



FORUM CHINE-EUROPE. 5-6 octobre 2007. Paris.
ATELIER WT54 – GESTION DES SOLS ET POLITIQUES
FONCIERES

Document de présentation
de la cheville ouvrière chinoise.

**La situation actuelle de l'utilisation des terres en Chine,
ses problèmes et ses perspectives**

Résumé

Ye Jianping, Zhang Zhengfeng, Wu Zhenghong

Département de gestion des terres.
Université du Peuple de Chine.

I. Résumé

Actuellement, la Chine est dans une période de double transition:

- transition d'une économie planifiée vers une économie de marché;
- transition d'une société rurale et agricole vers une société urbaine et industrielle.

II. La situation actuelle et les problèmes

Le problème de la protection des terres arables.

La Chine est un pays ayant une population nombreuse mais des ressources par habitant restreintes et des ressources en réserve extrêmement insuffisantes, d'où de nombreux problèmes.

La Chine doit nourrir 22% de la population mondiale avec seulement 10% des terres arables du monde. Actuellement, la Chine compte seulement 118,755 millions d'hectares de terres arables, soit un peu plus de 9 ares par habitant seulement, à savoir moins de 40% de la moyenne mondiale.

Ce qui est encore plus grave, c'est que ces ressources limitées sont en constante diminution.

Les problèmes concernant l'utilisation des terres de propriété collective paysanne.

1. Le droit d'exploitation forfaitaire des terres rurales
2. La mise en circulation sur le marché de terrains constructibles appartenant à la collectivité rurale. Les canaux de mise en circulation sont très étroits, ce qui favorise, dans une certaine mesure, les pratiques clandestines, et ce qui fait que la mise sur le marché de terres rurales de façon spontanée est fréquente.
3. La réquisition de terres rurales.

Il arrive actuellement que des autorités locales ne réquisitionnent pas des terres pour l'intérêt public, mais seulement pour développer l'économie de leur ville, attirer des investissements ou augmenter les recettes fiscales. Ce genre de réquisitions nuit à l'intérêt des agriculteurs. Un autre problème est que les compensations en cas d'expropriation ne sont pas appropriées.

Les problèmes du marché foncier.

1. Les caractéristiques du marché foncier de la Chine.

Le marché est basé sur la propriété publique des terres. La "Constitution de la République Populaire de Chine" et la "Loi sur la gestion foncière" stipulent que la Chine applique le régime de propriété publique des terres sous deux formes, à savoir, la propriété du peuple entier et la propriété collective des masses travailleuses. Actuellement, il n'existe dans l'ensemble de marché foncier légalement reconnu que seulement pour les terres urbaines, alors que le marché foncier rural n'est pas légal. La seule chose qui peut "relier" les terres urbaines et les terres rurales est la réquisition de terres rurales par les municipalités.

2. Les problèmes actuels du marché foncier.

D'abord, la proportion de terres urbaines distribuées par le jeu du marché n'est pas élevée. Ensuite, souvent "tentés" par l'intérêt que peut représenter l'utilisation de terres, des gouvernements locaux ne contrôlent pas assez strictement le marché foncier et des terres de propriété étatique se perdent. D'autre part, le marché étant insuffisamment encadré, les

processus de transfert étant défectueux et manquant de transparence, les contrôles n'étant pas assez efficaces, il existe un certain nombre de fraudes, avec tricherie sur les prix ou le recours à des caisses noires. Enfin, un marché gris se développe rapidement dans les quartiers semi-ruraux.

Les problèmes concernant l'efficacité d'utilisation des terres dans le développement des villes et des campagnes.

Les principaux problèmes sont les suivants:

- 1) Les villes se développent de façon tentaculaire et désordonnée, en occupant trop de terres, surtout des terres cultivées, ce qui est un grave gaspillage.
- 2) La répartition des terres destinées au développement des villes et des campagnes n'est souvent pas rationnelle. Les terres sont distribuées de façon dispersée et désordonnée.
- 3) La structure d'utilisation des terres urbaines n'est pas rationnelle.
- 4) La superficie moyenne de terres urbaines utilisées par habitant est relativement élevée et les terres urbaines ne sont pas pleinement mises en valeur.
- 5) La gestion des terres urbaines et le marché foncier ne sont pas bien encadrés.

Les problèmes concernant la planification de l'utilisation des terres

Les problèmes principaux sont les suivants:

- 1) La planification n'est pas assez mobile, ce qui ne correspond pas au besoin de l'économie de marché et ne laisse pas la possibilité de disposer de choix de projets multiples dans le cadre de l'objectif global de la planification.
- 2) La planification n'anticipe pas assez et est souvent en retard par rapport au développement social et économique et à l'urbanisme.
- 3) Les plans manquent de praticabilité. Au cours de la planification, on attache une attention plus importante à l'analyse théorique et à l'évaluation, surtout, à celles des terres agricoles, qu'aux études sur l'amélioration de la structure et de la répartition de l'espace. De plus, on n'ajuste pas à temps la logique de la planification en fonction des besoins réels de développement.
- 4) Les plans manquent souvent de fondements scientifiques. On utilise rarement les théories scientifiques et les techniques avancées dans ce domaine, et les données de base sont parfois incorrectes.
- 5) Les plans se sont pas assez individualisés : les objectifs d'utilisation des terres, les politiques et les mesures relatives à cette utilisation ont été définis de manière générale lors de la planification, au lieu de cibler les particularités territoriales.

Les problèmes concernant l'aménagement des terres

Il existe encore beaucoup de problèmes dans l'aménagement des terres. Les principaux sont les suivants:

- 1) Un seul agent investit dans l'aménagement des terres; un mécanisme comportant de multiples investisseurs dans l'aménagement des terres n'est pas encore formé.
- 2) L'ardeur au travail des agriculteurs n'est pas bien sollicitée; la tendance à l'exagération de la production agricole est grave.

- 3) Le régime de propriété des terres rurales actuellement en vigueur impose, dans une certaine mesure, des restrictions à l'aménagement foncier; par exemple, le mode d'enregistrement de la situation des terres de propriété collective paysanne est archaïque, les transferts des droits d'exploitation des terres rurales ne sont pas bien encadrés ni assez fréquent, etc.

Les problèmes concernant le système de la mise en réserve de terrains

Les problèmes principaux sont les suivants:

- 1) Il manque de lois nationales qui régissent l'achat pour la mise en réserve de terrains.
- 2) L'organisme chargé de cette mission ne dispose pas d'un droit d'exploitation autonome.
- 3) La mise en réserve de terrains est trop basée sur le "monopole" du gouvernement, ce qui porte, parfois, atteinte à l'intérêt général.
- 4) Trop d'interventions des pouvoirs publics dans le système ne favorise pas la transparence, l'équité et la justice du système.
- 5) Le financement de l'organisation chargée de l'achat de terrains en vue de leur mise en réserve est assez risqué. Compte tenu de son caractère légal, cet organisme court le risque de violer les règlements.

Les problèmes concernant la politique foncière en tant que mesure de contrôle macroéconomique

Les problèmes principaux sont les suivants:

- 1) Les organisations compétentes n'ont pas encore pris conscience des impératifs du contrôle macroéconomique et de la nécessité de fonder leur action sur une coopération avec les autres outils et mesures de contrôle macroéconomique.
- 1) Le système de répartition des profits issus des terres et leur surveillance ne sont pas aboutis.
- 2) L'application des plans d'occupation des sols est difficile. Cela s'explique par deux raisons: d'abord, à cause de l'imperfection du système actuel en Chine, on constate souvent une mauvaise harmonisation des plans entre eux, surtout entre les plans d'urbanisme et les plan d'utilisation des terres; ensuite, les actuels plans d'utilisation des terres manquent d'anticipation; de plus, ils sont en général déterminés selon les besoins du développement économique local, ce qui fait qu'ils ne sont souvent pas en conformité avec les plans du service compétent de l'échelon supérieur.

III. Une analyse des problèmes et des suggestions concernant le développement futur

Concernant la protection des terres arables

La solution essentielle consiste à établir des mécanismes de protection, y compris des mécanismes économiques et administratifs de protection. Il faut aussi bien gérer les relations entre le développement urbain et la protection des terres arables.

Concrètement, on peut prendre les mesures suivantes:

- 1) perfectionner les lois en la matière et promulguer une loi spécifique sur la protection des terres arables
- 2) créer des réserves stratégiques de terres arables ayant pour objectif d'assurer la sécurité de la production céréalière, et réaliser une gestion à l'aide de plans avec des grilles très précises des terres arables
- 3) continuer et approfondir le travail de mise en valeur, d'aménagement et de remise en culture des terres, en accordant de l'attention à la création d'un mécanisme de contrôle à long effet
- 4) déterminer de façon rationnelle et réguler la taille des champs à transformer en forêt ou en pâturages pour la protection de l'environnement
- 5) créer un fonds spécial pour la protection et la régénération des terres arables, et établir un mécanisme d'équilibrage des intérêts dans la redistribution des fonds budgétaires nationaux destinés à la protection des terres arables
- 6) élever le coût des réquisitions de terres arables et diminuer ou limiter par le jeu des différents intérêts les pratiques consistant à construire sur des terres cultivées
- 7) concevoir un dispositif indépendant de notation des dirigeants locaux fondé sur leur action en matière de protection des terres arables et mettre en place un système les rendant responsables en la matière
- 8) établir un mécanisme de participation citoyenne à la protection des terres et de surveillance par le public
- 9) faire porter tous les efforts sur une utilisation plus intensive et plus parcimonieuse des terrains constructibles dans les villes et les campagnes afin de diminuer la pression provenant de la forte demande d'occupation de terres arables pour la construction
- 10) déterminer de manière rationnelle la limite entre l'espace urbain et l'espace rural, instituer des frontières contrôlant le futur développement de l'espace urbain.

Concernant le droit d'exploitation forfaitaire des terres rurales

Pour améliorer le système, il faut prendre les mesures suivantes:

- 1) délivrer à tous les agriculteurs un contrat et une attestation dans les règles,
- 2) élever le critère d'indemnisation en cas de réquisition de terres et accorder plus de droit de parole aux agriculteurs dans la négociation,
- 3) réduire l'étendue des possibilités de "réquisitions de terres pour l'intérêt public" et garantir une procédure équitable,

- 4) diminuer la portée des remembrements décidés par la « Loi sur l'usage forfaitaire des terres rurales »
- 5) permettre aux agriculteurs d'hypothéquer leur droit d'usage des terrains ou de le mettre en gage,
- 6) accorder une assistance juridique aux agriculteurs qui en ont besoin,
- 7) réfléchir à la fondation d'une commission judiciaire spécifique aux affaires concernant les biens fonciers ou d'un tribunal spécialisé en la matière,
- 8) établir un système complet de surveillance et de contrôle.

Concernant la cession et la location de terres rurales collectives pour la construction

Pour permettre la mise sur le marché des terrains constructibles appartenant à la collectivité rurale, il faut régler les problèmes politiques et juridiques suivants:

- 1) mettre fin définitivement au “double critère” du système foncier et accorder les mêmes statut, prix et droits aux terres de propriété collective paysanne qu'aux terrains publics urbains
- 2) amender au plus vite la “Loi sur la gestion foncière” afin de supprimer l'article qui interdit la location et la cession des terres de propriété collective pour la construction et de rédiger un article qui encadre la mise sur le marché de ce type de terrains
- 3) faire pleinement respecter le droit des agriculteurs à tirer bénéfice de la mise en circulation sur le marché des terrains constructibles de propriété collective
- 4) réformer le régime de propriété collective paysanne pour être sûr que les agriculteurs soient les principaux bénéficiaires de la cession et de la location de ces terres
- 5) établir un mécanisme de négociation directe entre les agriculteurs et les promoteurs lors de la transformation de terres agricoles en terres à des fins industrielles ou commerciales, réformer le système actuel de réquisition des terres arables pour les transformer en terrains non-agricoles afin de permettre aux terres de collectivité paysanne d'entrer sur le marché foncier de premier niveau

Concernant l'utilisation intensive et parcimonieuse des terrains constructibles dans les villes et les campagnes

Il est nécessaire de bien faire les études suivantes :

- 1) Des études complètes, systémiques, détaillées et dynamiques de l'utilisation intensive des terres urbaines sous l'angle de plusieurs disciplines telles que l'urbanisme, la planification de l'occupation des sols, l'économie et l'administration politique.
- 2) Des recherches théoriques et méthodologiques sur l'évaluation de l'utilisation de terres urbaines, qui se basent sur la technologie des GIS (Geographic Information System) et des banques de données.
- 3) Des études sur des mesures d'utilisation intensive des terres, qui correspondent en même

temps aux intérêts du gouvernement, des différents groupes d'intérêt et du grand public.

Concernant la planification de l'utilisation des terres

Dans le futur, il faudra continuer à renforcer la base théorique de la planification, perfectionner son système méthodologique et tenir compte des tendances suivantes dans l'évolution de la planification :

- 1) Le plan national d'occupation des sols, associé avec d'autres plans associés, deviendra une composante importante de la planification de l'espace.
- 2) Il sera progressivement standardisé, avec des normes et règlements bien définis.
- 3) Il sera élaboré sous la forme d'une consultation publique, au lieu d'être déterminé par le gouvernement.
- 4) En vertu du principe du développement durable, la protection de l'environnement sera un élément essentiel dans la planification.

Concernant l'aménagement du territoire

Il faut établir une stratégie globale d'aménagement du territoire chinois. Pour ce faire, il faut :

- 1) administrer de façon scientifique et rationnelle l'exploitation des terres conformément au Plan
- 2) considérer la remise en culture de terres arables comme le principal moyen de compléter le manque de terres cultivables
- 3) harmoniser la quantité et la qualité des terres arables avec la protection de l'environnement
- 4) toujours chercher à s'adapter aux lois de l'économie de marché pour obtenir le meilleur effet.

Concernant le système de mise en réserve de terres

L'application d'un système de mise en réserve des terres est favorable au contrôle et à la normalisation du marché foncier de la Chine. Nous devons continuer à perfectionner le système en prenant les mesures suivantes :

- 1) éclaircir la nature de l'organisme compétent pour réaliser l'achat et la mise en réserve des terres,
- 2) poser des limites strictes pour l'achat et la mise en réserve des terres,
- 3) distinguer le prix d'achat des terres des indemnités compensatoires versées en cas de réquisition,
- 4) continuer à multiplier les canaux de financement,
- 5) définir clairement les intérêts publics au moment de l'achat de terres pour mise en réserve,

- 6) assurer la transparence des opérations de cessions de terres dans un but non lucratif.

Concernant la politique foncière en tant que mesure de contrôle macro-économique

Il faut faire des efforts dans les domaines suivants :

- 1) harmoniser la politique foncière avec les autres mesures de contrôle macroéconomique
- 2) perfectionner le système de notation et de surveillance des pouvoirs publics locaux par le gouvernement central
- 3) perfectionner le système foncier rural et harmoniser les marchés fonciers urbain et rural
- 4) renforcer le rôle d'orientation macroéconomique du Plan d'aménagement du territoire national, créer un système de plans clairs, bien définis et s'harmonisant bien entre eux, définir clairement la fonction de chaque plan et assurer l'harmonie entre eux pour qu'ils reflètent la situation de la Chine et correspondent aux stratégies nationales
- 5) améliorer la planification de l'offre de terrains, renforcer le rôle d'orientation du plan d'utilisation de terre et d'urbanisme sur la planification de l'offre de terres et former un système d'offre de terres qui intègre les plans de long terme, de moyen terme et les plans annuels.