

La ville comme laboratoire : Le retour de la propriété privée et ses limites dans la Chine post-maoïste

TING XU ET TIM MURPHY

Cet article traite du retour de la propriété privée en Chine urbaine et de ses limites. Nous y étudions l'émergence de marchés fonciers urbains, la propriété foncière urbaine en ses rapports avec la complexité de la gouvernance urbaine, « les appartements à droits de propriété limités » qui forment un marché de l'immobilier *de facto* et dépassent le fossé rural-urbain, les « zones grises » liées au flou des frontières légales et administratives dans la Chine moderne, et, enfin, les récents changements dans le système de répartition des terres rurales et dans la distinction entre le rural et l'urbain. La conclusion soulève la question de la ville comme laboratoire dans un contexte où les distinctions légales et politiques entre l'urbain et le rural sont de plus en plus floues.

L'examen des transformations de la Chine urbaine s'appuie généralement sur des dichotomies telles que tradition / modernité, passé / futur, collectivisme / individualisme, public (*gong*) / privé (*si*), et rural / urbain. Cet article tente d'éviter ces distinctions en étudiant le retour de la propriété privée et ses limites dans la Chine urbaine. Dans le schéma gouvernemental de la Chine traditionnelle, aucune distinction claire n'était établie entre les villes et les campagnes⁽¹⁾. L'urbanisation et la formation de villes « modernes » dans la Chine républicaine ont mis fin à cette uniformité, et donné naissance à la distinction entre l'urbain et le rural. Le fossé entre l'urbain et le rural est devenu encore plus évident après 1949. La rhétorique révolutionnaire prônée par Mao était favorable aux villages et hostile aux villes, notamment en raison du fait que les zones rurales de la Chine du Sud (Jiangxi, Fujian) constituaient sa base révolutionnaire. Mais après 1949, le lancement d'une industrialisation inspirée de l'URSS, allait devenir la priorité des politiques publiques et de la construction de l'État. Le développement de la ville s'est par la suite poursuivi aux dépens de la campagne, et le système d'enregistrement des ménages (*huji zhidu*)⁽²⁾ a élargi, au moins en théorie, le fossé entre le rural et l'urbain.

Pourtant dans la période post-Deng, alors que les villes absorbaient leurs périphéries rurales, les distinctions

légales entre l'urbain et le rural sont devenues floues, et les frontières des villes et les régimes légaux qui s'y appliquent devront être redéfinis⁽³⁾. Dans les zones rurales, par exemple, un marché immobilier *de facto* émerge à des tarifs abordables sous le label de « droits de propriété limités » (*xiaochanquan*) ou « droits à la propriété dans les communes » (*xiangchanquan*). Ceci invite à une analyse de la façon dont les frontières entre l'urbain et le rural, ainsi que celles entre la propriété publique et la propriété privée, sont dessinées dans la Chine moderne.

L'émergence de marchés fonciers urbains en Chine

L'avènement du socialisme en 1949 a changé de façon significative la conception officielle de la propriété. Entre 1956 et 1978, le « privé » était honni, et pratiquement aboli⁽⁴⁾. Depuis le début de la réforme, le secteur privé a refait son apparition et le statut de la propriété privée a progressive-

1. Sur l'uniformité du rural et de l'urbain dans la Chine traditionnelle, voir par exemple F. W. Mote, « The Transformation of Nanjing 1350-1400 », in G. William Skinner (éd.), *The City in Late Imperial China*, Stanford, Stanford University Press, 1977, p. 101-154.
2. Le système rigide d'enregistrement des ménages a été créé en 1958. La mobilité était interdite, en particulier celle des ruraux vers les zones urbaines.
3. Il est évident pour la plupart des observateurs qu'une grande partie de l'économie de la Chine rurale repose sur la région, sur les envois d'argent des membres de la famille travaillant légalement ou illégalement dans les centres urbains.

ment été réhabilité. La législation a reconnu cette réhabilitation. Après 1978, le long processus d'ébauche d'une nouvelle loi sur la propriété (*wuquanfa*) pour la Chine s'est tenu dans le contexte du développement du secteur privé et d'une législation destinée à promouvoir une « économie de marché »⁽⁵⁾. La constitution de 1988 a été amendée pour permettre le transfert des droits d'usage des terres⁽⁶⁾. La réglementation provisoire sur la concession et le transfert des droits d'usage des terres urbaines (1990)⁽⁷⁾ a ouvert la voie à la transformation des terres urbaines en marchandise. La constitution a été changée en 2004, et la loi sur la propriété (2007) a fourni la même protection légale pour la propriété publique et privée, pour la première fois depuis 1949⁽⁸⁾. Les terres urbaines, l'un des plus importants capitaux d'État, ont pu être louées et transférées à la fin des années 1980 grâce au système de droits d'usage des terres (DUT)⁽⁹⁾. Le système de DUT – inspiré des baux « hérités » de Hong Kong – a tout d'abord été développé pour attirer les investissements directs étrangers (IDE) afin de financer la construction des zones économiques spéciales (ZES) telles que Shenzhen⁽¹⁰⁾. La location et le transfert des DUT ont entraîné l'émergence d'un marché foncier urbain, considéré

comme l'un des principaux signes du retour de la propriété privée en Chine.

Parallèlement aux changements du système des terres urbaines, le secteur du logement urbain a également connu des transformations : lorsque la RPC a été fondée en 1949, la propriété privée n'a pas été abolie immédiatement ; dans les villes, les gens possédaient leurs maisons. La constitution de 1954 reconnaissait le statut de la propriété privée. Cependant, après la « transformation socialiste » (*shehuizhuyi gaizao*) de 1956, le marché du logement a été graduellement aboli⁽¹¹⁾. Dans les années 1980, de nombreux logements publics ont été construits, et la majorité d'entre eux loués au secteur public⁽¹²⁾. Les logements étaient construits sur des terres appartenant à l'État, et les unités de travail (*danwei*) ou les bureaux d'administration de l'immobilier urbain, représentaient les propriétaires « publics » *de facto*. À la fin des années 1980, à partir du système des DUT, les foyers urbains en Chine ont eu la possibilité d'acheter leurs appartements/maisons pour la première fois⁽¹³⁾. En mars 1998, le Premier ministre Zhu Rongji a introduit une série de réformes qui comprenaient la fin de la provision et de l'allocation du logement par les unités de travail⁽¹⁴⁾. L'étape sui-

4. La propriété privée n'a pas été formellement abolie en 1949, et une économie mixte a été adoptée entre 1949 et 1956, prélude à la nationalisation des capitaux privés. Il n'est pas évident qu'un système complet de propriété publique ait été adopté. Par exemple l'article 11 de la constitution de 1954 reconnaît la propriété privée : « L'État protège le droit des citoyens à posséder des revenus, de l'épargne, des maisons, et autres moyens de subsistance gagnés légalement ». L'article 12 de la constitution de 1954 dispose : « L'État protège le droit des citoyens à hériter de la propriété privée conformément à la loi ». Le contenu de l'article 11 de la constitution de 1954 a été réaffirmé dans l'article 9 de la constitution de 1975, mais « le droit d'hériter de la propriété » a été abandonné dans la constitution de 1975.

5. Voir Donald C. Clarke, « Legislating for a Market Economy in China », *The China Quarterly*, n° 191, 2007, p. 567-585.

6. Voir l'article 10 de la constitution (1988). Mais cet article ne spécifie pas le mécanisme du transfert des droits d'usage des terres.

7. *Chengzhen guoyou tudi shiyongquan churang he zhuanrang zaxing tiaoli*, décrété par le Conseil d'État et entré en vigueur en mai 1990.

8. Loi sur la propriété (*wuquanfa*), article 4.

9. La durée d'un DUT varie entre 40 et 70 ans, en fonction du type d'utilisation de la terre, par exemple 40 ans pour une utilisation commerciale, 50 ans pour une utilisation industrielle, et 70 ans pour une utilisation résidentielle. Pour acquérir des DUT, les promoteurs doivent développer de bonnes relations avec les gouvernements locaux, ce qui a généré de nouvelles possibilités de recherches de rentes.

10. La location des terres en échange de liquidités était la solution au manque de fonds pour la construction de Shenzhen, mais la location aux « capitalistes » de terres appartenant à l'État était considérée comme une trahison des principes socialistes. Afin de justifier le système des DUT, les cadres et les décideurs politiques ont trouvé une citation de Lénine dans *L'État et la révolution*, dans laquelle Lénine cite *La Question du logement* (1872) de Engels : « le "peuple des travailleurs" reste le propriétaire collectif des maisons, des usines et des instruments du travail, et ne permettra pas leur utilisation, au moins durant une période de transition, par des individus ou des associations, sans compensation pour le coût. De la même façon, l'abolition de la propriété de la terre n'est pas l'abolition de la location du sol mais son transfert, sous une forme différente, à la société ». Voir V. I. Lénine, *The State and Revolution : The Marxist Theory of the*

State and the Tasks of the Proletariat in the Revolution, Moscou, Progress Publishers, 1949 [1917], p. 57. On dit qu'à cette époque, tous les cadres de Shenzhen pouvaient réciter cette citation. Sur ce sujet, voir par exemple Wu Xiaobo, *Jidang Sanshinian : zhongguo qiye 1978-2008 (Chinese Business 1978-2008*, Vol. 1), Pékin, Zhongxin chubanshe, 2008, p. 52-53.

11. À la fin des années 1980, les politiques centrales ont permis aux propriétaires d'origine et à leurs héritiers de revendiquer des droits de propriété partiels sur des maisons qui avaient été gérées par l'État, mais même aujourd'hui, il n'existe pas de mécanisme efficace pour permettre aux propriétaires d'origine et à leurs héritiers de revendiquer des droits de propriété complets.

12. Voir Youqin Huang, « The Road to Homeownership : A Longitudinal Analysis of Tenure Transition in Urban China (1949-1994) », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 4, 2004, p. 778.

13. A cette époque, il fallait stimuler l'économie, et le marché de l'immobilier a servi de moteur depuis lors.

14. Pendant la réforme du système de logement et jusqu'en 1998, une nouvelle forme de logements (appelés « logements de la réforme » *fanggaifang*) est apparue. Les logements publics avaient été vendus, la plupart d'entre eux à leurs locataires, c'est-à-dire aux employés des unités de travail, à des tarifs réduits. Ces logements ayant été construits sur des terres allouées par l'État, les frais de transferts des DUT n'ont pas été payés, les acheteurs ont juste « possédé » les logements eux-mêmes. Lorsque la revente est devenue nécessaire, l'unité de travail a eu un droit de refus, et le propriétaire a dû verser aux bureaux de gestion des terres une prime de transfert des DUT, représentant une proportion des profits réalisés. Sur ce sujet, voir Ya Ping Wang, « Urban Housing Reform and Finance in China : A Case Study of Beijing », *Urban Affairs Review*, vol. 36, n° 5, 2001, p. 625. D'après les nouvelles politiques du logement introduites en 1998, les employés doivent acheter leur logement sur le marché immobilier, les unités de travail ne doivent plus s'impliquer directement dans la construction et l'allocation de logements, mais peuvent octroyer des subventions au logement pour leurs employés. Cette nouvelle politique était une réponse à la crise financière asiatique, et la stratégie du gouvernement à l'époque était de soutenir la consommation intérieure. Sur la série de réformes de Zhu Rongji, voir par exemple David Zweig, « China's Stalled "Fifth Wave" : Zhu Rongji's Reform Package of 1998-2000 », *Asian Survey*, vol. 41, n° 2, 2001, p. 231-247.

Le déménagement d'un habitant ouïghour de la ville de Hami dans un nouvel appartement en banlieue.

© AFP



vante de la réforme du logement a été de laisser les individus acheter des maisons, et le marché des logements privés a prospéré depuis lors. À partir de 2000, le logement a commencé à devenir une marchandise (*shangpin hua*) en Chine ⁽¹⁵⁾. Comme le souligne Huang Youqin, une classe de propriétaires immobiliers a commencé à émerger ⁽¹⁶⁾. Les droits d'usage des terres des résidents urbains sont pourtant des droits de propriété vulnérables ⁽¹⁷⁾.

La propriété foncière et la complexité de la gouvernance urbaine

Les baux sur les terres appartenant à l'État ont été légalisés depuis la promulgation de la loi sur l'administration des terres (LAT) en 1986. En avril 1988, la constitution a également été amendée et stipule que « le droit d'usage des terres peut être transféré conformément à la loi » (Clause 4 de l'article 10) ⁽¹⁸⁾. Prises ensemble, les allocations (*huabo*) et les cessions (*churang*) constituent le marché primaire des DUT. En mai 1990, les DUT ont été distingués de la propriété, et sont devenus transférables (vente ou location) sur le marché, par appel d'offre (*zhaobiao*), enchères (*paimai*) ou de gré à gré (*xieshang*). Le transfert des DUT a créé un marché foncier secondaire. Mais en réalité, la vente de gré à gré, sans procédure transparente, est le moyen le plus populaire de transférer les DUT sur le marché foncier secondaire ⁽¹⁹⁾.

La complexité du marché foncier primaire est largement due à la complexité de la gouvernance, qui engendre par exemple des conflits entre le gouvernement central de Pékin et les gouvernements locaux à tous les niveaux, des provinces aux villages ⁽²⁰⁾. Bien que la LAT révisée de 1998 ait été conçue pour centraliser le pouvoir entre les mains du Conseil d'État, afin de permettre une meilleure gestion de la terre, le « vrai » pouvoir est dispersé entre différents niveaux de gouvernement, et change au gré de la dynamique de leurs interactions ⁽²¹⁾. Au niveau national par exemple, le ministère de la Construction et le ministère de la Terre et des ressources ⁽²²⁾, sous autorité du Conseil d'État, peuvent se coordonner pour réguler le marché foncier ⁽²³⁾. Aux niveaux provinciaux et locaux, les départements de l'immobilier et de la gestion des terres sont cependant directement responsables devant les gouvernements provinciaux ou locaux ⁽²⁴⁾. Les ministères centraux n'ont pas de contrôle direct sur ces départements locaux, mais fournissent seulement une orientation de travail. L'une des principales raisons des conflits entre les gouvernements central et locaux réside dans la compétition pour les ressources financières. Un sys-

15. Sur la marchandisation des logements, voir par exemple Min Zhou et John R. Logan, « Market Transition and the Commodification of Housing in Urban China », in John R. Logan (éd.) *The New Chinese City : Globalization and Market Reform*, Oxford, Blackwell Publishers, 2002, p. 137-152.
16. Voir Huang Youqin, « The Road to Homeownership », *art. cit.*, p. 774.
17. Bien que les terres urbaines aient été transformées en marchandises, elles sont loin d'avoir été privatisées. Les DUT sont vulnérables aux saisies obligatoires par l'État, et les propriétaires ordinaires n'ont pas de sécurité pour leurs propriétés. La démolition des maisons (*chai qian*) dans les zones urbaines a généré des émeutes publiques dans la Chine contemporaine. La démolition des maisons est, en pratique, à la discrétion des gouvernements locaux, et les gens reçoivent en général des compensations inférieures au prix du marché.
18. Les DUT sont accordés de deux manières : allocation ou concession. Les allocations désignent le transfert des DUT à des utilisateurs d'État ou d'intérêt public, sans limite de temps ni frais de transfert des DUT (*fudi shiyongquan churangjing*) ; les concessions désignent le transfert des DUT à des utilisateurs commerciaux pour une durée déterminée et en échange de frais de transfert des DUT. Voir Samuel P. S. Ho et George C. S. Lin, « Emerging Land Markets in Rural and Urban China : Policies and Practices », *The China Quarterly*, n° 175, 2003, p. 687-688.
19. Voir par exemple Chengri Ding et Gerrit Knaap, « Urban Land Policy Reform in China's Transitional Economy », in Chengri Ding et Yan Song (éd.), *Emerging land and housing market in China*, Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy, 2005, p. 22 ; Ling-Hin Li, *Urban Land Reform in China*, Londres, Macmillan, 1999, p. 26.
20. Le gouvernement central dispose de quelques leviers pour contrôler les gouvernements locaux. Par exemple, le gouvernement central fait régulièrement changer les fonctionnaires de province ; les secrétaires du Parti de Pékin et de Shanghai sont traditionnellement membres du Politburo ; avant de travailler en province, de nombreux fonctionnaires ont travaillé pendant une longue période dans les ministères centraux. Voir Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central Local Relations During the Reform Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996. Les performances de carrière des fonctionnaires provinciaux sont évaluées statistiquement ; par conséquent, « les statistiques font les fonctionnaires et les fonctionnaires font les statistiques (*shuzi chuguan guan chu shuzi*) ». Des conflits entre le centre et le local existent également à l'intérieur des provinces.
21. Par exemple, l'article 6 de la loi sur l'immobilier définit les fonctions et les pouvoirs des départements du gouvernement à différents niveaux. Voir Ling-Hin Li, *Urban Land Reform in China*, *op. cit.*, p. 32.
22. Cinq « super ministères » ont désormais été établis, dont le ministère du Logement et de la construction urbaine et rurale, reconversion du ministère de la Construction. Sur les cinq « super ministères » voir http://www.chinadaily.com.cn/china/2008npc/2008-03/11/content_6526802.htm, consulté le 11 mars 2008.
23. Ils ont par exemple émis des régulations pour ralentir le marché foncier, et pour prévenir les risques liés à l'acquisition « des appartements de droits de propriété limités ». Il existe également des chevauchements de compétences et des conflits entre ces ministères.
24. Voir Ling-Hin Li, *Urban Land Reform in China*, *op. cit.*, p. 32.

tème de partage des taxes (*fenshuizhi*) a été adopté en 1994 pour tenter d'augmenter les revenus du gouvernement central et d'accroître la transparence des revenus des taxes (au moins à Pékin). Le résultat est que les allocations du gouvernement central aux villes pour les infrastructures urbaines ont été réduites de façon significative, de sorte que les gouvernements locaux ont maintenant besoin de davantage de ressources financières pour administrer les villes et financer la construction urbaine. Ils sont donc réticents à partager les revenus des terres avec le gouvernement central⁽²⁵⁾.

La terre est devenue une source de revenus importante et le principal outil des gouvernements locaux pour concurrencer ou négocier avec le gouvernement central⁽²⁶⁾. Dans le système actuel, les gouvernements locaux peuvent tirer de la terre une diversité de revenus⁽²⁷⁾ qu'ils n'ont pas à partager avec Pékin⁽²⁸⁾. De plus, les revenus issus de la vente des DUT sont la principale source de revenus propres et hors budget (*zichou zijin*) pour les gouvernements locaux.

L'émergence d'un marché noir est le résultat de ce double système d'allocation des terres, et l'écart de plus en plus grand du prix des DUT entre les marchés fonciers primaire et secondaire signifie que les gouvernements locaux peuvent acquérir les DUT à bas prix et les revendre à des promoteurs à prix élevé. L'analyse précédente démontre que lorsque le système des DUT a été introduit, son objectif était que la valeur des terres soit reflétée correctement sur le marché. Pourtant, une forte proportion de l'allocation des terres se fait encore sur des bases administratives⁽²⁹⁾, et seule une petite proportion de la terre est louée par l'État aux utilisateurs par le transfert payant des droits d'usage⁽³⁰⁾. Ceci signifie que les gouvernements locaux peuvent monopoliser l'offre des DUT⁽³¹⁾. La LAT de 1998 a tenté de retirer l'autorité des gouvernements locaux en-dessous du niveau provincial sur l'approbation des réquisitions de terres. Cependant les gouvernements locaux dépassent souvent leurs prérogatives et décident de l'utilisation des terres⁽³²⁾. De nombreux courtiers, publics et privés, liés aux agences d'État ayant le pouvoir d'allouer et de gérer les terres sont apparus pour profiter des revenus générés par l'écart entre les marchés fonciers primaire et secondaire.

Le marché noir se manifeste dans le rôle de promoteurs immobiliers « privés » se développant rapidement⁽³³⁾. Il est de plus en plus courant pour les fonctionnaires du Parti ou du gouvernement, de créer des entreprises privées par divers biais informels⁽³⁴⁾. La transformation du système d'offre des logements publics en marchandises a été l'un des aspects les plus importants de la réforme économique. Mais s'agit-il d'une privatisation ? L'hypothèse libérale d'une distinction

entre le public et le privé n'est pas facilement transposable au contexte chinois. La complexité de la gouvernance en Chine fait que le public et le privé sont entremêlés. La corruption liée à la terre ou à la recherche de rentes est en général associée avec les processus d'approbation et d'enchères sur les terres⁽³⁵⁾. Le Parti-État définit, régule et participe directement au marché⁽³⁶⁾.

Les appartements à « droits de propriété limités » - un marché immobilier de facto et une initiative populaire

La double propriété de la terre⁽³⁷⁾ et le double système d'allocation des terres expliquent le prix élevé de l'immobilier en

25. Voir Qingshu Xie *et al.* « The Emergence of the Urban Land Market in China : Evolution, Structure, Constraints and Perspectives », *Urban Studies*, vol. 39, n° 8, 2002, p. 1392.
26. Voir You-tien Hsing, « Land and Territorial Politics in Urban China », *The China Quarterly*, n° 187, 2006, p. 576.
27. Par exemple, la taxe sur l'utilisation de la terre, développée en parallèle au système de DUT. Cependant, la taxe sur la valeur ajoutée est une taxe partagée entre le gouvernement central et local (gouvernement central : 75 % ; gouvernement local : 25 %). Afin de collecter davantage de revenus de taxes, les fonctionnaires locaux ont une palette de mesures au nom de la modernisation, par exemple la saisie des terres agricoles et l'extension des infrastructures lors de l'expansion urbaine, qui ont conduit au boom du marché foncier. Voir Richard Walker et Daniel Buck, « The Chinese Road: Cities in the Transition to Capitalism », *New Left Review*, n° 46, 2007, p. 63.
28. Ceci s'explique par l'existence de revenus « extra-budgétaires » (*yusuanwai zijin*), comme les taxes locales et les frais de transfert des terres. Voir par exemple Ho et Lin, « Emerging Land Markets in Rural and Urban China », *art. cit.* ; You-tien Hsing, « Brokering power and property in China's townships », *The Pacific Review*, vol. 19, n° 1, 2006, p. 108.
29. Par exemple, *Huabo tudi shiyongquan zanzheng tiaoli* (Régulations provisoires sur les droits d'usage des terres alloués administrativement) (1992), décrétées par le Bureau d'État à l'administration des terres le 24 février 1992 ; entrées en vigueur le 24 février 1992.
30. Voir Anthony Gar On Yeh, « The Dual Land Market and Urban Development in China », in Chengri Ding et Yan Song (éd.), *Emerging land and housing markets in China*, *op. cit.*, p. 40.
31. Voir Anthony Gar On Yeh, « Dual Land Market and Internal Spatial Structure of Chinese Cities », in Laurence J. C. Mar et Fulong Wu (éd.), *Restructuring the Chinese City: Changing Society, Economy and Space*, New York, N Y Routledge, 2005, p. 60.
32. Voir Xie *et al.* « The Emergence of the Urban Land Market in China », *art. cit.*, p. 1392.
33. Il existe trois sortes de promoteurs immobiliers en Chine aujourd'hui : les entreprises d'État, les compagnies privées et les compagnies étrangères (il y a eu davantage de restrictions sur les compagnies immobilières étrangères depuis 2006). Voir Walker et Buck, « The Chinese Road », *art. cit.*, p. 48.
34. Voir Gordon White *et al.* *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Changes in Contemporary China*, New York, Clarendon Press, 1996, p. 199.
35. Voir par exemple Ho et Lin, « Emerging Land Markets in Rural and Urban China », *art. cit.* ; Walker et Buck, « The Chinese Road », *art. cit.*
36. Le transfert payant des DUT est devenu la base du partenariat entre le gouvernement et le secteur privé en Chine. Voir par exemple Shenjing He et Fulong Wu, « Property-Led Redevelopment in Post Reform China : A Case Study of Xintiandi Redevelopment Project in Shanghai », *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, n° 1, 2005, p. 1-23. Sur « un gouvernement pour le capital », voir Walker et Buck, « The Chinese Road », *art. cit.*, p. 61.
37. C'est-à-dire que la terre urbaine appartient à l'État, alors que la terre rurale appartient à des entités collectives.

Chine urbaine. Alors que les prix sur le marché foncier urbain continuent à monter⁽³⁸⁾, les appartements de « droits de propriété limités » apparaissent dans les zones rurales. Ce type d'appartements est construit sur des lots résidentiels ruraux (*zhaiji di*). Les acheteurs de ces propriétés ne peuvent pas obtenir de certificat de patrimonialité (*chanquan zheng*) car elles sont construites sur des terres collectives qui sont réservées pour l'utilisation résidentielle des paysans et qui, selon la loi sur l'administration des terres (2004) et la loi sur la propriété (2007), ne peuvent être transformées en marchandises sur le marché de l'immobilier. Pourtant, le marché pour les appartements de « droits de propriété limités » est florissant car ses prix sont plus bas que ceux du marché foncier urbain.

Les appartements de « droits de propriété limités » ont été soumis à une enquête et déclarés illégaux. Par exemple, lors de la 17^e journée nationale du foncier⁽³⁹⁾, organisée conjointement par le ministère de la Terre et des ressources et le gouvernement municipal de Pékin, l'une des questions ayant attiré l'attention du public était celle des appartements de « droits de propriété limités ». Le ministère de la Construction a averti les acheteurs des risques encourus lors de l'achat de ces appartements. En revanche, les gouvernements des communes ont clairement approuvé le développement des appartements de « droits de propriété limités »⁽⁴⁰⁾, ce qui constitue une nouvelle illustration de la complexité des relations entre les gouvernements central et locaux. Le 11 décembre 2007, le Conseil des affaires de l'État a déclaré que « les résidents des villes et communes ne devraient pas acheter des appartements de « droits de propriété limités » dans les zones rurales »⁽⁴¹⁾. Dans certaines zones, les appartements de « droits de propriété limités » ont été détruits de force⁽⁴²⁾. Pourtant, ces contre-mesures n'ont pas fait disparaître les appartements de « droits de propriété limités ». Quel sera donc le sort de ces appartements ? Cette question sera plus amplement étudiée dans une section ultérieure de cet article.

Les appartements de « droits de propriété limités » ont existé de façon « sous-terrain » depuis plus de dix ans. Le gouvernement central a émis diverses réglementations les concernant, ce qui suggère une dose d'incertitude quant à la façon de les gérer⁽⁴³⁾. Le chapitre 13 de la loi sur la propriété traite des DUT des lots résidentiels ruraux, mais il n'est pas clair sur leurs transferts. Ainsi, le transfert et la vente des lots résidentiels ruraux, et la vente et le transfert des DUT pour des constructions par des paysans (s'ils ne sont pas préemptés par l'État) sont toujours interdits. Malgré cette incertitude, différentes expériences ont été tentées par les localités. En

1992, un système d'actionnariat sur les terres agricoles (*tudi gufen zhi*) a été introduit à l'essai à Nanhai, une ville au niveau du canton dans la province du Guangdong. Les droits d'usage des terres des paysans individuels ont été collectivisés par les communautés villageoises de manière spontanée, puis par les gouvernements des villages auxquels elles appartenaient. La valeur des terres agricoles a été estimée et divisée en parts. Une coopérative d'actionnariat a ainsi été créée. Les terres agricoles étaient louées par la coopérative à des fins industrielles. Les paysans bénéficiaient des profits de l'industrialisation en fonction des parts qu'ils possédaient. Dans ce cas, la vocation agricole de la terre a été modifiée par la circulation des droits d'usage des terres. Ce système a été baptisé modèle de Nanhai (*nanhai moshi*). En 1995, la ville de Suzhou, dans la province du Jiangsu, a été la première à approuver le transfert des DUT à des buts de construction. Des expériences similaires ont ensuite été tentées à Huzhou dans la province du Zhejiang en 1997, et à Wuhu dans la province de l'Anhui en 2000⁽⁴⁴⁾. La pratique dans le Guangdong est particulièrement intéressante. En 2005, le gouvernement provincial du Guangdong a annoncé la promulgation d'une loi intitulée « Régulations du Guangdong pour le transfert des droits d'usage des terres de propriété collective à des fins de construction ». C'était la première

38. Il faut souligner que des bulles sont apparues sur le marché foncier comme l'a montré l'effondrement des prix des logements à Shenzhen en 2008.
39. La 17^e journée nationale du foncier s'est tenue le 25 juin 2007.
40. Les gouvernements des communes ne sont pas habilités à accorder les droits d'usage des terres, et ne peuvent donc pas bénéficier des revenus générés par les frais de transfert des DUT. Les gouvernements des communes pourraient donc obtenir davantage de profits en exploitant les zones grises comme celle des appartements de « droits de propriété limités », et entrer ainsi en concurrence avec les gouvernements d'échelon supérieur pour davantage de revenus de la terre. Sur le rôle des gouvernements de communes, voir par exemple You-Tien Hsing, « Broking Power and Property in China's Townships », *art. cit.*, p. 103-124.
41. Voir Wu Jiandong, « Xiaochanquan fang bude mai bi yiwei zhe bujie jue wenti » (L'interdiction des appartements de « droits de propriété limités » ne signifie pas que le problème ne sera pas résolu), *Nanfeng Zhoumo (South China Weekend)*, 20 décembre 2007. <http://bj.house.sina.com.cn/dcpl/2007-12-20/1417230527.html> (dernière consultation le 16 octobre 2008).
42. Voir Ding Rui, « Guotu bu : yanzhong weigui de xiaochanquan fang jiangbei chaichu » (Ministère de la Terre : les appartements de droits de propriété limités qui enfreignent les règlements seront démolis), *Beijing Shangbao (Beijing Business Today)*, 13 décembre 2007. <http://news.hexun.com/2007-12-13/102266679.html> (dernière consultation le 20 octobre 2008).
43. En ce qui concerne les politiques du gouvernement central, le Conseil des affaires de l'État a publié en 2004 un texte intitulé « L'approfondissement des réformes et le renforcement de l'administration de la terre » (2004, n°28), qui soulignait que les DUT des terres de propriété collective pouvaient être transférés conformément à la loi ; le texte n'allait cependant pas au-delà des limites de la LAT et de la loi sur les sûretés (*danbao fa*). La nouvelle loi sur la propriété reste dans les limites de la LAT. Voir l'article 153 de la loi sur la propriété ; article 62 de la LAT.
44. Voir Chen Xu, « Xiaochanquanfang shi gaige chiye bujie de chengben » (Les appartements de droits de propriété limités sont le coût de l'hésitation des réformes), *Oriental Morning Post*, 10 juillet 2007.

fois en Chine que des DUT à des fins de construction étaient légalisés par une législation au niveau de la province. C'était également un signe de la mise sur le marché des DUT des terres collectives rurales destinées à la construction. En 2007, la province du Guangdong a introduit de nouvelles réformes autorisant les lots résidentiels ruraux à être transférés sur le marché⁽⁴⁵⁾.

Des réformes locales ultérieures sur les DUT ruraux se concentrent sur la permission donnée aux paysans d'utiliser les droits de gestion contractuels des terres rurales comme parts dans des entreprises ou des joint-ventures. La loi sur les contrats fonciers et la LAT sont conflictuelles sur ce sujet⁽⁴⁶⁾. Malgré ces lois et régulations contradictoires, le 1^{er} juillet 2007, Chongqing a autorisé les paysans à utiliser leurs DUT comme parts pour rejoindre des entreprises ou des joint-ventures, à condition que la vocation d'utilisation des terres arables ne soit pas modifiée. La réforme de Shanghai est encore plus étendue : le 2 juillet 2007, le Bureau de l'administration industrielle et commerciale de Shanghai a permis aux paysans d'utiliser et de louer leurs lots résidentiels pour en faire des petits hôtels de village, appelés « fermes familiales », ce qui lève l'interdiction de changer la vocation d'utilisation des terres arables, et ouvre la voie à la participation directe des paysans à l'urbanisation et à l'industrialisation⁽⁴⁷⁾. Ces réformes sont pourtant clairement contraires aux articles 60 et 63 de la LAT.

Les zones grises : le flou des limites légales et administratives

Trois décennies après la réinsertion de la propriété privée dans le lexique chinois, au nom de la réforme économique et de l'ouverture⁽⁴⁸⁾, l'immobilier n'est plus vraiment un désir caché en Chine. Les Chinois rêvent de posséder leur propre maison et investissent la majorité de leurs économies dans ce projet⁽⁴⁹⁾. Mais dans quelle mesure les gens possèdent-ils leurs appartements ou maisons ? Que signifie la propriété ? Et pourquoi est-elle importante ? Est-elle importante parce qu'elle est étroitement liée au statut, au privilège ou à la prospérité ? Qui a le pouvoir de définir la propriété ? Et comment définir la frontière entre le public et le privé ?

La loi peut fournir quelques réponses à ces questions. Pourtant, de nombreuses incertitudes persistent à propos de la loi sur la propriété elle-même – la propriété doit-elle par exemple être formulée en tant qu'institution économique (*jingji zhidu*) ou institution sociale (*shehui zhidu*) ?

De plus, la propriété définie par la loi et la propriété telle qu'elle est comprise et pratiquée dans la société divergent

souvent, et l'élaboration de la loi sur la propriété est généralement en retard par rapport aux évolutions sociales⁽⁵⁰⁾. Plutôt que d'utiliser le concept plus large de droits patrimoniaux (*caichan quan*), la loi sur la propriété de 2007 a recours au terme de *wuquan*, et fait référence seulement aux droits patrimoniaux sur des choses tangibles⁽⁵¹⁾. Plus précisément, *wuquan* désigne les droits exclusifs qui contrôlent directement des choses spécifiques. *Wuquan* inclut le droit de propriété (*suoyou quan*), les droits réels usufruitaires (*yongyi wuquan*) et les droits réels accessoires (*danbao wuquan*)⁽⁵²⁾. L'usufruit est le droit légal de posséder, utiliser et toucher les bénéfices d'une propriété appartenant à une autre personne. En terme d'usufruit, les intérêts décentralisés liés à la terre sont essentiellement classés en « droits d'usage des terres » (*tudi shiyong quan*), pour les terres appartenant à l'État (surtout des terres urbaines)⁽⁵³⁾, « droits de gestion contractuels » (*chengbao jingyingquan*) pour les terres rurales de propriété collective⁽⁵⁴⁾, ainsi que les autres droits d'usage des autres terres rurales, comprenant ceux des lots résidentiels et ceux destinés à la construction. Bien que la propriété d'État des terres urbaines soit claire dans la loi,

45. Voir Tan Jialong, « Guangdong nirang nongcun zhaidiji shangshi liuzhuan » (La province du Guangdong prévoit d'autoriser le transfert sur le marché des lots résidentiels ruraux), Winhua Wang (Xinhua Net), 26 juin 2007. <http://politics.people.com.cn/GB/14562/5912261.html> (dernière consultation le 4 septembre 2008).

46. L'article 42 de la loi sur les contrats fonciers permet aux paysans d'utiliser les droits de gestion contractuels des terres rurales comme actions ; selon l'article 60 de la LAT, les paysans ne peuvent pas utiliser les DUT en tant qu'investissements dans des entreprises ou des joint-ventures, ni assigner les DUT aux entreprises des communes sans l'approbation du gouvernement au niveau du canton ou au-dessus.

47. Voir « Shanghai : Nongmin zhajidi ke ban "nongjiale" » (Shanghai : les lots résidentiels ruraux peuvent accueillir des « fermes familiales »), *Xin nongcun shangbao* (New Countryside Commerce), <http://xncsb.mofcom.gov.cn/listx.asp?id=112335> (dernière consultation le 3 octobre 2008).

48. C'est-à-dire la croissance économique et l'attraction d'investissements directs étrangers (IDE).

49. De plus en plus de ménages chinois investissent leur argent dans des actions ou sur le marché immobilier. Voir par exemple Olivia Chung, « Chinese Favor Bourses, Bullion over Banks », *AsiaTimes* (online), 25 octobre 2007. À cause du développement irrégulier du marché financier, investir dans l'immobilier est devenu le premier choix.

50. Il faut rappeler que la Chine peut ne pas être très différente de certaines sociétés occidentales telles que le Royaume-Uni ou les États-Unis à ce sujet. La crise des « sub-primes » est un rappel de la nature et des fondements de la propriété immobilière en Occident.

51. L'un des aspects importants de l'approche anglaise sur la conception de la propriété est la distinction entre les droits sur la terre et les droits sur les autres choses, ou entre la propriété réelle et personnelle (incluant les biens tangibles et intangibles). Voir W. T. Murphy *et al.* *Understanding Property Law* (4e éd.), Londres, Sweet & Maxwell, 2004, p. 56. La loi sur la propriété chinoise opère une distinction entre les propriétés immobilières (*bu dongchan*) et mobilières (*dongchan*). Voir l'article 2 de la loi sur la propriété (2007). Mais les biens intangibles, comme les dettes, les brevets, les droits de reproduction et les marques, ne sont pas sujets à la loi sur la propriété chinoise, ni les parts dans une compagnie de droits limités.

52. Loi sur la propriété (2007), article 2.

53. Article 10 de la constitution (1982, amendé en 1988, 1993, 1999 et 2004).

54. Principes généraux de la loi civile (PGLC) (1986), article 80.

le fait que ce soit le gouvernement central ou les gouvernements locaux qui représentent l'État en tant que propriétaire reste sujet à débat. De plus, la propriété collective des terres rurales est fragile, et certains droits d'usage des terres sont également ambigus.

Il existe des variations, tensions et intrications dans les différentes formes de propriété *de facto*. Les frontières entre la propriété publique et la propriété privée sont floues et les droits patrimoniaux sont fragmentés. Par exemple, les biens d'État ont été transférés à ceux qui détiennent le pouvoir politique ; les gouvernements locaux ont un contrôle *de facto* sur les terres de propriété collective à la fois rurales et urbaines ; les acheteurs de maisons ont la propriété des bâtiments ou d'une partie des bâtiments mais pas de la terre sur laquelle leurs appartements et maisons sont construits. Le processus d'élaboration de la loi sur la propriété après 1978 est un mouvement destiné à transformer en « propriété » les droits fragmentés qui sont apparus dans le processus des réformes économiques. Cependant, certaines catégories restent difficiles à définir ou « légaliser » de façon systématique⁽⁵⁵⁾.

La propriété d'État était fondée sur la version soviétique : le modèle des usines ou unités de travail⁽⁵⁶⁾. Mais ceci n'a pas permis de compenser la rareté des ressources ; l'allocation planifiée par l'État était inefficace et a été progressivement convertie en allocation des ressources par le marché. Mais pendant ce temps, les décideurs politiques devaient s'assurer que les entreprises d'État soient capables d'acquérir des ressources et ne perdent pas la compétition face aux entreprises privées ; un système de prix à deux vitesses a ainsi émergé en 1985. L'État a gardé le contrôle des prix des biens distribués par les canaux administratifs en fonction du plan, alors que le marché allait décider des prix des biens produits en dehors du plan⁽⁵⁷⁾. La distinction entre « l'intérieur du système » (*tizhinei*) et « l'extérieur du système » (*tizhiwai*) est apparue, bien qu'il soit difficile de donner une définition précise de cette distinction. « L'intérieur du système » pouvait signifier l'intérieur du plan ou l'accès facile aux ressources. Ceux qui ont une influence politique leur permettant d'accéder aux biens (les gens à l'intérieur du système) ont acheté des biens aux prix réduits déterminés par l'État, qui pouvaient varier à l'intérieur et entre les provinces, et vendaient ces biens à des prix plus élevés, faisant ainsi d'énormes profits. Les ressources sont transférées de l'intérieur vers l'extérieur par des privilégiés de l'intérieur. De grands profits peuvent être faits. Ce phénomène est nommé *guandao*.

La réforme économique a entraîné la réinsertion sélective de la propriété privée dans le cadre socio-économique. Par exemple, la constitution de 1982 reconnaissait « l'économie

individuelle » des travailleurs urbains et ruraux (*geti jingji*)⁽⁵⁸⁾ en tant que « complément » (*buchong*) de l'économie socialiste publique (article 11). L'amendement de 1988 a permis à l'économie privée (*siying jingji*) d'exister et de se développer dans les limites autorisées par la loi (article 11). La période entre 1985 et 1989 a également vu l'augmentation du nombre d'entreprises privées et de celle des « chapeaux rouges » (*hongmaozi qiye*)⁽⁵⁹⁾, établies sous le label d'entreprises d'État ou collectives pour déguiser leur nature privée. Après le « voyage dans le Sud » de Deng Xiaoping en 1992, les entreprises privées se sont multipliées dans tout le pays, enlevant même les chapeaux de nombreuses « entreprises de chapeaux rouges »⁽⁶⁰⁾. Depuis le programme de corporatisation (c'est-à-dire le système d'entreprise moderne initié en 1994), le cœur de la réforme des entreprises d'État s'est déplacé de la délégation de la prise de décision à la gouvernance et à la propriété des entreprises. Le 15^e congrès national du PCC en 1997 a déclaré de nouvelles réformes de la propriété. Dans son rapport devant ce congrès, Jiang Zemin a plaidé pour « saisir le gros et libérer le petit » (*zhuaida fangxiao*), et ceci a été approuvé en tant que stratégie de réforme de l'économie centrale. Les petites et moyennes entreprises devaient être vendues à des propriétaires privés. Pourtant, alors que les « rentes » étaient de plus en plus « privatisées », le contrôle des capitaux publics a été progressivement transféré aux personnes ou groupes privilégiés qui détenaient le pouvoir politique. À l'heure de la décentralisation fiscale et politique (surtout à partir de 1994), le caractère presque fédéral des gouvernements locaux leur donne davantage de pouvoir pour contrôler et allouer les ressources, et l'identité du ou des possesseurs des capitaux publics est devenue encore plus ambiguë. En termes de propriété collective des terres rurales, les gouvernements locaux et les

55. Par exemple, les appartements de « droits de propriété limités » construits sur des terres rurales de propriété collective.

56. C'est-à-dire la socialisation de l'organisation de l'activité ou du processus, et la non-séparation du logement et du travail, inscrites dans la théorie de l'institution totale du berceau au tombeau par la *danwei*. Pour ce modèle, voir en particulier V. I. Lenin, *The State and Revolution : The Marxist Theory of the State and the Tasks of the Proletariat in the Revolution*, *op. cit.*

57. Sur le système des prix à double vitesse, voir Shahid Yusuf, Kaoru Nabeshima et Dwight H. Perkins, *Under New Ownership : Privatizing China's State-Owned Enterprises*, Washington, World Bank, 2006, p. 61. Andrew H. Wedeman, *From Mao to Market : Rent Seeking, Local Protectionism, and Marketization in China*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

58. C'est-à-dire les activités économiques des entrepreneurs individuels ayant moins de huit employés.

59. Voir Clarke, « Legislating for a Market Economy in China », *art. cit.*, p. 569.

60. Voir par exemple Bruce J. Dickson, *Red Capitalists in China : The Chinese Communist Party, Private Entrepreneurs, and Political Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

fonctionnaires locaux à la recherche d'une rente font office de propriétaires *de facto*, et les paysans sont exclus.

Le résultat est qu'aujourd'hui il existe souvent un fossé entre la propriété définie par la loi et la propriété telle qu'elle est comprise et pratiquée dans la société. Les élites politiques définissent la conception de la propriété et la distinction entre la propriété publique et la propriété privée selon la loi. Ces conceptions et distinctions étaient et sont manifestées dans la rhétorique révolutionnaire de Mao, ainsi que dans la rhétorique de réforme de Deng. Elles servaient et servent encore les objectifs des dirigeants et de la gouvernance. Les élites changent, les besoins de gouvernance changent, et la conception de la propriété et la distinction entre le public et le privé évoluent avec ces changements. Dans la Chine contemporaine, il existe une distinction claire entre la propriété publique et la propriété privée dans la loi, mais les frontières entre le public et le privé en réalité sont floues. La particularité ici (bien qu'elle ne soit pas unique à la Chine) est le potentiel pour l'émergence d'un large « fossé » entre les stipulations légales et les pratiques socio-économiques, un fossé qui est rapidement comblé par les observateurs du marché ou les « entrepreneurs ».

Les nouveaux changements du système des terres rurales et de la division rural-urbain

Alors que nous terminions la rédaction de cet article, le troisième plénum du 17^e Comité central du PCC (ci-après le plénum) se tenait entre le 9 et le 12 octobre 2008. Le plénum a lancé une nouvelle série de réformes rurales, et apporté de nouveaux changements aux droits d'usage de la terre rurale et à la distinction entre rural et urbain. Il est ici nécessaire d'analyser ces nouveaux changements et leurs implications. La décision (*jueding*)⁽⁶¹⁾ du plénum (ci-après la décision), publiée le 19 octobre 2008, comporte plusieurs objectifs importants. Elle confirme tout d'abord que les droits de gestion contractuels des terres rurales resteront inchangés et stables pour une longue période (*baochi wending bing changjiu bubian*). La décision permet également divers modes de circulation des droits de gestion contractuels (*tudi chengbao jingyingquan liuzhuan*), y compris le transfert en faveur d'un tiers (*zhuanbao*), la location (*chuzu*), l'échange (*huhuan*), la cession (*zhuanrang*) et les coopératives d'actionnaires (*gufen hezuo*)⁽⁶²⁾. Cette décision insiste sur le fait que la circulation des droits de gestion contractuels ne doit pas changer la nature de la propriété de la terre rurale et de l'objectif agricole de l'utilisation de la terre. La décision

conserve les dispositions de la loi sur les contrats fonciers (2002) et de la loi sur l'administration des terres (2004)⁽⁶³⁾. Deuxièmement, la décision cherche à améliorer le système des lots résidentiels ruraux, renforcer la gestion des lots résidentiels et protéger les droits d'usufruit des paysans. Bien que certains affirment que la décision a d'importantes implications pour la possibilité de légaliser les appartements de « droits de propriété limités »⁽⁶⁴⁾, l'accent mis sur les droits d'usufruit des paysans dans cette décision est ambigu. L'usufruit est un droit de propriété moins important que la simple propriété, et il n'inclut pas le droit de disposer du bien. Ainsi, la décision ne donne pas aux paysans le droit de disposer librement de leurs lots résidentiels, comme par exemple de les vendre en tant qu'appartements de « droits de propriété limités ». Dans cette perspective, la décision limite encore la circulation des lots résidentiels⁽⁶⁵⁾.

Le troisième objectif est de réformer le système d'acquisition des terres et de réquisition des droits d'usage des terres. La décision insiste sur le fait que l'utilisation des terres rurales pour des constructions doit définir clairement s'il s'agit d'un « intérêt public » ou d'une recherche de profit. La décision appelle également à réduire l'ampleur des acquisitions de terres et à améliorer le système de compensations. Enfin, la décision traite sur un même plan les droits d'utilisation des terres rurales et urbaines à des fins de construction (*jianshe yongdi shiyongquan*), et vise à établir progressivement un marché unifié pour la circulation des droits d'utilisation de ces terres. Outre les droits d'utilisation des terres rurales à des fins de construction, la décision approuve également l'utilisation des terres rurales de propriété collective pour des projets à but lucratif.

La réforme est conçue pour améliorer le revenu rural et la productivité rurale, stimuler la consommation rurale et dimi-

61. « Zhonggong zhongyang guanyu tuijin nongcun gaige fazhan ruogan zhongda wenti de jueding » (La décision du Comité central du PCC sur les différentes questions cruciales concernant la réforme et le développement des zones rurales), disponible sur <http://politics.people.com.cn/GB/1026/8194064.html> (dernière consultation le 19 octobre 2008)

62. L'article 32 de la loi sur les contrats fonciers (2002) dispose déjà que « les droits de gestion contractuels obtenus par un contrat avec une famille peuvent, conformément à la loi, circuler par sous-location, location, échange, transfert ou d'autres moyens ».

63. Cette interdiction de changer les objectifs agricoles lors de la circulation des droits de gestion contractuels figure dans la clause 2 de l'article 33 de la loi sur les contrats fonciers (2002).

64. Jia Huajie, « Xiao chanquan fang dengdai deibian » (Les appartements de droits de propriété limités attendent d'être approuvés), disponible sur <http://news.sohu.com/20081010/n259947051.shtml> (dernière consultation le 19 octobre 2008).

65. Le 22 octobre 2008, le Comité central du PCC a déclaré que les appartements de « droits de propriété limités » enfreignaient la loi, et que la construction de nouveaux appartements ne devait pas continuer. Bien que les intérêts des acheteurs doivent être protégés, la légalisation des appartements existant est toujours à l'étude. Sur ce sujet, voir <http://sc.people.com.cn/news/HTML/2008/10/24/20081024084319.htm> (dernière consultation le 24 octobre 2008).

nuer le fossé entre le rural et l'urbain en abandonnant progressivement le système d'enregistrement des ménages. Cette réforme est également considérée comme un prélude à la réforme du système financier rural, en accordant par exemple des prêts aux paysans. La réforme changera aussi la relation entre l'État et les paysans, et ajustera les intérêts dont ont bénéficié différents groupes tout au long des réformes économiques initiées en 1978. Cependant, l'effet de ces nouvelles mesures sur la circulation des droits de gestion contractuels peut être sujet à débats. Certains craignent que, sans système de sécurité sociale fonctionnel, le relâchement du contrôle de la circulation des droits d'utilisation des terres rurales conduise les paysans à transférer les droits de gestion contractuels à bas prix au bénéfice de grands conglomérats agricoles. Le nombre de paysans sans terre pourrait augmenter et une nouvelle forme d'inégalité pourrait ainsi apparaître.

Préciser les droits des paysans sur les terres (*quequan*) est le cœur de la nouvelle réforme rurale. Cependant, la circulation des droits de gestion contractuels n'équivaut pas à une privatisation puisque la propriété collective des terres rurales est maintenue. De plus, la circulation des droits d'utilisation des terres est limitée aux droits de gestion contractuels et la circulation des lots résidentiels et des terres rurales à des fins de construction n'a pas encore été clarifiée. De même, le nouveau développement de la circulation des droits de gestion contractuels ne revient pas à reconnaître une location permanente dans laquelle l'État nationaliserait les terres rurales et accorderait ensuite aux paysans des droits permanents d'utilisation de ces terres. Dans la décision, les droits de gestion contractuels resteront inchangés et stables pour une longue période, mais pas permanents. Le mot « long » (*chang*) a été préféré à celui de « permanent » (*yong*). Il est ainsi trop tôt pour dire que la tendance de long terme du système des terres rurales suivra le modèle des baux (urbains), tel qu'il est pratiqué en Grande-Bretagne.

La confirmation de la longue durée des droits de gestion contractuels et l'encouragement des diverses expériences sur la circulation des droits d'utilisation des terres peuvent être considérés comme des pas supplémentaires en direction d'une renaissance de la propriété privée en Chine, mais aussi comme une tentative de l'État de combler le fossé entre la loi et la pratique sociale. Cependant, la portée et l'efficacité d'une telle renaissance sont complexes. L'une des questions les plus importantes est de savoir comment le système légal existant répondra à la nouvelle politique, et comment les amendements à ces lois peuvent être rendus cohérents. Les changements du système des terres rurales démontrent une fois encore que la réforme légale en Chine

dépend toujours des politiques du Parti, et que la réforme légale est en général en retard sur les changements de politiques. Les lois afférentes à la propriété doivent être conformes aux politiques du Parti. Ces lois impliquent la constitution (2004), la loi sur la propriété (2007), la loi sur l'administration des terres (2004), etc. De plus, il existe diverses expériences de circulation des droits d'utilisation des terres dans différentes localités, et la question est de savoir comment gérer ces expériences locales qui vont à l'encontre du système légal existant. La constitutionnalité de la circulation des lots résidentiels ruraux, par exemple par la vente et l'acquisition d'appartements de « droits de propriété limités », est tout particulièrement sujet à débat. L'article 10 de la constitution (2004) est ambigu sur ce sujet. Bien qu'elle dispose que « les droits d'utilisation des terres peuvent être transférés », la constitution ne précise pas les mécanismes permettant de tels transferts.

Conclusion

Cet article a analysé le marché foncier dans la Chine urbaine, dans le contexte d'amples transformations légales et politiques, et a étudié la signification de la propriété privée et de la nature des marchés en Chine. Bien que le système des DUT représente un changement important dans le système des terres urbaines appartenant à l'État, les DUT sont toujours alloués administrativement sur les marchés primaire et secondaire d'utilisation des terres. Les agences d'État obtiennent les DUT gratuitement ou à bas prix et sans limite de temps, mais les « nouveaux acteurs économiques » doivent faire des offres ou négocier les DUT urbains sur une période déterminée⁽⁶⁶⁾, et ils doivent entretenir de bonnes relations avec les agences publiques telles que les gouvernements locaux. Loin d'être un marché libre, le marché foncier en Chine est largement politisé, et les relations complexes et ambiguës entre le gouvernement central, les gouvernements locaux en tant qu'entrepreneurs, et les acteurs non gouvernementaux du marché, ont brouillé les frontières entre les secteurs privé et public, ainsi que la séparation entre l'urbain et le rural. Caractériser les réformes dans le domaine de la loi sur la propriété et des développements urbains comme des processus de privatisation selon les lignes des théories néolibérales serait donc trompeur.

Les réformes économiques menées depuis 1978 impliquent de « tâter les pierres pour traverser la rivière »⁽⁶⁷⁾, selon la for-

66. Voir Ho et Lin, « Emerging Land Markets in Rural and Urban China », *art. cit.*, p. 705.

67. *Mozhe shitou guohe*.

mule de Deng Xiaoping, ce qui signifie que les réformes étaient pragmatiques et dirigées par les « faits » tels qu'ils apparaissaient à l'époque, sans ligne directrice claire ou règles légales, lesquelles étaient en général en retard par rapport au rythme de la réforme économique. Le pragmatisme pouvait et peut donc dégénérer en opportunisme. Cette attitude envers la réforme l'a protégée des débats idéologiques opposant le socialisme au capitalisme et a ouvert un large espace de croissance pour le secteur privé. La Chine est devenue un laboratoire dans lequel les individus (et les gouvernements) peuvent se livrer à des expériences. En ce sens, la Chine a rejoint le monde moderne. Tout, dans la société, peut être transformé en biens et marchandises, mais seulement selon les modalités choisies par la Chine.

Les villes sont devenues les laboratoires des « expériences » gouvernementales. Certaines initiatives locales sont nées du flou juridique et administratif. Dans ce contexte, les appartements à "droits de propriété limités" attestent de la complexité et de l'ambiguïté afférentes à l'expansion des centres urbains vers leurs périphéries quand disparaissent les distinctions rigides entre zones urbaines et zones rurales. •

• Traduit par Séverine Bardon

Caractères chinois

gong	公
si	私
huji zhidu	戶籍制度
xiao chanquan	小產權
xiang chanquan	鄉產權
wuquanfa	物權法
shehuizhuyi gaizao	社會主義改造
danwei	單位
shangpinhua	商品化
huaba	劃撥
churang	出讓
zhaobiao	招標
paimai	拍賣
xieshang	協商
fenshui	分稅制
zichou zijin	自籌資金
zhajidi	宅基地
chanquanzheng	產權證
tudi gufen zhi	土地股份制
nanhai moshi	南海模式
jingji zhidu	經濟制度
shehui zhidu	社會制度
caichanquan	財產權
wuquan	物權
suo you quan	所有權
yong yi wuquan	用益物權
danbao wuquan	擔保物權
tudi shiyongquan	土地使用權
chengbao jingyingquan	承包經營權
tizhi nei	體制內
tizhi wai	體制外
guan dao	官倒
geti jingji	個體經濟
buchong	補充
siying jingji	私營經濟
hongmaozi qiye	紅帽子企業
zhuada fangxiao	抓大放小
jueding	決定
baochi wending bing changjiubian	保持穩定並長久不變
tudi chengbao jingyingquan liuzhuan	土地承包經營權流轉
zhuanbao	轉包
chuzu	出租
huhuan	互換
zhuanrang	轉讓
gufen hezuo	股份合作
jianshe yongdi shiyongquan	建設用地使用權
quequan	確權
chang	長
yong	永