perspectives chinoises

Mesure et analyse des effets redistributifs de la réforme des taxes et prélèvements ruraux dans la province de l'Anhui

CHRISTIAN GÖBEL

Cet article [1] s'intéresse aux effets redistributifs de la réforme des taxes et prélèvements ruraux sur l'ensemble des charges acquittées et des revenus perçus par les paysans, ainsi que sur les finances du gouvernement au niveau du district (*xian*), dans la province de l'Anhui. Il cherche à évaluer si la réforme a changé les déterminants structurels du revenu par tête des paysans et des recettes du gouvernement. Cet article tente également de préciser qui a vraiment bénéficié de la période de réforme, qui n'en a pas profité, et si les évolutions du revenu paysan moyen par tête (RPPT) au niveau du district et des revenus du gouvernement sont effectivement dues à la réforme, ou si elles sont la conséquence d'autres facteurs, indépendants.

La réforme des taxes et prélèvements ruraux

Depuis le début des années 1990, le nombre de protestations paysannes, de pétitions et d'émeutes de grande ampleur a fortement progressé, préoccupant le Parti communiste chinois (PCC) au plus haut niveau. Selon les statistiques officielles, le nombre « d'incidents de masse » a augmenté de 28 % en une seule année entre 2003 et 2004 [2]. Les prélèvements excessifs et les saisies illégales de terres agricoles étant les principales causes de ces tensions en Chine rurale, des efforts ont été entrepris pour réduire les charges qui pèsent sur les paysans, améliorer la gouvernance locale, et réduire un écart de richesse toujours croissant en développant les campagnes. La réforme des taxes et prélèvements ruraux (*nongcun shuifei gaige* ; ci-après RTPR) en est l'exemple le plus récent, et son nom masque l'étendue des changements institutionnels qu'elle implique.

La RTPR n'était pas une simple politique destinée à réduire les charges financières des paysans en imposant un système de prélèvements fiscaux standardisé et en supprimant progressivement les taxes agricoles [3]. C'est ce que laisse supposer le nom de cette réforme, mais les décideurs politiques ont compris qu'une baisse continue des charges ne pouvait être réalisée sans d'importants changements institutionnels. Un document exprimait cela en ces termes : « La

1. Cet article est une version révisée d'un texte présenté lors de la Conférence internationale sur les enjeux du développement de la Chine rurale, University of International Business and Economics, Pékin, 25-26 octobre 2007. L'auteur remercie le CEFC pour son soutien financier grâce auquel il a pu participer à cette conférence.
2. Voir Wang Dejun, « Quntixing shijian duo fa jidai guanzhu » (L'augmentation des protestations de masse entraîne de vives préoccupations), *Ta Kung Pao*, 6 juillet 2005.
3. Sauf indication contraire, je me suis conformé aux pratiques des rapports statistiques annuels nationaux et provinciaux, et fais donc référence aux taxes agricoles, sur le bétail et sur les produits agricoles spéciaux sous le terme générique de « taxes agricoles ».

réforme des taxes et prélèvements ruraux n'implique pas seulement la régulation des relations distributives entre les revenus nationaux et ceux des paysans, elle représente en fait une vaste transformation de la superstructure des villages [4] ».

L'une des composantes essentielles de la réforme, les « réformes complémentaires » (*peitao gaige*) [5], représente au niveau local un effort de construction d'institutions sans précédent depuis la mise en place des communes à la fin des années 1950. La RTPR ne cherche pas seulement à recomposer mais aussi à bâtir de nouvelles structures pour le gouvernement local, avec l'objectif ultime d'améliorer les performances distributives de l'État, et de décrisper ainsi la situation critique engendrée par ce que l'on appelle couramment les « trois problèmes ruraux » (*san nong wenti*) [6].

La RTPR s'est déroulée en quatre phases. Entre 1993 et 2000, plus de 50 districts dans sept provinces ont expérimenté des modèles alternatifs de taxes et prélèvements. Mais la plupart de ces expériences ont dû être interrompues en 1998 à cause d'une erreur politique commise par Zhu Rongji, le Premier ministre de l'époque [7]. Deux ans plus tard, le gouvernement central présentait néanmoins un modèle de réforme obligatoire, d'abord mis en place dans la seule province de l'Anhui. Cette politique imposait la suppression de la plupart des taxes régulières et irrégulières, au prix d'un triplement de la taxe agricole. Bien que la forte réduction des revenus fiscaux locaux ait entraîné de sérieux problèmes dans la province de l'Anhui pendant les deux premières années de la réforme, cette politique a été étendue à des districts tests à travers la Chine et finalement mise en place dans tout le pays en 2003. À ce moment-là, les statistiques officielles évaluaient la réduction moyenne des charges à 45,8 % [8].

Mais la réforme présentait de sérieuses lacunes, et en de nombreux endroits et pour de nombreux individus, la réduction réelle des charges était bien inférieure à ce pourcentage. Selon Bernstein et Lü, la principale variable en jeu était en fait le développement économique [9]. Ce constat a conduit les décideurs politiques à annoncer la mise en place de subventions pour les céréales et la suppression progressive de la taxe agricole et de la taxe sur les produits agricoles spéciaux au début de l'année 2004, un an seulement après l'extension de la politique initiale à l'ensemble du pays. Le fardeau des taxes et prélèvements a diminué de 44,3 % supplémentaires entre 2003 et 2004, et ne représentait alors plus que 1,3 % du revenu paysan moyen total [10]. Afin de compenser les pertes, l'étape suivante prévoyait la mise en place des « réformes complémentaires ». Les cantons (*xiang*) et les bourgs (*zhen*) ont reçu l'ordre de réduire leur personnel, des cantons et des villages ont été fusionnés, ainsi que des écoles primaires et secondaires. Les bureaucraties locales devaient être restructurées, l'administration devait offrir davantage de transparence et d'efficacité, les responsabilités et les ressources devaient être redistribuées [11]. Mais jusqu'à présent, à l'exception des fusions de villages et cantons, ces réformes ont été contournées avec succès par la plupart des districts, et lorsqu'elles ont été mises en place, elles n'ont entraîné aucune réduction notable des dépenses. Les subventions centrales ont en revanche fortement augmenté, afin de renflouer les districts, cantons et villages sérieusement endettés.

Plusieurs études décrivent les effets pervers de la réforme. De nombreux gouvernements locaux ont en particulier été privés de ressources fiscales vitales, ce qui a eu de sérieuses conséquences sur l'offre locale de services. John James Kennedy démontre ainsi qu'un grand nombre de gouvernements de cantons ont été « vidés de leur substance » par la réforme, et se sont retrouvés contraints de limiter leur budget consacré à des services sociaux déjà précaires, tels que l'éducation obligatoire, les remboursements de sécurité sociale et les subventions médicales [12]. L'enquête menée par Brandt *et al.*

4. Guobanfa, n° 25, 2002. *Guowuyuan Bangongting guanyu zuohao 2002 nian guangda nongcun shuifei gaige shidian gongzuo de tongzhi* (Notification du Bureau général du Conseil d'État sur l'extension des zones de test de la réforme des taxes et prélèvements ruraux en 2002).
5. Voir Zhongfa, n° 7, 2000. *Zhongguo Zhongyang, Guowuyuan guanyu jinxing nongcun shuifei gaige shidian gongzuo de tongzhi* (Notification du Comité central du Parti communiste chinois et du Conseil d'État sur l'avancement du travail de la réforme des taxes et prélèvements ruraux dans les zones test). La distinction entre la « réforme principale » (*zhuti gaige*) et les « réformes complémentaires » (*peitao gaige*) est maintenue dans tous les documents sur les politiques liées à la RTPR.
6. « Les trois problèmes ruraux » désignent la pauvreté paysanne (*nongmin wenti*), la stagnation du développement rural (social), notamment comparé aux villes (*nongcun wenti*), et le manque de compétitivité du secteur agricole (*nongye wenti*). L'expression est attribuée à Li Changping, un ancien chef de district, qui avait écrit au Premier ministre de l'époque, Zhu Rongji, pour attirer son attention sur ces questions. Cette lettre contenait la phrase suivante : « les villages sont vraiment pauvres, la vie des paysans est vraiment difficile, et la situation de l'agriculture est vraiment précaire » (*nongcun zhen qiong, nongmin zhen ku, nongye zhen weixian*) (voir Li Changping, *Wo xiang zongli shuo shihua* (J'ai dit la vérité au Premier ministre), Pékin, Guangming ribao chubanshe, 2002, préface).
7. Voir Chen Guidi *et al.*, *Zhongguo nongmin diaocha* (Enquête sur la situation des paysans chinois), Pékin, Renmin wenxue chubanshi, 2004.
8. Zhu Shouyin *et al.*, « Nongcun shuifei gaige shidian he xiangcun guanli tizhi gaige genzong yanjiu baogao » (Rapport d'un suivi de recherche sur les zones de test de la réforme des taxes et prélèvements et des réformes du système administratif rural), *Jingji yanjiu cankao*, vol. 40, 2003, p. 2-24.
9. Thomas P. Bernstein *et al.*, *Taxation without representation in rural China*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2003.
10. Li Lihui, « Nongye shui jian jiuchengsan, nongmin jianfu 200 yi » (La taxe agricole baisse de 93 %, les charges des paysans sont réduites de 20 milliards de yuans), *Renmin Ribao*, 24 mai 2005.
11. Voir Zhongfa, n° 7, 2000, *op. cit.*
12. John James Kennedy, « From the Tax-for-fee Reform to the Abolition of Agricultural Taxes: the Impact on Township governments in North-West China », *China Quaterly*, vol. 189, 2007, p. 43-59.

dans 50 bourgs et 100 villages répartis sur cinq provinces confirme que « les réformes fiscales ont détérioré, ou en tout cas n'ont pas amélioré, les conditions budgétaires actuelles des cantons [13] ». Leur enquête démontre surtout que l'impact de la réforme varie largement à travers la Chine, et en fonction du niveau de richesse des cantons. Cette observation est confirmée par d'autres enquêtes [14]. L'ensemble des chiffres de réduction des charges cités ci-dessus ne reflètent visiblement pas l'impact de la RTPR sur le gouvernement et la société au niveau du district et en-dessous.

Des enquêtes complètes sur le processus d'application de la RTPR et ses effets sur la gouvernance locale et les relations entre le centre et le niveau local ont été menées par ailleurs [15]. Cet article se concentre donc sur les effets redistributifs de la réforme sur les charges totales acquittées par les paysans, les revenus paysans et les finances du gouvernement au niveau du district dans la province de l'Anhui, afin d'approfondir notre compréhension du processus de réforme et de ses conséquences. Le niveau d'analyse a été choisi principalement parce que des statistiques complètes sont disponibles au niveau du district, alors qu'elles ne le sont pas pour les cantons et les villages. Après avoir établi que la plupart des cantons ont souffert des conséquences de la RTPR, et sachant que les cantons au sein d'un même district présentent des degrés de développement très différents, une telle analyse pourrait en un premier temps se révéler non satisfaisante. Ces limites sont reconnues, mais il existe également des arguments en faveur d'une telle analyse. Tout d'abord, contrairement à tous les autres niveaux administratifs à l'exception du niveau central, le district jouit d'une marge d'action considérable dans la conception et la mise en place de politiques. Afin de déterminer la possibilité pour un district de mettre en place des politiques cohérentes, il est indispensable de comprendre la manière dont les facteurs internes et externes influencent les politiques à ce niveau. Ensuite, le champ de compétence d'un gouvernement de district détermine sa capacité à aplanir les effets négatifs de la réforme sur les cantons, les villages, et même les ménages. En résumé, le district doit être considéré comme la première agence de développement au niveau local, et l'analyse éclairera non seulement la nature et les déterminants des différences à l'intérieur des districts, mais également les facteurs entravant ou favorisant leur capacité à jouer de façon adéquate le rôle d'agent de développement.

La première partie de cet article est descriptive. Elle s'intéresse à l'évolution des charges acquittées par les paysans, du revenu paysan par tête et des recettes du gouvernement pendant les différentes phases de la réforme. Ces paragraphes démontreront que les charges des paysans ont diminué alors que leurs revenus ont augmenté, mais ces évolutions sont très variables. Il en est de même pour les finances du gouvernement. La deuxième partie présente une analyse statistique des données concernant 61 districts de l'Anhui, afin d'expliquer ces phénomènes. Cette partie cherche d'abord à évaluer si la réforme a changé les déterminants structurels du revenu paysan par tête et du revenu du gouvernement, par exemple en renforçant financièrement les régions qui étaient à l'origine dépendantes de l'agriculture. Seront ensuite abordées les questions suivantes : qui a réellement bénéficié de la période de réforme ? Qui en a pâti ? Les changements des revenus paysans moyens par tête (RPPT) au niveau du district et ceux des revenus du gouvernement sont-ils vraiment le résultat de la réforme, ou ont-ils été générés par d'autres facteurs indépendants ? La question finale concerne les gouvernements locaux qui ont réussi à augmenter leurs dépenses, soit parce qu'ils ont pu assumer les coûts de la réforme, soit parce qu'ils ont reçu des transferts financiers supplémentaires. Vue la nouvelle priorité accordée au développement rural, leurs structures de dépense ont-elles changé ?

Évolution générale du revenu paysan et des finances du gouvernement entre 1999 et 2005

La section suivante présente un panorama des charges acquittées et des revenus perçus par les paysans, des revenus et des dépenses du gouvernement, et des dépenses consacrées aux services sociaux un an avant le début de la réforme (1999), l'année précédant la décision de supprimer la taxe agricole (2003), et après l'abandon de la taxe presque partout dans l'Anhui (2005). Ces statistiques descriptives ne prouvent cependant pas que ces changements ont été la

13. Loren Brandt *et al.*, « China Rural Public Finance. The Township Perspective. Annex 8: World Bank Report. Fiscal Reform and Role of the Township », http://iis-db.stanford.edu/pubs/21662/Township_Finance_2006.pdf, 2006 (consulté le 7 avril 2008).

14. Voir par exemple Wang Bing *et al.*, « Nongcun shuifei gaige dui zhongxi bu xiangzheng caili yingxiang de shijian yanjiu – jiyu 4 sheng 8 xian chouyang diaocha shuju de fenxi » (Enquête empirique sur les impacts fiscaux de la RTPR dans les cantons et villes de la Chine du Centre et de l'Ouest), *Guanli Shijie*, vol. 11, 2006.

15. Voir par exemple Christian Göbel, « The Peasant's Rescue from the Cadre ? An Institutional Analysis of China's Rural Tax and Fee Reform », *in* Thomas Heberer *et al.* (éd.), *Institutional Change and Political Continuity in Contemporary China*, Londres/New York, Routledge, à paraître, et Linda Chelan Li, « Working for the Peasants? Strategic Interactions and Unintended Consequences in the Chinese Rural Tax Reform », *China Journal*, vol. 57, 2007, p. 89-106.

Tableau 1. Revenus et charges des paysans par habitant, 1999-2005 (yuans)

	Charges par habitant 1999	Charges par habitant 2003	Revenus paysans par habitant 1999	Revenus paysans par habitant 2003	Revenus paysans par habitant 2005
Moyenne	109,9	58,9	1971,8	2087,2	2702,3
Ecart-type	18,9	16,7	348,7	491,2	682,6
N	61	61	61	61	61
Minimum	67,4	32,0	1104,0	1211,1	1492,9
Maximum	163,3	116,9	2548,0	2964,0	4397,6
Coefficient de variation	17,2	28,4	17,7	23,6	25,3

Source: Anhui Statistical Yearbook, 2000 et Anhui Province, RTFR LSG, Anhui Sheng nongcun shuifei gaige qianhou nongmin fudan qingkuang biao (Etat des charges paysannes avant et après la réforme des taxes et prélèvements dans la province de l'Anhui), 2002, document interne.

conséquence, directe ou indirecte, de la RTPR. En effet, des indicateurs négatifs peuvent être le résultat de facteurs externes aussi divers que l'entrée de la Chine à l'OMC en 2001, les sévères inondations qui ont touché le pays en 2003, ou même d'autres politiques mises en place au même moment. Il est possible que la réforme ait compensé l'impact de tels événements, même si les indicateurs semblent suggérer le contraire. Inversement, la hausse du revenu paysan par tête pourrait ne pas être le résultat des réformes, mais provenir de l'augmentation du travail des migrants. Ces facteurs seront pris en compte par des statistiques inférentielles dans la seconde partie de l'étude.

Le tableau 1 montre que, dès sa première phase, la réforme a réduit de façon significative les charges pesant sur les paysans dans les 61 districts de l'Anhui.

Les prélèvements touchant les paysans de l'Anhui ont chuté d'une moyenne de 110 yuans par personne à 59 yuans, soit une baisse d'environ 47 %. Au même moment, cependant, leur champ d'application s'est élargi. Bien que les charges moyennes aient radicalement baissé entre 1999 et 2003, l'écart-type par rapport à cette moyenne pour l'ensemble des 61 districts est resté constant. Ces deux valeurs peuvent être utilisées pour calculer un coefficient de variation. Si l'écart-type reste faible par rapport à la moyenne, celle-ci se rapproche de la situation réelle dans la plupart des districts. Si l'écart-type augmente en pourcentage par rapport à la moyenne, cela signifie en revanche qu'il existe des variations de plus en plus importantes par rapport à la moyenne. Appliquée aux charges paysannes, cette méthode démontre que les inégalités ont augmenté dans les 61 cas. En 1999, l'écart-type était de 17,2 % de la moyenne, mais il atteint 28,4 % en 2003.

L'étude des revenus paysans à ces trois périodes produit un tableau similaire. D'un côté, le RPPT moyen augmente régulièrement, de 1 972 yuans en moyenne en 1999 à 2 087 yuans quatre ans plus tard, et jusqu'à 2 702 yuans en 2005. Cependant, dans la même période, les inégalités de revenus se sont creusées. Cela peut une fois encore être mesuré grâce au coefficient de variation, qui est passé de 17,7 % en 1999 à 23,6 % en 2003, et n'a que faiblement augmenté jusqu'en 2005.

On constate également que le revenu total par tête a diminué entre 1999 et 2005 (avec une baisse brutale en 2003), mais que les dépenses budgétaires par tête ont plus que doublé sur la même période (tableau 2).

En fait, la période de réforme se caractérise par une augmentation rapide du ratio revenus/ dépenses des districts à partir de 1998. Alors qu'en 1998 les dépenses au niveau du district dans l'Anhui dépassaient les revenus d'environ 27 %, ce ratio est multiplié par dix en sept ans seulement [16]! En appliquant le coefficient de variation introduit ci-dessus, nous constatons que les inégalités de revenus se creusent régulièrement durant toute la période de réforme, et tout particulièrement lorsque la nouvelle taxe agricole est progressivement abandonnée. L'inégalité des dépenses a augmenté tout aussi rapidement pendant la première phase de la réforme, mais beaucoup plus lentement durant la seconde. De

16. Voir le graphique 3 ci-dessous.

Tableau 2. Revenus et dépenses budgétaires, 1999-2005

	Rev2/Hab[1] 1999	Revenus budg./hab. 2003	Revenus budg./hab. 2005	Dépenses budg./hab. 1999	Dépenses budg./hab. 2003	Dépenses budg./hab. 2005
Moyenne	243,1	182,0	226,9	304,5	441,4	682,5
Ecart-type	63,3	85,00	171,3	78,3	185,9	324,5
N	61	61	61	61	61	61
Minimum	144,6	64,2	41,0	184,8	208,1	309,5
Maximum	446,6	498,0	1013,8	531,4	1016,7	1709,2
Coefficient de variation	26,0	46,7	75,5	25,7	42,1	47,5

1. Pour l'année 1999, des revenus importants mais non-budgétaires, issus de la taxe villageoise, des taxes de la ville et des fonds pour l'éducation, ont été ajoutés aux revenus budgétaires de l'année. Ce revenu ajusté sera mentionné en tant que Rev2. La même méthode sera appliquée pour corriger les dépenses (Dép2). Les charges paysannes pour l'année 1999 seront calculées en utilisant le pourcentage de toutes les taxes et tous les prélèvements liés à l'agriculture dans Rev2. Puisque toutes les taxes non-budgétaires ont été abandonnées en 2000, ces ajustements ne sont pas nécessaires pour les années suivantes. Il suffit alors de se référer aux revenus de toutes les taxes agricoles, qui sont devenues des revenus budgétaires, pour obtenir le revenu budgétaire de l'année.

Source: Anhui Statistical Yearbook, 2000 et Anhui Province, RTFR LSG, Anhui Sheng nongcun shuifei gaige qianhou nongmin fudan qingkuang biao, op. cit.

ce fait, pendant la première phase, les écarts de revenus moyens paysans par tête à travers l'Anhui se sont creusés, et les inégalités de revenus et de dépenses au niveau du gouvernement du district, entre districts riches et pauvres, ont aussi augmenté. Lorsque la taxe agricole a été progressivement supprimée, le tableau a changé. Bien que les inégalités n'aient pas été réduites, elles augmentent alors bien moins rapidement qu'auparavant.

Les déterminants structurels des revenus des paysans et du gouvernement

Quelles sont les causes de ces différences et changements ? Les paragraphes suivants tentent d'expliquer les différences que nous venons de signaler. Deux hypothèses liées l'une à l'autre sont avancées. Tout d'abord, les inégalités de développement dépendent de facteurs structurels antérieurs à la réforme. En d'autres termes, celles-ci sont apparues de manière indépendante, sans relation ni avec la réforme des taxes et prélèvements ruraux ni avec quelque autre politique. Deuxièmement, les différences ont été engendrées par les politiques de réforme. Afin d'aborder statistiquement ces deux alternatives, il faut avant tout décider comment rendre ces variables « structurelles » opérationnelles, et savoir quelles autres variables doivent être prises en compte. Par exemple, le RPPT plus élevé dans l'est de l'Anhui peut être dû aux économies d'échelle croissantes dans l'agriculture, à la migration des paysans vers les riches provinces voisines, ou aux meilleures opportunités de trouver des activités secondaires. D'autres variables peuvent également jouer un rôle, par exemple des facteurs socio-économiques et socio-structurels, l'implication dans d'autres secteurs que l'agriculture, l'infrastructure sociale ou les désastres naturels.

Une régression linéaire incluant tous ces indicateurs se révèlerait néanmoins stérile, pour deux raisons. Premièrement, la prise en compte d'un si grand nombre de variables va à l'encontre du principe de parcimonie, qui demande d'expliquer autant que possible grâce à un modèle aussi simple que possible. Deuxièmement, et il s'agit d'un élément plus important, certaines de ces variables peuvent être dépendantes les unes des autres, ce qui fausserait le résultat et pourrait le dénuer de toute signification.
Afin d'arriver à une explication parcimonieuse sans exclure aucune de ces variables, celles-ci seront traitées par une analyse de facteurs incluant les données au niveau du district listées dans le *Rapport statistique* annuel de la province de

Tableau 3. Composantes principales des indicateurs de développement structurel, 1999

	Composantes			Composantes	
	1	2		1	2
PIB/hab. 99	**,944**	,011	Electricité/Pop. rurale 99	**,366**	-,143
Secteur secondaire/hab. 99	**,917**	-,073	Terre/Pop. rurale 99	,055	**,920**
Secteur tertiaire/hab. 99	**,898**	-,168	Terres cultivées/Pop rurale 99	,119	**,901**
Pop. non agricole/Pop. totale 99	**,834**	,114	Salaires/Total revenu rural 00	-,125	**-,682**
Secteur secondaire/PIB total 99	**,803**	-,198	Machines agric./Pop rurale 99	,305	**,677**
Secteur primaire/PIB total 99	**-,801**	,424	Secteur primaire/hab. 99	**,520**	**,564**
Population totale 99	**-,624**	,341	Secteur tertiaire/PIB 99	,169	**-,526**
Eau potable/Pop. rurale 99	**,575**	,364	Taille des familles rurales 99	**-,501**	**,510**

Méthode d'extraction : analyse en composantes principales.

Source: Anhui Statistical Yearbook, 2000 et Anhui Province, RTFR LSG, Anhui Sheng nongcun shuifei gaige qianhou nongmin fudan qingkuang biao, op. cit.

l'Anhui, ainsi que des chiffres obtenus auprès du ministère des Finances de la province de l'Anhui. Il s'agit plus précisément de divers indicateurs portant sur la structure économique (PIB par habitant, pourcentage du PIB pour chacun des trois secteurs de l'économie locale, PIB primaire, secondaire et tertiaire par habitant), sur le degré de développement socio-économique (taille des familles paysannes, surface cultivée par tête, pourcentage de la population totale n'étant pas engagé dans des activités agricoles, pourcentage des salaires dans les revenus paysans et surface plantée par tête, utilisation de machines agricoles) et d'indicateurs de développement plus généraux (accès à l'électricité, à l'eau potable, connections routières). Le tableau 3 résume les résultats de l'analyse pour 1999, année précédant la réforme.

L'analyse factorielle révèle qu'il existe effectivement une corrélation importante entre les variables considérées. Deux composantes expliquent environ 62 % de leurs variations. La composante 1 en explique à elle seule 37 %, et comme le montre le tableau 3, celle-ci est intimement liée à la structure économique locale. Elle présente une corrélation très forte avec tous les indicateurs d'un développement économique non agricole en général, et avec l'industrialisation en particulier. Il est intéressant de constater que cette composante présente une corrélation négative avec la taille relative du secteur primaire, démontrant ainsi que l'industrialisation et l'agriculture s'excluent mutuellement. L'analyse révèle que cette composante est également corrélée avec des indicateurs de développement tels que l'accès à l'eau potable, la proportion de la population n'exerçant pas une activité agricole, la taille moyenne des familles et l'utilisation d'électricité par habitant. Cela démontre la forte influence d'un secteur industriel viable pour le développement de la Chine et illustre en même temps le fait que le secteur tertiaire ne joue pas un rôle déterminant en la matière.

Puisque la composante 2 présente une forte corrélation avec la superficie de terre par tête et la superficie cultivée par tête, ainsi qu'avec le nombre de machines agricoles utilisées par paysan et avec le PIB primaire par habitant, les économies d'échelle dans l'agriculture sont probablement la base de cette seconde composante. Il est intéressant de constater que la taille relative des salaires dans le revenu paysan par tête présente une corrélation négative avec cette composante. Cela suggère que les paysans dans les régions d'agriculture intensive ne sont pas susceptibles de chercher ou de trouver un emploi ailleurs. Ainsi, les 17 variables structurelles initiales ont été réduites à deux indicateurs globaux, à savoir le développement économique non agricole, et les économies d'échelle dans l'agriculture. Ces paramètres structurels ont-ils changé durant les deux phases de la réforme ? Cela n'a pas été le cas, comme le démontre le tableau 4.

L'analyse factorielle du tableau 4 fait ressortir les deux mêmes indicateurs que pour l'année 1999. Il existe une différence notable dans les corrélations des variables indivi-

Tableau 4. Composantes principales des indicateurs de développement structurel, 2003 et 2005

Matrice des composantes de l'année 2003	Composantes 1	2	Matrice des composantes de l'année 2005	Composantes 1	2
Secteur secondaire par hab. 03	**,898**	,248	PIB primaire total 05	**-,909**	,138
Secteur tertiaire par hab. 03	**,891**	,185	Secteur secondaire par hab. 05	**,890**	,283
PIB par hab. 03	**,890**	,320	Secteur tertiaire par hab. 05	**,867**	,247
PIB primaire total 03	**-,870**	,031	PIB secondaire total 05	**,848**	,042
PIB secondaire total 03	**,801**	,114	PIB par hab. 05	**,837**	,435
Population totale 03	**-,779**	-,023	Taille moy. familles rurales 05	**-,766**	,171
% de pop. non agricole 03	**,673**	,453	Population 05	**-,717**	-,222
Taille des familles rurales 03	**-,672**	,352	% pop. non agricole 05	**,582**	,507
Pop. rurale ayant accès à l'eau potable 03	**,481**	,319	Salaires/revenu total 05	**,510**	-,361
Pop. rurale ayant accès à l'électricité 03	**,347**	,049	Pop. rurale accès électricité 05	**,477**	,366
PIB tertiaire total 03	,279	-,273	Secteur primaire par hab. 05	,042	**,812**
Surface cultivée par paysan 03	-,404	**,849**	Surface cultivée par paysan 05	-,538	**,744**
Terre par paysan 03	-,447	**,839**	Terre par paysan 05	-,559	**,732**
Puissance des machines agricoles / pop. rurale 03	-,244	**,786**	Puissance machines agricoles / pop. rurale 05	-,375	**,695**
Salaires/revenu total 03	,302	**-,541**	PIB tertiaire total 05	,229	**-,421**
Revenus primaires par hab 03	,307	**,508**	Pop. rurale accès eau potable 05	,249	**,317**

Méthode d'extraction: Analyse en composantes principales. *Source: Anhui Statistical Yearbook (plusieurs années).*

duelles avec ces deux facteurs. Il est intéressant de noter que la composante des salaires présente une corrélation positive avec le premier facteur et négative avec le second. Cependant, alors que la corrélation négative avec les économies d'échelle agricoles perd de son importance au fil des années, la corrélation positive avec l'industrialisation s'accentue. Cela pourrait signifier que dans les régions industrialisées, le revenu paysan dépend de plus en plus des salaires.

Dans quelle mesure ces facteurs permettent-ils d'expliquer les variations de la réduction des charges, du revenu paysan et des revenus et dépenses du gouvernement ? Je commencerai par étudier leur impact sur le RPPT, puis analyserai leurs relations avec les revenus et dépenses du gouvernement. Le tableau 5 présente les coefficients de corrélation de Pearson appliqués à la double corrélation de ces deux facteurs et du RPPT en 1999. Il teste également la relation entre le RPPT et deux autres variables non structurelles importantes : les charges acquittées par les paysans et les désastres naturels (pourcentage de terres cultivées touchées par les sécheresses et les inondations). La relation entre le pourcentage des salaires dans le revenu total et les deux facteurs ayant changé de façon notable, celle-ci sera inclue dans l'analyse en tant que variable séparée.

Le tableau 5 montre que le RPPT en 1999 entretient lacorrélation la plus forte avec une économie industrialisée. Contrairement à ce que l'on aurait pu attendre, il n'existe pas de corrélation forte entre les économies d'échelle agricoles et le RPPT. Le niveau moyen des charges paysannes

Tableau 5. Corrélation entre les revenus paysans par habitant en 1999 et différents facteurs

	Economie non agricole 1999	Economies d'échelle agricoles	Charges paysannes par hab. 1999	Salaires/ revenus 2000	Inondations et sécheresse / Surf. cultivée 99
R (Pearson)	**,638(**)**	**,214**	**,063**	**,058**	**-,349(**)**
Degré de corrélation (dans les deux sens)	,000	,124	,630	,510	,006
N	61	61	61	61	61

* *La corrélation est significative à 5% (dans les deux sens).* ** *La corrélation est significative à 1% (dans les deux sens).*

Source: Anhui Statistical Yearbook, 2000 et Anhui Province, RTFR LSG, Anhui Sheng nongcun shuifeigaige qianhou nongmin fudan qingkuang biao, op. cit.

n'est pas non plus statistiquement relié à cette variable. En d'autres termes, de fortes charges paysannes moyennes par tête ne conduisent pas automatiquement à un faible RPPT moyen, et réciproquement. Il s'agit là d'une découverte majeure, puisqu'il a souvent été supposé que les charges paysannes élevées contribuaient à la stagnation des revenus paysans. Cela permet de confirmer l'hypothèse avancée au quatrième paragraphe : les charges paysannes posent problème non pas à cause du montant des prélèvements fiscaux en tant que tels, mais à cause des inégalités de revenus. Puisque les données au niveau du district employées ici ne reflètent pas ces inégalités, elles ne présentent pas de corrélation avec le montant des charges paysannes. Comme on pouvait s'y attendre, le pourcentage des terres cultivées détruites par les inondations et les sécheresses présente une corrélation négative avec le revenu paysan par tête. La part relative des salaires dans le RPPT brut ne semble en revanche pas déterminer le niveau de RPPT en 1999.

Ces paramètres structurels ont-ils changé dans la première et la seconde phase de la réforme ? Le tableau 6 suggère que tel n'a pas été le cas.

Au contraire, la relation entre le RPPT et l'industrialisation devient de plus en plus forte. Les économies d'échelle agricoles, qui n'étaient déjà pas significatives au début, le deviennent encore moins. Comme on pouvait s'y attendre, les charges paysannes perdent de leur importance après avoir été autant réduites. En revanche, alors qu'il n'existait pas de lien statistique avec la proportion des salaires dans les revenus paysans totaux, les salaires commencent à jouer un rôle à partir de 2003. Enfin, les désastres naturels sont corrélés au RPPT en 2003, alors que ce n'est pas le cas en 2005. Cela est probablement dû aux sévères sécheresses qui ont touché l'Anhui en 2003, particulièrement dans les parties occidentale et méridionale de la province. Aucun désastre comparable n'a été enregistré en 2005.

En ce qui concerne les revenus totaux du gouvernement (y compris les taxes et prélèvements agricoles), le tableau 7 identifie lui aussi le degré de développement industriel comme la variable la plus déterminante, et la relation semble se renforcer durant la période de réforme (colonne 1).

Alors qu'en 1999, la variation dans le développement économique non agricole représentait 58 % de la variation des revenus du gouvernement par habitant, ce pourcentage augmente régulièrement jusqu'à atteindre 61 % en 2003 et 67 % en 2005 [17]. Le tableau montre également que, contrairement à 1999, les fortes économies d'échelle agricoles commencent à avoir une légère influence négative sur les revenus du gouvernement après la première étape de la réforme (colonne 2). Les districts fortement industrialisés se portent de mieux en mieux pendant la réforme, alors que les districts caractérisés par des parcelles plus grandes ont été perdants. Comme on peut le constater, ces districts ont été stigmatisés pendant la première phase de la réforme.

En ce qui concerne la relation entre les revenus paysans, les charges paysannes et les revenus du gouvernement, les corrélations démontrent clairement que les revenus du gouvernement tendent à être élevés lorsque le RPPT est lui aussi élevé (colonne 3). Puisque près de 90 % de la population au niveau du district et en-dessous sont enregistrés en tant que « population agricole » dans les *Rapports statistiques* annuels, ce constat n'est pas vraiment surprenant. Les paysans sont la source principale des recettes du gouvernement à ce niveau, et les revenus paysans élevés se reflètent dans l'aug-

17. Cette mesure de pourcentage (R-square) est obtenue en multipliant le coefficient de corrélation par lui-même.

Tableau 6. Corrélation entre les revenus paysans par habitant en 2003 et 2005, et différents facteurs

2003	Economie non agricole	Economies d'échelle agricoles	Charges paysannes par personne	Salaires / revenus	Inondations et sécheresses/ surface cultivée
R (Pearson)	**,562(**)**	**-,157**	**-,057**	**,396(**)**	**-,309(*)**
Degré de corrélation (dans les deux sens)	,000	,227	,662	,002	,015
N	61	61	61	61	61
2005					
R (Pearson)	**,738(**)**	**,053**	**-,091**	**,339(**)**	**-,101**
Degré de corrélation (dans les deux sens)	,000	,684	,486	,000	,441
N	61	61	61	61	61

* *La corrélation est significative à 5% (dans les deux sens).* ** *La corrélation est significative à 1% (dans les deux sens).*

Source: Anhui Statistical Yearbook, et Anhui Province, RTFR LSG, Anhui Sheng nongcun shuifei gaige qianhou nongmin fudan qingkuang biao, op. cit.

mentation des revenus du gouvernement. Cependant, les recettes par habitant issues des taxes agricoles ont toujours été plus faibles que les recettes par habitant issues des taxes liées à l'industrie et aux services. Ainsi, les district dépendant principalement des taxes agricoles et n'ayant pas ou peu d'autres sources de revenus tendent à être plus pauvres que ceux profitant d'un fort pourcentage de recettes non agricoles (colonne 4). Ainsi, la dépendance envers les charges paysannes était une spécificité des districts les plus pauvres. La même logique s'applique aux dépenses par habitant. Cela confirme les observations de Thomas Bernstein et Xiaobo Lü, selon lesquelles le développement économique local est une variable majeure déterminant l'impact des efforts visant à réduire les charges paysannes [18]. Les gouvernements des provinces prospères de l'Est (*dongbu*) comme Shanghai, le Guangdong ou le Jiangsu, avec leur large base de revenus non agricoles, pouvaient facilement assumer les coûts de la réforme, alors que la plupart des districts dans les provinces du Centre (*zhongbu*) dépendaient largement des prélèvements sur les revenus paysans. Ainsi que l'a démontré le paragraphe précédent, ces observations sont également valables au niveau du district. Cette situation a naturellement changé en 2005 : presque toutes les taxes et tous les prélèvements ruraux avaient alors été supprimés et les dépenses devaient être financées par d'autres moyens.

Dans ce contexte se dessine une image intéressante concernant les transferts financiers vers les gouvernements locaux (calculés comme pourcentage des dépenses supérieures aux recettes). En 1999, le montant des transferts ne présentait qu'une faible corrélation avec les revenus du gouvernement par habitant. Le tableau 7 ne permet pas de comprendre quels étaient les facteurs déterminant ces transferts, mais il semble qu'ils aient eu une légère tendance à être un peu plus élevés dans les districts avec un RPPT plus faible. Cependant, les caractéristiques des transferts changent radicalement au cours de la réforme. Ils bénéficient maintenant davantage aux districts dont les gouvernements ont de faibles revenus par habitant. Puisqu'il s'agit souvent de districts essentiellement agricoles, où les paysans gagnent relativement peu, ces transferts peuvent être considérés comme des subventions structurelles. Le graphique 1 illustre les relations entre les revenus du gouvernement par habitant et les transferts en 2005, et les compare avec la situation de 1999.

Alors qu'en 1999, les variations du revenu par habitant n'expliquaient que 9 % des variations des transferts financiers vers les gouvernements locaux (R? = 0,09), ces deux variables sont très largement corrélées six ans plus tard. En 2005, le montant des revenus par habitant explique 66,1 % des variations des transferts (R? = 0,661).

18. Thomas P. Bernstein *et al.*, « Taxation without Representation: Peasants, the Central and the Local States in Reform China », *China Quaterly*, vol. 163, 2000, p. 742-63.

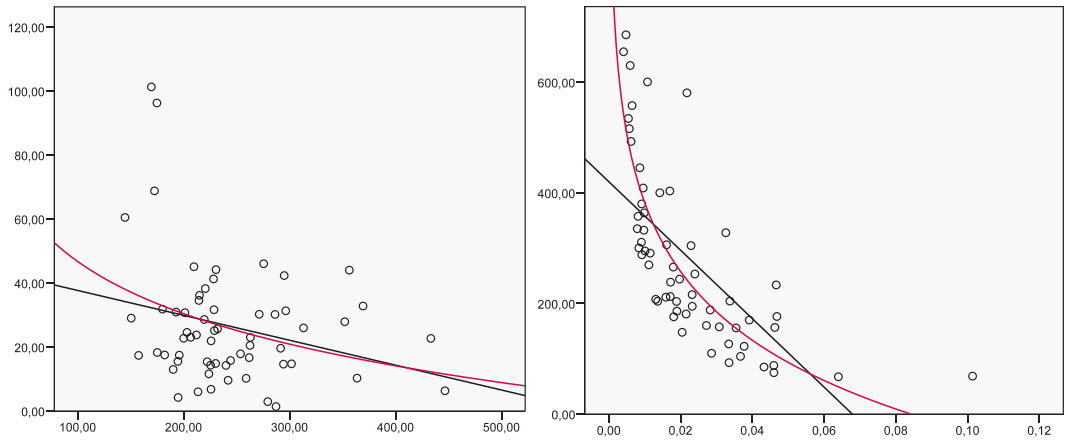
Tableau 7. Corrélation entre les indicateurs de revenus et de dépenses des gouvernements de district en 1999, 2003 et 2005, et différents facteurs

1999		Economie non agricole	Economies d'échelle agricoles	Revenus paysans par hab.	Charges paysannes/ revenus	Transferts
Rev2. 99 /hab.	R (Pearson)	**,762(**)**	**,109**	**,560(**)**	**-,780(**)**	**-,260(*)**
	Deg. corrélation (2 sens)	,000	,435	,000	0,000	,043
Dép2. 99 /hab.	R (Pearson)	**,753(**)**	**-,128**	**,373(**)**	**-,648(**)**	**,227**
	Deg. corrélation (2 sens)	,000	,362	,003	0,000	,078
RevDép2. 99	R (Pearson)	**,048**	**-,409(**)**	**-,414(**)**	**,291(*)**	**1**
	Deg. corrélation (2 sens)	,733	,002	,001	0,023	
2003						
Rev 03 /hab.	R (Pearson)	**,780(**)**	**-,329(**)**	**,691(**)**	**-,727(**)**	**-,386(**)**
	Deg. corrélation (2 sens)	,000	,010	,000	0,000	,002
Dép 03 /hab.	R (Pearson)	**,677(**)**	**-,413(**)**	**,358(**)**	**-,734(**)**	**,219**
	Deg. corrélation (2 sens)	,000	,001	,005	0,000	,090
RevDép 03	R (Pearson)	**-,225**	**-,150**	**-,600(**)**	**0,086**	**1**
	Deg. corrélation (2 sens)	,081	,248	,000	0,509	
2005						
Rev05 /hab.	R (Pearson)	**,818(**)**	**-,307(*)**	**,679(**)**	**-0,173**	**-,669(**)**
	Deg. corrélation (2 sens)	,000	,016	,000	0,181	,000
Dép05 /hab.	R (Pearson)	**,726(**)**	**-,403(**)**	**,396(**)**	**-0,182**	**-,349(**)**
	Deg. corrélation (2 sens)	,000	,001	,002	0,160	,006
RevDép 05	R (Pearson)	**-,691(**)**	**,072**	**-,747(**)**	**0,049**	**1**
	Deg. corrélation (2 sens)	,000	,582	,000	0,705	

* *La corrélation est significative à 5% (dans les deux sens).* ** *La corrélation est significative à 1% (dans les deux sens).*

Source: Anhui Statistical Yearbook, et Anhui Province, RTFR LSG, Anhui Sheng nongcun shuifeigaige qianhou nongmin fudan qingkuang biao, op. cit.

Graphique 1. Liens entre les revenus des districts par habitant (axe horizontal) et les transferts financiers vers les gouvernements locaux (axe vertical), en 1999 (gauche) et 2005 (droite)



Source: données élaborées à partir de l'Anhui Statistical Yearbook, et Anhui Province, RTFR LSG, Anhui Sheng nongcun shuifeigaige qianhou nongmin fudan qingkuang biao, op. cit.

Les raisons de l'évolution des revenus paysans et des finances du gouvernement

La comparaison des paramètres déterminant les revenus paysans, et les revenus et dépenses du gouvernement, a montré qu'il existait une forte continuité, mais également quelques changements. Le RPPT est élevé dans les districts relativement industrialisés, et le montant moyen des charges paysannes ne détermine pas le RPPT moyen. Dans le même ordre d'idées, les paramètres déterminant les revenus et dépenses par habitant du gouvernement sont restés remarquablement stables. En revanche, un système de transfert fiscal normé est clairement en cours de mise en place. Ces observations ne signifient pas que la réforme n'a pas eu d'impact. Après tout, les paramètres décrits ne peuvent être modifiés que sur de longues périodes, et leur persistance ne doit pas être interprétée comme un signe d'immobilisme. Ils ne contredisent pas les changements profonds décrits ci-dessus, mais montrent seulement que la réforme n'a pas encore modifié les fondements structurels du revenu paysan et de ceux du gouvernement. Il est donc nécessaire d'aller un peu plus loin, en s'intéressant non pas aux fondements structurels, mais aux changements qui ont eu lieu.

Tout d'abord, les charges sur les paysans, élevées au nord et au centre de l'Anhui, ont été réduites dans un premier temps, puis totalement supprimées. Ensuite, le RPPT et les dépenses au niveau du district ont augmenté sensiblement entre 1999 et 2005, même si cela n'a pas été le cas pour les revenus du gouvernement. De plus, les changements du RPPT et des revenus et dépenses du gouvernement présentent d'importantes variations. Les paragraphes suivants tentent d'expliquer ces changements. Ils cherchent en particulier à élucider s'ils sont les conséquences, attendues ou inattendues, de la RTPR, ou s'ils ont été déterminés par des dépendances structurelles suffisamment fortes pour rendre les politiques de réforme insignifiantes. Puisque la réforme a été menée en deux étapes, nous comparerons les résultats de ces deux phases et leurs déterminants, plutôt que le *statu quo ante* et le *statu quo post*. Une telle comparaison pourrait en particulier permettre d'expliquer pourquoi le projet initial de réforme a été abandonné. Je commencerai par déterminer si les changements du RPPT peuvent être expliqués par l'impact de la réduction des charges, ou s'ils ont d'autres causes. L'impact sur l'évolution du RPPT de trois groupes d'indicateurs sera testé entre 1999 et 2003, puis entre 2003 et 2005 : l'impact direct de la RTPR (mesuré par la baisse des charges paysannes par tête) ; la croissance économique dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire (mesurée par l'augmentation du PIB par habitant dans chaque secteur) ; et l'augmentation des revenus salariés et non salariés par tête (tableau 8).

Le tableau 8 donne plusieurs résultats intéressants. Tout d'abord, le déterminant principal de la croissance du RPPT entre 1999 et 2003 était l'augmentation du PIB du secteur primaire par habitant. Cela n'est pas étonnant, dans la me-

Tableau 8. Déterminants de l'évolution des revenus paysans par habitant, en 1999-2003 et 2003-2005

99-03	Charges /hab.	PIB primaire /hab.	PIB secondaire /hab.	PIB tertiaire /hab.	Salaires et revenus /hab.	Revenus du ménage / hab.
R (Pearson)	**,431(**)**	**,737(**)**	**,310(*)**	**-,044**	**,126**	**,281(*)**
Deg. corrélation (2 sens)	,001	,000	,015	,734	,337	,028
03-05						
R (Pearson)	**,067**	**,482(**)**	**-,049**	**,088**	**,592(**)**	**,407(**)**
Deg. corrélation (2 sens)	,607	,000	,708	,501	,000	,001

* *La corrélation est significative à 5% (dans les deux sens).* ** *La corrélation est significative à 1% (dans les deux sens).*

Source: Anhui Statistical Yearbook, et Anhui Province, RTFR LSG, Anhui Sheng nongcun shuifei gaige qianhou nongmin fudan qingkuang biao, op. cit.

sure où les paysans y contribuent évidemment le plus. De plus, il existe une relation claire entre la réduction des charges et la croissance du RPPT, même si elle ne correspond pas exactement à celle que l'on aurait pu attendre. En fait, il existe une faible tendance à un ralentissement de la croissance du RPPT lorsque les charges sont réduites de façon significative. Il est évident qu'il existe une ou plusieurs variables ayant un impact positif sur la réduction des charges, mais négatif sur la croissance du RPPT. Il est néanmoins important pour cette analyse de constater que la réduction des charges par habitant n'a pas eu d'impact direct sur l'augmentation du RPPT moyen. Cela confirme l'hypothèse selon laquelle « le problème des charges paysannes » concernait principalement les classes ayant un faible revenu, alors que les paysans les plus riches étaient capables de s'acquitter relativement bien des prélèvements. Les inégalités de revenus sont importantes non seulement à travers l'Anhui, mais aussi à l'intérieur de chaque district. Puisque les chiffres de RPPT employés ici sont des moyennes par district, ils tendent à masquer ces inégalités. Dans la seconde phase de réforme, il n'existe pas non plus de connexion entre le niveau des charges et l'augmentation du RPPT, comme le démontre le faible coefficient de corrélation. Cependant, le tableau 8 confirme que le revenu salarial est devenu un déterminant majeur de l'augmentation du RPPT. Cela confirme les conclusions d'un rapport interne du Bureau des Statistiques de l'Anhui, qui affirme que 85 % de l'augmentation du revenu paysan provient des salaires des travailleurs migrants. Il existe en revanche une corrélation significative entre l'augmentation du RPPT et le revenu non salarié, ce qui peut être dû au fait que les paysans ont reçu à partir de 2004 des subventions non destinées à des cultures de rapport, et que la production agricole a augmenté sensiblement à partir de 2003 après avoir atteint un plancher historique.

Quels ont été les effets des deux phases de réforme sur les revenus et dépenses du gouvernement ? Une fois encore, nous testerons l'impact des politiques de réforme et du développement économique. L'évolution du revenu brut des paysans, base des taxes jusqu'à la deuxième phase de la réforme, sera également inclus dans cette analyse (tableau 9). Dans la première phase de la RTPR, il existe des similitudes avec l'impact sur les charges paysannes, ce qui est probablement dû au fait que le RPPT et le revenu du gouvernement sont étroitement reliés (voir colonne 5). Une fois encore, moins les charges ont été réduites, plus les revenus du gouvernement par habitant tendent à augmenter. Et l'évolution du PIB primaire par habitant, plus que celle du PIB secondaire, est reliée à l'augmentation des revenus du gouvernement. De façon générale, l'augmentation des revenus par habitant du gouvernement tend à suivre le RPPT, ce qui n'est pas une surprise non plus. Dans la deuxième phase, en revanche, ces variables perdent leur pertinence. L'augmentation du revenu du gouvernement n'est corrélée ni avec la diminution des charges, ni avec le développement économique. Cela peut être dû au fait que l'augmentation du revenu par habitant pendant la deuxième phase suit très nettement un modèle régional. Les revenus dans le Nord-Ouest

Tableau 9. Déterminants de l'évolution des revenus du gouvernement par habitant, 1999-2003 et 2003 - 2005

99-03	Charges / hab.	PIB primaire / hab.	PIB secondaire / hab.	PIB tertiaire / hab.	Revenus paysans par hab.	Charges / Rev2 1999	Charges / Rev (2) 99 -03
R (Pearson)	**,397(**)**	**,430(**)**	**,360(**)**	**-,205**	**,642(**)**	**-,226**	**-,715(**)**
Deg. corrélation (2 sens)	,002	,001	,004	,112	,000	,080	,000
03-05	**Charges / hab.**	**PIB primaire / hab.**	**PIB secondaire / hab.**	**PIB tertiaire / hab.**	**Revenus paysans par hab.**	**Charges / Rev 2003**	
R (Pearson)	**,123**	**-,145**	**,290(*)**	**-,530(**)**	**,200**	**-,767(**)**	
Deg. corrélation (2 sens)	,345	,264	,023	,000	,121	,000	

** La corrélation est significative à 5% (dans les deux sens).* *** La corrélation est significative à 1% (dans les deux sens).*

Source: Anhui Statistical Yearbook, et Anhui Province, RTFR LSG, Anhui Sheng nongcun shuifei gaige qianhou nongmin fudan qingkuang biao, op. cit.

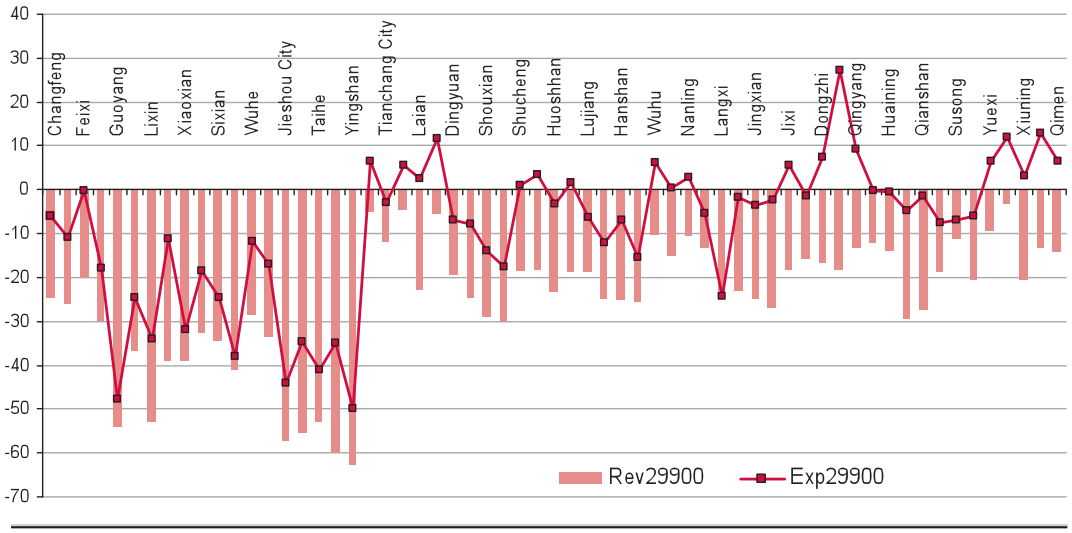
ont diminué, alors qu'ils ont augmenté dans la plupart des districts du Sud et de l'Est. Plusieurs facteurs contribuent très probablement à ces développements. Ainsi, il peut être judicieux de se concentrer sur les districts où la réforme peut avoir eu un impact particulièrement important. Les districts dont les revenus dépendaient principalement des charges paysannes ont été les plus touchés. Mais cette hypothèse est étrangement infirmée, au moins pendant la première phase. Le pourcentage des charges paysannes par rapport au revenu total ne présente pas de corrélation significative avec l'augmentation des revenus par habitant du gouvernement. La forte dépendance envers les charges paysannes n'a pas automatiquement entraîné une baisse des revenus du gouvernement pendant la première phase de la réforme. Dans la seconde phase en revanche, c'était la variable la plus importante pour expliquer les modifications des revenus. Elle explique à elle seule 60 % de la variation des revenus par habitant du gouvernement entre 2003 et 2005. Les districts dépendant principalement des charges paysannes ont clairement subi de fortes réductions de revenus, alors que ceux ayant d'autres sources de revenus n'ont pas connu ce problème.

Pourquoi cela ne semble-t-il pas s'appliquer à la première phase de la RTPR ? Visiblement, l'hypothèse sous-tendant ce test statistique, selon laquelle la baisse des revenus causée par la RTPR est le facteur principal expliquant l'évolution des revenus du gouvernement avant et après la réforme, est erronée. En d'autres termes, des augmentations ou baisses significatives d'autres sources de revenus ont dû avoir lieu en même temps que la RTPR, mais sans lien avec elle. Cette hypothèse n'est pas facile à tester, puisque les données statistiques détaillant les postes de revenus et dépenses avant la réforme ne sont pas disponibles. Une analyse des données au niveau de la préfecture (*diqu*) peut néanmoins se révéler utile. En effet, une étude attentive révèle deux changements majeurs survenus dans l'année 2000. Tout d'abord, Fuyang et Bozhou, deux villes ayant un rang de préfecture dans le nord-ouest de la province, ont connu des restructurations majeures. Alors qu'en 1999 la ville de Fuyang supervisait huit gouvernements du niveau du district [19] et la ville de Bozhou aucun, cette dernière a pris en charge trois des districts de Fuyang en 2000 [20]. Cette fusion ne semble pas avoir amélioré la situation financière de ces villes. En 2000, leurs revenus cumulés ont chuté de 29,8 % par rapport à 1999, ce qui représente, et de loin, la plus forte perte qu'une ville ait connue durant cette période cruciale. Dans quels postes de revenus ces pertes se sont-elles produites ? Cette question nous conduit à un second point. L'analyse révèle que les revenus issus d'un poste budgétaire baptisé « taxes pour l'ajustement des investissements dans les capi-

19. La ville de Jieshou et les districts de Linquan, Taihe, Guoyang, Mengcheng, Funan, Yingshang et Lixin.

20. Les districts de Guoyang, Mengcheng et Lixin.

Graphique 2. Augmentation des revenus et dépenses budgétaires au niveau du district, province de l'Anhui, 1999-2000 (en pourcentage)



Source: Anhui Statistical Yearbook, 2000 et 2001.

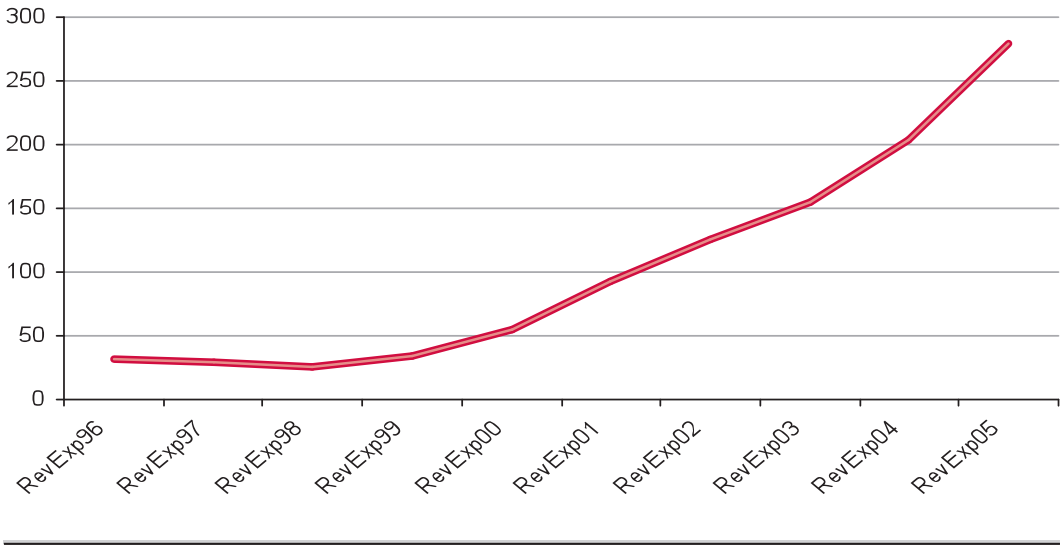
taux fixes » (*guding zichan touzi fangxiang tiaojieshui*) ont baissé de 88 % à 99 % durant la même période. Le gouvernement central avait créé cette taxe en 1991, en réaction à l'explosion des investissements des années 1980. En imposant aux investisseurs de verser aux gouvernements locaux entre 5 % et 15 % de leurs investissements en capitaux fixes, cette taxe était en fait un instrument de régulation macroéconomique. Alors qu'il s'agissait probablement à l'époque d'un moyen approprié de limiter le sur-investissement dans une économie en surchauffe, cette taxe est rapidement devenue dysfonctionnelle lorsque le développement économique local a commencé à stagner et que les gouvernements ont été encouragés à attirer les investisseurs dans leurs localités [21].

Les recettes issues de cette taxe représentaient en moyenne près de 10 % des revenus budgétaires au niveau de la préfecture, et atteignaient jusqu'à 15,4 % dans l'une d'entre elles. Il s'agit donc d'un paramètre important. Ainsi, sur les six villes où la dépendance envers cette taxe dépassait la moyenne, seulement deux ont réussi à augmenter leurs revenus budgétaires, alors que les autres stagnaient (Suzhou : +0,6 %) ou même diminuaient (Xuancheng : – 2,8 % ; Maanshan : – 12,1 % ; Bozhou et Fuyang cumulés : -29,8 %). Les deux seules villes ayant augmenté leurs revenus budgétaires malgré une dépendance envers cette taxe supérieure à la moyenne font partie des plus développées, et ont clairement réussi à transférer les charges vers le secteur industriel. Ainsi, les recettes issues des impôts sur les revenus des entreprises, à la fois à Wuhu et à Tongling, ont triplé en une seule année. Il est remarquable que cette réforme n'ait jamais fait l'objet d'aucune recherche. L'importance de la taxe d'ajustement pour les budgets des régions les plus développées peut être comparée à celle de la taxe agricole dans les régions agraires, et sa suppression a dû avoir un impact majeur à la fois sur les finances du gouvernement et sur les charges des entreprises.

En résumé, un tableau complexe se dessine, dans lequel tous les gouvernements au niveau du district sont confrontés à des pertes de revenus, mais pour des raisons différentes ; pour les districts fortement agricoles, l'augmentation des revenus liés aux taxes agricoles dans la première phase de la réforme ne pouvait pas compenser les pertes dues à l'abolition des divers prélèvements sur l'agriculture, et les districts largement industrialisés ont soit reporté les pertes consécutives à l'abolition de la taxe d'ajustement sur les entreprises, soit connu des pertes eux aussi. Si les recettes issues du *santi wutong* et de la taxe d'éducation sont prises en compte, chaque district a dû faire face à des pertes de revenus entre 1999 et 2000 (voir le graphique 2). En revanche, le fait que les taux de croissance budgétaire aient été négatifs dans seu-

21. Xiang Huaicheng, « Jin yi bu tiaozheng jiji caizheng zhengce de shishi lidu he juti cuoshi » (Nouveaux ajustements pour les efforts d'application et les mesures concrètes d'un politique fiscale pro-active), *Renmin Ribao*, 15 juillet 1999.

Graphique 3. Pourcentage des dépenses budgétaires dépassant les revenus budgétaires au niveau du district, province de l'Anhui, 1996-2005 (en pourcentage)



Source: Anhui Statistical Yearbook.

lement six des 17 gouvernements au niveau des préfectures entre 1999 et 2000 démontre qu'ils ont été relativement capables d'assumer cette « double charge ».

Ce graphique permet de constater que les pertes les plus importantes ont eu lieu dans les zones pauvres du nord-ouest de l'Anhui (partie gauche du graphique), et en particulier dans les districts qui ont été touchés par des mesures de restructuration territoriale et ne pouvaient pas transférer la « double charge » des réformes de la taxe agricole et de la taxe d'ajustement sur une industrie développée. Ainsi, les huit districts affectés étaient parmi les moins développés selon presque tous les facteurs recensés dans le *Rapport statistique annuel* de 2006 de l'Anhui, et quatre d'entre eux faisaient même partie des « districts pauvres au niveau national [22] ». La convergence avec la suppression de la taxe sur l'ajustement des investissements est une question qui mériterait d'être étudiée. Malheureusement, le manque d'informations et de données ne permet pas de développer ce thème sans une enquête de terrain supplémentaire.

Dans le cadre de cette étude, il est important de noter que les augmentations et les baisses des dépenses reflètent fidèlement l'évolution des revenus durant cette phase. Un mécanisme normatif d'équilibrage de la fiscalité a été progressivement mis en place par la suite. Le graphique 3 ci-dessous montre que l'écart entre les revenus et les dépenses a augmenté régulièrement, tout particulièrement après l'année 2000. En 2004, année où la taxe agricole a commencé à disparaître, le ratio dépenses/revenus a fait un nouveau bond. En 2003, un an avant sa suppression, la taxe agricole représentait en moyenne 34 % du revenu au niveau des districts, et les gouvernements locaux ont dû être dédommagés pour cette perte.

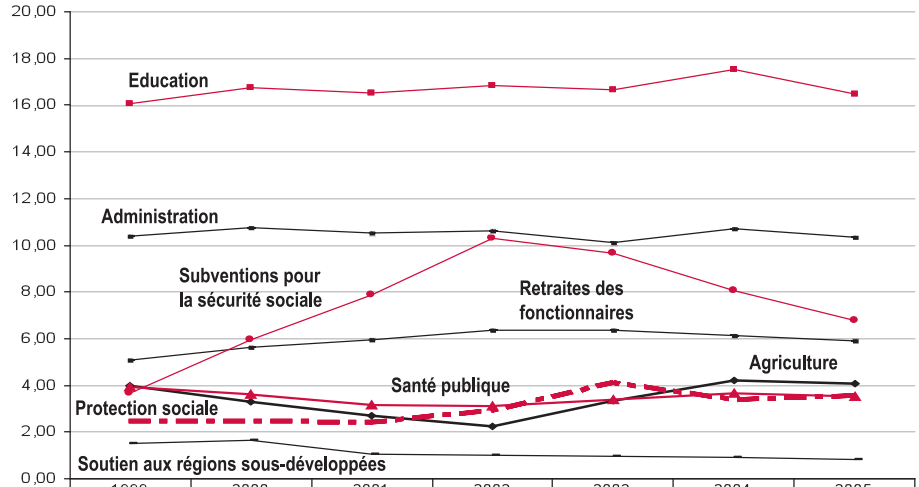
Par conséquent, tous les districts ont pu augmenter sensiblement leurs dépenses malgré une baisse de leurs revenus pendant les deux phases de la réforme. Cela nous conduit à la question finale, qui concerne les dépenses.

Dépenses

Les politiques du gouvernement central ont déplacé leur priorité vers le développement rural, et une large partie de ces transferts vers les gouvernement locaux de base a été directement ou indirectement financée par les autorités centrales. On s'attendrait donc à voir ce changement de priorité répercuté dans la structure des dépenses. De façon générale, les dépenses pour le développement agricole, l'éducation, la santé et la sécurité sociale devraient augmenter plus rapidement que celles consacrées à d'autres postes, non reliés au développement agricole. On s'attendrait également à ce que

22. Districts de Linquan, Funan, Yingshan et Lixin ; voir Rapport statistique annuel de l'Anhui, 2006.

Graphique 4. Dépenses pour les divers services sociaux en pourcentage des dépenses totales au niveau de la ville, province de l'Anhui, 1999-2005



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Agriculture	3,98	3,30	2,69	2,23	3,33	4,21	4,06
Education	16,05	16,74	16,51	16,83	16,66	17,55	16,47
Santé publique	3,95	3,63	3,16	3,13	3,37	3,68	3,51
Protection sociale	2,49	2,46	2,45	2,93	4,10	3,36	3,59
Retraites fonct.	5,06	5,63	5,93	6,38	6,36	6,15	5,92
Subv. sécurité sociale	3,66	5,97	7,89	10,31	9,68	8,04	6,79
Administration	10,38	10,78	10,51	10,64	10,11	10,72	10,35
Soutien sous-dev.	1,53	1,65	1,03	1,00	0,95	0,89	0,81

Source: Anhui Statistical Yearbook. (plusieurs années)

la réduction du personnel, prétendument réussie, entraîne une baisse ou au moins une stabilisation des dépenses administratives. De plus, il a été démontré que les districts aux revenus les plus faibles étaient ceux qui bénéficiaient le plus des transferts financiers. Puisqu'un faible revenu correspondait logiquement à une pauvreté moyenne des paysans, on pourrait s'attendre à ce que le changement des dépenses soit encore plus marqué dans ces districts. Puisque les dépenses ont augmenté dans tous les districts entre 1999 et 2005, il serait inutile de ne regarder que les hausses des dépenses. Ainsi, la section suivante analyse le pourcentage des postes de dépenses particuliers par rapport aux dépenses totales. L'identification d'une tendance générale dans les priorités des dépenses se fera tout d'abord au niveau agrégé des villes et des districts. Nous procèderons ensuite à une analyse statistique de l'impact que la hausse des dépenses a pu avoir sur la structure des dépenses dans les 61 cantons, aussi bien en général qu'en termes de dépendance envers les transferts financiers.

Les paragraphes suivants tentent de retracer les changements de priorité dans les dépenses de service public durant la période concernée. Les modifications des modèles de dépenses sont utilisées comme un indicateur de la volonté des gouvernements locaux de contribuer au développement rural. Mais cela ne signifie absolument pas qu'une augmentation des dépenses publiques conduise automatiquement à de meilleurs services dans un secteur particulier [23].

Le graphique 4 montre que les dépenses en matière d'éducation ont conservé une part à peu près stable dans les dépenses budgétaires totales dans la province de l'Anhui. Si l'on exclut les villes, le ratio devient évidemment plus élevé, mais révèle néanmoins une tendance similaire (2000 : 29,2 % ; 20002 : 31,5 % ; 2005 : 27,0 %). Bien entendu, le montant total des dépenses pour l'éducation a fortement augmenté, mais il en est de même pour les dépenses consacrées aux autres postes budgétaires. Il n'y a clairement pas

23. L'éducation est un bon exemple. Alors que les universitaires et les médias déplorent le déclin de la qualité de l'éducation en Chine rurale, les statistiques du gouvernement montrent que l'éducation est le plus gros poste de dépenses de l'Anhui, représentant environ 16 % des dépenses au niveau des villes, et jusqu'à un tiers au niveau des districts. Cependant, la plupart de ces dépenses servent à payer les salaires des enseignants, et ne financent donc pas l'amélioration des infrastructures scolaires ou la formation des professeurs. De plus, la plus grande part de ces dépenses est consacrée à l'enseignement secondaire et supérieur, et pas à l'éducation primaire rurale.

Tableau 10. Corrélation de l'évolution de la structure des dépenses et des indicateurs de revenus et dépenses du gouvernement au niveau du district avec plusieurs variables, 2000-2003 et 2003-2005

	00-03	Constr. en capital	Agric.	Educ.	Sécurité sociale	Admin	Sécurité publique	Autres
Dép/hab. 00-03	R (Pearson)	**-,008**	**,108**	**-,440(**)**	**,017**	**-,078**	**-,125**	**,041**
	Deg. corrél. (2 sens)	,958	,406	,000	,897	,551	,338	,751
Rev/dép. 2003	R (Pearson)	**-,015**	**,057**	**-,133**	**-,057**	**-,213**	**-,364(**)**	**-,064**
	Deg. corrél. (2 sens)	,926	,665	,306	,664	,099	,004	,623

	03-05	Constr. en capital	Agric.	Educ.	Sécurité sociale	Admin	Sécurité publique	Autres	Santé
Dép/hab. 03-05	R (Pearson)	**-,140**	**-,297(*)**	**-,216**	**-,259(*)**	**-,045**	**-,217**	**,338(**)**	**,162**
	Deg. corrél. (2 sens)	,293	,020	,094	,044	,732	,093	,008	,214
RevDép 2005	R (Pearson)	**,269(*)**	**,101**	**,358(**)**	**-,112**	**,036**	**-,079**	**-,134**	**,286(*)**
	Deg. corrél. (2 sens)	,041	,441	,005	,389	,784	,546	,304	,025

** La corrélation est significative à 5% (dans les deux sens).* *** La corrélation est significative à 1% (dans les deux sens).*

Source: Anhui Statistical Yearbook.

eu de changement des priorités dans ce domaine. Ce constat est étonnant dans la mesure où les coûts de l'éducation obligatoire ont été remontés du niveau cantonal au niveau du district en 2001, et devraient, au moins en partie [24], être représentés dans le montant des dépenses budgétaires. Si le gouvernement a respecté sa promesse d'assumer une plus grande part des dépenses d'éducation en zone rurale, celle-ci n'est pas visible dans ces chiffres.

Les autres dépenses liées à des services sociaux sont également restées stables à travers la période. La seule exception concerne les subventions pour les programmes de sécurité sociale, qui ont fortement augmenté entre 1999 et 2002, et légèrement décliné depuis. Les dépenses agrégées au niveau de la ville pour la santé, le soutien aux zones sous-développées, les retraites et l'agriculture sont largement inférieures aux dépenses consacrées aux retraites du personnel administratif. De même, le gouvernement provincial dépense à peine plus en subventions pour des programmes de sécurité sociale concernant des millions d'ouvriers et de paysans qu'il ne le fait pour les retraites des anciens fonctionnaires. Il faut cependant remarquer que la part des dépenses consacrées à l'administration a diminué régulièrement aux niveaux de la ville et du district. Cependant, comme pour les autres dépenses, leur valeur absolue a augmenté sensiblement (18,2 % entre 2000 et 2001, 30 % entre 2003 et 2004).

L'analyse statistique permet de confirmer que ni la hausse générale des dépenses ni celle des transferts financiers n'ont influencé la structure des dépenses au niveau du district. De façon générale, l'augmentation des dépenses pour les postes mentionnés jusqu'ici correspond à la hausse générale des dépenses. Aucune d'entre elles n'a été particulièrement renforcée durant la première phase (tableau 10).

Le tableau 10 met en relation le changement dans les struc-

24. Une partie peut être allouée en tant que fonds spéciaux reçus du centre, et ne passe alors pas par les canaux budgétaires.

tures des dépenses pendant les deux phases [25] avec les augmentations correspondantes des dépenses budgétaires et des transferts financiers. Dans la première phase, les légères modifications dans les priorités des dépenses observées précédemment ne peuvent être expliquées ni par le montant des dépenses, ni par celui des transferts. La seule exception est l'éducation, pour laquelle les dépenses tendent à augmenter à un rythme plus faible que les dépenses générales. De plus, les districts bénéficiant de transferts plus importants ont eu une légère tendance à dépenser moins pour la sécurité publique. Dans la seconde phase, le tableau se modifie. Les districts ayant de fortes dépenses négligent tous l'agriculture et la sécurité sociale, bien que la corrélation soit relativement faible. Cependant, ils tendent à dépenser davantage sur des postes qui ne sont pas répertoriés individuellement dans le rapport annuel. Les districts ayant bénéficié de larges transferts en 2005 révèlent une tendance, bien que celle-ci soit faible, à se consacrer davantage à l'éducation et à la santé [26]. En conclusion, les hypothèses avancées au début de cette partie n'ont pas été confirmées. À l'exception éventuelle de l'éducation, pour laquelle les districts ayant bénéficié de larges transferts ont eu une légère tendance à augmenter leurs dépenses relatives, la priorité accordée par le gouvernement central au développement rural n'est pas répercutée par un changement dans les structures de dépenses. Une fois encore, cela ne signifie pas qu'il ne s'est rien passé. Tout d'abord, les dépenses sur des postes consacrés aux services sociaux ont augmenté en même temps que les dépenses générales, ce qui signifie que l'argent supplémentaire a bel et bien été dépensé. Ensuite, comme le soulignent Brandt *et al.*, une grande partie des investissements dans les infrastructures rurales a été réalisée grâce à des transferts exceptionnels alloués par le centre, et qui n'apparaissent pas dans le budget régulier [27].

Conclusion

Si l'on résume les observations précédentes, voici le tableau qui se dessine. La réforme des taxes et prélèvements ruraux n'a eu aucun impact sur le RPPT au niveau des districts. Cela ne revient évidemment pas à dire que la réforme n'a servi à rien dans ce domaine. Il est très probable que les paysans pauvres ont réellement profité de la réduction des prélèvements réguliers et exceptionnels. Comme l'a montré Chen Xiwen, la nature régressive des charges paysannes affectait davantage les classes rurales les plus pauvres, qui voyaient plus de 37 % de leur revenu ponctionné par les taxes et les prélèvements [28]. Ces prélèvements ne représentaient qu'à peine 5 % du revenu des classes les plus aisées. Ces chiffres suggèrent cependant que la réduction des inégalités de revenus dépend moins des effets de la réforme que de l'augmentation du RPPT dans les régions les plus prospères de l'Anhui. En d'autres termes, au niveau du district, ce n'est pas la RTPR qui a fait augmenter les revenus paysans, mais des facteurs économiques tels que la croissance du secteur primaire dans les régions riches, et les revenus des activités non agricoles.

En ce qui concerne l'évolution des revenus fiscaux, l'analyse a montré que deux facteurs indépendants l'un de l'autre en étaient les causes principales : d'abord l'augmentation du revenu paysan, ensuite les réductions des taxes. Les faibles RPPT entraînaient de faibles revenus pour les gouvernements, et ces revenus ont été réduits davantage encore par la RTPR et la réforme de la taxe d'ajustement. Ainsi, les districts pauvres à l'origine se sont encore appauvris, alors que les districts plus riches ont pu assumer les pertes induites par la réforme en mobilisant d'autres revenus. Géographiquement, cela a conduit à l'amplification de la division Nord-Sud dans l'Anhui. Puisque la réforme initiale n'avait pas prévu de transferts, et demandait en fait aux districts de mettre en place des politiques d'austérité pour compenser les pertes, les districts du Nord ont été encore plus désavantagés. Leur réticence, et probablement aussi leur incapacité, à mettre en place de telles mesures est probablement l'une des principales raisons de l'échec du premier modèle de réforme. Heureusement, l'abolition de la taxe agricole a obligé le gouvernement central à se préoccuper de cette question, et un mécanisme de transferts a été institutionnalisé : celui-ci a davantage bénéficié aux districts aux revenus faibles qu'à leurs homologues plus riches. En fait, tous les districts ont dépensé plus que leurs revenus en 2005, mais la marge autorisée par les transferts était large.

Il est remarquable que le centre n'ait pas profité de son implication financière plus grande que prévue dans la réforme pour ajuster la structure des dépenses des districts subventionnés. Alors que l'on aurait attendu des dépenses comparativement plus élevées pour les services sociaux, particuliè-

25. Le changement dans la structure des dépenses représente le pourcentage de changement de chaque poste de dépense par rapport au total des dépenses, entre 2000 et 2003 pour la première phase, et entre 2003 et 2005 pour la seconde.
26. Il semblerait que les investissements immobiliers soient aussi devenus une priorité. La corrélation est cependant principalement due à quatre valeurs très importantes. Si celles-ci sont exclues, la relation cesse d'exister.
27. Loren Brandt *et al.*, « China Rural Public Finance. The Township Perspective », *art. cit.*
28. Chen Xiwen, *Zhongguo xian xiang caizheng yu nongmin zengshou wenti yanjiu* (Recherches sur les finances publiques des districts et cantons et sur la question de l'augmentation du revenu paysan), Taiyuan, Shanxi jingji chubanshe, 2003, p. 120.

rement dans les districts ayant le plus profité des transferts financiers, cette hypothèse n'a pas été confirmée. Soit ce changement de priorité s'est concrétisé ailleurs que dans les budgets réguliers, sous la forme de transferts exceptionnels, comme l'ont remarqué Brandt *et al.*, soit d'autres facteurs, liés à la structure des relations entre le centre et les pouvoirs locaux, sont entrés en jeu. •

• **Traduit par Séverine Bardon**

Caractères chinois

nongcun shuifei gaige	農村稅費改革
peitao gaige	配套改革
san nong wenti	三農問題
zhuti gaige	主體改革
peitao gaige	配套改革
nongmin wenti	農民問題
nongcun wenti	農村問題
nongye wenti	農業問題
dongbu	東部
zhongbu	中部
guding zichan touzi fangxiang tiaojieshui	固定資產投資方向調解稅
santi wutong	三提五統