



Procédures et acteurs de l'utilisation du foncier chinois dans un contexte de mutations socio-économiques : le cas de Beijing, Shangai et Xi'an

Kun Liu

► To cite this version:

Kun Liu. Procédures et acteurs de l'utilisation du foncier chinois dans un contexte de mutations socio-économiques : le cas de Beijing, Shangai et Xi'an. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est, 2008. Français. ⟨NNT : 2008PEST3022⟩. ⟨tel-00557956⟩

HAL Id: tel-00557956

<https://theses.hal.science/tel-00557956v1>

Submitted on 20 Jan 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

U N I V E R S I T É P A R I S - E S T

ECOLE DOCTORALE EGEE
INSTITUT D'URBANISME DE PARIS

Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports,
L'Environnement et les Institutions Locales

**PROCÉDURES ET ACTEURS DE L'UTILISATION DU
FONCIER CHINOIS DANS UN CONTEXTE DE
MUTATIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES**

LE CAS DE : BEIJING - SHANGHAI - XI'AN

Thèse de doctorat nouveau régime, en urbanisme, aménagement et politiques urbaines

Présentée par

Kun LIU

Sous la direction du Professeur Jocelyne DUBOIS-MAURY
4 décembre 2008

JURY :

M^{me}. Jocelyne DUBOIS-MAURY

Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris,
Université Paris - Est (Paris XII)

M. Charles GOLDBLUM

Professeur à l'Institut Français d'Urbanisme,
Université Paris VIII

M. Michel MICHEAU

Professeur des Universités,
Directeur du cycle d'urbanisme de Sciences
politiques - Paris

M. Jean-Pierre ORFEUIL

Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris,
Université Paris - Est (Paris XII)

M. Vincent RENARD

Directeur de Recherches au CNRS
Institut du Développement Durable et des
Relations Internationales

Remerciements

Je tiens à exprimer toute ma gratitude à ma directrice de thèse, le professeur Jocelyne Dubois-Maury, pour m'avoir fait profiter de ses conseils et de ses connaissances et pour le soutien dont elle m'a témoigné, ainsi que pour sa disponibilité et son investissement dans le suivi de mon travail de recherche.

Je dois à l'Institut d'Urbanisme de Paris et au laboratoire CRÉTEIL d'avoir pu réaliser cette thèse dans d'excellentes conditions. Je remercie l'ensemble des enseignants de l'IUP, monsieur George Knaebel, directeur de l'Institut d'Urbanisme de Paris, le professeur Jean-Claude Driant pour leur soutien permanent, le professeur Claude Chaline, professeur émérite à l'Institut d'Urbanisme de Paris pour l'attention qu'il a bien voulu porté à mon travail.

Je tiens à remercier messieurs Charles Goldblum, Michel Micheau, Jean-Pierre Orfeuill, Vincent Renard qui ont bien voulu accepter de constituer ce jury de thèse.

Je souhaite aussi remercier très vivement la Présidence de l'Université Paris XII, la directrice de l'école EGEE, qui au nom de l'Université Paris XII (Paris - Est), m'ont permis d'obtenir une allocation de recherche de l'Etat français qui m'était indispensable pour effectuer une recherche à plein temps.

Mes remerciements vont aussi à tous ceux qui en Chine m'ont fourni les informations demandées lors de mes enquêtes de terrains.

Enfin, mes remerciements vont également à tous mes amis doctorants, qui ont pris une part active dans la finalisation de cette thèse. Merci à Camille Gardesse, Christophe Guerrinha, Emilie Saint-Macary, Julie Gobert, Jules-Mathieu Meunier, Hélène Béguin, Mathilde Cordier, Sandra Mallet, et Sylvaine Le Garrec pour avoir aidé à la réalisation des corrections, à la relecture de la thèse et à leur enthousiasme quotidien.

A mes parents, mon frère et à mon mari, j'adresse mes chaleureux remerciements pour leur aide, leur présence et leur compréhension au cours de ces trois années de thèse.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE, p. 6

PREMIÈRE PARTIE - L'ÉTAT DES SAVOIRS ACTUELS EN CHINE, EN MATIÈRE DE CONNAISSANCE DU FONCIER

Chapitre 1 - Propriété, propriétaire, et utilisateurs du foncier, p. 22

Chapitre 2 - Les divers modes d'accès au droit d'utilisation du sol, p. 62

DEUXIÈME PARTIE - PROCÉDURES ET ACTEURS SUR LE "MARCHÉ FONCIER" ET LEURS IMPACTS URBANISTIQUES

Chapitre 3 - L'offre foncière en réponse aux besoins du développement urbain, p. 114

Chapitre 4 - Perception des relations entre l'offre foncière et le développement du marché immobilier chinois, p. 207

Chapitre 5 - Les acteurs fonciers majeurs, p. 248

TROISIÈME PARTIE : L'ÉVOLUTION DES RÉGIMES ET DES OUTILS EN MATIÈRE DE FONCIER EN CHINE

Chapitre 6 – Changement de quelques régimes fonciers importants, p. 266

Chapitre 7 – Vers de nouveaux outils d'aménagement urbain, p. 276

CONCLUSION GÉNÉRALE, p. 317

Bibliographie, p.326

Liste des entretiens, p. 337

Annexes, p. 340

Liste des figures, clichés et tableaux, p. 353

Table des Abréviations, p. 358

Table des matières, p. 360

Glossaire

<i>chaiqian</i>	l'opération de démolition urbaine et déplacement des ménages
<i>chao dipi</i>	la sous-vente des terrains
<i>chenghuangmiao</i>	le cœur de "vieille ville" de Shanghai
<i>chengshi fuxing</i>	la réhabilitation urbaine
<i>chengshi guihua</i>	l'urbanisme / l'aménagement urbain
<i>chengxiang guihua</i>	l'Aménagement urbain et rural
<i>chengzhen tixi</i>	l'aire métropolitaine / la région urbaine
<i>chengzhongcun</i>	villages absorbés par l'urbanisation mais conservant des terrains à caractère agricole
<i>cun</i>	le village
<i>danwei</i>	unité de travail, telle que l'usine, une agence gouvernementale ou une unité sociale, comme une université. C'est à la fois un lieu de travail, un lieu de résidence, à l'intérieure duquel les habitants trouvent les réponses à leurs besoins essentiels. Ce système qui était généralisé après la révolution est devenu aujourd'hui moins fréquent.
<i>dihuang lun</i>	la « pénurie de terrains », une vue des promoteurs
<i>fangnu</i>	"l'esclave de logement", les gens demandent un prêt lourd à la banque pour acheter leur logement, en baissant la qualité de leur vie pour rembourser ses dettes.
<i>fenqu guihua</i>	plan de zonage
<i>gaige kaifang</i>	« la réforme et l'ouverture » de la Chine depuis 1978
<i>gaodang zhuzhai</i>	les logements de haut standing ou de luxe
<i>gongshehua</i>	la communalisation, un mouvement de grande ampleur pour l'organisation généralisée des communes populaires, il s'est déclenché dans les campagnes chinoises en 1958.
<i>guapai</i>	Affichage
<i>guquan zhuanrang</i>	la « transaction de parts ou actions »
<i>hongguan tiaokong</i>	le macro-contrôle, l'ensemble de la législation, de la réglementation et des recommandations élaborées par l'Etat en direction des collectivités territoriales.

<i>hutong</i>	les passages étroits, des ruelles, principalement présents à Pékin en Chine, qui sont constituées par des lignes de <i>siheyuan</i> , (habitations emmurées possédant une cour carrée). La plupart des quartiers de Pékin ont été formés en joignant un <i>siheyuan</i> à un autre, qui lui même rejoignait un autre <i>siheyuan</i> , et ainsi de suite jusqu'à créer la ville entière.
<i>hukou</i>	la résidence permanente immatriculée
<i>jianshe yongdi</i>	terrains constructibles
<i>jiben nongtian</i>	champs cultivés expressément protégés
<i>jiyue jiyue yongdi</i>	l'utilisation foncière de façon économe et intensive
<i>jiyue yongdi</i>	l'utilisation du foncier de manière économe
<i>jingji shiyong fang</i>	les logements sociaux en accession à la propriété privée
<i>jingyingxing yongdi</i>	terrain (foncier) à usage lucratif
<i>jinsuo digen</i>	l'austérité foncière
<i>jiyue yongdi</i>	l'utilisation intensive de terrains
<i>kaifaqu</i>	zone d'activité
<i>lianzu fang</i>	les logements sociaux à bas loyers (logement de type HLM : Habitations à Loyers Modérés)
<i>mu</i>	unité de terrain, qui équivaut à 666,67 mètres carrés
<i>nongmingong</i>	travailleurs migrants d'origine paysanne
<i>nongmin jiti</i>	collectivité rurale
<i>nongye yongdi</i>	terrains à usage agricole, se composent des terrains utilisés pour agriculture, sylviculture, élevage, pisciculture, etc.
<i>putong zhuzhai</i>	les logements privés de standing ordinaire
<i>sannong wenti</i>	trois priorités étatiques : l'agriculture, les campagnes et les paysans.
<i>shengdi</i>	« terrain cru », foncier avant la 1 ^{ère} phase d'aménagement du terrain
<i>tudi chubei</i>	les réserves foncières
<i>shudi</i>	« terrain cuit », foncier après la 1 ^{ère} phase d'aménagement du terrain
<i>tudi jibie</i>	critère de terrain

<i>tudi yiji kaifa</i>	« la 1 ^{ère} phase d'aménagement du terrain », une opération concernant les travaux d'organiser globalement de la compensation d'emprise du sol, de la déconstruction des bâtiments, de la viabilisation du terrain, ainsi que le relogement des habitants, avant qu'un terrain soit mis sur le "marché foncier" pour la cession du droit d'utilisation du sol
<i>weifang gaizao</i>	l'amélioration d'habitat insalubre
<i>weiliyong di</i>	terrains non encore utilisés, qui sont vraisemblablement des déserts, des steppes, des friches, etc.
<i>xian</i>	le district, la subdivision d'une municipalité
<i>xiang</i>	proche du « pays » français, selon la législation française, la loi Voynet (1999)
<i>xianjia fang</i>	les logements de prix limité, ce sont les logements privés de standing ordinaire dont leur surface est moins de 90 m ² et le prix est modique.
<i>Xiangxi guihua</i>	Plan local d'urbanisme
<i>xiaochengzhen</i>	"Petits Bourgs", sont les petites villes où la population est de moins de 200 000 habitants.
<i>xingzheng huabo (huabo)</i>	Allocation administrative (Allocation)
<i>xinzeng jianshe yongdi</i>	Nouveaux Terrains Constructibles (NTC), des terrains zonés constructibles, dont la partie majeure est convertie des terrains agricoles (terres cultivés).
<i>yi zu dai zheng</i>	l'expropriation de terrain agricole sous la forme de location
<i>zhaijidi</i>	terrains réservés au logement personnel du paysan
<i>zhaoshang yinzi</i>	incitation urbaine pour attirer l'investissement et le commerce
<i>zhen</i>	le bourg
<i>zhixiashi</i>	Ville-Région (VR), les municipalités subordonnées directement à l'autorité centrale : Beijing, Chongqing, Shanghai, Tianjin.
<i>zhuzhai xiaoqu, (juzhu xiaoqu)</i>	l'ensemble résidentiel, proche un quartier d'habitat, mais qui se distingue de ce dernier par un périmètre plus restreint et une fermeture relative vis-à-vis de l'extérieur
<i>ziliudi</i>	parcelle de terre cultivable
<i>ziliushang</i>	Zones montagneuses réservées à l'usage personnel
<i>zhongguo tudi shichang wang</i>	le site Internet du "marché foncier de la Chine", http://www.landchina.com/
<i>Zongti guihua</i>	Schéma directeur

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La Chine est engagée, depuis une trentaine d'années, dans un processus qui n'est pas sans rappeler, par certains aspects économiques, la période française dite des « trente glorieuses ». Tout le pays, toutes ses structures urbaines sont confrontées à un massif exode rural, à une prodigieuse demande de nouveaux logements, donc de terrains à urbaniser. Les agglomérations chinoises longtemps réduites à une relative somnolence sont soumises au choc d'adaptations incessantes, et à la nécessité de réponses qui vont de la démolition totale, à la rénovation, avec toutes leurs retombées éliminant d'un côté les vestiges du passé, mais aussi, d'un autre côté, modifiant l'éventail de la composition sociale des citadins.

Qui plus est, la plupart des villes chinoises sont lancées à la poursuite d'images urbaines ambitieuses impliquant des choix urbanistiques parfois démesurés, notamment lorsqu'il s'agit du volume des espaces publics et des réseaux de circulation.

En France, lors des « trente glorieuses », la force déterminante a été la puissance publique, s'appuyant sur le savoir-faire d'institutions techniques existantes, telle l'Ecole des Ponts et Chaussées. En Chine, les réponses à ces nouveaux défis ont relevé, durant des années, d'un mélange d'empirisme ponctué de grandes options étatiques, mais avec lesquelles interfèrent de manière très complexe les initiatives des divers niveaux de collectivités territoriales, ainsi que la montée en puissance d'un secteur privé audacieux et avide de profits.

La société chinoise se transforme très rapidement et, actuellement, on assiste, au passage d'un régime idéologiquement socialiste, vers des formes d'économie libérale introduisant les lois du marché. La croissance économique s'accompagne d'une explosion urbaine, notamment celle des grandes métropoles. Le contrôle établi au début de la période révolutionnaire, sous forme d'une totale étatisation du droit de propriété et du droit de construire ne correspond plus aux logiques, aux besoins, aux

demandes du temps présent. Bien plus, on observe beaucoup de désordres et de dysfonctionnements dans ce mouvement d'urbanisation accélérée, en particulier, la destruction des quartiers anciens historiques et le prélèvement excessif des terres agricoles. On est confronté à une situation fréquente en nombre de pays lorsque de « bonnes intentions » émanant de l'Etat ont des conséquences imprévues, on l'espère en Chine, un risque de ségrégation sociale et la hausse excessive des prix du logement.

Les autorités chinoises responsables, à tous les niveaux d'aménagement, sont conscientes de ces problèmes et de la nécessité de réorganiser la maîtrise et la gestion du foncier, en relation avec les diverses et nombreuses nouvelles constructions, en milieu urbain. Avec l'ouverture de la Chine aux modes et pensées du monde occidental, il ne serait pas, par ailleurs, sans intérêt de rappeler les diverses législations foncières dont disposent d'autres pays, tels la France et la Royaume-Uni.

Aujourd'hui, en Chine, **l'Etat possède tous les terrains** à la suite des opérations de nationalisation opérées durant les années 1950. Mais on est aujourd'hui dans une période de transition vers certains aspects d'une économie de marché, ce qui entraîne beaucoup d'ambiguïtés. En effet, l'Etat reste le détenteur des sols, mais, depuis 1987, **il peut mettre à la disposition des particuliers des droits d'utilisation du sol**. Avant cette date, presque tous les citoyens étaient logés gratuitement par leurs employeurs (le *danwei*¹, cf. glossaire), qui s'acquittaient aussi des charges. Des réformes successives ont mis fin à ces pratiques et vu naître, puis se développer, en quelques années, un "marché du foncier" (le droit d'utilisation du sol). Toute collectivité territoriale accorde désormais la compétence de négocier des « Contrats de cession du droit d'utilisation du sol de propriété étatique », puis elle peut accorder des baux de construction, à des promoteurs publics ou privés, d'une durée de soixante-dix ans pour les logements, de cinquante ans pour les bureaux, industries, services publics, etc., et de quarante ans pour les commerces, tourisme, et loisirs².

¹ Danwei, l'unité de travail, est la structure de base de l'organisation sociale urbaine.

² D'après l'art.12 des «Règlements provisoires sur la cession et le transfert du droit d'utilisation du sol de propriété étatique en secteur urbain », promulgués le 19 mai 1990 par le RPC.

Depuis 1994, l'Etat pousse également les administrations et les entreprises publiques à vendre leur parc immobilier à ses occupants. Cependant le statut juridique des terres reste flou. Actuellement, « l'accord » concernant le statut foncier est très confus entre les collectivités locales et les clients, comme les établissements publics ou parapublics, les entreprises privées. En effet, avant 2002, dans 95%³ des cas, la collectivité locale cède un droit d'utilisation du sol, par accord, pour les 5% restant il s'effectue sous forme de cession publique : appel d'offres, ventes aux enchères, etc. Ces « accords » masquent souvent des transactions "cachées" ou "grises". Il serait nécessaire de bien clarifier les méthodes de cessions publiques afin de contrer les phénomènes fréquents de corruption.

Cette situation fait de l'Etat un véritable détenteur et accapareur de terrain. Par contre, en ce qui concerne le renouvellement urbain, les données chinoises sont plus simples qu'en France en matière de foncier. Mais avec les décisions politiques de céder le droit d'utilisation du sol, la prise en compte du renouvellement urbain dans le futur va devenir plus difficile à gérer, compte tenu de ses nombreux objectifs.

En 2004, la Constitution chinoise a reconnu le principe de la propriété privée, mais excluant toutefois le droit de propriété du foncier. Tout le problème réside dans l'application de ce droit, la question la plus complexe est de savoir comment se comporter en « bon père de famille » pour gérer la partie « privée » de son patrimoine, quand on est soi-même une personne publique⁴. Le législateur s'est préoccupé des rapports entre le domaine public et l'utilisateur privé. Mais il manque des outils juridiques et des moyens pour sécuriser les transactions, ainsi que les qualifications d'actes administratifs pour bien adopter une règle de gestion du domaine privé. C'est notamment sur cette problématique des relations entre l'Etat détenteur du foncier et les divers utilisateurs des terrains bâtis ou constructibles que porteront nos recherches.

Un autre aspect de la question foncière sera analysé dans cette thèse, c'est **la consommation excessive des terres agricoles**, d'autant plus que les paysans n'ont aucun droit de propriété sur leurs champs cultivés.

³ Yuan Y. H., « La troisième "accaparement des sols" », *21CBH*, 27 décembre 2003.

⁴ Guy L., « Le domaine privé des collectivités locales », *Etudes Foncières*, n°70, 1996, p. 23.

Dans le cadre de l'explosion urbaine chinoise, on constate l'urbanisation des périphéries rurales des villes, ce qui soulève la colère des paysans qui sont très peu dédommages. Par ailleurs, cette consommation massive d'espace agricole entraîne la précarité sociale pour tous ces paysans qui ont perdu leur terre et leur travail. (Actuellement, entre 40 et 50 millions de paysans chinois ont perdu leurs terres, alors que ce chiffre s'accroît de plus de 2 millions par an⁵.)

On sait qu'en France, depuis la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain, (la loi SRU, 2000), les pouvoirs publics sont très attentifs à limiter l'étalement urbain, mais peut-être avec des résultats qu'ils devraient évaluer. Mais toutefois, la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux donne la possibilité aux communes françaises de préserver des espaces agricoles dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Mais on manque encore d'information sur la mise en œuvre.⁶ Toutefois, la réflexion théorique sur l'étalement urbain en France nous a permis de mieux réfléchir à la situation chinoise notamment, comment garantir les droits des populations rurales ? Peut-on trouver dans le droit français des formules garantissant les intérêts des ruraux tout en permettant une nécessaire croissance urbaine ? Les outils juridiques français comme le zonage, les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) qui induisent le droit de préemption, sont-ils transposables en Chine ?

Tout aussi préoccupante est **la rénovation totale des quartiers anciens de qualité patrimoniale**.

En Chine, on est en train de détruire d'anciens quartiers à grande échelle, n'importe où, dans les grandes ou les petites villes. Par exemple à Xi'an, ma ville natale, une ancienne ville historique, au centre de la Chine, on observe actuellement que les pouvoirs publics rasent ces quartiers historiques, sans beaucoup de réflexion, et la municipalité cède les droits d'utilisation de ces terrains à des promoteurs souvent privés. On trouve là une justification strictement financière que l'on observe dans tous

⁵ Nie H.L., Ma Z.M., « Enquête et analyse la situation des paysans perdant leur terres de la province du Gansu », *Périodique théorique de Gansu*, n°1 2007, p. 81.

⁶ Chaline C., *Nouvelles politiques urbaines – une géographie des villes*, Paris, 2007, p. 140.

les pays : le renouvellement urbain est plus coûteux et plus lent que la destruction et la reconstruction. Il s'ensuit un bouleversement des paysages urbains pour la mémoire urbaine, la culture locale. Dans ce domaine aussi, le statut du foncier pourrait freiner ces renouvellements excessifs. Mais, en matière de préservation du patrimoine, à la problématique du foncier, par le contrôle de l'affectation et de toute modification d'utilisation des sols, s'ajoutent des considérations esthétiques et patrimoniales. Pourrait-on s'inspirer des méthodes appliquées en France, comme ses Secteurs Sauvegardés et les Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP), pour préserver les patrimoines et la mémoire urbaine ?

Dans ce contexte notre recherche doctorale s'est focalisée sur les politiques foncières menées dans la Chine contemporaine et les confusions qui surviennent entre des objectifs différents :

- d'ordre économique (accélérer le mouvement de privatisation, susciter la création d'un "marché foncier", assurer la mise en place de filières privées de production de l'habitat et d'un système de crédit hypothécaire) ;
- d'ordre politique (mettre un terme au monopole foncier de l'Etat) ;
- d'ordre fiscal (mise en place d'une fiscalité assise sur le "foncier" et l'immobilier) ;
- d'ordre technique (améliorer les outils de gestion foncière, en particulier les outils utiles pour la compréhension de l'urbanisme et l'aménagement) ;
- élaboration d'un Cadastre (du droit d'utilisation du sol) sur un système d'information géographique.

Faute d'un traitement de l'encadrement juridique des transactions foncières, les systèmes d'information fonciers et les "cadastres" mis en place par des bureaux d'études, à la demande d'institutions internationales ou d'agences d'aide au développement ont souvent ajouté de la confusion, en offrant des garanties souvent illusoires. L'entrée de la Chine dans l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) pousse le gouvernement chinois à rechercher les solutions juridiques nécessaires pour s'adapter au système mondial et parvenir à une urbanisation pérenne et sécurisée.

Quatre pistes d'action peuvent être envisagées et appliquées à propos du foncier chinois, elles seront approfondies dans cette thèse :

- **Redéfinition de la notion de propriété** : La question est posée sur la propriété, sa définition juridique, son contenu, sa délimitation et l'enregistrement des transactions. Dans ce domaine, le pays dit "en transition du socialisme", comme la Chine, commence à connaître un droit de propriété privé stabilisé (mais qui n'inclut jamais le foncier), ce qui met bien en évidence l'acuité du problème posé.
- **Transparence des marchés** : Après une crise immobilière spéculative, les marchés transparents reviennent très rapidement à l'équilibre en France⁷, contrairement aux marchés, opaques, comme le marché chinois. Il est urgent que la Chine dispose d'informations précises sur l'évolution des prix du foncier et de l'immobilier. C'est le cas des friches comme les terrains industriels abandonnés où se posent souvent la question du comportement de l'Etat ou des grands établissements publics. Pour trouver de nouvelles solutions, il faut établir des démarches claires. Quel peut être le rôle des agences de valorisation de ce foncier en Chine ?
- **Institutions de réserves publiques foncières** : Depuis quelques années, de nombreuses collectivités locales françaises créent leur organisme de réserves foncières, l'établissement public foncier, pour faire échec à la spéculation et pour dégager des terrains relativement bon marché notamment pour le logement social. « En France, il peut exister une confusion entre la notion d'intérêt général et l'utilisation des prérogatives de puissance publique »⁸, il en est de même en Chine, où les réserves foncières sont gérées par les collectivités territoriales. Les prérogatives de puissance publique doivent être utilisées dans le cadre d'actions de puissance publique. Lorsque l'on intervient dans le cadre de l'action foncière publique, il est pourtant indispensable de définir les raisons pour lesquelles on utilise des prérogatives de puissance publique, sachant que le pouvoir foncier n'a

⁷ John Lang Wooton, cabinet d'expertise, agence de valorisation.

⁸ Renard V., « L'improbable convergence des systèmes fonciers : de la difficulté de transférer des outils de politiques foncières d'un pays à un autre », *Etudes Foncières*, n° 100, 2002, pp. 49-51.

- de sens que sur le long terme. Il convient, en particulier, de distinguer le champ obéissant aux règles de la concurrence, de celui qui relève des prérogatives de la puissance publique. Il ne faut pas mélanger les genres. En outre, il convient d'utiliser l'argent du contribuable pour acheter des biens à leur juste prix. Les fonds publics ne doivent pas être gaspillés, mais ils ne doivent pas, non plus, être utilisés pour acheter, à bas prix, un bien que l'on sait pouvoir revendre à prix d'or.
- **Incitations fiscales :** « La fiscalité sur le foncier et l'immobilier constitue incontestablement un élément contre productif. En France, ces incitations sont toujours fondées sur des évaluations datant de 1971. Il pourrait être judicieux de réévaluer les valeurs vénales, surtout sur des marchés de plus en plus volatiles. Cet outil n'a pas fait preuve suffisamment de bonne utilisation dans son pays d'origine, et donc sa transposition dans un pays de niveau de développement moins avancé peut s'avérer hors de question, source d'effets pervers, inapplicables... »⁹. La non prise en compte du contexte peut aussi conduire à des effets obliques liés aux contradictions entre les objectifs poursuivis. Parfaire les politiques fiscales chinoises concernant les fonciers et les biens immobiliers **et** conduit à accroître la "valeur du foncier", en fait, le droit d'utilisation du sol.

Le thème majeur des études de la thèse porte sur les questions foncières, car le foncier est, comme on dit, la "matière première de toute urbanisation", qu'elle soit sauvage ou planifiée. Cette étude avait été abordée avec notre DEA¹⁰ qui a porté sur les procédures française, mais aussi sur les logiques des différents détenteurs du foncier, qu'il soit construit ou à construire, ce qui m'a permis d'analyser les pratiques françaises en matière de maîtrise du foncier et les modalités de renouvellement urbain, politique publique affichée par l'Etat français depuis la loi SRU.

⁹ Renard V., *op.cit.*

¹⁰ Liu K., *Les différents propriétaires du sol urbain et leur attitude face au renouvellement urbain - Foncier et renouvellement urbain en France : Identification des problématiques et outils fonciers pour un éventuel transfert en Chine*, Mémoire du DEA, dirigé par le professeur Dubois-Maury J., Institut d'Urbanisme de Paris, 2005.

Objet de la thèse

L'objet de cette thèse est d'abord de tenter de comprendre, d'analyser, d'approfondir les interrelations entre urbanisation et les fondamentaux relevant des régimes fonciers en Chine. On a été amené à se référer aux procédures, aux pratiques en vigueur dans d'autres pays. Il s'agit d'un côté du droit romain, qui associe étroitement la détention du sol et celle de la construction, la pratique du bail emphytéotique administratif ou privé¹¹. Il s'agit de l'autre côté du droit anglo-saxon qui concerne le Royaume-Uni, mais aussi des pays de l'ancien empire britannique : Chypre, les Emirats et dans lesquels sont souvent dissociés la propriété du sol et la construction, par le biais d'un bail à construction ou *lease hold*.

En ce qui concerne le principe du bail à construction, on pouvait s'interroger sur ses avantages et ses inconvénients dans des domaines tels que :

- l'organisation préalable des paysages urbains
- la cohérence des unités architecturales urbaines
- la protection de l'environnement.

Cela implique que le détenteur du foncier impose des conditions aux promoteurs et que ces conditions perdurent, par delà les renouvellements successifs du bail. Nous nous sommes attachées à approfondir cette problématique. Mais les municipalités chinoises ont-elles cette vision du long terme ? S'intéressent-elles vraiment à la protection du patrimoine, à la qualité du cadre de vie, où ne sont-elles actuellement mues que par la perspective de rentrées monétaires, âprement négociées avec des promoteurs chinois et étrangers ? Les réponses vont sans doute dépendre des villes et de leurs responsables.

A partir d'une explication détaillée des divers types de cessions du droit d'utilisation du foncier étatique, notre recherche a voulu sur un plan plus concret évaluer les conséquences en termes territoriaux et urbanistiques. On sera ainsi amené

¹¹ Christophe J.C., « Les limites du bail emphytéotique administratif », *Le Moniteur*, 6 juin 2008, pp. 96-97.

en **premier thème** à traiter de la consommation d'espace rural et de tout l'arsenal juridique que l'Etat chinois tente de mettre en place pour y faire obstacle. Un **deuxième thème**, concernera les menaces pesant sur les patrimoines des villes anciennes, dont nombre d'auteurs étrangers dénoncent les méfaits d'une politique de rénovation totale. Peut-on s'inspirer des procédures françaises portées par l'Agence Nationale à l'Amélioration de l'Habitat (ANAH), alors qu'en Chine les habitants ne sont que des « locataires de fait » ? Un **troisième thème** dénoncera les retombées négatives des pratiques de rétentions foncières dues à certains grands promoteurs immobiliers. Enfin, un **quatrième thème** abordera la question très complexe des réponses à la demande de logement et aux effets des nombreuses opérations de renouvellement, négociées entre collectivités locales et promoteurs publics et privés, et qui se traduisent par une *gentrification* effective de certains quartiers urbains. Il nous reviendra de saisir dans les trois villes étudiées ces questionnements.

Méthodologie

Cette recherche qui a certains caractères comparatistes entre des thèmes concernant tantôt la Chine, tantôt la France pose, à l'évidence, dès le départ, la nécessité de traiter des problèmes allant de la simple traduction, jusqu'à la recherche d'équivalents notionnels, propres à deux cultures très différentes. On sera donc amené à définir les différentes structures politico-administratives chinoises, les compétences et les outils juridiques dont elles ont la maîtrise.

Comme pour toute recherche, nous avons été confrontées aux choix d'un certain nombre d'entrées pour traiter le sujet de thèse et donner à chacune de ces entrées un poids particulier, comme le montre le schéma suivant :

Urbanisme	Droit	Acteurs	Géographie urbaine	Economie
***	***	***	**	**
Structures politico-administratives	Logement	Architecture	Sociologie urbaine	
**	**	*	*	

La méthode a consisté d'abord en un large inventaire bibliographique pour assimiler les contextes français et chinois. Ces connaissances ont été collectées dans les nombreuses publications scientifiques relatives à l'urbain, à l'Institut de géographie de Paris I, à l'Ecole des Hautes des Etudes en Sciences Sociales, et son centre d'études chinoises. Nous avons dépouillé systématiquement des revues comme « Etudes foncières », « *Urban studies* », « *Planning perspectives* », « *The Economist* ». Mais il faut souligner que dans la quasi totalité de ces publications régnait une grande ambiguïté dans l'utilisation même des termes : droit de propriété (*property right*) dès lors qu'il s'agit du foncier chinois. De même, dans le « Dictionnaire de la Chine contemporaine »¹², deux rubriques sont relatives à notre recherche : « droit de propriété » et « foncier ». Mais elles n'abordent pas avec précision les procédures de cessions du droit d'utilisation du sol, pas plus d'ailleurs que l'Allocation administrative (*xingzheng huabo*, cf. infra. p. 63). Dans ces deux rubriques par contre s'il y a des nombreux détails sur les réformes législatives depuis les années 1950, il n'y a pas d'information sur les textes relatifs au foncier depuis 2006.

Pour la Chine, mes sources principales ont été d'un côté la lecture régulière de *People Daily*, *China Securities Journal*, *China Business News*, *Shanghai Securities News*, etc., les sites web de *China News* (la rubrique sur l'Immobilier), <http://estate.chinanews.com.cn/>, et du Ministère du Territoire et des Ressources (MTR), <http://www.mlr.gov.cn/>, etc., d'un autre côté des contacts développés avec plusieurs organismes publics, comme le Centre de recherche de l'Université de Nanjing, l'Université de Hongkong, de Taiwan qui effectuent beaucoup de recherches sur le foncier chinois. Nous avons aussi contacté l'Université Tongji de Shanghai, l'Université de Beijing et l'Université technologique et architecturale de Xi'an. On a également réalisé des entretiens avec quelques responsables des bureaux d'urbanisme et des bureaux du foncier municipaux. Ces connaissances ont été confrontées à la réalité par des entretiens et par des enquêtes sur quelques cas sélectionnés.

¹² Sanjuan T., (sous la direction de), *Dictionnaire de la Chine contemporaine*, Paris, A.COLIN, 2006.

Les études de cas en Chine ont porté sur deux grandes villes Beijing et Shanghai, et sur une ville plus moyenne pouvant offrir l'intérêt de traditions régionales. On a étudié une série d'opérations surtout sur Shanghai à cause de la rapidité de son développement et qui est le lieu d'expérimentation en matière d'urbanisme qui sert de modèle à Beijing. C'est d'ailleurs à Shanghai, que la Chambre des notaires français a ouvert un bureau. De son côté, Beijing est la métropole nationale cumulant presque tous les problèmes de la recherche. Xi'an, est une ville plus moyenne qui permet de traiter de problèmes à une échelle plus petite et plus régionale.



Fig. 1 – La Chine et les trois villes étudiés, Liu K.

La thèse est organisée en trois parties.

La première concerne d'abord un état des savoirs actuels sur les connaissances du foncier en Chine. Il lui fait suite une analyse aussi détaillée que possible des différents modes de cession du droit d'utilisation du sol conduisant au principe fondamental de bail à construction.

Dans **une deuxième partie**, on s'est attaché à évaluer les grandes retombées de la procédure de cessions du droit d'utilisation du sol dans des domaines aussi préoccupant que :

- la préservation d'espace agricole ;
- le respect des patrimoines bâtis et culturel traditionnels dans les politiques des renouvellements urbains ;
- la lutte contre la rétention foncière ;
- les réponses par l'offre foncière aux différentes demandes de logements.

Plus brève, **la troisième partie** est focalisée sur les évolutions récentes du contexte juridique destinées à mieux encadrer les évolutions des territoires urbains et la dynamique foncière, ainsi que sur l'ajustement des outils fiscaux accompagnant le développement urbain.

Mais il faut souligner toutefois les limites de nos recherches qui se sont appuyées surtout sur des documents, rapports, statistiques, textes législatifs, qui sont tous des données officielles. Mais il a été possible de compléter ces sources d'information par Internet, et par des discussions avec des spécialistes des politiques urbaines. De plus, la consultation de la presse quotidienne, permet de compléter la documentation.

Nous avons passé la moitié de notre temps de préparation de thèse sur le terrain, mais il s'est avéré très difficile en Chine, à une chercheuse isolée, d'avoir des rendez-vous afin de soumettre des questionnaires à des responsables chargés de l'urbanisme et des transactions foncières et immobilières. Heureusement, nous avons pu interroger directement divers acteurs de l'urbanisme connus au cours de nos études ou par relations d'ordre social et privé. Mais comme on le verra au cours du texte, la

mise en œuvre de la règle de droit officielle passe par de nombreuses inconnues, dès qu'il s'agit des relations entre décideurs, acteurs publics et leurs partenaires privés, autant de sources d'hypothétiques de "boîtes noires".

Au total, on a essayé de comparer quelques approches théoriques de la question foncière à toute la diversité des situations réelles, dans le but de favoriser l'urbanisation et le renouvellement urbain, en Chine, pour le proche futur.

En outre, on s'est efforcé de bien présenter le contexte chinois pour les lecteurs français. Cette thèse utilise l'unité de monnaie de la Chine, le « yuan », lorsqu'il concerne le prix du terrain, etc. D'après la cote des changes actuellement publiée par la Banque de la Chine, le taux de change fixé est 1€ (euro) $\approx$ 10¥ (yuan), ce qui permet de convertir facilement entre yuan et euro.

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉTAT DES SAVOIRS ACTUELS EN CHINE, EN MATIÈRE DE CONNAISSANCE DU FONCIER

Chapitre 1

Propriété, propriétaire et utilisateurs du foncier

Chapitre 2

Les divers modes d'accès au droit d'utilisation du sol

Conclusion de la première partie

Introduction

La Chine possède une vaste étendue de territoires couvant 9 600 000 km² ¹³ avec divers types de relief, incluant beaucoup de régions montagneuses et peu de terrains plats. C'est une particularité de la structure territoriale chinoise. La Chine est effectivement un pays accidenté : 69% de la surface totale sont des montagnes, des plateaux et des collines, et 31% de la surface restante sont constitués des plaines.

En Chine, on classifie les ressources territoriales en trois grandes catégories : terrains constructibles (*jianshe yongdi*), terrains à usage agricole (*nongye yongdi*)¹⁴ et terrains non utilisés (*weiliyong di* : des déserts, des steppes, des friches, etc.). D'une manière plus précise¹⁵, on les distingue en huit types d'affectations principales : terrains cultivés, plantations, terrains boisés, prairies, terrains utilisés pour les zones résidentielles, les industries et les mines, terrains pour les transports, terrains pour les installations hydrauliques, et enfin, terrains non utilisés.

Après 20 ans de recensement¹⁶ sur le territoire national, de 1981 à 2001, on dispose, pour la première fois, de données précises sur la ventilation du territoire chinois, soit 13,29% de terrains cultivés, 1,11% de plantations, 23,87% de forêts, 27,48% de prairies, 2,59% de terrains utilisés pour les zones résidentielles, les industries et les mines, et 0,69% de terrains pour les transports. Et le reste est pour les terrains non encore inutilisés.

¹³ La France, en incluant les territoires situés outre-mer, a une superficie de 675 417 km², et une population d'environ 64,5 millions d'habitants (Statistiques de l'INSEE)
<http://fr.wikipedia.org/wiki/France>

¹⁴ Ils se composent des terrains utilisés pour agriculture, sylviculture, élevage, pisciculture, etc.

¹⁵ Le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR) applique cette distinction pour le recensement national du territoire et des ressources.

¹⁶ Xi J., « 20 ans des efforts, 2 millions de participants, 1,3 milliards de yuans de financement, les ressources territoriales sont éclaircis », *People Daily*, 21 novembre 2001, Beijing, p. 2.

Le 12 avril 2007, le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR) a annoncé les chiffres les plus récents des résultats d'un recensement national sur la réaffectation et l'utilisation du sol. Selon ce recensement, au 31 octobre 2006, il y a en Chine, 9,858 milliards de mus (6 571 884 km²) d'**espaces à usage agricole** contenant 1,827 milliard de mus (1 217 759 km²) de terres cultivables, 0,485 milliard de mus (323 649 km²) d'**espaces urbains**, et 3,917 milliards de mus (2 611 613 km²) de **terrains non encore utilisés**. Leur proportion par rapport à l'ensemble du territoire national est respectivement de **69,1%**, de **3,4%** et de **27,5%**. (Tableau 1) Avec ces données essentielles, cette première partie nous conduit à découvrir les autres connaissances essentielles en matière de foncier en Chine.

Tableau 1 - La ressource foncière chinoise, 2006

Types fonciers	Surface (km ²)	%	±% sur 2005
Terrains à usage agricole	6 571 884	69,13	+0,02%
Terrains cultivés	1 217 759	12,81	-0,25%
Plantations	118 182	1,24	+2,33%
Terrains boisés	2 361 213	24,84	+0,16%
Prairies	2 619 320	27,55	-0,08%
Autres terrains agricoles	255 410	2,69	-0,16%
Terrains constructibles	323 649	3,40	+1,39%
Terrains utilisés pour les zones résidentielles, les industries et les mines	263 545	2,77	+1,30%
Terrains pour les transports	23 952	0,25	+3,76%
Terrains pour les installations hydrauliques	36 152	0,38	+0,46%
Terrains non utilisés	2 611 613	27,47	-0,27%
Ensemble	9 507 146	100	

Source: « Bulletin national du territoire et des ressources en 2006 », d'après le site Internet du MTR, <http://www.mlr.gov.cn/>, 26 juin 2007.

Note : **mu, unité de terrain, qui équivaut à 666,67 mètres carrés** ; les chiffres ordinaires en « mu » sont les suivants : Terrains à usage agricole 9,858 milliards de mus (Terrains cultivés 1,827 milliard de mus, Plantations 0,177 milliard de mus, Terrains boisés 3,542 milliards de mus, Prairies 3,929 milliards de mus, Autres terrains agricoles 0,383 milliard de mus) ; Terrains constructibles 0,485 milliard de mus (Terrains utilisés pour les zones résidentielles, les industries et les mines 0,395 milliard de mus, Terrains pour les transport 0,036 milliard de mus, Terrains pour les installations hydrauliques 0,054 milliard de mus) ; Terrains non utilisées 3,917 milliards de mus ; Surface totale est donc 14,26 milliards de mus.

Chapitre 1

Propriété, propriétaire, et utilisateurs du foncier

- 1. Brève introduction à l'évolution des régimes fonciers en Chine**
- 2. Le système actuel de la propriété foncière chinoise**
- 3. Les grands utilisateurs du sol**
- 4. La nécessité d'un cadre juridique pour la gestion de la ressource foncière**

CHAPITRE I

—

PROPRIÉTÉ, PROPRIÉTAIRE, ET UTILISATEURS DU FONCIER

Le besoin de transactions immobilières sécurisées s'impose progressivement avec le développement socio-économique chinois. Les méthodes notariales françaises, après un temps d'observation, ont été choisies par le gouvernement chinois, au prétexte que « notre système juridique a été entièrement détruit par le régime précédent, et nous avons besoin de toutes les expériences étrangères pour renouveler notre droit », assure un haut dirigeant de la justice chinoise.¹⁷

Depuis 1996, le notariat français s'emploie à promouvoir le droit notarial français en Chine. Depuis février 2001, les notaires français et chinois ont créé à Shanghai un bureau. La profession a, conjointement avec les chinois, ouvert un centre de formation et d'échange sur le droit français. Le gouvernement chinois s'apprête à faire une loi introduisant "le notariat à la française". Déjà au printemps 2004, le Parlement chinois adoptait une loi mettant en place une profession notariale et un système de preuve calquée sur la profession française. L'entrée de la Chine dans l'OMC pousse le gouvernement chinois à rechercher, les solutions juridiques nécessaires à un développement pérenne et sécurisé des transactions immobilière et "foncière".

Des séminaires d'informations sont organisés sur le droit français et portent sur la copropriété et la construction... dans un pays qui ne connaît pas la propriété au sens français du terme. C'est l'Etat au nom du peuple chinois qui est propriétaire du sol. Seul un droit de jouissance de cette propriété peut-être acquis et transmis à titre individuel. Pourtant, en mars 2004, la propriété privée avait fait son entrée dans la Constitution chinoise : « La propriété privée acquise légalement est inviolable », déclare le texte chinois.

¹⁷ De Senneville V., « Le notariat français s'exporte en Chine », *Les Echos*, 24 décembre 2003, p.2.

1. Brève introduction à l'évolution des régimes fonciers en Chine

La Chine est un vaste pays agricole dont l'expérience relative à la culture intensive du sol remonte à plus de 5 000 ans. Les divers régimes fonciers et leurs évolutions ont, dans une large mesure, déterminé l'orientation fondamentale du développement socio-économique de ce pays. « De la copropriété des clans apparaissant dans les communautés primitives et du régime appelé « *Jingtianzhi* » en vigueur durant la période esclavagiste, à la propriété publique en vigueur dans la société socialiste, en passant par la coexistence, dont la société féodale, de la propriété privée des propriétaires fonciers et de celle des petits paysans, la Chine a connu différents régimes fonciers. »¹⁸

Le régime foncier de l'ancienne Chine était un régime féodal où prédominait la propriété privée des propriétaires fonciers, et où la propriété privée individuelle des paysans tenait une place secondaire. Ce régime foncier féodal, qui a occupé une position dominante pendant de longues périodes, représentait le système social fondamental de la société féodale chinoise. Sous un tel régime, le commerce libre des terrains et le partage égal des biens entre tous les fils régissaient en permanence le problème de la répartition des droits fonciers.

Le régime foncier de la République Populaire de Chine, est un régime socialiste de la propriété publique des sols où coexistent propriété collective et propriété étatique. Le système actuel de gestion foncière vise à protéger les terres cultivées, à respecter la procédure de l'examen et de l'approbation décidant de leur occupation, à préconiser leur utilisation à titre onéreux et à interdire leur vente ou leur achat. Avant 1987, le système chinois de la gestion des terrains impliquait un régime d'allocation par arrêté administratif, pour les projets de construction. Depuis 1987, le droit d'utilisation du sol s'est dissocié progressivement du droit de la propriété, il peut être

¹⁸ *Thésaurus multilingue du foncier - version chinois*, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), Rome, 2005.

cédé, loué ou hypothéqué légalement. Ce qui représente une évolution très importante.

En Chine, les réformes économiques qui ont commencé à la fin des années 1970 ont été décrites comme expérimentales et graduelles. Les autorités chinoises ont dérégulé et ont permis des expériences sur certaines villes. On regarde ce qui arrive et on réagit. Parmi les réformes et les règlements établis pour changer le système de gestion foncière quelques éléments sont à considérer :

- En 1979, la « Loi sur les entreprises à capitaux mixtes chinois et étrangers de la République Populaire de Chine (RPC) » a été instituée, en stipulant que des frais d'utilisation des terrains devraient être recouverts pour les sociétés en participation.
- En 1986, la « Loi sur la gestion foncière de la RPC » a été promulguée.
- En 1987, un premier d'essai de cession publique du droit d'utilisation du sol à titre onéreux a été expérimentés à Shenzhen.
- En 1988, la Constitution a été amendée pour permettre la cession du droit d'utilisation du sol. L'article 10 de la Constitution en version 1982 stipule : "Aucune organisation ou individu ne peut s'approprier, acheter, vendre, ou louer le terrain, ou se livrer autrement aux transferts de terrain, par des moyens illicites." En 1988, le mot " louer " a été supprimé sur cet article, ajoutant à la fin " Le droit d'utilisation du sol peut être transféré légalement."
- En 1988 le Conseil des Affaires d'Etat (CAE) ¹⁹ a programmé les « Règlements provisoires sur la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain (TUTU) ».
- En 1990, les « Règlements provisoires sur la cession et le transfert du droit d'utilisation du sol de propriété étatique en secteur urbain » ainsi que « les Mesures temporaires pour la gestion du développement et l'exploitation par les investisseurs étrangers sur les grandes superficies de terrains » ont été promulgués.
- En 1994, une loi a concerné la gestion sur l'immobilier urbain de la RPC et les règlements sur les pratiques immobilières urbaines ont été promulgués.

¹⁹ Le pouvoir central

2. Le système actuel de la propriété foncière chinoise

Dès 1992, à l'occasion d'un voyage historique de Deng Xiaoping dans le sud de la Chine, il y a eu la relance des réformes économiques et c'est au cours de la décennie suivante que la politique de « la réforme et l'ouverture » (*gaige kaifang*) est devenue à l'ordre du jour. Par la diversification des acteurs économiques (entreprises étrangères et privées), les dirigeants chinois orchestrent désormais le retrait croissant de l'Etat de la vie économique et s'engagent dans la construction d'une « économie socialiste de marché ». ²⁰

Le problème de la propriété foncière est devenu un thème de grande actualité dans la Chine du temps présent, étant donné l'intense rythme d'urbanisation et de renouvellement urbain. Mais la compréhension de l'urbanisme chinois devient de plus en plus compliquée, dans le contexte d'une évolution vers une économie plus libérale, tandis que l'Etat s'affirme toujours seul détenteur de tout le foncier. En pratique, on observe le rôle grandissant des particuliers, et surtout de groupes privés ou parfois publics, qui tous, veulent obtenir de la puissance publique des permis de construire, en négociant et achetant des droits d'usage du sol, afin de réaliser les constructions et l'utilisations des terrains, pour des durées allant de 40 à 70 ans.

Il est impossible d'organiser l'espace sans se donner le temps de réfléchir sur la nature de la propriété. C'est là une grande question pour les responsables chinois. Cette situation nous conduit pour la thèse à revoir radicalement les concepts de propriété publique et de propriété privée. Il convient surtout de distinguer et d'approfondir les concepts du « **droit de propriété foncière** » et du « **droit d'utilisation du sol** » en Chine.

²⁰ Guiheux G., « Un régime totalitaire en mutation », *Questions internationales - La Chine*, N°6, mars-avril 2004, p. 8.

2.1 Divers concepts de la propriété foncière en Europe

C'est en fait, ces questions qui nous conduisent, à nous interroger sur les concepts de la propriété au sein de quelques pays européens, en l'occurrence la France, le Royaume-Uni...

L'approche juridique française

Selon l'article 544 du Code civil français (ou Code napoléonien) définit le droit de propriété comme « le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. » Le droit de propriété en France s'articule par ailleurs en trois subdivisions héritées du droit romain :

- l'*usus*, droit d'utiliser un bien, d'en jouir sans le transformer ;
- le *fructus*, droit de disposer des fruits (récoltes, revenus, dividendes...) de ce bien ;
- l'*abusus*, droit de transformer ce bien, de s'en séparer (de l'aliéner) ou de le détruire.

Ensemble, les deux premiers forment l'*usufruit*. Sans les deux premiers le troisième est aussi appelé nue propriété.²¹ Pour la plupart des français ne pas posséder totalement le sol, ne pas pouvoir le transmettre à ses enfants, ou ne pas pouvoir le vendre n'est pas normal. Toutefois, certaines entreprises privées ne possèdent pas le foncier où elles ont édifié leurs bâtiments, notamment en villes nouvelles.

Il s'ensuit, en France, que la propriété est un droit réel global et absolu concernant un sol. Le propriétaire tient le droit de disposer de son objet à son gré, aucune personne ne peut intervenir, s'il ne tient pas la permission juridique. Toutefois, le droit d'utilisation du sol peut être limité, interdit par l'Etat ou la commune, qui ont le pouvoir juridique de contrôler son usage, notamment par la préemption, l'expropriation, le zonage. Clairement, le premier est un concept juridique, et ne peut s'inscrire dans la réalité, car ce n'est qu'un lieu où s'exercent des droits. Mais le deuxième est un concept de réalité. Il ne faut pas confondre les deux.

²¹ *Un droit inviolable et sacré – la propriété*, ADEF, Paris, 1989,
http://fr.wikipedia.org/wiki/Droit_de_propri%C3%A9t%C3%A9

L'approche juridique anglo-saxonne

Par contre, au Royaume-Uni qui est géré par un autre système juridique le « *Common Law* », on distingue très souvent en secteurs urbains, un détenteur du sol et des utilisateurs qui, pour au moins 70 ans peuvent construire ou utiliser un sol. On distingue le *free holder* et le *lease holder* qui paye chaque année un loyer, en l'occurrence, la *ground rent*. Le *lease holder* doit rendre en fin de bail toutes les constructions en bon état au détenteur du foncier, qui est en général, soit un grand détenteur privé ou une société, elle aussi privée. Le *lease holder* peut négocier un nouveau bail, et indexer la *ground rent* sur l'inflation.

D'une manière générale, on peut diviser essentiellement, « la propriété foncière » en deux catégories : la propriété foncière privée (non séparable) et la propriété foncière étatique (séparable), qui est une propriété que l'on peut dissocier après le déclassement. Dans la première catégorie, la propriétaire est la personne physique ou l'agent légal. Le foncier « appartient » alors à de nombreux individus indépendants. Au contraire, dans la deuxième catégorie, la propriété foncière étatique est « une propriété séparable ». L'Etat est le seul propriétaire tenant tous le foncier du pays, à différencier radicalement avec l'autre. La propriété est alors « impossible de mettre à la vente et l'achat », car il n'existe pas de droit de propriété privée du sol à côté, et a fortiori pas de possibilité de le vendre à quelqu'un. L'Etat peut dissocier le droit d'utilisation du sol du droit de la propriété et le céder, louer ou hypothéquer, etc., et ceux qui l'acceptent, deviennent ce qu'on appelle « les utilisateurs du sol ». Cette seconde situation est celle de la Chine.

Le foncier est un outil des politiques urbaines, qui dépend de l'Etat ou des villes. Dans tous les pays, y compris la Chine, les politiques urbaines, ont pour objectifs, soit l'urbanisation nouvelle en périphérie, soit le renouvellement intra urbain. Par ailleurs, dans la plupart des pays (incluant la Chine), le moteur de l'urbanisation n'est plus seulement l'Etat, mais l'association entre pouvoir public et secteur privé.

2.2 Deux formes de propriété publique du sol en Chine

La « Constitution de la République Populaire de Chine (RPC) » stipule que la Chine applique le régime socialiste de propriété publique. Ce régime revêt deux formes, à savoir la propriété du peuple entier et la propriété collective des masses travailleuses. Le régime foncier de la Chine en vigueur, est donc un régime socialiste de la propriété publique du sol, où coexiste **la propriété étatique et la propriété collective**.

D'après l'article 10 de la Constitution, les terrains urbains appartiennent à la propriété foncière étatique. Par contre, à la campagne et dans les banlieues des villes, les terrains sont la propriété collective de ruraux, exception faite de ceux qui, en vertu de la loi, sont de la propriété de l'État. De même, les terrains réservés au logement personnel du paysan (*zhaijidi*) et les parcelles de terre cultivable (*ziliudi*) ou les zones montagneuses réservées à l'usage personnel (*ziliushang*), appartiennent aux « collectivités rurales » (*nongmin jiti*). **Dans tous les cas, l'État peut s'approprier des terrains de ces propriétés collectives, selon la loi, si l'intérêt public l'exige.** Toutefois, **aucun établissement, aucun individu ne peut transférer le droit de la propriété des terrains, « par transaction ou par d'autres moyens ».** Cependant, **le droit d'utilisation du sol peut être cédé légalement.**

L'utilisation des terrains étatiques ou collectifs par des établissements ou des individus, conformément à la loi, doit être inscrite et enregistrée auprès de différentes collectivités territoriales, au dessus du niveau du district, pour vérification du droit de la propriété. Mais la vérification des droits fonciers pour les forêts, prairies, plans d'eau et zones inondables est régie par d'autres lois appropriées.

Le Conseil des Affaires d'Etat (CAE) désigne le service qui enregistre l'utilisation des terrains sous propriété étatique et en délivre le permis. En cas de transfert des droits fonciers ou de changement d'affectation des terrains suivant la loi, les formalités d'enregistrement cadastral sont requises.

Tableau 2 - Données sur les différentes propriétés foncières de tout le territoire chinois (1984-1995)

Terrains	Surface (km ²)	%
Terrains de propriété étatique	5 054 793,78	53,17
Terrains de propriété collective	4 390 326,20	46,18
Terrains de propriété indéfinie	61 380,12	0,65
Total	9 506 500,10	100

Source: IGSNRR, CAS (Chinese Academy of Sciences), Scientific Database²²

Note: Le recensement entre 1984 et 1995

Plus de 53% de l'ensemble des ressources foncières de la Chine, sont sous le régime de la propriété d'État. On remarque un presque équilibre entre propriété collective, (soit l'espace rural), et propriété étatique qui est le principal objet de cette recherche. Ce sont ces terrains de propriété étatique, qui sont concernés par le système de l'offre foncière pour le développement urbain auprès de la dissociation du droit d'utilisation du sol. Mais, très souvent, en Chine, les terrains de propriété collective sont réquisitionnés illicitement sous le prétexte d'un « intérêt public » par les collectivités territoriales, afin de les réaffecter comme des terrains constructibles.

2.2.1 La propriété foncière étatique

La propriété foncière étatique implique le droit d'occuper le sol, de l'utiliser (l'usus), d'en recueillir les fruits (le fructus), et d'en disposer²³ (l'abusus) ; elle est exercée légalement sur les biens fonciers appartenant à l'Etat, qui est également le détenteur du pouvoir. La propriété foncière étatique en tant que la base fondamentale, détermine le régime économique de la propriété du peuple entier. Elle représente une position dominante dans le système économique chinois. Les principales caractéristiques juridiques de la propriété foncière étatique chinoise sont les

²² IGSNRR (Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research), CAS (Chinese Academy of Sciences), « Tableaux de surfaces de différentes propriétés foncières », Scientific Database, <http://www.data.ac.cn/zrzy/>

²³ C'est-à-dire de le détruire en tout ou partie, de le modifier, ou de le céder à un autre.

suivantes :

- L'entité du pouvoir de propriété étatique est unique, en l'occurrence l'Etat. La propriété étatique est la propriété du peuple entier ;
- Les biens fonciers concernés par la propriété étatique sont vastes et divers.
- L'acquisition du droit de propriété foncière étatique résulte du processus d'exécution imposée par l'Etat (la nationalisation, la confiscation, l'expropriation ou la réquisition, etc.) ;
- La vérification du droit de la propriété foncière de l'Etat est confirmée directement par la loi, mais elle n'est ni inscrite, ni enregistrée. Tous les biens fonciers, exceptée la part de propriété collective, sont propriété de l'Etat.

Tableau 3 - Ressources foncières de propriété étatique (1984-1995)

Types fonciers	Surface (km ²)	%
Terrains cultivables	77 218,78	1,53
Plantations	11 015,57	0,22
Terrains boisés	939 423,43	18,59
Prairies	1793 616,81	35,48
Terrains utilisés pour les zones résidentielles, les industries et les mines	48 598,51	0,96
Terrains pour les transports	17 310,83	0,34
Plages, étangs (surface d'eau)	290 730,23	5,75
Terrains non utilisés	1 876 879,62	37,13
Total	5 054 793,78	100

Source : IGSNRR, CAS, Scientific Database, *op.cit.*

Le tableau ci-dessus remarque les détails des ressources foncières de propriété étatique, dont les statistiques résultent de 1995 après un recensement national effectué durant 11 ans. On peut aussi constater que la propriété du sol étatique concerne six catégories de terrains :

- Les terrains situés dans les secteurs urbains ;
- Les terrains situés dans les campagnes et dans les banlieues des villes, qui ont été confisqués, expropriés ou rachetés en vertu de la loi, devenant de ce fait propriété

d'État ;

- Les terrains réquisitionnés légalement par l'État ;
- Les bois, les pâturages, les terrains incultes, les zones inondables ainsi que d'autres terrains qui ne sont pas des propriétés collectives en vertu de la loi ;
- Les terrains qui appartenaient à la collectivité dont tous les membres sont devenus des citoyens ;
- Les terrains laissés inutilisés qui appartenaient à la collectivité rurale et dont les membres ont été déplacés par suite d'une décision de l'État ou de calamités naturelles ;

En ce qui concerne les définitions des terrains recensés comme secteurs urbains, on peut poser un certain nombre de questions en référence à l'article récent d'Olivier Piron²⁴, qui estime qu'en France l'habitat ne compte que pour 36% des surfaces dites artificialisées, puis qu'on y inclut parking, pelouse, jardin, cours, chemins. A ma connaissance, il en va de même en Chine.

En ce qui concerne les terrains et leur urbanisation, il est important de s'intéresser aux institutions détentrices de pouvoir. On sait qu'en France, le système en matière d'urbanisme (planification, délivrance des autorisations) relève depuis les lois de décentralisation des années 1980, des communes. Mais, l'Etat français malgré la décentralisation garde de nombreuses prérogatives.

En Chine, l'exercice du droit de planification urbain adopte le principe directeur de « la gestion décentralisée sous contrôle de l'Etat ». C'est-à-dire que l'Etat donne certain « pouvoir foncier étatique », aux collectivités territoriales à tous les échelons²⁵ et aux organismes compétents sur le foncier. (Tableau 4)

²⁴ Piron O., « 60 ans de changement de l'utilisation des sols (1946-2006) », *Etudes Foncières*, n° 132, 2008, pp.17-18.

²⁵ Le niveau de province : les 23 provinces, les 5 régions autonomes (RA), les 4 Ville-Région (VR), les 2 Régions Administratives Spéciales (RAS) de la RPC ; le niveau de municipalité ; le niveau de district et de bourg.

Tableau 4 – Différents niveaux d'administration de la Chine et leurs compétences foncières

Niveaux d'administration	Compétences foncières
Etat (CAE)	Macro-contrôle, élabore PGUTN.
23 provinces, 5 RA, 4 VR, 2 RAS	Délégation et Mise en application du macro-contrôle de l'Etat, Politique urbaine de développement local, élabore Z.G., X.G., PGUS
Municipalités	Mise en application du macro-contrôle, politique urbaine de développement local, élabore PGUS, PAUS, Z.G., X.G.
Districts	Sous la tutelle de l'administration supérieure, élabore PGUS, PAUS, X.G.
Bourgs	Sous la tutelle de l'administration supérieure, élabore PGUS, PAUS, X.G.

Source : LIU Kun

Note :

CAE – Conseil des Affaires d'Etat, le pouvoir central

Macro-contrôle (*hongguan tiaokong*, cf. glossaire)

5 RA – Région Autonome : Guangxi, Mongolie intérieure, Ningxia, Tibet, Xinjiang ;

4 VR (*zhixiashi*, cf. glossaire) – Ville-Région : Beijing, Chongqing, Shanghai, Tianjin

2 RAS – Région Administrative Spéciale : Hongkong, Macao

PGUTN - Plan Général d'Utilisation du Territoire National

PGUS - Plan Général d'Utilisation du Sol

PAUS - Plan Annuel d'Utilisation du Sol

Z. G. – *Zongti guihua*, équivalent à un Schéma directeur

X. G. - *Xiangxi guihua*, équivalent à un Plan local d'urbanisme

2.2.2 La propriété foncière collective

A côté du système de la propriété foncière étatique, il existe la propriété foncière collective. C'est une conception spéciale qui n'existe aujourd'hui qu'en Chine, en complément au système de propriété publique. La propriété foncière collective est un droit d'occuper le sol, de l'utiliser (l'*usus*), d'en recueillir les fruits (le *fructus*), et d'en disposer (l'*abusus*), qui profite, en théorie, aux masses travailleuses, sur leurs biens fonciers. Quelques points majeurs de ce droit sont à signaler :

- L'entité du pouvoir est représentée par chaque « collectivité travailleuse » dans le domaine agricole, c'est-à-dire la collectivité rurale. C'est une conception socialiste et abstraite, qui ne prend guère en compte l'intérêt individuel du paysan.

- La vérification du droit de propriété foncière collective doit passer par une procédure d'enregistrement de la propriété. Selon la « Loi sur la gestion foncière de RPC », les terrains de propriété collective doivent être inscrits et être enregistrés auprès des collectivités territoriales, au niveau du district pour conférer l'attestation et la vérification du droit de la propriété.
- Aucun individu ou établissement ne peut disposer discrétionnairement du droit de la propriété foncière collective. Il peut être exproprié légalement par l'Etat au nom de l'intérêt public.
- Le droit d'utilisation du sol peut être dissocié du droit de propriété foncière collective par la loi. Il peut donc être confié à un individu ou un organisme économique appartenant à cette collectivité.

La Constitution et la « Loi sur la gestion foncière » stipulent que : les terrains de la campagne et des banlieues urbaines appartiennent aux collectivités des paysans, exceptés ceux qui, en vertu de la loi, sont détenus par l'État. Les terrains pour « *zhaiji di* », « *ziliudi* » ou « *ziliushang* » appartiennent également aux collectivités rurales.

Il convient d'introduire une interprétation pour bien comprendre la stipulation juridique évoquée ci-dessus, sur « *zhaijidi* », « *ziliudi* » ou « *ziliushang* ». Les droits de la propriété de ces trois types de terrains utilisés par les paysans appartiennent en effet à la collectivité. Il ne permet jamais, en vertu de la loi, de se les approprier ou de les hériter, comme des biens privés.

Légalement, le droit de propriété collective peut être exproprié par l'Etat soumis aux quatre opérations possibles suivantes :

- La première, est la nationalisation. Par cette opération, l'Etat obtient directement le droit de propriété des biens appartenant ordinairement aux collectivités des paysans ;
- La deuxième, est l'acquisition forcée des terrains de propriété collective pour les besoins de construction urbaine. Par conséquent, une partie des collectivités rurales doit délaïsser ses droits de propriété foncière, en échange d'une indemnisation ;

- La troisième, est la confiscation du droit de propriété foncière collective, en cas d'utilisation illicite des terrains par la collectivité tenant le droit. L'Etat exerce le pouvoir de reprendre ces terrains, et la collectivité concernée peut donc perdre ses droits de propriété sur cette partie du foncier ;
- Enfin, il y a la restructuration par l'Etat des terrains occupés entre les différentes collectivités rurales, particulièrement après la communalisation de 1958 (*gongshehua*)²⁶. Une partie du droit de propriété foncière a été transférée à la suite de l'allocation des terrains de l'une ou de l'autre collectivité.

En outre, le droit de propriété foncière collective peut être divisé ou être fusionné lorsqu'une collectivité rurale est séparée en deux parties ou lorsque deux collectivités se réunissent en un seul ensemble.

Des enquêtes²⁷ (tableaux ci-joints) concernant la connaissance des paysans sur la propriété foncière, montrent qu'un grand nombre de ruraux pensent que les terrains appartiennent à la collectivité, bien qu'ils ne comprennent pas vraiment la conception normative de la propriété foncière collective. En fait, il y a, un certain nombre de paysans qui croient que les terrains sont propriété de l'Etat central. Ces conceptions contradictoires représentent les problèmes les plus complexes sur le régime foncier chinois, comme le montrent plusieurs enquêtes effectuées dans les provinces de Guizhou et de Zhejiang.

²⁶ Un mouvement de grande ampleur pour l'organisation généralisée des communes populaires, déclenché dans les campagnes chinoises en 1958.

²⁷ Hong M.Y., «Property Rights of Farmland in the region underdeveloped : Farmers' Understandings and Intentions--A Survey into Farmers in Guizhou Province», *Chinese Business Review*, vol. 4, n° 9, 2004, pp.25-31 ; Xu X., Jiang W.H., Ying F.Q., «Property Rights of Farmland: Farmers' Understandings and Intentions--A Survey into Farmers in Zhenjiang Province», *Chinese Rural Economy*, n° 9, 2002, pp.36-43.

Tableau 5– L'évaluation cognitive des paysans sur le droit de propriété des terres rurales I

- Province de Guizhou

Réponses pour « Qui tient le droit de la propriété des terres rurales ? »	nombre de foyers ruraux	%
Les terres rurales appartiennent aux collectivités rurales	102	37,78
Les terres rurales appartiennent à l'Etat	123	45,56
Les terres rurales appartiennent aux paysans individuels	35	12,96
Aucune idée	10	3,70
Ensemble	270	100

Source: D'après l'article de HONG Mingyong, *op.cit.*

- Province de Zhejiang

Réponses pour « Qui tient le droit de la propriété des terres rurales ? »	nombre de foyers ruraux	%
Les terres rurales appartiennent aux collectivités rurales	494	48,7
Les terres rurales appartiennent à l'Etat	231	26,7
Les terres rurales appartiennent aux paysans individuels	271	22,8
Aucune idée	18	1,8
Ensemble	1014	100

Source: D'après l'article de XU Xu, JIANG Wenhua, YING Fengqi, *op.cit.*

Tableau 6 –L'évaluation cognitive des paysans sur le droit de propriété des terres rurales II

Comment pouvez-vous traiter le droit de propriété concernant vos terrains forfaitaires ²⁸ ?	nombre de foyers	%
vendre ou acheter	142	30,08
offrir à quelqu'un d'autre	80	16,95
hériter pour les enfants	226	47,88
autres	24	5,09
Ensemble	472	100

Source : D'après l'article de HONG Mingyong, *op.cit.*

²⁸ En 1982, l'Etat chinois avait explicitement indiqué qu'on pouvait signer des contrats forfaitaires pour l'exploitation de la terre arable avec les foyers paysans, sur de longue durée.

Les tableaux ci-dessus soulignent que la notion de transmission d'héritage qui existait dans la Chine impériale, n'a pas été totalement éradiquée par la révolution maoïste. Ainsi, presque la moitié des paysans interrogés pensent que le contrat forfaitaire pourrait leur donner la possibilité de transmettre leur bien foncier à leurs descendants. Au total, environ 95% de paysans pensent que ceux-ci ont le droit de vendre ou d'acheter, d'offrir ou d'hériter le droit de propriété de ce terrain collectif. On voit là le fossé important qui existe entre la situation juridique du foncier rural et la perception des populations rurales.

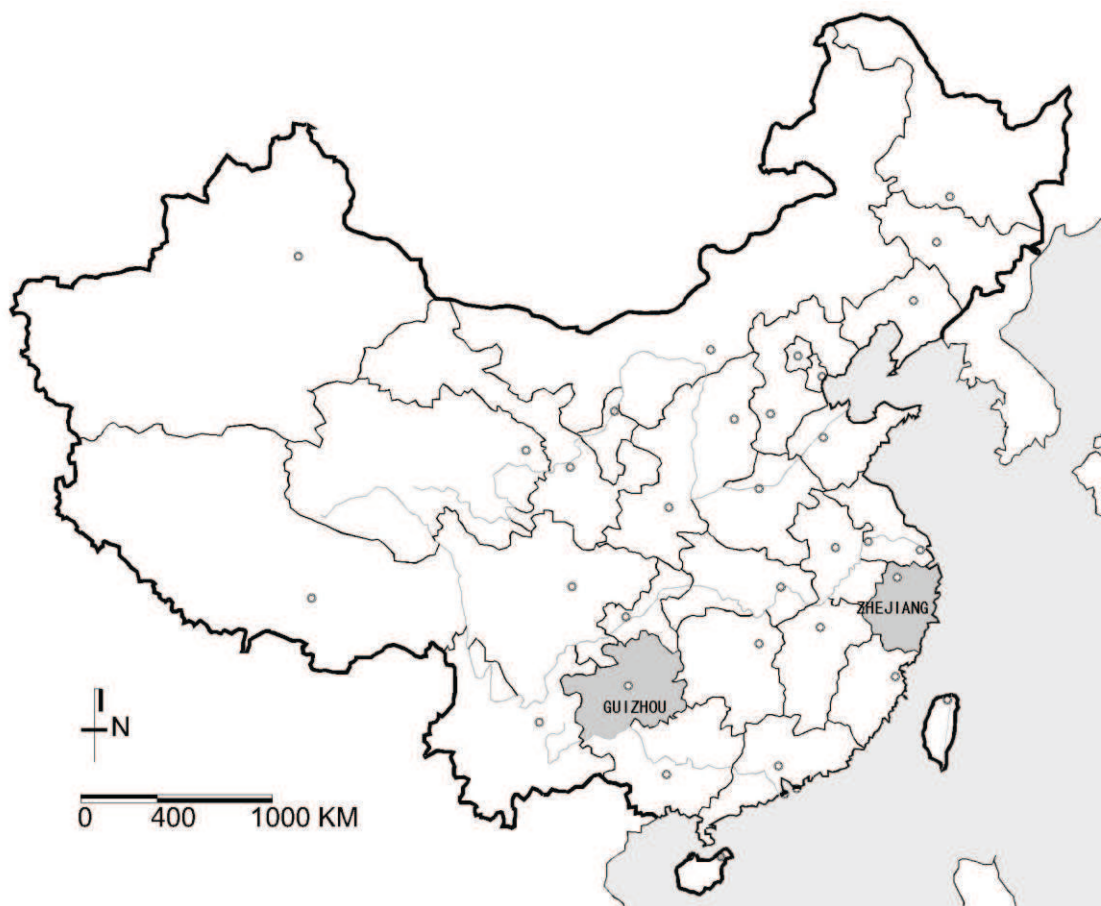


Fig. 2 – La Chine et les provinces de Zhejiang et Guizhou, Liu K.

2.3 L'Etat - seul véritable propriétaire du sol en Chine

Après l'analyse précédente sur la propriété foncière on peut affirmer qu'en Chine, et spécialement sur la loi de la propriété foncière en vigueur, qui résulte de la réforme agraire rurale de 1984, la propriété foncière appartient théoriquement à la propriété étatique. C'est-à-dire que l'Etat est le seul propriétaire effectif du sol dans le système foncier chinois. Ce résultat peut être difficile à comprendre, mais si on analyse la réalité chinoise, cela devient plus clair.

Tout d'abord, la loi chinoise en vigueur stipule que la terre rurale appartient à la collectivité rurale, qu'on appelle le *cun* (le village), mais la loi ne lui confère aucun droit de propriétaire. Par exemple, en Chine, la durée forfaitaire de bail des terres arables est fixée uniquement par l'Etat, soit par le CAE, soit par le Bureau des régimes d'agriculture du Comité Central du Parti Communiste Chinois (CCPCC). Selon les textes, la période de location est de 15 ans. Présentement, l'Etat décide de la prolonger à 30 ans, et quelques provinces comme Guizhou, la prolongent à 50 ans. En fait, ces décisions nient théoriquement le statut du *cun* qui est le propriétaire du sol agricole. Juridiquement, si le *cun* possède le droit de la propriété du sol, ce sera en réalité la collectivité du village qui tient le droit de stipuler la longueur de la période d'utilisation des terrains agricoles, et non l'Etat. Donc, les faits démontrent comme ci-dessus, qu'en réalité, c'est l'Etat chinois qui est le vrai propriétaire du sol, et qu'il décide des délais d'utilisation par les utilisateurs du sol.

Deuxièmement, la Chine présente un régime juridique complexe qui peut donner une vision théorique et simpliste de la propriété foncière décrite ci-dessus, le propriétaire du *cun*, tient le droit de mettre son terrain sur le marché et de le vendre. Mais en pratique, d'après la loi d'expropriation de la Chine, les terrains de la collectivité du village ne peuvent pas être vendus à un promoteur foncier ou à d'autres parties. C'est l'Etat qui procède d'abord une expropriation, puis qui entreprend l'adjudication du droit de jouissance de ces terrains. On constate, encore que par le moyen juridique de l'expropriation, l'Etat se substitue au *cun* théoriquement

propriétaire du sol.

Troisièmement, d'après la théorie générale de la loi agraire, il n'existe pas de propriété du sol de la collectivité rurale dans le système de propriété foncière chinoise en vigueur, pour les deux raisons suivantes²⁹ :

« La collectivité le *cun* », introduite dans la loi est un concept abstrait, mais pas une collectivité réelle. Théoriquement, la collectivité est une unité organisée par des individus qui sont les personnes physiques ou légales. Chaque individu possède sa portion de propriété d'un sol, bien définie au sein de la collectivité. Il peut croire qu'il a le droit de céder sa propriété par la concession ou la vente. Mais dans la situation actuelle de la propriété foncière chinoise, le paysan ne possède aucun document juridique pour attester la possession de sa portion en nature ou en valeur de la propriété du sol, au milieu de sa collectivité, le *cun*. Ce qui revient à dire que le paysan n'a pas les moyens juridiques de se retirer de sa collectivité. La propriété foncière collective entendue comme un moyen de la propriété du foncier dans la Constitution chinoise, n'existe donc pas en réalité.

Théoriquement, le paysan est un élément intégré de la propriété collective. Mais le concept du « paysan comme le propriétaire foncier » n'est ni clair, ni certain, et il faut avoir rapport avec la résidence permanente immatriculée (*hukou*), qui peut-être modifiée. En raison de cette imprécision de membre collectif, la propriété collective de ruraux est un concept flou.

Enfin, le paysan ou la collectivité du village ne possède aucun document juridique en matière de propriété foncière, pour attester de leur droit de propriété du sol.

Au total, il apparaît évident qu'en Chine, la terre est maîtrisée par l'Etat et donc la propriété du sol appartient au seul pouvoir central.

²⁹ D'après l'article de Zhou Q. R., Chen S. R., « Aperçu général en pensée innovante sur le régime du pouvoir foncier urbain », *Urban Development*, n°12, Beijing, 2002, pp.53-55.

2.4 Le droit d'utilisation du sol est devenu un produit marchand

A partir de la fondation de la République Populaire de Chine, l'utilisation du sol a été régie pendant longtemps sous la forme juridique de l'allocation, par l'Etat, à titre gratuit. En 1980, quatre villes, Shenzhen, Zhuhai, Shantou, Xiamen sont déclarées les régions économiques privilégiées. Et en novembre 1981, Shenzhen, fut choisie comme ville expérimentale pour « la réforme et l'ouverture ». En effet, cette municipalité fut la première, en Chine, à pratiquer sur quelques terrains, l'utilisation du sol à titre onéreux.

Jusqu'au 1^{er} juillet 1987, la municipalité de Shenzhen a présenté un plan de réforme concernant la méthode de **la dissociation du droit d'utilisation du sol et du droit de propriété foncière**, en déterminant que le droit d'utilisation du sol, pouvait d'être transféré, loué, acheté ou vendu telle une marchandise.

Puis, à Shenzhen, la même année, le 8 septembre 1987, le premier terrain de propriété étatique fut cédé pour le droit d'utilisation à titre onéreux, sous forme d'un accord négocié. Le 11 septembre, le droit d'utilisation d'une deuxième parcelle foncière étatique fut cédé par Appel d'offre³⁰. Au 1^{er} décembre, c'est la formule de vente aux enchères qui a été utilisée, pour la première fois, lors de la cession du droit d'utilisation d'un terrain étatique. C'est d'ailleurs une entreprise publique d'immobilier de Shenzhen qui a remportée cette opération. Quelques mois après, le 9 juillet 1988, la municipalité de Shanghai fit à son tour, pour la première fois, la cession du droit d'utilisation d'un terrain étatique pour 50 ans, sous la forme d'un appel d'offre international.³¹ Dans ce cas, c'est une compagnie privée japonaise qui a été retenue.

Puis, progressivement, l'achat et vente concernant le foncier et le logement privé sont devenus des sujets économiques attirant un grand intérêt et de nombreux débats en Chine. Il convient d'indiquer ici, que de ces évolutions, a émergé le principe

³⁰ La cession a eu lieu le 26 novembre 1987.

³¹ Source d'après le journal *People's Daily*, <http://www.people.com.cn/GB/historic/0908/4722.html>

de l'acquisition du droit d'utilisation du sol à titre onéreux.

« Le droit d'utilisation du sol notamment pour construire, est attaché au droit d'occupation. Il s'exerce dans le respect des dispositions législatives et réglementaires relatives à la propriété foncière ». ³² En Chine, les modes d'acquisition du droit d'utilisation du sol de propriété étatique peuvent être les suivants : **allocation, cession, location, investissements ou apports en terre après l'évaluation de sa valeur**. ³³.

Dans le cas où l'utilisation d'un terrain étatique relevant de structures gouvernementales, d'établissements, d'entreprises et de services, d'organisations sociales, ou des citoyens individuels, les utilisateurs doivent dûment passer par une procédure administrative. Il faut vérifier le droit d'utilisation du sol et son affectation qui doivent être inscrits et enregistrés auprès des administrations, au-dessus du niveau du district. Ensuite, l'utilisateur ci-dessus obtient un certificat du droit d'utilisation du sol, après avoir versé les frais de procédure à l'Etat.

Ainsi, le droit d'utilisation du sol obtenu à titre onéreux peut être transféré, loué, hypothéqué et hérité, en vertu de la loi. Le droit d'utilisation d'un terrain alloué par l'Etat en vu de transfert, de location, ou d'hypothèque, nécessite des formalités de cessions et des frais compensatoires suivant la loi, qui équivalent aux frais de cession du droit d'utilisation du sol.

Sur le droit d'utilisation du sol de propriété collective, en tenant compte de l'affectation de différents terrains, il peut être divisé selon les trois types suivants : **terrains à usage agricole, terrains pour les logements de paysans, et terrains pour la construction rurale.**

D'après la « Loi sur la gestion foncière », l'acquisition du droit d'utilisation des terrains à usage agricole est réalisée dans le cadre du contrat forfaitaire ³⁴ entre la part

³² LOI N° 3/81 du 8 juin 1981, Recueil des lois, Sommaire général, Article 3, <http://faolex.fao.org/docs/texts/gab25396.doc>

³³ *Thésaurus multilingue du foncier- version chinois*, op.cit.

³⁴ La durée du contrat forfaitaire sur les terres cultivées est généralement de 30 ans. Sur les terres non cultivées, telles que les terres boisées, les vergers, les prairies, les coteaux enherbés, les plans d'eau et les zones inondables, le contrat forfaitaire porte sur une longue période, généralement allant de 30 à 50 ans, voire 100 ans.

propriétaire et la part forfaitaire (utilisateur). L'obtention du droit d'utilisation sur les deux derniers types de terrains peut être effectuée par la demande de l'utilisateur (les ruraux) avec l'autorisation dûment accordée de la collectivité territoriale, au-dessus du niveau du district, c'est-à-dire, la municipalité et la province.

Depuis 1987, le droit d'utilisation du sol s'est dissocié progressivement du droit de la propriété. Il peut être cédé, loué ou hypothéqué légalement. Après quelques années d'expérimentation, visant à réformer le système d'utilisation des terrains urbains afin de mieux aménager, utiliser et exploiter le foncier, le CAE a promulgué, le 19 mai 1990, les « Règlements provisoires sur la cession et le transfert du droit d'utilisation du sol de propriété étatique en secteur urbain ». La Chine, applique désormais, par la loi, les régimes de transfert et de cession du droit d'utilisation du sol de propriété étatique dans les secteurs urbanisés, conformément au principe, en dissociant le droit d'utilisation du droit de propriété, sauf pour les ressources souterraines, les objets enfouis, patrimoines archéologiques, et les installations publiques municipales.

Toutefois, selon la « Loi sur la gestion foncière », l'Etat peut reprendre le droit d'utilisation du sol délivré à l'utilisateur dans les cas suivants:

- les terrains ont été abandonnés par l'utilisateur, (par exemple, lors de la désagrégation, l'absorption et le déménagement d'entreprises d'Etat) ;
- les terrains laissés inutilisés durant deux ans de suite par l'utilisateur, sans autorisation de l'organisme ordinaire qui avait délivré le permis d'utilisation du sol ;
- l'utilisation du terrain qui n'est pas conforme à l'affectation ordinaire autorisée ;
- les terrains de transport ferroviaire, les grandes routes, les aéroports, ou les gisements minéraux, déclarés inutilisables après vérification des organismes compétents ;
- le droit d'utilisation du sol qui arrive à expiration ;
- le retour du droit d'utilisation des terrains alloués, en cas de demande du développement national.

2.5 Les plans d'urbanisme – l'interface entre l'offre foncière et l'aménagement urbain

En Chine, avant le 1^{er} janvier 2008, l'élaboration et l'exécution des actions d'aménagement urbain étaient soumises à la direction de la « Loi sur l'urbanisme de RPC », promulguée en 1989 et entrée en vigueur le 1^{er} avril 1990.

C'est la première loi sur l'urbanisme (*chengshi guihua*) qui stipule que : l'élaboration de l'aménagement urbain s'organise en deux phases : l'élaboration du *Zongti guihua* (Schéma directeur,) et celle du *Xiangxi guihua* (Plan local d'urbanisme).

On peut observer une certaine analogie entre les documents de planification chinoise et française en ce sens que le *Zongti guihua*, porte sur une vision prospective du territoire considéré, tel un Schéma directeur français, tandis que le *Xiangxi guihua* tel un Plan local d'urbanisme contrôle et détermine davantage les affectations, les limites et les capacités constructibles, l'harmonisation des constructions et équipements publics d'infrastructure.

Le 28 octobre 2007, une nouvelle loi sur l'urbanisme « Loi sur l'Aménagement Urbain et Rural (AUR)» (*chengxiang guihua*) a été promulguée par le Comité Permanent de l'Assemblée Populaire Nationale (APN) et est mise en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Il s'ensuit que l'ancienne loi sur l'urbanisme qui a été appliquée durant environ 18 ans en Chine ne correspond plus au rythme de changement urbain. Aujourd'hui, une vision plus globale du territoire prévaut, associant aménagements urbains et ruraux afin d'assurer une meilleure coordination de l'ensemble.

De plus, les grandes ou moyennes villes peuvent élaborer un Plan de zonage (*fenqu guihua*) basé sur le *Zongti guihua*.

Par ailleurs, la nouvelle loi du 1^{er} janvier 2008, d'aménagement urbain et rural concerne les cinq catégories, correspondant ainsi à chacun des niveaux administratifs. Ceux-ci sont respectivement :

- l'aire métropolitaine (*chengzhen tixi*),
- la ville (municipalité),
- le bourg (le *zhen*),
- le « *xiang* » (le pays, cf. glossaire)
- le *cun*, le village.

L'aménagement de l'aire métropolitaine s'effectue par les documents comme le *Zongti guihua*. L'aménagement pour la ville ou pour le bourg, se traduit par le *Zongti guihua* et le *Xiangxi guihua*.

Toutefois, il faut observer que le plan local d'urbanisme (le *Xiangxi guihua*) est constitué par un plan normatif et un plan de constructibilité. Le plan normatif détermine au niveau de la municipalité ou de la ville, par exemple, l'hauteur générale, densité de construction, COS, tandis que le plan de constructibilité gère la construction au niveau plus fin jusqu'à la parcelle.

A l'origine, sous l'empire de la loi de 1990, le *Zongti guihua* ou Schéma directeur contenait les éléments suivants :

- le caractère de la ville, objectifs de développement, dimension urbaine ;
- les standards et normes principaux pour les constructions urbaines ;
- la disposition des terrains constructibles, zonage d'affectation urbaine et concepts afin de régir globalement toutes les opérations de construction urbaine ;
- le système de transport urbain, système fluvio-lacustre et d'espace vert ;
- le plan de chaque spécialité³⁵ ;
- le plan de construction à brève échéance.

³⁵ Ce sont par exemple le plan du développement du transport, le plan du port, le plan du tourisme, etc.

Mais la loi du 1^{er} janvier 2008, à améliorer ou compléter le contenu du *Zongti guihua*. En effet, ce document doit préciser les éléments suivants :

- les dispositions générales sur le développement de ville ou de bourg,
- le zonage d'affectation urbaine,
- la disposition des diverses utilisations des sols,
- le système synthétique de transport,
- les espaces géographiques favorisant ou défavorisant la construction, à savoir les zones à risques naturels ;
- le plan de chaque spécialité, etc.

De plus, ce Schéma directeur comporte des éléments obligatoires tels :

- zones d'aménagement ;
- dimension des terrains constructibles, terrains des infrastructures principales et équipements publics, régime hydraulique, canalisation d'eau, champs cultivés expressément protégés (*jiben nongtian*) et espaces verts à l'intérieur des zones ;
- contenus sur l'anti-pollution de l'environnement, la préservation de la nature et la protection des héritages historiques et culturels ;
- contenus sur la prévention et la diminution des désastres.

Le délai du Schéma directeur de ville ou de bourg est normalement de 20 ans. Pour la ville, il doit prévoir de plus le développement à plus long terme. Ainsi, on peut discerner, dans le tableau ci-dessous, les différents plans d'urbanisme, les organismes d'élaboration de ces plans et les autorités publiques d'approbation et d'examen.

Le *Xiangxi guihua* équivalent au Plan local d'urbanisme doit se baser sur le *Zongti guihua* ou le Plan de zonage, et déterminer les contenus suivants de chaque construction concernée dans la zone de l'aménagement :

- les limites d'utilisation du terrain,
- les normes contrôlant la densité de construction, les hauteurs d'immeubles, etc.,
- le plan masse, le plan des réseaux techniques et le plan vertical du site.

Tableau 7- Les différents niveaux de l'aménagement urbain ou rural

Niveau d'AUR	Plans d'urbanisme	Organisme d'élaboration	Autorité d'approbation et d'examen
Aménagement de l'aire métropolitaine			
de la province ou de la RA	SD	collectivité de province ou de RA	CAE
Aménagement de la ville			
VR	SD & PLU	collectivité de VR	CAE (sur SD)
Municipalités et villes nommées par l'Etat	SD & PLU	collectivité locale	CAE (sur SD)
Autre villes (ou districts)	SD & PLU	collectivité locale	collectivité supérieure (sur SD)
Aménagement du bourg			
	SD & PLU	collectivité du district ou du bourg	collectivité supérieure (sur SD)
Aménagement du <i>xiang</i>			
	PLU	collectivité du <i>xiang</i>	collectivité supérieure
Aménagement du <i>cun</i>			
	PLU	collectivité du bourg ou du <i>xiang</i>	collectivité supérieure

Source : LIU Kun, d'après la « Loi sur l'aménagement urbain et rural », 2008.

Note :

AUR - l'Aménagement Urbain et Rural (AUR), selon la Loi de 2008

RA – Région Autonome,

VR – Ville-Région, la municipalité subordonnée directement à l'autorité centrale.

Pour des facilités de lecture en français, nous avons privilégié les sigles français étant entendu analogie entre les contenus des documents de planification chinois et français.

3. Les grands utilisateurs du sol

D'après les données de l'« Annuaire statistique des villes chinoises - 2006 » sur 284 villes-préfectures, les surfaces des secteurs urbanisés sont de 24 529 km² ³⁶, ce qui correspond à 0,26% de l'ensemble de la superficie du pays. La part des terrains urbanisés dans la superficie nationale est donc peu importante, mais se sont sur ces terrains que repose l'ensemble du système socio-économique chinois.

En milieu urbain et périurbain, les utilisateurs des sols sont très divers : logements, grandes surfaces commerciales, administration, loisirs, voies de communication, industries, parcs, zones naturelles à protéger, etc.

En matière d'utilisateurs du sol et du bâti, les statistiques restent approximatives, mais toutes les données disponibles attestent la diversité des utilisateurs, qu'il s'agisse de leur statut juridique, de l'importance et de la qualité de leur bien, donc de leur valeur vénale.

En première analyse, il convient de distinguer deux grandes catégories. Il y a, d'un côté, tous les droits d'utilisation du sol relevant de la domanialité des personnes publiques (État, organismes publics, parapublics et collectivités locales), tout comme en France, on peut dire que « ce patrimoine qui concerne tant les services de l'État, que les collectivités territoriales, confrontées à la diversité des objectifs du renouvellement urbain, semble y répondre très inégalement, sélectivement, en fonction de ses spécificités, de ses localisations et des logiques de ses gestionnaires ou affectataires » ³⁷ De l'autre, toute la gamme du droit d'utilisation du sol concernant des personnes privées, sont largement détenues par des particuliers. Cette prééminence de l'utilisateur privé est observée en particulier à Beijing et Shanghai, ainsi que dans les autres grandes métropoles chinoises³⁸.

³⁶ 26 141 km² de terrains constructibles.

³⁷ Dubois-Maury, J., *La participation des propriétaires au renouvellement urbain*, in Les Cahiers du GRIDAUH - Droit et politiques de renouvellement urbain- Paris : La Documentation Française - n° 10, octobre 2004, pp. 81-98.

³⁸ Guangzhou, Shenzhen, Chongqing, Tianjin, etc.

En France, « Si les propriétés relevant du domaine public semblent pouvoir s'inscrire, sans trop d'obstacles, dans les exigences du renouvellement urbain au nom de l'intérêt général, il en va très différemment dès lors qu'il s'agit de propriétaires privés, sans doute plus attentifs à des perspectives de plus-value, voire de spéculation. Mais il est clair que les comportements, les motivations de ces divers détenteurs, tant publics que privés, obéissent à de multiples déterminants, sur des temps plus ou moins longs et que les aménageurs - promoteurs doivent prendre en compte. » ³⁹.

En Chine, si on remplace les mots « droit de propriété du foncier » et « propriétaires » par « droit d'utilisation du sol » et « usagers », les situations qui relèvent de la domanialité publique dans les processus de renouvellement urbain sont les mêmes qu'en France. Mais lorsque le renouvellement urbain implique des utilisateurs privés, les attitudes observées varient selon leurs différents statuts sociaux. Il convient de les distinguer selon les deux types suivants :

- Une partie des utilisateurs relevant des grandes entreprises privées, possède un statut socio-économique spécial et a le soutien du pouvoir public. C'est par exemple, le cas de grands promoteurs immobiliers de capitaux privés, qui ont pour objectif, comme en France, d'attendre une occasion favorable de plus value.
- Une autre partie des utilisateurs relève de personnes individuelles, par exemple, les habitants et les paysans, surtout dans les régions qui viennent de prendre part au développement économique. Ils sont insuffisamment conscients des concepts sur « la protection de la propriété privée » et sur « le droit d'utilisation du sol ». Ils obéissent donc naturellement à l'attribution administrative de l'Etat ou de la collectivité locale. Par contre, les habitants ou les paysans, dans ou proche, des grandes villes, et possédant une certaine connaissance de l'économie de marché, leur compréhension et approfondissement des droits réels et de la propriété privée, protègent leurs intérêts privés, ou encore par des compensations convenables.

³⁹ Dubois-Maury J., *op.cit.*

3.1 Les utilisateurs des sols publics

Les pouvoirs publics chinois détiennent le droit d'utilisation d'une grande partie du patrimoine foncier qui relève du régime de propriété étatique. Dans ce cadre, il se décompose principalement entre les organismes ou les établissements publics suivants :

- les institutions d'administration publique concernant deux grands aspects, ceux du pouvoir central et des collectivités locales ;
- les multiples établissements au service d'utilité publique ;
- les grandes ou petites entreprises d'Etat.

Pour l'instant, il y a peu de données officielles pour analyser les modes d'occupation du sol, concernant ces différents types d'utilisateurs publics. Tels les chiffres fournis par le recensement national, les données publiées par l'annuaire des villes, ou les informations mises sur le site Internet officiel des gouvernements ou des Ministères, etc. En Chine, il existe des lacunes au recensement national ou local en matière de foncier urbain. Pourtant, l'Etat a mis l'accent sur quelques aspects importants, qui nous permettent de proposer une base de données en matière d'utilisateurs du sol.

En Chine, comme en France, les héritages cumulés des régimes historiques successifs, surtout le renforcement de l'appareil de l'État chinois, à partir du milieu du XX^e siècle, ont été responsables de l'importance considérable du foncier urbain relevant du patrimoine public. En France, « aux fonctions régaliennes (défense, justice, sécurité), se sont ajoutées au XX^e siècle de nouvelles missions assumées par les pouvoirs publics (éducation, santé, culture, transport...), grandes utilisatrices d'espaces, faisant de l'État, de ses services et des collectivités locales, les plus grands détenteurs du foncier national. »⁴⁰ Mais actuellement en Chine, il est très difficile d'identifier chacun de ces détenteurs publics : éducation, santé, défense, etc.

⁴⁰ Dubois-Maury J., *op.cit.*

3.2 Complexité des problèmes sur l'utilisation foncière concernant les institutions du pouvoir central et des collectivités locales

D'un point de vue global, les terrains occupés par les institutions du pouvoir, soit central comme les divers ministères gouvernementaux, soit local, comme les multiples organismes des collectivités locales, possèdent les quelques points communs suivants : une bonne localisation, des dispositions non-densifiées, de multiples droits d'utilisation sur une parcelle, etc.... Ces caractères territoriaux entraînent, avec les statuts administratifs spéciaux des problèmes complexes, qui entraînent un contrôle difficile de l'Etat chinois.

D'une part, depuis la fondation de la République Populaire de Chine (RPC), les terrains utilisés pour les structures administratives du gouvernement sont **alloués par l'Etat**. Après « la réforme et l'ouverture », des valeurs foncières appartenant aux organismes administratifs du pouvoir central ou local sont progressivement apparues à l'occasion des mutations économiques du marché chinois. Mais l'utilisation du sol par le pouvoir central et la collectivité locale a pour objet d'obtenir la plus haute efficacité administrative et de services ; donc, les fonciers concernés ne font pas l'objet de rente économique. Ce type de terrains alloués favorise certes une utilisation publique, mais il en résulte souvent une faible densification du sol, une moindre efficacité de sa gestion, et possiblement la fuite des biens étatiques. Cela engendre donc une contradiction impossible à contourner entre ce type d'utilisation du sol et celle relevant du marché. **Au total, tout ce foncier étatique crée une très forte inertie urbaine.**

D'autre part, les contradictions sont remarquables en termes d'intérêts d'occupation du sol en particulier, entre les organismes du pouvoir central et ceux des collectivités locales, surtout à Beijing, la capitale de la Chine. En effet, à Beijing⁴¹,

⁴¹ *Rapport d'enquête relatif à la gestion d'utilisation foncière des organismes du pouvoir central à Beijing*, Groupe de recherche en thème du « Mode administratif de l'utilisation foncière des organismes du pouvoir central à Beijing » du service d'immobilier du Bureau Administratif des Organismes (BAO) du CAE, 15 septembre 2007, www.ggj.gov.cn

environ un tiers de la superficie de la ville est occupé par les organismes du pouvoir central. Ce grand volume de terrains et les intérêts fonciers concurrents des pouvoirs publics, génèrent nombre de difficultés pour la gestion urbaine.

3.2.1 Le statut ambigu de l'occupation foncière par le pouvoir central

Les problèmes sont liés aux difficultés de recenser, d'enregistrer et de demander l'inscription du droit d'utilisation du sol relevant des institutions du pouvoir central. Depuis 1995, une série de recensements a été mise en œuvre par l'Etat, pour essayer de tirer au clair le statut de l'appartenance du droit d'utilisation du sol par ces institutions émanant du pouvoir central :

- Le 23 septembre 1994, en vue de freiner la fuite des biens d'Etat, une demande fut conjointement formulée au Conseil des Affaires d'Etat (CAE) par le Bureau National de Gestion Foncière (BNGS), le Bureau National de Gestion des Biens Publics (BNGBP), et le Bureau Administratif des Organismes (BAO) du CAE ;
- Le 6 avril 1995, le CAE a précisé les organismes⁴² qui se chargeront de la responsabilité de la gestion du droit d'utilisation du sol appartenant aux institutions du pouvoir central. Il demanda un recensement relatif à ces terrains, qui devait être achevé, avant le 30 septembre de la même année. Mais l'avancement fort lent du recensement fut causé par les éléments suivants : volume de terrains considérables, changements fréquents des organismes, complexité de l'origine du droit d'utilisation du sol parfois ambiguë, entre l'utilisation du sol par le pouvoir central et par celui de la municipalité de Beijing ;
- Vu les raisons susmentionnées, en 2000, le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR) avait instauré les « Mesures sur l'enregistrement d'utilisation du sol par les organismes du pouvoir central » et confié à un bureau de la municipalité de Beijing le soin de réaliser cette affaire.

⁴² Le BAO relevant du CCPCC (Comité central du Parti communiste), et le BNGBP.

- Mais en 2004, les deux tiers du sol utilisé et relevant des institutions du pouvoir central n'ont toujours pas encore été enregistrés, ce qui concernent 4 624 parcelles de terrains, à Beijing.
- Lors d'une réunion nationale en octobre 2006, selon le Directeur général du BNGBP, il existe un multiple de problèmes concernant la gestion des terrains des organismes du pouvoir central.
- Un troisième recensement⁴³ s'est terminé à la fin de juin 2007. On peut trouver quelques chiffres sur le site Internet du BAO du CAE, qui dit « Pour l'instant, le recensement est achève sur les terrains des organismes du pouvoir central à Beijing, soit 9 886 parcelles et au total 170 km² de superficie de sol. Jusqu'à aujourd'hui, il n'y a pas encore un résultat complet accessible au public.

3.2.2 Les collectivités locales à la fois détentrices et gestionnaires d'un important foncier

Tant qu'il n'a pas de recensement parfait sur l'utilisation du sol relevant des collectivités locales en Chine, on ne peut ici que présenter quelques cas d'études pour essayer de cerner les problèmes existants et souligner toutes les contradictions et les ambiguïtés des politiques foncières.

Le premier cas, d'après le site Internet de l'Etat (www.gov.cn) et le journal « *People Daily* »⁴⁴, en août 2006, le Bureau Administratif des Ressources du Territoire et des Immobiliers (BARTI) de Guangzhou, a repris les droits d'utilisation des sols qui avaient été laissé sans utilisation pendant des années. Il s'agit de 43 parcelles de 823 000 m². C'est la troisième fois que la municipalité reprend à une grande échelle, le droit d'utilisation des sols qui "dormaient". Le point sensible de cette opération,

⁴³ Sun R. F., « Le troisième recensement va démarrer sur l'utilisation du sol par des organismes du pouvoir central », *China Business News*, 30 octobre 2006, p. A1.

⁴⁴ Li G., « 43 parcelles des terrains qui dorment sont repris impérativement pour leurs droits d'utilisation du sol », *People Daily*, 1^{er} septembre 2006, p. 10.

c'est que, parmi ces terrains repris, il y a une trentaine de parcelles qui appartiennent à des organismes gouvernementaux, ou à des promoteurs immobiliers dépendant des organismes de la municipalité ou de la province, par exemple, le Bureau des télécommunications, le Bureau de police, la Direction préfectorale des ressources humaines, etc. Ces fonciers laissés inutilisés concernent encore ceux qui sont affectés pour l'administration locale et pour les constructions des écoles supérieures. La plus grande parcelle est celle appartenant à une entreprise d'utilité publique⁴⁵, atteignant 345 692 m². La majorité de ces terrains repris, a été effectuée au cours des années 1990, et dans la plupart des cas, fut soumise à cession par Accord (cf. infra, p. 70). Dans le cas où les capitaux seraient insuffisants, les utilisateurs (promoteurs) mis dans l'incapacité de réaliser la construction sur le sol. Ils sont alors obligés de retarder ou d'abandonner les projets ordinaires.

Cette information nous conduit à nous interroger sur les questions suivantes :

Quels outils juridiques peuvent être utilisés par l'Etat pour contrôler et surveiller l'utilisation du sol par une collectivité locale ? Il semble impossible de dépendre d'une autogestion spontanée de la municipalité.

Comment peut-on compter et mobiliser les fonciers qui "dorment" et dépendent des collectivités locales ? Selon la loi, les terrains laissés inutilisés, plus de deux ans, seront repris par l'Etat. Mais pourquoi alors autant de terrains sont-ils devenus des friches, depuis plus deux ans, même dix ans et peuvent être encore détenus par des utilisateurs publics ? Pourquoi ne les confisque-t-on pas en vertu de loi ? Nous verrons plus loin les réponses envisagées récemment par l'Etat chinois.

Dans le deuxième cas, selon la « Liste de projets de construction restreints » et la « Liste de projets de construction prohibés », annoncées⁴⁶ le 12 décembre 2006, nous remarquons, d'une part, que l'Etat commence à contrôler et à approuver, le cas échéant, les projets d'utilisation du sol destinés à la construction des nouveaux

⁴⁵ La Compagnie générale en service du métro de la Province de Guangzhou

⁴⁶ Par le MTR et la Commission Nationale du Développement et de la Réforme (CNDP)

bâtiments de bureaux pour les structures du pouvoir central ou des collectivités locales. D'autre part, les projets de construction comme le "centre d'éducation" pour des organismes administratifs nationaux ou locaux et des entreprises d'Etat ou collectives, ne seront pas autorisés pour l'instant et ni pour le futur. Cette interdiction est réaffirmée une nouvelle fois par le « Plan Général d'Utilisation du Territoire National (PGUTN) de 2007 » ⁴⁷.

Les problèmes graves d'utilisation du foncier, comme la sous-utilisation ou l'appropriation illégale du sol par des organismes détenteurs du pouvoir public, sont l'objet d'une forte préoccupation pour les législateurs chinois. Quand l'utilisateur du sol est lui même l'organe exécutif en matière de foncier, peut-il réussir à s'autocontrôler et s'auto-surveiller ? Quels sont les opérations ou les outils juridiques nécessaires pour permettre au pouvoir central et aux pouvoirs locaux d'encadrer leurs actions foncières ? Existe-t-il un système juridique pour sanctionner les responsables, en cas d'une utilisation illicite du sol?

Enfin, le troisième cas, renvoie à la question posée sur la mobilisation du sol appartenant aux organismes de collectivités locales. Le moyen qui s'applique souvent en ce cas là, est la cession, par accord entre la collectivité locale et le promoteur, soit public, soit privé. Mais, dans la plupart des cas, le droit d'utilisation de ces terrains est alloué par l'Etat à titre quasi gratuit. C'est en fait une forme de fuite des biens étatiques.

Quand les collectivités locales, à la fois detentrices et gestionnaires d'un important foncier, entreprennent la transaction sur leur propre droit d'utilisation du sol, comment peut-on compter sur elles d'avoir un processus d'aliénation légale ? Pourquoi, ne pas le reprendre par la collectivité hiérarchiquement supérieure ou par l'Etat, et les incorporer au système de la cession publique, celle par exemple de l'Appel d'offre ou de l'Adjudication, ou encore de l'Affichage (*guapai*) ⁴⁸?

⁴⁷ Promulgué le 26 avril 2007 par le MTR.

⁴⁸ Voir Chapitre II – 3. Les Cessions publiques : vers un contrôle des cessions para -légales par Appel d'offre, Adjudication ou Affichage, p. 84.

3.3 Le foncier des entreprises publiques, un exemple de *danwei* s'agissant du renouvellement urbain

Avec le système de *danwei* en Chine, l'appartenance des ressources foncières des entreprises publiques a été donnée par l'Etat depuis la révolution. Des procédures menées souvent comme l'allocation gratuite par l'Etat, donnent le droit d'utilisation du sol à l'utilisateur, à la condition préalable que le terrain soit strictement utilisé par l'utilisateur lui-même. Toutes les grandes ou moyennes entreprises publiques possèdent ensemble un important foncier.

C'est là une possibilité de mobilisation foncière en réponse au renouvellement urbain. Cependant elle s'accompagne toujours de multiples difficultés lorsque le foncier relève de grands *danweis* comme les grandes usines nationales, les universités, les établissements de service public, etc.

On sait que le droit d'utilisation du sol alloué administrativement aux *danweis*, concerne souvent de nombreux terrains qui restent inutilisés pendant longtemps ou caractérisés par une très faible densité de construction. A partir des années 1990, à la suite de la réforme du système d'utilisation du sol, la valeur foncière commence à être entendue par les responsables des *danweis*. Ainsi, le développement socio-économique promeut l'accroissement des besoins de construction dans ces unités de travail. A cette époque, élargir directement la sphère de *dawei* est presque devenue impossible, pour les établissements situés en ville. De manière obligatoire, en vu de satisfaire les nouveaux besoins du développement, les *danweis* s'insèrent dans le cadre du renouvellement urbain et de l'étalement urbain, soit par la densification et l'amélioration de disposition des bâtiments des quartiers anciens, soit pour trouver en périphérie urbaine d'autres terrains pour y localiser les nouveaux employés et équipements.

Par exemple, l'Université d'architecture et de technologie de Xi'an (cf. fig. 10, p.182), une unité de travail complète, se décompose en zone Nord et Sud, en

l'occurrence celle du campus universitaire pour la vie quotidienne des étudiants : étude, habitat, loisir, et celle du quartier pour les professeurs et employés. Presque tous les éléments urbains sont concernés : bâtiment administratif, Hall d'assemblée, crèche, primaire, lycée, hôpital, logements, cantine, bains public, petit marché et magasin, équipements de sport, espace vert, etc. Il y a même une usine de machine-outil dans le campus où les étudiants peuvent faire un stage.

Depuis le début des années 1990, l'université avait commencé la déconstruction-reconstruction des anciens bâtiments d'habitat dégradés dans le quartier Sud. Constructions des années 1950, entre deux et quatre étages, ils concernent de petits appartements ou des chambres avec cuisine et toilette en commun. Ces logements sont devenus obsolètes par rapport aux besoins d'habitat des familles. Au nom de l'amélioration des conditions d'habitat, s'adaptant aux normes d'urbanisme et d'aménagement du quartier résidentiel, l'université avait alors lancé plusieurs projets de renouvellement urbain pour finalement densifier le quartier par des constructions de six ou sept étages, voire des tours d'une vingtaine d'étages, situées aux bords Nord et Ouest du quartier.

Au milieu des années 1990, suite à l'accroissement du recrutement des élèves universitaires, le campus universitaire a été complètement réorganisé, à l'exception de quelques bâtiments de la période soviétique, toujours importants pour la mémoire, la culture et l'histoire de l'université. Les nouvelles résidences étudiantes et les bâtiments d'enseignement sont construits sur les anciens sites, avec la création d'espaces verts et les reconstructions d'équipements de sports et de loisirs.

Outre ces opérations de renouvellement urbain, l'université avait obtenu en 2006⁴⁹ le droit d'utilisation du sol d'une grande usine sidérurgique nationale en faillite, par le procédé de la vente aux enchères. Sur ce terrain, elle a alors construit un nouvel campus universitaire et a implanté de nouvelles industries et services ; en favorisant une urbanisation conciliant le renouvellement urbain et l'étalement urbain.

⁴⁹<http://www.ncjs.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=5055>, *China Building Materials News*, 11 janvier 2006.

4. La nécessité d'un cadre juridique pour la gestion de la ressource foncière

C'est en 1986 qu'une « Loi sur la gestion foncière de la République Populaire de Chine (RPC) » fut adoptée et décrétée par la 16^e séance du 6^e congrès du Comité Permanent de l'Assemblée Populaire Nationale (CPAPN). Elle offrait une première base juridique concernant la gestion foncière, dont la prise en compte dans le champ de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme allait faire l'objet d'importantes modifications au cours des décennies suivantes.

4.1 La « Loi sur la gestion foncière » de 1986 tente de répondre à un véritable vide juridique

Au début des années 1980, à la phase du fait développement économique chinois, l'essor de la construction urbaine avait absorbé une surface tellement considérable qu'elle mettait en évidence les contradictions entre les disponibilités en ressources foncières et les nombreux besoins de la population. A cette époque, la disponibilité des terrains urbains et ruraux relevait de divers organismes et collectivités publiques. Il s'ensuivait donc de nombreux problèmes quant à la gestion du foncier :

- La structure des gestionnaires n'était pas encore élaborée et leurs responsabilités restaient très confuses ;
- Les dispositions et règlements étaient déterminées discrétionnairement ;
- L'enregistrement systématique par des archives cadastrales des terrains urbains n'existait pas encore ;
- Les pouvoirs publics ne disposaient pas de données précises sur les ressources foncières ;

- Les limites et l'appartenance du droit d'utilisation du sol des terrains voisins souvent imprécises généraient beaucoup de démêlés ;
- L'utilisation abusive de terrains urbains et ruraux connaissait des dimensions considérables et les terrains cultivés se réduisaient fortement.

En réponse à ces constats, l'Etat promulgue, le 25 juin 1986, la « Loi sur la gestion foncière », qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1987. C'est le premier texte, depuis la fondation de la RPC, qui prévoit une gestion systématique des ressources territoriales et une régulation des relations foncières entre les acteurs et utilisateurs variés. Sa promulgation est un symbole historique du déclenchement de la réforme radicale du système de la gestion foncière chinoise. A partir de ce moment, la gestion foncière a incorporé dans un système législatif, les trois aspects suivants :

- élaborer un système unitaire de gestion des terrains urbains et ruraux ;
- jeter les bases d'un schéma structurel relatif aux lois et règlements sur la gestion foncière ;
- réagir contre les désordres caractérisant l'utilisation du foncier.

4.2 Les adaptations de la loi de 1986 à un contexte à qualifier évolutif

A la suite de l'intense développement économique chinois, et de ses impacts socio-économiques, la « Loi sur la gestion foncière » a été soumise à une série de modifications.

4.2.1 Vers un assouplissement de l'utilisation du foncier en 1988

En 1988, une première modification bouleverse le système de l'utilisation du foncier, en réponse à la forte pression immobilière dans les villes les plus dynamiques. A cette fin, la Chine a expérimenté, pour la première fois une **utilisation du foncier à**

titre onéreux, dans des villes comme Shanghai et Shenzhen. Puis, dans d'autres villes du pays, qui furent encouragées à suivre ces exemples. L'utilisation du sol à titre onéreux était devenue une question clé, qui devait ensuite être entérinée par le système juridique.

Pour ce faire, en avril 1988, un « Amendement à la Constitution » permet l'existence et le développement du secteur privé. Il fut adopté par la première séance du 7^e congrès de l'Assemblée Populaire Nationale (APN). D'après cet amendement, la phrase « interdire la location des terrains » (au sein de la 4^e section de l'article 10 de la Constitution) fut supprimée. Une nouvelle disposition fut ajoutée : « le droit d'utilisation du sol peut être transféré conformément à la loi ».

Suit à l'« Amendement à la Constitution », la « Loi sur la gestion foncière » a été modifiée une première fois le 29 décembre 1988, adopté lors de 7^e congrès du CPAPN. La phrase « interdire la location des terrains » a été supprimée et les phrases suivantes ont été ajoutées : « le droit d'utilisation du sol de propriété étatique et de propriété collective peut être transféré légalement », « le pays applique, en vertu de la loi, le système de l'utilisation du sol de propriété étatique à titre onéreux ». Simultanément, des modifications ont été effectuées sur les contenus suivants : l'approbation et l'examen de l'utilisation des terrains agricoles, la pénalisation sur la cession illégale du droit d'utilisation du sol et l'abus de terrains cultivés, etc.

Cette profonde modification de principe est accompagnée, le 19 mai 1990, par une réglementation du Conseil des Affaires d'Etat (CAE) : « Règlements provisoires sur la cession et le transfert du droit d'utilisation du sol de propriété étatique en secteur urbain », ainsi que par les « Mesures temporaires pour la gestion du développement et de l'exploitation par les investisseurs étrangers sur les grandes superficies de terrains ». Puis, en juillet 1994, un autre texte, la « Loi sur la gestion de l'immobilier urbain de la RPC », régit la gestion des terrains urbains et le développement immobilier, par le biais du droit d'utilisation du sol à titre onéreux.

Une étape fondamentale est franchie au début des années 1990, qui fait du foncier un produit marchand, grâce à la mise en vente du droit d'utilisation du sol.

4.2.2 Une deuxième modification en 1998 veut sauvegarder les espaces agricoles

La poursuite de l'urbanisation et du développement économique chinois, et notamment la création abusive de « zones d'activités » (*kaifa qu*), se sont traduits par la perte d'un énorme potentiel de terres agricoles. Face à ce phénomène, la « Loi sur la gestion foncière » se révélait incompétente, faute de stipulations strictes, concernant par exemple la limitation des transferts de terrains agricoles en terrains constructibles ou les mesures de contrôle des actions foncières illicites, les outils unifiés sur la réquisition de terrains, etc.

Pour faire face à ces préoccupations, l'Etat a adopté, le 15 avril 1997, la « Circulaire visant à contrôler davantage la gestion foncière et à sauvegarder les terrains cultivés »⁵⁰. Il a cessé ensuite de délivrer des autorisations aux projets de construction non-agricoles par la réaffectation de terrains cultivés. Pendant cette période, la Chine attendait en effet une nouvelle modification de la « Loi sur la gestion foncière ».

Le 29 août 1998, la « Loi sur la gestion foncière » a été promulguée lors de la 4^e séance du 9^e congrès du CPAPN et fut entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Les modifications ne portent pas seulement sur quelques articles particuliers, mais de manière profonde le mode de gestion foncière et d'utilisation du sol. Il est à noter que cette loi répondait à de fortes demandes au sein de la population chinoise. Encore faudra-t-il s'interroger dans cette recherche sur l'effectivité de sa mise en œuvre.

⁵⁰ La circulaire n° 11 de l'Etat, fut adoptée par la Comité Central du Parti Communiste Chinois (CCPCC) et le CAE.

4.2.3 Modulation des pratiques autoritaires de l'Etat en 2004

Au nom de ce qu'il considérait comme l'intérêt général, l'Etat a abondamment utilisé la procédure de réquisition du foncier pratiquement sans indemnisation. Une troisième modification de la « Loi sur la gestion foncière » est survenue le 28 août 2004. Un autre « Amendement à la Constitution » fut adopté le 14 mars 2004 lors de la 2^e séance de 10^e congrès de l'APN. Jusqu'alors, l'article 10 de la Constitution « permettait aux exigences des intérêts publics, le droit d'utilisation du sol qui pouvait être **réquisitionné** légalement par l'Etat ». Ce texte est modifié selon les termes « le droit d'utilisation du sol peut être **réquisitionné** ou **exproprié** légalement par l'Etat ». Le 28 août 2004, la 11^e séance de 10^e congrès du CPAPN a approuvé la troisième modification sur la « Loi sur la gestion foncière », dont la 4^e section de l'article 2 a été modifiée comme tel : « soumis aux exigences des intérêts publics, le droit d'utilisation du sol peut être **exproprié ou réquisitionné** légalement par l'Etat, parallèlement, une compensation doit être versée, en vertu de la loi ». De plus, le terme "réquisitionner" des autres articles de la loi est partout remplacé par le terme "exproprier". Il s'ensuit que la modification de la « Loi sur la gestion foncière » en 2004 a donné un fondement juridique au système d'expropriation foncière.

Cette suite de modifications de la « Loi sur la gestion foncière », depuis deux décennies, traduit un effort considérable d'adaptation de la législation à des contextes socio-économiques qui évoluent très rapidement. On sait que dans les pays occidentaux, ces adaptations se sont effectuées sur des durées sensiblement plus longues.

Si la « Loi sur la gestion foncière » remplit une fonction indispensable pour organiser le "marché foncier" chinois, il reste certain que ce texte continue de faire face aux nouveaux problèmes qui émergent face au fait du développement économique chinois. Ils obligent à une évolution systématique des règles sur l'utilisation du sol et en conséquence des lois, celles-ci sont souvent menacées dans leurs applications par les différents acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme.

Chapitre 2

Les divers modes d'accession au droit d'utilisation du sol

- 1. L'allocation du droit d'utilisation du sol**
- 2. La cession par Accord : un mode courant mais réduit progressivement par l'Etat**
- 3. Les Cessions publiques : vers un contrôle des cessions para-légales par Appel d'offre, par Adjudication ou par Affichage**
- 4. En 2006, deux normes nationales perfectionnent le système de cession du droit d'utilisation du sol**
- 5. Quelques notions supplémentaires pour mieux comprendre le système du "marché foncier" de la Chine**

CHAPITRE II

—

LES DIVERS MODES D'ACCESSION AU DROIT D'UTILISATION DU SOL

Avant « la réforme et l'ouverture » de la Chine (1978), l'accession au droit d'utilisation du sol était généralement effectuée selon le mode de l'Allocation par le gouvernement⁵¹. Au fur et à mesure de la restructuration et de l'amélioration du système économique de marché, le mode de la cession est devenu le moyen principal d'accession au droit d'utilisation du sol de propriété étatique. Mais, par nécessité, le mode de l'Allocation existe parallèlement au mode de la cession, ce qui constitue finalement en Chine un système d'accession au droit d'utilisation du sol à "double voie".

Par ailleurs, il convient ici de diviser le mode de la cession en deux groupes, les **cessions par Accord**, et les **cessions publiques**, celles-ci regroupent les cessions par Appel d'offre, par Adjudication, ou encore par Affichage.

1. L'allocation du droit d'utilisation du sol

L'article 22 de la « Loi sur la gestion de l'immobilier urbain de la République Populaire de Chine (RPC) » promulguée le 5 juillet 1994 stipule que l'Allocation du droit d'utilisation du sol est une procédure déléguée à la collectivité territoriale, au-dessus du niveau du district, qui attribue le droit d'utilisation du sol de propriété étatique à l'utilisateur. Cette Allocation peut se faire à titre gratuit (Allocation à titre gratuit), ou être soumise à un paiement par l'utilisateur en compensation (Allocation avec compensation).

⁵¹ Gao F.P., Huang W.S., *Nouvelles recherches sur l'immobilier*, China Legal publishing House, 2002, p. 118.

Selon les prescriptions législatives, les terrains destinés aux fonctions suivantes peuvent être alloués pour le droit d'utilisation du sol. Ce sont : les terrains destinés aux organismes dépendant du pouvoir central, aux bases militaires, aux infrastructures urbaines, aux réalisations d'utilité publique, les terrains destinés aux projets majeurs soutenus par l'Etat sur le sujet de l'énergie, du transport, d'ouvrage hydraulique, etc., et les autres terrains stipulés par les lois ou les règlements administratifs⁵².

Le tableau ci-dessous montre une tendance à la réduction continue de l'utilisation du sol par Allocation. En particulier, depuis 2003, lorsque le gouvernement chinois a commencé à renforcer la gestion de l'offre de terrains à usage lucratif (*jingyingxing yongdi*) pour parfaire les mécanismes du "marché foncier"⁵³.

Tableau 8 - L'offre foncière totale par Allocation (2000 – 2005)

Allocation	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Lots	160 284	141 168	104 491	48 334	36 844	30 581
Surface (ha)	80 568,59	73 979,54	88 052,10	65 258,16	62 053,99	64 623,39

Source : LIU Kun, d'après les Annuaire du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.
Édition de l'« Annuaire du territoire et des ressources de la Chine ».

1.1 Une confusion sur le droit d'utilisation du sol par Allocation

En Chine, l'Allocation du droit d'utilisation du sol a une longue histoire comparée au mode de la Cession. Néanmoins, il y a peu d'études approfondies relatives aux aspects juridiques de l'Allocation. Il en résulte donc des confusions sur des aspects fondamentaux concernant la connaissance théorique ou pratique.

C'est pour réduire les coûts d'investissement dans le développement des constructions d'utilité publique que l'Etat chinois utilise encore le système d'Allocation du droit d'utilisation du sol, malgré la création du système de cession du

⁵² Art. 54, « Loi sur la gestion foncière de la République Populaire de Chine » ; Art. 23, « Loi sur la gestion de l'immobilier urbain de la République Populaire de Chine ».

⁵³ C'est-à-dire d'appliquer complètement le système de cession publique pour le droit d'utilisation des terrains à usage lucratif.

droit d'utilisation du sol.

Avant « la réforme et l'ouverture » de la Chine, il n'y avait que l'Etat qui investissait dans les œuvres d'utilité publique, et l'Allocation à titre gratuit s'appliquait dans la majorité des cas. Mais après cette époque, la source des investissements peut être variée. Notamment, il y a de plus en plus d'entreprises publiques qui participent au développement des services publics, et l'Allocation avec compensation est fréquemment utilisée dans les faits. En dépit de l'existence de ces deux types de formule, l'opinion courante en Chine est que l'accession à ce droit d'utilisation du sol alloué se fait toujours à titre gratuit⁵⁴. Cette opinion génère des problèmes lors du transfert du droit d'utilisation du sol dans des cas particuliers (Voir annexe I). Les études sur l'Allocation du droit d'utilisation du sol revêtent une grande importance pour protéger les intérêts des utilisateurs et les intérêts du propriétaire, l'Etat.

1.2 Le transfert du droit d'utilisation du sol alloué dans le cas de la réforme institutionnelle des entreprises d'Etat

Les terrains dont les droits d'utilisation du sol sont alloués par le gouvernement sont dans la plupart des cas occupés par les unités de travail, les *danweis*, qui incluent les entreprises publiques d'Etat.

A partir de 1998, une réforme institutionnelle des entreprises publiques d'Etat fut développée en Chine. Cette réforme consiste en un transfert de la propriété des entreprises publiques vers une propriété parapublique (*minying*) ou privée. Mais, c'est très souvent une privatisation de ces entreprises d'Etat. Dans un pays socialiste, le poids de ce type d'entreprises est considérable. Simultanément, cette réforme concerne les biens publics des entreprises, notamment le droit d'utilisation du sol qui leur avait été alloué par l'Etat durant les années 1950-60. Dans le cadre de cette réforme, le traitement du droit d'utilisation du foncier concerné est devenu une

⁵⁴ *Loi foncière*, rédigée par Wang X.L., Law Press·China, 2003, p.162 ; Gao F. P., Huang w. S., *op.cit.*

problématique importante. Pour l'Etat et la collectivité territoriale, c'est tout à fait logique de reprendre gratuitement ces terrains alloués. Mais, dans cette hypothèse, les droits et intérêts des entreprises publiques (y compris l'ensemble des employés et des ouvriers), qui ont été soumises au paiement de compensations pour leur droit d'utilisation du sol alloué et qui ont investi pour le développement du territoire, ne peuvent pas être assurés. Ces intérêts collectifs seront facilement négligés face aux "intérêts nationaux" invoqués par les collectivités territoriales, ce qui est en fait une source de corruptions des fonctionnaires et enfin un risque de fuite des biens nationaux.

En 1999, d'après la circulaire n°89 de l'ancien Comité national de Commerce, « Si les entreprises d'Etat appliquant la réforme institutionnelle possèdent les terrains alloués, les bénéfices fonciers peuvent servir à payer le coût de revient de cette réforme. » Cela a été interprété comme une forme déguisée de faveur pour les personnes (investisseurs) qui s'intéressent à l'achat des biens de ces entreprises. En pratique, les "terrains" sont souvent mis gratuitement dans les "poches" des acheteurs.

En février 2001, la circulaire n°44 du Ministère du Territoire et des Ressources (MTR) a stipulé que : avant de céder le droit d'utilisation de ce type de terrains alloués, une évaluation professionnelle sur leur valeur foncière doit être exigée, afin de fixer raisonnablement un prix de cession du droit d'utilisation du sol. Le bien foncier des entreprises d'Etat représente une partie de leurs droits et intérêts. Donc, en cas de réforme institutionnelle, le droit d'utilisation du sol doit faire l'objet d'une cession à titre onéreux, mais ne doit jamais être "donné" gratuitement. Malheureusement, en réalité, le MTR a fixé un prix plancher de cession à 300 yuans/mu (soit 0,045euro/m²). Il en résulte alors une cession assimilable à une gratuité à cause de ce faible prix.

Puis, en 2002, un autre document a été publié par le MTR visant à éviter cet effet pervers. Il stipule que « dans le cas de la réforme institutionnelle des entreprises publiques, pour celles qui sont concernées par le transfert du droit d'utilisation du sol, le montant du transfert doit être fixé au minimum à 40% du "prix de marché" de ce

foncier ». Mais, afin de promouvoir la réforme, la circulaire n° 859 de la Commission de Contrôle et de Gestion des Biens Publics (CCGBP) stipule en décembre 2002, que « les entreprises nationales, après la réforme institutionnelle, peuvent encore occuper les terrains alloués ». Ce qui, en réalité, rend invalide "le seuil de 40%".⁵⁵

A cause de ces lacunes des régimes fonciers, un grand nombre d'entreprises souvent industrielles et occupant une bonne localisation, cèdent le droit de jouissance de leurs terrains à des prix très modiques. Après avoir vendu les équipements et dispersé les employés et les ouvriers avec de très faibles indemnités, ces entreprises, qui détiennent gratuitement une grande surface de terrains cotés, se sont pour beaucoup d'entre elles, tournées vers l'immobilier. En fait, beaucoup d'entreprises d'Etat ont effectué la réforme institutionnelle pour obtenir quasi gratuitement le "foncier", élément permettant la spéculation immobilière. C'est donc une forme grave de fuite des biens nationaux.

D'après un règlement juridique mis en œuvre le 1^{er} février 2004 qui porte sur la gestion du transfert du droit de propriété des biens nationaux (concernant seulement le droit de jouissance du sol), les biens nationaux doivent faire l'objet d'une transaction sur le marché. Le CCGBP étudie la faisabilité de cette mesure avec les trois grands établissements qui s'occupent des transactions du droit de propriété immobilière et du droit d'utilisation du sol⁵⁶. D'après l'enquête, cette mesure n'a pas eu de bon résultat à Shanghai. Deux tiers des biens mis en vente dans ces établissements de transaction sont des biens nationaux, mais de fait, les transactions réussies sont très faibles. C'est parce que, normalement, lorsque les entreprises nationales cèdent leur droit d'utilisation du sol, elles demandent aux futurs acheteurs de s'occuper en même temps de la réinstallation des employés. Jusqu'à l'année 2005, il n'y a pas eu de stratégie fondamentale pour résoudre ces questions foncières au cours de la réforme institutionnelle des entreprises nationales.

⁵⁵ « Les phénomènes désordonnés existent encore en réalité, l'appartenance du sol des entreprises nationales est devenue un grand problème difficile à résoudre », *China Business Journal*, 14 mai 2005.

⁵⁶ Les établissements publics appartiennent aux collectivités territoriales.

Pour résoudre ces problèmes complexes, un accord a été signé entre le MTR et le CCGBP. Selon le texte relatif aux « Avis concrets concernant la réforme institutionnelle des entreprises nationales » du 19 décembre 2005, il est exigé soit une évaluation professionnelle de la valeur du bien et une vente aux enchères, soit un paiement compensatoire pour renouveler le droit d'utilisation du sol concerné.

1.3 Le droit d'utilisation du sol de propriété étatique par Allocation dans le cas d'une entreprise publique en faillite

Dans un document intitulé « Réponse officielle de la Cour Suprême sur la question de savoir si le droit d'utilisation du sol de propriété étatique par Allocation est concerné par les biens du banqueroutier, etc. » (octobre 2002), une clause indique que le droit d'utilisation du sol par Allocation d'une entreprise en faillite n'appartient pas aux biens du banqueroutier. Si l'entreprise subit la faillite, ce droit d'utilisation du sol sera repris et traité par le gouvernement conformément aux lois.

Cette réponse en fait lèse sérieusement les intérêts des entreprises en faillite dans le cas de l'accession au droit d'utilisation du sol par **Allocation avec compensation**, pour plusieurs raisons⁵⁷.

La première est que cette réponse de la Cour Suprême s'appuie sur l'article 47 des « Règlements provisoires sur la cession et le transfert du droit d'utilisation du sol de propriété étatique en secteur urbain ». Or cet article ne s'applique qu'à la situation du droit d'utilisation du sol par **Allocation à titre gratuit**. Cet article stipule que « s'agissant du droit d'utilisation du sol par Allocation à titre gratuit, si l'utilisateur est en situation de déplacement, de dissolution, de licenciement, de faillite ou autre, la collectivité municipale ou du district peut retirer ce droit et le céder conformément aux dispositions relatives des règlements ». Comme nous l'avons

⁵⁷ D'après, Luo Y.D., *Les études des questions juridiques relevant de l'allocation du droit d'utilisation du sol*, http://www.law-lib.com/lw/lw_view.asp?no=2080

souligné, la majorité des accessions au droit d'utilisation du sol par Allocation se fait par la formule de l'Allocation avec compensation. Donc, cela signifie que la Cour Suprême ne différencie pas les deux types d'Allocation, gratuite ou avec compensation, ce qui relève d'une méconnaissance de l'évolution de la pratique de l'Allocation du droit d'utilisation du sol.

La deuxième raison concerne les compensations, les frais et l'investissement engagés par l'utilisateur du terrain. Lors que la collectivité territoriale reprend gratuitement le droit d'utilisation du terrain en question, c'est essentiellement comme si elle confisquait cette partie d'investissement. Après la cession du droit d'utilisation de ce terrain, le gain de la collectivité locale sur la part d'investissement de l'ancien utilisateur peut être considéré comme un bénéfice illicite.

La dernière raison concerne les intérêts des employés et ouvriers des entreprises en faillite. Si la collectivité territoriale reprend gratuitement le droit d'utilisation du sol alloué avec compensation, elle confisque également une partie des biens de l'entreprise en faillite, donc, elle diminue les biens de garantie d'entreprise, et finalement lèse les intérêts des employés et ouvriers.

D'après ces analyses, on peut donc dire que la prescription susdite de la Cour Suprême n'est ni rationnelle, ni légale. Quand la collectivité territoriale reprend le droit d'utilisation du sol d'une entreprise en faillite, il faut rembourser les frais concernant l'accession de ce droit alloué à l'entreprise.

2. La cession par Accord : un mode courant mais réduit progressivement par l'Etat

La Cession par Accord est une procédure par laquelle les collectivités territoriales représentant l'Etat et compétentes en matière de foncier, discutent avec les candidats l'obtention du droit d'utilisation du sol au sujet du prix, des délais, des conditions d'utilisation...etc.

Cette procédure a été, jusque courant 2002, le moyen le plus courant pour céder le droit d'utilisation du sol domanial. La procédure se déroule principalement de la façon suivante : d'abord, le promoteur qui cherche à obtenir le droit d'utilisation du sol et le détenteur actuel du droit d'utilisation s'accordent sur le montant de cession. Puis le promoteur et l'administration locale discutent pour arriver à un accord sur la cession du droit d'utilisation du sol. S'il existe un système de supervision administrative régulant cette procédure, ces cessions ne sont pas rendues publiques et entraînent facilement des transactions "illicites" et de la corruption.

On voit bien que la mise en œuvre de ces cessions est, en réalité, une série de négociations "de boîte noire". Il n'y a pas de discussion publique sur le prix de la cession, il n'existe pas non plus de procédures publiques et de règles déterminées pour fixer un juste prix. « Quels types de droits d'utilisation du sol peuvent-ils être cédés par Accord ? Comment fixer le prix en question lors de la cession par Accord ? Aucune règle précise n'était définie sur ce point avant 2002. Les marges manœuvres dépendent donc généralement de la relation et des artifices de la négociation entre les deux parties contractantes. A la faveur de ces situations peu claires, les promoteurs peuvent obtenir le droit d'utilisation du sol à un prix très modique, considérablement inférieur au prix du "marché", en faisant "une bonne communication" auprès des fonctionnaires importants qui ont le pouvoir de décision sur l'autorisation de ces accords.», affirme Monsieur MA J.⁵⁸, chef de projet d'une entreprise immobilière moyenne de Beijing.

⁵⁸ Entretien n° 4, décembre 2005, Beijing.

Le 9 mai 2002, le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR) a promulgué un règlement concernant les « Prescriptions sur les cessions par Appel d'offre, par Adjudication et par Affichage du droit d'utilisation du sol de propriété étatique ». On l'appelle la circulaire n°11 du MTR. Il stipule qu'à partir du 1^{er} juillet 2002, la cession du droit d'utilisation de toute sorte de foncier à usage lucratif destiné au commerce, au tourisme, au loisir, au logement privé, etc.... doit obligatoirement se faire par Appel d'offre, par Adjudication ou par Affichage. Cette prescription réduit considérablement les domaines cessibles par Accord. Puis, dans la circulaire n°21 du MTR, entrée en vigueur le 1^{er} août 2003, qui intitulé « Prescriptions sur la Cession par Accord du droit d'utilisation du sol de propriété étatique », le MTR redéfinit plus strictement les termes de l'approbation et l'exécution de ce mode de la cession.

D'après les tableaux ci-dessous, la cession du droit d'utilisation du sol par Accord a diminué progressivement à la suite d'une série de macro-contrôles sur l'utilisation du terrain à usage lucratif, notamment à partir de 2003, moment où la circulaire n°21 du MTR a été mise en oeuvre. Cette dernière visait à approfondir le système de cession publique et à agrandir son domaine d'exécution. Pourtant, la cession par Accord reste le mode d'utilisation dominant : en 2005, 65,4% des opérations étaient encore des cessions par Accord, contre 34,6% de cessions publiques (Tableau 10).

Tableau 9 - Les proportions en lots comparées sur la cession par Accord et la cession publique, (2000 – 2005)

	(% sur lot)					
Cessions	2000	2001	2002	2003	2004	2005
par Accord	83,8	85,3	84,0	75,9	74,7	72,6
publiques	16,2	14,7	16,0	24,1	25,3	27,4
Total (lot)	118 846	170 157	242 763	207 387	184 850	162 112
Total (ha)	48 633,22	90 394,12	124 229,84	193 603,96	181 510,36	165 586,08

Source : LIU Kun, d'après les Annuaire du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.

Tableau 10 - Les surfaces et leurs proportions comparées sur la cession par Accord et la cession publique, (2003 – 2005)

	(Ha)		
Cessions	2003	2004	2005
Cessions par Accord	139 433,67 (72,0%)	129 083,07 (71,1%)	108 367,68 (65,4%)
Cessions publiques	54 170,30 (28,0%)	52 427,29 (28,9%)	57 218,40 (34,6%)
Total	193 603,97	181 510,36	165 586,08

Source : LIU Kun, d'après les Annuaires du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.

Note : les données sur les surfaces de chaque type de cessions sont publiées à partir de 2003

Il semble que le processus de la réforme sur la cession par Accord en Chine est compliqué. Pour mieux comprendre, nous avons présenté ci-dessous un tableau présentant les éléments clés de chaque changement important. Il met en évidence le jeu des stratégies entre l'Etat central et les collectivités territoriales, et trace l'évolution qui traduit les réformes politiques ou juridiques en Chine : Etat → local → Etat → local → Etat. Nous présentons ensuite plus dans le détail les problèmes et les stratégies au cours de cette réforme.

Tableau 11 - Le processus de la réforme en matière de cession par Accord

09/05/2002	circulaire n°11, MTR (Etat)	stipule que le droit d'utilisation de toute sorte de foncier à usage lucratif destiné au commerce, au tourisme, au loisir, au logement privé, etc., doit se faire par les cessions publiques. Elle réduit considérablement les domaines cessibles par Accord.
28/06/2002	arrêté n°33, DGMB* (Local)	redonne aux promoteurs les cinq opportunités pour l'acquisition du droit d'utilisation sur les terrains à usage lucratif par Accord.
05/06/2003	circulaire n°21, MTR (Etat)	redéfinit plus strictement les termes de l'approbation et l'exécution de ce mode de la cession.
17/01/2004	arrêté n°4, DGMB (Local)	supprime toutes les occasions illégales pour la cession par Accord.
30/03/2004	circulaire n°71, MTR (Etat)	stipule qu'après le 31 août 2004, l'autorisation à la cession par Accord n'est plus valable sur le foncier à usage lucratif .

Source : LIU Kun, 2008. *DGMB - la Direction Générale de la Municipalité de Beijing

2.1 Un désordre à Beijing au cours de la réforme pour régler la procédure d'Accord : l'arrêté n°33 de la municipalité

Après la sortie de la circulaire n°11 du MTR, la municipalité de Beijing selon ses propres besoins initiaux a promulgué conjointement l'arrêté n°33 par la Direction Générale de la Municipalité de Beijing (DGMB) du 28 juin 2002, relatif aux « Prescriptions sur l'interdiction des cessions par Accord du foncier à usage lucratif ». Bien que ce document ait annoncé officiellement « l'arrêt des cessions par Accord du droit d'utilisation du terrain étatique », il laisse encore cinq grandes opportunités qui conduisent des milliers de promoteurs à engager une compétition sur l'acquisition des sols. Ces cinq opportunités sont également les cinq circonstances qui permettaient de céder par Accord le droit d'utilisation du foncier lucratif comme suit :

- les projets sur les ceintures vertes ;
- les projets du développement des "Petits Bourgs"⁵⁹;
- les projets d'amélioration de l'habitat insalubre ;
- les projets sur les terrains programmés aux usages industriels ou de high-tech ;
- les autres fonciers à usage lucratif bénéficiant d'une autorisation spéciale de la municipalité de Beijing.

Selon le recensement des organismes compétant, entre la sortie de l'arrêté n°33 de la DGMB et le début de l'année 2004, le volume de terrains concernant la cession par Accord, en un an et demi, correspond au volume auquel le droit d'utilisation du sol aurait dû être cédé légalement par Accord sur une période de cinq ans. Corrélativement, au début de l'année 2004, il n'y a presque plus de terrains disponibles sur "le marché foncier". Dans ce contexte, l'arrêté n°4 de la DGMB promulgué le 31 janvier 2004, relatif aux « Prescriptions complémentaires sur l'interdiction des cessions par Accord du foncier à usage lucratif », rend publiques les transactions foncières.

⁵⁹ "Petits Bourgs" (*xiaochengzhen*) sont les petites villes où la population est moins de 200 000 personnes.

Ce règlement stipule que, « Désormais, les cessions du droit d'utilisation du sol concernant les cinq sortes de foncier à usage lucratif suivantes seront obligatoirement faites par Appel d'offre, par Adjudication ou par Affichage » :

- les terrains constructibles dans la zone de ceinture verte ;
- les terrains constructibles dans les Petits Bourgs ;
- les terrains concernés par des projets d'amélioration de l'habitat insalubre situés dans les zones d'activités ;
- les terrains occupés pour la recherche high-tech (et non la production) qui sont en dehors des "zones d'activités nationales "⁶⁰ et des parcs technologiques.

Ces mesures ont permis les cessions par Accord des droits d'utilisation du sol et ont été supprimées par l'arrêté n°4 de la DGMB. Les experts chinois disent qu'il s'agit d' « un projet transparent pour éviter les cessions illégales ». Mais avant cette volonté de transparence, des détenteurs du droit d'utilisation du sol et des promoteurs immobiliers pour satisfaire leurs intérêts privés, ont réalisé de nombreuses transactions "illicites" au détriment de l'intérêt général.

A Beijing, entre la sortie de ces deux règlements, plus de 10 000 hectares de terrains ont été accaparés par quelques grands promoteurs immobiliers dont 3 000 hectares depuis août 2002 et 7000 hectares en 2003. Qui sont les personnes qui ont réalisé les plus grands profits grâce à ces transactions foncières ? Et qui a finalement payé pour tous ces achats illégaux ?

« A Beijing, avant l'arrêté n°4 de la DGMB, environ 90% d'accession du droit d'utilisation du terrain étatique se faisait par Accord », affirme le président du SOHO Chine, PAN Shiyi.⁶¹

⁶⁰ "Zones d'activités nationales " sont relevant la compétence de l'Etat, mais non de la Municipalité.

⁶¹ SOHO Chine est un promoteur immobilier fondé par M. Pan Shiyi (Président) et Mm Zhang Xin (CEO) en 1995. Voir aussi le tableau 88 - Liste des 10 promoteurs le plus puissants de la Chine, 2008, p. 260.

2.1.1 Qui accapare les terrains convoités ?

Pour les promoteurs cherchant ardemment des transactions publiques justes, la circulaire n°11 du 9 mai 2002 du MTR avait été une bonne nouvelle. Elle stipulait en effet que « La cession des droits d'utilisation de toute sorte de foncier à usage lucratif destiné au commerce, au tourisme, au loisir, au logement privé, etc.... doit obligatoirement se faire par Appel d'offre, par Adjudication ou par Affichage ». Néanmoins, l'arrêté n°33 de la DGMB sorti le 28 juin 2002 (seulement 48 jours après la circulaire n°11 du MTR) redonne aux promoteurs les cinq opportunités pour l'acquisition du droit d'utilisation du terrain par Accord. La sortie urgente de ce règlement signale ainsi aux promoteurs qu'il s'agit de leur dernière chance pour faire fortune, en jouant sur l'absence de stratégies juridiques. C'est pourquoi on constate une forte compétition pour l'accaparement des sols, entre 2002 et 2003 à Beijing.

D'après le recensement des organismes intéressés, de la sortie de l'arrêté n°33 de la DGMB (le 28 juin 2002) à la fin d'octobre 2003, la totalité des terrains cédés pour le droit d'utilisation du sol par Accord est d'environ 10 000 hectares, la Surface Hors Œuvre Brute (SHOB) programmée est de 130 millions de m². En réalité, entre 1992 et 2002, donc durant 10 ans, la totalité des terrains concernant la cession du droit d'utilisation du sol par Accord, n'avait été que de 9 811,4 hectares, et la SHOB concernée n'était que de 140 millions de m².⁶² D'après l'analyse de HU Ruixian, chercheur au laboratoire du Comité du Parti pour la municipalité de Beijing, « ces 10 000 hectares de terrains sont aux mains de véritables "parasites fonciers", les compagnies qui spéculent sur le foncier, et de grandes entreprises immobilières. ».

Ces entreprises du secteur public sont soit directement subordonnées à la municipalité de Beijing, soit étroitement reliées à la collectivité territoriale. Il s'agit par exemple du Group Tianhong, entreprise parapublique subordonnée à la Commission de la Construction des villes & campagnes. C'est aussi le cas du Group

⁶² Chen X., Zhang B.S., « La veille de la réforme, plus cent millions de m² de terrains sont accaparés, qui "manipule" les immobiliers de la capitale nationale », *China News Weekly*, 2 mars 2004.

Shouchuang, entreprise parapublique subordonnée à la municipalité de Beijing, mais aussi Group Zhujiang, grande entreprise de Hongkong possédant une abondante ressource financière, etc. Tous ces terrains sont localisés dans la métropole de Beijing.

Ainsi, ces "parasites fonciers" sont des entreprises qui ne font que spéculer sur le foncier mais n'ont pas d'actions immobilières. La démarche à suivre pour ces entreprises est la suivante : il faut d'abord inscrire une compagnie filiale pour acquérir le droit d'utilisation des terrains cédés. Lorsque cette compagnie réussit à détenir le droit d'utilisation d'un terrain, elle va les revendre pour réaliser un profit spéculatif.

La majorité de ces "parasites fonciers" de Beijing sont des entreprises locales qui possèdent sûrement des relations solides avec les administrations municipales. S'appuyant sur cet avantage, ils acquièrent beaucoup plus facilement le droit d'utilisation des sols que les autres concurrents provinciaux. Si les transactions sur le droit d'utilisation du sol étaient rendues publiques, leurs avantages n'existeraient plus. L'arrêté n°33 de DGMB est donc bien leur dernière chance de faire fortune en utilisant ces lacunes législatives.

Les ressources principales des terrains accaparés par ces entreprises sont les suivantes :

- terrains dans le cadre de "l'amélioration d'habitat insalubre" (*weifang gaizao*) de Beijing. Les droits d'utilisation de ces terrains sont directement affectés par la collectivité de chaque arrondissement ;
- grandes surfaces des terrains réunies petit à petit dans les mains de grandes entreprises qui s'occupent de la "1^{ère} phase d'aménagement du terrain" (*tudi yiji kaifa*, cf. infra, p. 107). C'est parce que ces entreprises sont normalement subordonnées à la municipalité ou au district. Avec ces avantages, elles peuvent toujours facilement acquérir les droits d'utilisation du terrain par la cession à titre gratuit, par la collectivité territoriale depuis plusieurs années. Ces terrains peuvent être aménagés ou construits par ces entreprises elles-mêmes. Ils peuvent aussi être transférés directement à d'autres entreprises sans aménagement ;

- terrains dans la vingtaine de « zones d'activités » créés par les collectivités de district, de bourg et de *xiang* dans la banlieue de Beijing. Le droit d'utilisation de ces terrains peut être cédé par la procédure d'Accord. Les bourgs et les *xiangs* de la banlieue de Beijing permettent aussi qu'après que le droit d'utilisation des terrains de propriété collective ait été approprié, ces terrains soient mis directement sur le "marché foncier" par les promoteurs immobiliers qui en ont obtenu la jouissance.
- terrains qui appartiennent aux anciennes entreprises industrielles. A la suite de l'application du Schéma Directeur de la municipalité de Beijing, une grande partie des anciennes entreprises industrielles situées dans les parties urbaines les plus cotées sont obligatoirement délocalisées. C'est également une ressource importante des terrains dont le droit d'utilisation du sol est alloué par l'administration. De même, en vu de l'Expo 2010 à Shanghai, de très importantes friches industrielles et portuaires situées au centre de l'agglomération seront reconverties à partir de la procédure d'Allocation à titre gratuit.
- les terrains qui appartiennent aux "unités de travail" (*danwei*) du pouvoir central à Beijing. Ces derniers possèdent un grand nombre de terrains dont le droit d'utilisation est acquis par Allocation. Ils peuvent s'autodéterminer et par coopération avec des promoteurs pour être aménagés et construits ;
- les terrains dans les bandes vertes ségrégatives sont créés nécessairement pour la qualité du développement urbain. Ces terrains peuvent aussi être autodéterminés pour leurs utilisations, par la collectivité territoriale.

La plupart de ces terrains accaparés sont concernés dans les cinq types de terrain dont le droit d'utilisation peut exceptionnellement être cédé par Accord, et précisent "les cinq opportunités" laissées par l'arrêté n°33 de la DGMB.

2.1.2 Quels sont les intérêts lésés lors de la cession par Accord ?

Normalement, si le terrain fait l'objet de cession du droit d'utilisation du sol par Accord, le montant de la cession sera beaucoup plus faible que celui par cession publique. D'après les chiffres offerts par le Service des Biens du Département d'Utilisation du Sol du MTR, en 1999, le prix moyen de cession du droit d'utilisation du sol par Appel d'offre, ou par Adjudication est d'environ 8 fois celui négocié par Accord, entre 1992 et 1999⁶³. Monsieur Ma⁶⁴, directeur d'une entreprise moyenne d'immobilier, affirme que si le promoteur connaît bien la collectivité territoriale, le prix d'acquisition du droit d'utilisation d'un terrain, par Accord, est au minimum de moins de 30% du prix du marché.

Le prix de cession du droit d'utilisation du sol avec les autres divers prix payables à la charge des promoteurs devient, finalement, la ressource du fonds compensatoire pour les personnes dont le droit d'occupation foncière est réquisitionné. Il s'agit en général des ruraux. Corrélativement, un prix très modique d'une utilisation du sol détermine une compensation très faible. Par exemple, pour la plupart des bandes vertes ségrégatives occupant les terrains agricoles, les détenteurs du droit d'utilisation de ces terrains sont les paysans. Après la cession par Accord, ces paysans perdant leurs sources de revenu n'obtiennent qu'une maigre compensation. Avant 2004, c'est souvent seulement quelques « mille yuans par mu », soit quelques yuans par m² d'après la valeur moyenne de production par mu.⁶⁵

En relation avec le mode de la cession par Accord, les promoteurs sont classés en deux groupes : celui les grands "détenteurs fonciers" ayant rapport avec la collectivité territoriale mais sans puissance capitale, et celui des "capitalistes" qui ont la puissance financière, mais sans voie d'accès à l'achat du droit d'utilisation du sol.

⁶³ Chen X., Zhang B.S., *op.cit.*

⁶⁴ Entretien n° 4, *op.cit.*

⁶⁵ Selon les règlements, les frais totaux compensatoires ne peuvent pas dépasser 30 fois la valeur moyenne de production par mu durant les dernières trois années. Mais, après 2004, les frais compensatoires peuvent surpasser ce standard afin de maintenir le niveau actuel de vie des paysans.

Durant la période dominée par la cession par Accord, les promoteurs du dernier groupe subissaient cette situation embarrassante. Comme les informations sur la cession du droit d'utilisation du sol par Accord n'étaient pas publiées, on ne savait jamais sur quel terrain elle se trouvait, ni lorsqu'elle avait lieu ni qui l'obtiendrait.

Cette difficulté n'épargne pas le célèbre promoteur provincial "Vanke Group"⁶⁶ qui a réalisé hors de Beijing de grands profits. A Beijing, le Vanke Group est en stagnation depuis plusieurs années sur le marché immobilier local. Car ses constructions d'ensembles résidentiels sont toujours situées sur les terrains peu cotés et souvent trop éloignés. De plus, à Beijing, Vanke Group ne trouve que des terrains revendus par un premier détenteur, ce qui alourdit le coût de revient d'accession du droit d'utilisation du sol. Corrélativement, les prix des logements de cette entreprise sur le marché immobilier local sont moins attractifs.

Alors que les promoteurs compétents s'inquiètent du manque de terrains disponibles, il y a des entreprises qui, par leurs relations avec l'autorité locale de Beijing, qui bien que sans projet immobilier, sont très satisfaites d'avoir des profits en spéculant, par la sous-vente du droit d'utilisation de leurs terrains (« *chao di pi* »).

Les éléments influençant le prix du logement sont divers, mais le prix de revient en matière de foncier est un élément très important qui est d'environ 23%⁶⁷ du prix du logement. Les spéculations, successives sur le droit d'utilisation d'un terrain, poussent également la hausse du prix du logement. Il en résulte que la hausse du prix de revient sur le foncier est finalement chargée sur les consommateurs terminaux ou les demandeurs de logement.

Dans tous les cas, l'Etat en tant que propriétaire foncier subit forcément un manque à gagner à cause des cessions successives à prix modique.

⁶⁶ CHINA VANKE CO., LTD. fondée à Shenzhen en décembre 1993 est l'un des promoteurs immobiliers les plus connus de Chine, s'appliquant sur l'extension urbaine et le développement des ensembles résidentiels.

⁶⁷ Le recensement national réussi en 2004 par le MTR. Mais, l'évaluation des promoteurs sur cette proportion est au moins de 40%.

2.2 Un terme est mis à l'Accord illégal à Beijing par l'arrêté n°4 de la municipalité

Avec l'arrêté n°4 de la DGMB du 17 janvier 2004, relatif aux « Prescriptions complémentaires sur l'interdiction des cessions par Accord du foncier à usage lucratif », les autorités de Beijing sont revenues sur toutes les facilités qui viennent d'être précédées en faveur de l'Accord et qui profitaient essentiellement à des promoteurs privés ou publics bien informés des opportunités en matière de droit d'utilisation du sol. Cet arrêté qui supprime toutes les occasions illégales pour la cession par Accord, coupe également toutes les sources conduisant à des "transactions noires".

Mais, après cette période d'accaparement des terrains qui a précédé cette réforme et qui a concerné les terrains du 1^e au 3^e périphérique de Beijing, il ne restait guère de terrains disponibles à offrir sur le "marché foncier", et très peu même entre le 3^e et le 4^e périphérique.

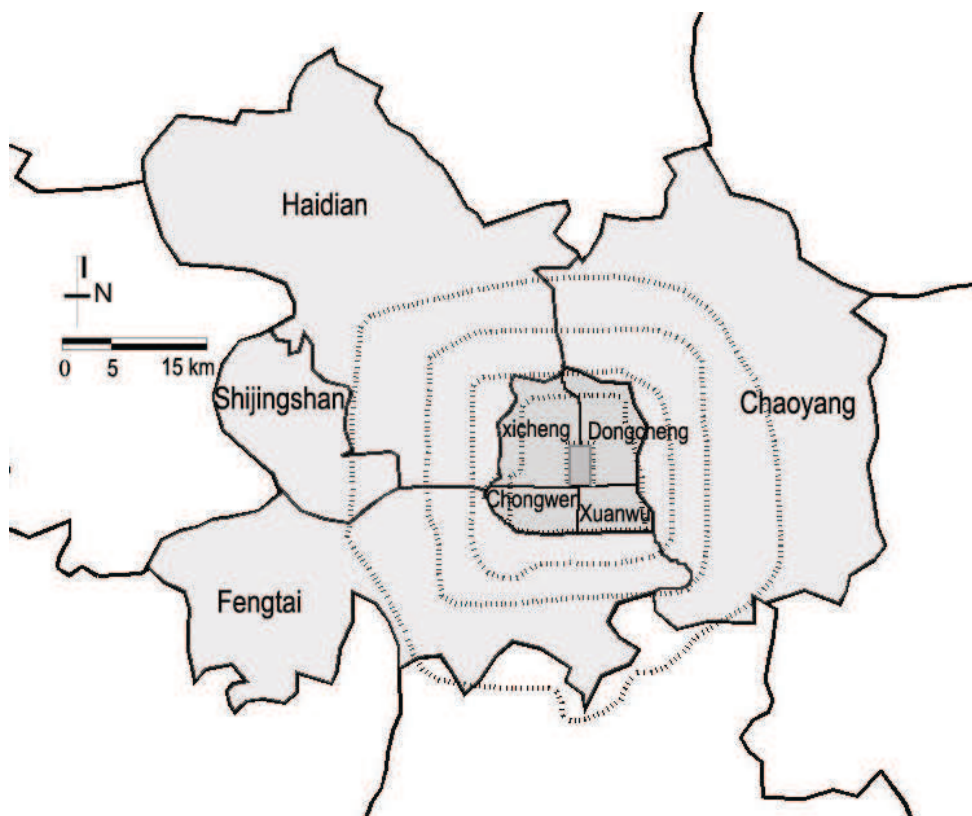


Fig. 3 – Ville-centre de Beijing, (8 arrondissements et 5 périphériques), Liu K.

On est obligé de s'interroger sur les objectifs de cet arrêté. N'est-il qu'une disposition pour combler une lacune juridique ou un geste politique mais sans résultat ? "Est-ce que ces cinq opportunités étaient raisonnables pour la cession par Accord laissée par l'arrêté n°33 de la DGMB ?" Etait-il bien raisonnable qu'à Beijing, 98% du droit d'utilisation des terrains cédés par Accord concernent ces cinq types de terrains ?

Cette interrogation n'est pas immotivée, la confirmation a déjà été traitée en 2004 par le MTR avec quelques autres ministères. Elle confirme les faits suivant :

- Une grande qualité des cessions par rapport au droit d'utilisation du sol n'a pas respecté les prescriptions de la circulaire n°11 du MTR en appliquant la cession par Appel d'offre, ou par Adjudication, ou par Affichage ;
- Il n'était pas convenable que ces cinq types de terrains soient négociés par l'arrêté n°33 de la DGMB sur la cession par Accord du droit d'utilisation foncière;
- Une partie des opérations illégales concernées dans ces cessions par Accord ont été surtout "des accaparements" de terrains agricoles, au nom de "la création de zone d'activités" par les administrations de base ;
- Au total, l'offre foncière a été excessive.

La cession par Accord du droit d'utilisation du sol à des prix très modiques a bénéficié aux organismes ou personnes qui ont "pouvoir" sur le foncier, aux promoteurs et aux détenteurs du sol. Mais ces intérêts sont en réalité la part afférente du bien au pays et des compensations aux paysans et aux propriétaires de logement.

De plus, l'occasion de la sortie de l'arrêté n°4 de la DGMB a peut être été encore le bon moment pour les grands détenteurs du foncier de profiter d'accroître leurs profits, grâce à leurs énormes terrains "accaparés" à prix modique.

Si l'application de cet arrêté est la seule issue possible, il faut en plus encourager à réparer les problèmes suivants après ce grand "accaparement des fonciers".

- Est-il possible de proscrire les transactions illégales en matière de cession du droit d'utilisation du sol ?

- Est-il possible de demander aux détenteurs fonciers, surtout ceux qui obtiennent les terrains au prix très modique, de repayer une partie de la différence de prix du droit d'utilisation foncière ?
- Est-il possible de reprendre et remettre sur le marché les terrains sans aménagement fondamental, depuis long temps ?
- D'une manière plus approfondie, est-il possible de poursuivre quelqu'un pour sa responsabilité sur ces dysfonctionnements et récupérer les profits fonciers "disparus" ?

On tentera de répondre à ces questionnements dans les chapitres qui suivent.

2.3 L'Etat confirme une limitation de la procédure d'Accord avec la circulaire n° 71 du MTR de 2004

Le 30 mars 2004, le MTR conjoint avec le Ministère de la Supervision (MS) a promulgué sa circulaire n°71 intitulé « Circulaire visant à poursuivre l'application et la supervision pour la cession par Appel d'offre, par Adjudication, ou par Affichage du droit d'utilisation du foncier à usage lucratif », qui demande de rendre publique, toute la cession du droit d'utilisation du foncier lucratif, à partir du 31 août 2004. C'est à dire, qu'après le 31 août 2004, il ne donne plus d'autorisation à la cession par Accord pour le droit d'utilisation du foncier à usage lucratif.

Ce document stipule aussi qu'après le 31 août 2004, le promoteur est obligé de respecter le délai de paiement pour le montant de cession du droit d'utilisation du sol. De plus, si les terrains ne font pas l'objet d'aménagement dans les deux ans suivants, ils seront repris par l'autorité locale. Ce décret instaure donc une nouvelle donnée qui est « la limite du "31 août" ». Elle est aussi perçue par l'opinion publique comme "la réforme foncière du domaine immobilier".

Après la sortie de cette circulaire n°71 du MTR, la plus forte réaction est venue des promoteurs immobiliers de Beijing et de Shanghai dont les problèmes laissés irrésolus durant la procédure de la cession par Accord étaient considérables. Ces promoteurs ont commencé successivement à essayer de trouver des sources de capitaux ou à vendre les droits de jouissance des terrains détenus dans leurs mains. Surtout, à Beijing, avant la limite du "31 août 2004", où les promoteurs détenant de grandes surfaces de terrain dont le droit d'utilisation était cédé par Accord sont sous la pression d'une insuffisance de fonds pour payer les prix de cession du droit d'utilisation du sol, les coûts d'expropriation foncière et les frais du déménagement - déconstruction des immeubles.

La promulgation de cette circulaire marque le terme ultime du système de la cession par Accord qui était mis en pratique, depuis 1983, en Chine. En revanche, le système de la cession par Appel d'offre, par Adjudication et par Affichage pour le droit d'utilisation du terrain à usage lucratif s'applique désormais complètement sur le marché foncier.

Le changement radical n'est pas seulement sur le moyen de la cession du droit d'utilisation du sol, mais aussi sur les règles du jeu des acteurs. En résumé, le 31 août 2004, pour le "marché foncier" de Beijing comme ailleurs, ouvre une nouvelle route.

Le 22 juillet 2006, le Bureau du Territoire et des Ressources (BTR) de Beijing a publié pour la 1^{ère} fois les chiffres sur les modalités d'utilisation foncière, entre janvier 2004 et juin 2006. Durant cette période de deux ans et demi, il reste encore 2 947, 34 hectares⁶⁸ de terrains faisant l'objet de cession de leur droit d'utilisation du sol par Accord, qui ne sont pas encore affectés par des travaux de construction. Evidemment, les services relatifs aux fonciers domaniaux vont porter donc longtemps une lourde responsabilité pour traiter les problèmes en matière de foncier.

⁶⁸ D'après le site Internet du Bureau du territoire et des ressources (BTR) de Beijing, *Tableau sur l'offre foncière pour logement et l'état d'utilisation (janvier 2004 - juin 2006)*, 19 juillet 2006. <http://www.bjgtj.gov.cn/detailinfo.jsp?id=772>

3. Les Cessions publiques : vers un contrôle des cessions para-légales par Appel d'offre, Adjudication ou Affichage

La circulaire n°11 du Ministère du Territoire et des Ressources (MTR), concernant les « Prescriptions sur les cessions par Appel d'offre, par Adjudication et par Affichage du droit d'utilisation du sol de propriété étatique », stipule que la cession des droits d'utilisation de toute sorte de foncier à usage lucratif, destiné au commerce, au tourisme, au loisir, au logement privé, etc.... doit obligatoirement se faire par Appel d'offre, par Adjudication ou par Affichage. Seul le droit d'utilisation du sol est cédé sur le marché foncier, mais pas la propriété du foncier elle même.

La Cession par Appel d'offre, est une procédure par laquelle le concédant (l'administration de collectivité territoriale compétente en matière de foncier) lance la cession du droit d'utilisation du terrain étatique par Appel d'offre. Elle invite les soumissionnaires qui peuvent être les citoyens, les personnes morales, ou les autres à répondre à l'appel d'offre. Le candidat qui obtient le droit d'utilisation du sol est sélectionné en fonction des documents soumis (qualité du projet, prix proposé, etc.).

La Cession par Adjudication est une procédure de mise aux enchères du droit d'utilisation d'un terrain. Le concédant diffuse une annonce de vente, puis les participants font les enchères, le plus fort enchérisseur obtient le droit d'utilisation de ce foncier.

La Cession par Affichage est une procédure de vente par voie d'affichage du droit d'utilisation d'un terrain. Le concédant diffuse une annonce de vente, affiche les conditions de vente sur un marché déterminé. Après un certain délai, le concédant accepte les offres des participants, et renouvelle l'affichage au fur et à mesure des nouvelles offres. A la fin du délai, qui varie de plusieurs jours à plusieurs semaines, le dernier offrant obtient le droit d'utilisation de ce foncier.⁶⁹

⁶⁹ *Appel d'offre • Adjudication • Affichage*, le centre d'information du MTR, Bureau de l'Information de la Direction générale du CAE, juin 2006

L'annonce de vente contient les éléments suivants :

- nom et adresse du concédant, état des lieux actuels, surface du terrain, délai du droit d'utilisation du sol, utilisation planifiée, exigences concernant l'aménagement du territoire ;
- limites prescrites sur la qualité des soumissionnaires et enchérisseurs, mesures sur la sélection des personnes participantes ;
- date et lieu, délai (pour l'Appel d'offre et l'Affichage), mode de participation ;
- standard à attendre et mode de sélection pour le choix du vainqueur;
- montant de l'obligation de soumission à l'adjudication ;
- autres Notas Benes.

Les administrations locales compétentes en matière de foncier sont obligées de fixer le prix initial de la cession, d'après la synthèse du résultat d'estimation de la valeur du sol et des régimes fonciers de la collectivité locale. Le prix initial de la cession et le montant de l'obligation de soumission à l'adjudication sont déterminés par une décision collective. Le prix initial doit enfin être gardé strictement confidentiel pour toute la durée de l'Appel d'offre et de l'Affichage.

D'après les tableaux ci-dessous, c'est à partir de 2002, que la cession par Affichage a été appliquée sur le "marché foncier". Puis, elle devient de plus en plus un mode de la cession le plus courant en Chine grâce à deux points clés :

- Cette procédure donne au concédant et aux participants une durée de réflexion convenable sur l'achat et le vente ;
- La mise en affichage des offres des participants ajoute de la transparence à la cession, ainsi, dans un certain degré, diminue la mauvaise compétition.

Par contre, l'utilisation de la vente aux enchères (Adjudication) est de moins en moins pratiquée pour la cession du droit d'utilisation du sol, passant de 82,5% en 1999 à 30,3% en 2005. Ainsi, selon le tableau 13, ce mode de la cession ne concerne presque plus les grandes parcelles de terrain. Donc, on trouve seulement 16,9% en 2005 par rapport à la surface des cessions.

Tableau 12 - Proportions en lots sur les diverses cessions publiques en Chine (1999 – 2005)

	(% sur lot)						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Appel d'offre	17,5	17,5	18,1	21,3	6,1	3,3	3,5
Adjudication	82,5	82,5	81,9	64,0	37,0	31,1	30,3
Affichage	0	0	0	14,7	56,9	65,6	66,2
Total (lot)	15 325	19 214	24 929	38 897	50 006	46 739	44 470

Source : LIU Kun, d'après les données des Annuaire du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.

Tableau 13 - Surfaces et proportions sur les diverses cessions publiques, (2003– 2005)

	(Ha)		
	2003	2004	2005
Appel d'offre	6 507,42 (12,0%)	4 338,30 (8,3%)	4 623,23 (8,1%)
Adjudication	10 168,23 (18,8%)	9 772,96 (18,6%)	9 690,40 (16,9%)
Affichage	37 494,65 (69,2%)	38 316,03 (73,1%)	42 904,77 (75,0%)
Total	54 170,30	52 427,29	57 218,40

Source : LIU Kun, d'après les données des Annuaire du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.

3.1 De nouvelles pratiques lors de la cession par Appel d'offre

Traditionnellement, le principe de pratique à la cession par Appel d'offre tenait principalement au fait que « le concurrent retenu est le plus offrant ». Mais, depuis 2006, le "marché foncier", surtout à Beijing, a l'air d'aller à contre courant.

D'abord, c'est sur la cession du droit d'utilisation du terrain de Sihui qui est dans le secteur est de Beijing. C'est la première fois que le concurrent retenu n'est pas le plus offrant. On suppose donc que le gouvernement va restreindre le prix du logement par le contrôle du prix du droit d'utilisation du sol. Mais, ensuite, les résultats de cession sur le terrain de Xiaoying et du n°305 hors de la porte Guanganmen correspondent encore à la logique précédente : à savoir celle du « concurrent retenu étant le plus offrant ». Mais, dans la cession pour le terrain de n° 36 boulevard Guangqu, le 5^{ème} prix proposé qui n'est ni le plus haut, ni le plus bas, est retenu, ce qui plonge finalement les promoteurs immobiliers dans une situation incertaine.⁷⁰ Comment faire pour pouvoir acquérir le "terrain" (le droit d'utilisation du sol) ?

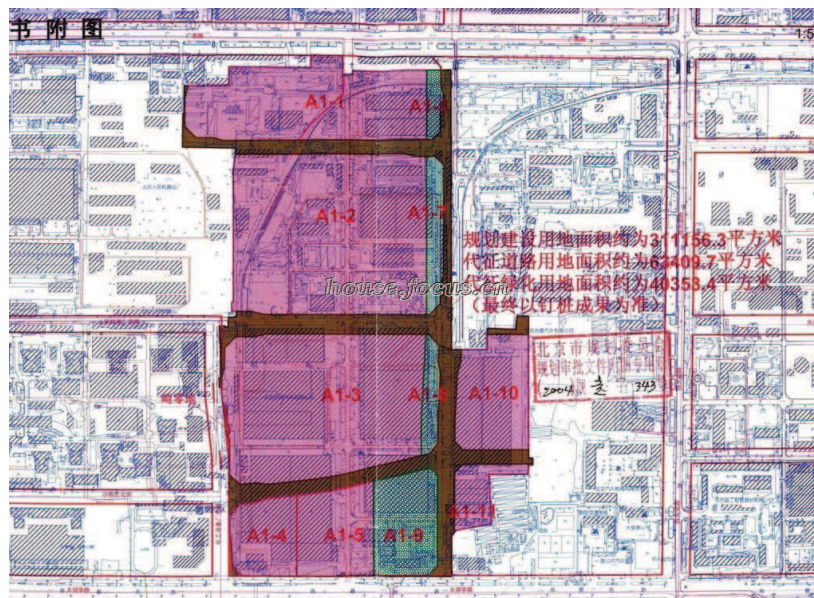


Cliché 1 – Beijing, le terrain de Sihui, Liu K.

⁷⁰ Zhang X. D., « Le programme d'offre foncière n'est pas réalisé, l'apparition fréquente de terrains aux "prix les plus cotés" », *The Beijing News*, 28 août 2006.



Cliché 2 – Beijing, le terrain du 36 boulevard Guangqu, Liu K.



Cliché 3 – Plan-masse du terrain de Guangqu

Répondre aux intentions du gouvernement. Après une période d'exécution du système de cession publique, et dans un contexte de macro-contrôle de l'Etat visant à stabiliser le prix du logement depuis 2006, une discussion agitée a commencé sur « le prix de cession du droit d'utilisation du sol qui en augmentant entraîne la hausse du prix des logements ». Comment matérialiser les stratégies de macro-contrôle de l'Etat sur les terrains mis sur le marché du droit d'utilisation du sol ? Comment éviter la hausse du prix du logement déclenchée par la hausse des prix de cession du droit d'utilisation des terrains concernés ? Comment assurer la stabilisation du prix des logements sur les terrains qui seront construits dans deux ans ? Toutes ces

questions sont soulevées par les collectivités locales, avant la mise sur le marché du droit d'utilisation du sol. Et c'est aussi exactement comme cela que les dispositions par rapport au prix, surface, etc., des éléments prévisionnels du logement sont devenues les conditions définitives pour évaluer la qualité des documents participant à un Appel d'offre. Par exemple, le prix retenu concernant le terrain de n° 36 boulevard Guangqu est de 2,6 milliards de yuans (260 millions d'euros). Et le prix de cession du droit d'utilisation du sol rapporté aux surfaces de construction programmées est de 5 840 yuans/m² (584 euros/m²). Il en résulte un prix d'intention de vente du logement construit promis à 9 500 yuans/m² (950 euros/m²) dans le document du promoteur retenu. Ce prix de vente correspond juste à la moyenne des zones voisines. Ce résultat est conforme à ce que le gouvernement attendait.

Ainsi, depuis 2006, le mode courant de cession du droit d'utilisation du sol à Beijing a changé silencieusement. Le mode d'Appel d'offre remplace, au fur et à mesure, l'ancien mode dominant celui de la cession par Affichage⁷¹. Maintenant, le choix de l'acheteur final du droit de construire peut varier, il ne dépend plus seulement du prix proposé, mais d'impératifs émanant de la collectivité locale selon les directives relevant de la puissance publique qui détermine la future affectation du terrain et cherche la production de logements relativement accessibles.

D'un côté, la municipalité de Beijing s'efforce de faire obstacle à la montée excessive du "prix foncier". D'un autre côté, les transactions du droit d'utilisation du sol ne s'effectueront plus à un prix inférieur du profit foncier qu'elle prévoit. Pour faire correspondre certains profits fonciers par rapport à la valeur réelle du terrain, la municipalité ne baisse pas excessivement le prix proposé durant la procédure de cession par Appel d'offre.

En outre, le mode de paiement est aussi un élément-clé qui a doit être revu par le gouvernement, car le paiement par échelonnement n'est pas intéressant pour les collectivités locales.⁷²

⁷¹ Donc sous le principe de « qui paye plus, qui l'obtient » (voir p.110).

⁷² Qi L., *La première exclamation au début de 2007 : comment faire pour pouvoir acquérir le "terrain" ?* 14 décembre 2004, <http://estate.chinanews.com.cn/estate/ghsj/news/2006/12-14/837709.shtml>

3.2 Les manœuvres illégales relatives aux cessions publiques

On estime en général que la cession publique est la plus transparente et la plus convenable. Mais en réalité, en raison d'intérêts respectifs, la cession par Appel d'offre, par Adjudication, ou par Affichage peut être entachée d'illégalité à cause de "la coopération amicale" entre le promoteur et les autorités d'administration locale.

Par exemple, avant une cession, il faut déjà réaliser un plan d'aménagement sur le terrain concerné. Il s'ensuit que la détermination de la valeur réelle d'un terrain est, selon certaines conditions d'aménagement, la suivante : densité de construction, Coefficient d'Occupation des Sols (COS), SHOB d'utilité publique, pourcentage d'espaces verts / coefficient de végétalisation, etc. Le prix de cession du droit d'utilisation du sol sera corrélativement changé par rapport au changement de ces conditions contraignantes. Donc, pour parvenir à "un accord tacite" avec l'autorité administrative ainsi qu'à l'accession au droit d'utilisation du sol, il est plus certain et facile que le promoteur change les conditions pour satisfaire au maximum ses intérêts lucratifs. C'est pourquoi, très fréquemment des phénomènes apparaissent comme des réductions d'espaces verts, la surélévation d'édifices, etc., dans de nouveaux ensembles résidentiels.

Tant que les plans d'urbanisme (Schéma directeur, Zonage, Plan local d'urbanisme) n'aura pas de véritable porté juridique, on pourra changer arbitrairement le système de cession publique qui a l'air "juste, égale, ouvert" est en réalité dépourvu de sens.

3.2.1 Les cessions peuvent être soumises à des conditions restrictives

Le 20 septembre 2006, un document de cession par Affichage sur le terrain de Baijiazhuang a été affiché sur le site Internet du « Centre d'Aménagements du Territoire et des Réserves Foncières (CATRF) de Beijing »⁷³. Ce n'est pas la

⁷³ <http://www.bjtd.com/>

localisation du terrain mais une clause accessoire dans le document d’Affichage qui a déclenché une indignation publique, parce que cette clause mentionnée n’était pas conforme à la règle de cession publique.

Une clause accessoire concernant un décalage de profit de 20 millions d’euros Selon le prospectus du document de cession, les commerces et les tours de bureaux seront construits sur le terrain de Baijiazhuang. La surface du terrain est de 23 709,623 m², la SHOB programmé est de 87 600 m² dont 5 000 m² de commerce.

Tableau 14 - Informations essentielles sur le terrain Baijiazhuan

N° du terrain	L’emploi du terrain	Délai du bail à construction	Surface du terrain (m ²)	SHOB (m ²)
CATRF, Beijing, n°[2006] 064	Bureaux et commerce	Bureaux : 50 ans Commerce : 40 ans	23 709,623	≤92 600

Source : D’après la proclamation de cession du droit d’utilisation du sol de Beijing, le BTR de Beijing, 20 septembre 2006, <http://www.bjtd.com>.

Ce terrain est un site rare qui se situe dans le principal CBD (Central Business District : pôle commercial ou financier) de Beijing. Mais, à cause d’une clause accessoire dans le document d’Affichage, une condition est précisée : celle de « racheter au prix convenu ». Il n’y a donc pas eu de nombreuses réponses des promoteurs.

Selon la clause 16 des règles du document d’Affichage, il détermine que « Par rapport à la surface totale de construction, l’adjudicataire doit se mettre d’accord pour que la compagnie Henshihuarong (le promoteur immobilier qui s’occupe de " la 1^{ère} phase d’aménagement du terrain") a le droit de racheter 5 000 m² en surface de commerce et 8 000 m² en surface de bureau, au prix de 1 200 euros/m² ».

En fait, selon l’évaluation d’experts immobiliers, le prix par m² de commerce de même section est d’environ 3 000 à 4 000 euros/m². Evidemment, si la compagnie Hengshihuarong revend directement ces surfaces rachetées sans faire quoi que ce soit, elle peut réaliser facilement un profit de 20 millions d’euros. Effectivement, ce profit doit appartenir à l’adjudicataire. Ainsi, excepté les promoteurs s’occupant de "la 1^{ère}

phase d'aménagement du terrain", l'achat du terrain implique une perte de 20 millions d'euros pour les autres promoteurs, ce qui rend l'opération peu intéressante. Par contre, si le promoteur s'occupant de "la 1^{ère} phase d'aménagement du terrain" participe aussi à cette cession au nom d'une compagnie filiale, il peut davantage offrir un prix de cession plus fort que les autres. Au total, l'obtention de ce terrain lui est très profitable.

On ne peut pas s'empêcher de s'interroger sur l'objet de cette condition de "racheter au prix convenu". Dans le document de cession, il est écrit « C'est pour la dation aux frais de déconstruction et de déménagement par rapport à ce terrain. » Etant donné que ce terrain où les travaux de la 1^{ère} phase d'aménagement ne sont pas terminés à la limite de "31 août 2004", le terrain doit être mis sur le marché de cession publique du droit d'utilisation du sol. Pour finir les travaux avant la mise sur le marché de ce terrain, le promoteur Hengshihurong qui s'occupe de "la 1^{ère} phase d'aménagement du terrain " a donc payé un prix important pour la déconstruction et le déménagement. En conséquence, les organismes responsables de Beijing permettent à ce promoteur de racheter une partie de surface de construction au prix convenu pour compenser le montant de la démolition.

Finalement, il n'y a pas d'autres promoteurs immobiliers participant à cette cession concernant un terrain si valorisé, sauf la compagnie filiale du promoteur Henshihuarong. Ainsi, c'est le promoteur s'occupant de la 1^{ère} phase d'aménagement du terrain qui acquiert le droit d'utilisation du sol de Baijiazhuang.

Ce document de cession d'Affichage est confirmé officiellement par le Bureau du Territoire et des Ressources (BTR) de Beijing. Il est donc raisonnable de penser que cette condition de "racheter" est en réalité une action soutenue par le gouvernement local. Mais pour les autres promoteurs immobiliers, il convient de dire que cette clause n'est pas très juste.

En fait, à Shanghai, il existe aussi le même phénomène de "racheter au prix convenu". On ne peut pas s'empêcher de prévoir que si cette occasion est devenue courante, elle pourrait provoquer des risques au principe de justice sur le marché de cession par Appel d'offre, par Adjudication, ou par Affichage.

3.2.2 Interrogation sur le système de cession publique

Le système de cession par Appel d'offre, par Adjudication ou par Affichage est un bon système, mais les problèmes existants peuvent être déviés en fonction des trois principes du "marché foncier" chinois que sont « la publicité, l'égalité et la justice ». Généralement, ce système est concentré sur les trois types de problèmes suivants⁷⁴ :

- Au nom de la cession par Appel d'offre, par Adjudication ou par Affichage, la collectivité territoriale demande au titre de caution un montant important. Elle peut éventuellement, déclarer la suspension d'une cession sans présenter de justification raisonnable, en captant sans compensation les intérêts d'obligation et des fonds d'entreprise ;
- Au nom de la cession publique, la collectivité locale demande à l'adjudicataire de payer, en intégralité le montant de cession du droit d'utilisation du sol, mais elle ne lui délivre pas l'objet acheté en même temps. Après quelques mois, l'adjudicataire peut éventuellement être forcé à renoncer à son droit d'utilisation du sol. On ne lui rembourse alors que le montant du paiement sans indemniser le dédit ;
- La collectivité locale ajoute « les conditions injustes » sur les documents de cession au nom de transactions ouvertes et gère des manœuvres dans la "boîte noire" ce qui laisse le système de cession publique devenir un outil pour gagner des profits pour certaines personnes. "La condition pour racheter au prix convenu" précité est justement incluse aux « conditions injustes » de ce dernier type de problème.

Monsieur le président du conseil d'administration du Group Huayuan de Beijing, Ren Zhiqiang explique que « **le prix plancher de cession publique doit inclure toutes les parties du prix de revient du foncier et des profits prélevés par la puissance publique** ». Il concerne les bénéfices fonciers de la collectivité territoriale,

⁷⁴ Yu B.B., Ke P., « Mettre en question le système de cession publique par Ren Zhiqiang », *China News Online*, 10 octobre 2006, <http://estate.chinanews.com.cn/estate/zjft/news/2006/10-10/801867.shtml>

il concerne aussi le montant global du prix de revient et les bénéfices du promoteur immobilier qui s'occupe de la 1^{ère} phase d'aménagement du terrain. Ainsi, Ren Zhiqiang explique qu'il ne faut pas ajouter une nouvelle fois des conditions accessoires au prix plancher.

En réalité, ce phénomène injuste s'applique silencieusement dans plusieurs agglomérations chinoises. C'est surtout à Beijing que le problème est le plus difficile à comprendre et à accepter par le public. A Shanghai, s'est normalement la collectivité locale qui tient le droit spécial de racheter une partie de surface constructible à un prix convenu, dans le but de faire l'installation et la compensation pour les intérêts d'utilisateurs ordinaires du terrain concerné. Mais à Beijing, ce n'est pas la collectivité locale qui bénéficie du droit de racheter une partie du droit d'utilisation du sol à un prix modique mais le promoteur immobilier de la 1^{ère} phase d'aménagement du terrain, ce qui relève donc d'une opération purement commerciale. En outre, le décalage entre "le prix convenu à racheter" et le prix de marché est trop différent. Cela décourage les autres promoteurs dans une situation difficile pour entrer en compétition. Enfin, Beijing fixe le profit du promoteur immobilier s'occupant de la 1^{ère} phase d'aménagement du terrain à 8%. Cela est aussi une raison importante pour inciter ces promoteurs à chercher assidument d'autres bénéfices.

Le système de cession publique est mis en question par l'opinion publique. Comment peut-on bien développer ce système dans le futur ? Le 9 avril 2007 à Beijing, dans une réunion sur le sujet de l'ordre du "marché immobilier" national, le vice-ministre du MTR, Yuan Xiaosu indique que : « un certain nombre de promoteurs immobiliers utilisent des procédés malhonnêtes au cours de cession par Appel d'offre, ou par Adjudication, ou par Affichage. Cela s'écarte de la bonne direction du développement de "marché foncier" chinois. Les organismes administratifs des ressources territoriales doivent renforcer la gestion et la supervision sur le "marché foncier" et améliorer radicalement l'ordre de mise en opération d'utilisation foncière au cours du développement immobilier en Chine.

4. En 2006, deux normes nationales perfectionnent le système de cession du droit d'utilisation du sol

Visant à parfaire et à se conformer à la norme le système de cession du droit d'utilisation du sol, deux normes ont été promulguées par le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR) et entré en vigueur, le 1^{er} août 2006. C'est la « Norme sur la cession par Accord du droit d'utilisation du sol de propriété étatique » (norme expérimentale) et c'est la « Norme sur la cession par Appel d'offre, par Adjudication, ou par Affichage du droit d'utilisation du sol de propriété étatique ». Elles précisent les deux conditions suivantes :

- la cession par Accord reste soumise à une notification ouverte au public.
- la pré-demande d'utilisation du sol peut être autorisée avant la cession par Appel d'offre, par Adjudication, ou par Affichage ;

4.1 La cession par Accord demande une procédure de notification ouverte

La « Norme sur la cession par Accord du droit d'utilisation du sol de propriété étatique » (norme expérimentale) exige une notification ouverte au cours de la procédure de cession par Accord.

Il s'ensuit que durant une cession par Accord du droit d'utilisation d'un terrain, et selon le plan et le prix plancher agréés par l'autorité locale, les organismes des ressources des territoires nationaux de la municipalité ou du district, négocient sur des éléments comme le montant prévu de la cession du droit d'utilisation du sol, les conditions de construction, etc., avec les personnes qui ont l'intention d'acquérir le droit d'utilisation de ce terrain. Si la négociation peut parvenir à un accord et si le prix n'est pas inférieur au prix plancher, les deux parties contractantes pourront signer la « Lettre d'intention sur cession du droit d'utilisation du sol de propriété étatique ». En

même temps, il faut que les organismes compétents inscrivent les informations corrélatives aux lieux concernés sur le site Internet du "marché foncier de la Chine"⁷⁵(*zhongguo tudi shichang wang*). Ce document enregistre en effet toutes les informations relatives aux cessions du droit de d'utilisation du sol en Chine.

La norme précitée, exige une notification ouverte concernant les éléments suivants : localisation, affectation et surface du terrain concerné, délais du bail, conditions d'utilisation du sol, nom du demandeur, prix convenu de cession du droit d'utilisation du sol, etc.

Durant la période de notification ouverte, s'il y a une personne, ou une unité administrative, ou un organisme qui fait objection, il peut la présenter par lettre à l'autorité publique compétente. Après vérification, si la cession indique vraiment des actions illégales, il faut également l'interrompre et obligatoirement notifier le résultat au public. Par contre, durant la période de notification, s'il n'y a pas d'objection ou si après vérification, elle s'avère inexacte, les deux parties concernées peuvent signer le contrat, selon la lettre d'intention convenue.

Le MTR indique que cette notification ouverte contribue à prévenir les transactions illégales, par exemple, les manœuvres de "boîte noire" pratiquées par certains fonctionnaires qui détiennent des capacités d'interventions.

4.2 La nouvelle procédure concerne la requête sur l'utilisation des sols

Dans la « Norme sur la cession par Appel d'offre, par Adjudication, ou par Affichage du droit d'utilisation du sol de propriété étatique » (norme expérimentale), il s'ajoute un chaînon de « pré-demande d'utilisation des terrains », ce qui est une manière plus poussée pour parfaire le système de cession du droit d'utilisation du sol.

Cette norme indique que : « Les organismes administratifs en matière de ressources des territoires nationaux, au-dessus du niveau du district peuvent élaborer

⁷⁵<http://www.landchina.com/>

un système de pré-demande sur l'utilisation du sol. C'est-à-dire que, s'il y a des unités administratives ou des personnes qui s'intéressent à un terrain disponible pour une cession du droit d'utilisation du sol, ils peuvent présenter à l'organisme correspondant une lettre d'intention concernant une proposition sur le prix de cession du droit d'utilisation du sol. Si la majorité des lettres d'intention est jugée acceptable, les organismes responsables décideront des dispositions à prendre en temps voulu, pour une cession du droit d'utilisation de ce terrain, soit par Appel d'offre, soit par Adjudication ou soit par Affichage. Les pré-demandeurs seront également avertis pour participer à cette opération et leurs offres de prix ne pourront pas être inférieures à celles proposées dans leurs lettres d'intention. »

La procédure de pré-demande d'utilisation du sol a vocation à prévenir les circonstances défavorables entraînant un prix très modique sur le droit d'utilisation du sol ou une adjudication avortée. Cette procédure est introduite pour la première fois à l'intérieur du pays. En réalité, à Hongkong, c'est une procédure adoptée de manière très courante. Le MTR indique que cette procédure vise uniquement à détailler et à parfaire le système de cession du droit d'utilisation du sol, mais qu'elle ne constitue pas une nouvelle réglementation. La mise en œuvre de cette procédure peut offrir aux organismes compétents les connaissances sur la demande du "marché foncier". Grâce à la communication offerte par cette procédure de pré-demande entre les promoteurs et les organismes corrélatifs⁷⁶, les informations en matière de foncier pour les promoteurs immobiliers seront plus transparentes.

4.3 La délimitation des terrains pour deux différentes natures de cession

Les deux normes précitées précisent par ailleurs le périmètre du terrain en fonction de la nature de la cession soit l'Appel d'offre, soit l'Adjudication, soit l'Affichage.

⁷⁶ Jiang Y.X., Zhang X.D., « Avant la cession publique, une requête peut être avancée sur l'utilisation du sol », *The Beijing News*, 31 juillet 2006, p. 8.

Elles impliquent concrètement cinq sortes de terrain comme suit :⁷⁷

- les terrains à usage lucratif destinés au commerce, tourisme, loisir ou aux logements privés, etc., et les terrains destinés à une industrie compétitive ;
- les terrains concernant des programmes d'offre foncière, notifiés en matière d'Allocation ou de cession par Accord, dans le cas où il y a plus d'un acheteur potentiel sur un même terrain ;
- les terrains concernant le droit d'utilisation du sol par Allocation en cas de changement d'usage par une réaffectation et en cas de transfert du droit d'utilisation du sol, lorsque leur droit d'utilisation du sol sera repris, conformément à la « Lettre de décision sur Allocation du droit d'utilisation du sol de propriété étatique », ou aux lois et règlements ou aux prescriptions administratives, etc. ;
- Les terrains cédés pour le droit d'utilisation du sol en cas de changement d'affectation, lorsque leur droit d'utilisation du sol sera repris, conformément au « Contrat de cession du droit d'utilisation du sol de propriété étatique », aux lois et règlements ou aux prescriptions administratives, etc. ;
- les autres circonstances concernant la cession par Appel d'offre, par Adjudication, ou par Affichage précisées par lois ou règlements ou prescriptions administratives, etc.

A l'exception des situations par cession publique qui sont stipulées par lois et règlements ou prescriptions, les autres cessions sur le droit d'utilisation du sol peuvent être effectuées par Accord. Le domaine du foncier affecté par la cession par Accord inclut principalement cinq catégories :

- tous les terrains, excepté tous ceux qui sont considérés comme terrains à usage lucratif et qui sont normalement destinés au commerce, tourisme, loisir et

⁷⁷ Selon l'art. 3 de la 4^{ème} section de « Norme sur la cession par Appel d'offre, par Adjudication, ou par Affichage du droit d'utilisation du sol de propriété étatique » (norme expérimentale) et celle de « Norme sur la cession par Accord du droit d'usage de la terre de propriété étatique » (norme expérimentale)

logement privé, etc., et qui n'ont qu'un seul demandeur présenté, après l'annonce du programme d'offre foncière ;

- les terrains dont les utilisateurs du droit d'utilisation du sol par Allocation ou par location présentent une demande afin de céder ce droit par Accord. Puis après ratification conformément à la loi, le droit d'utilisation de ces terrains concernés peut être cédé par Accord. Sont exclus les cas où les lois et règlements, ou les prescriptions administratives, etc., annoncent qu'il faut alors reprendre ce type de droit d'utilisation du sol et le relancer à la cession publique ;
- les terrains alloués en cas de transfert de leur droit d'utilisation du sol avec la demande de cession par Accord par ses utilisateurs. Après ratification conformément à la loi, le droit d'utilisation de ces terrains concernés peut être cédé par Accord. Sont exclus les cas où les lois et règlements, ou les prescriptions administratives, etc., annoncent qu'il faut alors reprendre ce droit d'utilisation du sol et le relancer à la cession par Appel d'offre, par Adjudication, ou par Affichage ;
- les terrains cédés avec le droit d'utilisation du sol au cas où l'utilisateur présente une demande pour prolonger le terme du bail. Si la demande est agréée, la prolongation du droit d'utilisation du sol peut être effectuée par Accord ;
- les autres circonstances relatives à la cession par Accord sont prévues précisément par lois ou règlements ou prescriptions administratives, etc.

Dans le cas où les circonstances spécifiques rendent difficile la détermination du mode de la cession adopté, il est possible de prendre une décision collective par un organisme coordinateur, sur la cession du droit d'utilisation du sol de propriété étatique. C'est pour prévenir des erreurs graves dues à des fautes individuelles au cours de la procédure de cession.

Les deux normes précitées concrétisent la progression en faveur d'une marchandisation relative à la distribution des ressources des territoires et un développement du "marché foncier" chinois plus ouvert, égal et juste. En réalité, leur mise en œuvre reste pleine d'ambiguïté car elles devraient être confirmées par l'article

12 de la « Loi sur la gestion foncière de la République Populaire de Chine (RPC) » ainsi que par l'article 17 de la « Loi sur la gestion de l'immobilier urbain de la RPC ». De fait, ces deux textes législatifs demeurent imprécis à l'égard de nos deux normes. Selon l'article 79 de la « Loi de légalisation », il est stipulé que "la force de la loi est au-dessus de celle des règlements administratifs, des règlements locaux et des prescriptions". Ces deux normes ont donc à faire face à un risque d'ineffectivité. Pour sauvegarder la dignité de la loi et exercer effectivement ces deux normes innovantes, il convient de proposer de réviser le plus vite possible, les deux clauses précitées par le Comité Permanent de l'Assemblée Populaire Nationale (CPAPN). Il semble à ce sujet que l'on soit en présence de situations juridiques conflictuelles relevant notamment de la hiérarchie des normes et de celle des textes juridiques.

4.4 Les conditions préalables d'une cession sur les terrains destinés au logement

Lorsqu'une cession concerne la construction de logements à prix moyens ou bas, il importe de prendre en compte le problème de l'offre foncière. Dans ce cas, les deux normes indiquent que « la proportion des moyens ou petits logements ordinaires par rapport à la totalité de la construction, ainsi que la limitation d'un prix de vente du logement, le genre des bénéficiaires de la vente à prix limité, etc., doivent figurer parmi les conditions contraignantes du programme de cession du droit d'utilisation du sol par les organismes des ressources des territoires. »

Dans le contrat de cession du droit d'utilisation du sol, il faut prendre en compte les éléments suivants : la limite de surface de l'appartement, le COS, la date de commencement et d'achèvement des travaux et ceux indiqués ci-dessus, et préciser aussi la responsabilité, en cas de rupture du contrat. C'est utile pour assurer l'offre foncière par les collectivités territoriales, pour la construction des "logements ordinaires, de surface moyenne ou petite et de prix moyen ou bas".

5. Quelques notions supplémentaires pour mieux comprendre le système du "marché foncier" de la Chine

L'ensemble des espaces et des actions commerciales en matière de foncier organisent le "marché foncier". En Chine, le "marché foncier" se sépare normalement en trois niveaux :

- **Le 1^e niveau du "marché foncier" est principalement un marché de cession du droit d'utilisation du sol** déterminé par la politique de la propriété foncière en Chine. Le 1^e niveau du "marché foncier" est un marché monopolisé par l'Etat. Selon le plan général sur l'offre foncière, la collectivité territoriale détermine alors les éléments clés suivants : l'échelle de construction, le projet d'exploitation du sol, la localisation et la superficie du sol, les conditions d'utilisation du sol, etc. Ayant mis le terrain sur le marché, elle contrôle l'ensemble des opérations en matière de cession du droit d'utilisation du sol.
- **Les 2^e et 3^e niveaux du "marché foncier", sont les marchés notamment pour le transfert, la location et l'hypothèque du droit d'utilisation du sol entre les utilisateurs du sol.**

Le 1^e niveau régularise les fonctions de marché sous le macro-contrôle de l'Etat. Les 2^e et 3^e niveaux créent un marché ouvert et soumis à la relation entre l'offre et la demande foncière des utilisateurs. **Dans cette thèse, on privilégie les études sur ce 1^e niveau du "marché foncier".**

La « Loi sur la gestion foncière de RPC » ne citait pas concrètement les moyens onéreux en matière d'utilisation des terrains domaniaux. Alors, l'article 29 des « Règlements exécutant pour la Loi sur la gestion foncière » de 1998 stipule que les moyens d'**utilisation du sol de propriété étatique à titre onéreux** incluent :

- La cession du droit d'utilisation du sol ;
- La location du foncier national ;
- Les investissements ou apports en terre après l'évaluation de sa valeur.

Outre l'Allocation (le mode d'offre foncière administratif), ce sont **ces trois procédures qui sont les modalités de mise en opération et valent pour le 1^e niveau du "marché foncier" de la Chine**⁷⁸. Excepté ces procédures, il existe d'autres modalités payantes de mise en opération : « le transfert, la location et l'hypothèque du droit d'utilisation du sol »⁷⁹. C'est eux qui composent en réalité le 2^e et le 3^e niveau du "marché foncier" chinois.

On complétera enfin notre base de connaissance essentielle sur le foncier chinois par quelques notions qui ne sont pas les plus importantes, mais qui ne peuvent pas être ignorées dans le système de modes d'offre foncière et celui du "marché foncier" de la Chine.

5.1 Location du foncier national

D'après « Quelques avis pour normaliser la location des terrains domaniaux », promulgués le 27 juillet 1999 par le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR), "la location du foncier national", c'est l'Etat qui loue son terrain à l'utilisateur du sol par un contrat spécifique, signé entre l'utilisateur et la collectivité territoriale au-dessus du niveau du district. L'utilisateur assume le loyer selon le contrat et il possède le droit d'utilisation du sol.⁸⁰

5.1.1 Spécificités de la location du foncier domanial par rapport à la cession

La location des terrains domaniaux constitue avec la cession du droit d'utilisation du sol les deux modes d'utilisation du sol à titre onéreux. La mise en opération de la location du foncier national est distincte du système de cession du

⁷⁸ D'après la « Loi sur la gestion foncière », « Règlements provisoires sur la cession et le transfert du droit d'utilisation du sol de propriété étatique en secteur urbain », « Loi sur la gestion de l'immobilier urbain » de RPC.

⁷⁹ D'après l'art. 2 de la « Loi sur la gestion foncière », l'art. 4 des « Règlements provisoires sur la cession et le transfert du droit d'utilisation du sol de propriété étatique en secteur urbain ».

⁸⁰ L'art.1 et l'art. 6 des « Quelques avis pour normaliser la location des terrains domaniaux ».

droit d'utilisation du sol. La location se révèle comme le préalable nécessaire à la dynamique du foncier. Si les deux modes conduisent au développement d'une économie socialiste de marché en permettant de mobiliser et d'attribuer rationnellement la ressource foncière, ces deux modes possèdent respectivement les grandes différences suivantes :

- D'abord, la nature du droit acquis est différente. Le droit d'utilisation du sol acquis après la cession est un droit réel ; le droit d'utilisation du sol obtenu par la location est un droit de créance.
- Puis, les deux modes s'appliquent à différents domaines. Les terrains dont le droit d'utilisation du sol est cédé sont également affectés à la construction et au développement urbain. Cependant la location du foncier national est une opération destinée à mobiliser les « terrains alloués » par l'Etat dans le domaine d'utilisation foncière à titre onéreux. Selon la loi, elle est éventuellement utilisée au moment du transfert des terrains alloués par l'Etat au droit d'utilisation du sol à titre onéreux. Elle peut aussi être utilisée pour la location d'espace, ou pour le processus de réforme institutionnelle des entreprises nationales, ou enfin, en cas de changement d'une affectation ordinaire.
- Enfin, le montant de paiement relevant de ces deux modes d'utilisation du sol n'est pas identique.

5.1.2 Location du foncier domanial et Location du droit d'utilisation du sol

« La location du foncier domanial » et « la location du droit d'utilisation du sol de propriété étatique » sont les deux concepts qui concernent "le droit d'utilisation du sol", "les frais d'utilisation du sol", etc., et ils se confondent facilement. Quelles différences radicales y a-t-il entre eux ? Les trois aspects suivants nous aideront à clarifier ce risque de confusion :

- D'abord, ces deux procédures ne s'appliquent pas sur le même "marché foncier". Comme nous l'avons vu, la location du foncier national est celle d'une opération qui s'applique au 1^{er} niveau du "marché foncier" alors que « la location du droit

d'utilisation du sol » est mise en opération dans le 2^e ou le 3^e niveau du "marché foncier".

- Deuxièmement, leur nature principale juridique est différente. La mise en opération de la location du terrain national va toujours de l'Etat (le détenteur du sol) à l'utilisateur tandis que celle de la location sur le droit d'utilisation du sol s'effectue entre les utilisateurs concernant les individus ou les organismes économiques.
- Enfin, la possibilité de profiter du droit d'utilisation du sol diffère également. En premier lieu, le droit d'utilisation du sol possédé par l'utilisateur concerne une large gamme de droits et intérêts : l'occupation, l'usus, le fructus, et une partie de l'abusus. Il peut être transféré, sous-loué, ou hypothéqué par l'utilisateur, en vertu de la loi. Dans un second cas, l'utilisation du sol ne concerne pas le transfert du droit d'utilisation du sol. Le locataire ne possède pas non plus le droit de l'abusus. C'est à dire qu'il ne peut qu'utiliser les terrains dans les conditions actuelles.

Tableau 15 - Les données sur la location du foncier en Chine (2000 – 2005)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Lots	86 208	119 580	67 807	39 223	24 524	24 907
Surface (ha)	105 438,16	10 128,26	17 555,82	10 551,16	8 772,53	8 044,13

Source : LIU Kun, d'après les Annuaire du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.

Le tableau ci-dessus montre avec évidence le déclin de la procédure de location étatique. La raison semble être liée à un désintérêt de l'Etat qui s'oriente plutôt vers une mise sur le "marché foncier" (droit d'utilisation du sol)....

Tableau 16 - Les données sur les autres modes d'offre foncière en Chine (2000 – 2005)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Lots	55 676	28 199	18 396	22 168	3 737	4 764
Surface (ha)	7 118,82	4 176,35	5 599,14	17 022,93	5 582,83	6 015,87

Source : LIU Kun, d'après les Annuaire du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.

5.2 Le transfert du droit d'utilisation du sol

Le transfert du droit d'utilisation du sol est une action par laquelle l'utilisateur transfère le droit d'utilisation du sol à un autre, en ce qui concerne la vente, l'échange et le don.⁸¹ Comment faut-il faire pour que le transfert du droit d'utilisation du sol puisse être licite et valable ? Les aspects suivants peuvent conduire à chercher des réponses.

D'abord, il faut bien comprendre la nature du droit d'utilisation du sol. D'un certain aspect, le droit d'utilisation du sol se compose du droit de la propriété étatique et du droit de la propriété collective. Seul le premier peut être mis sur le marché pour la vente, l'échange et le don⁸². De plus, le droit d'utilisation du sol de propriété étatique doit se distinguer dans deux catégories, allouée ou cédée.

- Si le droit d'utilisation du sol de propriété étatique par **Allocation** va être transféré, il faut passer au processus de l'examen et l'approbation par la collectivité territoriale, au dessus du niveau du district et soumis l'autorisation de la collectivité de province. Les frais compensatoires pour la valeur foncière doivent être acquittés, en cas de la permission du transfert.
- Le droit d'utilisation du sol de « propriété étatique » par **cession** peut être transféré conformément à la loi, sauf dans le cas où le terrain en question n'a pas réalisé les travaux prévus dans le contrat initial.
- Le transfert du droit d'utilisation du sol concerne la propriété collective mais n'est pas encore agréé par l'Etat. En réalité, l'incompréhension sur la propriété foncière et le droit d'utilisation du sol mène à des complications pour la gestion sur les terrains collectifs. Par exemple, sans prévenir l'administration à l'avance, les paysans qui travaillent en ville et ne vivent plus à la campagne vendent ou donnent souvent leurs *zhaijidi* (la parcelle du terrain pour logement) comme leurs

⁸¹ L'art. 19 de « Règlements provisoires sur la cession et le transfert du droit d'utilisation du sol de propriété étatique en secteur urbain »

⁸² Mais le 17 mai 2005, la 66^e réunion courante de province de Guangdong adoptait un décret local, ce qui permet la mise sur le marché du droit d'utilisation du sol de propriété collective.

biens privés. Certains font aussi, à leur gré, l'échange de leur droit d'utilisation du *zhaijidi* avec d'autres (voir tableaux 5 et 6). Tous ces désordres attirent l'attention sur la gestion du terrain rural.

Le deuxième aspect concerne la destination du droit d'utilisation du sol. Le transfert du droit d'utilisation du sol ne sera pas autorisé au cas où l'utilisation du terrain ne respecte pas de délai et de conditions de construction déterminés par le contrat⁸³. Par exemple, si sur une parcelle de terrain destinée à l'industrie, après la cession du droit d'utilisation du sol, l'utilisateur l'exploite pour des logements privés, ces logements ne peuvent pas être vendus, et l'utilisateur doit repasser la procédure afin de céder ce droit d'utilisation du sol.

Le troisième aspect a vocation à refléter raisonnablement la valeur du terrain. Il faut fixer le prix sur le droit d'utilisation d'un terrain d'après sa localisation, ce qui concerne normalement la situation économique, la facilité du transport, les installations et les équipements publics, la qualité environnementale, etc. L'un de ces éléments clés influencera directement le montant du transfert. Dans le cas où le coût du transfert du droit d'utilisation du sol est très inférieur à celui de marché, la collectivité de la municipalité ou du district peut l'acheter en utilisant le droit de préemption⁸⁴.

Selon le quatrième aspect, il faut bien maîtriser les points importants sur l'aménagement et la construction du terrain en question. Sont possible : l'affectation du sol, la densité de construction, le COS, et les demandes des équipements accessoires, etc. Tous ces éléments déterminés par le plan d'urbanisme de la ville ne doivent jamais être touchés illégalement.

Enfin, il faut vérifier que le terrain concernant le transfert n'est pas soumis à des interdictions ou des restrictions par la loi. (Voir annexe II)

⁸³ L'art. 19 de « Règlements provisoires sur la cession et le transfert du droit d'utilisation du sol de propriété étatique en secteur urbain »

⁸⁴ L'art. 26 de « Règlements provisoires sur la cession et le transfert du droit d'utilisation du sol de propriété étatique en secteur urbain »

5.3 La 1^{ère} phase d'aménagement foncier

La 1^{ère} phase d'aménagement foncier est une opération qui concerne les travaux de viabilité avant qu'un terrain soit mis sur le "marché foncier" pour la cession du droit d'utilisation du sol. Concrètement, selon les fonctions urbaines, la coupe verticale du lieu, les demandes sur l'infrastructure et l'équipement public, impliquent une organisation globale de la compensation d'emprise du sol, de la déconstruction des bâtiments, ainsi que du relogement des habitants et de la viabilisation du terrain.

En Chine, on dit le « terrain cru » (*shengdi*) et le « terrain cuit » (*shudi*) avant et après la 1^{ère} phase d'aménagement foncier. Normalement, c'est la collectivité territoriale qui se charge principalement de ces travaux. C'est également possible de la part de l'organisme public de réservation foncière ou de l'entreprise immobilière retenue par l'autorité locale. Cependant, une durée de 1 à 2 ans de travaux a souvent mis en retard l'offre foncière sur le marché.

A Beijing, jusqu'à la fin de 2005, il y avait presque 4 000 hectares de terrains constructibles pour 80 000 000 m² de logements. A cause des travaux de la 1^{ère} phase d'aménagement qui n'étaient pas encore finis ni même commencés, ces terrains ne pouvaient pas être "mis sur le marché". Ainsi, le déroulement lent de la 1^{ère} phase d'aménagement foncier par sa durée, est une cause directe de l'insuffisance de l'offre foncière. En conséquence, à Beijing, le 23 mai 2006, les « Mesures provisoires sur les projets de la 1^{ère} phase d'aménagement foncier par Appel d'offre » sont promulguées par le Bureau du Territoire et des Ressources (BTR) de Beijing, afin de soulager la tension de l'offre foncière par une participation de la puissance publique à la 1^{ère} phase d'aménagement foncier. Beijing est donc devenue le premier lieu d'expérimentation adoptant le mode d'Appel d'offre, à choisir le maître d'œuvre des travaux afin de régler et de mettre en transparence la 1^{ère} phase d'aménagement foncier et d'assurer l'offre des "terrains cuits" coordonnés avec le programme d'offre foncière de la municipalité. En 2007, quarante terrains programmés dont 860 hectares, sont aménagés en adoptant ce nouveau mode. Dans 2 ou 3 ans, 5 000 hectares de

"terrains crus" deviendront ainsi des "terrains cuits" à inclure petit à petit au "marché foncier" de Beijing.

Depuis 2007, les promoteurs, l'un après l'autre, commencent à participer avec enthousiasme à ces opérations. On ne peut néanmoins s'empêcher de se poser la question de l'intérêt effectif de ces promoteurs ? En réalité, il y a deux objectifs implicites poursuivis par les promoteurs à participer à la 1^{ère} phase d'aménagement foncier.

- L'un consiste à pouvoir bénéficier de la "prime foncière" maximale. Le promoteur qui s'occupe de la 1^{ère} phase d'aménagement foncier peut avoir des bénéfices stables. Par exemple, à Beijing, ce gain est fixé à 8% des bénéfices reportés de cession du droit d'utilisation du sol. En 2007, c'est le bon moment où le "prix foncier" croît sans arrêt. N'importe quel projet programmé sur le terrain, comme un espace vert, un parc, une école, etc., poussera le "prix foncier" à augmenter celui de la cession. L'essor du "prix foncier" apporte également la plus grande prime au promoteur qui se charge de la 1^{ère} phase d'aménagement du terrain.
- L'autre objectif consiste à obtenir l'avantage du droit d'utilisation du terrain. On sait que, le promoteur qui a exercé la 1^{ère} phase d'aménagement foncier maîtrise précisément les conditions concrètes sur le terrain. C'est un avantage important pour obtenir le droit d'utilisation du sol dans le futur, lorsqu'il est mis sur le marché. Par ailleurs, un accord peut souvent être conclu entre ce genre de promoteur et la collectivité territoriale. Si les profits de cession du terrain dépassent un montant prévu par la collectivité locale, le promoteur aura le droit d'en tirer les bénéfices. Ainsi, au cours de la compétition, ce promoteur est encouragé à offrir le prix, le plus important pour obtenir le droit d'utilisation de ce terrain.

D'après ces observations, on constate que dans un certain degré, il est préférable de prévenir les risques d'augmentation subite des prix sur les terrains fonciers, sur les logements ainsi que le risque de rétention foncière par ces promoteurs.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

La Chine se caractérise par un régime public du droit de propriété du foncier, qui se partage entre la propriété foncière étatique et la propriété foncière collective. Mais en pratique l'Etat est le seul propriétaire du sol en Chine.

Avant l'année 1980, l'offre foncière pour la construction urbaine s'effectuait par l'Allocation administrative, souvent à titre gratuit. A partir du 1981, après une série d'essais, le droit d'utilisation du sol est dissocié au sein du droit de propriété foncière en 1988, stipulé par la Constitution de la République Populaire de Chine et devenu un produit marchands qui peut être désormais transféré, cédé, conformément aux lois et règlements, ce qui est mis en évidence par une utilisation du foncier à titre onéreux. Simultanément, une première loi concernant la gestion des ressources foncières élaborée en 1986, sa promulgation a établi qu'en Chine, la gestion foncière était soumise à de nouvelles règles de droit.

Dès lors, un coup d'envoi d'un vaste bouleversement a été déclenché, puis s'est développé en quelques années le "marché foncier" chinois. En fait, avec **le marché du droit d'utilisation du sol**, on peut aujourd'hui céder le droit d'utilisation du sol, selon des baux de soixante-dix ans pour les logements, cinquante ans pour les bureaux, et quarante ans pour les commerces. Les procédures sur l'offre foncière et la transaction du droit d'utilisation du sol peuvent être distinguées en deux grandes catégories :

- le mode de la cession qui inclut la **cession par Accord** et trois formules de **cessions publiques**, soit par **Appel d'offre**, par **Adjudication** ou par **Affichage** ;
- et l'autre mode de l'offre foncière qui inclut **l'Allocation administrative**, la **Location** et les autres.

A partir du 1987, le moment où déjà existait la cession du droit d'utilisation du sol étatique par Appel d'offre et par Adjudication, puis notamment en 2002 et 2003, le système de cession publique s'est complété par la formule d'Affichage. Mais, avant 2005, durant plus quinze ans de mise en marché de ce droit, les cessions publiques s'étaient appliquées toujours en quantité inférieure par rapport aux cessions par

Accord et l'Allocation administrative qui dépendent de négociations "privées" entre les promoteurs et les collectivités territoriales et presque sans contrôle par les mécanismes du marché. L'opacité et la fermeture du marché génèrent nombre de désordres sur l'offre et la gestion foncière en Chine.

Le pays demande donc de manière urgente un "marché foncier" plus transparent et public. C'est fin 2004 que, en cas d'accession au droit d'utilisation du sol sur tous les types de terrains à usage lucratif, soit les terrains constructibles pour les logements privés, les bureaux, les commerces, ou une partie de l'industrie, etc., on est obligé de passer par la formule de cession publique.

Dans cette première partie, on a effectué une analyse des différentes procédures juridiques qui permettent la mise sur le marché du droit d'utilisation du sol en réponse à différentes formes de développement ou de renouvellement urbain. Chacune de ces procédures a ses propres avantages ou inconvénients, et leur choix dépend de la stratégie des décideurs administratifs, ce qui ouvre la voie aux inters relations très complexes entre pouvoir central et pouvoirs locaux et territoriaux, en particulier lorsqu'il s'agit de grandes métropoles comme Beijing et Shanghai. On s'efforcera dans une seconde partie de comprendre comment le choix de ces procédures allant de l'Allocation jusqu'aux diverses formules de cession peut permettre la réalisation de grands objectifs d'urbanisme et d'aménagement urbain.

DEUXIÈME PARTIE

PROCÉDURES ET ACTEURS SUR LE "MARCHÉ FONCIER" ET LEURS IMPACTS URBANISTIQUES

Chapitre 3

L'offre foncière en réponse aux besoins du développement urbain

Chapitre 4

Perception des relations entre l'offre foncière et le développement
du marché immobilier chinois

Chapitre 5

Les acteurs fonciers majeurs

Conclusion de la deuxième partie

Introduction

Sous l'influence d'une croissance économique constante et de l'ouverture aux modes et pensées occidentaux, la société chinoise change très rapidement. Actuellement, la Chine s'engage dans la construction d'une économie socialiste de marché et « on assiste aujourd'hui en Chine, à de profondes mutations comme la multiplication des entreprises privées, l'accession à la propriété, et le développement d'une classe moyenne chinoise »⁸⁵. Les mutations sont considérables, notamment en matière de développement urbain. D'un côté, on densifie massivement des terrains urbains, avec des dommages environnementaux durables et, de l'autre, on entreprend la rénovation totale de vieux quartiers. A la suite de l'émergence d'un "marché foncier" en Chine, les actions urbaines concernant l'urbanisation et le renouvellement urbain voient l'accélération de leurs rythmes d'application. En outre, ce développement urbain rapide génère, en même temps, des conflits. Cependant, il manque encore d'outils juridiques et de politiques efficaces relatives aux procédures d'urbanisation et du renouvellement urbain. En réalité, le renouvellement urbain est très complexe, car il concerne des processus de grande ampleur sur des zones déjà urbanisées où s'expriment dans le tissu urbain, le contexte et la culture de la ville.

En ce moment, on a besoin en Chine, de réfléchir à un mode de développement durable. Il semble utile d'étudier et de s'inspirer éventuellement d'expériences de pays étrangers. A partir des connaissances essentielles sur "le foncier" de la Chine, incluant la propriété foncière, les modes de mobilisation foncière, etc., on s'interrogera dans cette deuxième partie sur les actions et les acteurs, par rapport au "marché foncier" chinois, ce qui est en fait **le marché du droit d'utilisation du sol**. Nous le testerons sur les trois villes étudiées dont nous donnons ci-dessous des éléments généraux de cadrage en terme, institutionnel, de population, de superficie.

⁸⁵ Gentelle P., « Une société en mouvement », *Questions internationales- La Chine*, N°6, mars - avril 2004, p. 26.

Tableau 17 - Données générales concernant Beijing, Shanghai et Xi'an

Région urbaine	Beijing (Ville-Région)	Shanghai (Ville-Région)	Xi'an (Chef-lieu)
Population	11 976 000	13 681 000	8 225 000
Superficie (km ²)	16 410	6 340	10 108
Ville-centre	8 arrondissements	10 arrondissements	9 arrondissements
Population	7 335 000	8 025 300	6 359 000
% de la région urbaine	61,2%	58,7%	77,3%
Superficie (km ²)	1 368	822	3 582
% de la région urbaine	8,4%	13,0%	35,4%
Arrondissements centraux¹	4	9	6
Population	2 253 000	6 149 700	4 436 600
% de la région urbaine	18,8%	45,0%	53,9%
Superficie (km ²)	92	289	833
% de la région urbaine	0,6%	4,6%	8,2%
Arrondissements²	4	1	3
Population	5 082 000	1 875 600	1 922 400
% de la région urbaine	42,4%	13,7%	23,4%
Superficie (km ²)	1 276	533	2 749
% de la région urbaine	7,8%	8,4%	27,2%
Districts urbains³	8	8	-
Population	3 934 000	4 955 900	-
% de la région urbaine	32,9%	36,2%	
Superficie (km ²)	10 819	4 333	
% de la région urbaine	65,9%	68,3%	
Districts⁴	2	1	4
Population	707 000	699 800	1 866 000
% de la région urbaine	5,9%	5,1%	22,7%
Superficie (km ²)	4 223	1 185	6 526
% de la région urbaine	25,7%	18,7%	64,6%

Source : Liu Kun, d'après les données des Bureaux Statistiques de ces trois villes.

Note :

	Beijing	Shanghai	Xi'an
¹ Arrondissements centraux	Chongwen, Dongcheng, Xicheng, Xuanwu	Changning, Hongkou, Huangpu, Jingan, Luwan, Putuo, Xuhui, Yangpu, Zhabei	Baqiao, Beilin, Lianhu, Weiyang, Xincheng, Yanta
² Arrondissements	Chaoyang, Fengtai, Haidian, Shijingshan	Pudong	Changan, Lintong, Yanliang
³ Districts urbains	Changping, Daxing, Fangshan, Huairou, Mentougou, Pinggu, Shunyi, Tongzhou	Baoshan, Fengxian, Jiading, Jinshan, Minhang, Nanhui, Qingpu, Songjiang	
⁴ Districts	Miyun, Yanqing	Chongming	Gaoling, Huxian, Lantian, Zhouzhi

Chapitre 3

L'offre foncière en réponse aux besoins du développement urbain

- 1. Quelques éléments chiffrés sur l'offre foncière : les surfaces et les prix concernés**
- 2. Un enjeu national : l'espace agricole menacé par l'urbanisation**
- 3. Renouvellement urbain et disponibilités foncières**
- 4. Le sévère obstacle de la rétention foncière**

CHAPITRE III

—

L'OFFRE FONCIÈRE EN RÉPONSE AUX BESOINS DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

Le mot « Foncier » et ses substantifs désignent l'ensemble des rapports sociaux, ayant pour support la terre ou l'espace territorial⁸⁶. « Ces rapports sociaux sont principalement déterminés par les facteurs économiques (accumulation primitive de capital et extraction de rente), juridiques (normes d'appropriation et modalités de règlement des conflits) puis par les techniques d'aménagement pouvant matérialiser et caractériser ces rapports sociaux en autant de régimes distincts... Mais plus substantiellement, c'est le politique qui influe sur la manière de poser et de traiter la problématique foncière, la sensibilité du foncier au politique étant augmentée par la concurrence ou la contradiction des choix pouvant émerger aux échelles internationale, nationale et locale. »⁸⁷

Les besoins fonciers se voient renforcés et diversifiés, au fur et à mesure, à la suite du développement des besoins de la société. Généralement, la croissance démographique, l'élévation du niveau de vie populaire, la promotion socio-économique et la rente foncière sont autant d'éléments qui renforcent l'accroissement des besoins fonciers. Avec le principe visant au développement d'un urbanisme harmonieux, l'offre foncière est une donnée qui satisfait ou contrôle les besoins fonciers selon différents éléments.

⁸⁶ Thésaurus multilingue du foncier- version chinois, *op.cit.*

⁸⁷ Le Roy E., 1991

1. Quelques éléments chiffrés sur l'offre foncière : les surfaces et les prix concernés

Pour étudier un "marché foncier", il convient d'abord de connaître le produit "marchand", soit les terrains à usage agricole, soit les terrains à construire, soit les terrains non encore utilisés, ainsi que les modes des transactions qui peuvent-être les cessions (Cession par Accord et Cessions publiques) ou les autres modes (Allocation, Location et autres). Puis, avant d'analyser les problématiques concrètes en matière d'offre foncière, il convient de rappeler quelques éléments chiffrés, concernant les **volumes d'offre foncière**, soit globaux, soit distingués selon les affectations ou les villes, mais aussi les **"prix fonciers"**, soit au niveau national, soit au niveau local.

1.1 Les surfaces ayant changé d'affectation entre 2000 et 2005

Tableau 18 – Données sur l'ensemble d'offre foncière en Chine (2000-2005)

	(Ha)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cessions	48 633,22	90 394,12	124 229,84	193 603,96	181 510,36	165 586,08
Accord	(83,8%)	(85,3%)	(84,0%)	139 433,67	129 083,07	108 367,68
Cessions publiques	(16,2%)	(14,7%)	(16,0%)	54 170,30	52 427,29	57 218,40
Autres modes	193 125,57	88 284,15	111 207,06	92 832,25	76 409,35	78 683,39
Allocation	80 568,59	73 979,54	88 052,10	65 258,16	62 053,99	64 623,39
Location	105 438,16	10 128,26	17 555,82	10 551,16	8 772,53	8 044,13
Autre	7 118,82	4 176,35	5 599,14	17 022,93	5 582,83	6 015,87
Total	241 758,79	178 678,27	235 436,90	286 436,21	257 919,71	244 269,47

Source : LIU Kun, d'après les Annuaire du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.

Note : Parce qu'il n'y a pas de données distinguées entre les surfaces de cessions par Accord et de cessions publiques avant 2003, on les remplace par leur **proportion en lots** afin de montrer leur situation la période là. De plus, il n'y a pas encore de nouvelles données sur toute la Chine après 2005.

D'après le tableau ci-dessus, sachant l'évolution récente sur le mode de l'offre foncière en Chine, on observe généralement qu'en moyenne annuelle le volume de l'offre foncière traité par l'Etat est d'environ 2 500 km², depuis l'année 2000. Font

exception à la moyenne, l'année 2001, suite à la promulgation de l'arrêté n°15⁸⁸ du Conseil des Affaires d'Etat (CAE) par lequel l'Etat avait déterminé pour la première fois la catégorie d'application de la cession publique, soit la cession par Appel d'offre, ou par Adjudication. Par contre, 2003 a été une année remarquable en faveur du développement de la cession publique.

Généralement, l'utilisation des ressources foncières est soumise au Plan Général d'Utilisation du Territoire National (PGUTN) dirigé et instauré chaque année par l'Etat. Le PGUTN s'impose aux collectivités territoriales, placé au niveau administratif au dessus du district et prévoit leur Plan Général d'Utilisation du Sol (PGUS). Par exemple, « en 2006, selon ce principe relatif à « la gestion foncière pour le développement économique », les terrains utilisés pour les nouvelles constructions atteindront 404 300* hectares, donc 15,3% de plus qu'en 2005. Dans ce total, la partie autorisée par le CAE est de 122 800 hectares, celle autorisée par les collectivités territoriales est de 281 500 hectares. »⁸⁹ En réalité, le volume total des terrains utilisés n'a été que de 329 000 hectares, comme le montre le tableau 19.

Les volumes de terrains utilisés pour les nouvelles constructions en 2006 sont indiqués respectivement par le tableau ci-dessous :

Tableau 19 - Volumes de terrains utilisés pour les nouvelles constructions de la Chine, 2006

Types d'utilisations	Surface (ha)	%
nouvelles constructions industrielles et minérales	146 000	44,4
nouvelles constructions urbaines	74 000	22,5
nouvelles constructions rurales	30 000	9,1
nouvelles constructions pour les infrastructures urbaines : transports, ouvrage hydraulique, etc.	79 000	24,0
Ensemble	329 000	100

Source: D'après le site Internet du ministère du Territoire et des Ressources (MTR), <http://www.mlr.gov.cn/>

Note : * Ce chiffre est le chiffre prévu, ceux qui dans le tableau sont les chiffres réalisés.

⁸⁸ « Circulaire visant à renforcer la gestion sur les biens fonciers domaniaux » du CAE, 30 avril 2001.

⁸⁹ D'après le site Internet du MTR, <http://www.mlr.gov.cn/>

Le volume d'offre foncière à Beijing (2000-2005)



Fig. 4 -Aire métropolitaine de Beijing, Liu K.

Selon le tableau ci-dessous, à Beijing, l'offre foncière avec la mise en droit d'utilisation du sol sur le "marché foncier", s'est accrue au fil des ans. Excepté l'année 2005, la municipalité a diminué brusquement le volume d'offre foncière, dont celui réalisé par Cession qui n'est que de 1 606 hectares, soit seulement un quart de 2004. Il s'ensuit que cette diminution de l'offre foncière est afin de réduire les "terrains stockés". Mais cette diminution forte sollicite puis l'élévation des prix d'immobilier, surtout celle des logements, qui résulte de la pression entre l'offre foncière et la demande des logements, de l'offre foncière insuffisante. Afin de restreindre la hausse des prix des logements de Beijing, la municipalité accroît, depuis 2006, le volume de l'offre foncière pour construire les logements.

Tableau 20 -L'offre foncière à Beijing (2000-2005)

	(Ha)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cessions	1 148,32	2 572,52	3 416,58	4 681,60	6 225,38	1 606,36
Accord	(1 482 lots)	(2 095 lots)	(2 015 lots)	4 513,54	5 687,46	1 417,15
Cessions publique:	(3 lots)	(11 lots)	(50 lots)	168,06	537,92	189,21
Appel d'offre	0	(11 lots)	(42 lots)	46,37	66,39	61,40
Adjudication	(3 lots)	0	(1 lot)	28,85	0	0
Affichage	0	0	(7 lots)	92,84	471,53	127,81
Autres modes	17 427,47	551,30	325,16	965,21	459,84	690,72
Allocation	98,47	468,05	325,16	355,23	453,12	657,49
Location	16 784,00	0,49	0	0,63	1,43	3,32
Autre	545,00	82,76	0	609,35	5,29	29,91
Total	18 575,79	3 123,82	3 741,74	5 646,81	6 685,22	2 297,08

Source : LIU Kun, d'après les Annuaire du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.

Note : Avant 2003, il n'y a pas de données détaillées sur les surfaces, seulement la quantité de lots.

D'après les données du Centre des Réserves Foncières (CRF) de Beijing, 86 terrains ont fait l'objet de cession par la municipalité pour leurs droits d'utilisation du sol, en 2006, c'est-à-dire presque deux fois plus qu'en 2005. Parmi ces terrains, 58 sont destinés à l'habitat avec un ensemble de SHOB de logement de 7 600 000 m².

Puis, en 2007, l'offre foncière demeure beaucoup plus forte qu'en 2006, 90 terrains soit 814,6 hectares, ont fait l'objet d'un droit d'utilisation du sol par le marché, la SHOB s'élève à 12 740 000 m². (Tableau 21) Excepté 33 terrains pour les constructions publiques, commerciales, industrielles, etc., il y a 57 terrains, soit 688,7 hectares, qui sont destinés aux logements, dont 10 280 000 m² de SHOB des logements seront construits.⁹⁰ Parmi ces terrains, 35 parcelles ont été effectuée par la cession de leur droit d'utilisation du sol par Appel d'offre, les 22 autres par Affichage.

⁹⁰ Lu X. D., « L'enquête sur les cessions du droit d'utilisation du sol de Beijing en 2007 », *The First*, 23 janvier 2008, p. 6.

Tableau 21 - Pourcentage de divers modes de cession publique à Beijing (2000-2007)

an	Appel d'offre		Adjudication		Affichage		Ensemble	
	lots	%	lots	%	lots	%	lots	%
2000	0	0	3	100	0	0	3	100
2001	11	100	0	0	0	0	11	100
2002	42	84,0	1	2,0	7	14,0	50	100
2003	8	12,9	2	3,2	52	83,9	62	100
2004	4	4,5	0	0	85	95,5	89	100
2005	10	23,8	0	0	32	76,2	42	100
2006	29	33,7	1	1,2	56	65,1	86	100
2007	44	48,9	0	0	46	51,1	90	100

Sources : Les données entre 2000 et 2005 sont d'après les Annuaires du territoire et des ressources de la Chine. Les données pour 2006 et 2007 viennent du site de Centre d'aménagement du territoire et des réserves foncières (CATRF) de Beijing, www.bjtu.com

Note : Depuis 2006, le mode courant de cession par Affichage du droit d'utilisation du sol à Beijing est remplacé au fur et à mesure par le mode d'Appel d'offre.

Le volume d'offre foncière à Shanghai (2000-2005)

Après 2002, à la suite de la mise en exécution progressive du système de cession du droit d'utilisation du sol étatique, Shanghai est entrée dans une période de « démolition-reconstruction » à grande échelle, afin d'offrir les fonciers constructibles pour le "marché". (Tableau 22)

Tableau 22 - Surfaces bâties démolies concernant 10 arrondissements centraux de Shanghai (2002 - 2005)

Année	2002	2003	2004	2005	Total
Ha	644,53	584,93	308,40	1 222,53	2 760,39

Source : D'après les données numériques du Bureau National des Statistiques (BNS)

D'après le tableau ci-dessous, durant 2002, la dimension de l'offre foncière par la cession du droit d'utilisation du sol est de 6 729,94 hectares soit 28,7% de plus qu'en 2001. Jusqu'à 2005, le début du contrôle de la gestion foncière, l'offre foncière a commencé à diminuer sur la cession du droit d'utilisation du sol par accord lorsque celle de cession publique ne cesse d'agrandir.

Tableau 23 -L'offre foncière à Shanghai (2000-2005)

	(Ha)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cessions	2 252,76	5 228,33	6 729,94	6 985,85	7 135,04	6 491,31
Accord	(1 367 lots)	(1 845 lots)	(1 372 lots)	4 214,49	4 901,85	3 321,36
Cessions publiques	(1 lots)	(136 lots)	(249 lots)	2 771,35	2 233,19	3 169,95
Appel d'offre	(1 lot)	(136 lots)	(249 lots)	2 692,95	2 076,75	2 742,20
Adjudication	0	0	0	0	0	0
Affichage	0	0	0	78,40	156,44	427,75
Autres modes	4 160,79	5 657,91	7 838,96	6 898,18	3 718,13	3 683,24
Allocation	3 697,98	4 233,93	6 383,69	5 527,68	2 881,21	3 106,87
Location	30,15	28,04	39,74	30,81	9,38	175,54
Autre	432,66	1 395,94	1 415,53	1339,69	827,54	400,83
Total	6 413,55	10 886,24	14 568,90	13 884,03	10 853,17	10 174,55

Source : LIU Kun, d'après les Annuaire du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.

Note : Avant 2003, il n'y a pas de données détaillées sur les surfaces, seulement la quantité de lots.



Fig. 5 – Ville-centre de Shanghai : 9 arrondissements centraux, nouvel arrondissement Pudong et 2 périphériques, Liu K.

1.1.1 Les données chiffrées sur l'accroissement de la dimension urbaine à Xi'an

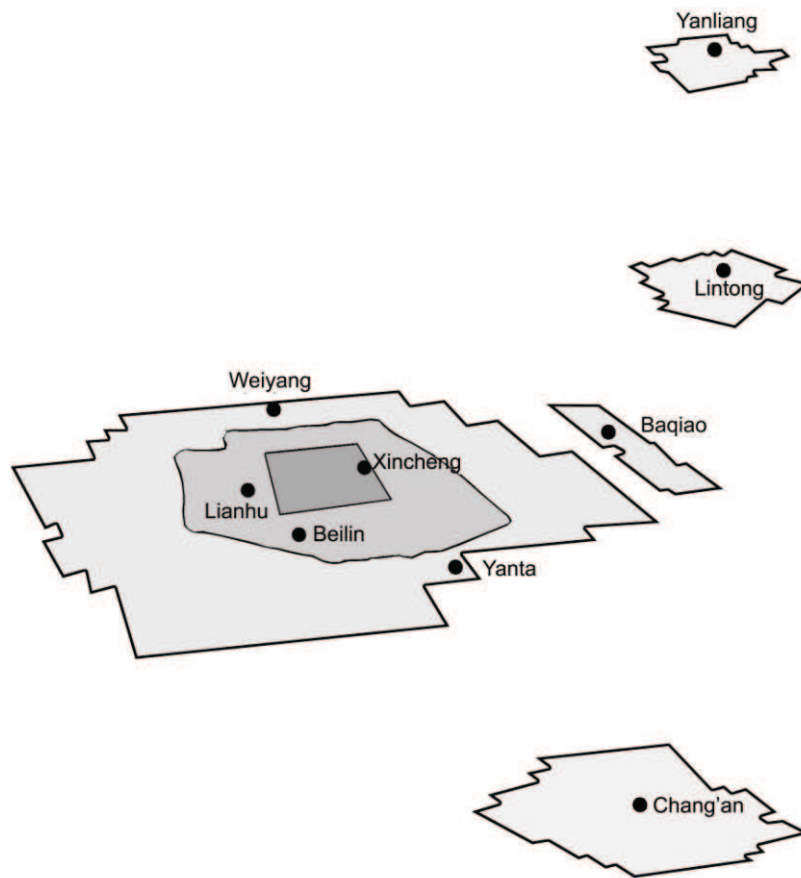


Fig. 6 - Neuf arrondissements de la Ville-centre de Xi'an, Liu K.

L'agglomération de Xi'an s'organise en une Ville-centre (en neuf arrondissements), quatre districts et leurs bourgs. Plusieurs dynasties se sont installées dans cette capitale royale. Les constructions pour les empereurs de toutes les dynasties donnent des influences profondes à la structure urbaine actuelle de Xi'an, où la ville se charge de tellement de fonctions administratives, depuis des siècles. Aujourd'hui, toute la Chine se situe au sein d'une période de développement économique rapide. Xi'an, veille capitale impériale, est le principal rôle du développement de la région ouest de la Chine, où s'affronte un essor entre l'économie et le niveau de l'industrialisation.

La ville intra-muros, zone autour de la Tour de la Cloche et encerclée par les murailles, est constituée par le centre traditionnel de Xi'an où les équipements commerciaux et les installations publiques sont bien équipés. La zone est donc

devenue le premier CBD de Xi'an, mais la hauteur des bâtiments de cette zone est toujours limitée strictement par des règlements, afin de sauvegarder son apparence historique et ses patrimoines architecturaux. Les murailles de la ville empêchent toute possibilité de développement urbain horizontal. Ainsi, cette partie de la ville ne peut pas être agrandie ni maintenant, ni dans le futur. 600 000 personnes s'activent par jour dans la zone de 10 km², qui s'ajoutent aux 400 000 habitants (ce qui représente une densité de 40 000 personnes/km²), dans une ville où la mobilité est loin d'être fluide.

A la suite d'un accroissement démographique important et d'un étalement urbain de grande ampleur, la compétence en matière de services et d'organisations de l'ancien CBD est devenue de moins en moins efficace. Cela a entraîné une accélération du développement de CBD secondaires, afin de résoudre le problème des espaces restreints de l'ancien CBD et canaliser ces pressions multiples.

Il s'ensuit que, Xi'an se développe en cinq "centres secondaires" économiques qui seront aussi les zones d'habitat pour les xi'anrens dans le futur. Les cinq centres secondaires : la Zone de haute-technologie, la Zone économique et technique, Qujiang nouvelle Zone culturelle et touristique, Chanba Zone écologique et Yanliang Base aérienne.

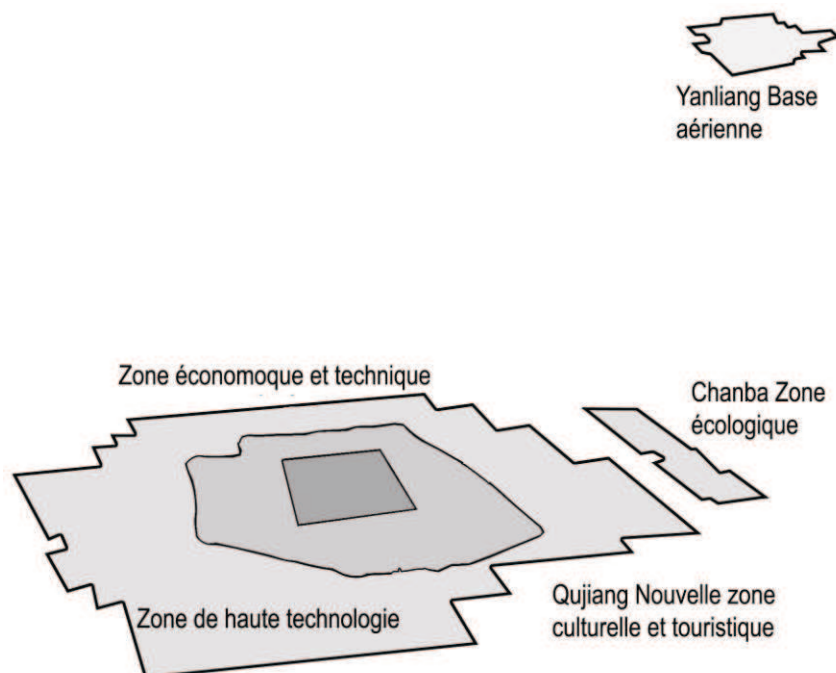


Fig. 7 – Cinq centres secondaires de Xi'an, Liu K.

Le développement économique de Xi'an ne peut pas manquer de s'inscrire parmi les grands projets de construction dont la réalisation a besoin de vastes ressources foncières. Mais, à la suite de l'accélération du rythme de construction, la demande d'utilisation du sol s'est accrue de façon telle, qu'elle s'est accompagnée de l'aggravation du conflit entre l'étalement urbain et la protection de terrains cultivés. Parallèlement, l'utilisation des terrains de façon non intensive ou moins efficace est encore un phénomène très universel, où la disposition des bâtiments, la structure du parcellaire, la densité des constructions et leurs hauteurs, etc. sur le sol ont besoin d'être régulés.

Tableau 24 -L'offre foncière à Xi'an (2000-2005)

	(Ha)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cessions	3 115,28	1 025,00	1 032,06	1 367,44	1 997,25	985,69
Accord	(200 lots)	(300 lots)	(376 lots)	1 293,44	1669,28	754,39
Cessions publiques	(2 lots)	(5 lots)	(7 lots)	74,00	327,96	231,30
Appel d'offre	0	0	0	5,41	0	0
Adjudication	(2 lots)	(5 lots)	(7 lots)	28,55	16,34	22,78
Affichage	0	0	0	40,04	311,62	208,52
Autres modes	13 299,66	299,52	625,96	353,63	1 019,82	841,27
Allocation	12 543,36	99,02	625,96	353,27	1 018,90	834,33
Location	43,56	1,50	0	0,36	0,92	0,04
Autre	712,74	199,00	0	0	0	6,90
Total	16 414,94	1 324,52	1 658,02	1 721,07	3 017,07	1 826,96

Source : LIU Kun, d'après les Annuaire du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.

Note : Avant 2003, il n'y a pas de données détaillées sur les surfaces, seulement, la quantité de lots.

Au début de « la réforme et l'ouverture » de la Chine, la population de Xi'an n'était que d'environ 2 500 000 hab., mais en 2007, ce chiffre atteint déjà 8 305 400 hab.⁹¹ L'accroissement de la population déclenche une grande demande d'utilisation des terrains constructibles. En 1996, la superficie d'utilisation des terrains constructibles était de 95 833,81 hectares et en 2004, ce chiffre s'est accru à 112 382,67 hectares, soit un taux de croissance annuelle de 2,16%.

⁹¹ D'après « Annuaire statistique de la municipalité de Xi'an » de chaque année relevée, par le BTR de Xi'an.

Tableau 25 - L'accroissement de la superficie des **terrains construits** de Xi'an entre 1996-2004 (Région urbaine*)

	Superficie globale (ha)	Surface accrue par rapport à l'an dernier (ha)	Taux d'accroissement en an dernier (%)
1996	14 050	-	-
1997	14 410	360	2,56
1998	14 770	360	2,50
1999	14 900	130	0,90
2000	16 940	2 040	13,69
2001	17 250	310	1,81
2002	17 680	430	2,51
2003	18 080	400	2,26
2004	19 490	1 410	7,78

Source : D'après *Les études sur l'amélioration de la structure d'utilisation des terrains urbains et ruraux de Xi'an*, Rapport des études n°5 pour l'amendement du PGUS de Xi'an, sous la direction de Liu G.Y., Dong X. J., issu par Bureau de l'amendement du PGUS de Xi'an, le Bureau du Territoire et des Ressources (BTR) de Xi'an, Institut économique du Commission du développement et de la réforme de la municipalité de Xi'an, décembre 2005, p. 7.

Note : *Région urbaine = Ville-centre de Xi'an + 4 districts + les bourgs

Tableau 26 - Programme d'accroissement des **terrains constructibles** à Xi'an (Région urbaine)

	Superficie globale (ha)	Surface accrue par rapport à l'an dernier (ha)	Pourcentage d'accroissement par rapport à l'an dernier (%)
1996	96 082,73	-	-
1997	97 193,69	1 110,96	1,16
1998	98 330,55	1 136,86	1,17
1999	99 132,95	802,40	0,81
2000	101 005,18	1 872,23	1,89
2001	102 723,67	1 718,49	1,70
2002	105 271,86	2 548,19	2,47
2003	108 038,38	2 766,52	2,63
2004	112 382,67	4 344,29	4,02

Source : D'après « Annuaire statistique de la municipalité de Xi'an » de chaque année relevée, par le BTR de Xi'an, et « Les études sur l'amélioration de la structure d'utilisation des terrains urbains et ruraux de Xi'an », *op.cit.*, p. 7.

En revanche, la surface des terrains cultivés par personne décroît progressivement, soit de 0,78 mu/personne (520 m²/pers) de 1997 à 0,66 mu/personne

(440 m²/pers) de 2004⁹². Les informations détaillées sont indiquées par les tableaux ci-dessus.

Il convient de représenter les conditions d'évolution du volume de divers types de terrains, par le taux de changement annuel.⁹³ Selon le tableau ci-dessous, on voit bien le changement de quantité de divers types de terrains durant ces années :

- Entre 1996 et 2004, la quantité des terrains cultivés ne cesse de diminuer, notamment, entre 2000 et 2004, la vitesse de diminution est beaucoup plus que celle moyenne durant 8 ans.
- La superficie de plantations et des terrains boisés s'accroît faiblement. Entre 2000 et 2004, l'accroissement de terrains boisés accélère sa vitesse. Il en va au contraire avec le ralentissement des plantations.
- La quantité de prairies diminue progressivement, mais la vitesse de diminution s'accélère brusquement entre 2000 et 2004.
- Les terrains constructibles incluant les terrains utilisés pour les zones résidentielles, les industries et les mines, les terrains pour les transports et les installations hydrauliques, etc., montrent une forte tendance d'accroissement. Parmi eux, le taux d'accroissement annuel de terrains de transport est le plus grand, soit vers 10%.
- Le changement de terrains non encore utilisés est complexe avec une tendance qui a déclenché d'abord et puis a augmenté. Cela est dû aux catastrophes naturelles qui détruisent les terrains utilisés: de ce fait, la surface des terrains non utilisés s'accroît.

⁹² D'après *Recherche sur l'utilisation du terrain en procédant à une planification régionale*, sous la direction de Liu G. Y., Wu S. H., Rapport des études n°6 pour l'amendement du PGUS de Xi'an, issu par Bureau de l'amendement du PGUS de Xi'an, BTR de Xi'an, Institut de recherche sur les ressources de Changan Université de Xi'an, décembre 2005, p. 3.

⁹³ Qu'il peut expliquer par une équation suivante : $K = (U_b/U_a - 1) / T \times 100\%$. (K est le taux de changement ; U_b et U_a sont respectivement la quantité d'un type de terrains au début et à la fin de durée des études ; T est la durée d'étude. Lorsque l'unité de T est « an », K représente donc le taux de changement annuel sur un type de terrains.

Tableau 27 - Taux de changement sur la quantité de divers types fonciers (1996-2004), Xi'an

Types fonciers	Taux de changement annuel (%)		
	1996-2000	2000-2004	1996-2004
Terrains cultivés	-0,43	-1,50	-0,95
Plantations	1,29	0,73	1,03
Terrains boisés	0,02	0,53	0,27
Prairies	-0,16	-1,18	-0,67
Autres terrains agricoles	-0,27	-0,98	-0,66
Terrains utilisés pour les zones résidentielles, les industries et les mines	1,02	2,58	1,85
Terrains pour les transports	8,19	7,63	9,17
Terrains pour les installations hydrauliques	0,14	1,33	0,74
Terrains non utilisés	-0,12	0,14	0,0034
Autres terrains non utilisés	-0,0044	0,48	0,24

Source : D'après *Recherche sur l'utilisation du terrain en procédant à une planification régionale*, op.cit., p. 8.

Selon les tableaux ci-dessous qui contiennent les divers types de **terrains construits**, à partir de 1996, l'accroissement de terrains de transport est plus fort que dans les autres catégories foncières. Excepté les espaces ruraux qui diminuent progressivement, les autres types de terrains se sont tous accrus à la suite du temps.

Globalement, excepté les terrains cultivés, les prairies et les autres terrains agricoles qui diminuent, tous les autres types de terrains ont augmenté leur quantité, notamment les terrains de transport, puis ceux pour les zones résidentielles et les industries. Car la base de quantité de terrains cultivés est grande, réellement, sa diminution est la plus forte par rapport aux autres. Le transfert des champs en forêts et en pâturages, l'accroissement démographique, l'amélioration des conditions d'habitat, l'accélération des procédés d'urbanisation, le changement de la structure agricole, etc., sont tous des éléments essentiels.

Tableau 28 - Proportions de divers **terrains construits** de Xi'an entre 1996-2004

	(%)			
année	1996	1997	1998	1999
Secteurs urbains	19,94	19,36	19,47	19,47
zones résidentielles rurales	56,67	56,95	56,29	55,89
Terrains pour les mines	12,77	13,14	13,29	13,32
Terrains de transport	4,24	4,36	4,75	5,12
Terrains des installations hydrauliques	2,57	2,55	2,52	2,49
Autres terrains urbanisés	3,81	3,64	3,68	3,71
Total	100	100	100	100

	(%)				
année	2000	2001	2002	2003	2004
Secteurs urbains	21,31	21,44	21,44	21,49	22
Zones résidentielles rurales	54,86	53,91	53,09	51,62	50,39
Terrains pour les mines	12,47	12,87	13,35	14,21	14,93
Terrains de transport	5,35	5,87	6,08	6,53	6,71
Terrains des installations hydrauliques	2,46	2,41	2,35	2,47	2,45
Autres terrains urbanisés	3,55	3,50	3,69	3,68	3,52
Total	100	100	100	100	100

Source : D'après l'« Annuaire statistique de la municipalité de Xi'an » de chaque année relevée, par le BTR de Xi'an. (Voir annexe III - Tableau - Compositions et surfaces des terrains construits de Xi'an entre 1996-2004.)

1.1.2 L'offre foncière par cessions au 1^e niveau du "marché foncier"

Tout d'abord, le tableau ci-joint montre les volumes d'offre foncière par la cession du droit d'utilisation du sol en 2005, distingués entre deux modes, cession par Accord et cessions publiques.

En Chine, comme dans tout autre pays, les données générales relatives au "marché foncier" peuvent être très différentes entre les très grandes métropoles. Le tableau ci-joint concerne l'année 2005, période la plus récente ayant les données les plus complètes. Selon ce tableau, on trouve en Chine, que 65,4% des surfaces des terrains constructibles sont concernée par Accord. Les autres 34,6% des surfaces restant relèvent de la cession publique pour les terrains à usage lucratif, alors que 25,9% vont à la cession par Affichage.

Tableau 29 – Volumes d’offre foncière par Accord et par cession publique en Chine, 2005

	Surface (ha)	% (sur surface)	Lots	% (sur lot)
Cession par Accord	108 367,68	65,4	117 642	72,6
Cessions publiques	57 218,40	34,6	44 470	27,4
Appel d’offre	4 623,23	2,8	1 542	1,0
Adjudication	9 690,40	5,9	13 495	8,3
Affichage	42 904,77	25,9	29 433	18,1
Ensemble	165 586,08	100	162 112	100

Source : LIU Kun, d’après l’« Annuaire du territoire et des ressources de la Chine - 2006 », Édition de l’« Annuaire du territoire et des ressources de la Chine », 2006, p. 770.

Il convient de faire une comparaison sur l’offre foncière par cession entre les villes d’études. D’après le tableau ci-dessous, en 2005, à Beijing, les surfaces des terrains offerts s’agissant de la cession par Accord sont de 88,2% ce qui est beaucoup plus que la moyenne nationale. Cette exception s’explique dans le cas de la capitale politique par l’importance de l’utilisation de la procédure d’Accord par la municipalité favorable à un rapide développement économique. On sait que par une circulaire (cf. tableau 11, p. 72), l’Etat a pratiquement interdit l’utilisation de la procédure d’Accord à la date du 31 août 2004, qui, alors concernait les terrains à usage lucratif. Mais à Beijing le stock de contrats déjà négociés a rendu difficile une application immédiate des décisions du gouvernement central.

A Shanghai, en revanche, la municipalité a limité la procédure d’Accord donnant la préférence au marché, donc à la cession publique qui représente 48,8% des surfaces concernées. C’est donc la cession par Appel d’offre qui est courante pour le "marché foncier" de Shanghai, représentant 42,2% des terrains.

En ce qui concerne l’agglomération de Xi’an, elle se comporte comme les moyennes des autres grandes villes chinoises. C’est la cession par Affichage qui est le mode principal de cession publique et qui permet, comme nous l’avons déjà mentionné pour les collectivités locales et les divers promoteurs, de se concerter en faveur d’une modération du "marché foncier" et par suite du prix de l’immobilier (cf. tableau 38, p. 137).

Tableau 30 - L'offre foncière par divers modes de cession en 2005 (selon les différents modes et les villes étudiées)

	Beijing		Shanghai		Xi'an	
	(ha)	(lots)	(ha)	(lots)	(ha)	(lots)
Accord	1 417,15 (88,2%)	701 (94, %)	3 321,36 (51,2%)	1 154 (75,0%)	754,39 (76,5%)	241 (77,2%)
Appel d'offre	61,40 (3,8%)	10 (1,4%)	2 742,20 (42,2%)	269 (17,5%)	0 (0%)	0 (0%)
Adjudication	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	22,78 (2,3%)	8 (2,6%)
Affichage	127,81 (8,0%)	32 (4,3%)	427,75 (6,6%)	116 (7,5%)	208,52 (21,2%)	63 (20,2%)
Ensemble	1 606,36	743	6 491,31	1 539	985,69	312

Source : LIU Kun, d'après «Annuaire du territoire et des ressources de la chine – 2006 », *op.cit.*

Ventilation de l'offre foncière par Accord

Le tableau ci-dessous présente, en 2005, la situation détaillée selon les destinations foncière sur l'offre foncière par Accord sur le droit d'utilisation du sol pour tout le pays.

Tableau 31 - L'offre foncière par Accord en 2005

Destinations	lots	surface (ha)
Secteur tertiaire	17 292	6 877,13
Stockage	40 646	86 202,54
Equipements publics	1 811	1 558,99
Constructions publiques	1 425	2 095,13
Logement	56 062	8 024,56
Villa et logement de luxe	7	10,19
Logement ordinaire	19 416	4 375,91
Logement social en accession	2 980	618,80
Autres types	33 659	3 019,66
Transports	148	1 237,29
Installations hydrauliques	132	248,42
Usages spéciaux	126	2 123,62
Ensemble	117 642	108 367,68

Source : D'après «Annuaire du territoire et des ressources de la Chine – 2006 », p. 770.

On peut souligner la superficie considérable affectée à la rubrique stockage. Il s'agit vraisemblablement d'installation de type parc logistique couvrant chacun des dizaines ou des centaines hectares et où les divers produits industriels importés ou exportés sont stockés temporairement.

Ventilation de l'offre foncière par la cession publique

D'après le tableau concernant les données sur l'offre foncière par cessions publiques dans tout le pays en 2005, on découvre les dimensions de cession soit par Appel d'offre, soit par Adjudication, ou soit par Affichage pour chaque type de terrains constructibles.

Tableau 32 - L'offre foncière par cessions publiques en 2005

Destinations	Appel d'offre		Adjudication		Affichage	
	lots	ha	lots	ha	lots	ha
Secteur tertiaire	525	1 109,22	5 024	2 739,07	11 545	12 542,24
Stockage	127	180,10	767	1 073,91	1 487	3 055,26
Equipements publics	39	33,37	37	20,99	247	380,38
Constructions publiques	5	18,23	49	38,77	148	283,71
Logement	844	3 277,61	7 506	5 800,95	15 873	26 572,27
Villa et logement de luxe	2	3,36	1	0,67	40	11,81
Logement ordinaire	456	3 070,87	4 196	5 276,55	9 705	23 929,92
Logement social en accession	142	161,45	347	168,71	774	510,25
Autres types	244	41,93	2 962	355,02	5 354	2 120,29
Transports	0	0	4	0,79	9	7,47
Installations hydrauliques	0	0	105	2,62	74	16,60
Usages spéciaux	2	4,70	3	13,30	50	46,84
Ensemble	1 542	4 623,23	13 495	9 690,40	29 433	42 904,77

Source : D'après «Annuaire du territoire et des ressources de la chine – 2006 », pp.770- 815.

Ce tableau montre que la procédure d'Affichage caractérise surtout le secteur du logement. Cette priorité résulte certainement des efforts de l'Etat pour une procédure que l'on estime plus transparente que les autres, et qui de plus permet de contrôler les "prix du foncier" donc celui du logement.

A partir du 1^{er} septembre 2006⁹⁴, en ce qui concerne les terrains destinés à l'industrie, ils sont obligatoirement négociés par la cession publique. D'après le « Bulletin national du territoire et des ressources de la Chine pour 2006 », les surfaces des terrains cédés pour le droit d'utilisation du sol ont été de 232 500 hectares, soit 40,4% de plus qu'en 2005 (tableau 18, p. 116). Le montant des cessions du sol atteint 767,689 milliards de yuans (76,7689 milliards d'euros), soit 30,5% de plus que l'an 2005. Parmi eux, en ce qui concerne les cessions publiques du droit d'utilisation du sol, les surfaces des terrains sont de 66 500 hectares, soit 16,3% de plus qu'en 2005, et le montant des cessions a atteint 549,209 milliards de yuans (54,9209 milliards d'euros), soit 30,9% de plus qu'en 2005.

1.1.3 La part minimum des autres offres foncières au 1^e niveau du "marché foncier"

Le mode de l'Allocation du terrain par l'Etat ou par les collectivités territoriales est un moyen d'offrir directement les terrains pour certaines affectations publiques comme de grands projets publics, (par exemples, l'aéroport ou le grand stade municipal). La location du terrain est autorisée comme une modalité d'utilisation du sol sans céder le droit d'utilisation, mais c'est un mode qui n'est pas encouragé par l'Etat.

Les tableaux ci-joints montrent, en 2005, selon les trois villes étudiées et les différentes destinations d'utilisation du sol, les superficies et la quantité des lots des terrains alloués, loués, etc., dont ces procédures sont d'une utilisation très limitée sauf pour l'Allocation quand elle s'applique à certain grands projets.

⁹⁴ « Circulaire du CAE visant à renforcer le macro-contrôle sur le foncier », 31 août 2006.

Tableau 33 - L'offre foncière en 2005 par allocation, par location ou par d'autre moyen
(selon les villes étudiées)

	Beijing		Shanghai		Xi'an		Chine	
	ha	lots	ha	lots	ha	lots	ha	lots
Allocation	657,49	142	3 106,87	929	834,33	95	64 623,39	30 581
Location	3,32	3	0	0	0,04	3	8 044,13	24 907
Autre	29,91	3	0	0	6,90	4	6 015,87	4 764
Ensemble	690,72	148	3 106,87	929	841,27	102	78 683,39	60 252

Source : D'après «Annuaire du territoire et des ressources de la chine – 2006 », pp. 688-705.

Tableau 34 - L'offre foncière en 2005 de la Chine par allocation, par location ou par autres formes (selon les destinations foncières)

Destinations	Allocation		Location		Autre	
	lots	ha	lots	ha	lots	ha
Secteur tertiaire	2 516	2 675,88	15 348	2 229,24	1 262	1 418,60
Stockage	2 415	10 537,73	4 377	5 051,74	1 669	3 712,55
Equipements publics	3 671	8 430,45	980	163,26	15	10,58
Constructions publiques	6 017	10 077,99	117	265,27	56	104,22
Logements	13 863	10 584,97	4 060	251,50	1 723	632,99
Villa et logement de luxe	0	0	0	0	0	0
Logements ordinaires	641	953,54	1 170	152,55	251	234,03
Logement social en accession	2 817	4 336,09	16	7,54	29	18,82
Autres types	10 405	5 295,34	2 874	91,41	1443	380,14
Transports	1 504	13 494,10	7	6,18	20	33,66
Installations hydrauliques	144	7 018,49	7	40,97	1	7,54
Usages spéciaux	451	1 803,78	11	35,97	18	95,73
Ensemble	30 581	64 623,39	24 907	8 044,13	4 764	6 015,87

Source : D'après «Annuaire du territoire et des ressources de la chine – 2006 », pp. 686-687.

1.2 La montée en puissance du coût du foncier constructible

Le "coût du foncier" ne cesse d'évoluer depuis quelques décennies reflétant le développement socio-économique de la Chine. En Chine, le "prix du foncier" qui est toujours le prix du droit d'utilisation du sol a connu trois étapes successives. La première, fut la phase d'une économie planifiée, à partir de 1949, avec la fondation de la République Populaire de la Chine et 1987. Durant cette période, l'utilisation du sol était effectuée par l'Etat en appliquant un régime par Allocation du sol, soit à titre gratuit, soit en demandant très peu de compensation. La deuxième phase se situe entre 1987 et 2002. Il s'agit-là du commencement d'une politique de cession publique pour le droit d'utilisation du sol. Mais, jusqu'à la fin du siècle, le "prix du foncier" n'a pas fait l'objet d'augmentation notable. Depuis le XXI^e siècle, et encore plus à partir de 2002, où la cession publique s'applique pour tous les terrains notamment les plus cotés, nous sommes entrés dans une troisième phase où le "prix foncier" se caractérise par sa forte progression.

Tableau 35 - "Prix et loyer foncier" de différents modes d'offre foncière en Chine (2000 – 2005)

	(yuan/m ²)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cession	122,5	143,4	194,5	280,0	353,3	355,3
Accord	-	-	-	168,5	221,8	155,8
Cession publique	-	-	-	567,0	677,0	733,3
Appel d'offre	-	-	-	993,9	1121,8	956,4
Adjudication	-	-	-	832,1	957,7	983,0
Affichage	0	0	0	421,0	555,1	652,9
Location	0,39	3,9	3,3	4,6	3,5	12,0
Autres mode	35,5	43,7	56,7	164,3	77,8	80,1

Source : LIU Kun, d'après les Annuaire du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.

Note : 10 yuans ≈ 1 euro.

D'après le tableau ci-dessus, la valeur du foncier augmente progressivement. Le montant du coût de cession connaît le même d'accroissement. Cependant, l'année

2003 est le moment où cet accroissement fut le plus fort. Avant l'année 2003, il n'y avait pas de données statistiques détaillées en matière de montant des transactions entre diverses cessions du droit d'utilisation du sol. Ce n'est qu'à partir de 2003, qu'il nous a été possible de recueillir les tendances de changement des "prix fonciers" alors même que le gouvernement chinois commençait à diversifier ces montants selon les modes de cession concernée, notamment entre la cession par Accord qui change peu et les cessions publiques qui font l'objet de très forte hausse et qui s'effectuent sur tous les terrains urbains à usage lucratif et représentent le "prix foncier" dit courant en Chine. Grâce à ces informations détaillées, on découvre, les **prix moyens de cession publique** de tout le pays en 2004 et en 2005 qui sont respectivement de 677,0 yuans/m² (67,7 euros/m²) et de 733,3 yuans/m² (73,3 euros/m²), soit respectivement 19% de plus et 8% de plus, par rapport à l'an dernier. Par ailleurs, en cohérence avec l'accroissement de la cession par Affichage, le "prix foncier" est plus modeste par rapport à celui de la cession par Appel d'offre et par Adjudication.

Tableau 36 - L'offre foncière par les cessions en 2005 (selon les destinations foncières)

Destination	lots	Surfaces (ha)	Montant des recettes (10 000 yuans)	Prix moyen (yuans/m ²)
Secteur tertiaire	34 386	23 267,66	14 740 715,77	633,5
Stockage	43 027	90 511,81	12 500 083,81	138,1
Equipements publics	2 134	1 993,73	1 066 698,19	535,0
Constructions publiques	1 627	2 435,84	585 864,51	240,5
Logements	80 285	43 675,39	29 693 470,71	679,9
Villas et logements de luxe	50	26,03	158 756,00	6 099,0
Logements ordinaires	33 773	36 653,25	27 250 190,84	743,5
Logement social en accession	4 243	1 459,21	525 887,21	360,4
Autres types	42 219	5 536,90	1 758 636,66	317,6
Transports	161	1 245,55	150 896,98	121,1
Installations hydrauliques	311	267,64	21 900,97	81,8
Usages spéciaux	181	2 188,46	78 540,01	35,9
Prix moyen de l'ensemble	162 112	165 586,08	58 838 170,95	355,3

Source : D'après «Annuaire des ressources territoriales de la chine – 2006 », p. 758.

Note : 10 yuans = 1 euros

Le tableau ci-dessus concerne les prix moyens sur chaque affectation foncière urbaine de la Chine en 2005. Il indique que le "prix foncier" le plus cher concerne les terrains pour construire les villas et les logements de luxe, soit de 6 099 yuans/m². Les prix moyens du pays pour les "terrains" (droit d'utilisation du sol) destinés aux logements ordinaires et aux logements sociaux sont respectivement de 743,5 yuans/m² et de 360,4 yuans/m². De plus, le prix moyen des "terrains" pour les commerces, ou les autres fonctions urbaines du secteur tertiaire, s'exprime par 633,5 yuans/m².

Une interrogation apparaît donc: est-ce que "le prix du foncier" actuel représente déjà une vraie valeur foncière ? Selon le niveau du développement économique de la Chine, si l'on l'analyse sur tout le pays, c'est certain que le "prix foncier" moyen, ne se situe pas encore à un bon niveau sur sa vraie valeur (tableau ci-dessous). Mais si l'on analyse notamment quelques grandes agglomérations chinoises ayant de bonnes localisations géographiques et les conditions économiques prioritaires, comme Beijing, Shanghai, Shenzhen, Hangzhou, Nanjing, etc., le "prix du foncier" ne cesse d'augmenter sur le "marché foncier" entraînant une grande pression sur les prix des logements, sujet important sur la vie citoyenne.

Tableau 37 - "Prix fonciers" moyens des 50 grandes villes importantes de la Chine, 2000-2006

	(yuan/m ²)			
	Multi-affectation	Commerce	Logement	Industrie
2006	1 544	2 480	1 681	485
2005	1 468	2 371	1 582	469
2004	1 197	1 988	1 165	481
2003	1 129	1 864	1 070	471
2002	1 077	1 749	1 019	460
2001	1 033	1 666	965	454
2000	998	1 615	923	444

Source : <http://www.landvalue.com.cn>, Site Internet du **Système dynamique d'observation des "prix fonciers" urbains de la Chine**.

Note : Les sources de ces prix moyens nationaux de différentes affectations sont de 50 villes chinoises importantes qui sont concernées dans le système d'observation avant 2008. A partir de 2008, 55 autres villes sont ajoutées dans ce système afin d'élargir la sphère de contrôle.

1.2.1 L'augmentation de la valeur foncière dans une grande ville Xi'an

Pour les villes qui sont dans les régions intérieures de développement modéré, les variations de **prix de cession publique** s'avèrent irrégulières et il est préférable d'analyser **le prix moyen de cession** du droit d'utilisation du sol. Pour la ville de Xi'an, ce prix a atteint 213,9 yuans/m² (21,4 euros/m²) en 2003, au lieu de 117,8 yuans/m² (17,8 euros/m²). Et en 2004, ce prix est de 458,2 yuans/m² (45,8 euros/m²), soit augmenté de plus de 114,2% par rapport à l'an dernier (tableau ci-joint).

Tableau 38 - "Prix foncier" de Xi'an d'après différents modes de cession (2000 – 2005)

	(yuan/m ²)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cession par Accord	-	-	-	150,1	352,9	227,2
Cession publique	-	-	-	1 330,7	994,2	1004,7
Appel d'offre	-	-	-	4 413,9	0	0
Adjudication	-	-	-	1 258,9	985,7	2 007,9
Affichage	-	-	-	965,3	994,7	895,1
Prix moye de cession	12,3	103,4	117,8	213,9	458,2	409,7

Source : LIU Kun, d'après les Annuaires du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.

Note : Avant 2003, il n'y a pas de données statistiques détaillées en matière de montant du coût de divers cessions ; 10 yuans ≈ 1 euro.

Puis, le tableau ci-dessous nous présent les **prix de référence** de la ville de Xi'an (prix moyen des terrains selon les mêmes critères) pour les diverses affectations foncières urbaines qui ont été mis en vigueur à partir du 4 août 2000. Ces critères de I à XII concernent d'abord la distance au centre qui semble la plus déterminante, puis l'accessibilité, la qualité paysagère, l'environnement... Les plus hauts "prix fonciers" sont ceux de terrains destinés commerces, tourisms ou loisirs. Les prix les plus bas sont pour les terrains d'affectation industrielle.

A partir du 12 mars 2007, un nouveau tableau de prix de référence est mis en œuvre, remplaçant celui de 2000. Il dirige actuellement la fixation du prix pour l'offre foncière à Xi'an. Malheureusement, ce tableau n'était pas encore publié sur le site Internet officiel, seulement quelques informations sont disponibles d'après l'arrêté

n°3 (2007) de la municipalité de Xi'an. Les prix de référence augmentent généralement de 45% par rapport aux ceux de 2000, les prix pour les terrains de commerces, de tourisme et de loisirs augmentent de 64,4%, et de 49,1% pour les terrains de logement. Le niveau de prix sur les terrains industriels n'a pas de changement visible.⁹⁵ Généralement, ces prix de référence de Xi'an sont encore inférieurs aux ceux des autres villes chinoises qui sont au même niveau urbain.

Tableau 39 - Critères et prix de référence des terrains domaniaux de ville de Xi'an, 2000

Critères fonciers	(yuan/m ²)				
	Commerces, tourisme et loisirs	Logements	Industrie	Culture et éducation	Affectation mixte
I	3 300	2 610	1 950	2 265	2 955
II	2 535	2 070	1 560	1 755	2 310
III	1 965	1 620	1 230	1 350	1 800
IV	1 470	1 251	870	1 020	1 335
V	900	765	555	660	840
VI	570	495	375	420	540
VII	435	390	300	330	405
VIII	330	300	240	270	315
IX	270	240	210	225	255
X	158	147	135	142	150
XI	45	40	36	39	44
XII	28	26	22	24	27

Source : D'après l'Arrêté n° 6 (2000) de la municipalité de Xi'an

Note : mise en vigueur le 4 août 2000. Voir aussi l'annexe IV pour les autres références de 1994.

Tableau 40 - "Prix fonciers" moyens de Xi'an de quatre affectations foncière, 2000-2006

	(yuan/m ²)			
	Multi-affectation	Commerce	Logement	Industrie
2006	1 263	1 945	1 498	372
2005	1 213	1 833	1 397	358
2004	1 142	1 767	1 288	343
2003	995	1 625	1 088	322
2002	959	1 538	1 040	319
2001	935	1 495	1 003	316
2000	902	1 451	946	310

Source : <http://www.landvalue.com.cn>

⁹⁵ Pen Z.C., « Renouveler les prix de référence des terrains domaniaux de ville de Xi'an », 30 mars 2007, *Xi'an Evening News*, p. 5.

1.2.2 Les chiffres relatifs à Shanghai

Présentement, la municipalité de Shanghai enregistre à partir d'une série de critères comme à Xi'an les prix de référence des terrains domaniaux de 2003 (tableau 42) où les prix relevant ne sont plus cohérent à la situation foncière de la ville d'aujourd'hui. Par exemple, en septembre 2007, le prix du mètre carré d'une cession du droit d'utilisation est presque de 10 000 yuans sur un terrain du district Qingpu de Shanghai, qui, selon le critère foncier et compte tenu de l'éloignement n'est que de 700 yuans/m². La grande différence entre ces deux types de prix montre le décalage entre les prix de référence de la municipalité et le prix du marché⁹⁶.

C'est pourquoi la municipalité de Shanghai commence à organiser une opération de réappréciation sur les prix de référence par un appel d'offre, depuis juillet 2008. « Ces prix seront normalement inférieurs aux ceux de marché comme une base de référence pour prix plancher et prix liminaire de la cession du droit d'utilisation du sol. Donc, leur ajustement ne poussera pas les prix immobiliers. », a déclaré le responsable du Bureau Administratif des Ressources du Territoire et des Immobiliers (BARTI) de Shanghai.

Tableau 41 - "Prix foncier" de Shanghai d'après différents modes de cession (2000 – 2005)

	(yuan/m ²)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cession par Accord	-	-	-	125,8	531,1	269,3
Cession publique	-	-	-	870,3	1 038,2	947,4
Appel d'offre	-	-	-	879,8	993,2	727,5
Adjudication	-	-	-	0	0	0
Affichage	-	-	-	543,7	1 634,9	2 357,0
Prix moye de cession	154,6	159,3	190,6	421,2	689,8	600,4

Source : LIU Kun, d'après les Annuaire du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.

Note : Avant 2003, il n'y a pas de données statistiques détaillées en matière de montant du coût de divers cessions ; 10 yuans ≈ 1 euro

⁹⁶ Notification du BARTI de Shanghai,

[http : //www.shfdz.gov.cn/tdgl/crjg/200711/t20071105_78101.htm](http://www.shfdz.gov.cn/tdgl/crjg/200711/t20071105_78101.htm)

Tableau 42- Critères et prix de référence des terrains domaniaux de ville de Shanghai, 2003

Critères fonciers	(yuan/m ²)							
	Commerces		Bureaux		Logements		Industrie	
	(yuan/m ²)	*(COS)	(yuan/m ²)	COS	(yuan/m ²)	COS	(yuan/m ²)	COS
I	12 260	3,5	8 200	3,5				
II	9 920	3,5	6 200	3,5	6 200	2,5		
III	7 500	3,0	4 550	3,0	4 550	2,5	4 200	2,0
IV	5 280	3,0	3 300	3,0	3 300	2,0	2 100	2,0
V	3 960	2,3	2 400	2,3	2 400	1,8	1 100	1,5
VI	2 175	2,3	1 500	2,3	1 500	1,5	530	1,0
VII	1 269	1,2	940	1,2	940	1,0	295	1,0
VIII	910	1,2	700	1,2	700	1,0	250	1,0
IX	600	1,0	510	1,0	510	0,8	195	1,0
X	370	1,0	370	1,0	370	0,8	150	1,0
XI	Bancs de sable et de vase sans déterminés							

Source : d'après le site Internet du BARTI de Shanghai,

http://www.shfdz.gov.cn/tdgl/200609/t20060912_3523.htm

Note : mis en œuvre le 30 juin 2003 ; *ce sont les COS de référence qui s'appliquent à chaque critère de terrain relevant différente affectation du sol.

Tableau 43 - "Prix fonciers" moyens de Shanghai de quatre affectations foncières, 2000-2006

	(yuan/m ²)			
	Multi-affectation	Commerce	Logement	Industrie
2006	3 634	6 577	3 842	483
2005	3 645	6 478	3 973	483
2004	2 223	4 253	2 077	780
2003	2 164	3 887	1 850	774
2002	2 054	3 672	1 732	759
2001	1 907	3 270	1 556	759
2000	1 834	3 085	1 468	759

Source : <http://www.landvalue.com.cn>

Les statistiques disponibles se limitent à la rubrique commerce mais à notre sens il faut inclure sous ce terme les activités de bureau dont la très forte rentabilité rejoint celle du commerce de distribution. A cet écart, Shanghai se comporte comme la plupart des autres métropoles mondiales.

1.2.3 Le cas spécifique de Beijing

Le coût du foncier urbain pour la ville de Beijing est le plus cher du pays, puisque le prix moyen de cession publique atteint 2 359,9 yuans/m² en 2005, soit 10,1% de plus par rapport à l'année 2004. Dans le tableau ci-joint, le prix le plus haut est de 7 210 yuans à 9 750 yuans (721-975 euros) le mètre carré pour les commerces. Celui le plus bas est de 100 yuans à 170 yuans (10-17 euros) le mètre carré pour l'industrie.

Tableau 44 - "Prix foncier" de Beijing d'après différents modes de cession (2000 – 2005)

	(yuan/m ²)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cession par Accord	-	-	-	673,6	907,3	383,5
Cession publique	-	-	-	1 454,5	2 143,6	2 359,9
Appel d'offre	-	-	-	1 060,7	2 322,7	3 168,0
Adjudication	-	-	-	3 139,7	0	0
Affichage	-	-	-	1 127,3	2 118,4	1 971,6
Prix moyen de cession	623,2	465,5	397,3	701,7	1014,1	616,3

Source : LIU Kun, d'après les Annuaire du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.

Note : Avant 2003, il n'y a pas de données statistiques détaillées en matière de montant du coût de divers cessions ; 10 yuans ≈ 1 euro

Tableau 45- Critères et prix de référence des terrains domaniaux de ville de Beijing, 2002

	(yuan/m ²)			
Critère foncier	Commerces	Affectations mixtes	Logements	Industrie
I	7 210-9 750	5 540-8 250	4 740-7 000	1 200-1 800
II	5 680-7 680	4 440-6 000	3 800-5 760	1 000-1 220
III	4 530-6 130	3 620-4 940	2 730-4 590	850-1 050
IV	3 720-5 090	2 650-3 900	2 090-3 600	600-900
V	2 720-4 000	1 960-2 790	1 500-2 790	420-680
VI	1 970-2 900	1 290-2 080	1 060-1 820	310-510
VII	1 150-1 980	880-1 320	630-1 080	220-330
VIII	530-1 180	430-900	330-650	150-240
IX	250-540	200-450	180-370	100-170
X	140-260	140-260	140-260	-

Source : D'après l'Arrêté n° 32 (2002) de la municipalité de Beijing

Note : mis en œuvre le 10 décembre 2002.

Le 29 janvier 2007, l'Académie des Sciences sociales de Beijing a publié un « Livre bleu ». Ce livre présente plusieurs points, notamment le fait qu'à Beijing, de novembre 2001 à novembre 2006, il y a eu 253 lots de terrains cédés pour le droit d'utilisation du sol, par la cession publique. Le montant total concerné durant ces 5 années, a été de 46,6 milliards de yuans, soit de 14,5 milliards de yuans de bénéfices reportés, dont la prime est arrivée à 6,2 milliards de yuans.

Il indique aussi que le prix moyen du droit d'utilisation du sol, en 2006, par rapport à celui de 2005 traduit une tendance à la décroissance. Ceci s'explique parce que le mode d'appel d'offre est beaucoup utilisé pour les cessions du droit d'utilisation des grandes surfaces du sol en 2006. Cette mise en opération s'effectue pour contrôler, dans un certain degré, la tendance à la hausse du prix de cession du droit d'utilisation du sol.

Tableau 46 - "Prix fonciers" moyens de Beijing de quatre affectations foncières, 2000-2006

	(yuan/m ²)			
	Multi-affectation	Commerce	Logement	Industrie
2006	3 635	5 952	4 243	708
2005	3 361	5 541	3 884	658
2004	2 383	4 739	2 127	0
2003	2 331	4 591	2 058	478
2002	2 271	4 448	2 011	467
2001	2 208	4 255	1 961	460
2000	2 159	4 111	1 908	458

Source : <http://www.landvalue.com.cn>

1.2.4 Quelle relation entre l'essor du "prix foncier" et l'offre foncière ?

Il convient de dire que l'insuffisance de l'offre foncière conduit directement à la hausse du "prix foncier". La raison essentielle de l'insuffisance de l'offre foncière peut être datée jusqu'avant 3 ans, lorsque la circulaire n°71 du Ministère du Territoire et des Ressources (MTR) et du Ministère de la Supervision (MS) demande que : désormais, il ne permet plus de cession par Accord pour le droit d'utilisation des terrains à usage lucratif à partir du « 31 août 2004 ».

D'un côté, le rapide développement urbain demande un grand volume de terrains constructibles ; de l'autre côté, l'Etat restreint l'offre des terrains constructibles surtout pour l'immobilier. Il s'est donc créé une grande tension sur l'utilisation du sol à usage immobilier.

A partir de 2006, l'Etat a commencé à agrandir l'offre du terrain, surtout pour la construction de logements, soit 40% par rapport à l'ensemble de l'offre. Jusqu'à août 2007, le volume de l'offre foncière a satisfait la demande. Mais pourquoi y'a-t-il encore une insuffisance de l'offre foncière ? Outre la raison de la longue durée de la 1^{ère} phase d'aménagement du territoire qui empêche ensuite d'agrandir l'offre foncière, les causes plus importantes sont les suivantes : une grande quantité de terrains "vendus" est stockée par les promoteurs immobiliers, la réalité d'une utilisation illicite en matière de foncier (cf. infra. p. 194). D'après le rapport de 2007 du « TOP 10 entreprises immobilières de la Chine »⁹⁷, en 2006, le volume du foncier stocké par les 100 plus puissants promoteurs de la Chine était d'environ 381 hectares, et a augmenté de 30,8% par rapport à l'année précédente.

D'après un rapport récent du MTR,⁹⁸ 2007 est l'année où la fluctuation élevant les "prix fonciers" et les prix des logements a été la plus forte. Le niveau des "prix du foncier" des villes chinoises continuera à monter en 2008, donc, le marché immobilier aura la même tendance à l'accroissement des prix immobiliers. C'est pourquoi en avril 2008, afin de renforcer le contrôle sur les prix immobiliers, le MTR stipule que, à partir de 2008, il y aura 105 villes chinoises, au total, qui seront incluses dans le « Système d'observation dynamique des "prix du foncier" urbains de la Chine », au lieu des 50 villes jusqu'à lors concernées⁹⁹.

Généralement, en Chine, le "prix du foncier" actuel présente encore un caractère artificiel sous le contrôle de l'Etat (macro-contrôle) ou des collectivités

⁹⁷ Par l'équipe de recherche sur TOP 10 entreprises immobilières de la Chine.

⁹⁸ Xu J. Y., « Info du MTR : le "prix foncier" s'élèvera encore en 2008 », *Shanghai Evening Post*, 15 avril 2008, p. 13.

⁹⁹ D'après la « Circulaire visant à renforcer davantage la gestion sur l'observation dynamique des "prix fonciers" urbains », MTR, 11 mars 2008.

territoriales. Il convient ici de rappeler les deux situations qui pèsent sur la détermination des "prix fonciers".

- D'un côté, la Chine se situe encore dans une période de grands changements socio-économiques dans lequel existe un développement inégal en matière de "marché foncier". Jusqu'à 2005, environ 67,8% des terrains se négociaient au prix du marché. Mais, 32,2% des terrains restant sont encore hors marché et sont occupés souvent à titre gratuit par Allocation administrative (cf. tableau 18. p. 116).
- D'un autre côté, une complexité supplémentaire vient de l'attitude des collectivités territoriales, qui essaient d'empêcher toute vente de cession publique, même au meilleur prix, et qui préfèrent les autres négociations "privées" avec les promoteurs. Il s'ensuit que les transactions commerciales sur les terrains souvent réussissent, mais à la condition de sacrifier les intérêts des paysans qui possèdent originalement le droit de jouissance du sol.

On est conduit dans le cadre de cette recherche à formuler à certain nombre d'interrogations fondamentales : Pourquoi réquisitionner les terrains agricoles à bas prix? Pourquoi ne pas mettre les terrains des entreprises d'Etat délaissés à cause de raisons institutionnelles, sur le "marché" ? Pourquoi les intérêts sur le foncier des entreprises d'Etat ou des paysans sont-ils facilement accaparés par les collectivités territoriales, au nom d'un « intérêt public ».

Généralement, afin de mieux réguler le "marché foncier", les points suivants seraient à retenir pour la gestion foncière :

- contrôler strictement la répartition des ressources foncières ;
- accroître la quantité de terrain mis sur le "marché foncier", afin d'établir un mécanisme de régulation plus puissant du "marché foncier", ce qui donc rendra le "prix foncier" plus conforme à la réalité ;
- distribuer une partie des profits fonciers entre les collectivités territoriales, les entreprises ou les paysans, de façon équitable ;
- compléter et renforcer les outils juridiques et les stratégies sur le foncier.

1.3 Des perspectives d'expansion peu contournables

Une préoccupation majeure du pouvoir central et de maîtriser le coût de logement en intervenant sur la hausse de transaction foncière. Mais, on a vu que pour ce faire il favorise telle ou telle procédure lors des cessions à droit à construire. Mais ces interventions de nature juridique trouvent vite leur limite face aux perspectives démographiques de toutes les agglomérations urbaines et aux documents d'urbanisme qui sont élaborés en réponses. On évoquera brièvement, à cet égard, le cas de trois grands métropoles chinoises.

1.3.1 L'amendement du Schéma directeur de Xi'an (2004-2020)

La municipalité de Xi'an doit assurer, d'un côté, l'offre foncière pour les projets importants et urgents, d'un autre côté, un développement socio-économique durable, Xi'an va continuer de poursuivre les études sur l'aménagement urbain et le plan d'utilisation du sol.

« D'après la dernière version du Schéma directeur de Xi'an (celle promulguée en mai 1999, pour les années entre 1995 et 2010), 135 000 mus (9000 hectares) de terrains cultivés sont autorisés à être réaffectés pour la construction urbaine par le CAE pour la période entre 1997 et 2010. Mais, en réalité, jusqu'à 2002, l'occupation de terrains cultivés est déjà 123 700 mus (8 247 hectares). »¹⁰⁰ C'est-à-dire qu'environ 92% des terrains ont été utilisés en seulement en cinq ou six ans. Dès 2003, il restait très peu de terrains constructibles pour Xi'an. L'utilisation actuelle de terrains dans l'ensemble urbain n'est pas bien équilibrée. Le centre historique de la ville est trop chargé, mais, les terrains urbanisés dans la zone sud et nord sont trop denses et la mise en valeur de terrains des zones est et ouest est moins efficace.

¹⁰⁰ He H.X., Directeur général du BTR de Xi'an, *Explications pour quelques questions autour de l'Amendement du Schéma Directeur de Xi'an (2004-2020)*, Bulletin de la 21^e séance de 13^e congrès du Comité permanent de l'Assemblée populaire de la municipalité de Xi'an, n°3, 2005.

Tableau 47 - Données essentielles sur l'Amendement du Schéma directeur de Xi'an (2004-2020)

	2010		2020	
	Population	Superficie urbaine construite (km ²)	Population	Superficie urbaine construite (km ²)
Ville-centre	5 245 900	524	6 000 000	600
Agglomération politique	7 007 000	-	7 733 600	778
Région urbaine	9 554 600	-	10 306 900	850

Source : D'après le Schéma directeur de Xi'an (2004-2020)

Note : Agglomération politique = Ville-centre + 4 districts

Tableau 48 – Surface du territoire de différents niveaux régionaux de Xi'an en 2020

	Surface du territoire (km ²)
Ville-central	600
Agglomération politique	3 600
Région urbaine	9 983

Source : D'après le Schéma directeur de Xi'an (2004-2020)

Durant ces quelques années, la Zone de haute-technologie, la Zone économique et technique et la Zone culturelle et touristique, se sont développées rapidement. Il s'ensuit que les normes d'utilisation des terrains constructibles sont presque tous utilisées avant la période prévue.

Ainsi, en 1997 et en 2002, deux grands districts (district Lintong et district Changan) s'incorporent en tant qu'arrondissement à l'ampleur administrative de la Ville-centre de Xi'an, se conformant à l'essor du développement urbain par l'agrandissement de la dimension urbaine.

Enfin, d'après « Les études sur l'amélioration des conditions d'utilisation des terrains urbains et ruraux de Xi'an »¹⁰¹, la norme d'utilisation des terrains cultivés, concernée les Nouveaux Terrains Constructibles (NTC, cf. glossaire) de 9 000

¹⁰¹ *Les études sur l'amélioration de la structure d'utilisation des terrains urbains et ruraux de Xi'an*, Rapport des études n°5 pour l'amendement du PGUS de Xi'an, sous la direction de Liu G.Y., Dong X. J., issu par Bureau de l'amendement du PGUS de Xi'an, BTR de Xi'an, Institut économique du Commission du développement et de la réforme de la municipalité de Xi'an, décembre 2005, p. 3.

hectares est approuvée par le CAE pour les années entre 1997 et 2010. Mais en réalité, jusqu'à la fin de 2004, l'utilisation des NTC a été déjà de 15 820 hectares. C'est-à-dire qu'en moins de 6 ans, la norme des terrains constructibles est déjà dépassée, soit extrêmement 6 820 hectares. Excepté certains éléments comme le niveau peu intensif d'utilisation foncière, il se présente encore des contradictions sérieuses entre la demande et l'offre foncière.

Tous ces problèmes demandent inévitablement un ajustement sur l'ancien programme. Les normes programmées du Schéma directeur (2004-2020) se présentent par les tableaux ci-dessous.

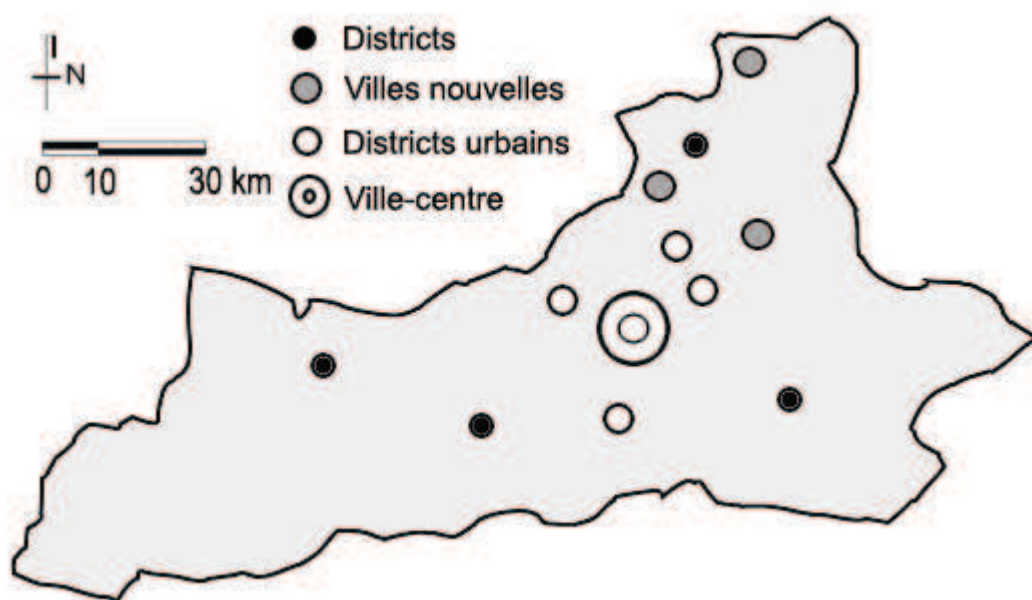


Fig. 8 –Aire métropolitaine de Xi'an selon le Schéma directeur (2008-2020), Liu K.

La projection de l'utilisation du sol à Xi'an en 2020

Le tableau ci-dessous nous présente en valeur les proportions du secteur primaire, du secteur secondaire et du secteur tertiaire de Xi'an. En 1996, ils étaient respectivement de 11,4%, 41,4% et 47,2% ; jusqu'à 2007, ils sont respectivement de 4,8%, 43,9% et 51,3%. Clairement, la proportion du secteur primaire décline fortement et celle du secteur tertiaire s'accroît de l'autre côté.

Tableau 49 – Données sur les trois secteurs de Xi'an

	(Millions de yuans)		
an	1996	2004	2007
secteur primaire	4,694	6,005	8,317
secteur secondaire	16,996	49,567	76,251
secteur tertiaire	19,352	54,015	89,142
Total	41,042	109,587	173,710

Source : D'après l'« Annuaire statistique de la municipalité de Xi'an – 1997 » et les « Bulletins statistique du développement de l'économie et la société de Xi'an » de 2004 et de 2007.

Note : 1 euro = 10 yuan

Tableau 50 – Changement de proportion des divers types de terrains de Xi'an durant les prochaines 15 ans

	(%)		
Types fonciers	2004	2010	2020
Terrains cultivés	31,48	30,99	30,50
Plantations	2,70	1,91	1,11
Terrains boisés	42,16	43,58	45,00
Prairies	1,24	0,90	0,55
Autres terrains agricoles	1,97	1,32	0,68
Terrains utilisés pour les zones résidentielles, les industries et les mines	10,36	11,94	13,52
Terrains pour les transports	0,45	0,79	1,14
Terrains pour les installations hydrauliques	0,32	0,41	0,50
Terrains non utilisés	9,32	8,16	7,00

Source : D'après *Recherche sur l'utilisation du terrain en procédant à une planification régionale*, op.cit., p. 11

Note : Voir l'annexe V – Tableau - Changement de surface des divers types de terrains de Xi'an durant les prochaines 15 ans

A la suite de l'évolution de la structure des trois secteurs, leurs dispositions en espace évoluent parallèlement. De ce fait, la structure d'utilisation des terrains change dans les aspects suivants :

- Les zones résidentielles rurales ont diminuées alors que les terrains urbanisés se sont étendus ;
- Les industries sont délocalisées du centre urbain ;
- Les commerces s'accroissent et s'accumulent au CBD ou aux centres secondaires de la ville ;

- Les terrains d'infrastructures et d'équipements de service s'accroissent ;
- L'habitation est déplacée hors de l'ancienne région urbanisée dont les terrains d'habitat s'étalent ;
- Les espaces verts et ouverts s'accroissent.

Selon les tableaux ci-dessus, les terrains cultivés, les terrains de plantations, de prairies et les terrains non utilisés seront encore réduits durant les prochains 15 ans. En revanche, les terrains pour les zones résidentielles, les industries et les mines, pour les transports et pour les installations hydrauliques s'accroissent rapidement.

Tableau 51 – L'accroissement programmé de la dimension de terrains constructibles de Xi'an (2005-2020)

	2004			2020			2005-2020	
	A	B	C	A	B	C	D	E
I	401,55	466,38	86,10	600	600	100,00	198,45	155
II	77,06	56,39	136,00	245	195	125,64	167,94	131
III	31,24	20,60	151,65	121	78	155,13	89,76	70
IV	430,60	253,61	169,79	330	207	159,42	-100,60	-78
V	183,38	16,44	-	539	20	-	355,62	277
Total	1 123,83	813,42	138,16	1 835	1100	166,82	711,17	555

Source : D'après les données de 2005 du BTR de Xi'an.

Note :

A	Surface de terrains constructibles (km ²)
B	Population (milles personnes)
C	Occupation personnelle de terrains (km ² /pers)
D	Accroissement des terrains constructibles (km ²)
E	Surface d'occupation de terrains cultivés (km ²)
I	Ville-centre de Xi'an (incluant 53,74 km ² de vestiges historiques et 51,70 km ² de terrains inconstructibles à cause de nature du sol et des catastrophes naturelles)
II	Districts
III	Bourgs
IV	Zones résidentielles rurales
V	Autres terrains constructibles (incluant les terrains de transport, terrains d'installations hydrauliques, terrains pour les mines, etc.)

Il convient de diviser le procédé de l'urbanisation en trois phases : la phase initiale, la phase d'accélération et la phase de stabilisation. Avec le passage au

processus d'urbanisation, une règle de la progression sur l'utilisation intensive des terrains se représente à la suite des formules suivantes : l'utilisation arbitraire – l'utilisation intensive du niveau bas – l'utilisation abusive – l'utilisation intensive.

Aujourd'hui, Xi'an se situe au début de la phase accélératrice où l'intensité d'utilisation des terrains et des espaces du centre-ville augmente sans cesse. Afin de sauvegarder la ville historique, l'urbanisation est stabilisée dans l'ancien centre urbain et, parallèlement, s'accélère dans cinq centres urbains secondaires. Selon cette prévision officielle, jusqu'à 2020, la dimension d'accroissement globale des terrains construits atteindra 711,17 km² dont 555 km² de terrains cultivés seront consacrés à cet accroissement (tableau ci-dessus).

D'après le tableau ci-dessous, on trouve que les normes des terrains résidentiels et industriels se conforment principalement avec le standard national. C'est-à-dire que leur niveau d'utilisation intensive s'accorde généralement avec le standard national. Mais, le ratio d'espace vert est faible par rapport au niveau national. Désormais, Xi'an va encore faire des efforts pour agrandir la surface d'espaces verts afin de s'harmoniser entre l'humanité et la scientificité de l'environnement d'habitat et le développement urbain.

Tableau 52 – Données de divers types fonciers urbains de 6 arrondissements de la ville-central de Xi'an en 2004

Type foncier	Surface (Ha)	Proportion (%)
Terrains industriels	8 575,80	21%
Terrains résidentiels	10 444,30	26%
Espaces verts	2 607,40	6%
Ensemble des terrains constructibles	40 535,32	100%

Source : D'après l'« Annuaire statistique de la municipalité de Xi'an – 2005 ».

En 2004, il y avait déjà 7 250 000 habitants à Xi'an. Selon cette projection démographique, ce chiffre atteindra à 9 550 000 en 2010 et à 10 707 800 en 2020¹⁰². D'après le standard national, « Classification de terrains urbains et standard pour l'aménagement du terrain constructible (GBJ 137-90-Standard d'utilisation du sol) », la surface des terrains constructibles, par personne, est de 100 m² selon la catégorie de la ville de Xi'an. Il en résulte donc la surface générale d'accroissement sur les terrains constructibles en 2020.

Tableau 53 – **Standard national** en matière de proportion de divers types fonciers urbains

Type foncier	Proportion (standard national)
Terrain résidentiels	20~32%
Terrains industriels	15~25%
Espaces verts	8~15%

Source : D'après le tableau 4.2.1 du standard national, « Classification de terrains urbains et Standard pour l'aménagement du terrain constructible (GBJ 137-90-Standard de l'utilisation du sol) ».

Tableau 54 – Projection de l'accroissement des **terrains constructibles** en 2020

	2004	2020	(Ha) Surface d'accroissement
Construction urbaine	50 985	96 600	45 615
Ville-centre	40 155	60 000	19 845
Districts	7 706	24 500	16 794
Bourgs	3 124	12 100	8 976
Terrains pour les industries et les mines	16 781	24 000	7 219
Terrains de transport	7 538	14 200	6 662
Terrains d'installations hydrauliques	2 752	10 000	7 248
Autres	3 4327	38 700	4 373
Ensemble des terrains constructibles	112 383	183 500	71 117

Source : D'après les données du BTR de Xi'an, et LIU G.Y., Wu S.H., Yang D.L., Lei Z.B., Deng X.L., Shi F.L., Li J., *Les études sur une utilisation du foncier de manière économe et intensive pour Xi'an*, Rapport des études n°4 pour l'amendement du PGUS de Xi'an, issu par Bureau de l'amendement du PGUS de Xi'an, BTR de Xi'an, Institut de recherche immobilière de l'Université du transport de Xi'an, décembre 2005, p. 53.

¹⁰² D'après le *Schéma Directeur de la municipalité de Xi'an (2008-2020)*, approuvé le 6 mai 2008 par le CAE.

D'après le tableau ci-dessus, conjoint avec les chiffres de tableau ci-dessous, il convient de dire que, le Schéma directeur (2008-2020) est plus objectif et rationnel sur la projection en matière de terrains constructibles. D'un côté, il ne diffère pas de la réalité d'accroissement total de terrains constructibles de la ville, où il augmente cette norme. D'un autre côté, il vise à restreindre l'étalement de Ville-centre, à développer les villes secondaires de Xi'an qui soutiendront les pressions démographiques socio-économiques du futur. Ce Schéma directeur ajoute le volume de terrains constructibles pour un certain développement des districts et des bourgs. De plus, la projection de l'étalement urbain de Ville-centre est obligatoirement revu à la baisse afin d'économiser la ressource foncière et d'utiliser le foncier en mode intensif. Tous ces changements sont en conformité avec les demandes du macro-contrôle de l'Etat sur le foncier.

Tableau 55 – Analyse des deux derniers Schémas Directeurs (SD) de Xi'an sur le volume des **terrains constructibles**

Terrains constructibles	SD 2004-2020 (km ²)	SD 2008-2020 (km ²)	Différence (km ²)
Ville-centre	600	490	-110
Autres secteurs urbains*	250	375	+125
Région urbaine	850	865	+15

Source : D'après le Schéma Directeur de Xi'an (2004-2020) et le Schéma Directeur de Xi'an (2008-2020) approuvé par le CAE le 9 mai 2008

Note : * Autres secteurs urbains concernent les 4 districts et les bourgs selon le Schéma directeur de Xi'an (**2004 - 2020**). Après mai 2008, selon le nouvel Schéma directeur de Xi'an (**2008-2020**), il ajoute à cette partie les 4 districts urbains et les 3 villes nouvelles (cf. fig. 8, p. 147)

1.3.2 Le cas de Beijing et de Shanghai

Le cas de Beijing

La superficie globale de la Ville-Région de Beijing est de 16 410 km². En 2005¹⁰³, l'ensemble superficie urbaine **construite** est de 1 182 km².

Selon la projection démographique du Schéma directeur de Beijing (2004 - 2020), en 2020, la population globale de la Ville-Région atteindra 18 millions d'habitants¹⁰⁴. Le taux d'accroissement annuel sera maintenu en dessous de 1,4%. Dans ce total, 16 millions sont considérés comme des citoyens enregistrés près de l'administration municipale, soit de 90%. Les 10% restant sont des ruraux résidents dans les villages de la périphérie de Beijing.

Mais cette prévision démographique prend aussi en compte l'élément important des migrants, qui pourra pousser la population totale de Beijing à 20 millions d'habitants en 2020. Tous les indices concernant, sur le volume des terrains constructibles, les équipements d'infrastructure, etc., sont programmés selon ce niveau démographique.

Ainsi, une partie des services administratifs, commerciaux, etc. de l'ancienne ville doit être déplacée progressivement de cette région, afin de sauvegarder notamment ses héritages patrimoniaux (cf. infra. p. 180). Ils vont être "relocalisés" dans des villes nouvelles et des petites villes périphériques. La population de la Ville-centre de Beijing (8 arrondissements) sera plafonnée à 8,5 millions d'hab. Celle au centre-ville de Beijing (4 arrondissements centraux) sera inférieure à 5,4 millions d'habitants, lorsque l'ancienne ville historique de Beijing n'aura plus que 1,1 million d'habitants.

La population des villes nouvelles et des petites villes et bourgs de Beijing atteindront respectivement 5,7 millions d'hab. et 1,8 millions d'hab.

¹⁰³ D'après « Annuaire statistique de Beijing, 2007 », p. 13. En 2006, les terrains à usage agricole sont de 11 038 km², soit 2 325,75 km² de terres cultivables.

¹⁰⁴ En 2020, 13,5 millions des habitants permanents, 4,5 millions des personnes séjournant qu'ils restent durant 6 mois minimum en ville.

Alors, le tableau ci-dessous, montre, en 2020, les superficies des **terrains constructibles** programmées pour les divers échelons urbains de l'aire métropolitaine de Beijing :

Tableau 56 - Projection en matière de volumes de terrains constructibles pour les divers échelons urbains de Beijing en 2020

	Terrains constructibles (km ²)	Surfaces par personne (m ² /pers)
Ville-centre	778	92
Villes nouvelles	640	112
Petites villes et bourgs	212	120
Ville-Région	1 650	105

Source : D'après le Schéma directeur de Beijing (2004-2020)

Enfin, selon ce Schéma directeur, en 2020, la superficie de la **Ville-centre** de Beijing est de 1 085 km² dont la surface des terrains constructibles programmée est de 778 km², soit 92 m² par personne. Elle se divise en trois parties : le **centre-ville** (4 arrondissements) noyau de l'ancienne ville historique, **dix centres secondaires** autour du centre-ville et la bande verte. Leurs superficies sont respectivement 336 km², 268 km² et 481 km².

Tableau 57 - Projection en matière de **Ville-centre** de Beijing en 2020

	Population (hab.)	Superficie territoriale (km ²)
Centre-ville	5 400 000	336
10 Centres secondaires	2 700 000	268
Bande verte	400 000	481
Ville-centre	8 500 000	1 085

Source : D'après le Schéma directeur de Beijing (2004-2020)

Le cas de Shanghai

La Ville-Région de Shanghai s'organise en 18 arrondissements et 1 district, où la superficie régionale est de 6 340,5 km². En 2005¹⁰⁵, l'ensemble de la superficie urbaine **construite** est de 820 km². En 2007, le niveau d'urbanisation de Shanghai est de 88,7%¹⁰⁶, alors que les habitants permanents sont 13,79 millions d'habitants, soit 11,97 millions de citadins et 1,82 millions des ruraux (sans compté la partie flottante).

Selon la projection démographique du Schéma directeur de Shanghai (1999 - 2020), en 2020, la population globale de Shanghai atteindra 16 millions d'habitants, soit 13,60 millions des citadins et 2,40 millions des ruraux. Pour la Ville-centre de Shanghai, il y aura 8 millions de citadins et le volume de terrains constructibles atteindra 600 km². Les autres 5,6 millions de citadins résideront dans les villes nouvelles, les bourgs de Shanghai, où leurs terrains constructibles seront 900 km². Au total, en 2020, les terrains constructibles de Shanghai seront contrôlés et inférieurs à 1 500 km².

Tableau 58 - Projection en matière de volumes de terrains constructibles pour les divers échelons urbains de Shanghai en 2020

	Terrains constructibles (km ²)	Citadins (hab.)
Ville-centre	600	8 000 000
Villes nouvelles et les bourgs, etc.	900	5 600 000
Ville-Région	1 500	13 600 000

Source : D'après le Schéma directeur de Shanghai (1999 -2020)

¹⁰⁵ L'« Annuaire statistique de Shanghai, 2006 », <http://www.stats-sh.gov.cn/2004shtj/tjnj/tjnj2008.htm>
En 2006, les terrains à usage agricole étaient de 3 800 km² (2 060 km² de terres arable en 2008).

¹⁰⁶ D'après le « Bulletin statistique du développement de l'économie et la société de Shanghai de 2007 », 4 février 2008, et « Le développement globale et harmonieux des villes de la société et de l'économie », rapport n° 7, le Bureau National des Statistiques (BNS), 26 septembre 2007.

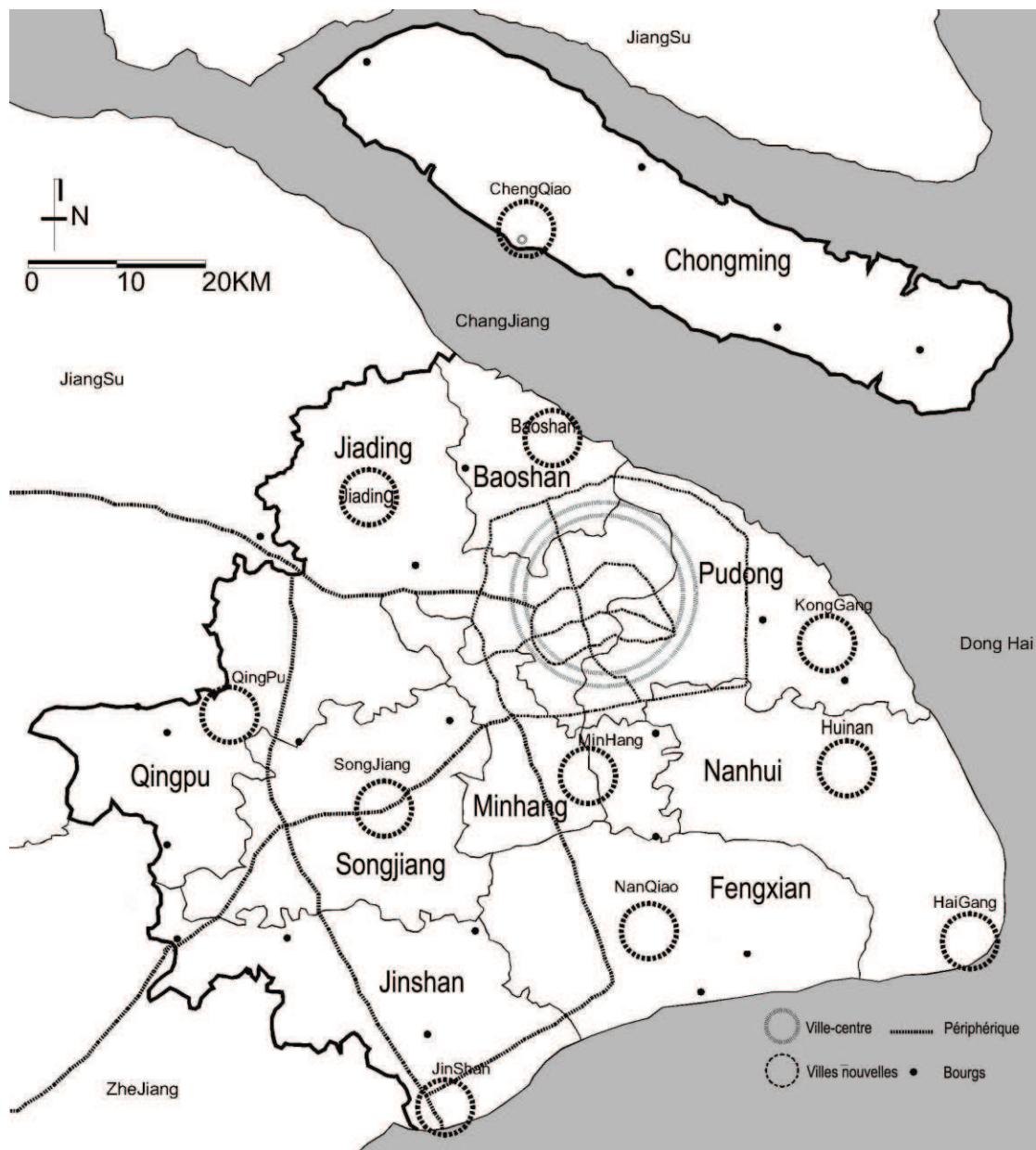


Fig. 9 – Aire métropolitaine de Shanghai, selon le Schéma directeur (1999-2020), Liu K.

Il apparaît clairement pour Beijing et Shanghai une perspective peu contournable de transferts d'espaces agricoles à autres affectations. On est, dès lors, confronté à une grande contradiction des politiques chinoises entre des stratégies de croissance urbaine et la préoccupation du gouvernement de l'Etat de sauvegarder l'espace agricole.

2. Un enjeu national : l'espace agricole menacé par l'urbanisation

L'espace agricole chinois comme dans tous les pays en rapide expansion économique et urbaine a été durant les décennies 1970, 1980 et surtout durant les années 1990, considéré comme une ressource illimitée que l'on pouvait consommer sans précaution. Mais à la différence de certains Etats peu précautionneux comme l'Algérie ou l'Egypte, le gouvernement chinois, à partir de 2005 a inscrit dans ces priorités nationales la préservation de l'ensemble du potentiel des terrains agricoles. Il a institué dans ce but des dispositifs juridiques dont cette recherche s'efforce d'évaluer la portée pratique. Les diverses procédures d'Allocation, de Cession, que nous avons étudié permettent-elles d'intervenir dans ce domaine ? Par ailleurs, les diverses collectivités territoriales sont-elle prêtes à suivre les directives gouvernementales ? Enfin, il sera nécessaire d'explorer le comportement des collectivités rurales qui, selon la Constitution restent les détentrices des sols de chaque village.

Ce thème de recherche a déjà fait l'objet de nombreuses études publiées, en particulier, dans le périodique britannique « *Urban studies* », mais aussi dans la revue « Etudes foncières ». Nous avons croisé toutes ces données avec diverses sources d'origine chinoise, rappelant brièvement l'évolution de la législation foncière, depuis la fondation de la République Populaire de Chine (RPC), mais nous avons mis surtout l'accent, sur les récents textes législatifs qui sont destinés à maîtriser la consommation d'espace agricole.

2.1 L'offre des terrains constructibles en consommant des terres cultivables

Les terrains à usage agricole en Chine au total sont très vastes, mais en fait, le ratio par habitant est faible. A la fin de 2006, la surface totale de terrains cultivables était de 1,827 milliard de mus (1 217 759 km²) dont 1,39 mu (905,76 m²) par personne. Par rapport à 2005, les terrains cultivables en 2006 ont diminué de 4,602 millions de mus (3 070 km²) de surface (tableau 59).

Tableau 59 – Diminution des terres arables en Chine (2001-2007)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
(milliards de mus)	1,914	1,889	1,851	1,837	1,831	1,827	1,826
(milliards de m ²)	1 276	1 259	1 234	1 225	1 221	1 218	1 217
±% en an dernier	-	-1,31	-2,01	-0,76	-0,33	-0,22	-0,05

Source : « Bulletin national du territoire et des ressources de la Chine pour 2007 », le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR), 16 avril 2008

Depuis le début des années 1990, la Chine a consommé 150 000 km² de terres arables¹⁰⁷, dont la plupart ont été consacrées à l'urbanisation : la construction des logements, des équipements publics, etc. Entre 1995 et 2005, l'accélération de l'urbanisation et de l'industrialisation n'a pu se faire que par d'importants changements d'usage des sols. Les tableaux ci-dessous, montrent la diminution très sensible des terrains cultivables qui passent de 14,19% de l'espace national en 1995, à 12,84% en 2005, soit une perte nette de 128 000 km² en dix ans. Le corollaire de cette diminution est évidemment la progression des terrains urbanisés qui passent de 221 983 km² en 1995 à 318 000 en 2005, soit plus de 17%. L'essentiel de ces transferts d'usage des sols sera effectué dans le vaste secteur oriental de la Chine jalonné par les grandes métropoles et les agglomérations portuaires et industrielles.

¹⁰⁷ « L'imminence de la "ligne rouge" de la surface des terres cultivées chinoise », *People Daily*, 13 avril 2007, p. 1.

Tableau 60 – Superficies foncières selon l’affectation du sol en 1995

Types fonciers	Surface (km ²)	%
Terrains cultivables	1 348 902,38	14,19
Plantations:	80 417,92	0,85
Terrains boisés	2 253 583,79	23,70
Prairies	2 656 164,78	27,94
Terrains utilisés pour les zones résidentielles, les industries et les mines	221 982,89	2,33
Terrains pour les transports	50 205,64	0,53
Plages, étangs (surface d’eau)	414 423,98	4,36
Terrains non utilisés	2 480 818,72	26,10
Total	9 506 500,10	100

Source : d’après IGSNRR, CAS, Scientific DataBase, *op.cit*

Tableau 61 - Ventilation des usages de l’espace chinois en 2005

Types fonciers	Surface (km ²)	%
Terrains à usage agricole	6 570 470	69,11
Terrains cultivables	1 221 050	12,84
Plantations	115 490	1,22
Terrains boisés	2 356 750	24,79
Prairies	2 621 440	27,57
Autres terrains agricoles	255 740	2,69
Terrains constructibles	319 220	3,36
Terrains utilisés pour les zones résidentielles, les industries et les mines	260 150	2,73
Terrains pour les transports	23 090	0,25
Terrains pour les installations hydrauliques	35 990	0,38
Terrains non utilisés	2 617 190	27,53
Ensemble	9 506 880	100

Source : D’après «Annuaire du territoire et des ressources de la Chine – 2006 », 2006, p. 605.

D’après le Rapport du recensement national sur la transformation et l’utilisation du sol en 2005, durant seulement le «10^e Plan quinquennal du développement national de la société et de l’économie (PQDNSE) », les terrains constructibles se sont accrus de 16 000 km², soit plus 10 m² / pers, pendant cinq ans.

En ce qui concerne un cas particulier, la ville de Xi'an, les terrains agricoles y ont diminué de 821 008 hectares en 1996 à 804 183 hectares en 2004, soit une diminution nette de 16 825 hectares. En ce qui concerne les terrains cultivés, ils sont passés de 344 519,19 hectares en 1996 à 318 217,62 hectares en 2004, donc une diminution nette de 26 301,57 hectares. De leur côté, les terrains consommés pour la construction urbaine ont été de 15 819,17 hectares, ce qui représente plus de 60% des pertes de terres arables.¹⁰⁸

Tableau 62 – Evolution des surfaces entre divers types fonciers à Xi'an (1996-2004)

			(Ha)	
		1996	2000	2004
Terrains agricoles		821 008,26	816 367,33	804 183,32
	Terrains cultivés	344 519,19	338 571,07	318 217,62
	Plantations	25 242,25	26 539,21	27 319,43
	Terrains boisés	417 034,90	417 357,40	426 183,36
	Prairies	13 268,29	13 180,99	12 558,25
	Autres terrains agricoles	20 943,63	20 718,66	19 904,66
Terrains utilisés pour les zones résidentielles, les industries et les mines		89 447,99	93 112,13	102 706,30
Terrains pour les transports		4 070,69	5 404,84	7 055,37
Terrains pour les installations hydrauliques		2 474,51	2 488,65	2 621,00
Terrains non utilisés		72 027,68	71 659,98	72 047,23
Autres terrains non utilisés		21 772,87	21 768,82	22 188,53
Total		1 010 801,60	1 010 801,75	1 010 801,75

Source : D'après *Recherche sur l'utilisation du terrain en procédant à une planification régionale*, p.8.

De nombreux rapports et études, repris par le CAE le 25 juillet 2006, déplorent les retombées négatives d'un « accroissement excessif des terrains constructibles, l'agrandissement abusif des terrains industriels à prix modique, la consommation sans ménagement des terres cultivées, l'utilisation illicite du sol, etc. ».

¹⁰⁸ *Recherche sur l'utilisation du terrain en procédant à une planification régionale, op.cit.*

2.2 Mise en accusation des permissions tacites des collectivités territoriales

Les terrains de propriété nationale sont mis en utilisation depuis longtemps par l'allocation administrative à titre gratuit. On a vu dans la première partie, les évolutions du système d'utilisation du foncier en Chine qui au service du développement de l'économie socialiste est devenu progressivement un bon moyen pour les collectivités territoriales de se procurer d'abondantes rentrées financières. Toutefois, le montant de ces profits demeure très difficile à évaluer. Un chercheur chinois estime ces profits annuels à 243%, sans le moindre effort, et c'est pourquoi émergent sans cesse des phénomènes illégaux comme « l'utilisation foncière en infraction aux lois et règlements nationaux », et « l'occupation abusive des terrains arables, etc. »¹⁰⁹, un autre chercheur estime en 2004, que l'ensemble des collectivités territoriales chinoises ont réquisitionné un total de 1 612,6 km², induisant 615 milliards de yuans dans les ressources fiscales de ces collectivités¹¹⁰.

Une véritable mise en accusation des collectivités territoriales a été déclenchée quand le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR) a fait circuler le résultat d'une enquête sur l'utilisation illicite des terrains en 2006¹¹¹. On dénombre dans ce document 131 077 cas d'infraction aux lois et aux règlements sur le foncier, qui concernent plus de 100 000 hectares, dont 43 000 hectares de terrains arables. La progression de ces chiffres, par rapport à l'année précédente a été respectivement de 17,3%, 76,7% et 67,6%. Bien que les détails de ces cas illicites soient très différents et complexes, il s'agit toujours d'initiatives locales « cherchant à accaparer des terrains cultivés pour les réaffecter en terrains constructibles ». Les contrôles sont effectués

¹⁰⁹ Liu W. J., « Porte l'attention sur trop de réaffectation des terrains agricoles », *China Land*, vol. 248, août 2006, p. 27.

¹¹⁰ Po L., « Redefining rural collectives in China: land conversion and the emergence of rural shareholding co-operatives », *Urban Studies*, july 2008, pp. 1603-1623.

¹¹¹ Gu Z.N., « Comment défendre la "ligne rouge" pour les terrains cultivés », *People Daily*, 17 avril 2007, p. 5.

par des équipes de fonctionnaires de l'Etat, qui disposent de techniques d'inspection par satellite très sophistiquées. Il convient de dire qu'il y a deux motivations dont l'enjeu majeur est de diminuer les terres arables vers « la ligne rouge »¹¹² :

- l'un est la volonté de hausser le Produit Intérieur Brut (PIB) de la collectivité territoriale,
- l'autre résulte de la recherche de profit personnel

A cause du contrôle du 1^{er} niveau du "marché foncier" par les collectivités territoriales, le transfert de terrains agricoles en terrains constructibles ne peut s'appliquer que par l'expropriation publique. Mais le jeu courant des autorités locales est de prendre le droit d'utilisation des terrains des paysans à prix modique et de le revendre à un prix bien supérieur aux promoteurs ou aux autres investisseurs. En 2006, ce genre de revenu global a atteint 580 milliards de yuans (58 milliards d'euros) dont les bénéfices reportés sont de plus de 210 milliards de yuans (21 milliards d'euros).¹¹³ Ces ordres de grandeurs ne sont que des estimations, comme les chiffres déjà précités. En ce qui concerne le Beijing, l'inspection en matière d'utilisation illicite du sol y a constaté : « l'expropriation de terrains sous la forme de location » (*yi zu dai zheng*) réalisée au début de 2007. Globalement, 442 terrains sont concernés, soit 15 801 mus (1 053 hectares) dont 7 995 mus (533 hectares) étaient des terrains cultivables.

Théoriquement, la collectivité territoriale est la première responsable chargée de sauvegarder les terrains cultivés. Mais, en réalité, elle est souvent la première à déclencher la transformation de l'usage de ce type de terrain. Nombre de zones industrielles dévorent facilement des milliers de mus. Les très grands espaces publics urbains créés devant les bâtiments de collectivités publiques, les terrains de golfs construits ou en train de se construire, sont parmi les principaux projets responsables de la disparitions des champs cultivés.

Derrière ces phénomènes, l'utilisation foncière illégale est souvent encouragée par la permission tacite de collectivité territoriale. Les terrains sont donc devenus

¹¹² Sauvegarder 1,8 milliard de mus (1 200 006,00 km²) de terres arables.

¹¹³ Fei Y. S., « Défendre la "ligne rouge" des terres cultivables, contrôler strictement l'utilisation du sol », *China Securities Journal*, 15 mars 2007, p. A3.

source de richesse. Utilisant le pouvoir administratif dans leurs mains, certains fonctionnaires "corrompus" attirés par l'essor du "prix foncier" cherchent à faire des profits personnels avec les promoteurs immobiliers. Ces fonctionnaires violent les lois et les règlements, et les promoteurs reçoivent le droit d'utilisation du sol à prix d'argent. En fait, beaucoup de fonctionnaires jouent le rôle de "commissionnaires des terrains".

De fait, en regard du nombre de cas illicites, les responsables pénalisés et les terrains retournés sont très rares. Il convient de dire que c'est bien un des problèmes-clés des régimes fonciers de la Chine. Si l'on ne peut ni contrôler l'impulsion de "développer aveuglement l'économie" des collectivités territoriales, ni corriger les défauts existants du système de la gestion foncière et du processus de l'approbation, ni appliquer sérieusement l'institution destinée à « sauvegarder les terrains par un fonctionnaire concret et responsable » ; les cas d'infraction aux lois et aux règlements, la consommation arbitraire des terrains cultivés et l'appropriation des terrains par la location, vont sans cesse se poursuivre.

2.3 L'Etat – promoteur d'une plus grande "austérité foncière" ¹¹⁴

Les processus de réaffectation des terres arables en Chine, qui ont atteint un niveau exorbitant jusqu'au début des années 2000, induisent un ensemble de risques et de contradictions :

- La progression de l'industrialisation et l'urbanisation, l'utilisation arbitraire des terrains sont des obstacles potentiels pour transformer le mode d'accroissement économique de la Chine.
- Les difficultés à réserver la masse des terres cultivées menacent la sécurité nationale pour l'alimentation.
- Dans les régions les plus économiquement dynamiques, la proportion de terrains

¹¹⁴ "Austérité foncière" est la traduction directe du terme « *jinsuo digen* », qui désigne depuis 2005 la politique de gestion économe du territoire national.

construits ou constructibles excède très largement dans les secteurs urbains et ruraux celle de la nature, ce qu'il rend difficile à réaliser l'harmonisation entre l'homme et les milieux naturels.

Actuellement, en Chine, l'offre foncière fait face à une double pression. D'un côté, la superficie des terrains cultivables se restreint, et il est évident que les réserves en ressources foncières risquent de devenir insuffisantes. D'un autre côté, la vitesse de l'urbanisation est rapide, fin 2007, les habitants de toutes les villes chinoises étaient 593 790 000 hab., soit un niveau d'urbanisation de 44,9% (Tableau 63).

Tableau 63 - Population de la Chine fin 2007

	Population fin d'année	%
Population urbaine	593 790 000	44,9
Population rurale	727 500 000	55,1
Total	1 321 290 000	100

Source : D'après le « Bulletin statistique du développement de l'économie et la société nationale de 2007 », le Bureau National des Statistiques (BNS), 28 février 2008.

Selon l'estimation des organismes officiels, un maximum de terrains pourra être transformé en terrains cultivables, soit 0,09 milliard de mus (60 000 km²). Nous ne pouvons nous empêcher de nous interroger sur cette prospective : Combien y aura-t-il de terrains agricoles qui pourront encore être sacrifiés en terrains constructibles ?

Les villes où l'on travaille, vit et habite offrent une majorité écrasante de production de services et d'opportunités de travail. La réponse à la question « Est-ce que les villes peuvent se développer durablement ? » se situe certainement dans la gestion urbaine scientifique et l'utilisation durable de terrains urbains.

2.3.1 Une politique pour une utilisation économe et intensive du foncier

Garantir un certain volume de terrains agricoles est important non seulement pour la prospérité économique du pays et la vie de la population, mais aussi pour la sécurité et la stabilité nationale.

En Chine, il n'y a pas encore réellement de changement radical sur les modalités d'accroissement économique dont dépendent la consommation d'énergie et les dommages à l'environnement (qui sont pourtant impossibles à poursuivre). C'est aussi la méthode qui s'applique toujours sur l'utilisation des sols.

« D'après un recensement de 2004 concernant 18 provinces dont 35 villes chinoises, les Nouveaux Terrains Constructibles (NTC), que l'on peut considérer comme des terrains zonés constructibles, sont de 450 000 mus (soit 300 km²) dont 72% consiste en terres cultivées. »¹¹⁵ C'est-à-dire que la forme actuelle de développement urbain est encore celle de l'étalement urbain, au prix de la consommation d'énormes terrains arables.

De plus, en Chine, deux systèmes administratifs existent respectivement pour les secteurs ruraux et les villes. Avec la restriction du système de propriété de terrains ruraux, durant l'urbanisation de la Chine, nombre de paysans occupent en même temps deux fois les ressources foncières : celle de la ville et celle de leur village. Nombre de paysans s'installent et travaillent en ville, puis, deviennent des habitants permanents. De ce fait, le taux d'urbanisation progresse. En conséquence, les besoins de terrains constructibles augmentent fortement en raison de ces migrants. Par contre, les zones résidentielles rurales ne diminuent pas, mais s'élargissent encore.

En conséquence, il existe des potentialités d'utilisation des terrains dans les secteurs urbanisés qui sont l'occasion de moins consommer les terres cultivables. Afin d'assurer l'offre foncière pour le développement urbain durable, le gouvernement chinoise demande avec insistance **l'utilisation foncière de façon économe et intensive** (*jieyue jiyue yongdi*), avec l'« Arrêté du Conseil des Affaires d'Etat (CAE) visant à l'approfondissement de la réforme et à l'application en toute rigueur de la gestion foncière », le 21 octobre 2004.

L'utilisation du foncier de manière économe (*jieyue yongdi*) vise pour ménager le foncier, que toutes les constructions doivent économiser les terrains, et le moins possible occuper les terrains cultivés. Il faut diminuer autant que possible le

¹¹⁵ Fan Z.Q., « La réaffectation des secteurs urbanisés », Directeur général du département régional du MTR, 13 juin 2006.

gaspillage des fonciers lors de l'élaboration des stratégies, des dispositions et des mesures techniques.

L'utilisation intensive de terrains (*jiyue yongdi*) préconise l'augmentation de l'intensité de l'utilisation foncière, l'optimalisation de la structure d'utilisation foncière, ainsi que l'augmentation de l'efficacité d'utilisation foncière. C'est-à-dire de réaliser la croissance économique par un rendement plus élevé et une consommation plus faible.

Tableau 64 - Augmentation et diminution des surfaces des terres cultivées en 2005

		(mu)			
		Chine	Beijing	Shanghai	Shaanxi
Superficie des terres cultivées début de 2005		1 836 663 832,7	3 546 557,8	4 178 433,7	62 311 428,5
Superficie crée dans l'année		9 343 521,9	37 288,4	46 402,9	97 736,2
Superficies consommées dans l'année	urbanisées	3 181 673,1	27 387,3	83 482,7	58 680,0
	autres*	11 586 333,8	55 445,2	45 535,3	1 012 815,1
	total	14 768 006,9	82 832,5	129 018,0	1 071 495,1
± mus dans l'année		-5 424 485,0	-45 544,1	-82 615,1	+973 758,9
±%		-0,30	-1,28	-1,98	+1,56
Superficie des terres cultivées fin de 2005		1 831 239 347,7	3 501 013,7	4 095 818,6	61 337 669,6

Source : D'après « Annuaire du territoire et des ressources de la chine – 2006 », 2006, p. 611.

Note : 1 mu = 666,67 m² ; Xi'an est le chef-lieu de la province de Shaanxi ; *endommagées par les calamités naturelles ; transformées en terrains boisés et en pâturages ; restructurées agricoles.

Le tableau ci-dessus présente la quantité et les types de consommation et de production des terres cultivées durant 2005. C'est surtout à partir de 2005, que l'Etat chinois a souligné et réitéré qu'**avant la fin de 2020, les terrains cultivables ne pourront pas être inférieurs à 1,8 milliard de mus**, soit 1 200 006 km², en prenant compte du développement économique et de la sécurité du pays. Cette demande est stipulée strictement par le 11^e Plan quinquennal (2006-2010) (PQDNSE).¹¹⁶

En 2007, la Chine a réussi à garder 1,826 milliards de mus de terres arables, soit 0,03% (chiffre précis) de fluctuation diminuée, à côté d'un accroissement fort sur

¹¹⁶ 1mu=666,67m², 1,8 milliard de mus = 1 200 006 km² = 1/8 de la surface du territoire national

l'offre des terrains pour la vie de la population, soient respectivement de 30% et de 13% d'accroissement sur l'offre des terrains résidentiels et celle du transport.

2.3.2 L'Etat institut des dispositifs juridiques spécifiques à l'offre foncière

Depuis 2005, le MTR a commencé à contrôler strictement l'offre foncière sur les NTC. Il en résulte en 2006, sur l'année entière, que 61 km² de terrains ont été jugés inconstructibles sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, 15,6% de la totalité des NTC ne sont pas pour l'instant autorisés à la construction¹¹⁷. D'après Monsieur Wang Shiyuan, ministre du Territoire et des Ressource, le MTR vérifie les limites de 222 zones d'activités nationales et de 1 346 zones d'activités des collectivités territoriales.

Principalement, le MTR n'autorisera pas de projets de construction en matière de nouvelles zones d'activités. Il ne permettra pas non plus d'agrandir des zones d'activités existantes. Ces dispositions seront utiles pour empêcher "l'accaparement" de terrains, et surtout l'occupation des terres agricoles. En outre, le MTR contrôlera strictement "l'appropriation" des terrains, et essentiellement des terres cultivées. La gestion sur le Plan Général d'Utilisation du Sol (PGUS) sera également renforcée. Si la norme d'utilisation du terrain réalisée dépasse celle prévue, il faudra payer des taxes et des impôts en excès. Il faudra aussi déduire, dans le plan de l'année suivante, autant de quantité déjà utilisée.

Selon le Plan Général d'Utilisation du Territoire National (PGUTN) de 2007, les volumes de terrains agricoles dédiés à l'urbanisation et des terres cultivées appropriées en 2007 ne dépasseront pas le niveau de l'année précédente. Il faudra réduire la quantité d'offre foncière à vocation industrielle, et à la fois augmenter la quantité pour la vocation résidentielle soit les logements privés de standing ordinaire (*putong zhuzhai*), les logements sociaux à bas loyers (*lianzu fang*, logement de type HLM) et les logements sociaux en accession à la propriété (*jingji shiyong fang*). En

¹¹⁷ « 15,6% de Nouveaux Terrains Constructibles sont réduits en 2006 », *Shanghai Morning Post*, 11 avril 2007.

outre, il faudra assurer essentiellement l'offre des terrains destinés à recevoir des infrastructures municipales.

A la fin de novembre 2007, l'Etat chinois est strictement en train de rendre effectives les mesures de restriction d'utilisation en matière de NTC. Entre 2006 et 2007, il y a eu une réduction de 9,93% sur les demandes de transferts de terrains agricoles et de 17,13% sur la consommation de terrains cultivés. « Cette année, les NTC sont principalement venus des terrains non encore utilisés. (C'est-à-dire non plus par transferts des terres arables.) », explique un responsable du MTR.¹¹⁸

Le 21 novembre 2007, le MTR notifie que les demandes d'utilisation du sol ont réduit de 31,8% en 2007. De plus, dans le même temps, 24,56% des demandes d'utilisation des NTC ont été supprimées¹¹⁹. Cette réduction concerne 23 provinces et 47 municipalités, à cause de leurs échelles déraisonnables d'utilisation du sol demandées. La vérification et la diminution s'effectuent aussi sur l'utilisation du terrain industriel, pour satisfaire les besoins de terrains résidentiels.

Les détails d'utilisation du sol de l'an 2007 sont indiqués par le tableau ci-dessous. Parmi l'utilisation du terrain constructible de logements, 70% de surface sont satisfaites premièrement pour les besoins en logements sociaux en accession, en logements sociaux à bas loyer et en petits ou moyens logements ordinaires.

Tableau 65 - Les données sur l'utilisation du sol en Chine en 2007

Destination	%
Logement	39,14
Infrastructure urbaine	24,56
Bâtiment public	18,23
Industrie et stockage	17,34
Projets spéciaux	0,72
Ensemble	99,99

Source : D'après Yu X. M., « "L'austérité foncière" : plus un tiers de demandes d'utilisation du sol sont réduites », *Shanghai Securities News*, 22 novembre 2007, p. 2.

¹¹⁸ Yu X. M., « "L'austérité foncière" : plus un tiers de demandes d'utilisation du sol sont réduites », *Shanghai Securities News*, 22 novembre 2007, p. 2.

¹¹⁹ Tian C. H., « Le MTR va renforcer la fonction de surveillance sur les terrains constructibles urbains », *China Land Resources News*, 22 novembre 2007.

2.4 La potentialité de l'utilisation du foncier à Xi'an afin de sauvegarder l'espace agricole et vers une utilisation du sol durable

Xi'an se situe au nord-ouest de la Chine. Sur le plan économique, elle est la ville la plus dynamique de cette région, mais par rapport aux villes maritimes du sud-est du pays, Xi'an est encore une ville sous-développée. Le développement de l'économie locale est encore dans une phase où la consommation des ressources et les demandes de terrains constructibles s'accroissent très fort. A la suite d'une croissance économique rapide et incessante, la dimension et la quantité de districts de Xi'an s'agrandissent inévitablement envahissant par l'étalement de superficie urbaine, des districts et des bourgs de Xi'an. De ce fait, les conflits entre l'offre et les besoins du foncier sont engendrés par les éléments suivants :

- Un grand volume de terrains exigés par le développement économique ;
- Un accroissement important de la population et la raréfaction des fonciers disponibles, dans un contexte de protection des terrains cultivés.

2.4.1 L'analyse des éléments limitant l'utilisation des terrains de Xi'an

Généralement, à Xi'an, l'utilisation des terrains urbains est soumise à contrainte par plusieurs éléments qui viennent de l'environnement endogène ou exogène.

Puissance effective de l'économie

Le contexte économique influe directement sur les investissements destinés à l'amélioration des infrastructures et de leur environnement ; et parallèlement, il conditionne la dynamique foncière de la ville. Globalement, à Xi'an, l'investissement économique sur le foncier n'est pas puissant, le "marché foncier" n'est pas très dynamique à la différence de Beijing, et l'utilisation du sol n'active pas encore son rôle d'ajustement sur l'économie locale.

Pression de la population migrante

L'économie rurale est sous-développée. En raison de leurs maigres revenus, les paysans viennent chercher du travail à la ville. La présence de cette nouvelle main-d'œuvre engendre une grande pression sur la sécurité de l'emploi, les services des infrastructures municipales, etc. D'après les données statistiques du Bureau de police de Xi'an, depuis plus cinq ans, il y a annuellement environ un million de migrants qui s'installent en ville. Egalement, certains fonciers seront offerts pour leur vie quotidienne. L'offre foncière et l'utilisation des terrains s'affrontent obligatoirement en une nouvelle pression.

En 2004, il y avait déjà 410 000 habitants dans l'intra-muros de Xi'an. Conformément à l'amendement du Schéma directeurs de Xi'an (2004-2020), la population de cette région sera évacuée à hauteur de 40% (à terme, il y aura 250 000 habitants restants). Simultanément, les institutions administratives se déplaceront également en dehors du centre traditionnel. De ce fait, il s'ensuit d'élargir la ville, afin d'installer cette partie de population et d'institutions gouvernementales. Le mode de l'étalement urbain est selon la figure du Schéma directeur (cf. fig. 8, p. 147) un programme de dé-densification.

Niveau de la gestion urbaine

Depuis longtemps, il manque d'études scientifiques et de prévoyance sur le plan d'utilisation du sol et sur le plan d'urbanisme de Xi'an, du point de vue du développement urbain et des régimes fonciers nationaux. C'est donc pourquoi ces plans sont toujours en arrière de la réalité du développement urbain et ne peuvent pas activer suffisamment leurs fonctions d'aménagement et d'ajustement. Ainsi, le plan d'utilisation du sol et le plan d'urbanisme ne se coordonnent pas mutuellement, car ils manquent de communication, de discussion et d'études communes entre eux. De ce manque d'articulation entre les deux plans, résulte plusieurs séries de modifications et d'ajustements qui endommagent le sérieux et la puissance législative de ces plans opérationnels. C'est-à-dire que ces règlements ne peuvent pas diriger une utilisation du sol durable, au contraire, ils la contraignent.

Protection des patrimoines historiques¹²⁰

Xi'an est la ville antique la plus représentative de la Chine car elle possède un abondant patrimoine culturel. Le Patrimoine Culturel Mondial (PCM) et les sites de sauvegarde du patrimoine culturel sont dispersés. D'après l'enquête de 1988, il a 2 944 vestiges antiques et certaines surfaces de régions historiques dont la surface totale est d'environ 64 km². Egalement, autour de ces patrimoines historiques, et l'ancien centre urbain, la hauteur et le volume de bâtiments doivent être strictement contrôlés. Donc, les COS de ces régions doivent être bien limités afin de sauvegarder l'apparence de ville antique. Mais l'ampleur sauvegardée des vestiges de quatre villes antiques des quatre dynasties (Zhou occidentaux, Qin, Han, Tang) couvre 108 000 hectares, soit 28,6% de la superficie de Ville-centre. De ce fait, il faut déplacer 87 villages sur les sites, dont 160 000 habitants doivent déménager et être réinstallés par la municipalité. D'un côté, on ne peut pas faire l'exploitation et la construction dans ces zones sauvegardées ; de l'autre côté, on a encore besoin de terrains pour réinstaller ces habitants. Par conséquent, ils entraînent donc une expansion urbaine.

Sans le développement de l'économie urbaine, il ne convient pas de parler de l'utilisation durable de terrains urbains. Au cours du développement urbain de la Chine, le foncier est la première ressource supérieure. Depuis « la réforme et l'ouverture » du pays des années 1980, les collectivités territoriales chinoises se sont inspirées des régimes fonciers favorables et ont drainé des investissements énormes déclenchés par les économies locales. De ce fait, la valeur foncière se représente par la hausse du prix (du droit d'utilisation du sol), parallèlement, les collectivités territoriales ont accumulé une grande quantité de capitaux pour l'aménagement des territoires et la construction des infrastructures urbaines, ce qui améliore dans un certain degré la qualité des fonciers offerts, l'efficacité d'utilisation des terrains et la qualité du sol. A Xi'an, la mise en œuvre du système de cession publique, soit la cession par Appel d'offre, par Adjudication et par l'Affichage est certainement fait pour assurer et représenter les avantages de l'utilisation durable du terrain.

¹²⁰ D'après « Recherche sur l'utilisation du terrain en procédant à une planification régionale », *op.cit*, p. 33.

2.4.2 La potentialité de mise en valeur des terrains

Le cas de *chengzhongcun*, les villages absorbés par l'urbanisation mais conservant des terrains à caractère agricole

Dans la région municipale, en 2004, il y avait 4 065 000 paysans et 3 185 000 citoyens à Xi'an, soit respectivement 56,1% et 43,9%¹²¹ par rapport au total de la population de l'agglomération. En fait, le niveau d'urbanisation de Xi'an de 2004 est déjà atteint à 63,8%. Paradoxalement, la proportion de citoyens n'est pas corrélée à ce niveau d'urbanisation important. Il reste encore beaucoup de paysans qui ne sont pas intégrés au système de résidence permanente immatriculée (*hukou*) qui restreint administrativement le paysan de devenir un habitant de la ville. En 2004, au sein de l'ampleur urbaine de Xi'an, il a existé 417 *chengzhongcun*, où les paysans sont plus de 400 000 personnes. En fait, leur mode de vie est déjà "urbanisé", mais leur résidence permanente immatriculée est encore liée à la collectivité rurale où la superficie d'utilisation des terrains constructibles par paysan est de plus 150 m². Mais, ce chiffre pour l'habitant de ville est entre 100 - 120 m². Si cette partie des paysans peut se transformer aux habitants de ville, la ville pourra donc économiser 12 - 20 km² de terrains constructibles¹²².

Terrains restants inutilisés

Jusqu'à la fin de 2004, pour la Ville-centre de Xi'an, 55 terrains sont encore inutilisés, soient 1 242 mus (828 004 m²). Leur moyenne période "dormante" est de 4,57 ans. Parmi eux, le problème le plus grave est à l'arrondissement Baqiao où les "terrains dormants" sont presque un tiers de l'ensemble ; le problème le moins fort est aux arrondissements Xincheng et Yanta où ce type de terrains ne dépasse pas 10% (cf. fig. 6, p. 122).

Selon la destination de ces terrains, le tableau ci-dessous présente que les terrains dormants pour le plus nombre ne sont pas les terrains à usage lucratif dont

¹²¹ « Bulletin statistique du développement de l'économie et la société de Xi'an de 2004 », *Xi'an Evening News*, 18 février 2005, p. 3.

¹²² D'après *Recherche sur l'utilisation du terrain en procédant à une planification régionale*, op.cit.

l'utilisation est bien contrôlée par la gestion administrative et le marché.

Tableau 66 - Données en matière de "terrains dormants" de la Ville-centre de Xi'an en 2004 (selon les 6 arrondissements)

Arrondissement	lots	Surface (m²)	%
Beilin	9	127 974	15,46
Yanta	3	75 130	9,07
Lianhu	15	139 317	16,83
Xincheng	9	63 217	7,63
Weiyang	12	145 325	17,55
Baqiao	7	277 041	33,46
Total	55	828 004	100

Source : D'après les données du Bureau du Territoire et des Ressources (BTR) de Xi'an, *Les études sur une utilisation du foncier de manière économe et intensive pour Xi'an, op.cit.*, p. 41.

Tableau 67 - Affectations prévues des "terrains dormants" de Xi'an en 2004 (selon les destinations foncières)

Destination foncière	lots	Surface (m²)	%
Logements	10	137 774	16,64
Commerces	12	123 547	14,92
Fonctions multiples	12	147 727	17,84
Industrie	1	5 653	0,68
Stockage	4	30 760	3,72
Education et Culture	2	17 873	2,16
Autres	14	364 670	44,04
Total	55	828 004	100

Source : D'après les données du BTR de Xi'an, *Les études sur une utilisation du foncier de manière économe et intensive pour Xi'an, op.cit.*, p. 42.

Tableau 68 - Temporalités des terrains dormants de Xi'an en 2004 (selon la période dormante)

Période "dormant"	lots	Surface (m²)	%
1-2 ans	14	214 775	25,93
3-5 ans	23	481 616	58,17
6-9 ans	13	86 085	10,40
plus 10 ans	5	45 528	5,50
Total	55	828 004	100

Source : D'après les données du BTR de Xi'an, *Les études sur une utilisation du foncier de manière économe et intensive pour Xi'an, op.cit.*, p. 42.

Selon la période "dormante" de ces terrains, la majorité des terrains laissés inutilisés est entre 3 et 5 ans.

Tableau 69 - Terrains possibles réaffectés aux terrains constructibles

Type des terrains	Surface (ha)
Terrains "dormants"	82,80
Zones résidentielles rurales	11 636,00
<i>Chengzhongcun</i>	1 935,65
Total	13 654,45

Source : D'après les données du BTR de Xi'an, *Les études sur une utilisation du foncier de manière économe et intensive pour Xi'an, op.cit.*, p. 53.

Reconversion des terrains industriels

Il s'ensuit que le tableau ci-dessus nous montre la source de terrains qui peuvent être réaffectés pour les besoins de nouvelles constructions urbaines. Excepté quelques types de terrains soulignés, il y a encore une partie des terrains industriels qui peuvent être reconvertis et certainement influencer le volume de remise en valeur de terrains urbains constructibles. 1 044 entreprises industrielles intérieures du deuxième périphérique de Xi'an, occupent une grande surface de terrains, soit 10,47 km². D'après le plan du développement urbain, jusqu'à 2020, toutes ces entreprises seront déplacées hors de cette région. C'est-à-dire que leur déménagement peut donner à la Ville-centre de Xi'an 10,47 km² d'espaces de développement urbain, dont ils seront les terrains de transport, des espaces verts, des ensembles résidentiels, etc. Egalement, ces entreprises prendront la même surface de terrains constructibles hors du deuxième périphérique.

La densité d'utilisation du sol

A Xi'an, la densité de population n'est pas assez forte et l'occupation du sol personnelle est inférieure à celle des autres villes de même échelle. (Voir annexe VI) C'est-à-dire que la ville possède encore une forte potentialité d'accueil pour l'accroissement de population, via la densification urbaine. Ce mode de

développement urbain permettrait que les territoires urbains soient suffisamment destinés pour l'habitat, le travail, l'achat, le loisir, le transport, etc.¹²³

Parmi les quartiers d'habitation actuels de Xi'an, presque 30% sont au dessous des normes de COS et de densité de construction. A la suite du renforcement du développement urbain, jusqu'à 2020, ces anciens parcs résidentiels doivent améliorer ces normes au gré d'une utilisation des terrains intensive.

D'après la projection et l'analyse ci-dessus, en 2020, Xi'an aura besoins de 70 000 d'hectares de terrains pour les nouvelles constructions. Parmi eux, environ 14 000 d'hectares de constructions urbaines sera sur les terrains urbanisés qui pourront être réaffectés et redistribués. Finalement, la dimension d'accroissement des terrains constructibles en 2020 sera de 56 000 d'hectares.

Généralement, la Ville-centre de Xi'an a besoin de terrains pour ses nouvelles constructions urbaines. Parmi les diverses catégories de terrains, la Ville-centre de Xi'an va restreindre la dimension d'accroissement des terrains d'industrie, de stockages (etc.) mais, poursuivre le développement sur les installations publiques, les espaces publics, etc. Selon les « Etudes sur une utilisation du terrain économe et intensive à Xi'an » issues du Bureau du Territoire et des Ressources (BTR) de Xi'an, en 2004, la superficie totale de terrains construits est de 40 155 hectares, en 2010, il s'atteindra 52 400 hectares, dans encore 10 ans, ce chiffre passera à 60 000 hectares, dont la dimension d'accroissement est de 19 845 hectares (Note de tableau ci-joint).

Cependant, dans la Ville-centre, il y aura 1 427,109 hectares de terrains venus des secteurs déjà urbanisés (les terrains "dormants", les *chengzhongcun*, etc.) Parmi eux, 50% seront destinés aux terrains de transport, 25% pour développer les installations publiques, et les autres 25% pour construire des logements.

¹²³ Liu G.Y., Wu S.H., Yang D.L., Lei Z.B., Deng X.L., Shi F.L., Li J., *Les études sur une utilisation du foncier de manière économe et intensive pour Xi'an, op.cit.*, p. 6.

Tableau 70 - Projection sur les divers types d'utilisation des **terrains constructibles** en 2020 de Ville-centre de Xi'an

Destination foncière	Dimension d'accroissement (ha)	Total d'utilisation du terrain (ha)	% par rapport au total de la ville
Logements	5 381,192	14 667,12	24
Installations publiques	5 603,862	15 278,25	25
Places et des routes	4 861,628	13 444,86	22
Industrie	3 525,608	9 778,08	16
Autres	2 894,710	7 944,69	13
Total	22 267,000	61 113,00	100

Source : D'après les données du BTR

Note : D'après le *Schéma Directeur de Xi'an (2008-2020)*, la municipalité de Xi'an doit obligatoirement diminuer cet accroissement et contrôler le total de terrains constructibles de Ville-centre de Xi'an inférieur à 490 km².

En 2008, Xi'an commence à renforcer le traitement des "terrains dormants". Avant avril 2008, une enquête globale s'engage dans la ville sur les terrains urbains qui restent en vacant.

- Pour les terrains qui n'ont pas encore utilisés au bout de deux ans, la municipalité va reprendre gratuitement leur droit d'utilisation du sol et les remettre au marché en vertu de la loi ; au cas où les terrains ne se conformeraient pas à ces conditions, ils doivent être traités en temps opportun par la réaffectation, l'échange équivalent ou l'utilisation temporaire, etc.
- Pour les "terrains dormants" durant plus d'un an (mais moins de deux ans), une sanction pécuniaire équivalant 20% du prix de cession du droit d'utilisation du sol, doit être acquittée par les détenteurs. Ainsi, les collectivités locales répertorient ces détenteurs du droit d'utilisation du sol (sans aucune exception), afin de les surveiller. Avant de résoudre le problème, les entreprises en question n'ont pas le droit de demander les NTC, ni de participer aux nouvelles cessions du droit d'utilisation du sol.

2.5 L'austérité foncière confrontée aux pratiques informelles des collectivités rurales

En simplifiant le propos, à partir des années 1980, tout ce passe comme-ci la gestion du foncier rural chinois ne cessait d'évoluer dans le contexte d'un libéralisme économique qui favorise et stimule les stratégies des municipalités de plus en plus "entrepreneuriale". Celles-ci choisissent les formules juridiques les plus appropriés pour disposer de nouveaux fonciers constructibles. La logique de ces stratégies municipales ne prend guère en compte la problématique de l'étalement urbain et de la perte de l'espace cultivé pris aux dépends des collectivités rurales.

Si le transfert d'affectation des terrains agricoles par la réquisition d'Etat (puis par la négociation d'un bail à construction) est légal, il apparaît que souvent le changement d'affectation des terrains agricoles s'effectue en dehors de toute procédure légale. Selon le chercheur Lanchih Po de l'Université de Berkeley¹²⁴, de nombreux investisseurs privés ont négocié directement avec des collectivités rurales des droits de construire, notamment dans le delta du Yangtze, mais aussi dans l'aire métropolitaine de Beijing. Cet auteur estime que la moitié des constructions de bâtiments industriels ont échappé à toute forme de procédure légale. La raison invoquée est que le coût des baux négociés directement avec la collectivité rurale est beaucoup plus bas que s'il était négocié légalement avec l'Etat. Mais pour la collectivité rurale ce bail permet une rentrée d'argent bienvenue.

L'attention se porte depuis quelques années sur les comportements de certaines collectivités rurales soumises à la très forte pression entretenue par des investisseurs venus surtout de Hongkong et de Taiwan. Outre le macro-contrôle à partir de 2005 visant à lutter contre l'utilisation illicite des terrains agricoles et à sauvegarder la « ligne rouge » des terres cultivées. Corrélativement, le MTR ne cesse d'accorder de l'importance au sujet de la mobilisation du droit d'utilisation du terrain constructible des collectivités rurales.

¹²⁴ Po L. C., *op.cit.*

A partir de 1999, les essais dans des villes expérimentales ont commencés à se développer. Une étape supplémentaire a été franchie par des initiatives de collectivités rurales qui se transforment en des sortes de « coopératives ». Le village en sa qualité d'unité administrative procède à la mutation de son foncier agricole constructible, soit : par un bail à construction, soit par la construction de bâtiments industriels qui sont loués pour des durées variables. Les habitants des collectivités rurales deviennent des "sortes d'actionnaires". On est en fait en présence d'une formule hybride qui requiert pour être appliqué l'accord du chef de village qui est élu, mais aussi du représentant du Parti qui est nommé.

Il s'agit là d'expérimentations, mais de nouveau, il semble que peu d'attention soit portée à l'étalement urbain et à la perte d'espace agricole. Pour l'instant, c'est encore la période du bilan des expériences acquises. Au moment opportun, toutes ces données seront sans doute soumises à des législations spécifiques par l'Etat.

Dans les paragraphes qui précèdent on a pu constater que les diverses procédures de réaffectation des sols agricoles ne prenaient pas en compte des préoccupations relatives à la macro-forme urbaine. On est alors conduit à un questionnement fondamental, dès lors que l'on porte l'étude sur les espaces déjà urbanisés, donc sur la problématique du renouvellement urbain. Plus précisément, quelles sont les interrelations entre les divers types de baux à construction et les transformations de l'usage de sol et celle de la microforme urbaine. Selon la législation en vigueur, évoquée dans la première partie, l'Etat et les collectivités territoriales, détentrices du foncier, ont pleine compétence pour déterminer la nature, le détail, la qualité des nouvelles constructions en référence au document local d'urbanisme (*kongzhixing xianggui*) équivalent du PLU français. Ce document par exemple prévoit l'implantation d'un immeuble de grande hauteur, la densité, la qualité des logements, etc., donc, directement, la composition sociale du quartier. De nombreux chercheurs étrangers dénoncent des processus de ségrégation, de *gentrification*¹²⁵. On s'efforcera dans la suite de cette recherche doctorale, de tester ces affirmations, qui semblent parfois excessives, mais qui sont la vision d'auteurs extérieurs au contexte chinois. Un intérêt particulier sera donné aux politiques et à la production de logements, ainsi que sur les récents efforts du gouvernement chinois pour agir en faveur d'une plus grande mixité sociale.

¹²⁵ He S.J., (de l'Université de Cardiff), « State-sponsored gentrification under market transition – the case of Shanghai », *Urban Affairs Review*, vol. 43, n° 2, 2007, pp. 171-195., Pow C. P., (de l'Université nationale de Singapour) « Securing the "Civilised" enclaves: gated communities and the moral geographies of exclusion in (post-)socialist Shanghai », *Urban Studies*, vol. 4, n° 8, 2007, pp. 1539-1558.

3. Renouvellement urbain et disponibilités foncières

Dans presque toutes les villes chinoises, en vu de souligner leurs succès politiques et économiques, les collectivités territoriales se sont lancées depuis quelques décennies dans des options urbanistiques de prestige, construisant aveuglement de grandes places urbaines, de très larges voies routières et de grandes surfaces d'espace vert, etc. C'est ce qu'on appelle « les projets pour l'image de la ville ».

« En fait, on peut estimer que 40% des terrains urbains sont utilisés à très faible densité, il s'ensuit qu'en 2002, le COS moyen des villes chinoises n'était que de 0,33, alors que le niveau normal des pays étrangers incluant Hongkong est de 2. Il conviendrait donc d'augmenter le COS moyen des villes chinoises à 0,5. On atteint un ratio maximal de terrains occupés de 120 m²/pers à Beijing. Dans les Régions Administratives Spéciales (RAS) de République Populaire de Chine (RPC), Hongkong, Macao, ce ratio est de 100 m²/pers. Pour 664 autres villes chinoises, le chiffre moyen est d'environ 133 m²/pers, donc, un tiers de plus par rapport au niveau des pays développés, où il est de 82,4 m²/pers ou des autres pays en voie de développement, soit 83,3 m²/pers. En outre, d'après le recensement effectué dans 400 villes chinoises sur les secteurs urbanisés, on constate qu'un quart des terrains sont laissés inutilisés. Jusqu'à la fin de 2004, en Chine, les diverses sortes de terrains laissés vacants étaient de 3,95 millions de mus (2 633 km²), soit 7,8% du total des surfaces des terrains constructibles en ville. »¹²⁶

« Finalement, dans une perspective d'aménagement du territoire, 200 millions de mus (133 334 km²) de friches pourraient répondre aux besoins de terrains à construire. »¹²⁷ Toutes ces données présentent un grand potentiel d'utilisation plus rationnelle de l'espace urbain et des options pour des politiques de renouvellement urbain.

¹²⁶ Fan Z.Q., *op.cit.*

¹²⁷ Wang T., « Le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR) : 20 milliards de yuans de fonds spéciaux pour l'aménagement du territoire en 2007 », *China Securities Journal*, 21 juin 2007, p. A2.

3.1 Le renouvellement urbain et ses ambiguïtés

On sait que la Chine est un pays qui possède une population considérable, mais peu de terrains pour satisfaire ses besoins. Etendre les villes sans limite, c'est évidemment une forme d'urbanisme qui ne s'adapte pas à la situation nationale. Mais pour l'instant, l'urbanisation est encore étroitement liée au développement socio-économique. Il va devenir prioritaire pour les pouvoirs publics de se concentrer sur le renouvellement urbain s'agissant notamment de quartiers existants et dégradés, devenu un enjeu central dans la conduite des politiques urbaines, afin de freiner l'étalement urbain et de contrebalancer les risques de ségrégation sociale urbaine. Mais, en Chine, comme d'ailleurs en France, les modalités de renouvellement urbain supposent de véritables mutations dans le comportement des détenteurs du sol et des administrations.

3.1.1 Pourquoi les collectivités territoriales préfèrent-elles la déconstruction ?

« Les terrains urbains appartiennent à l'Etat. » comme le promulgue la Constitution de 1982. En réalité, ce sont les collectivités territoriales représentant l'Etat qui exercent le droit de propriété foncière. Les citoyens ne tiennent que le droit de propriété de leurs logements, pour un certain délai de ce droit d'utilisation du sol. Ce droit foncier détermine que ce sont les collectivités territoriales qui prennent les décisions en matière de réhabilitation urbaine. Bien plus, les services publics utilisent le terme de *fixing* dont la traduction française est « réhabilitation ». De fait, il s'agit au contraire d'opérations en grande échelle de « déconstruction et reconstruction ».

Nous avons retenu à titre d'exemple, la ville de Xi'an, au centre de la Chine, ancienne ville historique entourée par un mur. En réponse à une densification démographique et commerciale, intra-muros de Xi'an, la municipalité à partir des années 1980 a effectué plusieurs étapes de reconstruction aux dépens des anciennes

ruelles détruites et élargies. On y a substitué quatre grandes avenues : nord, sud, est, ouest, bordées de nouvelles constructions. Aujourd'hui, la ville intra-muros a perdu presque tout son paysage traditionnel. Simultanément, les pouvoirs publics ont procédé en dehors des murs à la construction des centres secondaires, en démolissant les tissus urbanisés existants.

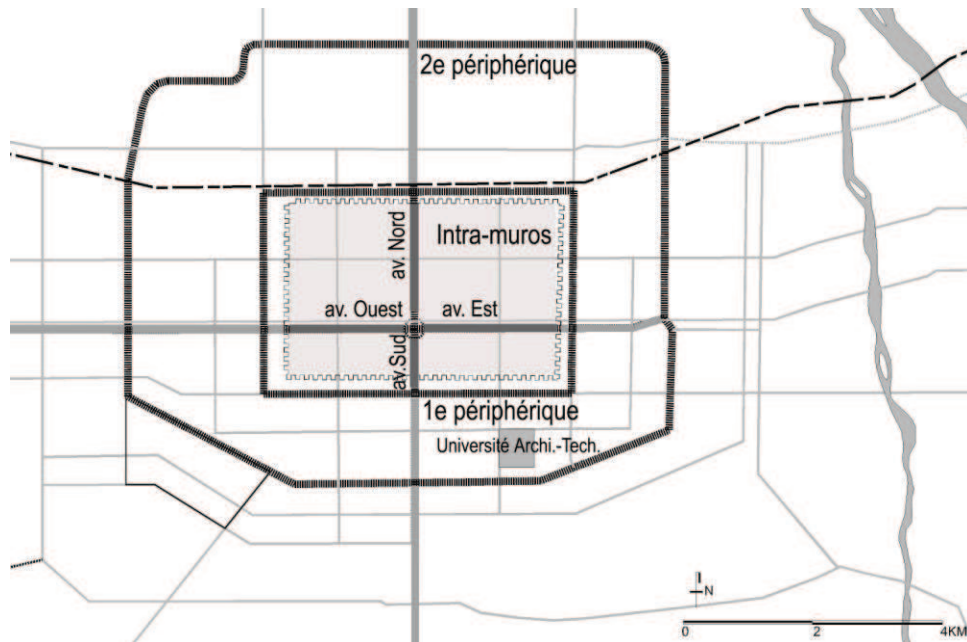


Fig. 10 – Intra-muros et 2 périphériques de Xi'an, Liu K.



Cliché 4 – Xi'an, av. Ouest, après la déconstruction-reconstruction : élargissement de l'échelle de la voirie et du volume des bâtiments, Liu K.

Une motivation principal¹²⁸ explique la préférence des collectivités territoriales pour la déconstruction – reconstruction : la raison financière. En Chine, comme dans tout autre pays, la réhabilitation coûte en général plus chère que la destruction et la reconstruction (même s'il faut dédommager les anciens habitants par une compensation indexée surtout sur leur localisation). De plus, après la déconstruction, la municipalité négocie des contrats de cession du droit d'utilisation du sol, qui lui apportent des montants importants pour son budget local. En outre, après la reconstruction et la vente des logements, les nouveaux habitants vont également alimenter le budget municipal via leur taxe.

Simultanément, les pouvoirs publics par ces démarches radicales, affirment leur qualité de détenteur du foncier alors que beaucoup des anciens habitants ne pensaient pas que leurs terrains appartenaient aux autorités locales et ils n'avaient pas conscience du délai et du coût d'utilisation du sol. Ce n'est que par la déconstruction - reconstruction que les anciens habitants peuvent donc être remplacés par des nouveaux habitants qui comprennent très bien la procédure d'achat obligatoire pour un certain délai du droit d'utilisation du sol.

Naturellement, ces politiques de rénovation brutale (et pourtant quasi normales jusqu'au début des années 2000) qui perdurent dans les petites villes de l'intérieur du pays, soulèvent désormais des oppositions auxquelles le gouvernement tente depuis peu d'apporter des réponses dans les grandes métropoles dans une perspectives de paix sociale.

¹²⁸ D'après Qiu F., « Avoir un faible pour les promoteurs immobiliers et confondre les relations d'intérêts au cours de déconstruction des secteurs urbanisés, les collectivités territoriales doivent se limiter leur puissance publique », *China News Weekly*, 3 avril 2007.

3.1.2 Un basculement récent vers une politique de réhabilitation urbaine à Beijing

Une évolution vers des travaux de réhabilitation des anciens quartiers urbanisés a démarré à Beijing, à partir de novembre 2007. Le projet concerne 4 arrondissements, 40 « *hutongs* » (cf. glossaire) et presque 10 000 familles¹²⁹. Depuis la fondation de la République Populaire de Chine, c'est la plus grande réhabilitation de centre urbain ancien qui a pour objectif de faire disparaître les risques d'insalubrité et d'améliorer l'habitat dégradé dans ces quartiers.

La localisation de cette politique concerne 4 arrondissements du centre urbain ancien de Beijing, celui de l'est, de l'ouest, de Chongwen et de Xuanwu (cf. fig. 3, p. 80). Ce sont 40 « *hutongs* », 1 474 cours et 9 635 ménages. Les objectifs principaux sont les suivants : améliorer des maisons insalubres, remettre en état les structures des bâtiments et assurer les utilisations quotidiennes. Selon le projet, la municipalité de Beijing assume toute la charge financière de ces opérations, elle alloue à chaque arrondissement 250 millions de yuans (25 millions d'euros) et les travaux de réhabilitation ont été achevés le 30 juin 2008¹³⁰. La totalité des anciens habitants est relogée, leur statut de propriétaire ou de locataire de logement est maintenu.

Des principes de réhabilitation accompagnent ces opérations :

Soucieuse d'assurer la sécurité structurelle et l'apparence agréable, l'autorité locale encourage la réutilisation des anciens matériaux de construction (soit les pierres ou les briques ordinaires). En plus d'améliorer les conditions de l'habitat, la réhabilitation va également sauvegarder la mémoire de ce capital historique.

Ne pas changer l'échelle et l'orientation des *hutongs* s'impose comme le principe de la réhabilitation. L'entretien des réseaux locaux dans les *hutongs* ne doit pas toucher l'ordonnance des tissus urbains, ni élargir la largeur de *hutong*, ni changer les couleurs ordinaires. Les organismes en vu de la protection des vestiges patrimoniaux devront, eux aussi, donner leurs avis professionnels. (Voir l'annexe VII)

¹²⁹ Ma L., Du D., « Une plus grande échelle de réhabilitation urbaine est démarrée à Beijing », *The Beijing News*, 28 novembre 2007, p. A6.

¹³⁰ Ma L., Du D., *op.cit.*



Cliché 5 - Quartier ancien de Baimixiejie qui fait l'objet un régime spécial de conservation et de réhabilitation du cadre de vie par la municipalité de Beijing, Liu K.



Cliché 6 – Beijing, une voie de Baimixiejie, Liu K.

3.1.3 TROP DE DÉCONSTRUCTION-RECONSTRUCTION, TRÈS PEU DE RENOUVELLEMENT URBAIN

A côté de ces opérations très récentes à Beijing, en Chine, sous prétextes de « réhabilitation urbaine », la méthode normale est de démolir les anciens quartiers urbanisés et d'en reconstruire de nouveaux. Ce mode de « réhabilitation urbaine » ruine les anciens quartiers avec le charme de « l'ancien Beijing ».

Aujourd'hui, la réhabilitation urbaine, pour les habitants, est « une nouveauté », mais pour nous les architectes et les urbanistes, elle n'est pas une nouvelle méthode, mais sa mise en opération en réalité nous touche profondément. C'est la première fois qu'une collectivité locale traite avec une attitude respectueuse, chaque ancienne maison, « *siheyuan* » et « *hutong* ». C'est la première fois qu'elle ne néglige plus les valeurs réelles de ces patrimoines et des mémoires précieuses dont ils sont chargés. C'est la première fois, que Beijing fait des efforts pour sauvegarder l'ancien secteur urbanisé qui est en train de disparaître.

On espère que cette fois, la réhabilitation pourra être faite régulièrement et qu'elle est devenue un outil opérationnel du renouvellement urbain. Il ne faut pas attendre jusqu'au moment où les problèmes insalubres s'accumulent à un niveau aggravé ou agir seulement à l'occasion de grands événements (JO, 2008). Il faut respecter « un plan durable du renouvellement urbain », s'occupant professionnellement par un organe permanent et disposant de financements fixes et abondants. La réhabilitation urbaine n'est pas « tout détruire, tout reconstruire », mais c'est « renouveler durablement » à petite échelle, au fur et à mesure. On peut suggérer que les pouvoirs publics chinois s'inspirent de pratiques françaises comme celles de l'ANAH (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat) ou celles de l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine), mais il faudrait que l'Etat dégage un financement spécifique et que des textes juridiques précisent les relations contractuelles entre un organisme comme l'ANAH, les municipalités, et les propriétaires des logements.



Cliché 7 - *Hutong* à Beijing réhabilité, Liu K.



Cliché 8 - Shanghai, quartier ancien de Tianzifang, réhabilité et occupé par des artistes, Liu K.

Conformément aux règlements du Schéma directeur de la municipalité de Beijing, les habitants doivent prendre en charge la responsabilité d'entretenir et de garder en état leurs maisons. Mais cela ne veut pas dire que la municipalité ne doit se charger d'aucun devoir. Actuellement, une grande partie des anciens quartiers existants de Beijing appartient au domaine public. Donc, la plupart des habitants ne sont que les locataires de leur logement. A cause de cette raison, ils leur manquent donc la motivation initiale pour répondre spontanément à ces devoirs. Autre aspect, même sur la part des habitants possédant le droit de propriété du logement, la majorité d'entre eux n'a que des revenus très modiques. Il leur est impossible, pour eux, de prendre en charge cette obligation. De plus, sauf la restauration des maisons, la réhabilitation urbaine inclut sûrement l'amélioration de l'infrastructure municipale sur les réseaux de transport, d'eau, d'électricité et la démolition des constructions très dégradées, etc. Evidemment, ce sont les obligations prises en charge par les collectivités locales¹³¹.

Il est clair qu'après la déconstruction, au nom de la reconstruction, les collectivités locales peuvent se créer des profits par la vente du droit d'utilisation du sol et pousser le PIB local. Mais la réhabilitation urbaine, est un renouvellement administratif basé sur les quartiers existants et est mise en pratique sous l'organisation et le financement gouvernemental. Il est très courant en Chine, d'encourager toutes les transactions commerciales en matière de ressources urbaines pour avoir des profits, même sur le foncier urbain. En revanche, cette idée conduit notamment les collectivités territoriales à voir toujours leurs intérêts à court terme et oublier leurs devoirs sociaux. Les collectivités territoriales ont tendance à oublier que la responsabilité des pouvoirs publics est d'assurer le développement durable de leur ville. Elles semblent favoriser leur rôle commerçant à défaut d'un développement durable et responsable des villes.

¹³¹ « La réhabilitation urbaine : remettre en état des maisons, mais ne les détruire pas », 29 novembre 2007, *The Beijing News*, p. A. 2.

3.2 Le foncier étatique peut être mobilisé pour le renouvellement urbain

En règle générale en Chine, les terrains sous utilisés par des entreprises d'Etat sont normalement l'objet d'Allocation à titre gratuit (cf. supra. p. 63). C'est-à-dire que ces entreprises ne possèdent pas le droit de transférer juridiquement le droit d'utilisation de leurs terrains. Depuis une quinzaine d'années, dans le contexte d'une politique en faveur du renouvellement urbain, les collectivités territoriales sont encouragées par l'Etat pour favoriser une plus grande mobilité du foncier étatique. Mais les intérêts des entreprises d'Etat les conduisent à rechercher des formules plus avantageuses que la cession. Deux cas illustreront cette démarche : le cas de la « Cité nouvelle de Jiangwan » à Shanghai et le cas des transferts du droit d'utilisation des terrains disponibles par l'Armée.

3.2.1 Le cas de la « Cité nouvelle de Jiangwan » de Shanghai

A Shanghai, la municipalité veut encourager la mise sur le marché du droit d'utilisation du sol de terrains détenus par des entreprises d'Etat. Le moyen ordinaire pour ces entreprises, afin d'obtenir le droit d'utilisation du sol est la formule de *kong zhuan* (terme difficile à traduire, mais qui exprime l'effort de la municipalité pour déclencher l'entrée dans "le marché foncier"). Cette procédure passe par les étapes suivantes :

- Il faut d'abord, faire une estimation du prix de cession du droit d'utilisation sur les terrains de l'entreprise d'Etat par l'organisme compétant de la municipalité, le Bureau du Territoire et des Ressources (BTR). Selon cette estimation officielle, l'entreprise demande une avance à un organisme financier. Ce dernier effectue alors le paiement par un chèque.
- Puis, l'entreprise donne ce chèque au BTR, qui correspond au prix de cession du droit d'utilisation pour ce terrain, et elle peut mettre sur le marché ce droit

d'utilisation du sol, en vertu de la loi.

D'avril 1996 à septembre 2000, 24 entreprises avaient procédé à cette formule et signé le « Contrat de cession du droit d'utilisation du sol de propriété étatique » de Shanghai. Il s'agit d'opérations expérimentales dont le montant total des cessions du droit d'utilisation du sol a dépassé 34 milliards de yuans (3,4 milliards d'euros)¹³².

En réalité, cette mobilisation du droit d'utilisation de ces terrains d'entreprise d'Etat ne s'effectue pas par le mode de la cession publique, mais par une formule plus complexe mais qui a l'avantage d'être plus rapide pour l'entreprise d'Etat. C'est le *guquan zhuanrang* que l'on peut traduire par la « transaction de parts ou d'actions ». Ce n'est pas l'entreprise qui lance directement ce mode, mais elle utilise un intermédiaire ou une compagnie filiale, à qui elle donne compétence pour le droit d'utilisation du sol. La mise en opération de cette transaction s'effectue au Centre de Transaction du droit de propriété qui est un organisme commercial.



Fig. 11 – Localisation de la « Cité nouvelle de Jiangwan », Shanghai, Liu K.

¹³² Tian X. J., « La municipalité de Shanghai contrôle strictement l'accès au "marché foncier" des "terrains" des entreprises d'Etat », *21Century Business Herald*, 5 juin 2007, p.13.

Tableau 71 - Données sur les parcelles de la « Cité nouvelle de Jiangwan » qui ont fait l'objet d'un droit d'utilisation du sol

	C1	C5	C2	D1
Date	jan. 2005	oct. 2006	nov.2006	juin 2007
Acquéreur*	Heshengzhujiang	Group Reins	Huarunzhidi	Green Town
Affectation du terrain	Logements	Logements	Logements	Logements
	Bureau Commerce			
Délai d'utilisation	70	40 -70	70	70
Surface au sol (ha)	17,68	25,18	14,4	5,9
Montant total de cession (milliards de yuans)	1,589	1,71	1,540	1,26
"Prix foncier" (yuan /m ²)	8 827	6 791	10 694	21 356
COS	1,6	1,8	1,6	1,7
SHOB	282 880	467 880	230 795	100 731
Prix SHOB (yuan /m ²)	5 617	3 655	6 672	12 509
Mode d'aliénation du droit d'utilisation du sol	Cession publique	Transaction d'actions	Cession publique	Cession publique

Source : D'après les documents sur les cessions du droit d'utilisation du sol de Shanghai, le Bureau Administratif des Ressources du Territoire et des Immobiliers (BARTI) de Shanghai, mai, 2007.

Note: *Greentown Real Estate Group Co., Ltd.*

Cette opération immobilière concerne la « Cité nouvelle de Jiangwan » qui se situe au nord-est de Shanghai, sur une surface d'emprise au sol programmée de 9,45 km². Depuis 1997, le Groupe Chengtou de Shanghai, entreprise d'Etat, a déclenché l'opération de la 1^{ère} phase d'aménagement foncier sur ce site. Jusqu'à présent, quatre parcelles de la « Cité nouvelle de Jiangwan » ont été aliénées au fur et à mesure.

D'après le tableau ci-dessus, on peut voir que le changement de mode du droit d'utilisation de ces quatre parcelles a varié, allant du mode de la cession publique au mode de transaction de parts, puis est retourné au mode de la cession publique. En ce qui concerne la transaction de parts, c'est le promoteur américain, le Group Reins qui a obtenu le droit d'utilisation de la parcelle C5 par la souscription 70% des actions d'une compagnie filiale de l'entreprise Groupe Chengtou de Shanghai.

En fait, après l'aliénation du droit d'utilisation de la parcelle C5, le Groupe Chengtou veut continuer d'aliéner les autres parcelles par le même mode, la transaction de parts, car cette formule est beaucoup plus courte que celle de la cession

publique.

Normalement, une grande partie du montant des charges foncières est empruntée à la banque, par le promoteur immobilier engagé dans la 1^{ère} phase d'aménagement foncier. Si la période de rentrée des fonds est de durée plus longue, le coût de revient du prêt sera plus lourd. Donc, si les organismes compétents donnent la permission, le transfert du droit d'actions (ou de parts) sera le premier choix des entreprises d'Etat.

Mais, ce choix se heurte aujourd'hui aux stratégies de la municipalité qui souhaite mieux gérer la mobilité du droit d'utilisation du sol des entreprises d'Etat. C'est ce qui explique que sur les parcelles C2 et D1, il y a finalement eu un retour au mode de la cession publique du droit d'utilisation du sol.

Pourquoi administrer plus strictement le mode de la mobilité du droit d'utilisation du sol des entreprises d'Etat ? On peut encore utiliser l'exemple de l'aliénation du droit d'utilisation de la parcelle C5 obtenu par le Croup Reins, qui a bénéficié du mode de transaction d'actions. Selon le tableau 71, on peut voir que le "prix foncier" du mètre carré de la parcelle C5 (Group Reins) a été nettement plus faible que celui de la parcelle C2 au promoteur chinois Huarunzhidi dont le droit d'utilisation du sol a été cédé par la cession publique, un mois après. Un tel décalage entre deux prix par rapport aux deux modes d'aliénation du droit d'utilisation du sol, sollicite une grande interrogation pour les experts chinois. En réalité, on peut dire que, c'est une action d'aliénation de terrain étatique à prix modique.

Présentement, la municipalité de Shanghai a engagé une réflexion qui peut conduire à « interdire le mode d'aliénation du droit d'utilisation du sol des entreprises d'Etat par la transaction de parts ». Désormais, toutes les aliénations du droit d'utilisation du sol des entreprises d'Etat devraient adopter le mode de la cession publique. En outre, la compétence du Bureau Administratif des Ressources du Territoire et des Immobiliers (BARTI) de la municipalité n'est pas apte à résoudre les problèmes de mobilisation foncière des entreprises d'Etat. Il faut conjuguer les efforts et les actions coordonnées de la Commission de Contrôle et de Gestion des Biens

Publics (CCGBP), de la Commission Nationale du Développement et de la Réforme (CNDR) et de la Commission locale de la construction, etc.

La municipalité de Shanghai a l'intention de contrôler la cession du droit d'utilisation du sol des entreprises immobilières d'Etat par cession publique.

Pour renforcer la gestion du foncier national, l'Etat et les collectivités locales réitèrent toujours ses instructions et commandements que « l'aliénation du droit d'utilisation du sol par Allocation doit se faire ouvertement sur "le marché foncier". Mais, une partie des entreprises immobilières appartenant à l'Etat et tenant des pouvoirs spéciaux possède sans aucun doute le droit de décision, sur le droit d'utilisation du sol alloué à son compte. Jusqu'à aujourd'hui, ces entreprises immobilières d'Etat aliènent leurs droits d'utilisation du sol alloués sur le "2^e niveau du marché foncier" profitant d'un certain vide juridique. Pour échapper à la perception de Taxe Foncière à la Valeur Ajoutée (TFVA, cf. infra, p. 309), ces entreprises peuvent d'abord inscrire une compagnie filiale à leur compte, puis transfèrent leurs actions de cette compagnie, et de ce fait, réalisent le transfert du droit d'utilisation du sol alloué.

Depuis mai 2007, les organismes compétents de Shanghai ont commencé à élaborer un document en vue de maîtriser l'aliénation du droit d'utilisation du sol par les entreprises immobilières d'Etat. Si ce document peut bien réussir, ce mode d'aliénation sera impossible. En cas d'aliénation du droit d'utilisation du sol tenu par les entreprises d'Etat, il faudra adopter soit la cession par Appel d'offre, par Adjudication, ou par Affichage.

3.2.2 Transfert du droit d'utilisation des terrains rendus disponible par l'Armée

Le 31 janvier 2007, une « Circulaire visant à renforcer la gestion sur le transfert du droit d'utilisation des terrains vides ou superflus de l'Armée », promulguée par le MTR, le Ministère des Finances (MF), l'Intendance Générale de l'Armée Populaire de Libération (IGAPL), stipule les contenus suivants :

- Il faut contrôler strictement le transfert du droit d'utilisation du sol de l'Armée.

Toute utilisation du sol demandée par de nouveaux projets de construction de l'Armée sera d'abord satisfaite par les terrains vides ou superflus actuels.

- D'abord, la demande de transfert du droit d'utilisation des terrains inutilisés sera soumise l'autorisation de l'IGAPL ; puis, ces terrains en attendant le transfert, seront incorporé dans le plan du transfert de terrains vides ou superflus de l'Armée.
- Toutes les utilisations d'anciens terrains militaires concernant les constructions de commerces, de tourisme, de loisirs, de logements privés ou d'industries, seront obligées de passer par le procédé de cession publique sur le "marché foncier" local.
- Le montant de cession revient à l'Armée qui l'utilise pour ses propres besoins. Il est à noter que ces dispositions rappellent singulièrement la situation propre à la France¹³³.

Qu'il s'agisse de limiter l'étalement urbain, ou de contrôler le renouvellement urbain, un obstacle majeur caractérise présentement les villes chinoises, c'est le comportement de tous les détenteurs du "foncier" mais aussi celui de tout les groupes privés qui par la négociation disposent de vastes terrains qu'ils gardent souvent en réserve.

4. Le sévère obstacle de la rétention foncière

Aux efforts des pouvoirs publics pour élargir l'offre foncière et le volume des droits à construire font obstacle depuis plusieurs décennies les stratégies spéculatives de certains promoteurs immobiliers qui, jusqu'à ces dernières années, ont pratiqué la rétention foncière. Ils exploitent les failles résultant de la libéralisation du marché foncier, alors que les pouvoirs publics ne disposaient pas des moyens pour en pallier les retombées négatives : la pénurie de foncier constructible, la hausse continue de son coût qui se répercute sur la hausse du prix des logements.

¹³³ Dubois-Maury J., « Terrains militaires à vendre », *Etudes Foncières*, n° 67, 1995, p. 17.

D'après le tableau ci-dessous, en 2002, les surfaces des terrains "achetés" étaient supérieures à celles des terrains construits, soit d'environ 200% pour l'ensemble du pays, ainsi qu'à Beijing et Xi'an. Mais il atteint environ 300% pour Shanghai. Il s'ensuit que les "terrains" disposant d'un droit de construire sont largement stockés par ceux qui les détiennent.

A partir de 2004, surtout en 2005 et 2006, l'Etat avait restreint le volume d'offre foncière afin de "forcer" les promoteurs à construire les terrains stockés. Il en résulte qu'en 2006, à Beijing et à Xi'an, les surfaces des terrains "achetés" sont devenues inférieures à celles des terrains construits, soit respectivement de 35,1% et de 58,5%. Pour l'ensemble du pays et Shanghai, cette proportion s'est réduite jusqu'au 133% et 209%.

Tableau 72 – Surfaces des terrains "achetés" et construits en 2002 et en 2006 (selon les villes étudiées)

	2002		2006	
	terrains "achetés"	terrains construits	terrains "achetés"	terrains construits
Beijing	2 092,5	925,0	295,01	840,47
Shanghai	1 010,3	339,3	524,56	250,67
Xi'an	276,0	131,0	137,40	234,73
Ensemble*	16 477,6	8 528,6	14 355,14	10 750,26

Source : Liu Kun d'après le tableau 6- 52 de l'« Annuaire statistique de la Chine, 2003 » et le tableau 6- 43 de l'« Annuaire statistique de la Chine, 2007 ».

Note : Cet ensemble concerne 35 grandes agglomérations chinoises.



Cliché 9 - Shanghai, au-delà du périphérique extérieur : terrain laissé inutilisé dans l'attente d'une cession publique pour être ensuite construit, Liu K.

4.1 Les collectivités territoriales limitent l'offre foncière pour lutter contre la rétention des terrains

A Beijing, à partir du début de 2004, jusqu'en juin 2006, la municipalité avait cédé le droit d'utilisation du sol, pour 712 terrains dont la superficie totale des sols était de 5 775,11 hectares et la SHOB programmée des constructions de 78 664 200 m². Dans ce total, 669,79 hectares ont été bâtis, 2 258 hectares sont en train de l'être. C'est à dire qu'il reste encore, à Beijing, 2 947,34 hectares de terrains qui sont stockés, dans les mains de promoteurs immobiliers.¹³⁴

Un promoteur de Beijing justifie l'attitude de ses collègues, « bien sûr, on paye beaucoup d'argent pour obtenir le droit d'utilisation d'un terrain, et ce n'est pas toujours profitable quand on le stocke durablement et ne l'exploite pas. Mais, encouragé par la tendance actuelle à la hausse continue du "prix foncier" et du prix du logement, on croit que c'est mieux de freiner la progression de la construction, en attendant le meilleur moment pour la vente ».

En 2004, un surplus de 1 290 hectares de terrains par rapport au programme d'offre foncière de la même année a été offert par l'Accord pour le droit d'utilisation du sol avant la limite du « 31 août 2004 » (cf. supra p. 82). Par conséquent, entre janvier 2004 et juin 2006, il y avait 2 947 hectares¹³⁵ de terrains qui restaient stockés dans les mains de promoteurs, concernant environ 1 800 hectares¹³⁶ des terrains de logements. Enfin, chaque année, il s'y ajoute aussi les nouveaux terrains offerts selon le programme d'offre foncière de Beijing.

En réponse à ce problème de rétention, à partir de 2004, l'Etat chinois a commencé à restreindre l'offre foncière à usage immobilier, concernant aussi le logement et les services commerciaux.

¹³⁴ Lin Z., « L'offre foncière ne se coordonne pas à la demande des promoteurs, le prix du logement s'élèvera avec la hausse du "prix foncier" », *China Securities Journal*, 7 décembre 2006, p. A5.

¹³⁵ D'après les données du bureau des Ressources et du Territoire de Beijing.

¹³⁶ Lin Z., *op.cit.*

A Beijing, par rapport au programme d'offre foncière de 2005, il a eu seulement un quart de terrains offerts pour l'exploitation immobilière. « C'est parce que le volume de terrains pour l'immobilier a été excessif, avant 2005. » a expliqué Zhang Weixin, directeur général adjoint du Bureau du Territoire et des Ressources (BTR) de Beijing.

Le même contrôle est exigé par la municipalité pour l'année suivante. Selon le programme d'offre foncière de 2006, « 1 900 hectares de terrains seront offerts pour l'immobilier, dont 1 600 hectares de terrains pour les logements privés, 300 hectares de terrains pour les services commerciaux. » Mais le volume réel destiné à l'immobilier en 2006 n'a été que de 1 031 hectares, soit de 54% par rapport à ce plan. Dans ce total, 918,5 hectares sont pour les logements privés, 112,5 hectares sont pour les autres constructions commerciales¹³⁷.

L'objectif poursuivi par les organismes administratifs en réduisant radicalement le volume de l'offre foncière, est de forcer l'utilisation des terrains stockés par les promoteurs immobiliers.

Cette stratégie de l'offre foncière "non-saturée" consiste à forcer les promoteurs à "digérer" leurs terrains stockés et les terrains laissés inutilisés. C'est donc depuis 2006, que l'effet de cette stratégie apparaît au fur et à mesure. Selon l'information de la Commission de Construction de Beijing, à partir de septembre 2006, la surface des terrains où les travaux de construction ont commencés dépasse la surface des terrains ayant le droit d'utilisation du sol "cédé" par rapport à la même période. Entre le 1^{er} septembre et le 27 octobre 2006, la surface des terrains construits est de 6 033 100 m², et la surface des terrains cédés pour le droit d'utilisation du sol pour la même période n'a été que de 1 221 200 m². Selon ce rythme, théoriquement, dans 3 ans, 2 947,34 hectares de terrains stockés par les promoteurs devaient être tous consommés¹³⁸.

Mais, la municipalité de Beijing n'avait pas prévu les conséquences qui allaient résulter d'une réduction volontaire du foncier constructible. D'un côté, les organismes

¹³⁷ Lin Z., « L'offre foncière pour l'immobilier de Beijing a accompli seulement 54% du programme », *China Securities Journal*, 22 novembre 2006, p. A4.

¹³⁸ Lin Z., « L'offre foncière tendue », *China Securities Journal*, 11 décembre 2006, p. A4.

administratifs poussent les promoteurs à utiliser leurs terrains "réservés" ; d'un autre côté, l'offre foncière diminuée graduellement ; ce double phénomène conduit en fait à une insuffisance de l'offre de logement sur le marché et à la crainte d'une « pénurie de terrains », (*dihuang lun*, une vue des promoteurs). Ce qui a pour résultat dans la logique d'un mécanisme du marché, la hausse du prix de l'immobilier et l'accaparement du foncier par les promoteurs, à tout prix. Dans ce contexte, par exemple, le 31 novembre 2006, le droit d'utilisation du terrain du 36, boulevard Guangqu, quartier très coté, a été cédé par Appel d'offre pour 2,6 milliards de yuans (260 millions d'euros). Ce chiffre dépasse de 900 millions de yuans (90 millions d'euros), le prix plancher fixé par la municipalité. (voir p. 74-75.) De plus, presque tous les participants promettent de payer en une seule fois.

En une nouvelle étape, en 2007, le Ministère de la Construction (MC) a reconnu que la cause principale de ces hausses se situait dans « l'insuffisance de la réponse à la demande d'habitat par l'offre du logement ». Ce virage de la politique urbaine conduit le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR) à demander aux collectivités territoriales d'accroître l'offre foncière pour construire les logements. Mais cette nouvelle orientation politique apparaît comme une bonne occasion, pour les promoteurs d'accéder au bail de construction, en toute liberté. Cette nouvelle offre foncière ne peut évidemment pas se répercuter immédiatement sur la production de logement. Et en fait, on revient à la situation antérieure, le foncier étant mis largement en réserve par les promoteurs. On est confronté en fait à une plus forte rétention foncière qui aggrave la tension entre la demande et l'offre du foncier et des logements.

Le changement de mode d'offre foncière, s'impose pour prévenir la rétention foncière du promoteur, et devient une tâche urgente. Afin de relâcher la tension entre la demande et l'offre foncière, et de restreindre la hausse du prix du logement, excepté l'accroissement de l'offre foncière par les collectivités territoriales, il faut encore dresser l'inventaire des terrains stockés de toute urgence. Pour l'instant, le recensement sur ce genre de terrains, est en cours à Shanghai.

4.2 "La folie de réservations foncières" en 2007 par les promoteurs

Selon un rapport officiel¹³⁹ publié le 30 juillet 2007, on dit que la rétention foncière et le stock de logements aggravent le conflit entre la demande et l'offre d'immobilier. D'après les rapports annuels de quelques promoteurs, en matière de "réserves foncières", la plupart de ceux-ci possèdent plus de 3 000 000 m² de SHOB de construction, quelques-uns ont plus 10 000 000 m², alors que ces entreprises peuvent donc effectuer cinq ou six ans d'opérations d'exploitation.

A partir de 2006, le promoteur Vanke Groupe a commencé à amasser des terrains sur une grande échelle dans plusieurs villes chinoises. D'après le rapport annuel d'entreprise, à la fin de 2006, les contrats signés concernaient 18 510 000 m² de surface à construire. Parmi eux, 47 nouveaux projets sont autorisés durant 2006, concernant 9 100 000 m² de superficie foncière, soit 12 220 000 m² de surface SHOB. Dans le seul premier trimestre de 2007, la compagnie a obtenu 19 nouveaux projets, concernant 2 929 000 m² de surface à construire¹⁴⁰.

Bien que la vitesse moyenne de construction par an atteigne à 5 000 000 m², les "terrains réservés" par cette entreprise supporteront l'exploitation commerciale d'une durée minimum de 4 ans¹⁴¹. En outre, la compagnie ne compte pas s'arrêter, pour l'instant d'amasser des terrains. Dans le seul mois juillet 2007, plus de 6 milliards de yuans (0,6 milliard d'euros) ont été dépensés pour obtenir des baux de construction.

Le 24 juillet 2007, deux promoteurs de Beijing¹⁴² de manière conjointe ont obtenu le droit d'utilisation d'un terrain de Changsha (de la province de Hunan) à un montant le plus haut du pays, soit 9,2 milliards de yuans (0,92 milliard d'euros), sur

¹³⁹ « L'Analyse des prix des logements du 1^e semestre et la prévision de la conjoncture du 2^e semestre de 2007 », par le centre de surveillance des prix de la Commission Nationale du Développement et de la Réforme (CNDR) de la Chine

¹⁴⁰ D'après « le rapporte du premier trimestre » de Vanke Groupe.

¹⁴¹ Liu X. H., Li N., « Les secrets de la réservation foncière furieuse par les promoteurs », *Oriental Morning Post*, 1 août 2007, p. B8.

¹⁴² Beijing North Star CO., Ltd. et Beijing Urban Development Group Co., Ltd.

ce terrain, il y a 3 800 000 m² de surface à construire.

D'après le rapport annuel de 2006 d'un autre promoteur, Gemdale Co., Ltd., leurs "terrains réservés" ont dépassé 7 000 000 m², ce qui peut assurer les besoins d'exploitations pendant 5 ans. Poly Groupe (Poly Real Estate Group Co., Ltd.) fait la même chose comme les autres promoteurs. Selon les chiffres publiés¹⁴³, elle a réservé environ 10 millions de mètres carrés de superficie de terrains, dans 10 villes grandes ou moyennes, ce qui peut donc satisfaire durant 3 ans de la demande sur le foncier.

Tableau 73 - La "réservation foncière" des quelques grands promoteurs, 2007

Promoteurs	Volumes de réservation (Ha)
Country Garden	4 500
China Vanke Co., Ltd.	2 300
Poly Real Estate Group Co., Ltd.	1 235
China merchants property development Co., Ltd	900
Gemdale Co., Ltd.	776

Source : d'après Liu X. H., Li N., « Les secrets de la réservation foncière furieuse par les promoteurs », *Oriental Morning Post*, 1 août 2007, p. B8.

4.2.1 L'inventaire des terrains stockés par le plus grand "accapareur" : le promoteur « Country Garden »

Country Garden, promoteur immobilier chinois, est actuellement le plus grand détenteur du droit de construire de la Chine¹⁴⁴. A la fin de juillet 2007, la quantité de "réservation foncière" de Country Garden a atteint 4 500 hectares, soit 2 fois plus que celle du second grand détenteur, Vanke Groupe. Ces terrains stockés par la compagnie, peuvent déjà supporter à eux seuls la rentabilité de l'entreprise.¹⁴⁵ Si l'autorité locale lui permet encore d'accaparer des terrains en toute liberté, Country Garden n'aura pas

¹⁴³ D'après, Liu X. H., Li N., *op.cit.*

¹⁴⁴ Yang Q., « La rétention foncière à grande échelle par les grands promoteurs », *Beijing Youth Daily*, 17 septembre 2007, p. B3.

¹⁴⁵ Feng H.N., « La rétention foncière et les grands accapareurs du sol », *National Business Daily*, 19 septembre 2007, p. 2.

besoin de se lancer dans l'immobilier, mais seulement de « sous-vendre » le droit d'utilisation du sol.

Le 20 avril 2007, le Country Garden s'est inscrit à la cote boursière. Le volume de terrains réservés par la compagnie est 1 900 hectares. Au 30 juin, ce volume arrive à 2 990 hectares dont 57,6% d'augmentation sur une grande échelle. Jusqu'à la fin de juillet, le volume atteint 4 500 hectares. Mais d'après les données les plus récentes¹⁴⁶, cette "réservation foncière" atteint déjà 5 400 hectares. Il est vraiment étonnant que sa puissance de stocker les terrains se soit décuplée en seulement quelques mois.

Les terrains concernés se répartissent principalement dans les moyennes ou petites villes, où le prix de cession du droit d'utilisation du sol est très bas et facile à négocier. En outre, la plupart des projets concernent la construction de grands quartiers résidentiels, y compris des hôtels, des petits commerces et des services publics (poste, crèche, services administratifs locaux...). La compagnie travaille surtout sur des petits quartiers densifiés, incluant des logements bon marché. Ces projets de construction sont surtout situés en périphérie où le "prix foncier" est beaucoup moins cher qu'au centre. Mais ce sont toujours les zones bien desservies et où, de plus, il est possible d'acheter une grande surface d'un coup. Il s'ensuit que le montant du coût pour obtenir le "foncier" n'est pas très lourd pour la compagnie. Entre 2004 et 2006, les prix de revient d'achat du droit d'utilisation du sol par rapport aux prix de vente de l'immobilier sont respectivement les suivants : 9,2%, 7%, 7,5%, 7,45% (le 1^e semestre 2007), ces pourcentages sont beaucoup plus faibles que ceux des autres entreprises, soit vers 20%.

De plus, dans presque tout les cas, Country Garden peut arriver à un accord pour payer le prix du bail en plusieurs périodes. Ceci lui permet d'alléger la tension sur son capital.

¹⁴⁶ Shi Y., « L'enquête sur les provinces de Henan et Hubei, en matière de la rétention foncière par le plus grands accapareurs, "Country Garden" », *China Business News*, 2 novembre 2007, p. A6.

4.2.2 L'achat du droit d'utilisation du sol excède le rythme de construction

D'après les données du Bureau National des Statistiques (BNS), durant le 1^{er} semestre de 2007, les superficies du sol achetées et construites par les promoteurs immobiliers se sont élevées continûment. Les surfaces du sol achetées sont de 173 km², soit 10% d'accroissement par rapport à la même époque de 2006 ; les surfaces du sol construites sont de 118 km², soit augmentées de 7,6% par rapport à la même époque de 2006. On sait par là que la vitesse d'achat du "foncier" (le droit d'utilisation du sol) est plus rapide que celle de la construction. C'est-à-dire qu'une grande partie du "foncier" vendu est stockée par les promoteurs, en attendant de spéculer à la hausse.

D'après le rapport¹⁴⁷ du bureau d'étude de la Banque de Construction de la Chine (BCC), les premiers cinq mois de 2007, les logements de moins de 90 m² ne sont que 17,2% sur le total des investissements, ce qui est très loin de la demande étatique, soit de 70% (cf. infra. p.217). En outre, les problématiques en matière de rétention foncière, de stock et d'augmentation des prix des logements par les promoteurs sont de plus en plus graves. Depuis le début de 2001 jusqu'en mai 2007, la superficie totale du "foncier" acheté par les promoteurs immobiliers atteint 2,162 milliards de mètres carrés. Mais il n'y a que 1,296 milliard de mètres carrés de surface dont les travaux sont achevés, soit moins de 60% du total. C'est-à-dire qu'un certain volume de terrains est stocké ou « sous - vendu ».

La rétention foncière par les promoteurs immobiliers est déjà devenue un "secret de Polichinelle. Dans la réunion de « China Land & Ressource 2007», le Directeur du MTR dit sans détour que la rétention foncière s'est de plus en plus aggravée. Dans le total de la surface des terrains offerte pour la construction des logements, 53%¹⁴⁸ des terrains ne sont pas encore prêts à offrir les logements pour le marché immobilier.

¹⁴⁷ « L'Analyse sur la conjoncture de l'économie et du financement du 2^e semestre de 2007 ».

¹⁴⁸ Xie Y. H., « Qui garde le silence devant la rétention foncière des promoteurs ? » *China Youth Daily*, 7 août 2007, p. 2.

4.2.3 Impulsion déclenchant la hausse du prix des logements

La "fièvre immobilière" encourage les promoteurs à amasser les terrains à tout prix. Par exemple, pour le terrain précité de « Beijing North Star » à Changsha, le prix de revient des logements sera presque de 5500 yuans/m² (550 euros/m²), tandis le prix moyen du logement de Changsha n'est que de 3500-3600 yuans /m² (350 euros/m²). Il est clair que les prix futurs des logements de ce terrain de North Star entraîneront rapidement la hausse des prix locaux.

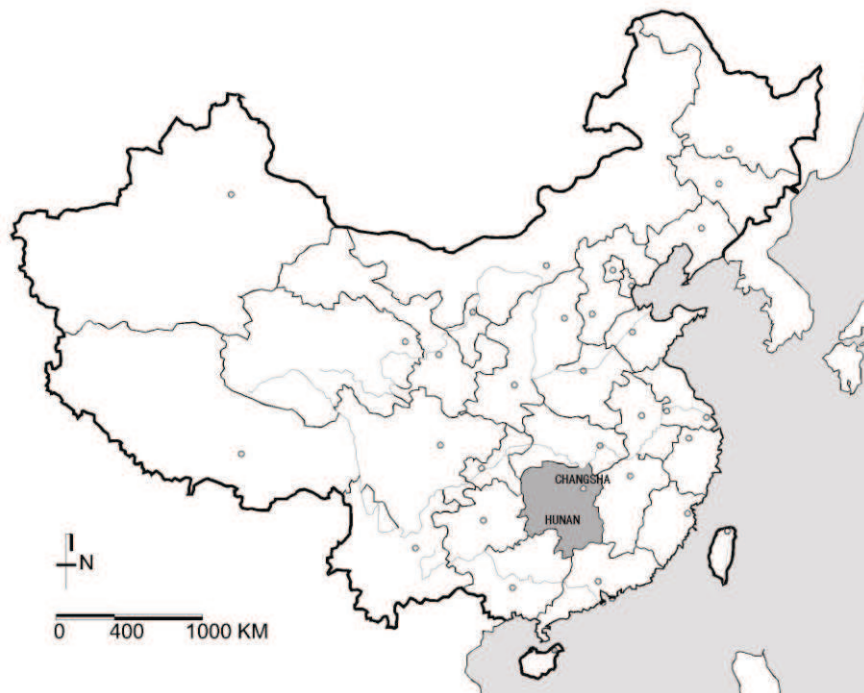


Fig. 12 – La Chine, la province de Hunan et le chef lieu, Changsha, Liu K.

Selon les données du centre d'observation des prix de la Commission Nationale du Développement et de la Réforme (CNDP), c'est la première fois depuis 2004, qu'à partir de mars 2007, pendant 4 mois, le prix de vente du logement privé s'élève continuellement de plus de 1,5% par rapport au mois précédent, dans 36 grandes ou moyennes villes du pays.

De plus, le prix du logement s'élève si rapidement depuis le 1^{er} semestre de 2007, que cela encourage les promoteurs à ralentir la construction des terrains et la vente des logements. La prolongation du cycle de vente est donc devenue une pratique, pour hausser le prix du logement. Seulement à Beijing, il y a des dizaines d'ensembles

résidentiels dont la date de l'ouverture de la vente est différée, quelques-uns même avec un an de retard. Il en résulte donc 20% d'augmentation des prix des logements.

Soulignée par le rapport de la BCC, « la hausse des prix immobiliers s'accroîtra durant le 2^e semestre de 2007, si l'Etat ne s'implique pas par une politique efficace ». De plus, « cet accroissement qui concerne les grandes villes s'appliquera aux moyennes et petites villes chinoises ».



Cliché 10 - Shanghai, quartier nouveau de Pudong, immeuble privé de très haut standing, Tangchenyipin, (plus de 10 000 euros le mètre carré), Liu K.

4.3 L'urgence de réponses juridiques aux excès de la rétention foncière

Quel résultat peut résulter du stockage d'un grand volume de terrains par les promoteurs ? Par rapport aux demandeurs de logement, les promoteurs deviendront plus puissants et pourront élever les prix des logements. Il en résulte donc de fait un monopole sur le "marché foncier" et le marché immobilier. Est-il possible de traiter la rétention foncière des promoteurs ?

Il convient de dire que les grands accapareurs du sol comme Country Garden perturbent sérieusement l'harmonie du marché immobilier. La rétention foncière sans contrainte, d'un côté, occupe illégalement la ressource foncière qui n'est pas abondante, de l'autre côté, pour obtenir le droit d'utilisation du sol à tout prix, elle provoque la hausse du prix du logement.

Le 27 septembre 2007, la Banque Populaire de Chine conjointement avec la Commission de Supervision Bancaire de Chine (CSBC) a promulgué la « Circulaire en matière d'encadrement des crédits sur l'immobilier lucratif », en essayant de restreindre la rétention foncière des promoteurs par l'outil crédit. Mais en réalité, cette stratégie de contrôle est inefficace devant les grands accapareurs du foncier qui sont tous des sociétés cotées en Bourse. Grâce à la prospérité du marché des actions de la Chine depuis 2005, ces grands promoteurs possèdent une grande capacité de financement. C'est pourquoi en Chine, pour obtenir le bail de construction, les promoteurs peuvent dépenser de l'argent sans limite en toute occasion. Il appert donc clairement qu'on ne peut pas placer seulement de l'espoir dans cette stratégie de crédit. Il faut finalement utiliser des outils juridiques et renforcer la surveillance des organes exécutifs.

En fait, depuis 1999, il existe déjà des stipulations écrites concernant la rétention foncière par les promoteurs immobiliers. C'est la « Méthode de traitement des terrains laissés inutilisés », promulguée le 26 avril 1999, qui stipule que les terrains laissés inutilisés pendant une durée de plus de 2 ans doivent être repris à titre gratuit par la collectivité territoriale au-dessus du niveau du district.

En vue de ménager la ressource foncière, de prévenir la rétention foncière et d'assurer que les utilisateurs peuvent réaliser les travaux dans les temps fixés selon le contrat, le 19 avril 2006, le MTR a publié une version à titre d'exemple dans les « Articles complémentaires au contrat de cession du droit d'utilisation du sol de propriété étatique », où le premier article porte sur le délai d'achèvement des projets de construction. Les éléments suivants seront aussi déterminés au moment où l'utilisateur signera le bail de construction : le montant d'investissement, le budget de

chaque m², le COS, la densité de construction, la proportion entre la surface d'usage non-productif et la surface totale du sol (en cas du projet d'utilisation du sol à usage industriel), les responsabilités en cas de défaillance concernant la détermination de terrains laissés inutilisés, la mise en fin du contrat ou le changement des conditions d'utilisation du sol déterminées par le contrat. Ces articles s'appliquent à partir du 1^{er} juillet 2006.

Mais, en réalité, il est très rare que les terrains laissés inutilisés soient repris par les autorités locales. Plusieurs raisons l'expliquent : le coût d'infraction est trop loin de ce qu'on gagne illégalement ; l'application des lois n'est pas sérieusement effectuée par les organismes compétents ; la définition de la « rétention foncière » n'est pas précise, un grand nombre de promoteurs "errant" entre légalité et illégalité, etc.

C'est pourquoi après l'obtention du droit d'utilisation de la parcelle D1 de Nouvelle Cité de Jiangwan (cf. supra, p.191), Song Weiping, Président du Green Town (Greentown Real Estate Group Co., Ltd.), dit au journaliste que le commencement des travaux sera au « minimum dans un an et demi »¹⁴⁹.

Ce long développement sur la rétention foncière et ses retombées négatives illustre pleinement, à notre sens, les contradictions qui perdurent entre d'un côté une large libéralisation du marché foncier et du droit de construire, et d'un autre côté, toutes les difficultés de la puissance publique à faire prévaloir l'intérêt général, puisqu'elle ne dispose pas, semble-t-il, des outils nécessaires et des moyens juridiques dont la stricte application pourrait offrir une réponse efficace. Ces difficultés vont se retrouver dès lors que l'on va aborder la problématique du logement urbain ainsi que celle d'une plus grande cohésion sociale.

¹⁴⁹ Liu X. H., « Dresser l'inventaire des terrains stockés de toute urgence », *Oriental Morning Post*, 1 août 2007, p. B9.

Chapitre 4

Perception des relations entre l'offre foncière et le développement du marché immobilier chinois

- 1. L'offre foncière conditionne la production de logements diversifiés**
- 2. Offre foncière - marché du logement et cohésion sociale de la ville chinoise ?**

CHAPITRE IV

—

PERCEPTION DES RELATIONS ENTRE L'OFFRE FONCIÈRE ET LE DEVELOPPEMENT DU MARCHÉ IMMOBILIER CHINOIS

« La place de l'immobilier dans l'économie a été reconnue par la sagesse populaire, qui a fait de la construction le premier indice de la prospérité. »¹⁵⁰. En Chine, le développement du marché immobilier est basé sur un système de cession du droit d'utilisation du sol à titre onéreux. Strictement contrôlées par l'Etat, la quantité totale et les modalités de l'offre foncière influencent directement le développement du marché. Malgré ses diverses expressions, négatives ou positives, on perçoit tout de même l'espoir du contrôle administratif de l'Etat, objectif ou subjectif.

L'immobilier est plus que jamais un "moteur" des économies nationales, mais c'est une machine qui peut s'emballer¹⁵¹. Aujourd'hui, c'est l'équilibre du marché immobilier qui inquiète la nation... C'est pourquoi il faut en connaître les éléments et les mécanismes.

D'après le tableau sur les surfaces vendues d'immobilier entre 1997 et 2006, il convient de dire que le marché immobilier de la Chine a commencé sa période florissante surtout à partir de 2003, où les surfaces totales, vendues en matière de constructions immobilières sont de 337 176 300 m², soient 69 093 400 m² de plus qu'en 2002. Avant cette année, les surfaces s'accroissaient annuellement en moyenne d'environ de 35 600 000 m². Puis, en 2005, le total des surfaces vendu est de 554 862 200 m², dont le volume d'accroissement a atteint 172 545 800 m² par rapport à 2004, soit presque 5 fois plus que le niveau moyen annuel avant 2003. Et c'est notamment les surfaces vendues des logements et des bureaux qui s'accroissent fortement.

¹⁵⁰ Sélaudoux J.F., Rioufol J., « *Le marché immobilier* », Que sais-je ?, Puf, Vendôme, 2005, p. 5.

¹⁵¹ « La France n'a pas oublié la crise de 1990-1995, le Japon sort difficilement d'une crise profonde, elle menace l'Espagne, la Chine la redoute », Sélaudoux J.F., Rioufol J., *op.cit.*

Tableau 74 - Surfaces vendues selon l'usage immobilier en Chine (1997-2006)

	(10 000 m ²)				
	Total	Logement	Bureau	Commerce	Autre
1997	9 010,17	7 864,30	341,43	634,06	170,38
1998	12 185,30	10 827,10	400,60	810,80	146,80
1999	14 556,53	12 997,87	403,43	1 003,17	152,06
2000	18 637,13	16 570,28	436,98	1 399,31	230,56
2001	22 411,90	19 938,75	502,57	1 696,15	274,44
2002	26 808,29	23 702,31	538,92	2 218,58	348,47
2003	33 717,63	29 778,85	630,49	2 833,10	475,19
2004	38 231,64	33 819,89	692,84	3 100,29	618,62
2005	55 486,22	49 587,83	1 096,23	4 081,38	720,78
2006	61 857,07	55 422,95	1 231,04	4 337,79	865,29

Source : d'après le tableau 6-37 de l'« Annuaire statistique de la Chine, 2007 » et le site Internet du Bureau National des Statistiques (BNS), <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2006/indexch.htm>

Par mesure de simplification, nous examinerons seulement le fonctionnement du marché des immeubles **à usage d'habitation** qui représente la part prépondérante du marché immobilier. Pour une bonne compréhension, nous soulignerons au préalable ses caractéristiques qui expliquent les aspects spécifiques du marché.

Le bien immobilier sert de logement. Il répond à un besoin primaire auquel les pouvoirs publics ne peuvent être indifférents. Cela signifie que le marché immobilier est un domaine d'interventions publiques dont il faut pouvoir mesurer le résultat. Le bien immobilier est issu d'un processus de fabrication qui s'étend sur une longue période. Un délai moyen de trente mois s'écoule entre la décision de construire et la vente de l'immeuble achevé. Cela explique les difficultés de l'ajustement de l'offre à la demande et fait de l'immobilier un marché particulièrement rigide. Le développement immobilier est devenu ensuite la préoccupation des gouvernants soucieux d'assurer un logement pour tous.

D'après le tableau ci-joint, durant dix ans du développement du marché immobilier en Chine, le total des surfaces résidentielles vendues en 2006 est de 554 229 500 m², soit 7 fois plus de celle en 1997. Cependant, beaucoup de logements de standing ordinaire avaient été construits en 2003 et en 2005 afin de satisfaire les

besoins fondamentaux d'habitat par le marché immobilier. Mais, les collectivités territoriales ont sérieusement ignoré leur responsabilité dans l'offre de logements sociaux pour les ménages à revenus modestes. Aussi le volume vendu des logements sociaux n'a pas augmenté corrélativement aux autres types de logement. Au contraire, il a été diminué à partir de 2002, et n'a pas beaucoup augmenté jusqu'à fin 2006. Ce déséquilibre entre les logements privés et les logements sociaux ont causé certains problèmes non seulement pour le marché immobilier mais aussi pour l'harmonie sociale : la hausse incessante des prix des logements, les demandes de logement non traitées, la ségrégation sociale, etc. On essaie d'observer et d'analyser dans ce chapitre.

Tableau 75 - Surfaces de logements vendues en Chine (1997-2006)

	(10 000 m ²)			
	Logements privés de standing ordinaire	Villas ou logements de luxe	Logements sociaux en accession	Total des surfaces vendues
1997	6 398,20	254,25	1 211,85	7 864,30
1998	8 815,30	345,30	1 666,50	10 827,10
1999	9 860,82	435,74	2 701,31	12 997,87
2000	12 169,49	640,72	3 760,07	16 570,28
2001	15 039,09	878,19	4 021,47	19 938,75
2002	18 457,44	1 241,26	4 003,61	23 702,31
2003	24 310,11	1 449,87	4 018,87	29 778,85
2004	28 235,04	2 323,05	3 261,80	33 819,89
2005	43 564,38	2 818,44	3 205,01	49 587,83
2006	48 413,54	3 672,44	3 336,97	55 422,95

Source : Liu Kun d'après le tableau 6-37 de l'« Annuaire statistique de la Chine, 2007 ».

1. L'offre foncière conditionne la production de logements diversifiés

Le Premier Ministre chinois Wen Jiabao a déclaré le 19 novembre 2007 à Singapour : « En abordant les problèmes de la vie quotidienne du peuple chinois, ce qui me préoccupe le plus c'est le problème du logement. »¹⁵²

En répondant aux questions posées à l'issue de son discours prononcé à l'Université nationale de Singapour, il a indiqué qu'il faut reconnaître qu'une grande amélioration des conditions de logement de la population chinoise depuis une trentaine d'années a suivi la « réforme et l'ouverture » sur l'extérieur et que, actuellement en Chine, la surface d'habitation moyenne de la population urbaine et rurale par tête d'habitant dépasse 20 mètres carrés. Mais, il a ajouté que la distribution est inégale, et surtout que la croissance, assez rapide ces dernières années, des prix des logements déplaît énormément à la population.

En parlant du règlement du problème immobilier, le Premier Ministre chinois a envisagé quatre possibilités. Il a indiqué que le gouvernement doit en premier lieu prendre la responsabilité importante de réaliser de **logements sociaux à bas loyers**, afin de permettre aux travailleurs à bas salaire et aux travailleurs migrants d'origine paysanne (*nongmingong*), qui sont venus dans les villes pour trouver un emploi, de louer un logement et d'y habiter. A cet effet, le gouvernement chinois a décidé d'allouer cette année 4,9 milliards de yuans à la construction de ce genre de d'habitations, et si l'on ajoute les fonds en provenance des finances locales, le montant des investissements pourrait atteindre plusieurs dizaines de milliards de yuans. Ainsi de plus grands efforts seront-ils déployés par le gouvernement dans ce sens.

¹⁵² « Wen Jiabao : la hausse des prix des logements mécontente le peuple chinois », www.xinhuanet.com, 20 novembre 2007, http://news.xinhuanet.com/house/2007-11/20/content_7108201.htm

Deuxièmement, a poursuivi Wen Jiabao, il faut construire des **logements sociaux en accession** dont la plupart sont destinés aux gens de la classe moyenne dont un grand nombre perçoivent un salaire peu élevé. En Chine, ce type de logement occupe en moyenne une surface de 90 mètres carrés, car la Chine est un pays très peuplé qui dispose de peu de terres. « Le gouvernement doit satisfaire la demande de terres pour la construction de ces deux types de logements, à savoir les logements sociaux à bas loyers et les logements sociaux en accession, mais il est tout à fait naturel d'utiliser de manière économique et intensive les terres en question. »

Pour les logements de haut standing, a précisé Wen, leur réalisation s'appuie principalement sur la régulation du marché. « Cependant, le contrôle macroéconomique de l'Etat est également nécessaire afin d'empêcher que les groupes d'intérêt profitent de l'occasion pour mener des spéculations immobilières et provoquer des troubles au sein du marché immobilier. », a-t-il averti.

Wen Jiabao a indiqué qu'il est nécessaire que le peuple chinois comprenne bien la réalité chinoise et surtout que la Chine est un grand pays de plus de 1,3 milliard d'habitants et qu'il faut garder précieusement les quelques 1,8 milliard de mus (1 200 000 km²) de terres arables du pays qui nourrissent le peuple chinois et surtout ne pas dépasser « la ligne rouge ». La population chinoise augmente annuellement de plus de 10 millions de nouveau-nés, tandis que chaque année, à peu près 18 millions de campagnards viennent dans les villes et il faut songer à leur donner des logements. D'autre part, on compte chaque année plus de 21 millions de *nonmingong* qui ont également besoin d'habitations. Le gouvernement chinois qui doit faire face à tous ces problèmes est obligé de prendre des dispositions d'ensemble pour organiser la production et la vie de toute la population du pays. (Voir l'annexe VIII)

1.1 Les logements privés

Nous expliquons ici quelques points clés sur deux types de logements privés selon les caractéristiques chinoises. Un certain nombre de prescriptions et de normes sont imposées par la municipalité aux promoteurs dans le contrat de cession du droit de l'utilisation du sol.



Cliché 11 - Nouvel ensemble résidentiel privé de haut standing à Beijing, près du 2^e périphérique (mètre carré environ 1 500 euros), Liu K.

1.1.1 Les logements de standing ordinaire

D'après les « Avis sur la stabilisation du prix du logement », promulgués au 30 avril 2005, par le Conseil des Affaires d'Etat (CAE), le logement de standing ordinaire (*putong zhuzhai*) est celui qui satisfait les trois conditions suivantes simultanément :

- Le COS de l'ensemble résidentiel (*zhuzhai xiaoqu*, *juzhuxiaoqu*) auquel le logement appartient ne doit pas être inférieur à 1,0;

- La surface d'appartement ne dépasse pas 120 m² ;
- Le prix du logement est inférieur à 1,2 fois du prix moyen de logement du même critère de terrain (*tudi jibie*, cf. fig. 14, p. 227).

Ce document a laissé la possibilité aux collectivités territoriales de fixer les limites finales sur la surface et le prix concerné, prenant en compte leurs différentes situations locales, lorsqu'elles déterminent leurs standards locaux. Par contre, les ajustements ne doivent pas dépasser 20% de décalage par rapport aux standards décidés par l'Etat.

Par la suite, toutes les collectivités territoriales ont publié leurs standards locaux au fur et à mesure, avant le 31 mai 2005. Par exemple, pour la municipalité de Beijing, elle a augmenté la limite supérieure de la surface des logements de standing ordinaire à 140 m².¹⁵³



Cliché 12 - Un secteur de l'ensemble résidentiel privé (logements de standing ordinaire), Meiliyuan, situé au-dedans du 4^e périphérique de Beijing. (On distingue l'entrée surveillée de ce quartier *gated community*), Liu K.

¹⁵³ D'après la « Notification sur la détermination des standards des logements ordinaires ayant le droit de bénéficier des régimes préférentiels », promulguée par la Commission de la construction de Beijing, le 31 mai 2005.

La municipalité de Shanghai a effectué le même ajustement. Conformément aux règlements de l'arrêté n° 59 de 2005 diffusé par le Bureau fiscal de la municipalité de Shanghai, le logement de standing ordinaire doit se conformer aux conditions suivantes :

- Le COS de son ensemble résidentiel est plus 1,0 ;
- La SHOB de l'appartement est moins de 140 m² ;
- Le prix d'achat du logement est inférieur à 1,44 fois du prix moyen des logements dans le même critère de terrain, soit moins de 17 500 yuans/m² pour les logements dans le périphérique intérieur, moins de 10 000 yuans/m² pour les logements entre les périphériques intérieur et extérieur, et moins de 7 000 yuans/m² pour les logements au-delà du périphérique extérieur. (tableau 76)

Tableau 76 - Plafonds des prix des logements privés de standing ordinaire selon la localisation, Shanghai, 2005

Localisation	(yuan/m ²) Plafonds des prix des logements de standing ordinaire
dans le périphérique intérieur	17 500
entre le périphérique intérieur et extérieur	10 000
dehors le périphérique extérieur	7 000

Source : D'après la « Notification additionnelle en objet de renforcer la gestion sur la fiscalité immobilière », promulguée conjointement par le Bureau de financement, le Bureau local des affaires fiscales, le Bureau des ressources foncières et immobilières, le Bureau d'urbanisme de Shanghai, le 31 mai 2005.

A Beijing, en 2001 et 2004, les logements dont le prix est moins de 5 000 yuans/m² (500 euros/m²) représentent 89,1% du total des logements vendus. Depuis 2005, l'offre des logements privés de standing ordinaire est insuffisante, soit 22,8% de décrémentation. A partir de 2006, il devient déjà très rare de trouver des logements à moins de 7 000 yuans/m² (700 euros/m²) à l'intérieur du 4^e périphérique de Beijing.¹⁵⁴

¹⁵⁴ D'après l'article « Les autorités publiques de Beijing délibèrent de limiter "le prix foncier", les régimes seront publiés récemment », 12 mai 2006, <http://chanye.finance.sina.com.cn/zy/2006-05-12/287508.shtml>

A partir de mai 2006, afin de ralentir la vitesse de la hausse des prix des logements, les autorités publiques de Beijing ont commencé à délibérer les mesures sur « l'offre des fonciers de prix limité » par la cession publique. C'est-à-dire, offrir le foncier en contrôlant le prix de cession du droit d'utilisation du sol afin d'accélérer la vitesse de construction et d'agrandir le volume d'offre concernant les logements de prix limité.

1.1.2 Les logements de prix limité

Les logements de prix limité (*xianjia fang*) sont des logements de standing ordinaire dont la surface est de moins de 90 m² et le prix est modique, ceux sont des logements construits en satisfaisant trois aspects limités, soient le prix de vente, la surface d'appartement et le type d'acheteur.

Dans le cadre national, les « logements de prix limité » sont préconisés surtout à partir de 2007. Sur le principe de limiter le "prix foncier" et celui de logement, les collectivités locales élaborent le programme sur l'offre foncière pour les constructions de ce type d'habitation. Ces terrains font normalement l'objet de cessions par appel d'offre. Plusieurs aspects sont alors considérés : le montant de cession du droit d'utilisation du sol, la qualité de l'entreprise de construction, la surface des appartements et le prix moyen de vente des logements. Ainsi, les deux catégories suivantes d'habitants sont retenues comme l'acheteur prioritaire (bénéficiaires) :

- les ménages modestes, mais, possédant un certain pouvoir d'achat ;
- les familles ayant besoin de logement suite à une opération de démolition urbaine (*chaiqian*).

Sur ce type de logement, quelques problèmes essentiels seront approfondis dans notre recherche.

La plus grande difficulté est liée à leur localisation. Si les logements à prix limité sont tous situés dans des zones où l'accessibilité n'est pas facile, il s'ensuivra certainement des problèmes dans la vie quotidienne des habitants (notamment en termes de transport). Mais, dans les « bons » secteurs urbains (bien urbanisés et

proches du centre), on ne peut pas trouver suffisamment de terrains répondant au volume des constructions souhaitées. Ainsi, à Beijing, à l'intérieur du cinquième périphérique, il n'y a déjà plus de terrains disponibles à construire, pour ce type de logement.

Une autre difficulté est la fixation du prix des logements. Actuellement, à l'intérieur de cinquième périphérique de Beijing, les prix des logements sont déjà très élevés. Si ces logements sont localisés dans cette zone, on estime, bien que le prix limite soit de 15% de moins du prix moyen des autres logements privés situés dans le même quartier, ce prix sera encore supérieur à ce que demande les publics potentiels. Le prix limite doit être déterminé après une analyse synthétique des multiples éléments suivants : le "prix foncier", le coût de revient de construction, le prix moyen des logements de voisinage, le niveau du revenu personnel de la région, etc.

Enfin, un autre problème porte sur la proportion de constructions de ce type de logements. En vertu de la circulaire n° 37 du CAE,¹⁵⁵ un minimum de 70% du total de l'offre des terrains de logements doit concerner les logements sociaux à bas loyers, les logements sociaux en accession et les logements ordinaires de prix limité. Mais, les proportions entre ces trois sortes de logements ne sont pas précisées par les réglementations.

Pour Beijing, d'après le programme d'offre foncière de 2006, si l'ensemble de l'offre foncière annuelle pour les constructions de logements de toutes les catégories est de 1 900 hectares, 70% de cet ensemble seront de 1 300 hectares, où il faut construire uniquement les logements de prix limité et les logements sociaux. Il semble très difficile de réaliser cet objectif.

En conséquence, seulement 30% des terrains sont destinés aux logements privés ordinaires ayant moins de 140m², et aux logements de haut standing ou de luxe, etc., ce qui va aggraver certaines tensions entre la demande et l'offre du marché. En effet, les logements privés de Beijing ne sont pas seulement destinés aux besoins locaux, d'après l'enquête de la Commission de construction de la municipalité, environ 35%

¹⁵⁵ « Avis visant à harmoniser la composition de la production et à stabiliser le prix des logements », promulguée le 24 mai 2006, par la Direction générale du CAE.

des appartements sont achetés par des provinciaux ou des étrangers. Il convient de dire que c'est plutôt un marché national et international. La majorité des logements de moins de 90 m² ne satisfait pas la demande de ce genre de clientèles à Beijing.

« Il est difficile de tirer au clair les besoins sur les logements de prix limité, de plus, on a encore besoin d'études approfondies sur les conditions d'accession et de vente. Pour les raisons susmentionnées, il est vraiment très difficile de respecter le ratio de "90/70" (l'offre foncière pour les logements de moins de 90 m² doit être au minimum de 70% du total) », selon un rapport d'enquête de la municipalité de Beijing destiné au CAE.

Finalement, d'après le « Programme du Développement de l'Habitat (PDH) de Beijing (2006 - 2010) » publié le 3 novembre 2006, « durant le 11^e Plan quinquennal, 92 500 000 m² de logements privés vont être construits, soit presque 900 000 appartements. Les logements de standing ordinaire et de moins de 90 m² seront tous inclus dans de grands ensembles résidentiels, desservis par le chemin de fer et par des réseaux de transport. »

On a prévu, par rapport à leur localisation, de 10% au 15% de décalage entre le prix des logements privés normaux et celui des logements de prix limité.

Enfin, à Beijing, seule une condition est exigée pour l'achat de ce type de logement : la surface d'habitat personnel n'atteint pas 20 m², elle est donc inférieure au standard d'habitat personnel de Beijing.

La figure et le tableau ci-dessous présentent les dix premiers terrains qui sont destinés aux logements de prix limité à Beijing, en 2007. Quatre de ces terrains sont situés entre le 3^e et le 5^e périphérique, les six autres terrains sont au-delà du 5^e périphérique, mais près des principaux axes de communication.

A la fin de 2007, à Beijing, un phénomène mérite d'être remarqué : la cession du droit d'utilisation de neuf terrains, sur dix, destinés aux logements à prix limité, édifiés par des promoteurs publics ou privés. La superficie totale des terrains concernés est de 162,97 hectares, dont les SHOB programmées sont de 3 157 600 m². Dans le plan initial, on n'avait programmé que 3 millions de mètres carrés, et ceci permet d'agrandir certains logements.

Tableau 77 - Les premiers 10 terrains destinés aux logements de prix limité à Beijing, 2007

Terrains	SHOB programmées (m ²)
1. L'arrondissement Haidian, terrain de Nanshatan	105 000
2. L'arrondissement Chaoyang, terrain de Guangqu Road	440 000
3. L'arrondissement Fengtai, terrain de Dongtiejiangying	184 400
4. L'arrondissement Chaoyang, terrain de Changying <i>xiang</i>	4 500 000
5. L'arrondissement Shijingshan, terrain de Laogucheng	1 026 200
6. L'arrondissement Shijingshan, terrain de Liuniangfu (C1,C2)	370 500
7. L'arrondissement Shijingshan, terrain de Wulituo	-
8. L'arrondissement Fengtai, terrain de Zaojia <i>cun</i> de Hua <i>xiang</i>	220 000
9. L'arrondissement Haidian, terrain de Xindu Road-est de Xisanqi	448 000
10. L'arrondissement Shijingshan, terrain de rue Jinding	427 000

Source : D'après « Beijing a déterminé les conditions de l'achat des logements de prix limité », *Beijing Daily Messenger*, 31 mars 2007, p. 4.

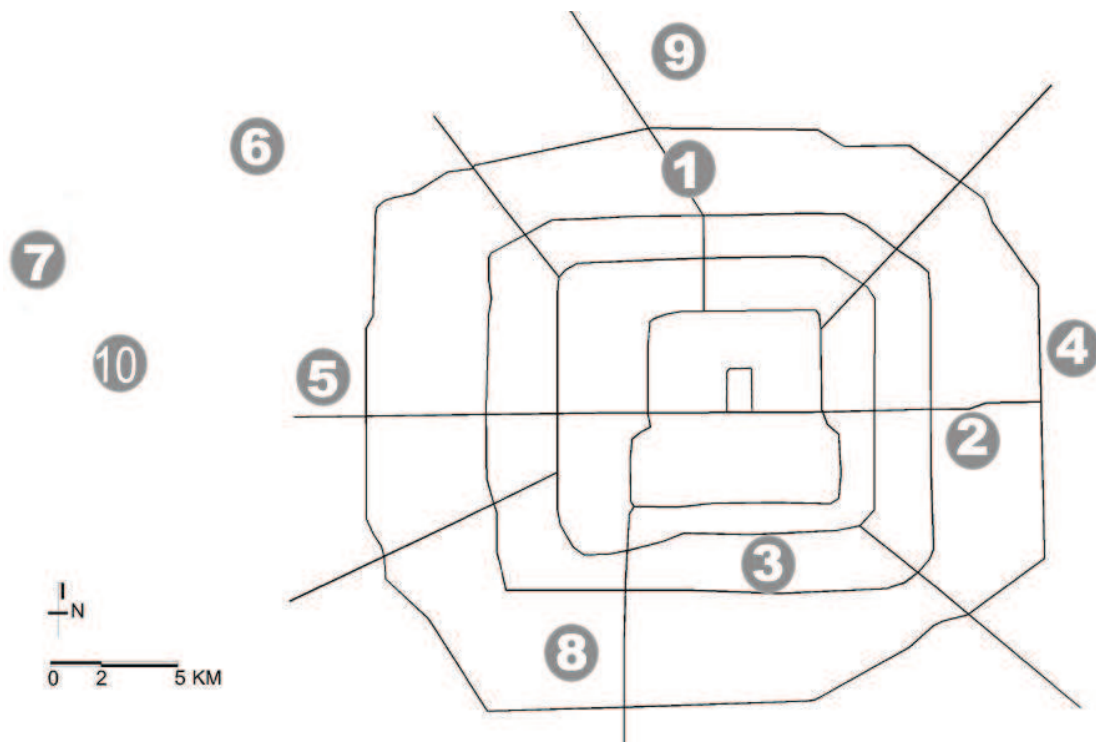


Fig. 13 - Localisations des 10 premiers terrains destinés aux logements à prix limité de Beijing, Liu K.

1.2 Les logements sociaux

Qu'est ce que le logement social en Chine ? « Un logement social est un logement destiné, suite à une initiative publique ou privée, à des personnes à revenus modestes qui auraient des difficultés à se loger sur le marché libre. L'expression sert aussi à désigner le secteur économique constitué par ce marché immobilier et les politiques d'économie sociale qui président à son administration. »¹⁵⁶

Il existe actuellement deux types différents de logements sociaux en Chine :

- Le logement social à bas loyers (logement de type HLM de la France).
- Le logement social en accession à la propriété.

Ces logements, en Chine, sont construits sur des terrains rendus disponibles par la procédure d'**allocation** à l'initiative des pouvoirs publics et loués ou vendus aux ménages modestes à un prix limité où, compte tenu du prix de revient de la construction, le taux de profit ne doit pas dépassé 3%.

Théoriquement, financer et construire des logements sociaux sont des devoirs sociaux qui incombent aux collectivités territoriales. Mais à la différence de la France ou du Royaume-Uni, le parc de logement social locatif reste très réduit en Chine. Toutefois, depuis peu, les pouvoirs publics s'orientent vers des politiques délibérées de production de logements sociaux, rappelant les HLM. Ainsi, en Chine, jusqu'au 20 décembre 2006, 274 villes chinoises ont mis en place leur système de logements sociaux à bas loyers. Le 23 janvier 2007, « cette année, toutes les villes et les districts doivent élaborer ce système », a souligné par Wang Guangchou, le ministre du Ministère de la Construction (MC).

Parmi les revenus en matière de cession du droit d'utilisation du sol, environ 5% des bénéfices reportés seront destinés à financer la construction de ce type de logements. Il faut que les collectivités locales répondent obligatoirement aux besoins primaires d'habitat, en associant ensemble la subvention au loyer et le moyen de l'offre réelle, soit en construisant certains nouveaux logements, soit en achetant et

¹⁵⁶ http://fr.wikipedia.org/wiki/Logement_social

transformant les anciens.

Pour les logements sociaux en accession, selon les circonstances locales, chaque municipalité détermine ses conditions pour l'achat de ce type de logements. Ces conditions limitées à Shanghai sont les suivantes :

- la surface d'habitat de moins de 14m²/pers ;
- le revenu moyen inférieur à 2 100 yuans (210 euros)/mois/pers ;
- les biens financiers de la famille ne dépassent pas 20 000 yuans (2 000 euros).

A Beijing, les conditions exigées sont :

- la surface d'habitat de moins de 10 m²/pers ;
- le demandeur dispose d'une carte d'identité de la ville qui prouve qu'il est né dans la ville ou qu'il y a son emploi ;
- les revenus familiaux annuels ne dépassent pas les limites ci-dessous :

(Yuan)		
Membre de la famille	Revenu annuel	Valeur nette des biens domestiques
1	22 700	240 000
2	36 300	270 000
3	45 300	360 000
4	52 900	450 000
5	60 000	480 000

Source : Notification de la Commission de la Construction, du Bureau de Statistique et du Bureau de Finance de la municipalité de Beijing, 5 novembre 2007.

Jusqu'en mai 2006, à Beijing, 105 000 familles ont rempli les formulaires de requête, en espérant pouvoir acheter ce type de logement. Mais ce chiffre augmente tous les jours d'environ 400 nouveaux ménages.

Pour l'instant, à Beijing, il y a 24 000 000 m² de logements sociaux en accession, dont 17 000 000 m² sont construits, les autres sont déjà programmés par la municipalité.¹⁵⁷ De plus, d'après le PDH de Beijing, entre 2006 et 2010, Beijing va encore construire 15 000 000 m² de logements sociaux en accession, soit 210 000 appartements. Mais, chaque famille ayant en moyenne trois personnes, d'ici 2010, seuls 630 000 *beijingren* seront satisfaits.

¹⁵⁷ Zhang W. N., *China Real Estate*, 9 octobre 2006.

Pour l'instant, les transactions des logements sociaux en accession sont soumises à certains contrôles, en cas de rotation des habitants. En cas de vente d'un logement social de seconde main, il faut attendre au minimum de cinq années à partir de la date de l'achat, et c'est la collectivité locale qui l'achète. Ces logements ne peuvent donc pas se vendre directement sur le marché. La gestion de ces transactions de ce type de logements sont rendues publiques afin d'informer les habitants et de connaître leurs avis.



Cliché 13 – Tiantongyuan, grand ensemble d'habitat social en accession, entre 5^e et 6^e périphériques du nord de Beijing, (comme fréquemment en Chine, ce quartier est encerclé de murs et dispose de quelques portes monumentales d'accès surveillé), Liu K.

1.3 Ne pas confondre les logements de prix limité et les logements sociaux

Quelles sont les différences entre les logements sociaux et les logements à prix limité ? En fait, certaines des collectivités territoriales ne peuvent pas l'expliquer clairement ; il existe différentes interprétations locales. Il s'ensuit que dans certaines villes, les « logements de prix limité » prennent la place des logements sociaux, perturbant ainsi l'offre d'habitat.

Les logements à prix limité sont toujours dans le cadre des **logements privés**, à un prix de vente légèrement inférieur au prix normal, et ils ne demandent qu'un léger contrôle gouvernemental. Ce type de logements n'appartient pas au domaine des logements sociaux qui, eux, exigent une forte responsabilité sociale des collectivités territoriales. C'est exactement pourquoi les collectivités territoriales encouragent particulièrement le concept de logements de prix limité, mais en traitant indifféremment les logements sociaux. De plus, certaines collectivités locales cherchent à remplacer les logements sociaux par les logements à prix limité, renonçant ainsi à leur responsabilité sociale.

Afin d'équilibrer la composition de la production des logements privés, on a introduit en Chine le concept de logements à prix limité. Mais, actuellement, dans les villes chinoises, il y a un total de 180 millions de familles. Sur ce total, 4 millions de ménages sont dans les situations les plus précaires, il s'y ajoute 6 millions de familles à revenus modestes, soit 5,6% du total des familles.¹⁵⁸ En réalité, une grande quantité de familles ne peut ni se loger dans les logements sociaux à bas loyers, ni avoir la possibilité d'acheter des logements privés. Ces familles prises en "sandwich" selon l'expression chinoises, *jiaxinceng jiating*, n'ont pas d'autre choix ; elles ne peuvent que de se mettre dans les rangs des "esclaves du logement" (*fangnu*), et doivent demander un prêt très lourd à une banque pour acheter leur logement. Elles se

¹⁵⁸ Jia T., « Trois types de logements vont changer radicalement la composition des productions du marché immobilière », *Shanghai Securities News*, 3 décembre 2007, p.11.

condamnent à réduire leur niveau de vie pendant toute la durée le remboursement qui peut atteindre 30 ans, le taux d'intérêt en 2008 étant d'environ 8%. Il convient de dire que ce type d'achat des logements est une consommation passive, qui renforce la tension entre la demande et l'offre des logements, et pousse également les prix de vente à la hausse. Une partie de ces "familles prises en sandwich" n'achète pas les logements, mais le besoin demeure. Au total, la demande excède l'offre ce qui entretient la hausse des prix des logements.

Bref, les logements à prix limité sont en fait produits pour ces familles. Mais, en fait, si les collectivités territoriales ne font aucun effort pour développer des logements sociaux, les logements de prix limité ne pourront à eux seuls répondre aux besoins fondamentaux d'habitat de la société chinoise, ni stabiliser les prix de vente des logements.



Cliché 14 – Beijing, un autre grand ensemble résidentiel des logements sociaux en accession, Huilongguan : logements construits et terrain à la construction, Liu K.

2. Offre foncière - marché du logement et cohésion sociale de la ville chinoise ?

Nous avons vu que d'un côté la population urbaine croît rapidement, mais que d'un autre côté, l'offre de logements dépend étroitement du "prix du foncier". Il s'ensuit de très fortes différenciations du parc de logements qui se calquent sur les différents pouvoirs d'achat des habitants. Nous sommes conduits alors à nous interroger sur la fragmentation de l'espace social dans la ville chinoise. Obéit-elle à la même logique que dans les villes des pays les plus développés ? Un certain nombre de chercheurs notamment étrangers soulignent l'importance des processus de *gentrification*, bien plus s'inquiètent de la multiplication des enclaves ou *gated communities* qui seraient contraires à toute option de mixité ou de cohésion sociale. Nous évaluerons dans ce chapitre les réponses que les pouvoirs publics tentent d'apporter à ces risques de ségrégation.

2.1 L'accroissement de la demande des logements - le cas de Beijing

La population sédentaire de Beijing s'accroît rapidement. Présentée par les données du Bureau des statistiques de Beijing, à partir de 2005, la croissance de la population est d'environ 415 000 personnes chaque année. Selon le standard d'habitation de Beijing de 2006, soit un minimum 20,06 m²/habitant, 8 324 900 m² sont nécessaire pour le logement de ces nouveaux arrivants.

Mais, selon le Programme du Développement de l'Habitat (PDH) de Beijing (2006-2010), jusqu'à 2010, la surface de logement par habitant sera atteinte 30 m². Conséquemment, dans 4 ans, cette surface d'habitat devrait augmenter 2,485 m²/personne/an en moyen. Si nous indexons cet accroissement selon la population de Beijing en 2006, soit 15 millions d'habitants (ne compte pas la partie de population accrue de chaque année), un minimum 37 275 000 m²/an de nouveaux besoins de logements sont nécessaires. En fait, pour Beijing, dans cette période programmée,

chaque année, les progrès de la norme des surfaces des logements sont précisés par le tableau ci-dessous :

Tableau 78 - Estimation de l'incrémentation de surface de l'habitat de Beijing (2007-2010)

an	Incrémentation de surface de logement par rapport à l'an dernier (m ²)
2007	46 631 175
2008	48 693 725
2009	50 756 275
2010	52 818 825
Ensemble	198 900 000

Source : $C=1500 \times (30-20,06)/4+41,5 \times 20,06+(2n-1)41,5 \times (30-20,06)/4$, $n=Y-2006$

En 2006 à Beijing, le total des surfaces vendues de tous types de logements s'élève à seulement 22 050 300 m² ¹⁵⁹, il est donc inférieur à la moitié des demandes en surface d'habitat en 2007 (tableau 78). La satisfaction des besoins de logement à Beijing reste donc rigide, exigeant l'accroissement de l'offre foncière pour construire les logements. (Voir aussi l'annexe IX)

Mais, en ce qui concerne les terrains résidentiels en 2006, il n'y avait déjà plus d'espace disponible entre le 1^e et le 2^e périphérique ; 12%, 20%, 11% de terrains offerts sont respectivement dans les 3^e, 4^e, 5^e périphériques. Le reste des terrains est en dehors du 5^e périphérique, au faubourg et dans les grandes banlieues de Beijing¹⁶⁰. C'est-à-dire que durant un ou deux ans, presque 60% de logements se localisent en dehors le 5^e périphérique de Beijing. De la même manière, les prix des logements qui sont à l'intérieur du 5^e périphérique s'élèvent certainement.

Le tableau 79 et la figure ci-dessous présentent les prix moyens des logements ordinaires de Beijing, en 2005 et en 2006, selon divers critères qui concernent les terrains résidentiels : leur localisation géographique, leur distance par rapport au

¹⁵⁹ Le tableau 6-37 de l'« Annuaire statistique de la Chine, 2007 ».

¹⁶⁰ Lin Z. « Durant les cinq premiers mois, le "prix foncier" moyen des logements est abaissé 24,3% à Beijing », *China Securities Journal*, 29 mai 2007, p. A2.

centre, leur accessibilité et leur environnement. Le tableau montre clairement le poids du critère d'éloignement du centre : le mètre carré est moitié moindre en "zone" VI-X qu'au centre de la "zone" I. Qui plus est, entre 2005 et 2006, ce sont les logements situés dans les "zones" III^e et IV^e où le prix moyen de vente croît le plus vite, soient respectivement de 15% et de 12% en un an. Puis, ce sont les logements des "zones" II^e et de V^e dont le prix moyen a augmenté d'environ 11%.

Tableau 79 - Prix moyens des logements selon différents critères fonciers de Beijing, 2005 et 2006

Critères fonciers	(yuans/m ²)	
	2005	2006
I	11 068	11 454
II	9 555	10 592
III	8 040	9 289
IV	6 886	7 749
V	5 462	6 047
VI-X	4 526	4 828

Source : D'après la « Notification sur la détermination des standards des logements ordinaires ayant le droit de bénéficier des régimes préférentiels », promulguée par la Commission de la construction de Beijing, le 31 mai 2005 et http://shiju.tax861.gov.cn/ssdt/xs_nr.asp?id=364

Note : 10 yuans = 1 euro

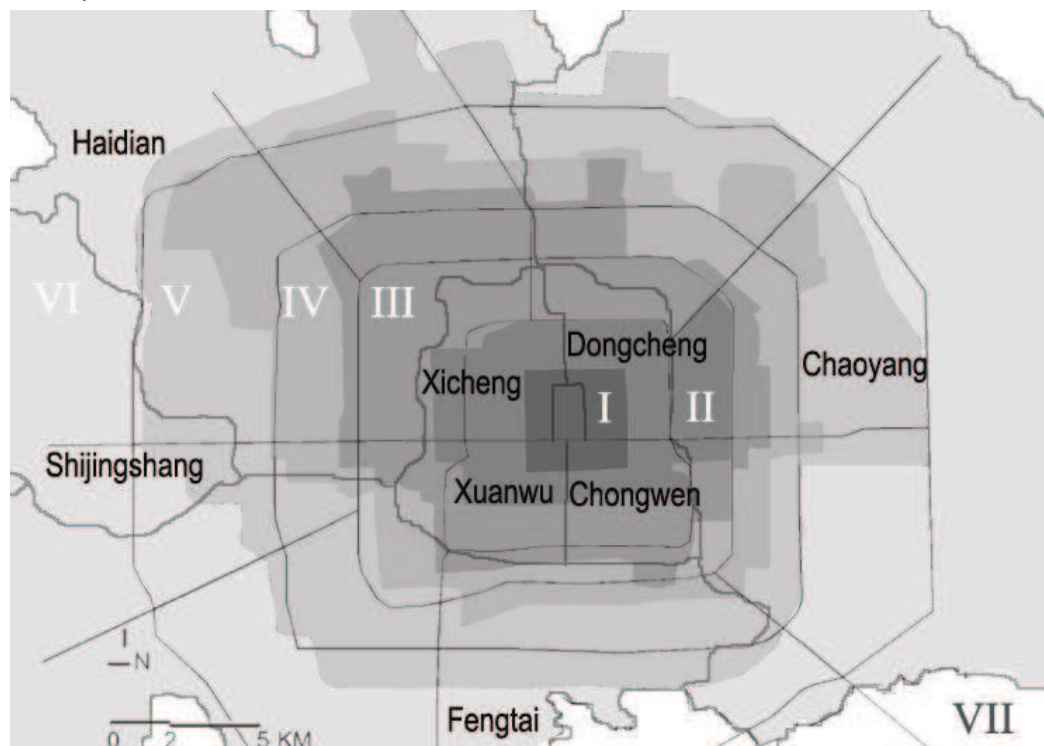


Fig. 14 - Critères des terrains des logements de Beijing, 2005, Liu K.

En 2010, à Beijing, la superficie globale des terrains pour l'habitat attendra 410 km², la surface totale d'habitat sera 420 000 000 m². Prenant en compte du temps de retard entre l'autorisation du projet et la construction, entre 2006 et 2010, les nouveaux logements construits seront de 123 000 000 m², soit 25 000 000 m² par an, les terrains offerts seront de 90 km², soit 18 km² par an. Les conditions d'habitat seront bien améliorées, alors que la surface d'habitat par habitant atteint 30 m².¹⁶¹

Au cours de ces quelques années, en raison de l'utilisation intensive du terrain, l'autorité publique ne donne plus l'autorisation de construire des villas, à la fois restreindre strictement l'offre des terrains pour construire des logements de haut standing ou de luxe (*gaodang zhuzhai*), soit de grande taille d'appartement et de faible densité du terrain. Principalement, dans les secteurs urbains densifiés, il est interdit d'aménager le 1^{er} critère d'utilisation du terrain pour les logements¹⁶².

2.2 L'essor des prix des logements

Il convient de dire qu'en Chine, c'est surtout à partir de 2003, les prix des logements ont connu un véritable essor dans les grandes ou les moyenne villes chinoises. Outre quelques villes comme Shanghai, Nanjing, cette hausse des prix sont à partir de 2002. D'après les tableaux ci-dessous, en 2002, le total des surfaces des logements vendus concernant 35 villes chinoises est de 122 381 000 m², soit de 84,6% de celles des logements construits, alors que le prix moyen des logements relevant est de 2 267 yuans/m² (226,7 euros/m²). Les circonstances de Beijing ou de Xi'an sont en cohérence avec le niveau du pays, alors qu'à Shanghai, c'est le contraire. En 2002, les prix des logements de Shanghai ont commencé à augmenter, alors que les surfaces des logements vendus dépassaient celles des logements construits de 8%. Ce qui avait conduit ensuite à la même hausse des prix des logements dans le delta du Yangtze, dans le delta de la rivière des Perles, puis dans les autres grandes villes chinoises.

¹⁶¹ D'après Liu Y., « Nombreux petits appartements seront construits auprès des voies principales avec de l'accessibilité », *Beijing Daily*, 8 octobre 2006, p. 9

¹⁶² Le 1^{er} critère d'utilisation du terrain pour logement est celui le COS programmé moins de 1,0.

Tableau 80 - Surfaces des logements construites et vendues et le prix moyen des logements en 2002 (selon les 35 villes)

	Surfaces construites (10 000 m ²)	Surfaces vendues (10 000 m ²)	Prix moyens (yuan/m ²)
Beijing	1 926,2	1 604,4	4 467
Shanghai	1 708,1	1 846,4	4 007
Xi'an	290,3	240,1	1 930
Ensemble	14 473,3	12 238,1	2 267

Source : Liu Kun d'après le tableau 6-52 de l'« Annuaire statistique de la Chine, 2003 ».

Entre 2002 et 2006, le prix moyen des logements de 35 villes a presque doublé atteignant 4 350 yuans/m², alors que les surfaces des logements vendus étaient de 21,5% de plus que celles des logements construits. Beijing et Xi'an sont dans la même situation de l'année 2006, lors que les prix moyens des logements étaient respectivement de 7 375 yuans/m² et de 3 073 yuans/m², soit 65% et 59% de plus qu'en 2002. A Shanghai, la hausse de ce prix moyen en 2006 atteint 76% de plus qu'en 2002. Cette hausse la plus forte implique la municipalité dans une situation difficile, pour satisfaire les besoins d'habitat. Dans la suite de cette recherche, on trouvera les efforts et les réponses de la municipalité en faveur d'une stabilisation des prix des logements, par l'amélioration des mécanismes du marché.

Tableau 81 - Surfaces des logements construites et vendues et le prix moyen des logements en 2006 (selon les 35 villes)

	Surfaces construites (10 000 m ²)	Surfaces vendues (10 000 m ²)	Prix moyens (yuan/m ²)
Beijing	2 193,32	2 205,03	7 375
Shanghai	2 699,11	2 615,49	7 039
Xi'an	342,15	584,06	3 073
Ensemble	20 781,31	25 258,73	4 350

Source : Liu Kun, d'après le tableau 6- 43 de l'« Annuaire statistique de la Chine, 2007 ».

2.2.1 Quelle relation entre la hausse du "prix foncier" et le prix du logement ?

En 2005, cherchant à lutter contre une opinion propagée par les promoteurs, selon laquelle « le prix de revient du terrain est de 30-40% du prix du logement », Yuan Xiaosu, le ministre adjoint du Ministère du Territoire et des Ressources (MTR) a affirmé que « la part moyenne du prix de revient foncier national n'était que de 23 % du prix du logement, et à Beijing et à Shanghai, respectivement de 22,98% et de 16,15% ». ¹⁶³

Mais, « la hausse du "prix foncier" et celle de logement sont affectées par la même tendance. Cette dernière subit l'influence de la première dans un certain niveau », ce qu'a confirmé, le 28 février 2007, Ba Shusong, le Chef adjoint de l'Institut de la recherche sur la finance du Centre du développement et de la recherche du CAE.

Tableau 82 - Indices des "prix fonciers" des divers types du logement et Indices des prix de vente des **logements**, 1999-2006, (selon 70 grandes agglomérations chinoises)

(an dernier = 100)								
	Logements marchands ordinaires		Villas ou logements de luxe		Logements sociaux en accession		Indices moyens nationaux	
	F	L	F	L	F	L	F	L
1999	99,6	100,2	100,1	98,9	-	102,0	99,9	100,4
2000	100,9	101,5	101,6	101,3	-	101,4	101,0	101,4
2001	102,1	102,0	102,4	101,0	-	102,1	102,2	101,9
2002	108,4	104,3	101,9	101,7	-	101,8	107,7	104,0
2003	113,0	106,2	105,9	104,0	-	102,6	112,4	105,7
2004	111,8	109,8	107,6	110,0	-	103,2	111,6	109,4
2005	108,9	108,2	120,5	109,5	105,3	103,7	110,3	108,4
2006	105,7	105,9	107,4	107,7	108,2	103,7	106,0	106,4

Source : Liu Kun, d'après le tableau 9-14 de l'« Annuaire statistique de la Chine, 2003 » et le tableau 9-17 de l'« Annuaire statistique de la Chine, 2007 ».

Note : F : foncier résidentiel, L : logements

Selon le tableau ci-dessus, il convient de dire que, durant 1999-2006, la hausse

¹⁶³ « MTR : les terrains destinés à l'immobilier est environ de 30% du totale des terrains offerts », *Guangzhou Daily*, 14 juin 2006.

la plus forte des "prix fonciers" est survenue en 2003, avec un indice de "prix foncier" de 112,4 (an dernier = 100). Une augmentation maximale des prix des logements en 2004, avec un indice de 109,4, en a résulté. De même en 2004, l'indice des prix de logements ordinaires a atteint 109,8, et celui de villas et logements de luxe a grimpé encore plus vite, en raison de la pénurie de production.

A titre exemple, de la hausse continue du foncier, citons le terrain du projet de « Village de Wanheng II » situé dans l'arrondissement Fengtai, soit le 4^e périphérique. Selon les données publiées par le Centre d'Aménagements du Territoire et des Réserves Foncières (CATRF) de Beijing, le 20 mai 2005, dans le quartier de « Wanheng », le Vanke Groupe a obtenu un terrain où le "prix foncier" par mètre carré de Surface Hors Œuvre Brute (SHOB) était de 2 575,5 yuans (257,55 euros). Une autre cession du droit d'utilisation du sol a été conclue dans le même quartier le 25 avril 2006. Mais le "prix foncier" a atteint par mètre carré de SHOB 3 985,6 yuans (398,56 euros), c'est-à-dire, qu'en moins d'un an, ce "prix foncier" local a progressé de 54,75%. Alors, les professionnels¹⁶⁴ ont prévu que les prix des logements dépasseront 9 000 yuans /m², alors qu'actuellement, ce prix moyen local est de 6 200 yuans/m², soit plus 45%.

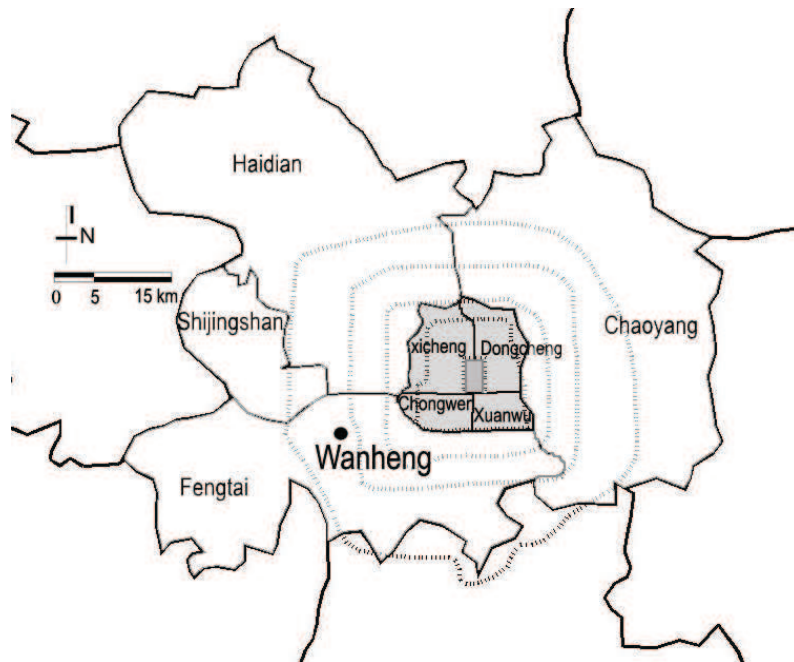


Fig. 15 – « Village de Wanheng », Beijing, Liu K.

¹⁶⁴ <http://www.soufun.com/house/1010146303.htm>

Tableau 83 -Les informations essentielles sur la cession du droit d'utilisation du terrain de « Village de Wanheng II », avril 2006

Mode de la cession	Affichage
Surface du terrain	225 429,008 m ²
COS	1,8
SHOB programmée	416 500 m ²
Destinations	Logements, bâtiments publics, poste d'incendie, école, etc.
Situation	108, rue de Xiaotun, Département de Fengtai
Prix liminaire	1 259 516 500 yuans (125 951 650 euros)
Prix vendu	1 660 000 000 yuans (166 000 000 euros)
Date de fin d'Affichage	25 avril 2006
Acquéreur	Vanke Groupe

Source : Document de cession du droit d'utilisation du sol, Centre d'Aménagements du Territoire et des Réserves Foncières (CATRF) de Beijing.

L'émergence d'un "marché foncier" en Chine, n'empêche pas la permanence de pratiques plus anciennes comme l'« Allocation administrative du sol » : des projets privés sont développés sur certains terrains, alors que ces derniers étaient réservés à la réalisation des grandes opérations publiques. Il s'y ajoute la corruption locale et au total, une sous-estimation de la valeur foncière. Pour y faire face, en novembre 2006, une circulaire d'Etat a eu pour objet de rendre leur vraie valeur aux Nouveaux Terrains Constructibles (NTC, cf. glossaire), en décidant que « le coût de revient d'utilisation des NTC seront doublés, à partir de 1^{er} janvier 2007 ». Il revient en fait à l'Etat, de faire obstacle aux comportements des collectivités territoriales et celles des promoteurs qui, par leur entente pousse les coûts fonciers, donc ceux des logements.

2.2.2 Les pouvoirs publics interviennent sur les dérives du marché immobilier

La hausse spectaculaire du prix du logement, depuis 2004, réside pour une large part dans le fait que le parc de logements urbains est en très grande majorité composé de logements privés, souvent d'ailleurs de très grandes surfaces pouvant dépasser 120m². Et l'on sait par ailleurs que le parc de logement social est très restreint. Cette situation conduit à un marché immobilier où les profits des promoteurs jouent un rôle absolu.

A partir de 2005, l'Etat a lancé une série de macro-contrôles sur le marché immobilier, mais sans grands résultats. En fait, cela s'explique par le comportement des collectivités territoriales qui déclinent depuis longtemps leurs responsabilités sur le développement d'un système des logements sociaux pour satisfaire les besoins primaires de l'habitat. Selon un chercheur,¹⁶⁵ si l'offre des logements sociaux augmentait de 5%, le prix de vente de l'ensemble des logements diminuerait de 3% ou 4%. Au contraire, l'insuffisance de ce type des logements mènera à la poursuite de la hausse des prix de vente de l'immobilier.

Depuis 2007, l'Etat a expérimenté de nouvelles méthodes de macro-contrôle. Dans une conférence de presse organisée par le MTR le 30 juillet 2007, « le MTR espère pouvoir apporter un changement radical à l'état existant, par l'accroissement de l'offre foncière »¹⁶⁶, a déclaré Xu Shaoshi, le nouveau ministre du MTR. « Afin de stabiliser le marché immobilier, les organismes locaux du MTR élargissent l'offre foncière pour la construction de nouveau logement », selon Gan Zangchun, le Superviseur général adjoint du MTR, en ajoutant que « de janvier à mai 2007, par rapport à la même période de 2006, les volumes fonciers offerts destinés aux constructions de logements se sont accrus de 35,5% de plus. Ceux pour les logements de standing ordinaire et les logements sociaux augmentent respectivement de 76,3% et de 166%. » Shanghai est la première ville qui a mis en pratique cette nouvelle formule de macro-contrôle de l'Etat.

Ces efforts sont en train de favoriser l'offre foncière destinée aux logements ordinaires de moins de 90 m², aux logements à prix limité et aux logements sociaux. En 2007, à Beijing, pour équilibrer la structure de production des logements et stabiliser les prix d'immobilier, les terrains de "prix limité" et les terrains pour les logements sociaux en accession entrent progressivement dans le "marché foncier". On estime que les retombées positives de cet élargissement de l'offre foncière ne seront

¹⁶⁵ Chen Y. J., « Le contrôle sur le marché immobilier doit assurer à offrir plus de logements qui s'agissent les demandes essentielles de l'habitat », *Shanghai Securities News*, 1 juin 2007, p.4.

¹⁶⁶ Wang Q. M., « Relâcher le resserrement de l'offre foncière, le contrôle sur le marché immobilier est tourné vers le point de départ de pratique commerciale », *China Business*, 30 juillet 2007, p. A8.

effectives que dans un délai de 2 années. Deux régimes sur l'Impôt sur Chiffre d'Affaire (ICA) et l'Impôt sur le Revenu Personnel (IRP) sont mis en application sur le marché immobilier. Le coût de revient de la revente du logement s'avère par conséquent élevé dans un certain niveau. Dans ce cas, une partie des propriétaires ne vendent donc pas leurs logements, mais les mettent sur le marché de location. Si une petite partie des propriétaires réalisent la vente en concédant une baisse du prix de vente des logements, une plus grande partie se tient dans l'expectative. En fait, la phase cyclique de revente est également prolongée.¹⁶⁷

2.2.3 La réponse du marché immobilier de Shanghai

Dans ce contexte et sous la pression du pouvoir central visant à stabiliser les prix des logements, Shanghai s'est engagée dans la mise en œuvre de mesures efficaces. Il existe deux grands problèmes sur le marché immobilier de Shanghai : l'un est l'offre insuffisante en général, l'autre est une offre très rare dans le centre ville. Ce qui entraîne une surchauffe du secteur immobilier entre les deux périphériques, alors qu'au delà du périphérique extérieur, le marché reste « froid ».

En réponse au premier problème, la municipalité fait de l'accroissement de l'offre foncière une priorité pour répondre les besoins concrets du marché. Elle vise notamment l'offre foncière destinée aux logements ordinaires de petite surface et de prix modique.

« C'est une mesure qui touche le problème radical du marché immobilier. » a déclaré le promoteur privé, Zhao Hanzhong, directeur général de la filiale de Shanghai de Gemdale Co., Ltd., ajoutant que « les anciennes mesures du contrôle étaient en fait contraire des règles du marché. Il en résulte donc des effets inefficaces ». D'après les informations recueillies,¹⁶⁸ en ce moment-là (juillet 2007), presque 60 000 000 m² de logements sont en train d'être construits, durant une période de 3 ou

¹⁶⁷ Li L., Yang Y., « Quels changements effectués au marché immobilier de Shanghai, un an après les "6 mesures de l'Etat" », *National Business Daily*, 25 mai 2007, p. B8.

¹⁶⁸ Wang Q. M., *op.cit.*

4 ans, soit entre 20 000 000 m² et 15 000 000 m² par an. Selon un consensus professionnel, 1,2/1 est une bonne proportion entre la demande et l'offre qui exprime la stabilité d'un marché immobilier. Toutefois, dans les 3 ou 4 prochaines années, à Shanghai, encore 10 à 25% des besoins ne pourront pas être satisfaits, si l'on compte que les besoins annuels, en matière de logements, sont de 20 000 000 m² à 25 000 000 m² par an. En réponse, la municipalité de Shanghai a élaboré un Plan d'utilisation des terrains à usage lucratif, pour le deuxième semestre de 2007, soit 1 000 hectares de terrains destinés aux logements offerts sur le "marché foncier" ; ce qui constitue un doublement par rapport au dernier semestre. Enfin, « l'autorité de Shanghai élaborera un plan flexible, pour la période 2007-2009, afin de renforcer davantage son contrôle sur le marché immobilier. », a souligné Jiao Yiang, le 24 juillet 2007, le porte-parole de la municipalité de Shanghai.

Pour l'autre problème s'agissant de la faible offre foncière dans les secteurs déjà urbanisés, l'accroissement au-delà du périphérique extérieur n'a pas grand sens. Actuellement, la municipalité se penche sur les terrains urbanisés mais délaissés. Ce sont ces terrains qui peuvent contribuer à un meilleur équilibre de la structure d'offre foncière. « C'est un bon exemple pour les autres villes. » a souligné Zhu Yongmin, le secrétaire général adjoint du *REICO*, organisme qui regroupe les grands promoteurs chinois¹⁶⁹.

D'après le Programme du Développement de l'Habitat (PDH) de Shanghai (2006-2010), promulgué le 30 septembre 2006, la ville a enfin détaillé et mis en application le macro-contrôle sur le marché immobilier, les « Avis visant à harmoniser la composition de la production et à stabiliser le prix des logements » du Conseil des Affaires d'Etat (CAE) (les « 15 mesures d'Etat », cf. infra, p. 243).

Pendant cette période de « 11^e Plan quinquennal », 100 000 000 m² des surfaces résidentielles seront construites à Shanghai, en satisfaisant surtout aux besoins des logements privés de standing ordinaire. Et les logements de moins de 90 m² seront au minimum de 70% du total des nouvelles constructions résidentielles de la ville.

¹⁶⁹ China Real Estate Chamber of Commerce, <http://www.chinahouse.info/EN/>

2.2.4 Stabiliser les prix des logements en stabilisant les prix des terrains industriels

Formellement, il n'y a pas de liaison entre les terrains industriels et ceux destinés au logement. Mais, dans la réalité, ce n'est pas vrai. Jusqu'au 2006, le prix moyen de cession du droit d'utilisation d'un terrain industriel était environ de 100 000 yuans/mu (15 euros/m²), surtout dans les « Zones d'activité » où il pouvait tomber jusqu'à « zéro yuan ». Les collectivités territoriales pensent que c'est là une incitation urbaine pour attirer l'investissement et le commerce (*zhaoshang yinzi*). Mais, quelle que soit la destination du terrain, industrie ou logement, les prix de revient pour la 1^e phase d'aménagement du terrain (cf. supra, p. 107) sont presque identiques, soit 200 000 yuans/mu (30 euros/m²). Comment combler ce déficit du coût de revient des terrains industriels ? Peut-on utiliser les bénéfices et les reporter sur d'autres terrains, par exemple, ceux du logement ?¹⁷⁰

On sait que plus le montant de cession du droit d'utilisation de terrain de logements augmente, plus le revenu des collectivités territoriales grandit. Mais, elles peuvent baisser le prix de cession du droit d'utilisation des terrains industriels pour encore "promouvoir l'investissement". Les collectivités territoriales sont donc les acteurs principaux qui organisent le marché et indirectement les prix des logements par leur contrôle des relations entre la demande et l'offre.

En septembre 2006, le CAE a décrété que, désormais, le transfert du droit d'utilisation du terrain industriel doit s'effectuer par la cession publique. Le prix de cession ne doit pas être inférieur au prix plancher de cession. Théoriquement, bénéficiant de ce macro-contrôle sur les terrains industriels, le prix de cession du droit d'utilisation des terrains de logements se verra abaissé ou stabilisé.

¹⁷⁰ Li S. T., « Qui pousse les prix fonciers et les prix des logements s'élevant trop rapidement ? », *China Youth Daily*, 15 décembre 2006, p.7.

2.3 Quid d'une cohésion sociale dans les métropoles chinoises

Le passage à l'économie de marché du logement dans les villes chinoises, depuis plusieurs décennies, s'est accompagné, comme dans les villes du monde capitaliste, d'une fragmentation de l'espace social. De plus, comme l'avait identifié la sociologue, R. Glass, dans les années 1960, assiste-t-on dans le contexte d'un renouvellement urbain et d'une transition économique à un véritable renouvellement de la structure sociale de certains quartiers, jouissant d'une notoriété ou d'une attraction particulière, transformations pour lesquelles, dans le monde entier, on adopte le terme de *gentrification*. Les territoires urbains les plus concernés par ces processus sont les centres villes, mais aussi, parfois les fronts d'eau urbains délaissés par les activités portuaires et industrielles.

2.3.1 Une évidente *gentrification*

Pour de nombreux chercheurs les villes chinoises n'échappent pas à cette évolution¹⁷¹, et ils soulignent notamment l'une des concrétisations les plus notoires d'une ségrégation sociale urbaine, la *gated community*. Mais, par delà les mêmes terminologies, il convient de prendre en compte les profondes différences qui existent entre la situation constatée dans les villes chinoises et celle des villes du monde occidental. A cet égard, l'attention sera surtout concentrée sur le cas de Shanghai qui est le mieux documenté.

En premier analyse, on ne peut que constater, dans le centre de cette métropole, la *gentrification* de nombreux quartiers, au bénéfice de la nouvelle classe moyenne émergente, et aux dépens de milliers de ménages à bas revenu, repoussés vers la périphérie. Cette *gentrification* s'accompagne généralement de la démolition totale du bâti ancien, qui est remplacé par des constructions de style moderne. Mais, si en Occident les processus sont relativement spontanés, à Shanghai, comme dans les

¹⁷¹ He S.J., *op.cit.*

autres villes chinoises, c'est la municipalité qui dispose des compétences nécessaires en urbanisme, qui prévoit de nouveaux zonages dans ses documents d'urbanisme et surtout, c'est elle qui négocie avec des promoteurs, les contrats de cession du droit d'utilisation du sol. Le système fiscal chinois permet, comme on la déjà souligné, à une municipalité de retenir l'essentiel des revenus de ces cessions, et l'on sait que c'est leur principale ressource budgétaire. D'aucuns en concluent que la *gentrification* est dans la logique des politiques de modernisation et de renouvellement urbain menés en Chine. Le tableau ci-joint permet de mesurer l'ampleur du processus au cours de dix dernières années, surtout dans le centre de Shanghai.

Tableau 84 - Destruction de logements et déplacement des familles de Shanghai, (1995-2007)

An	Ménages déplacés	Logements démolis (en milliers de m ²)
1995	73,695	253,90
1996	86,481	258,86
1997	77,388	363,16
1998	75,157	343,94
1999	73,709	248,17
2000	68,293	288,35
2001	71,909	386,66
2002	98,714	485,00
2003	79,077	475,47
2004	41,552	232,52
2005	74,483	851,85
2006	76,874	848,35
2007	49,092	690,00
Total	946,424	5 726,23

Source : D'après l'« Annuaire statistique de Shanghai, 2008 », Bureau statistique de Shanghai, www.stats-sh.gov.cn

Deux cas illustrent ce processus de *gentrification* dont on rappellera les trois étapes :

- Initiative des pouvoirs publics, en l'espèce l'Etat ou la Ville-Région, dans le cadre de projets de modernisation.
- Remembrement d'un parcellaire très fragmenté, même si en théorie l'Etat est le

seul propriétaire foncier. Ce remembrement permet de programmer des opérations à l'échelle d'un quartier.

- Négociation avec des promoteurs privés ou publics, d'une cession du droit d'utilisation du sol. Jusqu'à la fin des années 1990, pour attirer les investisseurs, la municipalité réduisait considérablement le montant des cessions. Mais aujourd'hui, les forces du marché se sont emparées de ces programmes fructueux et le montant des cessions est normalisé.

Le quartier de Taipingqiao (voir fig. 16 ci-joint), localisé dans l'arrondissement Luwan jouit depuis des décennies d'une intense activité commerciale. Il a été retenu par la municipalité pour être profondément réadapté aux exigences de la nouvelle économie urbaine. Il couvre 52 hectares et, dès 1996, l'arrondissement Luwan a ouvert des négociations avec un promoteur de Hongkong, le Shui On Group, qui est devenu le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre du projet. Le bâti existant, souvent dégradé, a été détruit, à l'exception toutefois du secteur de Xintiandi, vestige de l'ancienne concession française, où l'on a souvent réhabilité les styles architecturaux existants. La quasi-totalité des habitants des quartiers, soit 5 750 ménages, a été invitée à se délocaliser dans les plus brefs délais, avec une subvention étatique pour se reloger surtout à Pudong. 150 ateliers ont également été déplacés. On estime que cette opération a représenté un investissement de 18 milliards de yuans (1,8 milliard d'euros). Mais il semble qu'elle a été très rentable pour les promoteurs puisque Xintiandi est devenu un lieu "branché", paradis des nouvelles élites et le prix des appartements de luxe atteint un maximum pour Shanghai¹⁷².

L'opération de renouvellement urbain des berges de la rivière Suzhou se situe en bordure nord de la zone centrale de Shanghai. Encombrée de friche industrielle, d'habitat dégradé, elle a été retenue par la municipalité pour un programme de reconquête entre 1998-2010, couvrant 50 hectares pour le résidentiel, plus 100 hectares d'espaces verts. Comme dans le cas précédent, le projet vise à un habitat de haut standing. Mais il fallait décider des promoteurs à se lancer dans ce projet relatif à

¹⁷² Dans le complexe de Cuihutiandi, le mètre carré atteignait par exemple en 2006, 60 000 yuans/m² (soit 6 000 euros/m²).

un quartier jusqu'alors peu attractif. L'arrondissement Putuo a négocié avec le promoteur chinois, COSCO Salim Group Co. Ltd., qui est engagé dans cette opération de renouvellement et de *gentrification* baptisée Liangwancheng. L'investissement total est d'environ 6,5 milliards de yuans (0,65 milliard d'euros). En lien avec un grand effort paysagé et une liaison par le métro, le prix des logements dans ce secteur du nord de Shanghai (qui est pourtant le moins attractif de la ville) a augmenté, passant en 1998 de moins de 4 000 yuans à 12 800 yuans en 2006, puis environ 15 000 yuans aujourd'hui. Il reste près de la moyenne de Shanghai et ouvert à des catégories sociales relativement diversifiées.



Fig. 16 – Xintiandi, Cuihutiandi, Liangwancheng et Garden cities de Shanghai, Liu K.

2.3.2 Les enclaves sociales sélectives, interprétation chinoise

A Shanghai, comme dans la plupart des villes chinoises, le tissu urbain est comme cloisonné, beaucoup d'ensembles résidentiels étant cernés de murs, avec un nombre limité de porte d'accès ou veillent sans cesse des gardiens. Pour beaucoup d'observateurs étrangers se sont des *gated communities*, que l'on soupçonne en outre d'être des quartiers huppés, composés d'appartements de haut standing et de villas. Le tableau ci-joint semble conforter cette vision.

Tableau 85 - Constructions de villas et d'appartements de luxe à Shanghai (1996-2007)

an	Total de logements construits	Logements de haut standing et Villas	(en milliers de m ²) Logements de haut standing et Villas (en %)
1996	9 923,0	982,8	9,90
1997	11 761,4	504,0	4,29
1998	12 420,0	439,9	3,54
1999	12 292,3	659,3	5,36
2000	13 880,1	663,8	4,78
2001	15 242,1	927,4	6,08
2002	17 081,1	1 728,2	10,12
2003	21 399,9	2 573,1	12,02
2004	30 761,9	2 631,4	8,55
2005	27 399,1	4 194,4	15,31
2006	26 991,1	3 439,9	12,74
2007	27 524,5	4 063,9	14,76

Source : D'après les Annuaire statistique de Shanghai entre 1996 et 2008, Bureau statistique de Shanghai, www.stats-sh.gov.cn

Cette micro forme urbaine¹⁷³ est largement répandue mais on ne dispose pas de statistiques officielles qui permettraient de faire apparaître leur degré de diversité sociale. En effet, chacune de ces enclaves combine des résidences en accession de qualités diverses, des commerces, des services, et des équipements publics de toutes

¹⁷³ L'expression « micro forme urbaine » désigne ici un ensemble résidentiel qui comporte les mêmes fonctions qu'un quartier (habitat, équipements et services de proximité, espaces verts, etc.) mais qui se distingue de ce dernier par un périmètre plus restreint et une fermeture relative vis-à-vis de l'extérieur.

dimensions. Ce type de micro forme auquel la population semble très attachée (pour des raisons d'ordre, de sécurité et de lien social) trouve de fait ses origines dans toute la profondeur de la société chinoise traditionnelle. Dans les villes de la Chine impériale, le tissu urbain se décomposait en ensembles entourés de mur, les *Siheyuan*. Après la révolution, cette formule a connu une véritable généralisation avec le *danwei*, terme qui désigne une unité de travail (usine, agence gouvernementale, université, etc.). C'est à la fois un lieu de travail et un lieu de résidence, à l'intérieur duquel sont localisés des commerces, divers services et des lieux récréatifs.

La formule du *danwei* perdure mais les logements sont réservés à ceux qui y travaillent. Avec la transition vers une économie de marché, un autre type de micro forme se développe. C'est l'enclave résidentielle, elle aussi entourée de murs, avec des portes placées sous surveillance. Elle ne comporte que des logements, des commerces de proximité et des équipements de loisir. La réalisation de ces ensembles résidentiels résulte d'investisseurs privés, publics ou parapublics, comme les nombreuses *Garden Cities* du Vanke Group. Les logements sont tous en accession, mais selon leur qualité et la localisation de l'ensemble, le prix du mètre carré du logement s'inscrit dans un large éventail. Il s'ensuit donc une composition sociale très diversifiée, englobant toutes les strates des classes moyennes.



Cliché 15 - Shanghai, centre quartier de Hongqiao : l'affrontement du présent et du passé, Liu K.

2.4 Harmoniser le marché immobilier vers une plus grande mixité sociale : évaluation des « 6 mesures » et « 15 mesures » d'Etat

Le 17 mai 2006, le CAE a adopté six textes qui visent à développer un marché immobilier plus juste. Ce sont les « 6 mesures d'Etat ». Il s'agit d'un effort de macro-contrôle sur la production et le fonctionnement du marché de l'immobilier, qui détermine six orientations destinées à favoriser la mixité sociale dans l'habitat. Ces orientations sont les suivantes :

- Ajuster les proportions entre les divers types de constructions, notamment l'accroissement des logements ordinaires de tailles petite et moyenne, ainsi que des logements sociaux en accession et des logements sociaux à bas loyers.
- Préciser les modalités du crédit et de la fiscalité.
- Maîtriser l'échelle et le rythme de démolition des secteurs urbanisés, en relation avec l'accroissement des besoins en logements.
- Accélérer l'élaboration des systèmes de logements sociaux à bas loyers, normaliser et développer les constructions des logements sociaux en accession, encourager le développement des marchés de logements de seconde main et de location immobilière, résoudre progressivement les difficultés d'habitat des ménages à revenus modestes.
- Parfaire le système du recensement et de la déclaration informatique sur l'immobilier, transférer davantage les informations du marché immobilier, publier les informations sur l'offre et la demande du marché immobilier en temps opportun.

Le 24 mai 2006, ces six principes ont été détaillés par les « Avis visant à harmoniser la composition de la production de logements et la stabilisation de leur prix ». Ce sont les « 15 mesures d'Etat » promulgués par le CAE. Elles contiennent les dispositions suivantes (complétées par nos commentaires) :

- En matière de logements sociaux en accession, chaque collectivité territoriale doit publier programme annuel avant la fin du mois de septembre.

Mais combien de logements sociaux en accession seront construits ? C'est une question posée par tous les ménages à revenus modestes. Avant la fin septembre 2006, les collectivités locales y compris les districts doivent publier leurs plans du développement de l'habitat, en déterminant les objectifs de construction en matière de logements privés de standing ordinaire, de logements sociaux en accession et de logements sociaux à bas loyers.

- La proportion des logements de moins de 90 m² (y compris les logements sociaux en accession) ne doit pas être inférieure à 70% de l'ensemble des surfaces résidentielles construites (suivant le principe du « 90/70 »).

En effet, d'après les données du Bureau national de la statistique, les appartements dont la SHOB dépasse 120 m² représentent plus de la moitié des logements privés. Le régime de « 90/70 » a été mis en œuvre à partir du 1^{er} juin 2006, afin de résoudre ce problème. Il s'applique à tous les nouveaux projets de construction résidentielle dont la mise en chantier nécessite une autorisation administrative.

- La revente d'un logement de moins de 5 ans est désormais imposée par l'Impôt sur Chiffre d'Affaire (ICA).

Afin de stimuler le marché des logements de seconde main, dont le régime n'était pas très strict, les logements achetés de standing ordinaire pouvaient jusqu'alors être revendus 2 ans après l'achat, sans qu'il soit nécessaire de payer l'ICA. Dans le cas des logements de standing non-ordinaire, cet impôt était imposé selon les bénéfices reportés de la transaction. Dans le but de restreindre la spéculation et de stabiliser le marché du logement de seconde main, l'Etat a changé quelques régimes préférentiels : la limite de « 2 ans » est prolongée à « 5 ans » à partir du 1^{er} juin 2006 ; en cas d'achat d'un logement de moins de 5 ans, 20 % des bénéfices reportés de la revente sont inclus dans le calcul de l'Impôt sur le Revenu Personnel (IRP) à partir du 1^{er} août 2006.

- Si les logements privés construits ne sont pas mis en vente et sont stockés plus de 3 ans par le promoteur, ces derniers ne pourront pas les hypothéquer.

L'importance de la proportion des nouveaux logements privés laissés inoccupés forme aujourd'hui un problème très grave. D'après les données du Bureau National

des Statistiques (BNS), en novembre 2006, la surface d'immobilier inoccupée était de 123,5 millions de m², soit 7,9% de plus qu'en 2005. En ce qui concerne plus spécifiquement le bâti résidentiel, elle atteignait 67,2 millions de m², soit une augmentation de 6,4% entre 2005 et 2006.

A Shanghai, la surface de logements inoccupés s'élevait en 2006 à 7,9 millions de m², soit une augmentation de 46,8% par rapport à 2005. L'objectif de l'Etat est donc de lutter contre la rétention immobilière par les promoteurs.

- Afin de faire obstacle à des achats spéculatifs par des particuliers, l'apport personnel est porté à 30% du prix total du logement, alors qu'avant le 1^{er} juin 2006, l'acheteur pouvait verser un acompte inférieur à 30 %. Il existait même des villes où aucun apport personnel minimal n'était imposé.

L'Etat cherche donc clairement à restreindre l'accroissement irrationnel des acquisitions et des prix des logements à partir du 1^{er} juin 2006. Afin de répondre aux besoins spécifiques des ménages à revenus moyens, il a toutefois instauré une modulation de ce régime de crédit : « Dans le cas des familles qui achètent leur premier appartement, si cet appartement a moins de 90 m², le 1^{er} acompte peut être de 20% ».

Rappelons enfin que les textes de 2006 comportent des précisions importantes concernant les terrains offerts par les collectivités territoriales pour la construction de logements de taille petite et moyenne. La part du foncier destiné à accueillir ces catégories de logement doit représenter au moins 70% du total de l'offre foncière consacrée au logement. Quant aux terrains laissés inutilisés, leur droit d'utilisation sera repris. Toutes les municipalités devaient établir ce système de logements sociaux à bas loyers avant 2007.

Un an après la promulgation des « 6 mesures et des 15 mesures d'Etat », quel est l'impact sur le fonctionnement du marché immobilier ? Est-ce que les logements produits suivant la règle du « 90/70 » sont en passe de devenir la marchandise principale ?

A notre connaissance, l'offre foncière s'est accrue à partir de 2006, en lien avec la mise en exécution du régime du « 90/70 ». Compte-tenu cependant des délais nécessaires à la construction et à la commercialisation des logements, les effets ne sont pas encore évidents en 2007, et ce n'est qu'à plus long terme que les logements du « 90/70 » formeront le produit principal dans la production immobilière annuelle de la Chine.

Suite aux règles définies par le macro-contrôle, la municipalité de Shanghai a été amenée à ajuster plusieurs projets de construction résidentielle. Au centre ville, la ville développe quelques projets expérimentaux destinés aux petites surfaces de logements privés. Dans la grande banlieue, une partie des terrains qui auraient servi ordinairement pour des villas sont diversifiés et accueillent également des immeubles regroupant des appartements de petite taille. Actuellement les acheteurs potentiels de petits logements bénéficient d'une offre accrue et la production immobilière présente les signes d'une plus grande mixité sociale.

La municipalité de Xi'an prévoit pour sa part de constituer à partir de 2008 et pendant une durée de cinq ans 5 000 mus (333 hectares) de réserves foncières par l'expropriation et l'achat du droit d'utilisation du sol¹⁷⁴. Ces terrains accueilleront la construction des logements sociaux. Globalement, l'offre foncière de Xi'an s'est accrue de 10 % en 2008 par rapport à l'année précédente.

En outre, parmi les dispositions issues des « 6 mesures d'Etat », on relève que désormais il ne sera plus accordé de demande d'utilisation des terrains constructibles lorsqu'il s'agit de villas. Celles-ci deviennent donc une production rare, dont les prix culminent sur le marché au bénéfice des promoteurs qui disposent d'un foncier déjà doté d'une affectation pour ce type de construction.

¹⁷⁴ Song J., « Les terrains laissés inutilisés plus de deux ans vont être repris par la municipalité », *Xi'an Evening News*, 29 février 2008, p. 5.

En Chine, la politique immobilière vise à contenir les effets de la spéculation et à satisfaire les besoins en logements de l'ensemble de la population. Jusqu'à récemment, cette politique avait tendance à se concentrer exclusivement sur la fonction économique de l'immobilier (via la recherche d'investissements rentables) et à oublier sa fonction sociale qui est d'améliorer les conditions de vie des habitants. Pour l'heure, le rythme de l'augmentation des prix des logements excède largement celui des revenus annuels des habitants, ce qui engendre un hiatus croissant entre l'offre et la demande. L'objectif de la nouvelle réglementation est de réduire cet écart. Pour ce faire, le rapport du Premier ministre suggère notamment d'établir un mode de production et de consommation des logements spécifiquement chinois¹⁷⁵, à savoir apte à prendre en compte une situation que l'on peut résumer par l'adage « peu de terrain, mais trop de monde ». Ce modèle préconise une consommation immobilière sobre et réfléchie. Il repose en particulier sur la construction de logements de tailles petite et moyenne, ce qui explique l'accroissement actuel de la part représentée par ces logements dans la production immobilière annuelle. De plus, en 2007, des progrès importants ont été réalisés dans la production de logements sociaux et de logements privés de standing ordinaire. Mais la transformation des politiques foncières ne se mesure pas uniquement à travers l'accroissement quantitatif des constructions, il se manifeste également par l'évolution de la gestion foncière des collectivités territoriales.

¹⁷⁵ Ke P., Li H.Y., Yu B.B., « Mille mots du Premier ministre concernant le macro-contrôle sur l'immobilier : “rendre effectif des régimes”, la priorité de cette année », *Shanghai Securities News*, 7 mars 2007, p. 3.

Chapitre 5

Les acteurs fonciers majeurs

- 1. Les acteurs de la gestion publique du foncier**
- 2. Les principaux opérateurs de l'aménagement et de la construction**

CHAPITRE V

—

LES ACTEURS FONCIERS MAJEURS

Après avoir décrit les problématiques essentielles liées aux produits marchands susceptibles d'être mis sur le marché immobilier, il convient de poursuivre notre analyse en précisant le rôle des principaux acteurs qui animent le "marché foncier". Pour la Chine, nous distinguerons les pouvoirs publics et les opérateurs (c'est-à-dire les personnes physiques ou morales qui interviennent sur le marché en qualité de vendeur ou d'acquéreur et les intermédiaires).

1. Les acteurs de la gestion publique du foncier

Dans tous les pays, l'Etat et les collectivités publiques ne peuvent être indifférents au fonctionnement du "marché foncier". Surtout en Chine, il convient de rappeler que l'Etat est le premier acteur intervenant sur la dynamique foncière. Premièrement, la protection de la propriété foncière étatique est une des clefs du régime politique chinois. De plus, le développement urbain et socio-économique a besoin d'un marché abondant sur le droit d'utilisation des terrains étatiques. Enfin, les pouvoirs publics ont le souci de protéger le territoire contre un urbanisme sauvage dans lequel l'intérêt privé à court terme irait à l'encontre de l'intérêt général et de celui des générations futures.

1.1 L'Etat

En Chine, comme précité dans le premier chapitre, l'Etat est en fait le seul propriétaire foncier. Le pouvoir public détient tout le patrimoine foncier, qui relève du régime de la propriété publique. La partie bâtie forme un gisement foncier pour le renouvellement urbain. Depuis la fondation de la République populaire de la Chine

jusqu'aux années 1980, l'utilisation du foncier a fonctionné par l'allocation administrative, souvent gratuite. Cette gestion foncière et ces contraintes juridiques ont longtemps fait obstacle à la réadaptation des tissus urbains et entraînent aujourd'hui des contradictions de plus en plus fortes avec les nouvelles ouvertures à l'économie. Depuis une trentaine d'années, les pouvoirs publics ont introduit plus de fluidité dans la gestion du foncier. Depuis 1987 en particulier, l'État entend systématiser toutes les formes de réaffectation des sols et dissocie pour ce faire le droit d'utilisation du sol du droit de la propriété foncière, permettant aux mécanismes du marché d'intervenir dans la régulation de l'offre foncière.

1.1.1 Le pouvoir du macro-contrôle de l'Etat

En Chine, l'Etat détient la responsabilité du macro-contrôle, qui fixe les orientations des stratégies du foncier, en prenant en compte globalement les intérêts sociaux, politiques et économiques. Sur le "marché foncier", à partir de « la réforme et l'ouverture », la Chine a élaboré progressivement un système de l'utilisation du sol à titre onéreux. La mutation socio-économique génère depuis deux à trois décennies une explosion urbaine dans tout le pays. Les quelques règles d'urbanisme existantes n'ont pas suffi à réguler le développement urbain et à protéger les terres cultivées ainsi que les paysages de la campagne. C'est à l'Etat qu'il appartient de déterminer le droit de l'urbanisme et de l'environnement qui restreint la liberté de construire et influe directement de ce fait sur le fonctionnement du "marché foncier".

Avant 1987, alors que l'ensemble du foncier formait une propriété publique, tous les travailleurs étaient logés gratuitement dans les *danweis*, l'unité de travail. L'équilibre entre le volume des constructions immobilières et les besoins du logement était recherché par l'administration à travers l'Allocation de droits à utiliser le sol. Pendant 30 ans, l'Etat pas davantage que les collectivités publiques n'a éprouvé le besoin de faciliter la construction ou d'aider le logement. Puis, à partir des années 1980, la Chine est entrée dans une période d'essor de la construction immobilière. Depuis la réforme du système de l'habitat de 1994, l'Etat pousse les entreprises

publiques à céder leur patrimoine immobilier aux occupants de celui-ci. L'habitat gratuit disparaît peu à peu au profit d'un régime commercial. En préconisant une économie de marché, les pouvoirs publics ont toutefois fait l'impasse sur leurs responsabilités sociales et les difficultés de l'habitat. Ce n'est qu'à partir de la fin des années quatre-vingt-dix que l'Etat a commencé à considérer ce problème, dans le cas notamment des ménages à faibles revenus. De plus, à partir de 2005, l'Etat a cherché à imposer aux collectivités territoriales de se préoccuper de l'amélioration du système de logement social, ce qui implique de renforcer la gestion et d'agrandir l'offre foncière afin d'accroître le volume de construction de ce type de logements. En 2006, l'Etat a incité strictement toutes les collectivités territoriales, y compris les districts, à élaborer leur système de logements sociaux à bas loyers. On a évoqué précédemment les premiers résultats de cette politique.

De plus, en Chine, c'est l'Etat qui a demandé aux collectivités locales le blocage des prix des logements privés depuis 2006. Cette décision fut judicieuse sur le plan social, car les besoins en logements sont des besoins primaires. L'action de l'Etat en tant que leueur d'impôt sur le foncier et l'immobilier, la plus traditionnelle et la plus lourde, est abordée plus loin sous le titre « les outils fiscaux sur le foncier ».

1.1.2 Le pouvoir central redistribue les cartes

Depuis « la réforme et l'ouverture », la délégation de compétences importantes aux collectivités locales n'a pas été exempte d'abus de pouvoir, ce qui a souvent empêché la mise en application des décrets de l'Etat et de certaines orientations gouvernementales.

L'administration chinoise s'organise suivant un régime dual : l'Etat et les collectivités locales. Le premier, avec le Conseil des Affaires d'Etat (CAE), est la source de toutes les grandes orientations. Les secondes prennent en charge les ressources humaines, les finances, etc. Sous ce régime administratif, les collectivités locales utilisent souvent leurs pouvoirs pour empêcher l'application des lois et des décrets du pouvoir central, afin de favoriser le plus possible leurs intérêts locaux et

particuliers. Ces situations sont particulièrement problématiques dans la gestion de la ressource foncière.

Selon les règles officielles, la gestion foncière est maîtrisée par cinq niveaux d'administration : le CAE, le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR), le bureau général du territoire de la province, le bureau du territoire de la municipalité et celui du district. Chacun assume sa propre responsabilité. Mais dans les faits, les collectivités locales ont tendance à ne pas tenir compte des ordres du CAE et du MTR, en matière d'examen, d'autorisation administrative des projets d'aménagement, comme de gestion des revenus issus de la cession du droit d'utilisation des terrains. Et l'on sait que le nombre de cas délictueux sur le foncier causés par les collectivités locales a augmenté au fil des ans. Durant les années récentes, certaines indications montrent que l'Etat commence à réagir à ces situations et reprend des droits donnés aux municipalités, affirmant sa puissance en matière d'autorisation administrative et de protection environnementale¹⁷⁶.

Toutefois la durée et la complexité de la procédure rendent souvent inefficace la fonction de surveillance de l'Etat. Une telle lourdeur administrative a conduit celui-ci en 2007 à déléguer aux provinces le droit en matière d'examen et d'autorisation relatif **à la réaffectation des terrains agricoles et à l'expropriation foncière**. Auparavant, ces compétences relevaient du CAE. Désormais, ce sont les provinces sont responsables de ce type d'utilisation du sol et qui transmettent à l'Etat les données collectées, chaque année. Au cas où les collectivités ne rendent pas compte au CAE en temps opportun, la réglementation prévoit que les demandes d'utilisation des Nouveaux Terrains Constructibles (NTC) formulées par les provinces seront ajournées¹⁷⁷.

¹⁷⁶Chen Z. W., « Le pouvoir central va reprendre les droits sur les ressources humaines, financières, etc. », 16 novembre 2006. <http://www.chinanews.com.cn/>.

¹⁷⁷Jiang Y. X., « Le droit de l'examen et l'approbation sur l'utilisation du sol est délivré aux provinces », *The Beijing News*, 23 janvier 2007

1.2 Les collectivités locales

Concernant la gestion foncière, l'Etat délègue la mise en œuvre du droit d'utilisation du sol aux collectivités territoriales, qui ont la responsabilité de préciser les régimes fonciers du macro-contrôle, par l'intermédiaire notamment du plan local de l'offre foncière ou de l'arrêté local sur le système de logement social (procédures qui sont théoriquement soumises à l'approbation et à l'examen de l'Etat). Mais en fait, la gestion réelle sur le foncier est maîtrisée par les collectivités locales. D'un côté, pour répondre aux besoins du développement urbain, elles doivent offrir les logements, les bâtiments industriels ou commerciaux au coût de revient du foncier le plus bas et le plus stable possible. D'un autre côté, le transfert du droit d'utilisation du sol est une source de revenus locaux (frais divers, recettes fiscales), et donc les collectivités locales espèrent un "prix foncier" le plus haut possible. Entre ces objectifs contradictoires, les collectivités ont très souvent arbitré en faveur de leur intérêt économique immédiat et occulté par là-même leurs responsabilités sociales ainsi que le développement durable de la ville.

En Chine, la volonté d'accroître les ressources économiques se manifeste chez l'ensemble des collectivités locales, y compris les districts, les bourgs et les *xiangs*. Dans le contexte actuel d'urbanisation rapide, la pression sur le foncier et la construction urbaine sont telles qu'elles soumettent à un grand risque l'objectif national de « conserver 1,8 milliard de mus de terrains cultivés »¹⁷⁸. La contrepartie de ce dynamisme des collectivités locales réside dans l'oubli de la préservation des terres cultivables, de la protection environnementale, du développement durable local, etc. Ainsi, en vue d'attirer les investissements, les collectivités publiques vendent souvent à un prix très modique ou gratuitement des terres cultivables de bonne qualité et relativement bien situées dans une logique de développement urbain.

¹⁷⁸ Recommandation de l'Etat datée du 16 mars 2006. 1,8 milliard de mus représente 1,2 millions de km², soit un huitième de la superficie du territoire national.

Généralement, les collectivités territoriales se livrent à quatre types de violations de la loi et de la discipline sur le foncier :

- accaparer les terrains sous une forme déguisée de « la zone d'activité », puis les vendre à prix dérisoire pour attirer les commerces et les investissements ;
- exproprier les terrains au nom du « déménagement des organismes d'administration », ce qui a pour effet d'aggraver l'étalement urbain ;
- abuser de l'utilisation des terrains sous le prétexte du « développement du tourisme » pour construire des villas de luxe ;
- négliger le contrôle de l'utilisation du foncier.

Toutes ces actions sont désormais interdites par les décrets d'Etat. En 2006, il y a au total plus de 90 000 affaires judiciaires délictueuses sur le foncier, dont plus de 90% concernant les collectivités territoriales, et 3 600 personnalités responsables.

A l'exception des affaires délictueuses sur le foncier, il existe encore de grands problèmes dissimulés sous "les apparences rationnelles et légales". Selon les statistiques officielles¹⁷⁹, dans le cas de nombreuses collectivités territoriales, la moitié des revenus locaux provient de cessions du droit d'utilisation du sol, c'est-à-dire de profits générés par "la vente de terrains"¹⁸⁰. Désormais le macro-contrôle étatique retient que le PIB local et « la promotion du commerce et de l'investissement » ne sont pas les seuls indicateurs de la performance administrative locale. Mais la tendance à créer des profits par "la vente de terrains" risque de durer encore une certaine période.

Actuellement, en Chine, le système juridique sur l'administration n'est pas pleinement satisfaisant, ce qui mène souvent à des situations difficiles pour l'application locale des décrets de l'Etat. Qui plus est, la coordination et la surveillance réciproque des collectivités publiques entre elles sont malaisées. Il

¹⁷⁹ Statistiques de la Commission Nationale du Développement et de la Réforme (CNDR) et du Bureau National des Statistiques (BNS).

¹⁸⁰ Ke P., Yu B.B., «Fracasser le "trou noir" en matière de foncier, qui avale la richesse et va à l'encontre de l'intérêt général », *Shanghai Securities News*, 30 mars 2007, p. C9.

s'ensuit une remise en cause des responsabilités détenues par les autorités de surveillance. L'année 2006 a été marquée par une profonde réforme des régimes fonciers, notamment en matière de contrôle et de suivi des marchés. Neuf bureaux de surveillance sur le foncier se répartissent dans tout le pays afin de vérifier les circonstances d'utilisation du sol des collectivités territoriales. Il s'ensuit que l'on restreint de plus en plus la latitude des autorités locales sur l'utilisation du sol. La puissance de gestion et de surveillance se renforce progressivement. Mais on a besoins d'attendre un certain temps pour voir disparaître des cas illégaux sur l'utilisation du foncier.

En matière de gestion foncière, les missions des collectivités locales sont «d'observer et d'accompagner l'évolution du marché et du foncier dans leur ville, d'encadrer ou de tenter d'en corriger le mouvement spontané, mais en canalisant l'urbanisation plutôt qu'en la dirigeant. Ainsi, ... leur conviction est que toute opération prend place dans un mouvement continu, dont elle n'est qu'une étape, qu'il faut intégrer la durée, prévoir des adaptations ultérieures et des alternatives »¹⁸¹.

Concernant plus spécifiquement le développement de l'habitat, les pouvoirs publics ne disposent que de deux possibilités d'intervention : se substituer à l'initiative privée par la construction d'un parc locatif public d'habitation à loyer modéré ou donner au plus grand nombre les moyens d'accéder à la propriété de leur logement. Le logement social a été la politique suivie dans l'immédiat après 2006, par la construction d'un parc public de logements. Parallèlement, une politique d'aide à l'accession à la propriété s'est affirmée progressivement. Cette politique s'appuie principalement sur des facilités de crédit, des aides publiques et des exonérations fiscales. Il est nécessaire que les autorités locales interviennent pour faciliter le logement de certaines "classes sociales" démunies. Celles-ci doivent toutefois procéder par l'intermédiaire de mesures locales spécifiques sans fausser pour autant les lois du marché. Cela signifie que c'est désormais à la collectivité locale de prendre

¹⁸¹ Bouteille A., « Les acteurs de la politique foncière locale – Table ronde », *Outils fonciers modes d'emplois*, ADEF, Paris, 1990, p. 192.

en charge directement les aides particulières qu'elle veut attribuer à telle ou telle catégorie de la population. Cette première série de mesures a été lourde de conséquences. Elle a commandé par la suite la politique du logement, le blocage des loyers puis leur contrôle ayant eu pour conséquence de freiner la spéculation privée sur le marché immobilier.

2. Les principaux opérateurs de l'aménagement et de la construction

Trois catégories de professionnels interviennent directement sur le "marché foncier" : ceux qui transforment le foncier pour permettre l'urbanisation (les aménageurs) ; ceux qui construisent pour la vente (les promoteurs) ; ceux qui achètent pour utiliser ou pour revendre (les utilisateurs ou les marchands de biens). Dans cette section, on évoquera rapidement les deux premiers, la dernière catégorie ayant déjà été traitée dans le premier chapitre.

2.1 Les aménageurs

Les aménageurs ont pour mission de structurer et d'aménager les zones foncières. Ils travaillent directement ou en concession. Ils agissent sous des structures juridiques variées, permanentes ou temporaires, publiques ou privées.

En Chine, à partir de 1949, Mao Zedong, le président de la République, a invité les aménageurs soviétiques à urbaniser les villes chinoises. Mais à partir du milieu des années cinquante, l'épisode de la « révolution culturelle » a détruit presque toutes les données sur la discipline de l'urbanisme. Ce n'est qu'après cette catastrophe, lors de la remise en place, à la fin des années soixante-dix, du schéma directeur de l'urbanisme qu'il est apparu nécessaire à l'Etat de disposer d'un bras séculier pour l'aménagement du territoire et spécialement des grandes agglomérations. A cette fin, presque toutes les grandes villes chinoises ont créé leurs propres structures publiques

d'aménagement aussi bien au niveau de la province que de la municipalité : les Bureaux de l'urbanisme. Depuis les années quatre-vingt-dix, l'urbanisation est entrée dans une période florissante en Chine. Les organismes aménageurs ont évolué parallèlement sous la forme de sociétés d'économie mixte ou même de sociétés privées.

A partir du milieu des années quatre-vingt-dix, un établissement public à caractère commercial et industriel a été mis en place pour aménager le territoire. C'est le « Centre des Réserves Foncières (CRF) », qui a été créé progressivement dans les grandes villes chinoises. Durant plus de dix ans, les collectivités territoriales, y compris les districts, ont mis sur pied leurs propres établissements fonciers. Deux-mille établissements ont été créés au total pendant cette période. Leur mission est d'acquérir du foncier disponible non aménagé (friches industrielles, immeubles vétustes, casernes désaffectées, terres agricoles, etc.) pour les urbaniser sous la forme de zones d'habitation, de zones d'activités, d'équipements publics (crèches, écoles, terrains de sport), ou encore de zones commerciales, par le biais de cahiers des charges s'imposant aux acquéreurs. Le droit d'utilisation de ces terrains est ensuite revendu à des promoteurs ou utilisateurs privés (cf. infra. p. 297).

2.2 Les promoteurs immobiliers

« Les promoteurs sont ceux qui se livrent, à titre professionnel, à la conception, la réalisation et la commercialisation d'immeubles. Ce sont à la fois des industriels et des commerçants »¹⁸². En Chine, le métier de promoteur est relativement récent. Le terme n'était pas vraiment utilisé avant « la réforme et l'ouverture » de 1978. C'est une profession qui est née du besoin de construction qui est apparu pendant le passage de l'économie planifiée à l'économie de marché. Jusqu'à cette date, la construction s'opérait généralement à petite échelle de façon à satisfaire des besoins nécessaires d'utilisation. C'était le *danwei* qui faisait construire les immeubles en les confiant à un architecte et à un entrepreneur public.

¹⁸² Sélaudoux J.F., Rioufol J., « Le marché immobilier », *Que sais-je ?*, Puf, Vendôme, 2005, p. 29.

Tableau 86 - Nombre des promoteurs immobiliers de la Chine (1997-2006) et dans les villes étudiées en 2006

an	nombre	Entreprises de l'intérieur du pays			Promoteurs de HongKong, de Macao et de Taiwan	Promoteurs étrangers
		Total	Promoteurs publics	Promoteurs parapublics		
1997	21 286	17 202			1 989	2 095
1998	24 378	19 960	7 958	4 538	3 214	1 204
1999	25 762	21 422	7 370	4 127	3 167	1 173
2000	27 303	23 277	6 641	3 492	2 899	1 127
2001	29 552	25 509	5 862	2 991	2 959	1 084
2002	32 618	28 657	5 015	2 488	2 884	1 077
2003	37 123	33 107	4 558	2 205	2 840	1 176
2004	59 242	53 495	4 775	2 390	3 639	2 108
2005	56 290	50 957	4 145	1 796	3 443	1 890
2006	58 710	53 268	3 797	1 586	3 519	1 923
Beijing	3 035	2 687	133	29	208	140
Shanghai	3 255	2 813	293	122	269	173
Shaanxi*	918	887	88	19	21	10

Source : D'après le tableau 6-28, l'« Annuaire statistique de la Chine - 2007 », le Bureau National des Statistiques (BNS).

Note : Xi'an est le chef-lieu de la province de Shaanxi. (Voir aussi l'annexe X).

Selon le tableau ci-dessus, en 2006, il y a au total 58 710 promoteurs immobiliers en Chine. C'est la ville de Shanghai qui en compte le plus grand nombre, avec 3 255 promoteurs. Sous ce terme général, on trouve des entreprises très diverses, depuis le promoteur individuel jusqu'aux grosses sociétés. Parmi ces dernières, on distingue les promoteurs publics et les promoteurs privés. Parmi les promoteurs publics, on peut citer celui de Beijing (le Groupe du développement urbain de Beijing : le Tianhong Group) et celui de Shanghai (le Groupe du développement urbain de Shanghai : Lujiazui Group). A l'image du Vanke Group, les promoteurs parapublics et les sociétés d'économie mixte ont réalisé un grand nombre d'opérations immobilières dans les grandes villes ces dernières années. Parmi les promoteurs privés, les détenteurs de capitaux de HongKong, de Macao, de Taiwan et de l'étranger représentent environ 10,2 % des promoteurs privés (leur nombre était évalué à 5 442

en 2006).

Grâce à l'apparition des promoteurs, la construction est devenue progressivement en Chine une activité professionnelle, activité qui va de la recherche de terrains à bâtir jusqu'à la vente des immeubles neufs, en passant par l'élaboration de projets techniques et de plans de financement. Le promoteur peut être un prestataire de services qui, pour financer un programme, recherche des investisseurs susceptibles de participer à l'opération. D'autres promoteurs, qui sont généralement des filiales de grandes sociétés, agissent avec des fonds propres et avec des financements bancaires. D'après le tableau ci-dessous, en Chine, la surface des terrains construits par les promoteurs immobiliers en 2006 représente quatre fois celle de 1997 et le montant d'achat sur les terrains constructibles a été multiplié par treize en dix années de développement du marché.

Tableau 87 – Les surfaces d'utilisation du sol achetées et construites de la Chine par les promoteurs immobiliers (1997-2006) et celles sur les villes étudiées en 2006

an	Surface du sol construit dans l'année (ha)	Frais total des "terrains" achetés (milliards de yuans)	Surface du sol attendant la construire (ha)	Surface des "terrains" achetés dans l'année (ha)
1997	7 371,3	24,76	17 670,1	6 641,7
1998	7 730,1	37,54	13 530,7	10 109,3
1999	9 319,6	50,00	13 505,2	11 958,9
2000	11 666,1	73,39	14 754,8	16 905,2
2001	15 315,8	103,88	14 582,1	23 409,0
2002	19 416,0	144,58	19 178,7	31 356,8
2003	22 166,3	205,52	21 782,6	35 696,5
2004	19 740,2	257,45	39 635,3	39 784,7
2005	22 676,2	290,44	27 522,0	38 253,7
2006	27 128,4	331,80	37 523,7	36 573,6
Beijing	840,5	6,03	1 906,5	295,0
Shanghai	250,7	9,40	575,8	524,6
Shaanxi	393,7	10,82	352,7	460,3

Source : d'après le tableau 6-30, de l'« Annuaire statistique de la Chine - 2007 », BNS.

En Chine, les promoteurs bien introduits pour obtenir des terrains et des permis de construire, et pour lesquels le crédit est facile, peuvent vendre sur plan en faisant payer d'avance les acheteurs¹⁸³. Cette facilité du crédit est devenue aujourd'hui un grand problème sur le marché immobilier. Les « 15 mesures d'Etat »¹⁸⁴ imposent en conséquence à l'ensemble des promoteurs d'investir des fonds propres à hauteur de 35% du total de l'investissement au minimum. En deçà de ce niveau, la banque ne peut pas leur accorder un crédit. Pourtant le niveau moyen des fonds propres des promoteurs est compris entre 20 et 25%¹⁸⁵. En effet une grande partie des banques consent le prêt aux promoteurs en violant le règlement de l'Etat. Dans le tableau ci-joint, on trouve les dix promoteurs les plus puissants de la Chine en 2008, qu'ils soient publics, parapublics ou privés.

Tableau 88 - Liste des 10 promoteurs le plus puissants de la Chine, 2008

Ordre	Promoteurs
n° 1	Vanke Group, (China Vanke Co., Ltd.), parapublic, Shenzhen,
n° 2	Overseas Group, (China Overseas Land and Investment Ltd.), nationale, Hongkong
n° 3	Hopson Group, (Hopson Development Holdings Ltd.), privée, Hongkong,
n° 4	Poly Group, (Poly Real Estate Group Co., Ltd.), nationale, Beijing,
n° 5	Shoukai Group, (Beijing Capital Development Holding (Group) Co., Ltd.), nationale, Beijing,
n° 6	Hengda Group, (Evergrande Real Estate Group Ltd.), parapublic, Guangzhou,
n° 7	Country Garden, (Country Garden Holding Co., Ltd.), privée, Feshan,
n° 8	Greentown, (Greentown real estate Group Co., Ltd.), privée, Honkong,
n° 9	Wanda Group, (Dalian Wanda Group Co., Ltd.), parapublique, Dalian, et Dahua Group, (Dahua Group Co., Ltd.), parapublic, Shanghai,

Source : D'après le « Rapport d'études sur TOP 100 des entreprises immobilières de la Chine, 2008 », 9 juillet 2008, <http://www.zgdc.com/main/2008-07/6972.htm>.

Note : parapublic (*minying*)

¹⁸³ Rey-Lefebvre I., « Pékin découvre la propriété et la copropriété », *Le Monde*, 19 avril 2004, p. 4

¹⁸⁴ L'« avis visant à harmoniser la composition de la production et à stabiliser le prix des logements », a stipulé au 24 mai 2006.

¹⁸⁵ Jia H. F., « Les fonds propres des promoteurs immobiliers ne représentent que 20 à 25 % par rapport au total de l'investissement du projet », *21st Century Business Herald*, 16 mai 2007, p. 6.

L'autre problème est lié au prix de revient des constructions immobilières. Au milieu de 2006, il y a eu un grand débat sur le taux de profit de l'immobilier. Plusieurs grands promoteurs se sont justifiés en expliquant au public que le taux de profit du développement immobilier plafonne à 7,7 %. Mais le grand décalage entre le prix de revient et le prix de vente des constructions ainsi que l'apparition récente de milliardaires parmi les promoteurs contribuent à jeter un doute sur ces affirmations.

Tableau 89 - Prix de revient de construction et prix moyens de vente sur divers types de production immobilière de Shanghai, 2006

		(yuan/m ²)
	Prix de revient de construction	Prix moyens de vente
Logements	2 963	7 039
Villas et logements de luxe	5 198	10 835
Bureaux	6 593	12 078
Commerces	3 432	6 479
Autres	2 546	5 580
Tous les types	3 089	7 196

Source : D'après l'« Annuaire statistique de la Chine - 2007 » et l'« Annuaire statistique de Shanghai – 2008 ».

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Depuis le début des années quatre-vingt, en Chine, la demande de terrains constructibles pour l'accueil de logements, d'industries, d'installations hydrauliques ou encore les services du transport s'est excessivement accrue au gré du processus de développement socio-économique. La dimension des terrains consommés par la construction urbaine s'est considérablement élargie, générant de plus en plus de conflits entre la demande et l'offre foncière.

Après l'analyse des besoins rigides sur l'utilisation du foncier en Chine et dans les villes étudiées (chiffres sur le volume de construction et de projection et sur la hausse de la valeur foncière), on a mis l'accent dans cette deuxième partie sur quelques problématiques concernant l'offre foncière. Quatre types d'enjeux se manifestent tout particulièrement dans ce domaine :

- Le premier réside dans l'expropriation aveugle par les collectivités territoriales des terrains à usage agricole destinés à devenir constructibles pour satisfaire les intérêts économiques locaux. Cette pratique représentait un risque fondamental pour la sécurité alimentaire et le développement socio-économique national à long terme.
- Le second repose sur la réhabilitation de la ville ou le renouvellement urbain, domaines dans lesquels les collectivités territoriales pratiquent presque exclusivement la démolition et la reconstruction. La démolition permet de créer de nouveaux droits d'utilisation sur des terrains bien localisés et plus cotés, tandis que la reconstruction attire de nouveaux investissements, pourvoyeurs de fiscalité et revenus.
- Le troisième enjeu réside dans la rétention foncière entretenue par les promoteurs immobiliers, phénomène qui aggrave les pressions et les conflits entre la demande et l'offre du terrain, accroît la pénurie des terrains constructibles et engendre des dysfonctionnements dans les mécanismes d'ajustement du "marché foncier"...

- Enfin, l'offre foncière pour le marché immobilier, en ne prenant pas en compte les divers types de logements, ne répond pas efficacement à l'ensemble de la demande et tend au contraire à aggraver le déséquilibre entre l'offre des logements de haut standing et les demandes générales pour des logements de standing ordinaire. De plus, la responsabilité sur l'offre foncière pour construire les logements sociaux a longtemps été confisquée par les collectivités territoriales, ce qui a beaucoup menacé la cohésion sociale des villes chinoises.

A la suite de l'analyse des problématiques fondamentales qui émergent au cours de la dynamique foncière, de l'aménagement et du développement urbain, nous avons abordé la réglementation adoptée par l'Etat avec la coopération des collectivités territoriales dans le but de résoudre ces problèmes et de stabiliser le fonctionnement du "marché foncier". Les politiques foncières sont devenues de plus en plus ambitieuses, conséquence notamment d'un consensus qui se construit depuis le début des années deux-mille entre le pouvoir central et le pouvoir territorial. Ces deux acteurs restent centraux dans l'animation de la dynamique foncière. C'est toujours l'Etat qui doit assurer les intérêts nationaux, les collectivités étant chargées pour leur part de prendre en compte les intérêts locaux. Cette évolution s'engage durant plusieurs années par la promulgation de nouveaux règlements et de nouvelles lois sur le foncier, dont l'efficacité est plus ou moins avérée. Certains des outils juridiques et opérationnels mis en place par les pouvoirs publics seront abordés plus précisément dans la troisième partie.

TROISIÈME PARTIE

LES RÉGIMES ET LES OUTILS MAJEURS LES PLUS RECENTS POUR CONTRÔLER L'UTILISATION DU FONCIER

Chapitre 6

Renouvellement de quelques règlements fonciers importants

Chapitre 7

Vers de nouveaux outils d'aménagement urbain

Conclusion de la troisième partie

Introduction

Afin de construire une base des connaissances élémentaires et systématiques en matière de régimes fonciers de la Chine et d'analyser les problématiques plus courantes liées aux processus de l'offre foncière et de l'utilisation du sol, il est indispensable de s'intéresser aux nombreux règlements, législations, outils juridiques, etc., qui soutiennent essentiellement une évolution de la gestion foncière sous le macro-contrôle de l'Etat chinois, notamment à partir de fin 2004.

Parmi ces législations, lesquelles sont les plus importantes ? Quels sont leurs aspects intéressants pour nos recherches ? Seule la « Loi sur la gestion foncière », a été précitée comme une partie de la base de nos connaissances. Il convient encore de tirer au clair des perceptions floues sur ces régimes ou outils juridiques, afin de parfaire et nourrir notre savoir-faire. Pour éviter d'alourdir trop ce sujet, nous nous limiterons dans cette troisième partie aux études sur seulement quelques règlements et outils majeurs, qui concernent la base de la gestion foncière des pouvoirs publics chinois.

Chapitre 6

Renouvellements de quelques règlements fonciers importants

- 1. Le premier macro-contrôle le plus strict de l'Etat sur le foncier, après 2004**
- 2. L'examen spécial de la procédure de cession du droit d'utilisation du sol**
- 3. Interdiction de l'obtention du bail du droit d'utilisation du sol sous une forme déguisée**
- 4. Confirmation des intérêts privés sur le droit d'utilisation du sol par la « Loi sur les droits réels »**

CHAPITRE VI

-

RENOUVELLEMENTS DE QUELQUES RÈGLEMENTS FONCIERS IMPORTANTS

L'analyse des politiques foncières diffère selon les contextes sociopolitiques locaux, leur évolution, mais aussi selon un certain nombre d'aspects profondément enracinés dans une société : son histoire, ses coutumes, ses traditions, ses systèmes de valeur etc. Mais, dans le système urbain chinois, Shanghai fait figure de laboratoire d'idées, d'innovation qui sont vite transférées à Beijing. Si les expérimentations réussies à Shanghai se révèlent positives, elles ont des chances d'être étendues ensuite non seulement vers la capitale, mais aussi vers toute la Chine.

« Une autre tendance est représentée par le fait que la législation promeut la décentralisation des décisions sur le domaine foncier en faveur de l'administration foncière. Ceci sert à rendre l'administration foncière plus accessible aux utilisateurs des sols, plus complète et efficace et capable de combattre les abus de pouvoir et la corruption. » ¹⁸⁶

Ce chapitre fait le résumé ou l'analyse sur une loi et quelques circulaires plus importantes. Ce sont les règlements les plus récents qui indiquent la direction et le chemin du développement des régimes fonciers de la Chine.

¹⁸⁶ Oosterberg.T, *Système d'administration*, <http://www.landcoalition.org/pdf/wbtsaaff.pdf>,

1. Le premier macro-contrôle le plus strict de l'Etat sur le foncier, après 2004

« Actuellement, en Chine, la quantité totale d'utilisation des terrains constructibles s'accroît extrêmement vite ; l'énorme quantité de terrains destinés à l'industrie a fait l'objet de la cession du droit d'utilisation du sol à un prix trop modique ; l'occupation arbitraire des terrains cultivés, ne peut pas être évitée. Evidemment, la tâche de sauvegarder les ressources foncières affronte de très grandes difficultés. » indique le responsable du Ministère du Territoire et des Ressources (MTR). Néanmoins, l'objectif du développement durable socio-économique demande obligatoirement de prendre les dispositions gestionnaires les plus strictes. Il semble urgent de renforcer sérieusement le contrôle sur le foncier.¹⁸⁷ Le 5 septembre 2006, la « Circulaire du Conseil des Affaires d'Etat (CAE) visant à renforcer le macro-contrôle sur le foncier » fut promulguée. Elle impose aux collectivités territoriales et à leurs organismes des obligations sur les huit grands aspects suivants :

- Préciser davantage les responsabilités sur la sauvegarde des terres cultivables ;
- Assurer obligatoirement la vie nécessaire des paysans après l'expropriation de leur terrain ;
- Régler la gestion sur les recettes et les dépenses des revenus de la part de cession du droit d'utilisation du sol ;
- Rationaliser les stratégies fiscales sur l'utilisation du terrain constructible ;
- Dresser le standard du prix plancher des terrains industriels ;
- Interdire de transformer les terrains agricoles en terrains constructibles sans la permission administrative ;
- Renforcer l'examen et la surveillance sur la gestion foncière ;

¹⁸⁷ Ke P., « CAE veut garder strictement les ressources foncières sur huit aspects », 6 septembre 2006, *Shanghai Securities News*, p. A1.

- Pénaliser sérieusement les actions foncières illicites en cas d'infraction aux règlements et lois.

En fait, cette circulaire est un premier macro-contrôle plus strict de l'Etat chinois, à partir de la limite du « 31 août 2004 ». Il convient de l'analyser et de la résumer selon les quatre aspects suivants :

- Sur le **renforcement des fonctionnements gouvernementaux** : les responsables des collectivités territoriales doivent assumer leurs responsabilités sur la quantité réservée de terrains cultivés et la mise en pratique deux plans locaux : Plan Général d'Utilisation du Sol (PGUS) et Plan Annuel d'Utilisation du Sol (PAUS). Pour les personnes ayant subi des dommages à cause de l'expropriation foncière, le principe en faveur du relogement et de la compensation est de leur assurer leurs conditions de vie précédentes et leurs moyens de subsistance durable.
- Sur l'**utilisation intensive de terrains** : sans la permission administrative, il est interdit de réaffecter les terrains agricoles aux terrains constructibles. Ainsi, il faut punir sérieusement « l'expropriation de terrains sous la forme de location » (*yi zu dai zheng*). Visant les terrains industriels dont le sujet est plus sensible, le CAE demande alors que chaque collectivité territoriale dresse leur standard unitaire en matière de prix plancher pour le droit d'utilisation des terrains industriels.
- Sur la **gestion fiscale en matière de foncier** : la gestion des revenus globaux de cession du droit d'utilisation du sol doit désormais être distinguée selon la part des recettes et des dépenses. Ces revenus doivent être encaissés au Trésor local et s'incorporer complètement dans le budget local. De plus, il faut augmenter le standard des coûts d'utilisation des Nouveaux Terrains Constructibles (NTC), la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain (TUTU) et la Taxe d'Occupation des Terres Cultivées (TOTC).
- Sur l'**application des lois en toute rigueur** : le CAE demande de renforcer l'examen et la surveillance sur la gestion foncière, d'accroître la pression pour examiner les affaires sur l'utilisation foncière transgressant la loi ou ses dispositions. Le Ministère de la Supervision (MS) en jonction avec le MTR déclencheront une opération spéciale visant à examiner les actions illégales sur les

éléments fonciers : l'allocation foncière illicite, l'utilisation foncière sans autorisation, l'utilisation des terrains dont la dimension réelle dépasse ce qui est autorisée, la vente du droit d'utilisation du sol à un prix trop bas, etc. Néanmoins, les collectivités territoriales doivent en premier lieu tenter de déterminer elles-mêmes leurs irrégularités.

2. L'examen spécial de la procédure de cession du droit d'utilisation du sol

Les principales infractions aux lois sur le foncier sont quasiment toutes causées par les collectivités territoriales. A cause de l'opacité du marché, les intérêts potentiels portés par les transactions du droit d'utilisation du sol sont en fait l'origine de la corruption des collectivités territoriales et l'un des éléments de la hausse des prix du logement. Beaucoup de collectivités territoriales ne diffusent leur programme de cession du droit d'utilisation du sol qu'au milieu de l'année. Même à Beijing, où le "marché foncier" est le plus développé de la Chine, le niveau ouvert sur les informations de l'offre foncière et les transactions en cours sont encore très loin de ce que la loi demande. Selon les époques, que ce soit majoritairement par Accord avant 2004, par Adjudication après le « 31 août 2004 », ou par Appel d'offre après le nouveau macro-contrôle sur le foncier en 2006, l'objectif poursuivi a été d'obtenir une transparence des transactions sur le droit d'utilisation du sol.

Le 8 août 2007, cinq ministres¹⁸⁸ ont diffusé conjointement la « Circulaire visant à développer l'examen spécial sur la cession du droit d'utilisation du sol de propriété étatique ». Ce décret demande que chaque collectivité territoriale effectue l'examen spécial sur toutes les affaires de cession du droit d'utilisation du sol pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007. Les contenus majeurs de cet examen sont les suivants :

¹⁸⁸ Ministère de la Supervision (MS), Ministère du Territoire et des Ressources (MTR), Ministère des Finances (MF), Ministère de la Construction (MC), Commission Nationale des Comptes (CNC).

- **sur les circonstances d'aménagement du terrain**

Est-ce que, avant la mise sur le marché du droit d'utilisation d'un terrain, l'organisme d'administration sur l'aménagement urbain et rural, le Bureau de l'urbanisme, constatent toutes les conditions d'aménagement et les documents graphiques corrélatifs, conformément au Plan local d'urbanisme ? Est-ce que ces conditions déterminent les aspects suivants sur le terrain en attendant la cession du droit d'utilisation du sol : superficie, mode d'emploi du terrain, COS, densité de construction, nombre de place de parking, situation de l'entrée et de la sortie principale, ratio d'espace vert, équipements publics essentiels et infrastructures municipales exigés, bornes des bâtiments, délai de travaux, etc. ? Est-ce que tous ces éléments susmentionnés sont marqués correctement sur les documents fournis ?

- **sur la légitimité du mode de l'offre foncière**

Est-ce que les terrains alloués s'accordent à la « Liste de l'utilisation du terrain par Allocation » ? Est-ce que la cession par Accord est dans la catégorie permise par l'Etat ? Est-ce que la destination des terrains offerts correspond aux régimes de l'utilisation du foncier ?

- **sur la normalité du processus de l'offre foncière**

Est-ce que la cession du droit d'utilisation du sol s'accorde au processus promulgué ? Est-ce que le programme, la notification et le résultat de la cession sont tous publiés, conformément aux règlements, sur le site Internet du "marché foncier" de la Chine (www.landchina.com) ? Est-ce que le prix plancher de cession se constate après une estimation professionnelle et une décision collective ? Est-ce que le montant final de cession du droit d'utilisation du sol dépasse le prix liminaire ou le prix plancher ? Est-ce que la passation du « Contrat de cession du droit d'utilisation du sol de propriété étatique » se conforme aux règlements ?

- **sur le paiement du prix de cession du droit d'utilisation du sol, la gestion et les dépenses de cette partie de revenu**

Est-ce que la collectivité territoriale perçoit ces frais de cession à date fixe et à somme pleine selon le Contrat ? Est-ce qu'il y a la déduction ou la permission de délai sur ce paiement ? Est-ce que la collectivité territoriale essaie de "retourner" une partie

de ces frais à l'acheteur (l'utilisateur), en faisant passer l'opération pour un prêt à l'acheteur ? Est-ce que les revenus de cession du droit d'utilisation du sol de 2005 et de 2006 sont tous encaissés au compte de finance propre et de Trésorerie d'Etat, conformément aux règlements de l'Etat ? Est-ce que cette partie de revenus de 2007 sont tous encaissés à la Trésorerie locale ?¹⁸⁹ Est-ce que les actions de percevoir, gérer et dépenser ces revenus sont faites conformément aux règlements corrélatifs ?

- **sur les circonstances d'utilisation du terrain après l'offre foncière**

Existe-t-il la possibilité de changer arbitrairement les conditions d'aménagement exigées, comme l'emploi du terrain, le COS, etc. ? Pour obtenir la permission de changer l'une de ces conditions, est-ce que l'utilisateur paye corrélativement pour ce changement, à la suite d'une nouvelle passation du contrat ? Existe-t-il la possibilité, qui serait critiquable, de changer l'usage d'un terrain de construction de logements sociaux, en un terrain de construction de logements privés ?

3. Interdiction de l'obtention du bail du droit d'utilisation du sol sous une forme déguisée

Le 28 septembre 2007, une circulaire nommée « Règlements sur les cessions du droit d'utilisation du terrain constructible de propriété étatique par Appel d'offre, par Adjudication ou par Affichage » a été promulguée par le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR). Les problèmes soulevés par cette circulaire sont les suivants :

- Dans le but de renforcer le macro-contrôle de l'Etat et de favoriser la compétition du marché, il faut empêcher la spéculation des promoteurs qui accaparent et stockent les terrains fonciers avec un faible investissement.

¹⁸⁹ D'après la « Circulaire visant à normaliser la gestion sur les recettes et dépenses en matière de cession du droit d'utilisation du sol de propriété étatique », mis en œuvre le 1^{er} janvier 2007, désormais, les recettes et dépenses des revenus de cession du droit d'utilisation du sol doivent toutes être soumises à la gestion du budget des fonds locaux. Les revenus doivent être tous encaissés à la Trésorerie locale, alors que les dépenses sont gérées par le budget des fonds locaux.

- En ce qui concerne les risques bancaires, interdire aux promoteurs d'obtenir le bail ou le bail partiel du droit d'utilisation du sol s'il ne paye pas le montant total de cession.
- Afin de garantir les droits et intérêts des personnes qui achètent le logement, il faut gérer le risque que le promoteur vende les logements, mais ne s'acquitte pas du montant total de la cession concernée.

Au cours de ces dernières années, il est très courant que le bail du droit d'utilisation du sol puisse se sectionner et être obtenu partiellement. Le promoteur ne verse qu'une partie du montant d'utilisation du sol pour avoir une partie du bail, puis il peut utiliser ce bail et demander le prêt sur hypothèque pour faire circuler les capitaux. Il en résulte souvent le paiement en retard du montant total du bail et ceci génère des risques financiers qui ne favorisent pas le développement du marché immobilier. D'après ces règlements, désormais, le cessionnaire n'obtiendra le bail du droit d'utilisation du sol, qu'après avoir payé le montant total. Il n'est plus permis de délivrer le bail sectionné avec seulement une partie du paiement. Il n'est plus permis non plus le démembrement d'un terrain dont le droit d'utilisation est cédé en monobloc. Il s'ensuit que le promoteur qui obtient le droit d'utilisation du sol peut payer en plusieurs fois selon le contrat, mais la collectivité territoriale ne doit pas lui délivrer le bail avant qu'il ne s'acquitte de l'arriéré.

De plus, le MTR ajoute spécialement un article dans cette circulaire, qui interdit strictement les clauses additionnelles ayant vocation à limiter les participants. Il stipule que toutes les personnes physiques, toutes les personnes juridiques ou tous les organismes de la République Populaire de Chine, peuvent demander à participer aux cessions publiques du droit d'utilisation des terrains constructibles de propriété étatique, exception faite de ceux qui, en vertu de la loi, ne sont pas autorisés.

4. Confirmation des intérêts privés sur le droit d'utilisation du sol par la « Loi sur les droits réels »

Adoptée le 16 mars 2007, lors de la 5^e session du 10^e congrès de l'Assemblée Populaire Nationale (APN), la Loi sur les droits réels de la République Populaire de Chine (RPC) est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007.

Sur le renouvellement du droit d'utilisation du sol

D'après l'article 149 de la Loi sur les droits réels, « l'expiration d'un mandat du droit d'utilisation du sol, en ce qui concerne l'habitat, le renouvellement et la prolongation de la durée de ce droit sont automatiques. En ce qui concerne le cas où l'habitat n'est pas concerné, il faut voir la loi corrélatrice. »

Il s'ensuit, pour le renouvellement du droit d'utilisation du sol, qu'on distingue les terrains concernés en deux grandes catégories : terrains pour l'habitat, terrains où l'habitat n'est pas concerné. Les utilisateurs de ces deux types de terrains s'appellent donc respectivement : habitants et commerçants, termes qui distinguent immédiatement leurs différences naturelles. Par exemple, pour les commerçants, une boutique commerciale est un mode d'exploitation, mais n'est pas l'objectif final de la vie ; mais pour les habitants, un logement personnel est en fait une base nécessaire d'une vie stable. Il est donc convenable de distinguer le droit d'utilisation du sol entre ces deux types de terrains de différente nature.

Sur les intérêts publics

D'après l'article 42 de la Loi sur les droits réels, « soumis à la demande des intérêts publics, les terrains de propriété collective, l'immobilier de l'individu et de l'entreprise, peuvent être expropriés, en tenant compte des droits et des processus conformément à la loi ».

Sur les terrains de propriété collective, il faut verser les frais de compensation en tenant compte de la loi. Ils comprennent les frais compensatoires pour la terre, l'allocation pour la réinstallation des paysans et, en cas d'occupation de terres mises en culture, les frais de compensation pour la récolte perdue et pour la suppression

d'autres droits ou avantages éventuels qui étaient attachés au terrain en question. Ils impliquent également de distribuer les frais de couverture sociale aux paysans expropriés, leur garantir les possibilités d'une vie normale, et de protéger leurs droits et intérêts législatifs. Pour l'immobilier privé ou de l'entreprise, les frais de compensation à cause de démolitions et de réinstallations doivent être versés conformément à la loi, et simultanément les intérêts légitimes des personnes expropriées doivent être pris en considération ; en ce qui concerne le logement privé, il faut assurer aux personnes des conditions d'habitat ordinaire après l'expropriation. Aucune collectivité ou personne ne peut s'approprier, détourner, partager, ou retenir ces frais.

Depuis plusieurs années, les grands projets de construction qui nécessitent souvent d'exproprier une immense surface de terrains étaient mis en œuvre dans toute la Chine, au nom des intérêts publics très variés, par exemple, la « cité universitaire », le « club de golf », le « parc de haute-technologie », etc. Mais la « Loi sur la gestion foncière » ne détermine pas encore ce qu'est l'intérêt public. En effet, depuis la demande des conseils aux publics pour l'élaboration de la « Loi sur les droits réels » entre 1998 et 2005, autour de la définition de « l'intérêt public », il existe toujours deux types d'opinions :

- Une opinion soutient que : visant à lutter contre l'abus du pouvoir des collectivités publiques et pour défendre les droits légitimes des personnes expropriées, il est nécessaire de bien définir ce terme.
- Une autre opinion indique que : la vie réelle contient les circonstances concrètes extrêmement complexes, d'où la difficulté de définir ce terme. Ainsi, ce n'est pas la mission importante de la « Loi des droits réels ».

En fait, conformément à la loi, l'expropriation foncière s'explique par les besoins des intérêts publics, notamment en ce qui concerne les terrains des collectivités rurales. En l'absence d'une définition sur « les intérêts publics » promulguée par la loi, la sauvegarde de terrains arables et d'intérêts paysans ne s'assurera pas définitivement. L'organe législatif se doit de prendre une décision urgente sur ce problème afin de conduire aux dispositions les plus rationnelles.

Chapitre 7

Vers de nouveaux outils d'aménagement urbain

- 1. Les plans d'utilisation du sol – de l'évolution d'un outil technique à une opération gestionnaire publique**
- 2. Le système de réserves foncières chinois**
- 3. Le recensement du patrimoine foncier et l'enregistrement cadastral**
- 4. Interrelations entre des outils fiscaux et politiques foncières**

CHAPITRE VII

-

VERS DE NOUVEAUX OUTILS D'AMÉNAGEMENT URBAIN

Outre les règlements et les lois qui composent structurellement le système juridique sur la gestion et l'utilisation foncière, il existe des outils qui sont en réalité utilisés lors des opérations d'aménagement urbain. En Chine, à la suite d'une évolution des régimes fonciers, les anciens outils s'améliorent, en accompagnant l'émergence des nouveaux.

Ce dernier chapitre se concentrera sur quelques outils d'aménagement urbain, qui sont très importants pour les procédures d'utilisation du foncier. Parmi eux, les plans d'utilisation du sol du niveau national et de chaque niveau de collectivité territoriale doivent être en premier lieu mis en avant. Puis seront exposées les nouveaux outils sur le système des réserves foncières et celui du recensement et de l'enregistrement cadastral. Enfin, nous terminerons ce chapitre par les nouveaux engagements des outils de finance et de fiscalité.

1. Les plans d'utilisation du sol – de l'évolution d'un outil technique à une opération gestionnaire publique

Le plan d'utilisation du sol, est un terme qui peut associer tous les programmes d'utilisation du foncier, nationaux ou locaux, annuels ou à longue échéance, schématique ou détaillé. Normalement, il existe les documents suivants :

- Plan Général d'Utilisation du Territoire National (PGUTN), élaboré après la détermination du Schéma du PGUTN.
- Plan Annuel d'Utilisation du Sol (PAUS) de la Chine.
- Plan Général d'Utilisation du Sol (PGUS) des collectivités locales y compris le niveau du bourg, à long terme et à moyen terme.
- Plan Annuel d'Utilisation du Sol (PAUS) des collectivités territoriales y compris le niveau du bourg.

En Chine, le système des plans d'utilisation du sol se divise en cinq niveaux : l'Etat, les provinces, les municipalités, les districts et les bourgs. Dès que l'Etat ajuste son plan sur le territoire national, par exemple, PGUTN, les collectivités territoriales doivent modifier corrélativement leurs plans d'utilisation du sol locaux, soit PGUS et PAUS.

Les plans d'utilisation du sol sont aussi importants que le premier élément de la gestion foncière, et ont été modifiés à la suite de la réforme des fonctions de la gestion foncière en Chine. Les plans d'utilisation du sol reflètent les particularités des différentes étapes du développement socio-économique chinois.

1.1 L'évolution générale des plans d'utilisation du sol sur deux périodes économiques

Depuis 1986, date où la « Loi sur la gestion foncière » a demandé aux collectivités territoriales au dessus du niveau du district d'élaborer leur propre Plan Général d'Utilisation du Sol, pendant une période d'environ 15 ans, l'Etat chinois a dressé deux versions du Plan Général d'Utilisation du Territoire National (PGUTN) traversant deux périodes économiques différentes. Le premier est programmé pour la période entre 1986 et 2000, avec l'objectif d'**assurer le développement socio-économique**. Le deuxième est pour les années de 1996 à 2010, et son principe directeur est de **sauvegarder les terres cultivées**. D'une part, il en résulte actuellement les contenus majeurs de tous les types du plan d'utilisation du sol : les zones de différents modes d'emploi du terrain et ses normes, selon l'évaluation de la valeur foncière et l'analyse entre l'offre et la demande d'utilisation du sol. D'autre part, les plans d'utilisation du sol se transforment progressivement **d'un outil technique à une opération gestionnaire publique**. Pour élaborer une analyse de la question foncière, il convient d'analyser les changements et les particularités de ces deux périodes.

1.1.1 Sur les spécialités des plans d'utilisation du sol

Le caractère d'un régime public

Durant la première période, 1986-2000, les plans d'utilisation du sol dépendent de l'économie planifiée, car en Chine, notamment après 1995, l'économie planifiée a été transférée à l'économie de marché. Ces plans étaient élaborés comme un outil technique qui emploie les méthodes comme l'enquête et l'évaluation, pour dresser un projet d'utilisation du sol.

Durant la deuxième période, 1996-2010, à la suite du développement de l'économie de marché, les autorités publiques ont besoin plutôt d'un outil gestionnaire,

capable de programmer le volume de l'offre de terrains constructibles, de zoner les fonciers pour différentes affectations et de contrôler l'utilisation du foncier conformément aux règlements et aux conditions déterminées. C'est plutôt un outil tenant compte d'un régime public, qui est en vue d'harmoniser, d'encourager et de contrôler les actions sur le foncier.

Les échelons administratifs

Trouvant leur origine dans le système de l'économie planifiée, les plans d'utilisation du sol selon chaque niveau administratif ont peu de différences naturelles, en raison du caractère trop centralisé de cette période. Ils existent uniquement pour faciliter le contrôle du pouvoir central et la mise en application des plans de l'Etat, mais ils ne servent que difficilement à présenter les intérêts et les contradictions de chaque collectivité territoriale.

Du point de vue d'une gestion publique, chaque collectivité territoriale possède différentes sphères d'attributions et des intérêts respectifs. Evidemment, leurs plans d'utilisation du sol doivent être différents sur les contenus, les éléments clés, les fonctions et les moyens d'application. Par exemple, ceux de l'Etat et de provinces sont de caractère stratégique, avec des macro-principes, mais ne peuvent pas être appliqués à la réalité directement ; ceux des municipalités sont de caractère directif en favorisant la réalisation des plans de districts ; ceux des districts et des bourgs doivent être bien concrétisés avec un caractère applicable. Ce sont ces plans de municipalités, de districts et de bourgs qui doivent préciser les normes obligatoires, et qui en assurent finalement les exigences législatives et des judiciaires.

La complexité

Théoriquement, l'utilisation du sol est en fait une action qui transforme les effets du développement socio-économique et environnemental sur les espaces. Traversant l'harmonisation et l'ajustement entre les relations d'utilisation du foncier, les plans d'utilisation du sol maintiennent les espaces en faveur de ces développements. Mais, actuellement en Chine, la prévision, l'analyse ou la conclusion sur la société et l'économie ne peuvent pas encore être bien assimilées par les contenus de ces plans.

1.1.2 Sur le mode d'élaboration et les contenus majeurs des plans d'utilisation du sol

Elaboration dominée par les collectivités territoriales

L'ancien mode d'élaboration des plans d'utilisation du sol est maîtrisé généralement par des experts et des techniciens, en analysant une série d'analyses qualitatives et quantitatives et de mesures techniques. Ce mode peut être scientifique et technique, et suivre le processus : données scientifiques → techniques → projets → exécutions. Mais, s'il est employé par les autorités administratives, il a une faible efficacité. Donc, dans le contexte de l'économie de marché, il faut qu'un mode d'élaboration soit maîtrisé par la collectivité territoriale. Cela peut se faire par ce procédé : d'après les besoins de la gestion des collectivités territoriales → proposer leurs objets gestionnaires → construire le projet faisable et fiable en combinant l'analyse scientifique et technique. Vu la complexité susmentionnée des plans d'utilisation du sol, la coordination entre les organismes publiques et la participation des publics sont également essentielles au processus de l'élaboration.

Elaboration des régimes applicables, un contenu plus important

Dans la première période, les contenus principaux des plans sont seulement l'appréciation et la prévision des circonstances entre la demande et l'offre foncière du futur. Mais, dans la deuxième période, les contenus ont évolué à l'appréciation sur l'utilisation durable du sol, l'élaboration des régimes et des dispositions en faveur de la mise en ordre des plans. C'est à dire que l'élaboration du plan met un accent particulier sur la possibilité de réalisation des régimes applicables.

L'objet clé : coordonner les intérêts fonciers entre divers détenteurs

Quand l'offre foncière permettait de satisfaire la demande générale, les plans d'utilisation du sol considéraient seulement les besoins des utilisateurs ; à la suite de l'intensification des conflits entre l'offre et la demande sur le foncier, l'objectif des plans d'utilisation du sol a eu surtout pour but d'ajuster la structure et la disposition entre différents modes d'emploi du terrain ; ainsi l'objectif des plans peut viser à équilibrer les relations entre les personnes qui ont des intérêts corrélatifs.

1.1.3 Au sujet du mode de gestion

Mettre autant d'importance sur la surveillance et l'appréciation de la mise en application des plans, que sur leur élaboration

L'exécution des plans d'utilisation du sol représente une mise en œuvre générale des mesures administratives, économiques, techniques, juridiques, etc. La surveillance de l'exécution du plan se fait par certains moyens comme l'enquête sur lieux et l'inspection de technique satellite, ce qui permet de poursuivre les états d'avancement. Puis, leurs effets réalisés sont donc devenus la base d'une appréciation des travaux. L'appréciation du plan se fait par la comparaison entre les objectifs des plans et leurs résultats réalisés, ces analyses nous fourniront des données réelles pour des modifications ou des rectifications futures des plans plus approfondies. Il convient de dire que tant qu'un plan est directif sous l'économie de marché, il n'est pas possible que ses objectifs soient tous réalisés précisément. L'appréciation de ces plans doit davantage faire attention à la direction et au niveau qu'atteindront ces applications.

Des mesures économiques aussi importantes que les mesures administratives

Durant deux périodes économiques de la Chine, le mode de gestion des plans d'utilisation du sol s'était transformé d'un mode administratif en un mode qui accumule les mesures administratives et économiques. Il s'ensuit que, la gestion est davantage « indirecte » au lieu de « directe », et que sa principale caractéristique n'est plus de « contrôler » mais de « servir » pour le développement socio-économique.

Harmoniser les relations entre différents échelons gestionnaires des plans

Les gestions sur les plans d'utilisation du sol se portent sur plusieurs aspects : l'élaboration, l'approbation et l'examen, la modification, l'exécution, etc. Etant données les différences de fonctions et de domaines d'attributions des différents niveaux de gestion foncière, les aspects gestionnaires susmentionnés qui appartiennent respectivement à chaque niveau de gestion foncière et fonctionnent de manière conjointe. Les trois premiers aspects sont maîtrisés par la gestion de l'Etat et

des provinces et le dernier doit être réalisé de part en part par les autres niveaux administratifs.

Renforcer la coordination entre les différentes catégories de planification

En Chine, il existe trois grandes catégories de planifications : les plans d'utilisation du sol, les plans d'urbanisme et les plans du développement de la socio-économie nationale. Chaque catégorie possède sa base de données, leur standard technique, le contenu particulier, et des capacités d'exécution. Certainement, une correspondance mutuelle entre elles est nécessaire. Mais, actuellement, les plans d'utilisation du sol, notamment les PGUS, que ce soit de l'Etat ou des collectivités territoriales, sont généralement en arrière de leurs plans d'urbanisme. Ce décalage empêche l'efficacité de leur fonction directive sur la procédure d'aménagement urbain.

Formuler les plans d'utilisation du sol par les lois et règlements

Au sein du système de l'économie du marché de la Chine, la gestion publique exige une administration conforme aux dispositions légales. Afin de défendre le prestige des plans d'utilisation du sol et d'assurer leur fonctions, il faut faire les lois et les règlements sur ce sujet. Actuellement, l'Etat pousse les provinces à élaborer leurs règlements locaux sur les plans d'utilisation du sol. Mais la tâche la plus importante est d'élaborer la « Loi sur les plans d'utilisation du sol »¹⁹⁰.

1.2 Deux « Schémas du Plan général d'utilisation du territoire national »

1.2.1 Une partie du contenu du « Schéma du Plan général d'utilisation du territoire national, 1997-2010 »

Le « Schéma du Plan Général d'Utilisation du Territoire National (PGUTN), 1997-2010 » dressé par le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR), a été

¹⁹⁰ Zhang Y., « Réflexions sur la troisième élaboration du Plan général d'utilisation du territoire national », 7 août 2008, http://tranbbs.com/news/cnnnews/Planning/news_28416.shtml

approuvé en avril 1999 par le Conseil des Affaires d'Etat (CAE). Il est l'édition rectifiée du Schéma du PGUTN (1986-2000), approuvé en février 1993. Leur contenu lié à nos recherches peut se résumer par quelques aspects.¹⁹¹

Durant la période programmée (1997-2010), il faut d'abord assurer les besoins d'utilisation du foncier pour les projets majeurs de construction en Chine. Pour les autres demandes, le principe est d'avoir la possibilité d'utiliser des terrains déjà urbanisés afin de garder un maximum des terres cultivées, de restreindre strictement l'échelle de construction des projets non-agricoles. Le volume global de Nouveaux Terrains Constructibles (NTC) doit être contrôlé inférieur à 3 408 000 hectares, dont l'occupation des terres cultivées doit être moins de 1 966 700 hectares, soit moins de 140 700 hectares par an. Afin d'assurer ces objectifs, il faut :

- en premier lieu contrôler l'étalement des zones résidentielles urbaines et rurales

En 2010, le niveau d'urbanisation de la Chine devrait atteindre 42-45%, la population urbaine atteindra 600 millions (fin 2007, ces deux chiffres sont respectivement 44,9% et environ 594 millions) ; la superficie d'occupation des terres cultivées à cause de l'étalement urbain devra être contrôlée dans 600 000 hectares ; à la suite de l'immigration rurale vers les villes et d'une méthode d'utilisation intensive du foncier, la superficie générale des zones résidentielles urbaine et rurale diminuera de 563 300 hectares, soit de 19 100 000 hectares en 1996 à 18 540 000 hectares en 2010. Les agglomérations urbaines s'étaleront sur 1 334 700 hectares alors que les rurales diminueront presque de 1 898 000 hectares.

- puis, aménager généralement l'utilisation du sol pour les projets majeurs de construction nationaux

Entre 1997 et 2010, les terrains destinés à l'industrie et les mines s'étendront de 533 300 hectares ; ceux destinés au transport et aux ouvrages hydrauliques seront accrus respectivement de 606 700 hectares et 1 233 300 hectares.

¹⁹¹ D'après le site Internet du MTR, http://www.mlr.gov.cn/zwgk/ghjh/200710/t20071017_88615.htm

1.2.2 Dresser un nouveau Schéma du « Plan général d'utilisation du territoire national, 2005 - 2020 »

En 2005, visant aux nouvelles situations strictes sur l'utilisation du sol, l'Etat avait commencé à dresser un schéma du PGUTN pour une nouvelle période, 2005-2020. Simultanément, en vue d'assurer leur efficacité juridique, le MTR a rédigé les « Règlements sur les plans d'utilisation du sol ».

« Le PGUTN tient catégoriquement à la force de la loi. Aucune personne ne pourra le modifier, dès qu'il est promulgué et entré en vigueur. »¹⁹² Le MTR a proposé quelques nouveaux principes pour ces travaux. L'idée principale est toujours de « sauvegarder strictement les terrains cultivés, surtout les champs cultivés expressément protégés ».

Durant ces quelques années du développement, le niveau d'urbanisation a sans cesse augmenté. Au contraire de ce qui a été prévu dans le Schéma du PGUTN (1997-2010), à la suite de la diminution des habitants ruraux, la surface des zones résidentielles rurales ne se réduit pas corrélativement. Comparée entre 2004 et 1996, la population rurale a diminué de 11%, mais la superficie des zones résidentielles des ruraux a augmenté de 1,7%¹⁹³. Il s'ensuit, en fait, encore une utilisation des terrains ruraux non-intensive. Le nouveau Schéma du PGUTN tiendra compte de l'ensemble des terrains urbains et ruraux, et essaiera de déterminer les objectifs et les suggestions stratégiques visant à contrôler strictement l'échelle de constructions et à optimiser la structure d'utilisation du foncier urbain et rural. Durablement, le MTR insiste pour lutter contre « l'expropriation » du droit d'utilisation du sol en défavorisant l'agriculture et en assurant les dommages des intérêts des ruraux.

Durant l'année 2006, le procédé sur l'élaboration du nouveau Schéma du PGUTN avait traversé progressivement trois phases différentes : établir un fondement du Schéma, promouvoir complètement les travaux, l'ajuster et l'augmenter. Juillet

¹⁹² Selon Sun Wensheng, l'ancien ministre du MTR, dans la réunion de la « Préparation pour l'élaboration du PGUTN » au 13 juillet 2005.

¹⁹³ « La Chine commence dresser un nouvel Schéma du PGUTN », 13 juillet 2005, *Legal Daily*, p.1.

2006, après plusieurs discussions et examens, le MTR avait achevé l'élaboration du Schéma du PGUTN à temps fixé, et en a rendu compte au CAE. Mais, le 6 septembre 2006, lors d'une réunion courante, le CAE a pris une décision surprenante, qui remet son autorisation à une date ultérieure, en demandant un schéma plus durable pour lequel il sera nécessaire de faire des études plus approfondies, en se préoccupant des éléments historiques, urgents et stratégiques sur l'utilisation du sol du futur.

Comment dresser un Schéma du PGUTN qui peut assurer le développement durable national et la vie des futures populations chinoises ? C'est une question qui a été sérieusement soulevée pendant la réunion. Une série de demandes ont été présentées dans cette réunion, où l'on peut déceler l'importance de la préoccupation de l'Etat. En fait, les points clés sont toujours concentrés sur sauvegarder obligatoirement « 1,8 milliard de mus de terres cultivées », réduire l'échelon d'utilisation des terrains constructibles, encourager le renouvellement urbain, restreindre l'étalement urbain, etc.

En réalité, le développement durable n'intéresse pas vraiment les collectivités territoriales. Leur espoir d'accélérer le développement local n'est en fait jamais si fort. Certaines d'entre elles estiment toujours que « c'est l'Etat qui fait le contrôle, nous ne nous occupons que du devoir du développement ». D'après les paroles de quelques collectivités territoriales, elles avaient déjà utilisé les normes d'utilisation du sol jusqu'en 2010, dont celles programmées par leur PGUS. Ainsi, quelques collectivités territoriales ont encore des normes territoriales, mais en réalité, il n'y a plus de terrains disponibles. Si l'on dit, qu'il y a encore des « terrains réservés », quelques collectivités territoriales vont nous répondre que « n'importe quel type de terrains, celui qui peut être utilisé et celui qui ne peut pas être touché, leur droit d'utilisation du sol est déjà vendu ». Il y a encore des collectivités territoriales qui disent ne pas pouvoir garder la « ligne rouge »¹⁹⁴. Il est très urgent de "forcer" les collectivités territoriales à développer une conscience du développement durable, en prenant en considération l'intérêt général et la préoccupation du pouvoir central sur la sécurité de

¹⁹⁴ Sauvegarder 1,8 milliard de mus (1 200 006,00 km²) de terres arables.

l'autonomie alimentaire du pays.

Enfin, après deux ans d'efforts, le 13 août 2008, le CAE a approuvé le Schéma du PGUTN (2006-2020), dans lequel les objectifs de sauvegarde des terres cultivées en 2010 et en 2020, sont respectivement de 1,818 milliard de mus (1 212 000 km²) et de 1,805 milliard de mus (1 203 000 km²).

1.3 Pour la mise en pratique des plans d'utilisation du sol

Afin d'assurer l'exécution du Schéma du Plan Général d'Utilisation du Territoire National (PGUTN), des Plans généraux d'utilisation du sol (PGUS) ou des autres plans d'utilisation du sol, une série de dispositions doit être engagée :

- Dès que le Schéma est ratifié par l'Etat, il possède donc la légitimité de la loi. Les collectivités territoriales sont dans l'obligation de l'appliquer sérieusement. Sous la direction et le contrôle du Schéma, les collectivités territoriales doivent corrélativement élaborer et ajuster leur PGUS, dans un certain délai. Le PGUS de grade suivant doit être élaboré selon celui de grade supérieur. Le PGUS de district et de bourg doit déterminer le mode d'emploi du terrain à chaque parcelle concrète. Si ces exigences ne sont pas respectées, les collectivités territoriales n'ont pas le droit d'approuver les nouvelles utilisations de terrains constructibles.
- Le PGUS doit être le premier règlement qui contrôle et dirige l'élaboration et la modification d'un programme sur l'utilisation du sol. Par exemple, pour dresser et modifier les plans d'aménagement urbain ou rural (cf. supra, p. 43), il faut se conformer aux limites et aux surfaces d'utilisation des terrains constructibles avec ceux qui sont fixés par les PGUS corrélatifs.
- Dès que le Schéma du PGUTN est approuvé par le CAE, il faut incorporer corrélativement les objectifs et les normes importantes du Plan du Développement de la Société et de l'Economie (PDSE) national. Les PGUS des collectivités territoriales doivent aussi s'inscrire dans leurs PDSE corrélatifs, afin de bien les mettre en œuvre.

- Dès que les PGUS de municipalité, de district et de bourg sont approuvés, il faut en informer le public, et de ce fait, accepter les surveillances du public au cours de la mise en application de ces plans.
- Les normes des PGUS doivent être réalisées au fur et à mesure par les plans d'utilisation du sol à moyen terme et par les plans annuels d'utilisation du sol.
- Afin de renforcer la gestion de l'utilisation des terrains agricoles, il faut appliquer sérieusement les politiques d'approbation sur la réaffectation de terrains agricoles, restreindre strictement le transfert des terrains à usage agricole aux terrains constructibles. En cas d'une réaffectation, il faut qu'elle soit conforme à la destination déterminée par les PGUS.
- Selon les PGUS, il faut encore renforcer l'approbation et l'examen de l'aménagement du territoire et le développement de terrains non encore utilisés, à la fois protéger l'environnement écologique.
- Selon les besoins du développement socio-économique et les stipulations de la « Loi sur la gestion foncière », il faut modifier, ajuster, améliorer, en temps opportun, les PGUS.
- Afin d'assurer un équilibre fluide sur le volume global de terrains cultivés, l'autorité de province doit rendre compte, chaque année, à l'organisme compétent du CAE, du volume total de ses terrains cultivés. Au cas où les terres cultivées auraient diminué dans une période limitée, il faut que cette collectivité territoriale recrée la même surface et qualité de terrains cultivables, en remplaçant le manque. En même temps, un mécanisme demandant la responsabilité de fonctionnaires se met en place. La capacité de sauvegarder les terres arables et d'assurer l'utilisation intensive des fonciers sera considérée comme l'un des standards importants pour mesurer les effets d'administration des collectivités territoriales.
- En répondant aux exigences de l'économie de marché socialiste, il faut dresser encore des lois et règlements correspondants à la « Loi sur la gestion foncière ».
- Enfin, il faut bien employer les mesures techniques et scientifiques, comme le télé-sondage sur l'utilisation du foncier, afin de renforcer la surveillance sur la réalisation des plans d'utilisation du sol.

2. Le système de réserves foncières chinois¹⁹⁵

Les réserves foncières sont un procédé mis en opération par un établissement professionnel public, soit normalement l'administration des ressources foncières des collectivités territoriales et le Centre des Réserves Foncières (CRF), sur la planification des réserves foncières, l'acquisition du droit d'utilisation du sol en question, en vertu des lois, l'organisation de la 1^{ère} phase d'aménagement du terrain en assurant une offre durable des terrains réservés pour le "marché foncier" par les collectivités territoriales. Cette formule se veut en faveur de l'utilisation du sol et l'offre foncière durable. « Par exemple, le CRF de Shanghai mène la tâche de l'investissement et de mise en qualité des terrains sur les bancs de sable et de vase et des friches, etc., en transformant ces terrains pour qu'ils soient constructibles dans le futur », a confirmé monsieur LI Li, directeur général du Groupe Foncier de Shanghai, et directeur de la Commission professionnelle des Réserves foncières de Shanghai.

2.1 Un règlement national approuvé par l'Etat en novembre 2007

A partir de 1996, date à laquelle le premier établissement des réserves foncières s'était établi à Shanghai, jusqu'en 2007, plus de 2 000 villes et districts ont élaboré progressivement leur système de réserves foncières¹⁹⁶. Durant onze ans de développement, ce nouveau système s'est amélioré. Mais, avant 2007, il n'y avait que quelques règlements locaux, et il manquait toujours un arrêté unitaire pour toute la Chine. Enfin, en synthétisant toutes les expériences pratiques, le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR) avec le ministre des Finances (MF) et la Banque Populaire de Chine (BPC) a promulgué, le 19 novembre 2007, les « Mesures gestionnaires sur les réserves foncières », dont le premier règlement national sur ce

¹⁹⁵ Naturellement à la différence de l'EPF français, il ne s'agit que du droit d'utilisation du sol.

¹⁹⁶ Yu X. M., « L'offre foncière est assurée par les réserves foncières », *Shanghai Securities News*, 4 décembre 2007, p. 3.

sujet en Chine.

C'est un texte signifiant officiellement que l'offre foncière est entrée désormais dans une nouvelle période où sa dimension et qualité doivent être assurées par les « réserves foncières », et doivent s'accorder avec les plans généraux d'utilisation du sol (PGUS), réserver premièrement les **terrains restants inutilisés, les terrains abandonnés**, etc. Ainsi, avant la promulgation de ce règlement, les autorités offrent les terrains "crus"¹⁹⁷ sous le mode majeur de cession du droit d'utilisation du sol par Accord, mais, au fur et à mesure, les autorités doivent offrir les terrains "cuits" par le procédé des cessions publiques, soit par Appel d'offre, soit par Adjudication ou soit par Affichage. Les points remarquables parmi son contenu sont les suivants :

- selon les besoins du "marché foncier", les collectivités territoriales doivent déterminer rationnellement la **dimension des réserves foncières**, qui doit s'adresser au Plan des Réserves Foncières (PRF).
- Ce sont les bureaux administratifs des ressources foncières de municipalité ou de district qui dressent leur PRF, puis passent ce document à leur collectivité territoriale qui a en charge de le ratifier.
- Les domaines des réserves foncières incluent : les terrains de propriété étatique repris selon la loi, les terrains dont le droit d'utilisation du sol acheté ainsi que les terrains dont le droit d'utilisation du sol acheté soumis au droit de préemption, les terrains agricoles ratifiés par la loi, et les autres terrains acquis selon la loi.
- Avec la permission du Bureau des ressources foncières de municipalité ou de district, le CRF possède le droit de faire la 1^{ère} phase d'aménagement du terrain, la protection, la gestion, l'utilisation temporaire et la campagne de financement relevant, etc. A travers certains travaux d'aménagement, le CRF doit encourager les terrains réservés à correspondre aux conditions pour l'offre sur le "marché". Puis, ces terrains réservés doivent être incorporés au plan de l'offre foncière de municipalité ou de district et être proposés par les collectivités territoriales pour tous les types d'utilisation.

¹⁹⁷ Terrains "crus" et terrains "cuits" sont les terrains avant et après les processus de distinction du droit d'utilisation du sol, le niveler et viabiliser les réseaux.

Le système des réserves foncières se met ainsi en relation avec plusieurs aspects : démolition des secteurs urbanisés, réquisition ou expropriation de terrains, aménagement urbain, gestion financière, crédit bancaire, inscription et investissement des projets, etc. Le développement du "marché foncier" de la Chine l'influence profondément. Evidemment, ce règlement national revêt une signification très grande en faveur de la gestion foncière des collectivités territoriales, du macro-contrôle de l'Etat sur une utilisation des sols plus économique et intensive.

D'abord, pour les collectivités territoriales, tous ces changements augmentent certainement leurs compétences visant à contrôler le "marché foncier". Selon les besoins du marché et le développement, elles peuvent offrir les terrains selon le programme, en temps opportun, et contrôler efficacement la quantité totale, la structure et la séquence de l'offre foncière. En même temps, il leur est possible de promouvoir l'utilisation des sols de mode économique et intensif, et d'augmenter les revenus sur le foncier. A Beijing, selon le plan, l'objectif de l'offre foncière municipale avant 2010 est que « progressivement, tous les terrains qui seront destinés aux logements sociaux et plus 60% de terrains à usage lucratif seront offerts par le système des réserves foncières. » Donc, les terrains mis ou offerts sur le "marché foncier" seront principalement venus des volumes réservés par la collectivité locale. C'est-à-dire que le pouvoir public possède une plus grande puissance à maîtriser le « marché foncier ».

Ce système permet également de protéger et de respecter les droits et les intérêts de l'utilisateur. Un chaînon important du système est de clarifier les relations emmêlées sur le droit d'utilisation du terrain. Selon les « Mesures gestionnaires sur les réserves foncières », il faut d'abord reprendre le droit d'utilisation du sol (de propriété étatique) en question, conformément aux dispositions légales s'y rapportant, faire une compensation rationnelle à l'utilisateur ordinaire. Enfin, le terrain peut être mis sur le marché en toute simplicité par rapport au bien foncier. En fait, à partir du moment où le droit d'utilisation du sol est bien traité, les réserves foncières deviennent plus faciles.

Il convient d'indiquer encore que l'offre de terrains « cuits » par ce système de réserves foncières peut influencer à un certain degré la rétention foncière. Avant de faire l'objet de cession de leur droit d'utilisation du sol sur le marché, sur les terrains réservés doit être réalisée la 1^{ère} phase d'aménagement du terrain, sous la surveillance du pouvoir public. Après la cession du droit d'utilisation du sol, ces terrains peuvent être mis en construction directement, ce qui écourte efficacement la durée des travaux de construction sur le terrain des promoteurs immobiliers. Par ailleurs cela permet d'agrandir le volume des constructions, d'effacer les prétextes et de réduire la motivation des promoteurs sur la « rétention foncière ».

2.2 Centres des réserves foncières

Il existe en Chine les Centres des réserves foncières (CRF) ou le Centre d'Aménagement du Territoire et des Réserves Foncières (CATRF), cités ci-dessus, qui sont liés aux collectivités territoriales. Ils sont comme les Etablissements Publics Fonciers (EPF) en France, qui réalisent pour le compte de leurs membres des acquisitions pour constituer des réserves foncières, dans le but de faciliter la construction de logements et d'équipements, mais aussi de conserver des activités agricoles. En Chine, c'est un opérateur administratif, qui est à la fois l'investisseur-maître d'ouvrage, qui soutient les interventions des collectivités locales.

En effet, les tensions foncières, de plus en plus, rendent difficiles pour les municipalités ou les établissements publics relevant l'acquisition de terrains pour l'aménagement du territoire. Le CRF répond à ces contraintes grâce à la mutualisation des ressources financières. Le portage foncier est le mode d'action privilégié par le CRF. A la demande d'une collectivité locale, le CRF fait l'acquisition de terrains, lorsque l'opportunité se présente ou en faisant valoir un droit d'expropriation ou un droit de préemption. Ces terrains réservés cèderont plus tard leur droit d'utilisation du sol sur le marché, une partie du montant de cession, égale au coût de revient des réserves de terrain, sera retournée à la collectivité territoriale, qui finance cette

opération à l'avance. Par ce mécanisme, le CRF réduit l'incertitude, il permet à la collectivité d'anticiper et de maîtriser à l'avance les coûts de sa politique d'aménagement.

Ainsi, le CRF peut concourir au développement économique en réduisant les friches urbaines et en facilitant la construction des zones d'activités, des réseaux de transports et des logements, et à la protection de l'environnement en soustrayant à la pression de l'urbanisation les parcelles d'intérêt écologique et sujettes aux risques naturels.

Le CRF a également un rôle de conseil aux collectivités pour monter des projets, et de coordination des politiques foncières afin de contrôler l'envolée des prix du foncier et de répondre à la fragmentation des instruments d'intervention dans l'aménagement. Enfin, le CRF peut requalifier les terrains qu'il acquiert en participant aux travaux préalables à l'aménagement des terrains.

3. Le recensement du patrimoine foncier et l'enregistrement cadastral

En France, en ce qui concerne l'État, son important patrimoine est resté jusqu'à une période récente imparfaitement connu. On observera, à cet égard, que notamment manquent en France des données précises sur le patrimoine étatique et la rationalité de sa gestion. C'est pour répondre à cette lacune qu'une rénovation du Tableau Général des Propriétés de l'Etat (TGPE) est en cours depuis 1999 et devait être achevée en 2005. « À ce jour on estime le patrimoine bâti de l'État à 30 millions de mètres carrés. Pour le ministère de l'intérieur, il s'agit de 5 millions de mètres carrés répartis en 4 000 sites. »¹⁹⁸ Le patrimoine des collectivités territoriales est lui aussi très conséquent. Depuis 1997, les communes ont été amenées à recenser leur patrimoine,

¹⁹⁸ Arzil G., L'impossible recensement du patrimoine de l'État, *Etudes Foncières*, 2000, n° 88, p. 20. Cet inventaire du TGPE est désormais accessible par Intranet afin que tous les services puissent l'actualiser.

compte tenu des nouvelles normes comptables. La même exigence vaut pour les départements à partir de janvier 2004 et concernera prochainement les régions¹⁹⁹. Puis en 2007, l'Etat français a confié à un organisme public la mission de piloter la stratégie de l'immobilier public afin d'en réorganiser les réaffectations dans le cadre du renouvellement urbain.²⁰⁰ Toutefois, la nature spécifique de ces biens incluant surtout des postes et des écoles de police, limite toute réaffectation dans le cadre du renouvellement urbain.

Pour la Chine, les mêmes efforts doivent être faits face au recensement du patrimoine foncier et à l'enregistrement cadastral. Après « la réforme et l'ouverture » de la Chine, un grand changement a lieu parallèlement aux caractéristiques des ressources foncières et de leurs utilisations, ainsi, les problèmes s'aggravent à cause des standards divers de différentes villes, sur la classification des terrains et les informations foncières inexacts. Il est important et urgent de reconnaître la situation actuelle sur l'utilisation foncière du pays et de constituer une base de données plus précise, à travers un recensement national du patrimoine foncier.²⁰¹

En ce qui concerne les ressources du territoire, les services d'enquêtes et de statistiques du Ministère du Territoire et des Ressources (MTR), le Bureau National des Statistiques (BNS) et le Bureau du Recensement de l'Agriculture (BRA), mènent chaque année, depuis 1999²⁰², sous le titre « Enquête sur l'utilisation du territoire »²⁰³, une enquête qui permet de connaître de façon relativement précise les ressources

¹⁹⁹ *Le Monde* 6 janv. 2004, L'État va céder au privé une partie de son patrimoine.

²⁰⁰ Chaline C., *op. cit.*, p. 71.

²⁰¹ D'après la conférence de presse du 14 février 2008, le responsable du Bureau des affaires juridiques relevant du CAE, répond aux questions concernant le nouvel décret, « Règlements sur le recensement du patrimoine foncier ».

²⁰² Depuis 1980, la Chine avait préparé une première fois, le recensement du territoire et des ressources, entre 1984 et 1996, la Chine avait achevé une enquête sur la circonstance d'utilisation du terrain national, les résultats avaient été publiés au public en 1999. Septembre 1998, la « Loi sur la gestion foncière de RPC » avait ajouté un article, qui stipule que « le pays élabore désormais le système de l'enquête sur la ressource foncière ».

²⁰³ 13,7% du territoire national restent affectés à l'agriculture, les forêts et les prairies en occupent 51,9% et les zones urbanisées couvrent seulement 3,4% du sol. Le reste du territoire est constitué des eaux, des routes et des terrains non utilisés.

foncières nationales.

La deuxième source d'information, celle qui concerne l'offre foncière pour les diverses constructions urbaines, est fournie annuellement par le MTR. Elle dénombre chaque année les logements construits et les classe en fonction d'un certain nombre de critères de taille et de confort : villas et logements de luxe, logements ordinaires, logements sociaux en accession et autres types, etc.

La troisième source d'information se rapporte aux biens immobiliers en cours de fabrication. Ce sont les statistiques de l'investissement fixe du BNS et des bureaux des statistiques des municipalités. Toutes les phases de la construction immobilière, depuis l'autorisation jusqu'à l'achèvement, sont appréhendées.

3.1 « Règlements sur le recensement du patrimoine foncier »

Le 14 février 2008, les « Règlements sur le recensement du patrimoine foncier », ²⁰⁴ sont approuvés par le Conseil des Affaires d'Etat (CAE). Le texte indique que la Chine va faire face, tous les dix ans, à un recensement des territoires nationaux, en vue de répondre aux besoins du développement socio-économique national. Ainsi, l'enquête sur la réaffectation du terrain doit être effectuée annuellement en réponse aux besoins de la gestion foncière. ²⁰⁵ Les objectifs du recensement sont bien indiqués dans le texte :

- reconnaître fondamentales les ressources territoriales et leurs conditions d'utilisation ;
- fournir des données véritables et précises pour les recherches plus approfondies sur l'aménagement et l'utilisation des territoires, les réserves des ressources foncières, l'application du système le plus stricte visant à sauvegarder les terres

²⁰⁴ D'après le Site Internet du gouvernement de la République Populaire de Chine (RPC), www.gov.cn, le 14 février 2008, http://www.gov.cn/zwgk/2008-02/14/content_889579.htm

²⁰⁵ He P., « Chaque 10 ans, la Chine effectuera un recensement national sur son patrimoine foncier », *Shanghai Securities News*, 14 février 2008, p. 3.

cultivées ;

- renforcer et parfaire le macro-contrôle de l'Etat, en promouvant le développement durable de l'économie et de la société.

Les contenus du recensement concerné sont les suivants :

- l'état actuel de l'utilisation foncière, incluant : catégorie du foncier, localisation, superficie, disposition du terrain, etc. ;
- changement du droit de propriété foncière et du droit d'utilisation du sol ;
- la qualité foncière, concernant, la qualité de terre naturelle, les conditions sociales et économiques s'attachant, etc. ;

De plus, ce règlement met en avant l'enquête sur les champs cultivés expressément protégés, en cherchant à connaître leur quantité, disposition et l'état de conservation, afin de dessiner, inscrire et enregistrer chaque champ existant.

Enfin, après avoir été soumis à l'examen et à l'approbation du CAE, les résultats du recensement national peuvent être publiés ; les résultats des différentes collectivités territoriales, au-dessus du niveau du district, doivent être publiés en suivant leur ordre de grandeur.

3.2 La « Mesure sur l'enregistrement cadastral »

La Chine essaie de donner à chaque terrain sa "pièce d'identité". Une « Mesure sur l'enregistrement cadastral »²⁰⁶ est promulguée par le MTR et mise en œuvre depuis le 1^{er} février 2008. La Mesure indique que « l'enregistrement cadastral est un procédé qui met par écrit et notifie au public, le droit d'utilisation du sol étatique, le droit de propriété foncière de collectivité rurale, le droit d'utilisation du sol collectif, le droit d'hypothèque, les servitudes et les autres droits fonciers concernés, conformément aux dispositions légales s'y rapportant. »

²⁰⁶ Yu X.M., « La mise en œuvre de la « Mesure sur l'enregistrement cadastral » à partir du 1^{er} février 2008 », 4 janvier 2008, *Shanghai Securities News*, p. 4.

Cette Mesure demande de se baser sur les résultats d'enregistrement national ou local. Tous les organismes compétents sur les ressources territoriales au dessus du niveau du district, doivent construire leur système informatique et Data base, pour permettre un partage informatique et faciliter une consultation à tout moment et dans n'importe quel endroit. Elle rend également possible par la stipulation de la « Loi sur les droits réels » l'enregistrement des biens immobiliers.

4. Interrelations entre des outils fiscaux et politiques foncières

Le pouvoir politique chinois cherche à utiliser des outils fiscaux pour orienter l'évolution de la gestion du foncier. En 1994, L'Etat a institué une fiscalité spécifique destinée à accroître la valeur du foncier. Elle réside d'abord dans le fait de payer une taxe au moment de céder du droit d'utilisation du sol et des biens immobiliers. Cette règle a eu un impact par l'augmentation des valeurs foncières et immobilières, mais le mode de calcul, très complexe de cette fiscalité, n'a pas incité à l'investissement les entreprises étrangères.

Aujourd'hui, quelques collectivités territoriales, associées à des promoteurs immobiliers, peuvent se partager les biens fonciers nationaux, et "pillent" les droits et les intérêts des paysans et des habitants qui ont acheté leurs logements. Lorsque le pouvoir local est lié aux capitaux, sa puissance en est d'autant plus forte. Dans un contexte où la marchandisation des transactions sur le droit d'utilisation du sol manque de clarté, la "transparence" du "marché foncier" n'apparaît pas comme un changement radical, le projet de "redistribution" des bénéfices sur le foncier peut être encore très loin de l'objectif de « rendre vraiment les intérêts au peuple » ²⁰⁷.

Les problèmes sont vraiment compliqués. Du point de vue d'une utilisation raisonnable des "revenus fonciers", l'Etat décide d'incorporer ce type de revenus locaux au budget local et d'utiliser rationnellement ces capitaux. Il est urgent d'établir

²⁰⁷ Su Z.C., « Est-ce que la redistribution des "bénéfices fonciers" rendra vraiment les intérêts aux peuples », *Beijing Youth*, 16 octobre 2006, p. A4.

rapidement un système aux bénéfices du bien public, afin de restreindre la puissance des gestionnaires qui souhaitent toucher ces bénéfices fonciers.

4.1 Pour un contrôle du prix de cession du droit d'utilisation du sol

Depuis les années 1980, les collectivités territoriales disposaient, en toute liberté, du revenu des cessions du droit d'utilisation du sol, qui comme on l'a déjà souligné, représente une partie majeure des revenus locaux. Comme nous l'avons vu précédemment, l'Etat chinois possède le droit de propriété foncière, mais en réalité, ce sont les collectivités territoriales qui mettent en application l'utilisation du sol à titre onéreux, sous la forme de la cession du droit d'utilisation du sol. Ce sont aussi eux qui déterminent les prix de cession du droit d'utilisation du sol et s'attribuent les bénéfices qui en découlent. Ces apports financiers qui ne sont ni des taxes ni des loyers, ne sont pas davantage partie des budgets locaux et leur utilisation échappe à tout contrôle de l'administration du niveau supérieur.

En pratique, ces revenus sont les prix de cession du droit d'utilisation du sol payés pour une durée de 40 à 70 ans, mais ils sont en fait dépensés par la collectivité locale en une année seulement²⁰⁸. C'est-à-dire que, en un coup, les collectivités territoriales font « pré-imposer » et « pré-dépensent » les bénéfices fonciers, qui sont en fait prévus pour 40 à 70 ans. Corrélativement, afin d'enrichir rapidement leurs revenus locaux, les collectivités territoriales sont incitées à vendre, sans hésitation, des droits d'utilisation du sol, de 40 ou 70 ans ...

Effectivement, il en résulte une forte impulsion à utiliser le sol. Une partie des collectivités territoriales agrandissent irrationnellement l'échelle des aires urbaines et des constructions d'infrastructures, et elles n'hésitent pas, forme d'abus de pouvoir, à mettre en place des réductions ou des exonérations d'impôt pour attirer les promoteurs. Les terrains réservés pour plusieurs générations sont "vendus" pendant le mandat de

²⁰⁸ « Approfondir la cession du droit d'utilisation du sol, régler les recettes et les dépenses locales », *China Business News*, 22 novembre 2006, p. A2.

quelques fonctionnaires, ce qui ne provoque pas uniquement un problème de manque de partialité dans les relations d'intérêts entre les différentes générations, mais également une grande inefficacité de l'utilisation du sol. Certainement, l'offre foncière incontrôlable susmentionnée, ne s'accorde pas à l'objectif d'un développement durable.

En outre, sous le nom du développement économique, beaucoup de collectivités territoriales sont devenues expertes dans le fait d'acquérir le droit d'utilisation du sol, sans dépenser beaucoup d'argent. Généralement elles exproprient le droit d'utilisation des terrains ruraux, avec très peu de compensation, puis, revendent directement ces droits par les cessions publiques, à un prix très élevé.

Tous ces phénomènes nécessitent une réforme urgente sur la gestion du revenu de cessions du droit d'utilisation du sol, surtout une exigence sur l'incorporation officielle de ces revenus dans les budgets locaux.

Jusqu'à l'année 2006, l'Etat a tenté de régler le mode de la cession du droit d'utilisation du sol, par exemple, en élargissant la catégorie d'application de cessions publiques, en limitant le prix plancher pour les cessions par Accord, etc., mais, très souvent, les collectivités territoriales ont réussi à détourner cette politique de l'Etat. A partir de novembre 2006, une série d'interventions étatiques a été déclenchée avec l'élaboration de règlements sur le revenu de cession du droit d'utilisation du sol de l'année en cours. Puis, le 13 décembre 2006, le Ministère des Finances (MF) a stipulé la « Mesure gestionnaire sur les recettes et les dépenses du revenu de cession du droit d'utilisation du sol » et le 17 décembre 2006, la Direction générale du CAE a promulgué sa « Circulaire visant à normaliser la gestion sur les recettes et les dépenses du revenu de cession du droit d'utilisation du sol ». Il s'ensuit qu'une véritable révolution est lancée sur la gestion des prix de cession du droit d'utilisation du sol et des revenus locaux.

D'après ces nouvelles dispositions réglementaires, les collectivités territoriales ont l'obligation d'incorporer le revenu de cession du droit d'utilisation du sol dans le budget local, où l'on distingue entre les recettes et les dépenses. De plus, ce budget doit être soumis au contrôle gestionnaire de services financiers nationaux. En faveur

d'une bonne application, il faut d'abord créer un compte financier qui enregistre spécialement cette partie de revenu foncier. Simultanément, on doit supprimer l'ancien compte qui échappait à toute la gestion budgétaire locale.

De plus, la « Mesure gestionnaire sur les recettes et les dépenses du revenu de cession du droit d'utilisation du sol » stipule que 15% du revenu de cession du droit d'utilisation du sol doivent être consacrés à la requalification des terres agricoles. Avant, seuls 15% de part de la plus-value de cession étaient utilisés dans ces opérations. Par exemple, à Beijing, le montant annuel du revenu de cession du droit d'utilisation du sol s'élève maintenant à environ 12 milliards de yuans (1,2 milliard d'euros), soit environ 5 milliards de yuans (0,5 milliard d'euros) de la plus-value²⁰⁹. Selon l'ancien régime, les dépenses utilisées à la requalification et à la mise en fonction de terrains cultivables n'étaient que 0,75 milliard de yuans (75 millions d'euros). Mais, avec le nouveau régime, cette partie de financement atteindra 1,8 milliard de yuans (0,18 milliard d'euros). Ce régime permettra également aux collectivités territoriales d'améliorer leur responsabilité sociale.

4.2 Nouveaux régimes fiscaux incitatifs

Début 2007, une série de régimes fiscaux²¹⁰ a été mise en place ou actilisée qui visent à réguler le "marché foncier". Les nouveaux standards sur le Coût d'Utilisation des Nouveaux Terrains Constructibles (CUNTC) et la Taxe d'Utilisation des Terrains Urbains (TUTU) sont institués à partir du 1^{er} janvier 2007. Puis, le standard sur la Taxe Foncière à la Valeur Ajoutée (TFVA), imposée aux entreprises immobilières, est appliqué à partir du 1^{er} février 2007. Tous ces ajustements sur les outils fiscaux sont

²⁰⁹ Li L., « Concept préliminaire approuvé sur la redistribution des revenus de cession du droit d'utilisation du sol », *China Business Journal*, 16 octobre 2006, p. A 29.

²¹⁰ « Circulaire visant à l'ajustement des Coûts d'Utilisation des Nouveaux Terrains Constructibles (CUNTC) », « Circulaire sur la modification des « Règlements provisoires sur la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain (TUTU) » de la décision du CAE », « Circulaire sur l'exigence de l'imposition et de la gestion de Taxe Foncière à la Valeur Ajoutée (TFVA) aux entreprises immobilières » de l'Administration Nationale des Affaires Fiscales (ANAF), etc.

des moyens importants de macro-contrôle de l'Etat, directement dirigés à l'encontre des intérêts des collectivités territoriales et des promoteurs.

Agissant par le biais économique, ces macro-contrôles de l'Etat pour être valables touchent les intérêts de collectivités territoriales et d'utilisateurs puissants. Il faut accorder de l'importance à l'influence des régimes fiscaux sur le marché immobilier. Par rapport aux moyens financiers, l'outil fiscal possède clairement les avantages suivants :

- Lorsque l'on veut lutter contre la spéculation immobilière, les risques de compromettre les autres professions et d'influencer la vie quotidienne des civils disparaissent.
- Comme il n'y a pas de relation directe entre les organismes fiscaux et l'immobilier, les régimes fiscaux sont donc efficaces.

4.2.1 Coûts d'utilisation des Nouveaux terrains constructibles

Les Coûts d'Utilisation des Nouveaux Terrains Constructibles (CUNTC) sont imposés aux collectivités territoriales, soient aux municipalités et aux districts, selon la localisation et la surface des Nouveaux Terrains Constructibles (NTC), lorsque les collectivités territoriales ont utilisé l'expropriation du droit d'utilisation des terrains à usage agricole, en offrant l'utilisation du sol à titre onéreux. Donc, ces coûts ne sont pas impliqués en cas de l'utilisation des terrains par Allocation administrative.

En 1998, l'article 55 de la « Loi sur la gestion foncière » a stipulé que : 30% du montant du CUNTC doivent être remis aux finances de l'Etat ; les 70% restant doivent être laissés aux collectivités territoriales et utilisés spécialement pour développer les terrains agricoles. Afin de mettre en pratique cet article, en août 1999, le Ministère des Finances (MF) conjoint avec le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR) a promulgué les « Mesures gestionnaires sur les recettes et les dépenses du Coût d'Utilisation des Nouveaux Terrains Constructibles ». Les standards perçus ont été déterminés et mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 1999. A la suite de ces évolutions, les gestions sur la perception, la disposition des CUNTC ont

commencé à se normaliser, conformément aux règlements, ce qui a mis fin à une situation longtemps instable de l'acquittement, de la distribution et de la dépense de ces coûts qui allaient aux collectivités territoriales.

A cette époque, l'objectif principal de percevoir les CUNTC était de résoudre les problèmes liés à la distribution des intérêts fonciers entre l'Etat et les collectivités territoriales. Quelques points clés : renforcer la gestion sur les recettes et les dépenses des CUNTC ; assurer l'utilisation spéciale des CUNTC pour la remise en qualité de terrains en terres cultivables ; sauvegarder la quantité globale de terrains cultivés. Mais, en fait, le très faible montant des CUNTC n'a pas permis de bien répondre à ces demandes, ni de restreindre l'étalement urbain à cause de l'accaparement des terrains agricoles par les collectivités territoriales. Cet outil n'a pas attiré beaucoup d'attention en Chine. A la suite de l'aggravation d'abus du pouvoir de l'utilisation du sol des collectivités territoriales, notamment la disparition forte des terres cultivées, il est devenu urgent de faire face à l'ancien règlement, afin de trouver un outil efficace qui engage les CUNTC.

Dans l'objectif de rééquilibrer les intérêts fonciers entre le pouvoir central et les collectivités territoriales, d'accroître le coût de revient d'expropriation de terrains agricoles et de restreindre les ventes du droit d'utilisation du sol à prix bas, le 7 novembre 2006, le MF, le MTR et la Banque Populaire de Chine (BPC) ont produit conjointement la « Circulaire visant à l'ajustement des Coûts d'Utilisation des Nouveaux Terrains Constructibles ». Selon ce règlement, à partir du 1^{er} janvier 2007, le montant des CUNTC sera doublé par rapport aux anciens standards. De plus, les CUNTC de la part des municipalités et des districts doivent être enregistrés complètement à la Trésorerie de leur province et destinés spécialement à la sauvegarde des champs cultivés expressément protégés, l'aménagement du territoire et le développement des terrains cultivables.

Evidemment, la circulaire a mis en évidence le rôle d'ajustement de ce coût. L'augmentation des CUNTC alourdit sans doute les charges d'expropriation du terrain, ce qui peut-être refroidira l'impulsion des collectivités territoriales tentées d'agrandir l'échelle de l'urbanisation. Par exemple, d'après le journal « *Economic Information*

Daily » du 19 septembre 2006, les bénéfices reportés de cession du droit d'utilisation des NTC de 2005 sont de 76,3 milliards de yuans (7,63 milliards d'euros). Mais les CUNTC acquittés ne sont que de 21,45 milliards de yuans (2,145 milliards d'euros) au total. Autrement dit, ils sont inférieurs à un tiers du premier montant précité. Si l'on compte selon le nouveau standard, ce coût a donc doublé pour atteindre 42,9 milliards de yuans (4,29 milliards d'euros). Bien que ce montant, il ne soit pas encore égal à celui de cession du droit d'utilisation des NTC, il commence à devenir une contrainte économique à l'étalement urbain trop souvent de grande amplitude.

De plus, la partie des CUNTC de collectivités territoriales doit être encaissée à la Trésorerie de province et être incorporée à la gestion budgétaire. Auparavant il n'y avait que la partie des CUNTC versés à l'Etat qui pouvait être vraiment payée, mais en ce qui concernait la partie qui devait être incorporée au compte propre des collectivités territoriales, le paiement était souvent différé ou bien non effectué du tout. Bien que le paiement soit réussi, les collectivités territoriales avaient toujours les moyens de récupérer l'argent de la transaction. Cette nouvelle stipulation empêche le pouvoir des municipalités et des districts d'utiliser arbitrairement ces bénéfices et les force d'effectuer les paiements à la province.

Enfin, en ce qui concerne le montant des CUNTC, dans la partie revenant à l'Etat, un pourcentage doit être redistribué aux collectivités territoriales, conformément aux règlements, au cas où les collectivités territoriales sont concernées par les régions majeures de productions de grains, par les zones sauvegardées des champs cultivés expressément protégés ou par les projets importants d'aménagement du territoire. Ce mode de distribution, qui comporte des avantages réels, semble plus scientifique et plus rationnel afin de favoriser l'engagement des collectivités territoriales à remplir leurs devoirs.

Il existe certainement des problèmes qui peuvent encore être liés avec cet outil fiscal et d'autres problèmes émergeront probablement dans le futur. Par exemple, l'efficacité du règlement sur les CUNTC dépend d'un système d'expropriation foncière bien normalisé où les CUNTC sont acquittés logiquement par les

collectivités territoriales, dans le cas d'une expropriation pour les NTC. Mais en réalité, si une expropriation foncière est pour le bénéfice de quelques promoteurs déjà "fixés", notamment si elle se trouve sur des terrains industriels, ce sont ces promoteurs qui paieront ces frais. De ce fait, cette mesure de contrôle est moins efficace pour s'assurer que les collectivités territoriales n'ont pas ce genre de pratiques. Il s'ensuit qu'il faut encore renforcer la surveillance et la gestion pour empêcher de faire retomber les frais sur l'utilisateur futur des NTC.

Tableau 90 - Nouveaux standards nationaux imposants les CUNTC, 2007

(yuan/m ²)		
Critères	Standards	Terrains concernés des villes étudiées
I	140	Shanghai – 9 Arrondissements centraux : Changning, Hongkou, Huangpu, Jingan, Luwan, Putuo, Xuhui, Yangpu, Zhabei
II	120	Beijing – 4 Arrondissements centraux : Chongwen, Dongcheng, Xicheng, Xuanwu et 4 arrondissements : Chaoyang, Fengtai, Haidian, Shijingshan, Shanghai – (Nouvel) Arrondissement Pudong
III	100	-----
IV	80	-----
V	64	Beijing – District urbain Tongzhou Xi'an – 6 Arrondissements centraux : Baqiao, Beilin, Lianhu, Weiyang, Xincheng, Yanta
VI	56	Beijing – 3 Districts urbains: Daxing, Changping, Shunyi Shanghai – 3 Districts urbains: Jiading, Baoshan, Minhang
VII	48	Beijing – 2 Districts urbains: Mentougou, Fanshan Shanghai – 3 Districts urbains: Nanhui, Songjiang, Jinshan
VIII	42	Beijing – District urbain de Huairou Shanghai – 2 Districts urbains: Fengxian, Qingpu
IX	34	Beijing – 1 District urbain : Pinggu, et 2 Districts : Miyun, Yanqing Shanghai – District de Chongming
X	28	Xi'an – 3 Arrondissements : Changan, Lintong, Yanliang
XI	24	-----
XII	20	-----
XIII	16	Xi'an – 2 Districts : Huxian, Gaoling
XIV	14	Xi'an – 2 Districts : Lantian, Zhouzhi
XV	10	-----

Source : d'après la « Circulaire visant à l'ajustement des Coûts d'utilisation des Nouveaux Terrains Constructibles », 7 novembre 2006, mis en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

4.2.2 Taxe d'utilisation du terrain urbain

La Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain (TUTU), est un seul impôt créé en septembre 1988 par le CAE lorsqu'il a promulgué les « Règlements provisoires sur la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain », à la suite de la transformation du système d'utilisation du foncier de titre gratuit à titre onéreux. Elle vise à augmenter l'efficacité d'utilisation du sol, à rationaliser son utilisation du sol. C'est donc le commencement d'une imposition sur l'utilisation du terrain de propriété étatique et collective, en ville, en bourg ou en zone d'industrie et de mine.

La nature essentielle de cette taxe est de rationaliser la relation de distribution entre l'Etat et l'utilisateur, d'équilibrer le revenu foncier entre les divers échelons des villes urbaines. Qu'est ce que la « rationalisation des relations de distribution » ? Cela signifie tout simplement que, sous la condition de l'économie du marché, le foncier est devenu un important facteur de production, et est incorporé à la comptabilité commerciale. Dorénavant, une entreprise ne peut plus occuper gratuitement les terrains. L'Etat va également participer à la distribution des "intérêts fonciers", et exiger de l'utilisateur qu'il acquitte les frais et les impôts concernés et des entreprises qu'elles économisent l'utilisation du terrain.

Il convient de dire que, au moment de la mise en opération de cet outil fiscal, il a réellement permis un certain ajustement. Après des dizaines d'années, le niveau bénéficiaire de cette taxe a beaucoup augmenté, mais le standard de cette taxe n'a pas augmenté corrélativement. L'ancien standard national qui a été beaucoup plus inférieur à ce qu'il faut en réalité, n'a pu ni effectuer son rôle d'ajustement, ni influencer le prix de revient de l'acquisition du "terrain". A un certain niveau, il a "encouragé", en fait, l'accaparement de terrains par des entreprises, qui prolongent la durée de construction, en attendant l'essor du "prix foncier" pour tirer de plus grands profits. Selon l'enquête²¹¹ menée à Shenzhen, les "terrains dormants" sont d'environ 20 km², ce qui est presque équivalent au montant total des terrains constructibles

²¹¹ Li M.R., « "Deux impôts et un type de frais" s'ouvre une nouvelle scène du macro-contrôle sur le foncier », *China Land*, n°254, février 2007, http://www.bjtd.com/article_view.asp?article_id=1513

autorisés, pendant ces quelques années. En Chine, il y a beaucoup de villes comme Shenzhen, simplement en raison du faible coût de revient lorsqu'on garde ces terrains.

Le 31 février 2006, le CAE a approuvé une décision de modification sur les « Règlements provisoires sur la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain », où l'ensemble des anciens standards nationaux sur la taxe TUTU ont tous augmenté de plus de deux fois, afin d'adapter les besoins de la gestion foncière au développement du "marché foncier". Les entreprises étrangères et les entreprises de l'investissement étranger doivent aussi s'acquitter de cette taxe.

Tableau 91 – L'augmentation des standards nationaux imposant la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain* en 2007

	(euro/m ²)	
	avant le 01/01/2007	après 01/01/2007
Grande ville*	0,05-1,0	0,15-3,0
Ville moyenne*	0,04-0,8	0,12-2,4
Petite ville*	0,03-0,6	0,09-1,8
District, bourg, zone d'industrie et de mine	0,02-0,4	0,06-1,2

Source : d'après les « Règlements provisoires sur la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain », septembre 1998

Note : * taxe annuelle, règlement à tempérament, *Grande ville : > 500 000 habitants (Super-grande ville : > 1 000 000 hab.), Ville moyenne : 200 000 - 500 000 habitants, Petite ville < 200 000 habitants.

Cette taxe a triplé, ce qui est tout à fait utile pour mener une certaine pression sur le prix de revient du foncier qui ne sera pas indifférente pour les détenteurs du droit d'utilisation du sol. Simultanément, elle a également pour but de pousser les grands ou petits "accapareurs" du sol à une utilisation du foncier intensive et à une construction du terrain sans retard. Surtout, cet ajustement provoque une certaine influence sur les entreprises immobilières, qui ont l'intention de détenir longtemps des terrains de grande surface. D'un côté, certainement, avec l'accroissement de TUTU sur une grande échelle du foncier, le coût de revient de la rétention foncière durant une longue période doit être augmenté fortement. Il s'ensuit que l'ancien mode de rétention foncière en attendant la croissance de la valeur foncière, ne sera plus aussi

simple qu'avant. De l'autre côté, les promoteurs ayant obtenu le droit d'utilisation du terrain d'une grande surface, doivent accélérer la vitesse de construction, ce qui peut également augmenter l'efficacité d'exploitation immobilière.

L'ajustement sur la taxe TUTU n'est pas seulement une réponse aux exigences à parfaire le système fiscal, mais aussi une conséquence logique au cours de la mise en opération des régimes du macro-contrôle sur le système d'utilisation du foncier. Le tableau ci-dessus nous présente ce changement entre les anciens et nouveaux standards nationaux. Pour la mise en pratique de ce régime, il faut que les provinces et les villes-régions dressent leurs critères locaux.

Shanghai a commencé à imposer la TUTU sur les logements privés

Depuis novembre 1988 jusqu'au début de 2007, durant 18 ans, la TUTU ne s'était pas imposée sur les logements privés dans la totalité de la Chine. Au moment de la mise en application de ces nouveaux standards d'impôt, Shanghai, la première ville, a commencé à imposer la TUTU sur les logements privés²¹². Selon le tableau ci-dessous, six indices diversifiés existent pour cette taxe, selon les différentes localisations de terrains urbains. Les 1^{er} et 3^e indices, dont le plus haut niveau est 30 yuans/m², s'appliquent aux terrains dans le périphérique intérieur. Les terrains entre deux périphériques concernent les 2^e et 4^e indices, les terrains hors du périphérique extérieur appliquent les 3^e et 6^e critères²¹³.

²¹² Liu X.H., « Shanghai commence d'imposer la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain », *Oriental Morning Post*, 29 novembre 2007, p. B13.

²¹³ Li L., Cai Y. L., Jiang P. F., « 6 critères de la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain sont diversifiées, le plus haut est 30 yuan/m² », *National Business Daily*, 29 novembre 2007, p. A4.

Tableau 92 - Indices imposant la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain de Shanghai, mis en œuvre le 01/01/2007

Indices	Frais d'impôt (yuans/m ²)
I ^e	30
II ^e	20
III ^e	12
IV ^e	6
V ^e	3
VI ^e	1,5
dans le périphérique intérieur	I ^e -III ^e
entre le périphérique intérieur et celui extérieure	II ^e -IV ^e
hors le périphérique extérieur	III ^e -VI ^e

Source : D'après le « Règlement sur la mise en œuvre de la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain à Shanghai », stipulé au 12 novembre 2007 par la municipalité de Shanghai.

Note : 10 yuans = 1 euro

Naturellement, cette taxe alourdit certaines pressions sur les acheteurs de logement. Pour eux, est-ce qu'il s'agit d'un sur-paiement, après avoir payé les frais d'utilisation des terrains urbains, lorsqu'ils achètent leurs logements ? Est-ce que ces paiements sont logiques ?²¹⁴

Le prix d'un logement inclut déjà la partie du prix de cession du droit d'utilisation du sol. Maintenant, la collectivité territoriale impose encore la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain. Il semble que ce soit les mêmes types de frais mais avec différents termes. Celui-là s'appelle les « frais » qui sont payés pour utiliser le droit d'utilisation du sol pour 70 ans et ne s'incorpore pas au budget local. Celui-ci s'appelle la « taxe » qui est payée pour aussi utiliser le droit d'utilisation du sol, mais acquittée annuellement et induite dans le budget local. Il ne semble pas logique de payer le même type de frais sous deux noms différents. Il convient que cette taxe soit supprimée ou réunie au prix de cession du droit d'utilisation du sol.

²¹⁴ Lu Z.G., « Encore la taxe après payer les frais, le propriétaire ne faut pas charger les paiements duplex », *China Youth Daily*, 4 décembre 2007, p. 2.

4.2.3 Taxe foncière à la valeur ajoutée

Depuis 1993, au moment d'ouverture de cette taxe, la perception des impôts était mise de côté depuis longtemps, pour des causes multiples. En fait, avant 2007, cette taxe n'a jamais été acquittée par les promoteurs, qui échappent également à sa fonction de régulation sur les profits excessifs de l'exploitation immobilière. Le rétablissement de perception de la Taxe Foncière à la Valeur Ajoutée (TFVA) est un choix logique et inévitable, au moment où l'ensemble de la société s'inquiète beaucoup du "marché foncier" et du marché immobilier déviés. Cette fonction d'ajustement doit être activée, les entreprises immobilières doivent s'acquitter des impôts selon le tarif fiscal. Ainsi, une grande partie des superprofits des promoteurs acquis par la rétention foncière doit être transformée en recettes fiscales nationales.

Le 28 décembre 2006, l'Administration Nationale des Affaires Fiscales (ANAF) a diffusé une « Circulaire sur l'exigence de l'imposition et de la gestion de TFVA aux entreprises immobilières ». Elle décide que l'acquittement de cet impôt foncier doit commencer à partir du 1^{er} février 2007, selon chaque projet d'immobilier.

A Shanghai, selon cette stipulation, 1% des montants de ventes des logements privés²¹⁵, exceptés les logements de standing ordinaire, sont imposés à l'avance aux entreprises immobilières, au nom de la TFVA. Pour un individu, à partir du 15 juillet 2007, la vente des logements de seconde main de standing non-ordinaire dans certaines durées correspondra à cette taxe, dont les détails sont les suivants :

- la vente après 5 ans de l'achat, sera dispensée de cette taxe;
- la vente après 3 ans de l'achat mais moins 5 ans, cette taxe sera imposée à la moitié du montant concerné, soit 0,25% du montant de la vente ;
- en cas de vente à moins 3 ans, la totalité de la taxe sera imposée, conformément au règlement, soit 0,5% du montant de la vente.²¹⁶

²¹⁵ Ke. P., « A Shanghai, la vente des logements de seconde main de standing non-ordinaire doit être imposée pour la Taxe Foncière à la Valeur Ajoutée », *Shanghai Securities News*, 14 juin 2007, p. 1.

²¹⁶ D'après l'arrêté promulgué au 12 juin 2007 par le Bureau fiscal de la municipalité de Shanghai, d'après le site Internet <http://www.csj.sh.gov.cn/gb/csj/csfsg/sw/tdzszs/userobject7ai26564.html>

4.3 L'augmentation du prix plancher de cessions du droit d'utilisation du terrain industriel

Il y a actuellement tellement de collectivités territoriales qui sont engagées dans une compétition de vente du droit d'utilisation des terrains industriels au prix bas, que ceux-ci peuvent atteindre le « prix zéro ». Ce qui n'entraîne pas seulement la mauvaise compétition ou la construction répétitive, mais aussi pousse aveuglement l'étalement urbain. Par ailleurs, en Chine, l'utilisation des terrains industriels est excessive, accompagnant souvent une très faible intensité de construction, même dans certaines régions où l'économie est bien développée, ce qui est en fait une perte de ressources foncières. D'après l'enquête spéciale du MTR, le COS moyen de terrains industriels est entre 0,3 et 0,6 et l'intensité d'investissement n'est que quelques dix milles euros par mu (666,67 m²)²¹⁷.

Selon l'échelon de terrains, les stratégies locales sur l'utilisation du sol, etc., l'Etat a élaboré le « Standard national du prix plancher sur la cession du droit d'utilisation du terrain à usage industriel », il a été mis en œuvre en Chine à partir du 1^{er} janvier 2007. Désormais, l'accession au droit d'utilisation des terrains industriels est nécessairement effectuée par le procédé de cession publique, soit par Appel d'offre, soit par Adjudication ou soit par Affichage. Un prix plancher fixé pour la cession, selon le standard, ne peut pas être inférieur au montant total du coût de revient concernant l'acquisition du terrain, les charges de la 1^{ère} phase d'aménagement et les frais versés selon la loi. Enfin, le montant de cession ne peut pas être inférieur à ce prix plancher. Il signifie, à partir du 1^{er} janvier 2007, la fin de l'utilisation du terrain industriel à un prix modique.

Au moment d'appliquer ce régime, à Shanghai, plusieurs parcelles de terrains industriels souhaitent céder leur droit d'utilisation du sol par Accord à un prix bas

²¹⁷ Zhang X.S., « L'Etat va élaborer et réunir le standard du prix plancher sur le droit d'utilisation du terrain industriel », 5 septembre 2006, <http://www.xinhuanet.com/>
http://news.xinhuanet.com/politics/2006-09/05/content_5052017.htm

avant le 1^{er} janvier 2007. Selon les données du Bureau des ressources foncières et immobilières de Shanghai, entre le 18 et le 22 décembre 2006, ce bureau avait diffusé 34 annonces sur la cession du droit d'utilisation du sol par Accord et ils concernent 332 parcelles de terrains à usage industriel. Parmi eux, le droit d'utilisation des 45 parcelles ont fait l'objet de cession à un prix inférieur au standard. Par exemple, sur un terrain de 2 hectares, son "prix foncier" n'est que de 175,50 yuans/m² (17,5 euros/m²), celui d'un autre terrain de 2,5 hectares n'est que de 100 yuan/m² (10 euros/m²). Si ces terrains font l'objet de cession du droit d'utilisation du sol après le 1^{er} janvier 2007, selon le Standard, le prix sera minimum de 204 yuans/m² (20,4 euros/m²). En fait, il n'y a pas uniquement ces terrains publiés par les collectivités qui font l'objet d'une cession par Accord. Enfin, juste avant la date de mise en œuvre de ce standard, 135 parcelles de terrains à usage industriel ont eu la cession du droit d'utilisation du sol à un prix bas.

On comprend ainsi que la mise en pratique du Standard est certainement obligatoire pour répondre aux besoins du "marché foncier" et du macro-contrôle sur le foncier de l'Etat. En août 2006, le MTR a demandé aux collectivités territoriales d'élaborer leur Standard local du prix plancher pour les terrains industriels. Mais il semble comme déjà souligné que cette pratique de prix très bas résulte de stratégies locales destinées à attirer les investisseurs et l'on est à nouveau confronté à des contradictions entre intérêt général et intérêts locaux.

4.4 Taxe d'occupation de terrains cultivés devenant constructibles

Selon les données du Bureau National des Statistiques (BNS), en 2006, l'Indice des Prix à la Consommation (IPC) a augmenté de 2,2 fois par rapport à 1987, le prix moyen du "foncier" (le droit d'utilisation du sol) a augmenté plus de 6 fois. Même excepté les éléments précaires, le niveau d'augmentation du "prix foncier" est supérieur à celui de l'IPC. Mais, au contraire, la proportion de la Taxe d'Occupation de Terrains Cultivés (TOTC) par rapport au montant du coût de revient d'utilisation foncière est de plus en plus faible. En 1987, cette proportion a été presque de 20%, mais en 2005, elle a diminué de moins de 4%. En 2006, cette proportion était déjà inférieure à 1%, dont le niveau moyen concernait 40 villes importantes de la Chine.²¹⁸

Entre 1999 et 2004, 13 306 000 mu (887 071 hectares) de terrains agricoles totaux ont été expropriés en plus en Chine, l'indemnité moyenne d'expropriation pour les ruraux est d'environ 25 470 yuans/mu, soit presque 3,8 euros/m². On sait qu'après la réaffectation de ces terrains à l'usage constructible, les bénéfices reportés menés sont en fait beaucoup plus dépassés que les frais compensatoires aux paysans. Par exemple, en 2003, les prix moyens de cession du droit d'utilisation du sol étaient déjà de 180 000 yuans/mu soit environs 27 euros/m², alors que les bénéfices reportés étaient à 60 000 yuans/mu soit 9 euros/m². En 2004, ces deux chiffres ont augmentés respectivement à 235 500 yuans/mu et 85 900 yuans/mu, soit 35,3 euros/m² et 12,9 euros/m²²¹⁹. C'est-à-dire que durant un an, la hausse a été respectivement de 30,7% et de 43,3%. Evidemment, certains bénéfices "gagnés" par les collectivités territoriales sont en fait une partie de frais de compensation des paysans.

A partir du 1^{er} janvier 2008, les nouveaux standards sur la TOTC sont mis en œuvre après l'augmentation des anciens standards des « Règlements provisoires sur la

²¹⁸ Zhou M., Wang T., « 4 fois de l'augmentation du montant de la Taxe d'occupation des terrains cultivés basée sur l'ancien standard, afin de contrôler l'accaparement des terrains agricoles », *China Securities Journal*, 7 décembre 2007, p. A7.

²¹⁹ Tian Z., « Financier à l'agriculture par le "revenu foncier" est un grand régime », *China Land*, n°254, février 2007.

Taxe d'occupation des terrains cultivés », qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1987. Cet outil fiscal va être développé afin de réagir aux problèmes de l'agriculture, les campagnes et les paysans : trois priorités étatiques, « *san nong wenti* ». Selon le tableau ci-dessous, cette taxe est augmentée quatre fois de plus au dessus des anciens standards. Par rapport à l'ensemble de circonstances actuelles sur les terrains agricoles, cette augmentation a l'air convenable pour lutter contre l'occupation illégale des terrains cultivés et l'accaparement foncier. En outre, l'augmentation de cette taxe amène également plus de capitaux qui pourront financer le traitement des "trois problèmes ruraux".

Tableau 93 - Anciens et nouveaux standards de la Taxe d'occupation de terrains cultivés

les régions où les terrains cultivés sont	Standards mis en œuvre du 1 ^{er} avril 1987 (yuan/m ²)	Standards mis en œuvre du 1 ^{er} janvier 2008 (yuan/m ²)
< 1 mu/per	2,0-10,0	10-50
1-2 mus/per	1,6-8,0	8-40
2-3 mus/per	1,3-6,5	6-30
> 3 mus/per	1,0-5,0	5-25

Source : d'après les « Règlements provisoires sur la Taxe d'occupation de terrains cultivés », mis en œuvre le 1 avril 1987 et le 1 janvier 2008.

Note : 1 mu = 666,67 m², 10 yuans = 1 euros

4.5 L'effet synthétique visant à l'harmonisation des intérêts fonciers

Il convient de dire que les régimes fonciers qui impliquent ces outils fiscaux sont plus efficaces et peuvent toucher profondément chaque chaînon de la gestion foncière. Ainsi, une série d'exigences principales proposées par l'arrêté n°28 du CAE de 2004²²⁰ ont été concrétisées et institutionnalisées par la circulaire n°31 du CAE de 2006²²¹. Remettant en importance les outils fiscaux, l'ajustement sur les "deux taxes (TUTU et TFVA) et un type de coût (CUNTC)" est évident afin d'augmenter le coût de revient de l'expropriation foncière, d'institutionnaliser la gestion sur les recettes et les dépenses des "revenus fonciers".

Après avoir mis en œuvre l'augmentation sur ce « deux taxes et un type de coût », l'effet radical est de former une structure substantielle où les trois éléments suivants s'organisent et alourdissent le coût de revient du foncier : frais en accession du droit d'utilisation du sol, frais sur l'utilisation du terrain, taxe sur l'utilisation du foncier. C'est tout à fait la signification de cet ajustement, liée à l'aspect d'harmoniser la distribution des bénéfices sur le foncier et d'optimiser la structure des recettes des finances locales.

Ainsi, l'objectif est également de pousser les collectivités territoriales à utiliser efficacement les terrains réservés, ce qui va promouvoir puissamment l'utilisation durable des terrains de façon intensive et économique. Il est possible que ces nouveaux règlements aient une certaine influence négative sur le fait d'« attirer les commerces et promouvoir les investissements ». Pourtant, si l'on voit les intérêts à long terme, ces régimes seront bien utiles pour rationaliser cette opération et à lutter contre l'impulsion de l'accaparement et de la rétention foncière.

L'augmentation des « deux taxes et un type de coût » est aussi valable pour le retour rationnel du prix du (droit d'utilisation du) terrain industriel. Le "prix foncier",

²²⁰ « Arrêté du CAE visant à l'approfondissement de la réforme et l'application en toute rigueur de la gestion foncière », 21 octobre 2004.

²²¹ « Circulaire du CAE visant à renforcer le macro-contrôle sur le foncier », 31 août 2006.

soit le prix de cession du droit d'utilisation du sol, se compose de trois parties : le prix de revient d'acquisition du droit d'utilisation du sol, le prix de revient de la 1^{ère} phase d'aménagement du terrain et les bénéfices des collectivités territoriales. Egalement, l'augmentation des indemnités d'expropriation, les CUNTC, la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain (TUTU) et la remise en œuvre de l'acquittement de TFVA se font dans le but de représenter la vraie valeur du foncier. Par conséquent, une exigence du CAE qui demande qu'« il faut ajuster les régimes de fiscalité foncière en question, particulièrement sur les terrains constructibles, afin de freiner leur étalement extrême »²²² est mise en application.

Selon tous ces changements, on trouve sûrement que l'ordre d'idées des régimes fonciers est de mieux en mieux organisé, la maîtrise des régimes fonciers du macro-contrôle par le gouvernement est de plus en plus rationnelle et précise, la nouvelle institution de supervision et de contrôle sur le foncier émerge dans sa forme embryonnaire. Les mesures contrôlant le foncier sont plus variées et diversifiées, donc, elles peuvent finalement produire des effets synthétiques.

Evidemment, ces taxes foncières sont des petits impôts locaux. En 2006, les recettes fiscales de TUTU de la Chine étaient de 17,69 milliards de yuans (1,769 milliard d'euros), soit 0,47% du montant total de fiscalité du pays, et moins de 1% par rapport aux recettes des finances locales de la même année²²³. Egalement, bien qu'elles aient été augmentées, leur pourcentage est encore faible par rapport au total. Mais, en réalité, ces outils fiscaux sont tout à fait indispensables au sein de la gestion d'utilisation du foncier en Chine.

²²² « Circulaire du CAE visant à renforcer le macro-contrôle sur le foncier », 31 août 2006.

²²³ Li M.R., *op. cit.*

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

A la suite de la promulgation de la « Circulaire du CAE visant à renforcer le macro-contrôle sur le foncier », au 5 septembre 2006, il convient de dire que l'établissement d'un nouveau système et mécanisme sur la gestion foncière a pris fin substantiellement, dont son commencement est bien ouvert le 21 octobre 2004, le moment de la promulgation de l'« Arrêté du CAE visant à l'approfondissement de la réforme et l'application en toute rigueur de la gestion foncière ».

A partir de cette base, une série de nouvelles interventions de l'Etat les plus strictes sur le foncier sont mises en application, au fur et à mesure. Dans l'aspect législatif, impliqué dans nos recherches, elles sont concentrées respectivement à quelques objectifs suivants :

- Assurer les procédures légales des cessions du droit d'utilisation du sol par l'examen spécial des collectivités territoriales ;
- Interdire l'obtention du bail du droit d'utilisation du sol sans payer l'entier du montant de cession ;
- Légitimer le renouvellement du droit d'utilisation du sol.

Dans l'aspect des outils d'aménagement urbain, quatre contenus ont été poursuivis. D'abord, les plans d'utilisation du sol sont les procédures les plus directes, sur l'utilisation du foncier, soient mettre en contrôle par les plans nationaux, les plans de provinces ou de municipalités, soient mettre en réalisation par les plans de districts et de bourgs. Puis, les promulgations des règlements et des mesures sur le système de réserves foncières des établissements publiques, sur le recensement des ressources territoriales et l'enregistrement cadastral, sont en faveur d'une offre foncière des collectivités territoriales plus rationnelle. Enfin, les standards de perception des frais et des impôts sur les outils de financements et de fiscalités sont mis en augmentation à partir du début 2007, afin d'activer leur fonction de l'ajustement appuyée sur l'offre foncière et l'utilisation du sol.

CONCLUSION GÉNÉRALE

C'est à partir de 1987 jusqu'à aujourd'hui, dans un contexte de mutation socio-économique accéléré que les gouvernements chinois ont mis en place un système juridique encadrant l'utilisation des sols constructibles à titre onéreux. Cette vaste entreprise avec ses retombées économiques, sociales, environnementales, culturelles, ne se déroule pas sans de nombreux problèmes relatifs à une nécessaire transparence des modalités de gestion du foncier.

Qui plus est on observe des coordinations très insuffisantes entre d'une part, les tâches des urbanistes chinois, responsables de la forme urbaine et des documents d'urbanisme et d'autre part, les organismes responsables de la gestion et de la maîtrise des sols. Complication supplémentaire tous ces professionnels sont confrontés à la pression massive des migrations des campagnes vers les villes, ainsi qu'aux pressions des milieux économiques soucieux de développer des secteurs industriels. Il s'ensuit que tout le problème du développement durable demeure sans réponses efficaces et reste secondaire pour les responsables des collectivités territoriales.

On a donc souligné dans cette recherche les différents problèmes d'aménagement urbain source de conflits entre l'intérêt général porté par l'Etat et les intérêts particuliers des collectivités territoriales, notamment celles des grandes métropoles. Tour à tour nous avons traité de l'étalement urbain, des risques pour l'autonomie agricole du pays, de l'harmonie sociale, des dérives du renouvellement urbain, et de la crise du logement pour le plus grand nombre. A notre sens, c'est la gestion foncière qui est devenue la question la plus grave réclamant en urgence des réponses appropriées.

A cette fin depuis 2004, le gouvernement chinois a déclenché une série de macro-contrôles en matière de foncier. Des lois, des règlements, tentent d'améliorer les outils juridiques visant à une gestion foncière plus efficace, à un marché de transactions du droit d'utilisation du sol plus transparent et à un développement urbain plus rationnel et durable. A partir de 2006, l'Etat a renforcé le système juridique sur la

gestion foncière par une série de macro-contrôles plus stricts et dans cette recherche nous amorçons un essai d'évaluation. Les thèmes suivants ont été abordés dans la thèse en regard des hypothèses formulées dans l'introduction.

L'Etat donne la priorité à la procédure de cession publique du droit d'utilisation du sol

La Chine approfondit continument le système de cessions publiques en matière de droit d'utilisation du sol. En 2007, la superficie de terrains cédés pour le droit d'utilisation du sol est de 226 500 hectares, parmi, celle de la cession publique est de 115 300 hectares, soit 50,9% du total, soit 20,9 point centésimal d'augmentation par rapport à l'an dernier. Ainsi, la Chine privilégie au niveau national la cession publique sur le droit d'utilisation des terrains industriels et le standard du prix plancher pour ce type de terrains. Le 28 septembre 2007, le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR) a promulgué les « Règlements sur les cessions du droit d'utilisation du terrain constructible de propriété étatique par Appel d'offre, par Adjudication ou par Affichage ».

Pour une sauvegarde des terres cultivées et des intérêts des ruraux

En 2007, les efforts de préservation des terres cultivées se sont renforcés et la vitesse de diminution de ces terrains s'est ralentie clairement. D'après le « Bulletin national du territoire et des ressources en 2007 » du MTR, promulgué le 16 avril 2008, à la fin de 2007, le volume total des terrains cultivés était de 1,826 milliard de mus (1 217 352 km²) (Voir annexe XI). Il s'ensuit qu'actuellement, la Chine a réussi à tenir solidement la « ligne rouge » (cf. supra, p. 162). Durant cette année, les conversions des terrains cultivés en terrains constructibles ont été de 188 300 hectares, soient moins 27,2% que l'an dernier. Simultanément, l'Etat a contrôlé strictement l'approbation d'utilisation de Nouveaux Terrains Constructibles (NTC), en réduisant de 13 400 hectares de surface des projets d'utilisation du foncier irrationnels ; donc, 4 436,97 hectares des terrains cultivés sont économisés. Le 29 août 2008, le MTR a approuvé récemment une « Circulaire sur le renforcement des opérations de l'aménagement et de retour à une vocation agricole de certains territoires ». Il stipule,

qu'à partir de 2009, à l'exception des grands projets nationaux, l'approbation administrative de la province pour tous les programmes d'utilisation du sol des collectivités territoriales, sera soumise à la condition suivante : en cas d'occupation de terrains cultivés, elles ont obligation à l'avance, de créer de nouveaux terrains cultivables, de surface égale à celle qui vont être urbanisée. On voit par là, l'urgence de cette mission de conservation d'espace agricole et la résolution de l'Etat.

L'outil juridique français comme le Zonage existe aussi en Chine, mais le problème est toujours lié au processus de son application. Pourquoi ne pas imaginer les sociétés anonymes, sans but lucratif, comme les SAFER de la France, en Chine, qui ont des missions d'intérêt général, sous tutelle des ministères de l'Agriculture et des Finances, et visent à protéger l'espace agricole et à accompagner ainsi le développement de l'économie locale ?

Sur l'affrontement de la rétention foncière

Comme précité, il est apparu en 2007 une situation tellement grave due à la rétention foncière par des entreprises immobilières. Jusqu'à la fin de 2007, la superficie de terrains stockés par ces promoteurs a atteint presque un milliard de mètres carrés²²⁴. Afin de se prémunir contre la spéculation et l'investissement irrationnels sur le "marché foncier", en octobre 2007, quelques dispositions suivantes décrétées par le MTR visent à lutter contre cette rétention foncière :

- contrôler la cession dans le cas d'une très grande surface du terrain ; appliquer un **impôt progressif** aux promoteurs tenant des terrains constructibles de grande dimension, afin de restreindre leur impulsion d'accaparement du sol et de s'attaquer à leurs intérêts économiques.
- fixer le délai des travaux de chaque projet de construction dans le « Contrat de cession du droit d'utilisation du sol », inférieur à 3 ans. En cas du commencement ou de l'achèvement des travaux avec un retard de un an de plus, sont imposés des Frais de Friche (FF) aux promoteurs, soit 20% du paiement quand à l'acquisition

²²⁴ « Le rapport d'évaluation sur les terrains stockés et les capitaux gelés de l'immobilier de la Chine », Centre de recherche des finances de l'Université normale de Beijing, 4 décembre 2007, Beijing.

du droit d'utilisation du sol (le montant de cession ou les frais de l'Allocation). En cas de non commencement des travaux dans les 2 ans, les collectivités doivent reprendre obligatoirement le droit d'utilisation du sol concerné. Il s'ensuit d'une solidification de la surveillance sur l'état du développement des terrains après sa cession du droit d'utilisation du sol.

- accomplir le plus vite possible le système unitaire d'enregistrement cadastral du droit d'utilisation du sol.

Vers la satisfaction des besoins fondamentaux des logements et la cohésion sociale

A partir de 2006, l'offre foncière avait donné la priorité aux projets sur la vie primaire du peuple, notamment des constructions des logements de standing ordinaire, des logements sociaux en accession, et des logements sociaux à bas loyer. En mai 2006, la stipulation de « 90/70 », « les logements de moins de 90 m² (y compris les logements sociaux en accession) doivent être obligatoirement de plus de 70% de l'ensemble des nouvelles constructions résidentielles ». On escompte le consensus des autorités locales. En 2007, l'accroissement de l'offre foncière pour ce type de projets a été de 13% de plus qu'en 2006²²⁵.

Le 26 août 2008, à l'arrondissement Fengtai de Beijing, 1 173 logements de prix limité sont mis en disponibilité pour 1 148 familles qualifiées tirées au sort pour leur appartement. Leur prix moyen est environ de 6 800 yuans/m² (680 euros/m²). La même journée, 1 774 familles qualifiées ont aussi été tirées au sort pour leur logement social en accession à la propriété, alors que 1 200 de ce type de logements sont disponibles dont le prix moyen est d'environ 4370 yuans/m² (437 euros/m²). Au total, dans cet arrondissement, 2 079 familles ont rempli le formulaire de requête. Pour 2008, 7 000 000 m² de SHOB de ces deux types de logements seront mis en vente au marché de logements de Beijing, soit 30% de l'ensemble de surface de vente.

²²⁵ D'après le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR), « Bulletin en matière du territoire et des ressources en 2007 », 16 avril 2008, http://www.mlr.gov.cn/qt/gd1/200804/t20080416_101261.htm

En août 2008, un ensemble résidentiel intérieur au périphérique extérieur de Shanghai a été mis en chantier dans l'arrondissement Xujiahui. C'est un grand projet qui concerne 390 000 m² de SHOB dont 3 400 appartements sont des logements sociaux en accession et les autres sont des logements sociaux à bas loyers. Ces constructions en voie de réalisation, nous permettent d'identifier le macro-contrôle de l'Etat et la responsabilité des pouvoirs locaux. A notre connaissance, cette tendance se révèle également dans l'ensemble du système urbain chinois.

Sur le prix foncier et prix logement

Est-ce que la hausse du prix des terrains qui provoque celle du prix des logements ou est-ce au contraire le marché de l'immobilier qui entraîne celui des terrains ? Un grand débat s'est lancé en Chine en 2005, entre les promoteurs, les autorités publiques et les experts, qui est, en fait, la question posée en France, il y a dix ans²²⁶. On remarquera l'opinion actuelle en Chine, qui rejoint la réflexion que faisait déjà Vincent Renard, en 2005, pour la France, « ce n'est pas parce que les terrains sont chers que les logements le sont aussi, mais que la causalité est en sens inverse »²²⁷.

En Chine, il existe les établissements professionnels sur l'évaluation de la valeur foncière. Il convient de dire que la fixation des prix planchers ou des prix liminaires pour la cession du droit d'utilisation du sol est convenable. Par contre, la marge de profit immobilier est généralement de plus de 10%, et elle est encore plus élevée, pour des constructions de logements de haut standing ou de luxe, se situant entre 30-40%. Par rapport au niveau normal de la plupart du pays étrangers, soit environ 5%, ou au niveau maximum, soit 6-8%²²⁸, évidemment, ce taux de profit fait monter les prix des logements. Outre s'engager l'outil fiscal, comme la Taxe Foncière

²²⁶ *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, sous la direction de Granelle, J.J., Vilmin T., ADEF, 1993, Couverture page.

²²⁷ Renard V., « Les politiques foncières des collectivités locales depuis la décentralisation : quelles perspectives ? », *Production foncière : responsabilité des élus et des aménageurs*, ADEF, 2005, p.7.

²²⁸ Tang X. J., « Le macro-contrôle doit fonctionner efficacement », *Territoire et Ressources de la Chine*, 13 mai 2005, p. 58.

à la Valeur Ajoutée (TFVA), comment faire pour retourner ce taux de profits des promoteurs immobiliers à des valeurs raisonnables ?

La difficile préservation des patrimoines urbains.

Les politiques urbaines chinoises ne sont pas sans rappeler ce qui s'est passé en France, au Royaume-Uni dans les années 1950, avec les opérations de rénovation totale. On sait qu'il faudra attendre deux décennies, pour basculer vers protection et réhabilitation. Pour des causes analogues : modernisation, détruire et reconstruire coûte moins cher que réhabiliter, des dégâts considérables sont dénoncés dans les villes chinoises. Ce thème n'était pas au centre de ma recherche, mais à ma connaissance, il existe depuis une dizaine d'années, des outils d'aménagement urbain français comme les Secteurs sauvegardés et les Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) qui peuvent être retrouvés dans les plans d'urbanisme locaux ou territoriaux de la Chine. Mais, le non-respect de ces plans des collectivités territoriales a longtemps rendu peu utiles ces prescriptions. C'est donc pourquoi en Chine, actuellement, l'Etat confie et met l'accent sur le pouvoir législatif pour que ces outils s'imposent aux plans d'urbanisme, surtout à celui de niveau local.

Montée en puissance des régimes fiscaux

L'augmentation des Coûts d'Utilisation des Nouveaux Terrains Constructibles (CUNTC) payable à la province peut être utilisée pour limiter la tentation des collectivités territoriales à consommer des terrains agricoles. Quant aux promoteurs ils sont soumis à l'acquittement de la Taxe Foncière à la Valeur Ajoutée (TFVA), chaque année à partir de 2007. Ce sont là les deux mesures fiscales les plus impactantes en 2007. Les rôles positifs des régimes fiscaux commencent à être reconnus en Chine.

Renforcement de la fonction de surveillance de l'Etat

« En Chine, la corruption sur le foncier existe de fait dans chaque chaînon concernant : l'expropriation du terrain, l'examen et l'approbation de demande, la modification des plans d'urbanisme, l'offre foncière ou l'administration cadastrale,

etc. » selon Zhang Pu, Directeur général adjoint du Bureau national de justice et de supervision du MTR.²²⁹ C'est donc pourquoi en Chine, 80% de l'utilisation illégale du foncier sont le fait des collectivités territoriales, et cette pratique est devenue la plus grande difficulté sur la surveillance des actions foncières. En 2006 et 2007, l'Etat a exigé que les collectivités territoriales s'auto-examinent et procèdent à des vérifications de la légalité des modes d'utilisation du sol par les promoteurs immobiliers. A cette fin, au début de 2008, un vaste changement des fonctionnaires et responsables de provinces et de municipalités, a été prévu afin de mettre en application le macro-contrôle du pouvoir central qui vise à faire disparaître la corruption et le monopole des pouvoirs locaux ou territoriaux.

Au cours des macro-contrôles sur le foncier de la Chine, l'Etat et les collectivités territoriales ne tiennent pas les mêmes objectifs. Le premier insiste de sauvegarder les terrains, et le deuxième met l'accent sur le développement local, donc, c'est en fait une relation entre l'intérêt général et l'intérêt local ou partiel.

On trouve qu'« en France, ce sont les collectivités locales et essentiellement les communes qui détiennent maintenant l'essentiel du pouvoir foncier. En l'absence d'une planification stratégique forte, elles fixent la règle du jeu principalement au moyen du Plan local d'urbanisme. Elles peuvent intervenir directement sur le marché foncier avec le puissant outil que constitue le Droit de préemption urbain par exemple et disposent surtout de l'arme de dissuasion que constitue la délivrance du permis de construire. Les collectivités locales détiennent donc l'essentiel du « pouvoir foncier » »²³⁰. En Chine, c'est tout à fait la même situation, les municipalités et les districts détiennent ce pouvoir foncier mais relatif au processus de la gestion et de l'offre foncière ainsi que de l'utilisation du sol par eux même ou d'autres détenteurs. L'Etat n'a qu'un rôle de surveillance. Mais, la différence radicale entre ces deux pays,

²²⁹ Sun R. F., « Utilisation du sol destinée à l'immobilier incorporée dans le filet tendu par la justice du MTR », *China Business News*, 31 octobre 2007, p. A3.

²³⁰ Renard V., « Les politiques foncières des collectivités locales depuis la décentralisation : quelles perspectives ? », *op.cit.*, p. 8.

est que, pour la Chine, le pouvoir central exerce toujours un pouvoir uniforme et autoritaire sur tous les terrains urbains. Lorsqu'il y a trop de désordre en question foncière, l'Etat peut engager ces pouvoirs par des mesures dites de macro-contrôle. Mais en France, les procédures de PIG (Projet d'Intérêt Général) ou d'OIN (Opération d'Intérêt National) ne sont-elles pas aussi des formes de macro-contrôle ?

C'est donc pourquoi, il est difficile de compter sur la conscience de l'intérêt national et du développement durable de la part des collectivités territoriales, faisant suite à la seule demande administrative du pouvoir central. Depuis deux ans, une série de stratégies implique l'ensemble des outils juridiques, des outils d'opération urbaine, des outils de financement et de fiscalité, des outils de crédit, etc., qui sont mis en application, afin de normaliser l'engagement du « pouvoir foncier ».

Evidemment, il est impossible de résoudre dans un court terme les problèmes suivants: l'investissement aveugle par les collectivités territoriales et les entreprises, la construction répétitive de faible densité, l'investissement fixe exorbitant, la vitesse du développement sur-accélééré, la "surchauffe" économique de certaines zones, le déséquilibre de la structure économique, etc. Alors, le macro-contrôle sur le foncier est une opération durable et multiple qui relève presque toutes les actions socio-économiques tenant compte de l'ensemble des intérêts sur la nature, la société, la politique, l'économie, l'environnement et l'écologie, mais aussi sur les diverses autorités publiques, les pluri disciplines, etc. ; on remarque notamment l'ensemble d'interactions entre ces éléments, au cours d'une dynamique foncière.

Enfin, il faut, en effet, affirmer la légitimité de tous les intervenants dans l'acte de construire, du détenteur du droit d'utilisation du sol, au groupeur de terrains, à l'aménageur, au promoteur, au constructeur et à l'utilisateur final. Même si leurs différentes fonctions peuvent être, selon les cas, contractées sur l'un ou plusieurs d'entre eux, elles sont toutes nécessaires, et leur bon exercice conditionne la légitimité même de l'acte de construire, marque de la vie de la cité.

Tels étaient les objets de cette recherche qui a tenté d'apporter un maximum de clarté sur le « foncier » chinois, ses modalités de vente, de négociation, d'utilisation, l'évolution de ses prix, le rôle des différents acteurs du "**marché foncier**", leurs méthodes et leurs stratégies, etc. On souhaite que cette recherche, aliment la réflexion de tous les professionnels intéressés par le foncier et l'immobilier en Chine, en tenant compte en particulier des ajustements législatifs successifs que le pouvoir central stipule en réponse à un contexte socio-économique en pleine effervescence. Cette recherche veut également contribuer à une réflexion susceptible d'aider les professionnels en matière de foncier et d'immobilier qui s'intéressent la Chine et aux politiques urbaines chinoises.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS FRANÇAIS

Allaire J., « Emergence chaotique d'un marché foncier », *Etudes foncières*, n°125, 2007, pp. 31-34

Arzil G., L'impossible recensement du patrimoine de l'État, *Etudes Foncières*, 2000, n° 88, p. 20

Béchade A., *La promotion immobilière*, que sais-je? PUF, Paris, 1997

Bellocq F.-X., Chaponnière, J-R, « La croissance et ses déséquilibres », *Problèmes économiques*, n°2898, 26 avril 2006, p. 2

Bobin F., « La Chine révisé sa Constitution pour mieux protéger la propriété privée », *Le Monde*, 5 mars, 2004

Bouteille A., « Les acteurs de la politique foncière locale – Table ronde », *Outils foncières modes d'emplois*, ADEF, Paris, 1990, p. 192

Chaline C., *Nouvelles politiques urbaines – une géographie des villes*, Paris, 2007, p. 140.

Christophe J.-C., « Les limites du bail emphytéotique administratif », *Le Moniteur*, 6 juin 2008, pp. 96-97

Colybes A., « Chine : 400 villes nouvelles à construire », *Les Echos*, 14 juin 2007, p. 31

Comby J. et Renard V., *Les politiques foncières*, que sais-je? PUF, Paris, 1996

Deininger K., *Une Politique foncière pour la croissance et la lutte contre la pauvreté - un rapport d'étude de la Banque mondiale*, ESKA, 2005

De Senneville V., « Le notariat français s'exporte en Chine », *Les Echos*, 24 décembre 2003, p. 2

De Grandi M., « La Constitution chinoise prête pour accueillir la notion de protection de la propriété privée », *Les Echos*, 21 octobre 2004

Domenach J.-L., *La Chine m'inquiète*, Perrin (collection Asies), 2008

Dubois-Maury, J., *La participation des propriétaires au renouvellement urbain*, in Les Cahiers du GRIDAUH - Droit et politiques de renouvellement urbain- Paris: La Documentation Française - n° 10, octobre 2004, pp. 81-98

Dubois-Maury J., « Terrains militaires à vendre », *Etudes Foncières*, n° 67, 1995, p. 17

- Gentelle P., « Une société en mouvement », *Questions internationales - La Chine*, n° 6, mars - avril 2004, p. 26
- Goldblum C., *Métropoles de l'Asie du sud-est*, Paris : l'Harmattan (coll. « Villes et entreprises »), 1988
- Guiheux G., « Un régime totalitaire en mutation », *Questions internationales- La Chine*, N°6, mars - avril 2004, p. 8
- Guy L., « Le domaine privé des collectivités locales », *Etudes Foncières*, n° 70, 1996, p. 23
- Micheau M., « La production accélérée des villes chinoises », *Etudes foncières*, n°130, 2007, pp. 7- 14
- Micheau M., « Etalement urbain et densité : état (provisoire) du débat », in *Les apports de la recherche urbaine*, n° 4, IAURIF, 2003
- Nappi-Choulet I., *Les bureaux, analyse d'une crise*, ADEF, La Ferté-Macé, 1997
- Oosterberg. T, *Système d'administration*,
<http://www.landcoalition.org/pdf/wbtsaaff.pdf>
- Philip B., « Pékin décide de garantir la propriété privée et de taxer davantage les sociétés étrangers », *Le Monde*, 17 mars 2007, p. 6
- Piron O., « 60 ans de changement de l'utilisation des sols (1946-2006) », *Etudes Foncières*, n° 132, 2008, pp.17-18
- Renard V., « Les politiques foncières des collectivités locales depuis la décentralisation : quelles perspectives ? », *Production foncière : responsabilité des élus et des aménageurs*, ADEF, 2005, pp.7-14
- Renard V., « L'improbable convergence des systèmes fonciers : de la difficulté de transférer des outils de politiques foncières d'un pays à un autre », *Etudes Foncières*, n° 100, 2002, pp. 49-51
- Rey-Lefebvre I., « Pékin découvre la propriété et la copropriété », *Le Monde*, 19 avril 2004, p. 4
- Rousseau Y., « Une nouvelle loi sur la propriété privée bouleverse le PC chinois », *Les Echos*, 17 mars 2007, p. 10
- Rousseau Y., « Pékin tente de calmer la spéculation dans l'immobilier », *Les Echos*, 31 mai 2006, p. 31
- Ruegg J., *Zonage et propriété foncière*, ADEF, Paris, 2000
- Sabbah C., « Pékin : l'invention d'un marché de l'habitat », *Les Echos*, 1 juillet 2004, p. 27
- Sanjuan T., *La Chine. Territoire et société*, Paris, Hachette, 2000

Sanjuan T., (sous la direction de), *Dictionnaire de la Chine contemporaine*, Paris, A.COLIN, 2006

Sauvez M., « Peut-on sauver les vieux quartiers de Pékin? », *Etudes foncières*, n°122, 2006, Paris, pp. 28-31

Sélaudoux J.-F., Rioufol J., *Le marché immobilier*, Que sais-je? Puf, Paris, 2005

Ye J.-P., Wu J., « Les réformes foncières en République Populaire de Chine », *Etudes foncières*, n°132, 2008, pp. 36-41

« Un marché foncier dual – la promotion immobilière en Chine », par un group de travail de Sciences Po, *Etudes foncières*, n°134, 2008, Paris, pp. 30-33

« Chine, les fragilités du monde de croissance », *Problèmes économiques*, n° 2898, 26 avril 2006, p. 1

Production foncière : responsabilité des élus et des aménageurs, ADEF, 2005

Thésaurus multilingue du foncier- version chinois, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), Rome, 2005

Villes chinoises en mouvement, *Urbanisme*, n° 341, 2005, pp. 39-80

Politiques foncières et aménagement du territoire - Synthèse du colloque organise le 27 juin 1994, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, 1994

L'articulation du foncier et de l'immobilier, sous la direction de Granelle, J.J., Vilmin T., ADEF, 1993

Outils foncières modes d'emplois, ADEF, Paris, 1990

La rente foncière – approches théoriques et empiriques, ADEF, Paris, 1990

Un droit inviolable et sacré – la propriété, ADEF, Paris, 1989

Le sol de l'entreprise, ADEF, Paris, 1989

Produire des terrains à bâtir, ADEF, Paris, 1986, Préface de Renard V.

40 ans de politique foncière en France, Economica, Paris, 1986

L'offre foncière, Rapport préparé à la demande de Monsieur le Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie, La documentation française, Paris, 1980

Les zones d'aménagement différé -ZAD, AFTRP, Paris, 1974

DOCUMENTS CHINOIS

Chen X., Zhang B.-S., « La veille de la réforme, plus cent millions de m² de terrains sont accaparés, qui "manipule" les immobiliers de la capitale nationale », *China News Weekly*, 2 mars 2004

Chen Y.-J., « Le contrôle sur le marché immobilier doit assurer à offrir plus de logements qui s'agissent les demandes essentielles de l'habitat », *Shanghai Securities News*, 1 juin 2007, p.4

Chen Z.-W., « Le pouvoir central va reprendre les droits sur les ressources humaines, financières, etc. », 16 novembre 2006. <http://www.chinanews.com.cn/>

Fan Z.-Q., *La réaffectation des secteurs urbanisés*, Directeur général du département régional du MTR, 13 juin 2006

Fei Y.-S., « Défendre la "ligne rouge" des terres cultivables, contrôler strictement l'utilisation du sol », *China Securities Journal*, 15 mars 2007, p. A3

Feng H.-N., « La rétention foncière et les grands accapareurs du sol », *National Business Daily*, 19 septembre 2007, p. 2

Gao F.-P., Huang W.-S., *Nouvelles recherches sur l'immobilier*, China Legal publishing House, 2002, p. 118

Gu Z.-N., « Comment défendre la "ligne rouge" pour les terrains cultivés », *People Daily*, 17 avril 2007, p. 5

He H.-X., Directeur général du BTR de Xi'an, *Explications pour quelques questions autour de l'Amendement du Schéma Directeur de Xi'an (2004-2020)*, Bulletin de la 21^e séance de 13^e congrès du Comité permanent de l'Assemblée populaire de la municipalité de Xi'an, n°3, 2005

He P., « Chaque 10 ans, la Chine effectuera un recensement national sur son patrimoine foncier », *Shanghai Securities News*, 14 février 2008, p. 3

Jia H. F., « Les fonds propres des promoteurs immobiliers ne représentent que 20 à 25 % par rapport au total de l'investissement du projet », *21st Century Business Herald*, 16 mai 2007, p. 6

Jia T., « Trois types de logements vont changer radicalement la composition des productions du marché immobilière », *Shanghai Securities News*, 3 décembre 2007, p.11

Jiang Y.-X., « Le droit de l'examen et l'approbation sur l'utilisation du sol est délivré aux provinces », *The Beijing News*, 23 janvier 2007

Jiang Y.-X., Zhang X.-D., « Avant la cession publique, une requête peut être avancée sur l'utilisation du sol », *The Beijing News*, 31 juillet 2006, p. 8

- Ke. P., « A Shanghai, la vente des logements de seconde main de standing non-ordinaire doit être imposée la Taxe Foncière à la Valeur Ajoutée », *Shanghai Securities News*, 14 juin 2007, p. 1
- Ke P., « CAE veut garder strictement les ressources foncières sur huit aspects », 6 septembre 2006, *Shanghai Securities News*, p. A1
- Ke P., Yu B.-B., « Fracasser le "trou noir" en matière de foncier, qui avale la richesse et va à l'encontre de l'intérêt général », *Shanghai Securities News*, 30 mars 2007, p. C9.
- Ke P., Li H.-Y., Yu B.-B., « Mille mots du Premier ministre concernant le macro-contrôle sur l'immobilier : "rendre effectif des régimes", la priorité de cette année », *Shanghai Securities News*, 7 mars 2007, p. 3
- Li G., « 43 parcelles des terrains qui dorment sont repris impérativement pour leurs droits d'utilisation du sol », *People Daily*, 1^{er} septembre 2006, p. 10
- Li L., « Concept préliminaire approuvé sur la redistribution des revenus de cession du droit d'utilisation du sol », *China Business Journal*, 16 octobre 2006, p. A 29.
- Li L., Cai Y.-L., Jiang P.-F., « 6 critères de la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain sont diversifiées, le plus haut est 30 yuan/m² », *National Business Daily*, 29 novembre 2007, p. A4
- Li L., Yang Y., « Quels changements effectués au marché immobilier de Shanghai, un an après les "6 mesures de l'Etat" », *National Business Daily*, 25 mai 2007, p. B8
- Li M.-R., « "Deux impôts et un coût" s'ouvre une nouvelle scène du macro-contrôle sur le foncier », *China Land*, n°254, février 2007
http://www.bjtd.com/article_view.asp?article_id=1513
- Li S.-T., « Qui pousse les prix fonciers et les prix des logements s'élevant trop rapidement ? », *China Youth Daily*, 15 décembre 2006, p.7
- Lin Z. « Durant les cinq premiers mois, le "prix foncier" moyen des logements est abaissé 24,3% à Beijing », *China Securities Journal*, 29 mai 2007, p. A2
- Lin Z., « L'offre foncière tendue », *China Securities Journal*, 11 décembre 2006, p. A4
- Lin Z., « L'offre foncière ne se coordonne pas à la demande des promoteurs, le prix du logement s'élèvera avec la hausse du "prix foncier" », *China Securities Journal*, 7 décembre 2006, p. A5
- Lin Z., « L'offre foncière pour l'immobilier de Beijing a accompli seulement 54% du programme », *China Securities Journal*, 22 novembre 2006, p. A4
- Liu W.-J., « Porte l'attention sur trop de réaffectation des terrains agricoles », *China Land*, vol. 248, août 2006, p. 27

- Liu X.-H., « Shanghai commence d'imposer la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain », *Oriental Morning Post*, 29 novembre 2007, p. B13
- Liu X.-H., « Dresser l'inventaire des terrains stockés de toute urgence », *Oriental Morning Post*, 1 août 2007, p. B9
- Liu X.-H., Li N., « Les secrets de la réservation foncière furieuse par les promoteurs », *Oriental Morning Post*, 1 août 2007, p. B8
- Liu Y., « Nombreux petits appartements seront construits auprès des voies principales avec de l'accessibilité », *Beijing Daily*, 8 octobre 2006, p. 9
- Lu X.-D., « L'enquête sur les cessions du droit d'utilisation du sol de Beijing en 2007 », *The First*, 23 janvier 2008, p. 6
- Lu Z.-G., « Encore la taxe après payer les frais, le propriétaire ne faut pas charger les paiements duplex », *China Youth Daily*, 4 décembre 2007, p. 2
- Luo Y.D., *Les études des questions juridiques relevant l'allocation du droit d'utilisation du sol*, http://www.law-lib.com/lw/lw_view.asp?no=2080
- Ma L., Du D., « Une plus grande échelle de réhabilitation urbaine est démarrée à Beijing », *The Beijing News*, 28 novembre 2007, p. A6
- Micheau M., *40 d'urbanisme en France*, Social Sciences Academic Press (Chine), 2007
- Nie H.-L., Ma Z.-M., « Enquête et analyse la situation des paysans perdant leur terres de la province du Gansu », *Périodique théorique de Gansu*, n°1 2007, p. 81
- Pen Z.-C., « Renouveler les prix de référence des terrains domaniaux de ville de Xi'an », 30 mars 2007, *Xi'an Evening News*, p. 5
- Qi L., *La première exclamation au début de 2007 : comment faire pour pouvoir acquérir le "terrain" ?* 14 décembre 2004
<http://estate.chinanews.com.cn/estate/ghsj/news/2006/12-14/837709.shtml>
- Qiu F., « Avoir un faible pour les promoteurs immobiliers et confondre les relations d'intérêts au cours de déconstruction des secteurs urbanisés, les collectivités territoriales doivent se limiter leur puissance publique », *China News Weekly*, 3 avril 2007
- Shi Y., « L'enquête sur les provinces de Henan et Hubei, en matière de la rétention foncière par le plus grands accapareurs, "Country Garden" », *China Business News*, 2 novembre 2007, p. A6
- Song J., « Les terrains laissés inutilisés plus de deux ans vont être repris par la municipalité », *Xi'an Evening News*, 29 février 2008, p. 5
- Su Z.-C., « Est-ce que la redistribution des "bénéfices fonciers" rendra vraiment les intérêts aux peuples », *Beijing Youth*, 16 octobre 2006, p. A4

- Sun R.-F., « Utilisation du sol destinée à l'immobilier incorporée dans le filet tendu par la justice du MTR », *China Business News*, 31 octobre 2007, p. A3
- Sun R.-F., « Le troisième recensement va démarrer sur l'utilisation du sol par des organismes du pouvoir central », *China Business News*, 30 octobre 2006, p. A1
- Tian C.-H., « Le MTR va renforcer la fonction de surveillance sur les terrains constructibles urbains », *China Land Ressources News*, 22 novembre 2007
- Tian X.-J., « La municipalité de Shanghai contrôle strictement l'accession au "marché foncier" des "terrains" des entreprises d'Etat », *21 Century Business Herald*, 5 juin 2007, p.13
- Tang X. J., « Le macro-contrôle doit fonctionner efficacement », *Territoire et Ressources de la Chine*, 13 mai 2005, p. 58
- Tian Z., « Financier à l'agriculture par le "revenu foncier" est un grand régime », *China Land*, n°254, février 2007
- Wang Q. M., « Relâcher le resserrement de l'offre foncière, le contrôle sur le marché immobilier est tourné vers le point de départ de pratique commerciale », *China Business*, 30 juillet 2007, p. A8
- Wang T., « Le Ministère du Territoire et des Ressources (MTR) : 20 milliards de yuans de fonds spéciaux pour l'aménagement du territoire en 2007 », *China Securities Journal*, 21 juin 2007, p. A2
- Xi J., « 20 ans des efforts, 2 millions des participants, 1,3 milliard de yuans de financement, les ressources territoriales sont éclaircis », *People Daily*, 21 novembre 2001, Beijing, p. 2
- Xie Y. H., « Qui garde le silence devant la rétention foncière des promoteurs ? » *China Youth Daily*, 7 août 2007, p. 2
- Xu J.-Y., « Info du MTR : le "prix foncier" s'élèvera encore en 2008 », *Shanghai Evening Post*, 15 avril 2008, p. 13
- Yang Q., « La rétention foncière à grande échelle par les grands promoteurs », *Beijing Youth Daily*, 17 septembre 2007, p. B3
- Yuan Y.-H., « La troisième "accaparement des sols" », *21CBH*, 27 décembre 2003
- Yu B.-B., Ke P., « Mettre en question le système de cession publique par Ren Zhiqiang », *China News Online*, 10 octobre 2006
<http://estate.chinanews.com.cn/estate/zjft/news/2006/10-10/801867.shtml>
- Yu X.-M., « La mise en œuvre de la « Mesure sur l'enregistrement cadastral » à partir du 1^{er} février 2008 », 4 janvier 2008, *Shanghai Securities News*, p. 4
- Yu X.-M., « L'offre foncière est rassurée par les réserves foncières », *Shanghai Securities News*, 4 décembre 2007, p. 3

Yu X.-M., « "L'austérité foncière" : plus un tiers de demandes d'utilisation du sol sont réduites », *Shanghai Securities News*, 22 novembre 2007, p. 2

Zhang X.-D., « Le programme d'offre foncière n'est pas réalisé, l'apparition fréquente de terrains aux "prix les plus côté" », *The Beijing News*, 28 août 2006

Zhang X.-S., « L'Etat va élaborer et réunir le standard du prix plancher sur le droit d'utilisation du terrain industriel », 5 septembre 2006, http://www.xinhuanet.com/http://news.xinhuanet.com/politics/2006-09/05/content_5052017.htm

Zhang Y., « Réflexions sur la troisième élaboration du Plan général d'utilisation du territoire national », 7 août 2008
http://tranbbs.com/news/cnnnews/Planning/news_28416.shtml

Zhou M., Wang T., « 4 fois de l'augmentation du montant de la Taxe d'occupation des terrains cultivées basée sur l'ancien standard, afin de contrôler l'accaparement des terrains agricoles », *China Securities Journal*, 7 décembre 2007, p. A7

Zhou Q.-R., Chen S.-R., « Aperçu général en pensée innovante sur le régime du pouvoir foncier urbain », *Urban Development*, n°12, Beijing, 2002, pp. 53-55

« La réhabilitation urbaine : remettre en état des maisons, mais ne les détruire pas », 29 novembre 2007, *The Beijing News*, p. A. 2

« Wen Jiabao : la hausse des prix des logements mécontente le peuple chinois », www.xinhuanet.com, 20 novembre 2007,
http://news.xinhuanet.com/house/2007-11/20/content_7108201.htm

Rapport d'enquête relatif à la gestion d'utilisation foncière des organismes du pouvoir central à Beijing, Groupe de recherche en thème du « Mode administratif de l'utilisation foncière des organismes du pouvoir central à Beijing » du Service d'immobilier du Bureau Administratif des Organismes (BAO) du CAE, 15 septembre 2007, www.ggj.gov.cn

« Beijing : la hausse des prix des logements au mois d'août », *People Daily*, 25 septembre 2007

« L'imminence de la "ligne rouge" de la surface des terres cultivées chinoise », *People Daily*, 13 avril 2007, p. 1

« 15,6 % de Nouveaux Terrains Constructibles sont réduits en 2006 », *Shanghai Morning Post*, 11 avril 2007

« L'Analyse des prix des logements du 1^e semestre et la prévision de la conjoncture du 2^e semestre de 2007 », par le centre de surveillance des prix de la Commission Nationale du Développement et de la Réforme (CNDP) de la Chine

« Approfondir la cession du droit d'utilisation du sol, régler les recettes et les dépenses locaux », *China Business News*, 22 novembre 2006, p. A2

Appel d'offre • Adjudication • Affichage, le centre d'information du MTR, Bureau de l'Information de la Direction générale du CAE, juin 2006

« MTR : les terrains destinés à l'immobilier est environ de 30% du totale des terrains offerts », *Guangzhou Daily*, 14 juin 2006

Les études sur une utilisation du foncier de manière économe et intensive pour Xi'an, Rapport des études n°4 pour l'amendement du PGUS de Xi'an, sous la direction de Liu G.-Y., Wu S.-H., issu par Bureau de l'amendement du PGUS de Xi'an, BTR de Xi'an, Institut de recherche immobilière de l'Université du transport de Xi'an, décembre 2005

Les études sur l'amélioration de la structure d'utilisation des terrains urbains et ruraux de Xi'an, Rapport des études n°5 pour l'amendement du PGUS de Xi'an, sous la direction de Liu G.-Y., Dong X.-J., issu par Bureau de l'amendement du PGUS de Xi'an, BTR de Xi'an, Institut économique du Commission du développement et de la réforme de la municipalité de Xi'an, décembre 2005

Recherche sur l'utilisation du terrain en procédant à une planification régionale, sous la direction de Liu G.-Y., Wu S.-H., Rapport des études n°6 pour l'amendement du PGUS de Xi'an, issu par Bureau de l'amendement du PGUS de Xi'an, BTR de Xi'an, Institut de recherche sur les ressources de Changan Université de Xi'an, décembre 2005

« La Chine commence dresser un nouvel Schéma du PGUTN », 13 juillet 2005, *Legal Daily*, p.1

« Les phénomènes désordonnées existent encore en réalité, l'appartenance du sol des entreprises nationales est devenue un grand problème difficile à résoudre », *China Business Journal*, 14 mai 2005

« Bulletin statistique du développement de l'économie et la société de Xi'an de 2004 », *Xi'an Evening News*, 18 février 2005, p. 3

Loi foncière, rédigée par Wang X.L., Law Press·China, 2003, p.162

« Les autorités publiques de Beijing délibèrent de limiter "le prix foncier", les régimes seront publiés récemment », 12 mai 2006,
<http://chanye.finance.sina.com.cn/zy/2006-05-12/287508.shtml>

« Avis visant à harmoniser la composition de la production et à stabiliser le prix des logements », promulguée le 24 mai 2006, par la Direction générale du CAE.
http://fr.wikipedia.org/wiki/Logement_social

DOCUMENTS ANGLAIS

Halila A., « The market as the new emperor », *International journal of urban and regional research*, March 2007, pp. 3-20

He S.-J., « State-sponsored gentrification under market transition – the case of Shanghai », *Urban affairs review*, vol. 43, n° 2, 2007, pp. 171-195

Lanchin Po, « Redefining rural collectives in China: land conversion and the emergence of rural shareholding co-operatives », *Urban studies*, July 2008, pp. 1603-1623

Yang Y.-R., Chang C.-H., « An urban regeneration regime in China: a case study of urban redevelopment in Shanghai's Taipingqiao area », *Urban studies*, August 2007, pp. 1809-1826

Li L.-H., Li X., « Land readjustment: an innovative urban experiment in China », *Urban studies*, January 2007, pp. 81-98

Li T., « The Chengzhongcun land market in China : boon or barn ? – A perspective on property rights », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32. 2, June 2008, pp. 282-304

Badcock B., « Land and housing policy in Chinese urban development, 1976-86, Planning Perspectives: an international journal of history », *Planning and the Environment*, vol. 1, n° 2, May 1986, p.147

Hong M.-Y., «Property Rights of Farmland in the region underdeveloped: Farmers' Understandings and Intentions--A Survey into Farmers in Guizhou Province», *Chinese Business Review*, vol. 4, n° 9, 2004, pp. 25-31

He S.-J., (de l'Université de Cardiff), « State-sponsored gentrification under market transition – the case of Shanghai », *Urban Affairs Review*, vol. 43, n° 2, 2007, pp. 171-195

Huang Y.-Q., « The road to homeownership: a longitudinal analysis of tenure transition in China (1949-94) », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28. 4 December 2004, p. 774

Plafker T., « Home ownership, the new Chinese dream », *Urban edge*, INT, vol. 6, n° 4, 1999, p. 6

Po L., « Redefining rural collectives in China: land conversion and the emergence of rural shareholding co-operatives », *Urban Studies*, July 2008, pp. 1603-1623

Pow C.-P., (de l'Université nationale de Singapour) « Securing the "Civilised" enclaves: gated communities and the moral geographies of exclusion in (post-)socialist Shanghai », *Urban Studies*, vol. 4, n° 8, 2007, pp. 1539-1558

Priemus H.-I., « The future of Chinese public housing », *Open house international*, GBR, vol. 20, n° 3, September 1995, p. 27

Wang Y.-P., Housing reform and its impact on the urban poor in China, *Housing studies*, GBR, vol. 2000, pp. 845-864

Xu X., Jiang W.-H., Ying F.-Q., «Property Rights of Farmland: Farmers' Understandings and Intentions--A Survey into Farmers in Zhenjiang Province», *Chinese Rural Economy*, n° 9, 2002, pp. 36-43

Zhang L., *Strangers in the city*, STANFORD, 2001

SOURCE INTERNET

<http://www.bjtd.com/>, site Internet du Bureau du Territoire et des Ressources (BTR) de Beijing

<http://www.bjgtj.gov.cn/detailinfo.jsp?id=772>

<http://www.chinahouse.info/EN/>, site de China Real Estate Chamber of Commerce

<http://www.csj.sh.gov.cn/gb/csj/csfj/sw/tdzzs/userobject7ai26564.html>, le Bureau fiscal de la municipalité de Shanghai

<http://www.data.ac.cn/zrzy/>, IGSNRR (Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research), CAS (Chinese Academy of Sciences), Scientific Database

<http://faolex.fao.org/docs/texts/gab25396.doc>

<http://www.landchina.com/>, site Internet du "marché foncier" national

<http://www.mlr.gov.cn/>, site Internet du Ministère du Territoire et des Ressources

http://www.mlr.gov.cn/qt/gd1/200804/t20080416_101261.htm

http://www.mlr.gov.cn/zwgk/ghjh/200710/t20071017_88615.htm,

<http://www.ncjs.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=5055>, China Building Materials News

<http://www.people.com.cn/GB/historic/0908/4722.html>, site Internet du journal *People Daily*

http://www.shfdz.gov.cn/tdgl/crjg/200711/t20071105_78101.htm, Une notification du BARTI de Shanghai

<http://www.soufun.com/house/1010146303.htm>

<http://www.stats-sh.gov.cn/2004shtj/tjnj/tjnj2008.htm>, site Internet de l'« Annuaire statistique de Shanghai, 2008 »

www.gov.cn, http://www.gov.cn/zwgk/2008-02/14/content_889579.htm, site Internet du gouvernement de la République Populaire de Chine (RPC)

http://fr.wikipedia.org/wiki/Droit_de_propri%C3%A9t%C3%A9

LISTE DES ENTRETIENS

- à Shanghai entre août et novembre 2005:

n° 1 – 5 août 2005, Monsieur ZHOU Jianfeng, professeur à l'Université Tongji, le vice Responsable du Projet d'Architecture de l'Institut de la Recherche et du Projet d'Architecture dans cette même université.

n° 2 – 23 août 2005, Monsieur CHEN Wei, Docteur en urbanisme, et fonctionnaire au service de la Gestion foncière, Responsable du Bureau I de la Réservation foncière de l'Entreprise Foncière qui est responsable de la réservation foncière pour la collectivité locale de Shanghai. Dans cet organisme il y a un Centre de la Réservation Foncière

n° 3 – 8 octobre 2005, Monsieur CHENG Sheng, le chef et l'architecte du centre d'opération du Bureau de l'Expo de Shanghai.

- à Beijing court séjour en décembre 2005 :

n° 4 – 13 décembre 2005, Monsieur LIU Yulong, Directeur du Bureau III de l'Institut de la Recherche et du Projet d'Architecture l'Université de Qinghua, il m'a présenté à quelques promoteurs de Beijing pour faire des entretiens. Par exemple, l'entreprise Maohua de Beijing qui est entrain de construire un grand ensemble résidentiel à la périphérie de Beijing, qui inclut les différents niveaux des logements aménagés en mixité et les équipements en propriété publiques, comme la crèche, le lycée privé, les commerces, les bureaux, etc...

n° 5 – 15 décembre 2005, Monsieur HAN Linfei, Directeur de l'Ecole d'Architecture et de l'Urbanisme de l'Université Technologique de Beijing et Post-Doctorant de Géographie de l'Université de Beijing.

- à Xi'an, ma ville natale, située au centre de la Chine, en janvier 2006 :

n° 6 – 3 janvier 2006, Monsieur LIU Kecheng, Directeur de l'Ecole d'Architecture et de l'Urbanisme de l'Université d'Architecture et de Technologie de Xi'an, qui veut créer un département sur les outils juridiques d'urbanisme dans son Ecole.

n° 7 – 9 janvier 2006, mon ancien tuteur de mes études approfondies à Xi'an, Monsieur ZHANG Bo, Professeur de l'Université d'Architecture et de Technologie de Xi'an et le Directeur de sa propre agence architecturale, qui connaît bien les grands promoteurs immobiliers de Xi'an, et les fonctionnaires du Bureau d'Urbanisme et du Bureau du Foncier National de Xi'an.

- à Hangzhou, à deux heures de train de Shanghai, en février 2006 :

n° 8 – 4 février 2006, Monsieur WANG Zhu, vice Directeur de l'Ecole d'Architecture de l'Université de Zhejiang qui m'a indiqué plusieurs personnes à contacter.

n° 9 – 5 février 2006, Contact et entretien avec Monsieur HAN Mingqing à Hangzhou qui fait son mémoire de DEA sur le problème foncier du terrain agricole à l'Ecole de la Gestion foncière de l'Université de l'Agriculture de Nanjing.

- à Shanghai entre mars et mai 2006:

n° 10 – 12 mars 2006, NIU Ben, architecte et urbaniste, il est l'architecte responsable d'un promoteur public, le Group d'Industrie et de Commerce de Shanghai. Il m'informe sur les points différents entre les opérations publiques et privées, et sur les possibilités d'acquisition du droit d'utilisation du sol en relation avec les statuts socio-économiques du promoteur.

n°11 – 26 avril 2006, Monsieur LI Li, directeur général du Groupe Foncier de Shanghai, et directeur de la Commission des professionnels des Réserves Foncières de Shanghai. L'entretien a porté également sur le développement des Réserves Foncières en Chine et à Shanghai.

n° 12 – 7 mai 2006, le Centre sino-français de Formation et d'Echanges notariaux et juridiques à Shanghai, le bureau de la Chambre des notaires français. Travail dans la bibliothèque du centre où j'ai trouvé des données et des livres sur le sujet de ma thèse. Je discute avec une stagiaire française, Mlle THOMAS, sur l'échange des stratégies notariales et juridiques entre la France et la Chine.

- à Paris :

n° 13 – 28 novembre 2006, Monsieur V. RENARD, Directeur de recherche au CNRS, juriste et économiste. Il travaille aussi sur le foncier et l'urbanisme. Il a participé à une recherche internationale sur un quartier historique de Beijing, « Baimixiejie ». Avec ses expériences sur la Chine, il me donne ses points de vue et ses avis sur ma thèse.

- Séjours en février 2007 à Xi'an :

n° 14 – 6 février 2007, seconde contact et entretien avec LIU Kecheng, Directeur de l'Ecole d'Architecture et d'Urbanisme de l'Université d'Architecture et de Technologie de Xi'an, qui fait des recherches depuis plusieurs années sur la sauvegarde des villes antiques et traditionnelles. Il m'a donné ses points de vue sur la conservation des tissus urbains anciens et les contradictions avec les politiques de rénovation.

n° 15 – 10 février 2007, Contact avec le Bureau d'Urbanisme de Xi'an, architecte WANG Yan Ping, puis consulter le Schéma directeur de Xi'an (2004-2020).

n° 16 – 19 février 2007, Contact avec le Bureau du Territoire et des Ressources de Xi'an. J'ai visité le hall de réception, pris connaissance de leurs données concernant le foncier sur l'écran. Malheureusement, je n'ai pas eu le droit de consulter le centre de documentation.

- un séjour à Beijing en mars 2007 :

n° 17 – 19 mars 2007, Contact avec le Bureau du Territoire et des Ressources de Beijing, je visite le hall de réception, prend les données que l'on peut me donner. Malheureusement, pour consulter son centre de documentation, je suis dans le même cas qu'à Xi'an.

n° 18 - 21 mars 2007, CHEN Jianggen, Directeur adjoint du Service de China Real Estate Chamber of Commerce « CRECC » (Service de l'immobilier commercial de la Chine). Cet organisme fait des recherches et des synthèses sur les chiffres, les phénomènes ou les stratégies tournés vers le développement immobilier. Mais les rapports périodiques ne sont disponibles que pour les besoins des promoteurs, ils sont très chers et je ne peux pas les consulter.

- à Shanghai entre avril 2007:

n° 19 – 5 avril 2007, Monsieur DING Weidong, architecte et urbaniste, il est l'architecte responsable du promoteur public, le Groupe Foncier de Shanghai. Il m'informe sur les points différents sur les possibilités d'acquisition du droit d'utilisation du sol en relation avec les statuts socio- économiques du promoteur public.

n° 20 – 13 avril 2007, Monsieur YANG Fan, architecte et vice-responsable d'un promoteur public, China OCT Corporation, qui est l'une de cinq plus grandes entreprises immobilières du Comité Central du Parti Communiste Chinois (CCPCC). Il m'informe sur la position supérieure des promoteurs publics qui sont soutenus beaucoup par l'Etat par rapport à celui privé.

- à Shanghai, août 2007:

n° 21 – 24 août 2007, entretien avec Monsieur Zhangguobiao, Mme LIU Hao, Mme ZHANG Yun, chefs de projet du Shimao Group, Promoteur hongkongais.

ANNEXES

ANNEXE I - LE CAS DE L'HYPOTHEQUE DU DROIT D'UTILISATION DU SOL PAR ALLOCATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES EN FAILLITE

ANNEXE II - DONNEES DE LA MOBILISATION DU DROIT D'UTILISATION DU SOL SUR LE 2^E ET LE 3^E NIVEAU DU "MARCHE FONCIER" CHINOIS

ANNEXE III - TABLEAU - COMPOSITIONS ET SURFACES DES TERRAINS CONSTRUITS DE XI'AN ENTRE 1996-2004

ANNEXE IV - TABLEAU - PRIX DE REFERENCE EN MATIERE DE FONCIER DE XI'AN, 1994

ANNEXE V - TABLEAU - CHANGEMENT DE SURFACE DES DIVERS TYPES DE TERRAINS DE XI'AN DURANT LES PROCHAINES 15 ANS

ANNEXE VI - TABLEAU - DENSITE DE LA POPULATION DE XI'AN (1996-2007)

ANNEXE VII - SHANGHAI, VILLE HISTORIQUE, RESERVEE PAR LE NOUVEL PLAN D'URBANISME

ANNEXE VIII - RAPPORT DU PREMIER MINISTRE WEN JIABAO : LA CHINE VA MAITRISER LA HAUSSE DES PRIX DU LOGEMENT

ANNEXE IX - TABLEAU - L'ACCROISSEMENT DES SUPERFICIES DES TERRAINS RESIDENTIELS DE XI'AN (1996-2004)

ANNEXE X - LES CAPITAUX ETRANGERS SUR LE MARCHE IMMOBILIER DE LA CHINE

ANNEXE XI - TABLEAU - LA RESSOURCE FONCIERE CHINOISE, 2007

ANNEXE XII - UNE PARTIE DE QUESTIONS POSEES POUR L'ENTRETIEN

ANNEXE XIII - TERRAINS VISITES

Annexe I - Le cas de l'hypothèque du droit d'utilisation du sol par Allocation des entreprises publiques en faillite

Dans le cas où le débiteur hypothécaire (l'entreprise) exerce le droit d'hypothèque concernant le droit d'utilisation du sol par Allocation, le débiteur peut-il convertir ce droit en argent pour indemniser les créanciers (les employés et ouvriers) ?

- D'abord, selon les dispositions du Conseil des Affaires d'Etat (CAE) ²³¹, l'aliénation du droit d'utilisation du sol alloué doit être soumise à l'approbation de l'organisme compétent. Après approbation, le cessionnaire doit suivre les procédures d'aliénation du droit d'utilisation du sol. Une partie du montant de l'aliénation du droit d'utilisation du terrain en question doit être versée à la collectivité territoriale en compensation de l'utilisation antérieure du terrain.
- Concernant la fixation du prix en matière de droit d'utilisation du sol, les prescriptions relatives n'autorisent pas la fixation du prix par les personnes concernées elles-mêmes. Selon l'article 3 des « Méthodes d'évaluation des biens domaniaux », en cas d'aliénation, une procédure d'appréciation de valeur est exigée. Si non, cela provoquerait des "manœuvres dans l'ombre" et n'assurerait plus les intérêts nationaux.
- Enfin, selon l'article 50 de la « Loi sur la gestion de l'immobilier urbain de la RPC », le droit d'utilisation du sol concerné doit être mis aux enchères. Cette disposition vise à permettre une fixation juste de la valeur immobilière, et à assurer les intérêts de chaque personne concernée.

²³¹ L'art. 39 de la « Loi sur la gestion de l'immobilier urbain de la RPC » et l'art. 45 de « Règlements provisoires sur la cession et le transfert du droit d'utilisation du sol de propriété étatique en secteur urbain ».

Annexe II - Données de la mobilisation du droit d'utilisation du sol sur le 2^e et le 3^e niveau du "marché foncier" chinois

Tableau - Transfert, location et hypothèque du droit d'utilisation du sol (2000 – 2005)

	(Ha)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Transfert	50 386,18	139 304,20	66 757,74	69 633,94	66 842,91	51 138,78
Location	27 407,22	10 261,01	17 272,11	9 055,08	79 876,24	6 095,73
Hypothèque	1 093 577,90	2 140 435,10	288 821,60	1 102 207,50	3 422 761,80	481 908,72
Total	1 171 371,30	2 290 000,31	372 851,45	1 180 896,52	3 569 480,95	539 143,23

Source : LIU Kun, d'après les Annuaires du territoire et des ressources de la Chine entre 2000 et 2005.

Tableau - Transfert, location et hypothèque du droit d'utilisation du sol en 2005 (selon les destinations foncières)

destination	Transfert		Location		Hypothèque	
	lots	ha	lots	ha	lots	ha
Secteur tertiaire	153 997	9 246,67	62 958	2 088,93	113 862	184 549,81
Stockage	33 489	23 673,76	2 084	3 580,21	71 237	172 555,65
Équipements publics	1 656	259,98	2 251	180,73	2 849	4 658,95
Constructions publiques	2 512	466,28	80	9,19	1 355	3 753,10
Logements	1 031 599	16 922,64	19 376	228,54	372 233	106 521,70
Villa et logement de luxe	14 241	747,27	0	0	10 539	2 416,72
Logements ordinaires	831 125	10 874,74	12 076	120,41	305 205	66 193,14
Logement social en accession	27 258	555,68	100	9,92	8 965	5 841,19
Autres types	158 975	4 744,95	7 200	98,21	47 524	32 070,65
Transports	72	348,61	2	0,26	309	1 990,82
Installations hydrauliques	31	163,22	0	0	100	1 214,11
Usages spéciaux	264	57,62	18	7,87	3 051	6 664,58
Ensemble	1 223 620	51 138,78	86 769	6 095,73	564 997	481 908,72

Source : d'après «Annuaire du territoire et des ressources de la chine – 2006 », Édition de « Annuaire du territoire et des ressources de la Chine », 2006, pp. 710-711

Tableau - Transfert, location et hypothèque du droit d'utilisation du sol en 2005 (selon les villes étudiées)

	Transfert		Hypothèque		Location	
	lots	ha	lots	ha	lots	ha
Beijing	271	708,43	6 901	6 335,94	0	0
Shanghai	484 464	3 124,00	245 402	10 692,99	9 142	135,87
Xi'an	212	310,31	279	2 563,09	68	15,13
Chine	1 223 620	51 138,78	564 997	481 908,72	86 769	6 095,73

Source : d'après «Annuaire du territoire et des ressources de la chine – 2006 », Édition de « Annuaire du territoire et des ressources de la Chine », 2006, pp.712-729

Annexe III - Tableau - Compositions et surfaces des terrains construits de Xi'an entre 1996-2004

	(Ha)			
an	1996	1997	1998	1999
Secteurs urbains	18 193,42	18 820,09	19 146,76	19 300,10
Zones résidentielle rurales	55 413,61	55 353,61	55 353,61	55 406,94
Terrains pour les mines	12 026,73	12 766,73	12 673,40	12 720,06
Terrains de transport	4 073,35	4 240,02	4 666,69	5 080,03
Terrains des installations hydrauliques	2 473,35	2 480,01	2 473,35	2 473,35
Autres terrains urbanisés	3 653,35	3 538,03	3 603,35	3 659,54
Total	95 833,81	97 198,49	97 917,16	98 640,02

	(Ha)				
an	2000	2001	2002	2003	2004
Secteurs urbains	21 520,11	22 020,11	22 613,45	23 220,12	24 722,89
Zones résidentielle rurales	55 413,61	55 380,28	55 886,95	55 773,61	56 636,62
Terrains pour les mines	12 593,40	13 220,07	14 053,40	15 353,41	16 780,81
Terrains de transport	5 406,69	6 026,70	6 400,03	7 053,37	7 537,45
Terrains des installations hydrauliques	2 486,68	2 480,01	2 473,35	2 666,68	2 752,35
Autres terrains urbanisés	3 585,72	3 595,29	3 886,06	3 975,99	3 952,55
Total	101 006,21	102 722,46	105 313,24	108 043,18	112 382,67

Source : D'après l'« Annuaire statistique de la municipalité de Xi'an » de chaque année relevée, par le BTR de Xi'an.

Annexe IV - Tableau - Prix de référence en matière de foncier de Xi'an,
1994

(yuan/m ²)						
Critère foncier	Etat foncière	Commerces, tourisme et loisirs	Logements	Industrie	Culture et éducation	Affectations mixtes
I	"cuits"	3 600-4 425	3 525-4 350	3 480-4 305	3 450-4 275	3 495-4 320
II	"cuits"	2 745-3735	2 685-3 675	2 640-3 645	2 610-3 600	2 670-3 660
III	"cuits"	1 725-2 850	1 680-2 805	1 650-2 775	1 635-2 760	1 665-2 790
IV	"cuits"	1 035-1 845	1 005-1 805	985-1 785	975-1 765	995-1 795
	"crus"	480 -765	450 -725	430 -705	420 -685	440 -715
V	"cuits"	595-1 170	575-1 140	565-1 130	555-1 115	570-1 135
	"crus"	355 - 555	335 - 525	325 - 515	315 - 500	330 - 520
VI	"cuits"	340 - 665	325 - 635	310 - 625	305 - 615	320 - 630
	"crus"	175 - 370	160 - 350	145 - 340	140 - 330	160 - 345
VII	"cuits"	225 - 370	215 - 355	210 - 345	205 - 335	215 - 350
	"crus"	90 - 235	80 - 220	75 - 210	70 - 200	80 - 215
VIII	"crus"	30 - 105	29 - 98	28 - 93	27 - 90	28 - 95
IX	"crus"	18 -30	17 - 28	16 - 27	16 - 25	17 - 28

Source : Arrêté n°70 (1994) de la municipalité de Xi'an

Note : mise en vigueur le 18 mai 1994.

Annexe V - Tableau - Changement de surface des divers types de terrains
de Xi'an durant les prochaines 15 ans

(Ha)			
Types fonciers	2004	2010	2020
Terrains cultivés	318 217,62	313 234,31	308 251,00
Plantations	27 319,43	19 267,75	11 216,08
Terrains boisés	426 183,36	440 522,18	454 861,00
Prairies	12 558,25	9 054,25	5 550,25
Autres terrains agricoles	19 904,58	13 385,79	6 867,00
Terrains utilisés pour les zones résidentielles, les industries et les mines	104 683,00	120 681,25	136 679,50
Terrains pour les transports	4 500,00	8 014,94	11 529,87
Terrains pour les installations hydrauliques	3 200,00	4 148,65	5 097,30
Terrains non utilisés	94 235,76	82 492,88	70 750,00

Source : D'après *Recherche sur l'utilisation du terrain en procédant à une planification régionale*, op.cit., p. 11.

Annexe VI - Tableau - Densité de la population de Xi'an (1996-2007)

an	densité de population urbaine (personnes /km ²)	densité de population de Ville-centre (personnes /km ²)
1996	653	1330
1997	663	1327
1998	669	1352
1999	676	1246
2000	689	1267
2001	696	1381
2002	704	1513
2003	718	1524
2004	726	1671
2005	734	1741
2006	814	1775
2007	822	1791

Source : D'après les Annuaire statistique de Xi'an entre 1997 et 2007.

Annexe VII - Shanghai, ville historique, réservée par le nouvel Plan d'urbanisme²³²

Shanghai est déclarée "ville historique nationale" en 1986. Jusqu'à la fin de 90s, il n'y a pas eu de délimitation de zones protégées mais seulement le classement de quelques bâtiments historiques. D'après le Plan d'urbanisme de la municipalité de Shanghai (1999 – 2020), la protection des monuments historiques de la ville avait été proposée comme une nouveauté notable qui était absente des plans précédents. Bien que marginale encore, cette préoccupation naissante répond aux soucis des spécialistes qui voient la ville perdre les traces de son passé, mais surtout, à des objectifs touristiques très précis.

Présentation des plans de protection des monuments historiques Dans ce nouveau Plan d'urbanisme, 234 quartiers étalés sur un espace total de 13,85 km² sont concernés, 11 d'entre eux sont entièrement préservés en tant que quartiers historiques (le Bund, la place du Peuple, la vieille ville, les alentours de la Maoming nan lu, le quartier de Longhua, le quartier autour du parc de Luxun, le quartier de Hongqiao, le quartier de la commémoration de la révolution, le centre commercial autour de Nanjing lu, l'ancienne concession française, l'arrondissement de Hongkou). A ceux-ci s'ajoutent 13 monuments historiques nationaux, 113 monuments historiques municipaux, et 337 bâtiments conservés pour leur architecture. 4 villes, dans la périphérie de Shanghai reçoivent le titre de "ville culturelle". Le tout couvre une surface totale de 10 millions de m².

Les quartiers protégés, quelques exemples La "vieille ville" (chenghuangmiao), autour du jardin Yu Yuan, dans le district de Nanshi date de 700 ans. La rénovation de ce quartier a commencé il y a 6 ans. Autour de celui-ci, ont été récemment restaurées la Mingxing lu et la Fang Bang lu. La première, avec pour attraction principale de la villa d'un auteur shanghaien renommé des années 20 est voulue comme la rue des "célébrités culturelles de Shanghai". La seconde, ancienne

²³²D'après le Plan d'urbanisme de Shanghai (2000-2020).

rue des antiquaires, a été réaménagée et rebaptisée "Old Shanghai Street". A terme, toute la vieille ville est destinée à devenir l'un des centres touristiques de Shanghai.

D'autres rues dans Shanghai ont déjà connu les bénéfices de ces restaurations. Ainsi, la Yandang lu : en plein cœur de l'ancienne concession française, perpendiculaire à la Huaihai zhong lu (principale artère commerciale), à l'entrée du Fuxing parc (l'ancien parc de la concession française), cette rue a été voulue la "réminiscence de l'occident". Seules les façades des bâtiments à l'architecture mi-orientale, mi-occidentale, si représentative du Shanghai des années 30, ont été restaurées. L'intérieur de ces anciennes habitations abrite à présent des restaurants et des boutiques. La rue, piétonne, est livrée aux terrasses et parasols.

Le temple de Longhua et le cimetière des martyrs du sud ouest de la ville seront bientôt inclus dans une cité touristique. D'une étendue de 31.17 hectares, celle-ci sera la reproduction d'un village traditionnel du sud du Yangtze et sera principalement un lieu de restauration et d'achats.

Le projet de Xintiandi : "Nouvel univers", le projet de Xintiandi est un projet de développement sur 52 hectares, en plein centre ville, d'une zone résidentielle et de bureaux, autour d'un lac artificiel. L'architecture traditionnelle de Shanghai y côtoiera les façades de verre et d'acier dans un quartier qui fut celui du premier Congrès National du Parti Communiste Chinois (PCC).

Préservation des monuments historiques & déplacement des populations

Nombre de villas de l'ancienne concession française sont également classées "monument historique". C'est un argument qui permet aux autorités de déplacer les familles qui y vivent actuellement, souvent nombreuses et dans des conditions modestes, vers la périphérie de la ville. En effet, ces villas, situées en plein cœur de Shanghai, gagnent en effet à être rénovées et relouées à des tarifs beaucoup plus élevés. Cette tâche, la municipalité de Shanghai la mène de concert avec des sociétés immobilières privées, trop heureuses de cette opportunité commerciale. Ces vieilles maisons restaurées rencontrent avec succès le marché de l'immobilier de luxe, souvent composé d'occidentaux expatriés prêts à payer cher le charme d'une maison d'époque.

Annexe VIII - Rapport du premier ministre Wen Jiabao: La Chine va maîtriser la hausse des prix du logement²³³

Le Premier ministre chinois Wen Jiabao a déclaré lundi que le gouvernement chinois s'efforcerait de contrôler la surchauffe du secteur de l'immobilier et de maintenir le prix des logements à un niveau raisonnable.

« L'industrie de l'immobilier doit avoir pour objectif de développer des logements à prix raisonnables pour les habitants ordinaires », a souligné M. Wen dans un rapport d'activités du gouvernement présenté lors de la cérémonie d'ouverture de la session annuelle de l'Assemblée populaire nationale.

"Nous devons améliorer la structure de l'offre de logements tout en renforçant le contrôle et la régulation des prix des biens immobiliers", a indiqué M. Wen.

Selon le bureau d'Etat des Statistiques, le prix en moyenne des bâtiments résidentiels commerciaux construits récemment dans 70 grandes et moyennes villes du pays a augmenté de 6,1% en janvier en base annuelle, et celui de Beijing a grimpé de 9,9%.

Le Ministère de la Construction (MC) a stipulé l'année dernière **que la surface au sol de 70% des appartements résidentiels commerciaux construits récemment devrait être inférieure à 90 mètres carrés chacun** afin de garantir plus de logements à loyer modéré aux citoyens ordinaires.

²³³Source : *XINHUANET*, 05 mars 2007

<http://french.mofcom.gov.cn/aarticle/subject/session/lanmub/200703/20070304436360.html>

Annexe IX - Tableau - L'accroissement des superficies des terrains résidentiels de Xi'an (1996-2004)

an	Surface de terrains résidentiels		Surface d'habitat	
	ha	augmentation en an dernier (%)	m ²	augmentation en an dernier (%)
1996	6 310	-	16 920 000	-
1997	6 582	4,31	17 790 000	5,14
1998	6 803	3,36	18 440 000	3,65
1999	7 034	3,40	20 990 000	13,83
2000	7 347	4,45	24 150 000	15,05
2001	7 699	4,79	28 140 000	16,52
2002	8 478	10,12	33 110 000	17,66
2003	8 578	1,18	39 180 000	18,33
2004	8 759	2,11	47 060 000	20,11

Source : D'après « Annuaire statistique de la municipalité de Xi'an » (1997-2004)

Annexe X - Les capitaux étrangers sur le marcher immobilier de la Chine

Le 24 juillet 2006, l'Etat a stipulé les « Avis sur la gestion et l'accession des capitaux étrangers au marché immobilier ». Selon les principes du développement national et de « l'ouverture à l'étranger », visant les nouvelles situations actuelles du marché immobilier, en prenant les expériences internationaux pour référence, ces avis normalisent davantage les stratégies relevant l'accession des investissements étrangers au marché immobilier chinois, en attaquant la spéculation des capitaux étrangers qui mène les influences négatifs aux aspects de l'offre et la demande. Il en résulte également un effet de restreindre la pousse des prix immobiliers. C'est un macro-contrôle significatif qui veut freiner en temps opportun l'expansion des spéculations en capitaux étrangers sur l'immobilier chinois à la fois assurer un développement stable et durable des professions immobilières.

Annexe XI - Tableau - La ressource foncière chinoise, 2007

Types fonciers	Surface (km ²)	%	±% sur 2006
Terrains à usage agricole	6 570 214	69,11	-0,03%
Terrains cultivés	1 217 352	12,81	-0,03%
Plantations	118 131	1,24	-0,04%
Terrains boisés	2 361 174	24,84	-0,002%
Prairies	2 618 646	27,54	-0,03%
Autres terrains agricoles	254 911	2,68	-0,20%
Terrains constructibles	327 201	3,44	+1,10%
Terrains utilisés pour les zones résidentielles, les industries et les mines	266 472	2,80	+1,11%
Terrains pour les transports	24 443	0,26	+2,05%
Terrains pour les installations hydrauliques	36 286	0,38	+0,37%
Terrains non utilisés	2 609 704	27,45	-0,07%
Ensemble	9 507 119	100	

Note : les chiffres ordinaires en « mu » sont les suivants : Terrains à usage agricole 9,855 milliards de mus (Terrains cultivés 1,826 milliard de mus , Plantations 0,177 milliard de mus , Terrains boisés 3,542 milliards de mus , Prairies 3,928 milliards de mus , Autres terrains agricoles 0,382 milliard de mus) ; Terrains constructibles 0,491 milliard de mus (Terrains utilisés pour les zones résidentielles, les industries et les mines 0,4 milliard de mus, Terrains pour les transport 0,037 milliard de mus, Terrains pour les installations hydrauliques 0,054 milliard de mus) ; Terrains non utilisées 3,915 milliards de mus ; Surface totale est donc 14,29 milliards de mus . (1mu = 666,67 m²)

Source: « Bulletin du territoire et des ressources en 2007 », d'après le Site Internet du Ministère du Territoire et des Ressources, 16 avril 2008, <http://www.mlr.gov.cn/>

Annexe XII - Une partie de questions posées pour les entretiens menés

Question 1 :

Mieux connaître le stade de réforme des procédures utilisées par la puissance publique pour changer le type d'utilisation des terrains, puisque l'Etat en garde la propriété totale, et ne donne que le droit de jouissance du sol.

Comment le gouvernement chinois, détenteur d'un macro-contrôle en matière du foncier, peut-il bien garder la transparence de l'offre foncière effectuée par les collectivités locales auxquelles il délègue ses compétences ?

Un point important sera d'éclairer la négociation des différents acteurs lors d'une transaction foncière.

Question 2 :

Recherche sur les prix pour obtenir un droit d'utilisation du foncier, par exemple, de la part d'une chaîne hôtelière, d'une chaîne de supermarchés, d'une industrie, d'un promoteur du bureau, chinois ou étranger. Mais, je n'ai pas pu avoir ce type d'information.

Quel est le poids du foncier dans le prix du revient du logement ? Est-il seulement 10% ?

Question 3 :

Problème d'un bien foncier exploité par des paysans, face à l'étalement des villes et à la perte de droit d'utiliser leurs champs.

La contradiction entre les paysans et le gouvernement ? Et l'urgence d'ajuster « le droit de la gestion des terrains » ?

Question 4 :

Gaspillage énorme de terrains agricoles :

Possibilité d'émergence d'un « droit d'aménagement du territoire » ?

Question 5 :

Le système de dualisme :

En Chine, les terrains urbains et ruraux sont dans deux différents systèmes de pouvoirs ? Comment résoudre leurs contradictions ?

Question 6 :

C'est toujours par l'adjudication que l'Etat dispose des terrains après leur expropriation ?

Quelles sont les obligations de l'Etat en matière de maîtrise du foncier ?

Les points importants : contrôler le montant global du portage foncier ; ajuster la structure du portage foncier ; réformer les procédures d'expropriation actuelles ?

Annexe XIII - Liste des terrains visités

- Shanghai :
 - 1) le terrain Damuqiao et le terrain du nord du boulevard Qinzhou dont les cessions sont soumises à des conditions restrictives et parfois illégales ;
 - 2) le quartier du logement de luxe « Tangchen, en tête de la hiérarchie » sur « le marché du logement »
 - 3) le site de « l'Exposition universelle en 2010 » avec ses problèmes « de portage du foncier en friche: ses usines, ses ports »
 - 4) l'ancien quartier traditionnel d'habitation, Xintiandi, Tianzifang, les anciennes concessions étrangères dont j'étudierai dans ma thèse les modalités de renouvellement urbain et de préservation des vieux quartiers historiques »
 - 5) la zone nouvelle de Pudong et ses urbanisations nouvelles
- Beijing :
 - 1) l'ensemble résidentiel Meiliyuan, logements privés de standing non-ordinaire
 - 2) l'ensemble résidentiel Rongfeng sur « l'offre des terrains au marché immobilier »
 - 3) l'ensemble résidentiel Tiantongyuan et Huilongguan sur « les logements sociaux en accession à la propriété (jing ji shi yong fang) »
 - 4) le terrain de Daxing et le terrain de Qinghe (pour le projet de l'ensemble résidentiel Xiangshuwan) sur « le prix du droit d'utilisation du sol »
 - 5) le terrain de Nanshatan sur « la cession par adjudication »
 - 6) le quartier historique de Houhai et Baimixiejie sur « le renouvellement urbain en matière de foncier »
 - 8) le terrain du 36 rue du Guangqu dans Chaoyang arrondissement sur « le plus grand terrain cédé »
 - 9) le terrain de l'est du Pont Sihui destiné aux logements et les équipements sur « le prix du logement relatif au prix du droit d'utilisation du sol »
 - 10) La cité moderne de SOHO sur « le grand promoteur de Beijing »
- Xi'an :
 - 1) L'avenue de l'Ouest de Xi'an, après l'opération du « renouvellement urbain »
 - 2) L'Université d'architecture et de technologie de Xi'an, un *danwei* typique

LISTE DES FIGURES, CLICHÉS ET TABLEAUX

- Fig. 1 - La Chine et les trois villes étudiées, Liu K., p. 16
Fig. 2 - La Chine et les provinces de Zhejiang et Guizhou, Liu K., p. 37
Fig. 3 - Ville-centre de Beijing, (8 arrondissements et 5 périphériques), Liu K., p.80
Fig. 4 - Aire métropolitaine de Beijing, Liu K., p. 118
Fig. 5 - Ville-centre de Shanghai : 9 arrondissements centraux, nouvel arrondissement Pudong et 2 périphériques, Liu K., p. 121
Fig. 6 - Neuf arrondissements de la Ville-centre de Xi'an, Liu K., p. 122
Fig. 7 - Cinq centres secondaires de Xi'an, Liu K., p. 123
Fig. 8 - Aire métropolitaine de Xi'an selon le Schéma directeur (2008-2020), Liu K., p. 147
Fig. 9 - Aire métropolitaine de Shanghai, selon le Schéma directeur (1999-2020), Liu K., p. 156
Fig. 10 - Intra-muros et 2 périphériques de Xi'an, Liu K., p. 182
Fig. 11 - Localisation de la « Cité nouvelle de Jiangwan », Shanghai, Liu K., p. 190
Fig. 12 - La Chine, la province de Hunan et le chef lieu, Changsha, Liu K., p. 203
Fig. 13 - Localisation des 10 premiers terrains destinés aux logements à prix limité de Beijing, Liu K., p. 219
Fig. 14 - Critères des terrains des logements de Beijing, 2005, Liu K., p. 227
Fig. 15 - « Village de Wanheng », Beijing, Liu K., p. 231
Fig. 16 - Xintiandi, Cuihutiandi, Liangwancheng et Garden cities de Shanghai, Liu K., p. 240

- Cliché 1 – Beijing, le terrain de Sihui, Liu K., p. 87
Cliché 2 – Beijing, le terrain du 36 boulevard Guangqu, Liu K., p. 88
Cliché 3 – Plan-masse du terrain de Guangqu, p. 88
Cliché 4 – Xi'an, av. Ouest, après la déconstruction-reconstruction : élargissement de l'échelle de la voirie et du volume des bâtiments, Liu K., p. 182
Cliché 5- Quartier ancien de Baimixiejie qui fait l'objet un régime spécial de conservation et de réhabilitation du cadre de vie par la municipalité de Beijing, Liu K., p. 185
Cliché 6 – Beijing, une voie de Baimixiejie, Liu K., p. 185
Cliché 7 - *Hutong* à Beijing réhabilité, Liu K., p. 187
Cliché 8 - Shanghai, quartier ancien de Tianzifang, réhabilité et occupé par des artistes, Liu K., p. 187
Cliché 9 - Shanghai, au-delà du périphérique extérieur : terrain laissé inutilisé dans l'attente d'une cession publique pour être ensuite construit, Liu K., p. 195
Cliché 10 - Shanghai, quartier nouveau de Pudong, immeuble privé de très haut standing, Tangchenyipin (plus de 10 000 euros le mètre carré), Liu K., p. 204

Cliché 11 - Nouvel ensemble résidentiel privé de haut standing à Beijing, près du 2^e périphérique (mètre carré environ 1 500 euros), Liu K., p. 213

Cliché 12 - Un secteur de l'ensemble résidentiel privé (logements de standing ordinaire), Meiliyuan, situé au-dedans du 4^e périphérique de Beijing. (On distingue l'entrée surveillée de ce quartier *gated community*), Liu K, p. 214

Cliché 13 - Tiantongyuan, grand ensemble d'habitat social en accession, entre 5^e et 6^e périphériques du nord de Beijing, (comme fréquemment en Chine, ce quartier est encerclé de murs et dispose de quelques portes monumentales dont l'accès est surveillé), Liu K., p. 222

Cliché 14 - Beijing, un autre grand ensemble résidentiel des logements sociaux en accession, Huilongguan : logements construits et terrain destiné à la construction, Liu K., p. 224

Cliché 15 - Shanghai, centre du quartier de Hongqiao : l'affrontement du présent et du passé, Liu K., p. 242

Tableau 1 - La ressource foncière chinoise, 2006, p. 21

Tableau 2 - Données sur les différentes propriétés foncières de tout le territoire chinois (1984-1995), p. 30

Tableau 3 - Ressources foncières de propriété étatique (1984-1995), p. 31

Tableau 4 - Différents niveaux d'administration de la Chine et leurs compétences foncières, p. 33

Tableau 5 - L'évaluation cognitive des paysans sur le droit de propriété des terres rurales I, p. 36

Tableau 6 - L'évaluation cognitive des paysans sur le droit de propriété des terres rurales II, p. 36

Tableau 7- Les différents niveaux de l'aménagement urbain ou rural, p. 46

Tableau 8 - L'offre foncière totale par Allocation (2000 – 2005), p. 64

Tableau 9 - Les proportions en lots comparées sur la cession par Accord et la cession publique, (2000 – 2005), p. 71

Tableau 10 - Les surfaces et leurs proportions comparées sur la cession par Accord et la cession publique, (2003 – 2005), p. 72

Tableau 11 - Le processus de la réforme en matière de cession par Accord, p. 72

Tableau 12 - Proportions en lots sur les diverses cessions publiques en Chine (1999 – 2005), p. 86

Tableau 13 - Surfaces et proportions sur les diverses cessions publiques, (2003– 2005), p. 86

Tableau 14 - Informations essentielles sur le terrain Baijiazhuan, p. 91

Tableau 15 - Les données sur la location du foncier en Chine (2000 – 2005), p. 104

Tableau 16 - Les données sur les autres modes d'offre foncière en Chine (2000 – 2005), p. 104

Tableau 17 - Données générales concernant Beijing, Shanghai et Xi'an, p. 113

Tableau 18 – Données sur l'ensemble d'offre foncière en Chine (2000-2005), p. 116

Tableau 19 - Volumes de terrains utilisés pour les nouvelles constructions de la Chine, 2006, p. 117

Tableau 20 -L'offre foncière à Beijing (2000-2005), p. 119
Tableau 21 - Pourcentage de divers modes de cession publique à Beijing (2000-2007), p. 120
Tableau 22 - Surfaces bâties démolies concernant 10 arrondissements centraux de Shanghai (2002 - 2005), p. 120
Tableau 23 -L'offre foncière à Shanghai (2000-2005), p. 121
Tableau 24 -L'offre foncière à Xi'an (2000-2005), p. 124
Tableau 25 - L'accroissement de la superficie des terrains construits de Xi'an entre 1996-2004 (Région urbaine), p. 125
Tableau 26 - Programme d'accroissement des terrains constructible à Xi'an (Région urbaine), p. 125
Tableau 27 - Taux de changement sur la quantité de divers type fonciers (1996-2004), Xi'an, p. 127
Tableau 28 - Proportions de divers terrains construits de Xi'an entre 1996-2004, p. 128
Tableau 29 - Volumes d'offre foncière par Accord et par cession publique en Chine, 2005, p. 129
Tableau 30 - L'offre foncière par divers modes de cession en 2005 (selon les différents modes et les villes étudiées), p. 130
Tableau 31 - L'offre foncière par Accord en 2005, p. 130
Tableau 32 - L'offre foncière par cessions publiques en 2005, p. 131
Tableau 33 - L'offre foncière en 2005 par allocation, par location ou par d'autre moyen (selon les villes étudiées), p. 133
Tableau 34 - L'offre foncière en 2005 de la Chine par allocation, par location ou par autres formes (selon les destinations foncières), p. 133
Tableau 35 - "Prix et loyer foncier" de différents modes d'offre foncière en Chine (2000 – 2005), p. 134
Tableau 36 - L'offre foncière par les cessions en 2005 (selon les destinations foncières), p. 135
Tableau 37 - "Prix fonciers" moyens des 50 grandes villes importantes de la Chine, 2000-2006, p. 136
Tableau 38 - "Prix foncier" de Xi'an d'après différents modes de cession (2000 – 2005), p. 137
Tableau 39 - Critères et prix de référence des terrains domaniaux de ville de Xi'an, 2000, p. 138
Tableau 40 - "Prix fonciers" moyens de Xi'an de quatre affectations foncière, 2000-2006, p. 138
Tableau 41 - "Prix foncier" de Shanghai d'après différents modes de cession (2000 – 2005), p. 139
Tableau 42- Critères et prix de référence des terrains domaniaux de ville de Shanghai, 2003, p. 140
Tableau 43 - "Prix fonciers" moyens de Shanghai de quatre affectations foncières, 2000-2006, p. 140
Tableau 44 - "Prix foncier" de Beijing d'après différents modes de cession (2000 –

2005), p. 141	
Tableau 45- Critères et prix de référence des terrains domaniaux de ville de Beijing, 2002, p. 141	
Tableau 46 - "Prix fonciers" moyens de Beijing de quatre affectations foncière, 2000-2006, p. 142	
Tableau 47 - Données essentielles sur l'Amendement du Schéma directeur de Xi'an (2004-2020), p. 146	
Tableau 48 - Surface du territoire de différents niveaux régionaux de Xi'an en 2020, p. 146	
Tableau 49 - Données sur les trois secteurs de Xi'an, p. 148	
Tableau 50 - Changement de proportion des divers types de terrains de Xi'an durant les prochaines 15 ans, p. 148	
Tableau 51 - L'accroissement programmé de la dimension de terrains constructibles de Xi'an (2005-2020), p. 149	
Tableau 52 - Données de divers types fonciers urbains de 6 arrondissements de la ville-central de Xi'an en 2004, p. 150	
Tableau 53 - Standard national en matière de proportion de divers types fonciers urbains, p. 151	
Tableau 54 - Projection de l'accroissement des terrains constructibles en 2020, p. 151	
Tableau 55 - Analyse des deux derniers Schémas Directeurs (SD) de Xi'an sur le volume des terrains constructibles, p. 152	
Tableau 56 - Projection en matière de volumes de terrains constructibles pour les divers échelons urbains de Beijing en 2020, p. 154	
Tableau 57 - Projection en matière de Ville-centre de Beijing en 2020, p. 154	
Tableau 58 - Projection en matière de volumes de terrains constructibles pour les divers échelons urbains de Shanghai en 2020, p. 155	
Tableau 59 - Diminution des terres arables en Chine (2001-2007), p. 158	
Tableau 60 - Superficies foncières selon l'affectation du sol en 1995, p. 159	
Tableau 61 - Ventilation des usages de l'espace chinois en 2005, p. 159	
Tableau 62 - Evolution des surfaces entre divers types fonciers à Xi'an (1996-2004), p. 160	
Tableau 63 - Population de la Chine fin 2007, p. 164	
Tableau 64 - Augmentation et diminution des surfaces des terres cultivées en 2005, p. 166	
Tableau 65 - Les données sur l'utilisation du sol en Chine en 2007, p. 168	
Tableau 66 - Données en matière de "terrains dormants" de la Ville-centre de Xi'an en 2004 (selon les 6 arrondissements), p. 173	
Tableau 67 - Affectations prévues des "terrains dormants" de Xi'an en 2004 (selon les destinations foncières), p. 173	
Tableau 68 - Temporalités des terrains dormants de Xi'an en 2004 (selon la période dormante), p. 173	
Tableau 69 - Terrains possibles réaffectés aux terrains constructibles, p. 174	
Tableau 70 - Projection sur les divers type d'utilisation des terrains constructibles en 2020 de Ville-centre de Xi'an, p. 176	

Tableau 71 - Données sur les parcelles de la « Cité nouvelle de Jiangwan » qui ont fait l'objet d'un droit d'utilisation du sol, p. 191
Tableau 72 - Surfaces des terrains "achetés" et construits en 2002 et en 2006 (selon les villes étudiées), p. 195
Tableau 73 - La "réservation foncière" des quelques grands promoteurs, 2007, p. 200
Tableau 74 - Surfaces vendues selon l'usage immobilier en Chine (1997-2006), p. 209
Tableau 75 - Surfaces de logements vendues en Chine (1997-2006), p. 210
Tableau 76 - Plafonds des prix des logements privés de standing ordinaire selon la localisation, Shanghai, 2005, p. 215
Tableau 77 - Les premiers 10 terrains destinés aux logements de prix limité à Beijing, 2007, p. 219
Tableau 78 - Estimation de l'incrémentation de surface de l'habitat de Beijing (2007-2010), p. 226
Tableau 79 - Prix moyens des logements selon différents critères fonciers de Beijing, 2005 et 2006, p. 227
Tableau 80 - Surfaces des logements construites et vendues et le prix moyen des logements en 2002 (selon les 35 villes), p. 229
Tableau 81 - Surfaces des logements construites et vendues et le prix moyen des logements en 2006 (selon les 35 villes), p. 229
Tableau 82 - Indices des "prix fonciers" des divers types du logement et Indices des prix de vente des logements, 1999-2006, (selon 70 grandes agglomérations chinoises), p. 230
Tableau 83 - Les informations essentielles sur la cession du droit d'utilisation du terrain de « Village de Wanheng II », avril 2006, p. 232
Tableau 84 - Destruction de logements et déplacement des familles de Shanghai, (1995-2007), p. 238
Tableau 85 - Constructions de villas et d'appartements de luxe à Shanghai (1996-2007), p. 241
Tableau 86 - Nombre des promoteurs immobiliers de la Chine (1997-2006) et dans les villes étudiées en 2006, p. 258
Tableau 87 - Les surfaces d'utilisation du sol achetées et construites de la Chine par les promoteurs immobiliers (1997-2006) et celles sur les villes étudiées en 2006, p. 259
Tableau 88 - Liste des 10 promoteurs les plus puissants de la Chine, 2008, p. 260
Tableau 89 - Prix de revient de construction et prix moyens de vente sur divers types de production immobilière de Shanghai, 2006, p. 261
Tableau 90 - Nouveaux standards nationaux imposant les CUNTC, 2007, p. 304
Tableau 91 - L'augmentation des standards nationaux imposant la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain en 2007, p. 306
Tableau 92 - Indices imposant la Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain de Shanghai, mis en œuvre le 01/01/2007, p. 307
Tableau 93 - Anciens et nouveaux standards de la Taxe d'occupation de terrains cultivés, p. 313

TABLE DES ABRÉVIATIONS

ANAF	Administration Nationale des Affaires Fiscales
ANAH	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL	Armée Populaire de Libération
APN	Assemblée Populaire Nationale
AUR	Aménagement Urbain et Rural
BAO	Bureau Administratif des Organismes
BARTI	Bureau Administratif des Ressources du Territoire et des Immobiliers
BCC	Banque de Construction de la Chine
BPC	Banque Populaire de Chine
BRA	Bureau du Recensement de l'Agriculture
BTR	Bureau du Territoire et des Ressources
BNGBP	Bureau National de Gestion des Biens Publics
BNGS	Bureau National de Gestion Foncière
BNS	Bureau National des Statistiques
CAE	Conseil des Affaires d'Etat
CATRF	Centre d'Aménagements du Territoire et des Réserves Foncières
CBD	Central Business District
CCGBP	Commission de Contrôle et de Gestion des Biens Publics
CCPCC	Comité Central du Parti Communiste Chinois
CNC	Commission Nationale des Comptes
CNDR	Commission Nationale du Développement et de la Réforme
COS	Coefficient d'Occupation des Sols
CPAPN	Comité Permanent de l'Assemblée Populaire Nationale
CRF	Centre des Réserves Foncières
CSBC	Commission de Supervision Bancaire de Chine
DGMB	Direction Générale de la Municipalité de Beijing
EPF	Etablissements Publics Fonciers
CUNTC	Coût d'Utilisation des Nouveaux Terrains Constructibles
FF	Frais de Friche
HLM	Habitations à Loyers Modérés
ICA	Impôt sur Chiffre d'Affaire
IGAPL	Intendance Générale de l'Armée Populaire de Libération
IPC	Indice des Prix à la Consommation
IRP	Impôt sur le Revenu Personnel

MC	Ministère de la Construction
MF	Ministère des Finances
MS	Ministère de la Supervision
MTR	Ministère du Territoire et des Ressources
NTC	Nouveaux Terrains Constructibles
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OIN	Opération d'Intérêt National
PAUS	Plan Annuel d'Utilisation du Sol
PCM	Patrimoine Culturel Mondial
PDH	Programme du Développement de l'Habitat
PDSE	Plan du Développement de la Société et de l'Economie
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PGUS	Plan Général d'Utilisation du Sol
PGUTN	Plan Général d'Utilisation du Territoire National
PIB	Produit Intérieur Brut
PIG	Projet d'Intérêt Général
PQDNSE	Plan Quinquennal du Développement National de la Société et de l'Economie
PRF	Plan des Réserves Foncières
RA	Région Autonome
RAS	Région Administrative Spéciale
RPC	République Populaire de Chine
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SD	Schéma Directeur
SHOB	Surface Hors Œuvre Brute
SRU	Loi Solidarité et Renouvellement Urbain
TFVA	Taxe Foncière à la Valeur Ajoutée
TGPE	Tableau Général des Propriétés de l'Etat
TOTC	Taxe d'Occupation des Terres Cultivées
TUTU	Taxe d'Utilisation du Terrain Urbain
VR	Ville-Région
ZPPAUP	Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

TABLE DES MATIÈRES

Glossaire	3
INTRODUCTION GÉNÉRALE	6
 PREMIÈRE PARTIE - L'ÉTAT DES SAVOIRS ACTUELS EN CHINE, EN MATIÈRE DE CONNAISSANCE DU FONCIER.....	 19
 CHAPITRE I - PROPRIÉTÉ, PROPRIÉTAIRE, ET UTILISATEURS DU FONCIER.....	 22
1. Brève introduction à l'évolution des régimes fonciers en Chine	24
2. Le système actuel de la propriété foncière chinoise.....	26
2.1 Divers concepts de la propriété foncière en Europe	27
2.2 Deux formes de propriété publique du sol en Chine	29
2.2.1 La propriété foncière étatique	30
2.2.2 La propriété foncière collective	33
2.3 L'Etat - seul véritable propriétaire du sol en Chine	38
2.4 Le droit d'utilisation du sol est devenu un produit marchand	40
2.5 Les plans d'urbanisme – l'interface entre l'offre foncière et l'aménagement urbain	43
3. Les grands utilisateurs du sol	47
3.1 Les utilisateurs des sols publics	49
3.2 Complexité des problèmes sur l'utilisation foncière concernant les institutions du pouvoir central et des collectivités locales.....	50
3.2.1 Le statut ambigu de l'occupation foncière par le pouvoir central.....	51
3.2.2 Les collectivités locales à la fois détentrices et gestionnaires d'un important foncier.....	52
3.3 Le foncier des entreprises publiques, un exemple de <i>danwei</i> s'agissant du renouvellement urbain	55
4. La nécessité d'un cadre juridique pour la gestion de la ressource foncière..	57
4.1 La « Loi sur la gestion foncière » de 1986 tente de répondre à un véritable vide juridique	57
4.2 Les adaptations de la loi de 1986 à un contexte à qualifier évolutif.....	58
4.2.1 Vers un assouplissement de l'utilisation du foncier en 1988	58
4.2.2 Une deuxième modification en 1998 veut sauvegarder les espaces agricoles	60
4.2.3 Modulation des pratiques autoritaires de l'Etat en 2004	61

CHAPITRE II – LES DIVERS MODES D’ACCESSION AU DROIT D’UTILISATION DU SOL	62
1. L’allocation du droit d’utilisation du sol.....	63
1.1 Une confusion sur le droit d’utilisation du sol par Allocation.....	64
1.2 Le transfert du droit d’utilisation du sol alloué dans le cas de la réforme institutionnelle des entreprises d’Etat	65
1.3 Le droit d’utilisation du sol de propriété étatique par Allocation dans le cas d’une entreprise publique en faillite.....	68
2. La cession par Accord : un mode courant mais réduit progressivement par l’Etat.....	70
2.1 Un désordre à Beijing au cours de la réforme pour réglementer la procédure d’Accord : l’arrêté n°33 de la municipalité.....	73
2.1.1 Qui accapare les terrains convoités ?.....	75
2.1.2 Quels sont les intérêts lésés lors de la cession par Accord ?	78
2.2 Un terme est mis à l’Accord illégal à Beijing par l’arrêté n°4 de la municipalité	80
2.3 L’Etat confirme une limitation de la procédure d’Accord avec la circulaire n° 71 du MTR de 2004	82
3. Les Cessions publiques : vers un contrôle des cessions para-légales par Appel d’offre, Adjudication ou Affichage.....	84
3.1 De nouvelles pratiques lors de la cession par Appel d’offre	87
3.2 Les manœuvres illégales relatives aux cessions publiques.....	90
3.2.1 Les cessions peuvent être soumises à des conditions restrictives	90
3.2.2 Interrogation sur le système de cession publique	93
4. En 2006, deux normes nationales perfectionnent le système de cession du droit d’utilisation du sol	95
4.1 La cession par Accord demande une procédure de notification ouverte	95
4.2 La nouvelle procédure concerne la requête sur l’utilisation des sols	96
4.3 La délimitation des terrains pour deux différentes natures de cession	97
4.4 Les conditions préalables d’une cession sur les terrains destinés au logement ..	100
5. Quelques notions supplémentaires pour mieux comprendre le système du "marché foncier" de la Chine.....	101
5.1 Location du foncier national	102
5.1.1 Spécificités de la location du foncier domanial par rapport à la cession.	102
5.1.2 Location du foncier domanial et Location du droit d’utilisation du sol ..	103
5.2 Le transfert du droit d’utilisation du sol	105
5.3 La 1 ^{ère} phase d’aménagement foncier	107
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	109

DEUXIÈME PARTIE – PROCÉDURES ET ACTEURS SUR LE "MARCHÉ FONCIER" ET LEURS IMPACTS URBANISTIQUES.....111

CHAPITRE III – L'OFFRE FONCIÈRE EN RÉPONSE AUX BESOINS DU DÉVELOPPEMENT URBAIN 114

1. Quelques éléments chiffrés sur l'offre foncière : les surfaces et les prix concernés.....116

1.1 Les surfaces ayant changé d'affectation entre 2000 et 2005 116

1.1.1 Les données chiffrées sur l'accroissement de la dimension urbaine à Xi'an 122

1.1.2 L'offre foncière par cessions au 1^e niveau du "marché foncier" 128

1.1.3 La part minimum des autres offres foncières au 1^e niveau du "marché foncier"..... 132

1.2 La montée en puissance du coût du foncier constructible 134

1.2.1 L'augmentation de la valeur foncière dans une grande ville Xi'an..... 137

1.2.2 Les chiffres relatifs à Shanghai 139

1.2.3 Le cas spécifique de Beijing 141

1.2.4 Quelle relation entre l'essor du "prix foncier" et l'offre foncière ?..... 142

1.3 Des perspectives d'expansion peu contournables 145

1.3.1 L'amendement du Schéma directeur de Xi'an (2004-2020) 145

1.3.2 Le cas de Beijing et de Shanghai 153

2. Un enjeu national : l'espace agricole menacé par l'urbanisation 157

2.1 L'offre des terrains constructibles en consommant des terres cultivables..... 158

2.2 Mise en accusation des permissions tacites des collectivités territoriales 161

2.3 L'Etat – promoteur d'une plus grande "austérité foncière" 163

2.3.1 Une politique pour une utilisation économe et intensive du foncier 164

2.3.2 L'Etat institut des dispositifs juridiques spécifiques à l'offre foncière ... 167

2.4 La potentialité de l'utilisation du foncier à Xi'an afin de sauvegarder l'espace agricole et vers une utilisation du sol durable..... 169

2.4.1 L'analyse des éléments limitant l'utilisation des terrains de Xi'an..... 169

2.4.2 La potentialité de mise en valeur des terrains..... 172

2.5 L'austérité foncière confrontée aux pratiques informelles des collectivités rurales 177

3. Renouvellement urbain et disponibilités foncières 180

3.1 Le renouvellement urbain et ses ambiguïtés..... 181

3.1.1 Pourquoi les collectivités territoriales préfèrent-elles la déconstruction ? 181

3.1.2 Un basculement récent vers une politique de réhabilitation urbaine à Beijing..... 184

3.1.3	Trop de déconstruction-reconstruction, très peu de renouvellement urbain	186
3.2	Le foncier étatique peut être mobilisé pour le renouvellement urbain	189
3.2.1	Le cas de la « Cité nouvelle de Jiangwan » de Shanghai	189
3.2.2	Transfert du droit d'utilisation des terrains rendus disponible par l'Armée	193
4.	Le sévère obstacle de la rétention foncière	194
4.1	Les collectivités territoriales limitent l'offre foncière pour lutter contre la rétention des terrains	196
4.2	"La folie de réservations foncières" en 2007 par les promoteurs	199
4.2.1	L'inventaire des terrains stockés par le plus grand "accapareur" : le promoteur « Country Garden »	200
4.2.2	L'achat du droit d'utilisation du sol excède le rythme de construction... ..	202
4.2.3	Impulsion déclenchant la hausse du prix des logements	203
4.3	L'urgence de réponses juridiques aux excès de la rétention foncière	204
 CHAPITRE IV – PERCEPTION DES RELATIONS ENTRE L'OFFRE FONCIÈRE ET LE DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ IMMOBILIERS CHINOIS		207
1.	L'offre foncière conditionne la production de logements diversifiés	211
1.1	Les logements privés	213
1.1.1	Les logements de standing ordinaire	213
1.1.2	Les logements de prix limité	216
1.2	Les logements sociaux	220
1.3	Ne pas confondre les logements de prix limité et les logements sociaux	223
2.	Offre foncière - marché du logement et cohésion sociale de la ville chinoise ?	225
2.1	L'accroissement de la demande des logements - le cas de Beijing	225
2.2	L'essor des prix des logements	228
2.2.1	Quelle relation entre la hausse du "prix foncier" et le prix du logement ?	230
2.2.2	Les pouvoirs publics interviennent sur les dérives du marché immobilier	232
2.2.3	La réponse du marché immobilier de Shanghai	234
2.2.4	Stabiliser les prix des logements en stabilisant les prix des terrains industriels	236
2.3	Quid d'une cohésion sociale dans les métropoles chinoises	237
2.3.1	Une évidente gentrification	237
2.3.2	Les enclaves sociales sélectives, interprétation chinoise	241
2.4	Harmoniser le marché immobilier vers une plus grande mixité sociale : évaluation des « 6 mesures » et « 15 mesures » d'Etat	243

CHAPITRE V – LES ACTEURS FONCIERS MAJEURS	248
1. Les acteurs de la gestion publique du foncier	249
1.1 L’Etat	249
1.1.1 Le pouvoir du macro-contrôle de l’Etat	250
1.1.2 Le pouvoir central redistribue les cartes	251
1.2 Les collectivités locales	253
2. Les principaux opérateurs de l’aménagement et de la construction.....	256
2.1 Les aménageurs.....	256
2.2 Les promoteurs immobiliers	257
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE	262

TROISIÈME PARTIE – LES RÉGIMES ET LES OUTILS MAJEURS PLUS RÉCENTS POUR CONTRÔLER L’UTILISATION DU FONCIER.....264

CHAPITRE VI – RENOUELEMENT DE QUELQUES RÈGLEMENTS FONCIERS IMPORTANTS.....	266
1. Le premier macro-contrôle le plus strict de l’Etat sur le foncier, après 2004.....	268
2. L’examen spécial de la procédure de cession du droit d’utilisation du sol .	270
3. Interdiction de l’obtention du bail du droit d’utilisation du sol sous une forme déguisée	272
4. Confirmation des intérêts privés sur le droit d’utilisation du sol par la « Loi sur les droits réels ».....	274

CHAPITRE VII – VERS DE NOUVEAUX OUTILS D’AMENAGEMENT URBAIN	276
1. Les plans d’utilisation du sol – de l’évolution d’un outil technique à une opération gestionnaire publique	278
1.1 L’évolution générale des plans d’utilisation du sol sur deux périodes économiques	279
1.1.1 Sur les spécialités des plans d’utilisation du sol.....	279
1.1.2 Sur le mode d’élaboration et les contenus majeurs des plans d’utilisation du sol.....	281
1.1.3 Au sujet du mode de gestion.....	282
1.2 Deux « Schémas du Plan général d’utilisation du territoire national »	283
1.2.1 Une partie du contenu du « Schéma du Plan général d’utilisation du territoire national, 1997-2010 »	283
1.2.2 Dresser un nouveau Schéma du « Plan général d’utilisation du territoire national, 2005 - 2020 »	285

1.3 Pour la mise en pratique des plans d'utilisation du sol.....	287
2. Le système de réserves foncières chinois	289
2.1 Un règlement national approuvé par l'Etat en novembre 2007	289
2.2 Centres des réserves foncières	292
3. Le recensement du patrimoine foncier et l'enregistrement cadastral	293
3.1 « Règlements sur le recensement du patrimoine foncier »	295
3.2 La « Mesure sur l'enregistrement cadastral »	296
4. Interrelations entre des outils fiscaux et politiques foncières	297
4.1 Pour un contrôle du prix de cession du droit d'utilisation du sol	298
4.2 Nouveaux régimes fiscaux incitatifs.....	300
4.2.1 Coûts d'utilisation des Nouveaux terrains constructibles.....	301
4.2.2 Taxe d'utilisation du terrain urbain	305
4.2.3 Taxe foncière à la valeur ajoutée	309
4.3 L'augmentation du prix plancher de cessions du droit d'utilisation du terrain industriel	310
4.4 Taxe d'occupation de terrains cultivés devenant constructibles.....	312
4.5 L'effet synthétique visant à l'harmonisation des intérêts fonciers	314
CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE	316
 CONCLUSION GÉNÉRALE	 317
 <i>Bibliographie</i>	 <i>326</i>
<i>Liste des entretiens.....</i>	<i>337</i>
<i>Annexes</i>	<i>340</i>
<i>Liste des figures, clichés et tableaux.....</i>	<i>353</i>
<i>Table des abréviations</i>	<i>358</i>
<i>Table des matières</i>	<i>360</i>

Résumé

En Chine, l'Etat reste le seul propriétaire de tous les terrains et par délégation, les collectivités territoriales gèrent elles aussi l'utilisation du foncier. Avant 1987, l'Allocation administrative (Allocation), souvent à titre gratuit, avait été la seule modalité d'offre foncière qui répondait aux demandes des utilisateurs publics. Dès que le droit d'utilisation du sol a pu être transféré légalement à partir de 1987, des réformes successives ont conduit au développement d'un "marché foncier". Le système d'offre foncière se décompose alors en deux modes principaux : le mode d'Allocation et le mode de cession.

Les procédures, les acteurs et les utilisateurs agissant sur la dynamique foncière se sont de plus en plus complexifiés. Mais, le manque ou l'inefficacité des outils juridiques et des moyens pour assurer la gestion de la ressource foncière et sécuriser les transactions génèrent beaucoup de désordres et de dysfonctionnements dans le mouvement d'urbanisation accélérée en Chine.

L'enjeu de ce travail est d'étudier l'articulation entre d'une part, l'offre foncière et d'autre part, la consommation excessive de terres agricoles, la rénovation totale des quartiers anciens de qualité patrimoniale, la rétention foncière et l'incohérence entre le marché du logement et les besoins fondamentaux résidentiels.

Notre méthodologie a consisté en un large inventaire bibliographique pour assimiler les contextes fonciers chinois. Elle s'est aussi appuyée sur des entretiens avec différents acteurs intervenant dans l'urbanisme ainsi que sur des visites de terrains de trois études de cas : Beijing, Shanghai et Xi'an.

L'objet de cette thèse est de tenter de comprendre, d'analyser, d'approfondir les fondements des régimes fonciers, et de saisir toute la diversité des situations réelles dans le but de favoriser l'urbanisation et le renouvellement urbain, en Chine, pour le futur.

Au cours de cette réflexion, théorique et pratique, et en continuité avec le sujet de notre DEA, nous nous sommes demandée dans quelle mesure la pratique de l'urbanisme en France pouvait faire l'objet de transferts dans les villes chinoises.

Mots clés : gestion foncière, urbanisme, développement durable, procédures juridiques d'utilisation du sol, plans d'utilisation du sol, diminution des réserves agraires, politique du logement, ségrégation sociale, Etat et collectivité territoriale

Abstract

In China, the system of land offer is divided into two main modalities: the Allocation and the assignment. This study intends to elucidate the relationship between, on the one hand, the land availability and on the other hand, the excessive consumption of farming lands, the complete renovation of the ancient districts, the land retention and the disconnection between the housing market and the basic residential needs. The method of this study is based on a broad bibliographic inventory in order to assimilate Chinese land contexts and on interviews with different actors involved in urban planning, as well as visits of study sites in three cities: Beijing, Shanghai and Xi'an. This dissertation tends to understand, to analyze, to deepen the foundations of the property systems and to apprehend the diversity of all actual situations so as to promote urbanization and urban renewal in the future in China.

Key words : real estate management, urban planning, sustainable development, legal procedures of land use, land use documents, decreasing of agrarian lands, housing policy, social segregation, State and local authorities