'accumulation de capitaux pour les gouvernements locaux. Mais les « clôtures de terres » qui en résultent sont autant de « clôtures de capitaux ». Ces actions s'accompagnent de risques financiers et sociaux importants en raison du faible taux d'indemnisation des paysans ainsi privés de leurs terres. Elles résultent en partie des directives centralisatrices du gouvernement

Abstract

Zhou Feizhou, *How Local Governments Become Wealthy*
This analysis of how land requisitions, finances and local government operations are related explores interventions by local authorities in land transactions. The funds coming from land requisitions and development are a major source for the accumulation of capital by local governments. But the resulting "land enclosures" amount to "capital enclosures." These actions give rise to important financial and social risks because of the low rates of compensation granted to peasants deprived of their land. Some of these actions are based on orders from the central government. Besides being futile, the central government's attempts to control local finances have made local authorities look for extrabudgetary sources of funding.

chinois. Non seulement les tentatives du gouvernement central pour contrôler les finances locales se sont révélées impuissantes, mais elles ont, en outre, suscité la recherche, par les gouvernements locaux, de ressources extrabudgétaires.

Mots clés

cessions et réquisitions, décentralisation, finances locales, procédés d'enrichissement, province du Zhejiang, réforme fiscale, taxes foncières directes et indirectes

Keywords

land requisitions, decentralization, local finances, accumulation of wealth, Zhejiang province, tax reform, direct and indirect real estate taxes