



HAL
open science

L'urbanisation de l'est de la Chine : entre mégapolisation et métropolisation

Haoyang Liu

► **To cite this version:**

Haoyang Liu. L'urbanisation de l'est de la Chine : entre mégapolisation et métropolisation. Gestion et management. Université Paris Saclay (COmUE), 2016. Français. NNT : 2016SACLV099 . tel-01501843

HAL Id: tel-01501843

<https://theses.hal.science/tel-01501843>

Submitted on 4 Apr 2017

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.

NNT : 2016SACLV099

THESE DE DOCTORAT DE L'UNIVERSITE PARIS-SACLAY

PREPAREE A

L'UNIVERSITE VERSAILLES SAINT-QUENTIN EN YVELINES

LABORATOIRE DE RECHERCHE EN MANAGEMENT LAREQUOI

ÉCOLE DOCTORALE N°578

Sciences de l'Homme et de la Société

Spécialité de doctorat : Sciences de Gestion

Par

M. Haoyang LIU

L'URBANISATION DE L'EST DE LA CHINE :

ENTRE MEGALOPOLISATION ET METROPOLISATION

Thèse présentée et soutenue à Guyancourt, le 4 octobre 2016

Directeur de recherche :

Monsieur Ivan SAMSON

Maître de conférences HDR, Université Grenoble Alpes

Chercheur au Larequoi/ISM, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines

Jury de soutenance

Examineur :

Monsieur le Président du jury Louis MARMOZ

Professeur émérite, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines

Monsieur Gilles ROUET

Professeur des universités, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines

Rapporteur :

Monsieur Pascal MARCHAND

Professeur, Université de Lyon 2 Lumière

Monsieur Xavier RICHEL

Professeur émérite, Université de Paris 3 Sorbonne Nouvelle

Titre : (en français) L'urbanisation de l'est de la Chine : entre mégalopolisation et métropolisation

Mots clés : urbanisation, métropolisation, mégalopolisation, villes chinoises, finances publiques, marché immobilier, développement durable

Résumé : L'héritage historique de l'économie planifiée centralisée et le système du *hukou* ont provoqué un retard de l'urbanisation chinoise jusqu'à la réforme de 1978. La Chine est ensuite en plein processus d'urbanisation accélérée pendant ces trois dernières décennies, avec une forte migration de population rurale vers les grands pôles urbains côtiers, avec un relâchement du de contrôle par le *hukou*. Face à ces dynamiques qui poussent les pôles urbains à l'explosion démographique, le gouvernement chinois envisage de reprendre en main la croissance urbaine et de la rationaliser à l'échelle de vastes mégalopoles urbaines. En fait, la dynamique de l'urbanisation en Chine est née et s'est adaptée au cadre particulier chinois suivant un modèle qui n'est ni Marshall, ni Krugman, ni Scott. Le mouvement urbain a connu une vraie accélération après 1990. Dès lors, la Chine est entrée dans une nouvelle étape de l'urbanisation : celle de la mégalopolisation. Face aux nombreuses infrastructures publiques à mettre en place et à moderniser, une plateforme de financement des gouvernements locaux a été créée pour la captation de la plus-value foncière, qui dynamise le marché immobilier et conduit à des coalitions financières locales comportant plusieurs risques, et surtout à une bulle immobilière. Paradoxalement, le *hukou* et la segmentation administrative du marché des biens et services pour les ménages conduit au maintien d'écarts importants entre villes et campagnes (phénomène absent en Inde). Cet effet de « pull » grossit la masse des 200 millions de migrants hors *hukou*, et réalise un « bais urbain » caractéristique, facilité par la bulle immobilière et les IDE, qui rendent l'urbanisation littorale à la fois irrésistible et mal contrôlée. Les spécificités du modèle d'urbanisation chinois, en lien avec les facteurs institutionnels et les politiques publiques d'accompagnement mises en place, se focalisent sur les trois grandes agglomérations de l'est de la Chine : le delta Pearl River, le delta du Yangtsé et l'agglomération de Beijing-Tianjin. La question analysée est de savoir comment ces trois mégalopoles, prenant la suite des métropoles classiques de Shanghai et Beijing, peuvent continuer à produire majoritairement le modèle de Scott, ou au moins des externalités positives. L'étude de cas de l'agglomération de Beijing-Tianjin montre que les principales faiblesses actuelles relèvent du domaine de la gouvernance.

Title: (en anglais) The urbanization of Eastern China: between megalopolization and metropolization

Keywords: urbanization, metropolization, megalopolization, Chinese cities, public finances, real estate market, sustainable development

Abstract: The historical heritage of centrally planned economy and the system of hukou have delayed the Chinese urbanization until the reform in 1978. China experienced then accelerated urbanization during the past three decades, with high rural migration flows to the large coastal urban centers and a release of the control by the hukou. Facing this urban population explosion, the Chinese government made efforts to control the urban growth and to rationalize the large urban agglomerations. In fact, the dynamics of urbanization in China has strong specificities that don't match with the models of Marshall, Krugman or Scott. The urban movement faced a real acceleration after 1990, when China entered the new stage of megalopolization. Given the huge need for public infrastructure, a financing platform of local government has been created for capturing the real estate capital gain that boosted the real estate market and caused local financial coalitions carrying several risks especially that of housing bubble. Paradoxically, the hukou and the administrative segmentation of consumer markets led to the resilience of an important income gap between cities and villages (a phenomenon that does not exist in India). This « pull » effect increased the mass of 200 million migrants out of hukou and built a typical « urban bias », facilitated by the housing bubble and the FDI that made the coastal urbanization in the same time irresistible and difficult to control. The specificities of Chinese urbanization, linked with the institutional factors and the accompanying public policies focused on the large agglomerations of Eastern China: the delta of Pearl River, the delta of Yangtze and the agglomeration of Beijing-Tianjin. The analyzed question is how these three megalopolises, following the classic metropolises of Shanghai and Beijing, could continue to produce the model of Scott or at least to generate positive externalities. The case study of agglomeration of Beijing-Tianjin showed that the main current weaknesses are in governance area.

L'Université n'entend apporter aucune approbation ou improbation
aux opinions émises dans les thèses.
Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Tous mes remerciements à Ivan SAMSON, Directeur de ma thèse qui m'a dirigé pendant toutes mes études doctorales au cours de ces années. Sans ses encouragements constants, sa confiance et sa disponibilité, cette thèse n'aurait pas vu le jour. Qu'il trouve ici l'expression de ma plus profonde reconnaissance pour le soutien à la fois scientifique et moral qu'il m'a fourni tout au long de ce travail de thèse.

Merci à toutes les personnes présentées à la soutenance, et toute l'équipe du Laboratoire LAREQUOI et de l'Ecole Doctorale, pour leur gentillesse, leur disponibilité et leur patience.

TABLE DES MATIERES

<i>INTRODUCTION GENERALE</i>	4
<i>CHAPITRE I LES DYNAMIQUES DE L'URBANISATION EN CHINE</i>	14
Introduction du Chapitre I	15
I. L'évaluation de la population urbaine et du niveau de l'urbanisation en Chine. 17	
A. Les définitions officielles de la population urbaine	20
B. La définition des zones urbaines	23
C. La transformation institutionnelle de l'urbanisation en Chine depuis 1949	28
D. L'évaluation actuelle de la population urbaine et du niveau d'urbanisation.....	30
II. L'évolution du système urbain chinois	32
A. L'évolution du système urbain après la transition économique.....	33
B. Le changement des politiques urbaines et l'émergence des trois deltas	37
III. La mégalopolisation contemporaine	42
A. La périurbanisation, moteur de la mégalopolisation	43
B. La stratégie internationale des acteurs de la gestion mégalopolitaine.....	50
Conclusion du Chapitre I	57
<i>CHAPITRE II LE MECANISME ECONOMIQUE ET FINANCIER DE L'URBANISATION CHINOISE</i>	60
Introduction du Chapitre II	61
I. L'évolution des finances publiques chinoises et leurs effets sur l'urbanisation chinoise	64
A. L'évolution des finances publiques chinoises dans les années 1980-1990.....	65
B. La réforme des finances publiques de 1994-1995 et ses effets sur la capacité financière des gouvernements locaux.....	72
II. La captation de la plus-value foncière, principal outil de financement de l'urbanisation chinoise	80
A. La captation de la plus-value foncière.....	80
B. Les outils utilisés pour capter la plus-value foncière	91
C. Les Plateformes de Financement des Gouvernements Locaux (PFGL)	97
III. Les conséquences de la CPVF sur les finances publiques de l'agglomération de Beijing-Tianjin, une étude de cas	103
A. La finance foncière, une solution passive des gouvernements locaux face de la dégradation de leur bilan budgétaire	104
B. Des coalitions financières locales impliquées dans le gonflement de la bulle immobilière	107

C. Le risque de dépendance financière des gouvernements locaux vis-à-vis du marché immobilier	111
Conclusion du Chapitre II.....	113
<i>CHAPITRE III LA DYNAMIQUE DE LA MEGALOPOLISATION VERS LA METROPOLISATION</i>	<i>116</i>
Introduction du Chapitre III.....	117
I. Les mécanismes de constitution des villes en Chine	120
A. L'agglomération spatiale	120
B. Les origines de l'agglomération	121
C. Les forces de dispersion	124
D. L'interaction entre les forces centripètes et les forces centrifuges.....	125
II. Les économies d'agglomération sous l'angle de l'économie géographique.....	128
A. Les modèles fondateurs de l'agglomération.....	128
B. Les externalités spatiales	130
C. Les économies d'agglomération, origine et développement	131
D. L'analyse de la ville et de la métropolisation urbaine.....	134
III. Les fondements théoriques de la métropolisation	135
A. L'ambiguïté de la définition	135
B. La métropole et sa permanence fonctionnelle	139
C. L'interprétation de la théorie de l'agglomération	142
IV. L'évolution des métropoles chinoises à l'ère de la métropolisation.....	148
A. L'agglomération urbaine dans un contexte économique en mutation.....	148
B. Les changements socio-économiques et la tertiarisation des emplois métropolitains	150
C. De la grande ville à la mégalopolisation, le rôle de l'Etat en Chine	152
V. Analyse comparative des mégalopolisations chinoises, les trois deltas.....	158
A. Les métropolisations littorales, acteurs du développement économique	160
B. Les acteurs régionaux aux origines de l'organisation de l'espace chinois.....	165
Conclusion du Chapitre III	169
<i>CHAPITRE IV LES PROBLEMES DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET LE SUPER-BIAIS URBAIN CHINOIS</i>	<i>172</i>
Introduction du Chapitre IV	173
I. Les particularités de l'urbanisation chinoise.....	174
A. Les processus d'urbanisation après la transition économique de 1978.....	175
B. La relation étroite entre l'urbanisation et la politique d'industrialisation en Chine	177

C. Les urbanisations chinoises et la constitution du biais urbain	195
II. Mise en perspective de la Chine avec l'urbanisation dans les pays émergents...	204
A. La Chine	205
B. L'Inde	214
C. Discussion de la comparaison Chine/Inde.....	218
Conclusion du Chapitre IV.....	220
<i>CHAPITRE V LA MEGALOPOLE DE BEIJING-TIANJIN A LA CROISEE DES CHEMINS.....</i>	<i>224</i>
Introduction du Chapitre V	225
I. L'analyse institutionnelle de la zone de Beijing-Tianjin, la gouvernance polycentrique	226
II. Une spécialisation du système productif de la mégalopole du delta Beijing-Tianjin 232	
A. Les transformations économiques et productives de la mégalopole	234
B. Les échecs successifs de la coopération régionale de Beijing-Tianjin.....	250
III. La mégalopolisation de Beijing-Tianjin, résultat de processus d'alliance des réseaux et de dynamiques de polycentralité	253
A. La mégalopolisation de Beijing, diversité et services de distribution renforçant le statut de centre culturel et politique	254
B. Tianjin, une opportunité de mettre en place un polycentrisme équilibré dans le delta Beijing-Tianjin	259
C. L'agglomération de Beijing-Tianjin, une mégalopolisation en recherche de lisibilité économique et de coordination politique	263
Conclusion du Chapitre V	268
<i>CONCLUSION GENERALE.....</i>	<i>271</i>
<i>BIBLIOGRAPHIE.....</i>	<i>276</i>
<i>LISTE DES FIGURES.....</i>	<i>287</i>
<i>LISTE DES GRAPHIQUES</i>	<i>288</i>
<i>LISTE DES TABLEAUX</i>	<i>290</i>

INTRODUCTION GENERALE

Les performances économiques de la Chine depuis ces trente dernières années ont suscité beaucoup de débats quant aux perspectives de développement du pays. On ne parle plus de la Chine comme un pays en voie de développement mais de la Chine en tant que pôle de croissance émergent et marché prometteur. Mais dans quelle mesure la continuité de la croissance du pays s'est-elle accompagnée de transformations institutionnelles et structurelles à même de résister aux problèmes intérieurs et chocs extérieurs ? En fait, la transformation économique chinoise est associée à un changement radical de la structure de l'économie et de ses moteurs de croissance et de développement. Le miracle économique chinoise a nécessairement beaucoup d'implications : une réallocation de ressources des secteurs productifs à la suite de transition économique 1979 ; un accroissement de la contribution relative du secteur manufacturier au PIB depuis les années 1990 ; l'essor d'une économie industrielle et des services moderne ; une baisse de la part de l'emploi agricole dans l'emploi total ; un redéploiement de l'activité économique des zones rurales vers les zones urbaines. Il importe toutefois de replacer tous les éléments énumérés plus haut dans un contexte d'urbanisation rapide. En général, l'urbanisation associée à une transformation économique résulte d'un plus grand degré de transformation structurelle qui entraîne une migration de la main-d'œuvre du secteur agricole primaire rural vers le secteur industriel secondaire urbain et le secteur tertiaire des services.

Au premier coup d'œil, l'expérience de la Chine en matière d'urbanisation peut être décrite comme une urbanisation plus ou moins réussite par rapport aux autres pays en voie de développement. Parce qu'elle n'est pas caractérisée par une prolifération de bidonvilles dans les zones urbaines en raison de l'incapacité de l'infrastructure urbaine à faire face à l'afflux massif d'immigrants ruraux. Or, un processus de transformation économique stable ne devrait non plus s'accompagner d'une hausse de l'inégalité et d'une dégradation des services sociaux car les autres critères qualitatifs comme le développement du capital humain et l'inclusion sociale sont d'autant plus essentiels à la réussite du programme d'urbanisation. En fait, l'urbanisation rapide de la Chine est l'un des symptômes de l'émergence économique du pays. La hiérarchie des villes se modifie et on assiste à une recomposition du réseau urbain autour

des mégapoles littorales, lieu de l'ouverture et du capitalisme à la chinoise. Beijing et Shanghai, érigées au rang de villes mondiales, sont les symboles de cette modernité. Encouragé par les autorités, l'exode rural s'intensifie et fournit aux villes une main-d'œuvre à bon marché. Parallèlement, à Beijing et dans toute la Chine, les paysages urbains se transforment : c'est tout un patrimoine architectural qui se transforme.

Bien que la Chine soit en pleine mutation urbaine, il n'est pas facile de l'étudier à partir des seules données statistiques. En Chine, la définition de la ville est large et inclut de l'espace rural. Cela a été conforté par les réformes économiques à la fin des années 1970. La mesure de la population urbaine et de son évolution a eu lieu à plusieurs reprises en Chine à travers des changements de définition et des limites des « municipalités ». La ville chinoise est avant tout un espace de pouvoir qui contrôle un territoire, qu'il soit urbain ou rural. Les municipalités chinoises possèdent des districts qui peuvent contenir des villages, des bourgs et des petites villes. La distinction entre urbain et rural n'est donc pas une tâche aisée en Chine. Malgré toutes ces difficultés, nous estimons que la Chine est encore en cours d'urbanisation au sens où il y a plus de 600 millions de paysans ou de ruraux d'après les statistiques chinoises et où de nombreuses provinces restent très agricoles. Mais de nos jours, le développement économique s'appuie incontestablement sur la ville en Chine, et plutôt par la grande ville, à la différence des années 1980, où les logiques d'industrialisation étaient rurales, notamment dans les régions littorales du Sud. Autrement dit, l'économie chinoise est bien entrée dans un processus d'urbanisation accélérée, avec des logiques de métropolisation et de réorganisation de l'espace chinois à partir de la ville.

Cependant, le profil de l'urbanisation chinoise évolue au fil des trente dernières années. Au début des années 1990, nous avons constaté un « envahissement » des villes par les : les bourgs sont devenus des petites villes malgré que, dans les pratiques quotidiennes et les définitions administratives de *hukou*, leurs habitants soient restés des ruraux. A partir des années 2000, on assiste au contraire à l'expansion de grandes villes vers leurs zones périphériques dans la partie littorale chinoise. Cela s'explique par l'essor économique de la Chine en relation avec son intégration au système économique mondial. Ce faisait également partie au but initial des réformes économique : le Parti Communiste Chinois voulait que l'urbanisation permette aux

gens d'accéder à un meilleur niveau de vie. Le premier ministre chinois Li Keqiang a déclaré à l'issue du 18^{ème} congrès du Parti communiste chinois de 2012 que l'urbanisation devait être un moteur essentiel de la croissance chinoise.

La planification urbaine chinoise et les enjeux de la modernisation

Dès la fin du 19^{ème} siècle, le monde occidental développe le modèle rationnel de planification. Ainsi au tournant du 20^{ème} siècle, dans le contexte de la révolution industrielle, l'école du *comprehensive planning* émerge et devient le modèle dominant. La structuration de cette approche rationnelle doit beaucoup aux travaux développés pendant les années 1940 et 1950 au sein de l'École de Chicago (Philip, 2002)¹. Dans une perspective multidisciplinaire, les approches rationnelles ont été développées pour l'ensemble des politiques publiques incluant la planification (Gaus, Meyerson et Banfield, 1956). Ensuite, à partir des années 1950 apparaît un nouveau référentiel scientifique, celui du modernisme. En matière de planification cela se traduit par l'avènement de la planification rationnelle-globale qui va s'installer comme étant le paradigme dominant en matière de théories de la planification. Ces doctrines sont aussi adoptées en Chine par les nationalistes qui mènent alors une politique de modernisation des villes (Esherick, 2001). Avec l'arrivée du pouvoir communiste, la pensée de la planification reste proche du modèle occidental. Depuis les années 1950, l'urbanisme est ainsi influencé par le régime de l'économie centralisée planifiée, avec le centralisme d'inspiration soviétique et ses comités de planification ou encore les mouvements d'industrialisation et de nationalisation des années 1950 et 1960. Dans le contexte communiste, la planification urbaine n'est plus là pour contrôler et orienter le développement économique comme dans le cas d'une économie de marché décentralisée. Elle est là pour localiser les projets de l'Etat et traduire dans l'espace les grands objectifs politiques gouvernementales (Wu, 2000).

Au total, le modèle classique de la planification chinoise fait interagir uniquement les acteurs traditionnels de la planification, soit les responsables politiques et les planificateurs qui agissent

¹ Ces recherches sont influencées par la crise des années 1930 avec la réponse des planificateurs qui proposent le New Deal. De plus la Seconde Guerre mondiale propose à son tour de renforcer l'intervention publique dans la planification de l'économie.

comme experts. En effet, même si l'idéal de cette pratique socialiste de l'urbanisme est de servir « le peuple », la pratique de ce style d'urbanisme renvoie l'image d'un style très bureaucratique : l'élaboration est une question technique qui se règle entre experts et responsables politiques, sans ouvrir véritablement les arènes de négociation vers l'extérieur. Dans les pays occidentaux, la planification urbaine s'appuie sur quelques valeurs communes : la connaissance et l'expertise scientifique (statistique ou cartographique) qui s'y rattache. L'objectif de ce modèle rationnel est de servir l'intérêt public (Gaus, Meyerson et Banfield, 1956). Dans les faits, ce modèle est dominé par une approche spatiale dont l'objectif est la régulation de l'usage des sols. Cette approche a été développée en Occident dans le contexte de forte croissance des « Trente Glorieuses ». Il s'agit alors de réguler la croissance en définissant des zonages, des densités de construction, en réalisant des équipements collectifs... Pour atteindre ces ambitions, ce modèle traditionnel est focalisé sur la production de plans. A Shanghai l'influence de la grande révolution sur le développement urbain a été importante avec la construction de nombreuses infrastructures et de nombreuses zones industrielles dans les banlieues et espaces périphériques. Les villes traditionnelles en Chine avaient certainement, même après la transition économique de 1979, mis au point des modèles rationnels de planification. A Beijing ou à Shanghai, l'influence de la grande révolution sur le développement urbain a été importante avec la construction de nombreuses infrastructures et de nombreuses zones industrielles dans les banlieues et espaces périphériques. Mais les mégapoles récemment apparues depuis les années 1990 n'ont plus rien à voir avec ces modèles. Ce sont des systèmes extrêmement proliférateurs et dont le métabolisme est très mal connu. Faute de financement, faute plus encore de capacité institutionnelle à contrôler et encadrer l'urbanisation, même dans ce pays au pouvoir politique apparemment très fort et malgré de belles représentations d'un urbanisme planifié, les mégapoles ne parviennent qu'à encadrer sa croissance par des investissements publics, notamment dans le domaine environnemental, et plus encore à anticiper leur croissance.

Mégapolisation ou métropolisation ?

Selon le Bureau national des Statistiques de la Chine, l'urbanisation chinoise est marquée par les taux de croissance de la population urbaine de plus de 3% par an durant près de 20 ans, et même de plus de 5% pour les plus grandes agglomérations. Elle tend à faire émerger, à la fois,

de grandes métropoles isolées au niveau provincial, mais aussi et surtout des mégalopolisations urbaines, très puissantes fonctionnellement, dont le rôle est majeur, les 5 plus gros ensembles urbanisés du pays concentrent plus de 20% du PIB national. En Chine la mégalopolisation l'emporte sur la métropolisation, au sens où la première porterait la seconde à un niveau de taille et de complexité des ensembles mis en place bien supérieur. Ainsi le delta du Pearl River, qui regroupe notamment Guangzhou, Shenzhen, Zhuhai, ainsi que Hong Kong et Macao, regroupe au moins 50 millions d'habitants, répartis entre ces pôles urbains qui, pour certains, comme Shenzhen (qui passa, entre 1990 et 2000, de 1 à 7 millions d'habitants et connut 16% de progression annuelle de l'activité économique) ont été parmi les premiers à bénéficier de la politique des zones économiques spéciales.

Cet ensemble composite, aux entités qui restent spécifiques, fait sens au plan des fonctionnements urbains ; il bénéficie d'une économie effervescente, d'une attractivité démographique qui ne l'est pas moins. Depuis la rétrocession de Hong Kong, le gouvernement chinois mise beaucoup sur ce mouvement de mégalopolisation qui bénéficie depuis 2009 d'un plan de développement en tant que région urbaine. Ce delta, avec Shanghai et le delta de Beijing-Tianjin, constitue un des trois points d'appui majeurs du développement chinois et de la mondialisation de la Chine. Rappelons-nous que la partie littorale chinoise qui représente 2% de la surface du pays, accueille ainsi 14% de la population nationale et 23% de la population urbaine. Un exemple concret : Shanghai, dont la croissance et la mutation rapide impressionnent. Selon les données livrées par l'ONU (UN-Habitat), après une phase de progression relativement légère entre 1950 et 1990 qui a vu la population passer de 6 à 8 millions d'habitants, le rythme de progression est devenu étonnant. On franchit les 13 millions d'habitants en 2000, 16 millions en 2010 et on dépassera au moins les 21 millions en 2015. L'expansion économique et le développement des équipements et infrastructures sont à l'avenant : déroutants de rapidité et d'ampleur.

Ces exemples montrent que la métrô-mégalopolisation installe des configurations urbaines de très grande taille d'un genre complètement inédit. Au sein de ces curieux arrangements, les habitants tentent d'inventer une urbanité nouvelle. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la société civile et politique qui tente de s'affirmer dans la prise d'autonomie par rapport au pouvoir du

parti communiste et la mise en exergue des excès (notamment environnementaux) de l'urbanisation spéculative et spoliatrice et des méfaits de la corruption, se structure et s'exprime à partir des principales mégapoles. Comme c'est à partir d'elles que le parti communiste chinois tente désormais d'orienter le développement contrôlé du pays.

Ces dernières années, certains critiques radicales ont apparu en Chine à l'encontre du modèle urbain dominant dit « développementaliste » (Doulet, 2015). Pour l'urbanisme chinois, enjoint à se reformuler dans un contexte d'urbanisation croissante, l'émergence d'un modèle « intégrationniste » apparaît comme une opportunité de se redéfinir. Mais il nous semble que cette redéfinition du modèle urbain chinois ne soit pas une mission facile à accomplir. Parce que si la Chine constitue une force principale de cette forte croissance urbaine du tiers monde, elle a connu une urbanisation plus fluctuante que les autres pays depuis plus de cinq décennies. Peu après la fondation de la nouvelle république, dans les années 1950, sous un système planifié hautement centralisé, des restrictions sur la mobilité de la population ont été mises en œuvre, ceci afin de maintenir la structure économique dualiste et la séparation totale rurale-urbaine. La croissance de la population urbaine était strictement contrôlée. Depuis la fin des années 1970, le gouvernement chinois a mis en place la politique « d'ouverture et de réforme » pour objet de revitaliser l'économie nationale. Toutefois, les réformes internes menées en Chine depuis plus de deux décennies revêtent toujours un caractère graduel. Dans un cadre politique rigide, les mesures réformatrices et les innovations institutionnelles sont introduites de manière pragmatique et sélective. Les réformes concernant l'urbanisation n'en font pas exception. Le relâchement du contrôle sur la migration rurale-urbaine depuis 1984 n'est que partiel et progressif. Plus particulièrement, les restrictions sur la taille des villes persistent. Les politiques régissant la croissance des villes héritent dans une large mesure de l'idée principale d'avant les réformes, c'est-à-dire « contrôler strictement le développement des grandes villes, promouvoir activement celui des petites villes » (Xu, 2008). Sous la pression d'un grand nombre de travailleurs excédentaires du secteur agricole cherchant un emploi non-agricole, le gouvernement a adopté des mesures typiquement pragmatiques et sélectives. Une politique d'industrialisation rurale a été mise en place depuis les années 1980, afin d'éviter un grand exode rural vers les villes. De nombreuses entreprises rurales ont été créées, cela a permis

d'absorber une bonne partie de surplus de travailleurs agricoles sur place. La prospérité des entreprises rurales dans les années 1990 a également contribué à la création d'un grand nombre de bourgs et de petites villes. Par ailleurs, les réformes du système de *hukou* ont été retardées dans les grandes villes, ceci dans le but de diriger le flux des migrants ruraux vers les bourgs et les petites villes. Pour encourager la migration des zones rurales vers les bourgs et les petites villes, l'acquisition de *hukou* non-agricole local a été facilitée tandis que, alors que dans les grandes villes, la plupart de migrants ruraux ne peuvent pas obtenir le *hukou* non-agricole et qu'ils sont encore nommés « population temporaire », et victimes de discrimination sur le marché du travail. Toutes ces réformes institutionnelles, loin d'être radicales mais néanmoins substantielles, ont certainement eu un impact profond sur l'urbanisation chinoise. Celles-ci sont davantage déterminées par les forces de marché, plus précisément par les décisions de localisation des acteurs économiques, et ce tout en s'assujettissant aux orientations des politiques gouvernementales.

Depuis le début des années 2010, les politiques urbaines chinoises sont largement remis en cause. Les critiques grandissantes contre les effets négatifs d'une stratégie de développement essentiellement tournée vers la croissance économique se sont multipliées. La littérature économique concernée manifeste un grand consensus lorsqu'il s'agit d'identifier les erreurs causées par la mise en pratique d'un tel modèle jugé trop simpliste (He et al, 2016). Les principales critiques portent sur les inégalités entre les villes et les campagnes, la précarité sociale, les problèmes environnementaux, etc. Au total, ces critiques s'inscrivent dans un contexte de réflexions nationales sur la place de l'urbanisme dans la nouvelle stratégie d'urbanisation plus harmonieuse, qui entend reconnaître les faiblesses de politiques urbaines du passé, identifier les risques à venir et attribuer de nouvelles missions à l'urbanisme. Par exemple, la loi sur le développement urbain et rural, promulguée en 2008, marque un effort institutionnel important. Dans les principes, il faut revaloriser les facteurs sociaux et environnementaux face aux problèmes économiques. Le nouveau modèle urbaniste chinois devrait être envisagé non plus dans une dynamique quantitative d'extension mais dans une logique plus qualitative de développement durable.

L'objet de cette thèse est de tenter de comprendre, d'analyser, au travers de la nature et de

l'évolution des principales mégalo-pôles/mégalo-pôles chinoises, la spécificité du modèle urbanistique chinois, en lien avec les spécificités institutionnelles et les politiques publiques d'accompagnement mises en place, et de saisir toute la diversité des situations réelles dans le but de favoriser l'urbanisation et le développement économique chinois plus stable et durable. Nous cherchons à expliquer l'urbanisation chinoise par les économies d'agglomération, et plus particulièrement à examiner les caractéristiques de la croissance urbaine au cours de cette période récente de forte urbanisation. Pourquoi l'urbanisation accélérée en Chine autour des pôles économiques s'appuie-t-elle plutôt sur la mégalo-polisation que la métropolisation ? Les mégalo-pôles en Chine remplissent-elles les fonctions traditionnelles des métropoles ? Les politiques urbaines chinoises sont-elles appropriées en tant que facteur de compétitivité, ou bien sont-elles à l'origine d'accumulation de concurrences en produisant beaucoup plus d'externalités négatives ? Ce sont les principales problématiques auxquelles nous essaierons de répondre.

Cette thèse est composée de cinq Chapitres complémentaires. Le premier Chapitre est consacré à la présentation du parcours historique de l'urbanisation chinoise sous l'effet de la transformation des politiques industrielles en Chine. Il n'est pas inutile de rappeler certains aspects du développement historique de l'industrie chinoise et la distribution géographique des villes. L'industrie lourde est historiquement concentrée dans le Nord-Est avant tout. Les efforts durant la période de l'économie planifiée centralisée pour créer des usines dans les provinces du centre et du nord-ouest ont été suivis de peu de succès et ont eu pour effet de disperser l'effort industriel du pays et de créer une « économie de fief » (Gipouloux, 2005). En revanche, après la transition économique en 1979, l'essor n'est pas venu de ces régions mais des régions côtières et notamment du Sud de la Chine au premier rang desquelles on compte le Guangdong (delta du Pearl River) et le Zhejiang (delta du Yangtsé). C'est pourquoi avant de faire une étude comparative entre ces trois agglomérations, il est important de comprendre le parcours historique de l'urbanisation chinoise sous l'effet de la transformation des politiques industrielles en Chine.

Le deuxième Chapitre consiste à analyser le financement des investissements publics dans le processus d'urbanisation chinoise. Comment un tel bond d'urbanisation a-t-il pu être financé ?

Comment se construisent les économies d'urbanisation, les externalités positives et négatives ? Il s'agit d'avant tout étudier les modalités de financement de l'investissement public notamment pour la construction des infrastructures dans les grandes villes chinoises. Du fait que le système formel des finances publiques chinois ne permet pas aux villes d'obtenir suffisamment des ressources financières par la voie fiscale, les gouvernements locaux s'appuyaient sur les ressources extra-budgétaires et des emprunts afin d'assumer leurs responsabilités dans la prestation de service public. En outre, les gouvernements locaux ne sont pas autorisés à s'emprunter auprès des marchés obligataires, ce qui rend difficile le financement des infrastructures urbaines. Pourtant, le développement des villes par la transformation de l'espace rural en espace urbain ne cesse pas à accélérer parce que les municipalités chinoises ont inventé de stratégies financières alternatives qui ont permis aux villes d'obtenir les ressources financières suffisantes afin de contourner cette pénurie budgétaire. Nous analyserons ensuite les impacts du financement public sur l'urbanisation chinoise. Les modalités de financement de l'infrastructure urbaine et l'émergence des plateformes financières des gouvernements locaux seront discutées. Enfin, ce Chapitre conclut par une analyse du système actuel des finances publiques dans l'agglomération de Beijing-Tianjin, soulignant à la fois les avantages et les risques macroéconomiques accumulés de cette stratégie financière, et les effets négatifs sur le bien-être de la population concernée.

Le troisième Chapitre est consacré à l'explication du contexte socio-économique et urbain relatif aux métropoles contemporaines. Nous aborderons la notion de métropole/mégapole au regard des différentes acceptions du terme et des rôles et fonctions que cette catégorie de ville occupe dans la hiérarchie urbaine. Cette présentation nous conduira à nous pencher sur la place qu'occupent ces villes dans les politiques chinoises d'aménagement du territoire puisque en 40 ans d'intervalle, elles sont au centre des enjeux nationaux. Cette situation s'explique par le fait que ces métropoles ont subi des mutations considérables durant cette période et qu'elles jouent à présent un rôle majeur dans le développement économique et social à toutes les échelles. Ces bouleversements sont regroupés sous le néologisme métropolisation qui est qualifié de phénomène urbain majeur. Comme nous l'avons déjà indiqué, les recherches sur les processus de métropolisation sont menées dans diverses disciplines telles que l'économie, la sociologie,

l'urbanisme et la géographie. Ces travaux engagés depuis les années 1990 contribuent à l'élaboration du concept de métropolisation, principalement pour les grandes et très grandes villes en Chine.

Le quatrième Chapitre consiste à donner une lecture globale sur les vocations différentes des métropoles littorales, de leurs rôles dans les recompositions des pouvoirs au sein de l'État et de leurs combinaisons fonctionnelles avec les autres grandes villes chinoises. Il s'agit également d'analyser les relations entre le formidable développement économique et la constitution des grandes métropoles du pays. Si la Chine est devenue le premier biais urbain du monde ? Du fait que la mutation économique des métropoles est liée au choix de la voie de l'urbanisation sur le plan des politiques du gouvernement central, la première section de ce chapitre donnera un aperçu historique des politiques urbaines et du système urbain en Chine. La deuxième section présentera l'émergence de ces trois mégalopolisations, c'est-à-dire le delta du Yangtsé, le delta Pearl River et le delta Beijing-Tianjin : leurs nouvelles formes des jeux des acteurs et les politiques publiques qui ont été mises en œuvre dans ces métropoles depuis le début des années 2000 jusqu'à aujourd'hui. Enfin, dans la troisième section, après la description générale de ces trois deltas, nous analyserons leurs principales caractéristiques.

Le dernier Chapitre consiste à construire un modèle interprétatif de la mégalopolisation de Beijing-Tianjin en identifiant les forces motrices et les facteurs permissifs. Pour mieux étudier l'effet de la structure administratif du delta de Beijing-Tianjin sur la disparité de développement économique de la région, nous allons faire une analyse institutionnelle de la région avant d'étudier la spécification du système productif des métropoles. Au total, il s'agit de réorganiser la structure économique des villes en mettant en œuvre une répartition des pouvoirs politiques plus équilibrée. Sinon, il est très difficile de rattraper son retard du développement du delta de Beijing-Tianjin vis-à-vis des deux autres grandes mégalopolisations en Chine.

CHAPITRE I

LES DYNAMIQUES DE L'URBANISATION EN CHINE

Introduction du Chapitre I

Si la Chine ne compte en 2009 que 45% d'urbains, ce chiffre masque une dynamique de très forte croissance des villes chinoises et de leur population, qui ne représentait que 10,6% de la population du pays en 1949 et 26,9% en 1989 (BNS, 2009). Certaines estimations prédisent en effet à la Chine trois cent cinquante millions d'urbains supplémentaires d'ici à 2025, ce qui conduirait à une population citadine d'un milliard de personnes, ainsi qu'à la création d'un réseau de 221 villes de plus d'un million d'habitants, dominé par six mégalopoles d'au moins vingt millions d'habitants. La démesure du phénomène a fait dire à Joseph Stiglitz que les deux défis qui joueront un rôle moteur dans l'économie mondiale du 21^{ème} siècle seront l'urbanisation de la Chine et les nouvelles technologies aux Etats-Unis.

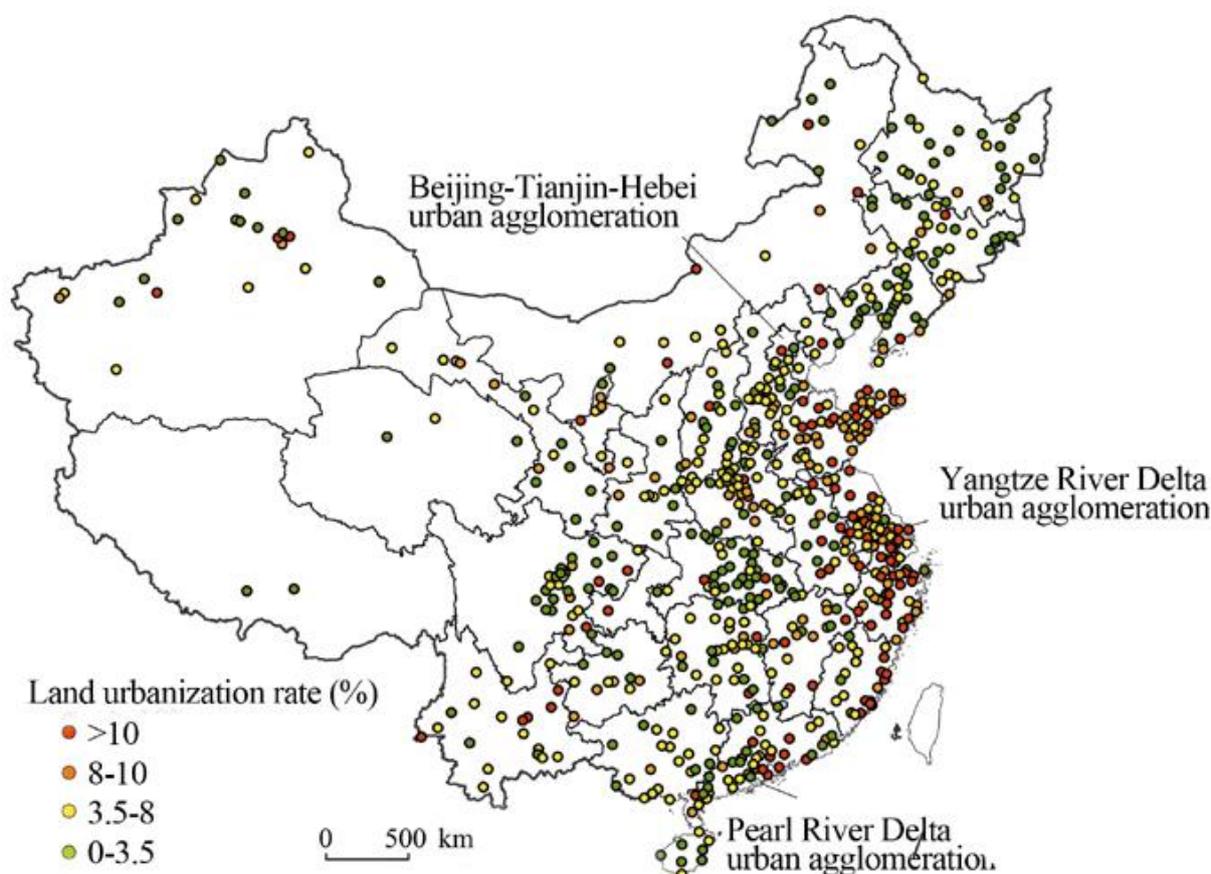
L'accélération du développement urbain chinois est non seulement pour l'avenir de ce pays, mais aussi pour celui de l'économie mondiale, influencée par le poids croissant de la Chine. Ce processus comporte plusieurs dimensions. Rappelons à ce propos qu'il est bien difficile de définir la ville et que sa définition est un enjeu en soi, notamment sur le plan politique, car « l'accession au statut urbain permet à un district de jouir de nombreux avantages administratifs : attirer des investissements étrangers, ouvrir une zone de développement technologique, en tirer prétexte pour expulser de nombreux paysans » (Gipouloux, 2006).

Si la croissance urbaine a pris son ampleur dans le monde en développement depuis les années 1950, elle est restée extrêmement modeste en Chine pendant les deux décennies de 1960 et 1970 : pas d'exode rural, pas de bidonvilles. La proportion urbaine de la population y atteignait à peine 20% en 1980, alors que le niveau moyen dans les pays en développement approchait les 30% (Nations Unies, 2004). A la fin des années 1970, l'introduction des mécanismes de marché a mis un terme à cette lenteur dans l'urbanisation. La population urbaine a doublé en moins de deux décennies et a dépassé la population rurale du pays à partir de 2015.

Les définitions des zones et des populations urbaines en Chine ont connu des ajustements fréquents. Les chercheurs chinois ainsi que les institutions gouvernementales essaient d'établir une série de statistiques pertinentes. A partir des estimations, le processus d'urbanisation

chinois peut être analysé en trois phases conformément aux changements économiques et institutionnels qu'a subis le pays. Avant la fin des années 1970, la stratégie du développement fondée sur l'industrie lourde a conduit vers une structure de l'économie dualiste et à une segmentation totale urbaine/rurale, l'urbanisation étant lente. Pendant les deux décennies après la mise en œuvre des politiques de réforme et d'ouverture, avec le relâchement des restrictions sur la migration, l'urbanisation a pris son essor ; cette reprise de la croissance urbaine a été marquée par le développement des petites villes et des faubourgs fondés sur le dynamisme des entreprises rurales. A mesure que le système d'économie de marché s'établissait dans le pays, vers la fin des années 1990, la Chine est passée d'une économie pauvre à une économie de surplus. L'urbanisation est en train de devenir un des moteurs de la croissance économique à travers la restructuration industrielle et l'accroissement de la consommation.

Figure 1 : Pôles urbains en Chine



Source : Lin, Wang et Wang, 2015.

Quelle est l'origine de l'urbanisation exceptionnelle en Chine depuis 1990 : exode rural, expansion urbaine, migrations ? Peut-on expliquer l'urbanisation chinoise par les économies d'agglomération ? Pour répondre à ces questions, nous allons d'abord présenter l'histoire de l'urbanisation en Chine depuis 1949, évaluer le niveau de l'urbanisation chinoise et son évolution depuis ces 30 années. Ensuite, dans la deuxième section, nous chercherons à analyser les particularités de l'urbanisation chinoise. Il n'est pas inutile de rappeler certains aspects du développement historique de l'industrie chinoise et la distribution géographique des villes. L'industrie lourde est historiquement concentrée dans le nord-est avant tout. Les efforts durant la période de l'économie planifiée centralisée pour créer des usines dans les provinces du centre et du nord-ouest ont été suivis de peu de succès et ont eu pour effet de disperser le secteur industriel du pays et de créer une « économie de fief » (Gipouloux, 2005). En revanche, après la transition économique en 1978, l'essor n'est pas venu de ces régions mais des régions côtières et notamment du sud, ensuite de l'est de la Chine avec au premier rang le delta Pearl River et le delta du Yangtsé. C'est pourquoi avant de faire une étude sur la mégalopolisation contemporaine dans la troisième section, il est important de comprendre le parcours historique de l'urbanisation sous l'effet de la transformation des politiques industrielles.

I. L'évaluation de la population urbaine et du niveau de l'urbanisation en Chine

En général, l'urbanisation est un processus de transition d'une société rurale à une société plus urbaine. Avec l'urbanisation, les villes dominent progressivement dans l'économie nationale et dans le développement social. Par conséquent, la mesure du niveau d'urbanisation doit permettre d'identifier l'importance des villes dans la société et de faire une comparaison tant dans l'espace que dans le temps. Dans le sens large du terme, l'urbanisation a au moins quatre dimensions qui sont interdépendantes.

Premièrement, l'urbanisation se compose d'activités économiques non-agricoles. Les industries ne sont pas nées dans les zones urbaines, leurs formes antérieures – les ateliers d'artisanat – sont initialement apparues dans la campagne. Avec l'accumulation du surplus et le

développement technologique, le nouveau mode de production conduit à l'agglomération des producteurs des secteurs non-agricoles dans les villes (Mills et Hamilton, 1994 ; O'Sullivan, 2007).

Deuxièmement, l'urbanisation concerne la population. Les secteurs non-agricoles situés dans les villes offrent de l'emploi et attirent le flux migratoire de la population rurale vers les zones urbaines, par conséquent, l'urbanisation de la population est parallèle à l'urbanisation des activités économiques.

Troisièmement, l'urbanisation concerne aussi l'espace. L'apparition des villes est par nature un phénomène spatial ; la représentation la plus directe de l'urbanisation consiste en un changement territorial. Nous pouvons distinguer deux phases de l'urbanisation spatiale : une qui consiste à la transformation des zones rurales en zones urbaines et une autre qui est caractérisée par l'intensification des activités économiques et de la population dans les zones urbaines, et par la multiplication de la fonction des villes.

Enfin, quatrièmement, l'urbanisation est un mode de vie. La société traditionnelle rurale s'organisant sur la base du lien familial et personnel est remplacée par une société moderne organisée autour d'intérêts économiques et professionnels (Zhang, 2006).

En principe, une méthode de mesure précise et complète consiste à synthétiser les différents indicateurs montrant toutes ces dimensions de l'urbanisation. Dans la pratique, cependant, la méthode de synthétisation étant compliquée, il convient de choisir un indicateur d'approximation. La mesure la plus utilisée est le pourcentage de la population totale habitant les zones urbaines. L'avantage de cet indicateur réside non seulement sur la disponibilité des statistiques, mais aussi sur sa forte relation avec d'autres dimensions de l'urbanisation.

La mesure de la population urbaine est la première approche du niveau d'urbanisation. Pour déterminer la population urbaine, il est essentiel d'identifier les divisions rurales et urbaines du territoire. Les critères identifiant les zones urbaines varient d'un pays à l'autre, et ne restent pas constants dans le même pays (Nations Unies, 2004), ce qui rend souvent la comparaison difficile tant dans l'espace que dans le temps. Selon les institutions internationales, les variables

les plus utilisées pour définir « l'urbain » comprennent le nombre d'habitants, la densité de la population, la proportion de la population dans les activités non-agricoles, la mise à la disposition des infrastructures et des services publics (Nations Unies, 2004). En général, une zone urbaine est délimitée autour d'une communauté correspondant aux critères définis selon ces variables.

Dans la pratique, cette définition de « l'urbain » reste assez variable ; chaque pays adoptant des définitions différentes des zones urbaines pour des raisons politiques ou historiques. L'importance de l'administration et les caractéristiques des habitants sont les deux critères les plus utilisés : parmi 228 pays ou régions du monde, 105 introduisent des critères administratifs et 100 adoptent des seuils de taille et/ou de densité de la population dans leurs définitions de la zone urbaine. La différence porte non seulement sur les variables choisies, mais aussi sur les seuils quantitatifs des variables. Par exemple, le nombre d'habitants minimum pour qu'une communauté soit qualifiée d'urbaine varie de quelques centaines à dix mille, dépendant de la taille de la population totale des pays et de leur niveau de développement économique.

Dans un pays comme la Chine qui a connu des instabilités sociales et économiques à plusieurs reprises en une cinquantaine années, la définition des zones urbaines reste assez incohérente. Durant les trois décennies qui ont précédé la fin des années 1970, où le pays restait en économie planifiée, la notion de zone urbaine a été particulièrement influencée par des considérations administratives et politiques. Ensuite, à l'époque récente où l'économie nationale prend son essor grâce aux politiques de réforme et d'ouverture, la définition de l'urbain évolue avec l'expansion rapide des zones urbaines. Il en résulte que l'évaluation de l'urbanisation a été brouillée par le manque de cohérence, et le niveau réel de l'urbanisation chinoise reste en débat. Les débats portent essentiellement sur la pertinence des divisions rurales et urbaines et des définitions officielles de la population urbaine durant les années 1980 (Kojima, 1995).

A. Les définitions officielles de la population urbaine

1. La division agricole/non-agricole selon le système d'enregistrement des ménages, le *hukou*

Le système d'enregistrement des ménages, soit *hukou* en chinois, a été mis en pratique dans les années 50 au niveau national. A l'origine, ce système se fondait sur le lieu de résidence, de façon à enregistrer et à recenser la population urbaine, les habitants dans les villes et les faubourgs, tandis que la population rurale ne faisait pas l'objet d'un enregistrement. En 1955, le système a été élargi dans tout le pays ; tous les citoyens devaient être enregistrés par les autorités locales. De plus, la population a désormais été divisée en deux catégories : agricole et non-agricole, en fonction principalement de la profession. Chaque ménage devait posséder un livret d'enregistrement du ménage, *hukou*, sur lequel figurent un ensemble d'informations, dont deux essentielles : le lieu et la nature (agricole ou non) de l'enregistrement. Le lieu d'enregistrement d'un individu de la première génération est le lieu de naissance, pour les générations suivantes, les individus prennent le lieu d'enregistrement de leur mère. A partir de l'année 1958, le système du *hukou* joue un rôle beaucoup plus important qu'un simple moyen d'enregistrement de la population : d'une part, il permet de gérer la mobilité de la population, le fait de quitter le lieu d'enregistrement pour plus de trois mois devant être autorisé par le gouvernement local ; d'autre part, le statut non-agricole est lié à l'accès d'un ensemble de privilèges, comme l'alimentation, l'emploi, les logements à bas prix, etc.

Il faut noter que la division agricole/non-agricole par le système du *hukou* ne correspond pas complètement à la division territoriale rurale/urbaine : la majorité de la population non-agricole habite dans les zones urbaines, mais il y en a aussi une petite proportion dispersée dans la campagne. Inversement, dans les zones urbaines, plus particulièrement dans les faubourgs, il y a des habitants ayant un statut agricole. En principe, plus on est proche du noyau urbain, plus la part de population non-agricole est importante.

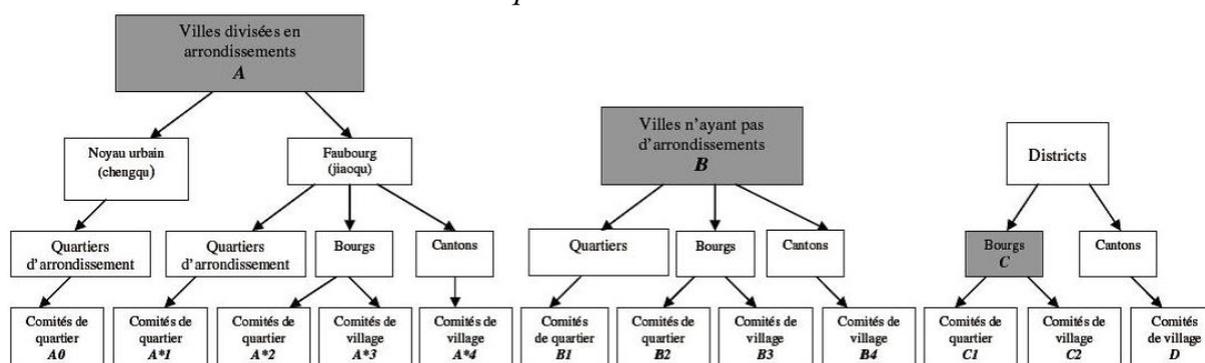
2. La mesure de la population urbaine

D'une façon générale, la mesure de la population urbaine retenue officiellement est la population urbaine totale des villes et des faubourgs. Cet indicateur se base sur le principe du lieu de résidence. Lors de sa première introduction en 1953, l'indicateur est défini comme la totalité de la population enregistrée depuis la naissance dans les zones administratives des unités urbaines, soit les habitants permanents dans les zones A, B et C (Figure 1). La statistique démographique en 1953 a donné 75,26 millions des citoyens. Suivant l'évolution des définitions des urbains, la composition de la population dans les zones désignées « urbaines » change ; l'indicateur ainsi défini perd plus ou moins de sa pertinence. A l'égard de ce problème, le BNS de Chine a cherché à déterminer la définition de cet indicateur. C'est pourquoi le même indicateur a été redéfini à plusieurs reprises.

Lors de la 3^{ème} statistique démographique ayant lieu en 1982, la définition de la population urbaine a été élargie : tous les résidents dans des villes et des faubourgs depuis plus d'un an sont comptés. Autrement dit, la définition de 1953 ne comprenait que les habitants permanents (ceux qui habitent au même lieu que leur lieu d'enregistrement du *hukou*), alors que la définition de 1982 inclut une partie de la population appelée « temporaire ». Ce sont des migrants installés depuis plus d'un an ou qui ont quitté leur lieu d'enregistrement pendant plus d'un an et qui sont appelés « temporaires » parce qu'ils n'ont pas fait le transfert du *hukou* de leur lieu de résidence original à leur lieu de résidence actuel.

A partir de la 4^{ème} statistique démographique en 1990, de nouvelles modifications ont été introduites dans la définition par ces indicateurs. Par rapport aux indicateurs de 1953 et de 1982, celui de 1990 fait une distinction entre les différents types d'unités urbaines : pour les villes divisées en arrondissements (A), tous les habitants sont comptés dans la population urbaine ; pour les villes n'ayant pas d'arrondissements (B) et les faubourgs (C), les habitants agricoles administrés par des comités des villages (B3, B4 et C2) sont exclus de la population urbaine. La population urbaine est composée des habitants permanents et temporaires des arrondissements des municipalités et de ceux des quartiers des villes et des faubourgs, soit $A0 + A^* + B1 + B2 + C1$ (Figure 1).

Figure 2 : Structure administrative et définitions des unités urbaines des cinq recensements en Chine



Définitions de la population urbaine :

Recensement de 1953 : population totale dans les zones $A + B + C$

Recensement de 1964 : population ayant le statut de *Hukou* non-agricole dans les zones $A + B + C$

Recensement de 1982 : population totale dans les zones $A + B + C$ (migrants temporaires pour plus d'un an compris)

Recensement de 1990 : $A + B1 + B2 + C1$ (migrants temporaires pour plus d'un an compris)

Recensement de 2000 : A (si densité > 1500 personnes/ Km^2)
 $A0 + A*1$ (si densité < 1500 personnes/ Km^2) + $B1 + B2 + C1$ (migrants temporaires pour plus de six mois compris)

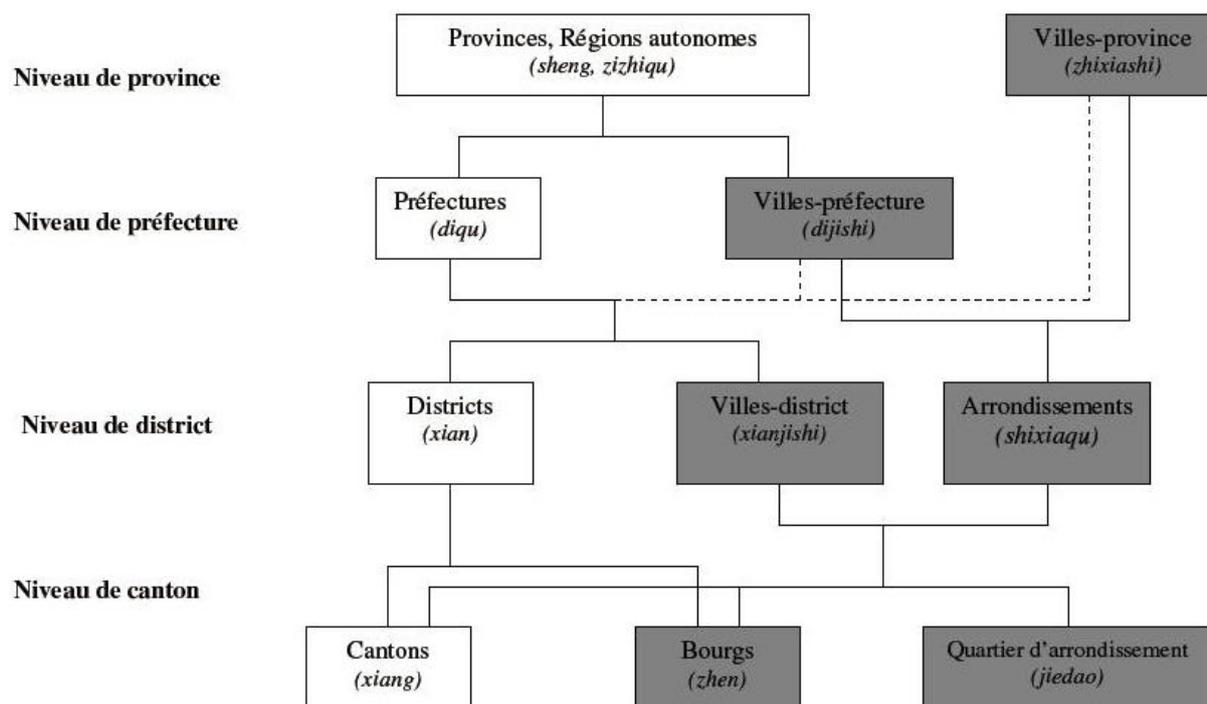
Notes :

Généralement, la catégorie A correspond aux villes-province et villes-préfecture, ces deux niveaux de villes sont divisées en arrondissements; la catégorie B correspond aux villes-district, ce niveau de villes n'ont pas d'arrondissement. Néanmoins, certaines villes-préfecture peuvent se trouver dans la catégorie B .

Source : Xu, 2008, p. 82.

Le 5^{ème} statistique démographique menée en 2000 a adopté une nouvelle mesure sur la division urbaine/rurale dans les statistiques émises par le BNS en 1999. L'indicateur a été encore une fois utilisé. 1) Auparavant, pour les villes divisées en arrondissements, tous les habitants dans le noyau et le faubourg étaient comptés dans la population urbaine ; cette fois, pour les villes dont la densité de la population est supérieure à 1 500 personnes par kilomètre carré, seule la population des quartiers ($A0, A*1$) est comptée dans la population des villes. 2) Un critère de « contiguïté » des zones-noyaux urbaines est adopté. Il est noté que si les zones construites des villes ou des faubourgs s'étendent jusqu'à des faubourgs ou des cantons, leurs habitants doivent également être inclus dans la population urbaine. Par ailleurs, plus de migrants « temporaires » ont été inclus car la durée minimum du séjour a été réduite à six mois.

Figure 3 : Hiérarchie des autorités administratives et des unités urbaines en Chine



Source : Xu, 2008, p. 81.

B. La définition des zones urbaines

1. La hiérarchie administrative et le mode d'organisation du système urbain en Chine

Les unités urbaines chinoises se distinguent en deux catégories : les « municipalités » ou les « villes », soit *shi* en chinois, et les « faubourgs », soit *zhen* en chinois. Les notions de « ville » et de « faubourg » sont à la fois géographiques et administratives. Autrement dit, les unités urbaines chinoises sont également des unités d'administration désignées officiellement par le gouvernement central et assurent des fonctions administratives à différents échelons. La Figure ci-dessus montre que les villes correspondent à trois échelons dans la hiérarchie administrative : les villes-province, les villes-préfecture et les villes-district ; certaines villes-préfecture peuvent avoir sous leur tutelle administrative des villes-district et des districts ; les faubourgs sont sous administration des villes ou des districts.

D'après la Constitution chinoise de 1982, les subdivisions administratives chinoises s'organisent selon trois niveaux hiérarchiques sous l'autorité centrale, soit le niveau de province, le niveau de district et le niveau de canton. Dans la pratique, entre le niveau de province et le niveau de canton, il existe un niveau intermédiaire : celui de préfecture. A chaque niveau des entités territoriales il y a des gouvernements locaux correspondants, qui possèdent certains pouvoirs administratifs et des moyens financiers. Jusqu'à la fin de 2006, ces quatre niveaux administratifs se composent de 31 unités au niveau des provinces (sans compter Hong Kong, Macao et Taiwan), dont 22 provinces, 5 régions autonomes, 4 municipalités gérées directement par l'autorité centrale.

Parmi ces unités administratives de différents niveaux, les villes (*shi*) constituent l'unité urbaine principale en Chine. Mais il existe un autre type d'unité urbaine, les faubourgs (*zhen*). Juridiquement, les villes se distinguent en deux niveaux : les villes relevant directement de l'autorité centrale et les villes sous la tutelle des provinces. Dans la pratique, ces dernières se décomposent elles-mêmes en trois échelons administratifs : les grandes villes dotées d'un statut administratif intermédiaire entre la province et la préfecture, les villes ayant le statut de préfecture et les villes du niveau du district. Jusqu'à la fin de l'année 2006, le nombre total des villes chinoises est de 656, dont 4 villes-provinces, 15 villes quasi-provinces, 268 villes-préfectures et 369 villes-districts. Il faut noter que les villes-provinces et la plupart des villes-préfectures sont à la fois des entités territoriales qui peuvent fusionner des districts et des villes-districts dans leur zones administratives. Or, les districts et les villes-districts fusionnent eux-mêmes des zones rurales, dont l'unité d'organisation est le canton qui représente plusieurs villages. (Xu, 2008)

Par conséquent, il faut faire la distinction entre les municipalités ou les villes dans le sens administratif et les villes proprement dites. La zone urbaine d'une ville-province se divise en arrondissements. Chaque arrondissement lui-même se divise en plusieurs quartiers qui réalisent une gestion directe sur les quartiers. Les grandes villes et les villes-préfectures assez grandes s'organisent aussi par ce système d'arrondissements et de quartiers. Pour le reste des villes, c'est-à-dire les villes au niveau du district et certaines villes-préfectures qui ne sont pas assez grandes, les zones urbaines sont divisées directement en quartiers et composent parfois des

faubourgs et des cantons. Toutes les villes-districts et certaines villes-préfectures se composent des faubourgs et des cantons, les premières représentent des unités de résidence urbaines et les dernières concernent des villages ruraux.

La zone municipale d'une ville désignée se compose d'un noyau urbain, et des périphéries ou le faubourg. Il faut noter que le faubourg d'une ville se compose parfois de *zhen* et de cantons (*xiang* en chinois), le premier représente une unité urbaine et le deuxième une unité rurale, tous deux au même niveau administratif que les quartiers des villes. Ensuite, à l'échelon en dessous, il y a deux types d'organisation gérant directement les habitants : le comité du quartier pour les habitants urbains, et le comité du village pour les habitants ruraux. A chaque statistique démographique, les comités du quartier et du village sont responsables de recueillir directement les informations de tous les habitants sous leur administration (Xu, 2008).

2. L'évolution de la définition des « urbains » en Chine

La définition des « urbains » a eu des changements fréquents depuis la création de la République Populaire de Chine en 1949. Les critères portent principalement sur deux indicateurs : la taille de la population permanente et la part de la population non-agricole. Pour certaines périodes, d'autres caractéristiques administratives ou économiques jouent également un rôle dans la distinction des agglomérations urbaines des zones rurales. Les premiers critères détaillés pour distinguer les urbains des ruraux ont été publiés en novembre 1955 par le Conseil des Affaires d'Etat (Kojima, 1995). Les aspects concernés sont le statut administratif, la fonction économique, la taille de la population et la proportion de la population non-agricole des agglomérations. Pour recevoir le statut administratif de la ville, une communauté doit 1) soit avoir une population permanente supérieure ou égale à 100 000 personnes ; 2) soit être le siège de l'autorité du district dépassant 20 000 habitants. La définition du bourg comporte deux éléments : le nombre minimum d'habitants permanents et la proportion minimum de la population non-agricole. Un bourg doit 1) soit avoir plus de 2 000 habitants permanents dont au moins 50% sont non-agricoles ; 2) soit avoir une population entre 1 000 et 2 000 dont plus de 75% sont non-agricoles. Par ailleurs, certaines agglomérations ont été qualifiées d'urbaines

grâce à leurs fonctions importantes ou spéciales, bien qu'elles ne remplissent pas ces conditions, comme des bases industrielles, des centres commerciaux, des centres de transport, ou tout simplement des centres politiques. Selon cette définition, il y avait en tout 5 568 unités urbaines, dont 166 villes et 5 402 bourgs (BNS, 1989).

En 1963, le gouvernement central a ajusté pour la première fois les définitions officielles des zones urbaines. Des critères plus stricts ont été mis en place : d'une part, les seuils minimums de la population totale et de la population non-agricole ont été augmentés, d'autre part, certains critères exceptionnels accordés aux sièges des gouvernements locaux ont été annulés (Goldstein et Goldstein, 1985 ; Zhang, 2006). Pour les villes, 1) un seuil minimum de proportion de la population non-agricole de 80% a été imposé à côté du seuil de la population totale de 100 000 ; 2) aux sièges du gouvernement du district n'est plus accordé le statut de ville. Pour les bourgs, 1) le nombre d'habitants permanents doit dépasser 3 000 et la part de la population non-agricole doit dépasser 70% ; 2) les bourgs où siègent des gouvernements du district peuvent n'avoir que 2 500 habitants permanents dont 85% non-agricoles. Certaines exceptions accordées à des agglomérations remplissant des fonctions spéciales demeurent. Suite à cet ajustement, de nombreuses agglomérations ont reçu le statut urbain, le nombre d'unités urbaines a été réduit à 3 046, dont 169 villes et 2 895 bourgs (BNS, 1989).

Au cours des années 1980, suite à une réorganisation géographique, les normes de définition urbaine ont changé à plusieurs reprises. L'ajustement des normes de 1984 consiste principalement à réduire le seuil de la désignation du bourg : tous les sièges d'autorités des districts, dont la population non-agricole dépasse les 2 000 personnes, peuvent désormais acquérir le statut urbain (Aubert, 1996). En 1986, les définitions des villes ont été élargies. A la base des anciens critères s'ajoutent des conditions pour que certains districts montent en grade et deviennent des villes². Ces conditions consistent en non seulement un indicateur de la

² Les bourgs qui ont une population supérieure à 60 000 personnes et un PIB annuel supérieur à 200 millions de *Yuan* pouvaient monter en grade pour acquérir le statut de ville. Les districts ayant une population supérieure à 500 000 personnes pouvaient avoir le statut de ville s'ils comportaient une population non-agricole de plus de 120 000 habitants dans le bourg-siège et un PIB annuel supérieur à 400 millions de *Yuan*. Les districts ayant une population inférieure à 500 000 personnes pouvaient aussi acquérir le statut de ville s'ils remplissent les conditions suivantes : la population non-agricole du bourg siège doit excéder les 100 000 personnes ; le pourcentage de la

population, mais aussi celui du PIB ; pour la première fois, des critères économiques ont été introduits explicitement dans les définitions urbaines. Ainsi, nombre de districts ont été transformés en villes sur place, ce qui a eu beaucoup d'impacts sur la zone administrative des unités urbaines chinoises. Le relâchement des critères des années 1980 a contribué à une multiplication du nombre de villes et de bourgs. De 1982 à 1990, il est apparu 212 nouvelles villes et 6 661 nouveaux bourgs désignés, dont une bonne partie provenant de la reclassification administrative (BNS, 1991). Les zones administratives ainsi classées « urbaines » ont parfois inclus de vastes zones rurales et d'importantes populations agricoles.

Les derniers critères des désignations urbaines ont été adoptés en 1993. Ils consistent à compléter les définitions antérieures, plutôt qu'à les modifier. Un ensemble de critères composé d'indicateurs bien détaillés est établi, principalement pour la désignation des villes-préfectures et les villes-districts³. Le seuil de la population non-agricole pour qu'un district devienne ville-district varie de 80 000 à 120 000 selon la densité de la population. A côté des indicateurs traditionnels de la population totale et de la part de population non-agricole, des indicateurs ajoutés concernent la densité de la population, le niveau économique (le PIB total et le PIB par habitant), la structure industrielle et le niveau des infrastructures urbaines (la part de la surface des grandes routes dans la surface totale des routes, le part des zones ayant l'accès à l'eau du robinet, etc.). Une autre nouveauté dans les définitions urbaines de 1993 est la distinction des critères de la densité de la population selon les trois différentes régions : pour les régions du centre et de l'ouest ont été accordés des critères plus lâches par rapport à la région côtière, étant donné la disparité régionale au niveau du développement économique et social.

population agricole doit être inférieure à 40% ; le PIB annuel doit être supérieur à 300 millions de *Yuan*. Exceptionnellement, certains bourgs et districts qui ne satisfont pas aux critères ci-dessus ont acquis le statut urbain pour leur importance particulière en termes administratif, social ou économique (Zhang et Zhao, 1998 ; Kojima, 1996).

³ En effet, la mise en œuvre de ces nouvelles définitions est la réponse à un besoin de standardiser la montée en grade des unités urbaines (la transformation des bourgs d'un district en villes-districts, et des villes-districts en villes-préfectures) (Zhang et Zhao, 1998).

C. La transformation institutionnelle de l'urbanisation en Chine depuis 1949

a. Les héritages de l'économie planifiée centralisée

De 1949 à 1959, la PCC n'a pas encore pris de dispositions particulières pour les villes et le taux d'urbanisation croît lentement de 7 à 10% par an. Après le Grand Bond (1958-1960) : les villes chinoises connaissent donc une croissance négative en 1960 et 1961, la priorité ayant été donnée aux campagnes qui devaient être les lieux de l'industrialisation de la Chine, avec des résultats discutables. De 1966 à 1976, pendant la Révolution culturelle, les villes voient leur population augmenter (2% par an en moyenne), mais de façon moins rapide que les campagnes. En 1979, le taux d'urbanisation de la Chine est de seulement 20%, mais, à partir de ce moment-là, la croissance urbaine reprend réellement, avec une accélération à partir de 1982 (Lasserre, 2006). C'est à cette date que les contrôles d'accès aux villes sont relâchés. Dans la période d'ouverture et de réformes économiques qui suit, les villes redeviennent des pôles attractifs et des fournisseurs d'emplois. Malgré cela, des mécanismes de contrôle existaient encore.

Le *hukou* qui lie une personne à un lieu de résidence, figurait au cœur du dispositif de contrôle de l'urbanisation. Le *hukou* était nécessaire pour obtenir un logement, trouver un emploi ou accéder au système de santé et d'éducation, éventuellement aujourd'hui. La classification de *hukou* (agricoles et non-agricoles/rural) limitait aux titulaires d'un *hukou* rural le droit de travailler en ville. C'était cette organisation qui limitait les migrations des campagnes vers les villes. Les migrants devaient donc figurer dans le plan socio-économique du gouvernement pour aller vivre en ville de façon légale. Le système n'a été assoupli que dans les années 1980 – la réforme la plus importante a eu lieu en 1985 – ainsi qu'après l'adhésion de la Chine à l'Organisation Mondiale du Commerce en 2001. Si le *hukou* a créé deux catégories de citoyens et fait l'objet de disputes entre experts sur les plans éthique et économique, ses impacts sur les villes chinoises, positifs comme négatifs, sont nombreux. L'absence de bidonvilles au sein des villes chinoises est directement liée au contrôle des migrations de la campagne vers la ville.

Cette particularité institutionnelle distingue les villes chinoises des cités des autres pays en développement. Cette situation amène des appréciations et des doutes : d'une part, l'ONU et la Banque Mondiale ont récemment cité la Chine comme modèle en matière d'urbanisation (Carfantan, 2014 ; Lasserre, 2006), et plusieurs villes chinoises ont été récompensées par le programme habitat des Nations Unies. D'autre part, un tel résultat est autant dû au dispositif contraignant du *hukou* qu'aux mesures sociales, ce qui pose au passage la question de savoir si l'on peut réellement faire de la Chine un modèle, tant la situation des villes chinoises est marquée par la spécificité de l'histoire et de la politique du pays.

b. L'interaction entre transition économique et urbanisation

L'exemple le plus célèbre de la nouvelle orientation politico-économique de la Chine est la création des Zones Economiques Spéciales (ZES). Dès 1980, les villes de Shantou, Zhuhai, et Shenzhen, situées dans la province du Guangdong, ainsi que Xiamen dans le Fujian, deviennent des laboratoires de l'économie de marché en Chine, avec le développement des investissements étrangers et la création de joint-ventures. Ce développement a lieu à l'ombre de Hong Kong, avec pour objectif d'attirer des investissements étrangers vers la Chine, et profiter à la ville de Guangzhou, capitale du Guangdong. Cette expérience s'avère concluante, si bien qu'en 1984, quatorze autres villes acquièrent le statut de ZES et qu'en 1988, toutes les villes côtières de la Chine s'ouvrent.

En 1990, la création de la nouvelle zone de Pudong marque le début d'une revalorisation des grandes villes par le pouvoir chinois. Beijing ne tarde pas à suivre le mouvement et l'ouverture dans la capitale du premier fast-food McDonald's en 1991 symbolise alors la nouvelle voie empruntée par les villes chinoises.

L'urbanisation apparaît comme une voie de développement pour le pays et une priorité dans l'agenda politique. Le gouvernement chinois fait donc le choix de l'urbanisation, et s'oriente vers une voie de développement urbain qui repose sur la concentration. Constituer des pôles urbains puissants est un enjeu important pour le pays, qui pourra, à travers eux, afficher son rôle dans l'économie mondiale, notamment en développant des activités à forte valeur ajoutée

dans des villes qui devront être attractives pour s'intégrer dans la compétition des grandes métropoles mondiales. De plus, une véritable culture urbaine qui valorise la densité (Aurez et Georgeault, 2016) et de fortes contraintes environnementales poussent aussi à la concentration : la Chine ne dispose que de 7% des terres cultivables au monde pour 22% de la population. Il s'agit de préserver cette ressource. Une urbanisation dense permet de réduire les coûts de transport et de chauffage, d'où une efficacité énergétique plus élevée. Enfin, ce choix de concentration a un versant symbolique : il rend plus visible la puissance, matérialisée par des gratte-ciels, des quartiers d'affaires et commerciaux modernes.

La volonté politique d'accompagner le mouvement d'urbanisation a conduit à une réhabilitation de l'urbanisme, afin de mettre en chantier des projets à la hauteur des nouvelles ambitions de la Chine. Son utilité économique n'est plus mise en doute : « Les villes coûtent cher à moderniser et à modifier une fois qu'elles sont construites » (Chen, Jia et Lau, 2008). Différents courants se forment. Le discours souligne souvent la notion d'harmonie, qui était le thème central du forum urbain mondial de Nanjing de 2008. A travers cette notion, il s'agit essentiellement de concevoir un urbanisme moderne, soucieux de l'environnement et de la bonne gestion de l'espace public. L'harmonie passe également par la protection du patrimoine ancien, qui ne doit pas exclure modernisation et recomposition du tissu urbain.

D. L'évaluation actuelle de la population urbaine et du niveau d'urbanisation

L'aperçu historique des définitions urbaines en Chine suggère qu'une mesure pertinente de la population urbaine chinoise doit consister en trois composants : 1) la population non-agricole dans les zones administratives des unités urbaines, c'est la partie principale de la population urbaine ; 2) une partie de la population agricole dans les mêmes zones, cette partie ne doit pas dépasser la limite raisonnable ; 3) une partie des migrants « temporaires » dans les mêmes zones. Les débats sont rares sur le premier composant, puisque son évaluation est basée essentiellement sur le statut du *hukou* et puis concerne des changements des définitions des zones urbaines. En revanche, le deuxième composant, la population agricole, change

énormément sa part dans la population urbaine totale avec l'évolution des définitions des urbains. Quant au dernier composant, la population temporaire, il tendait à être sous-estimé, puisque sa taille s'accroît à mesure que les politiques de migration se relâchent depuis les années 1980. Il en résulte que la qualité d'une mesure de la population urbaine dépend principalement des pertinences des mesures de ces deux derniers composants, qui varient eux-mêmes dans le temps avec les ajustements des définitions des urbains⁴.

La plupart des recalculs portent sur les séries d'avant l'année 1990 ; la définition du recensement de 1990 a été reconnu plus raisonnable, selon laquelle les habitants de plus d'un an des espaces urbanisés à l'intérieur des cités et des bourgs constituent la population urbaine. Par l'exclusion d'une partie de la population rurale sous l'administration des petites villes et des bourgs, cette mesure est devenue moins sensible à l'expansion des zones administratives des zones urbaines⁵. La définition de 2000 tend à améliorer davantage cette mesure en excluant une partie des habitants agricoles dans les grandes et moyennes villes avec une population moins dense, et en excluant une partie des habitants de facto urbains relevant des unités administratives rurales.

Tableau 1 : Population urbaine et rurale dans les recensements (en millions)

	Recensements					
	1953	1964	1982	1990	2000	2010
Population totale	594,35	694,58	1 008,18	1 133,68	1 265,83	1 339,72
Population urbaine	77,26	127,10	210,82	299,71	458,44	665,58
Population rurale	505,34	567,48	797,36	833,97	807,39	674,15

Source : BNS, 1953, 1964, 1982, 1990, 2000, 2010.

A partir de ces redéfinitions, le BNS a aussi élaboré une reconstitution de la série de la

⁴ Les efforts pour améliorer la mesure de la population urbaine, qu'ils soient faits par le BNS chinois ou les chercheurs, portent essentiellement sur la correction de deux éléments : 1) la part de la population agricole incluse dans les zones administratives des unités urbaines. 2) la taille relative de la population temporaire.

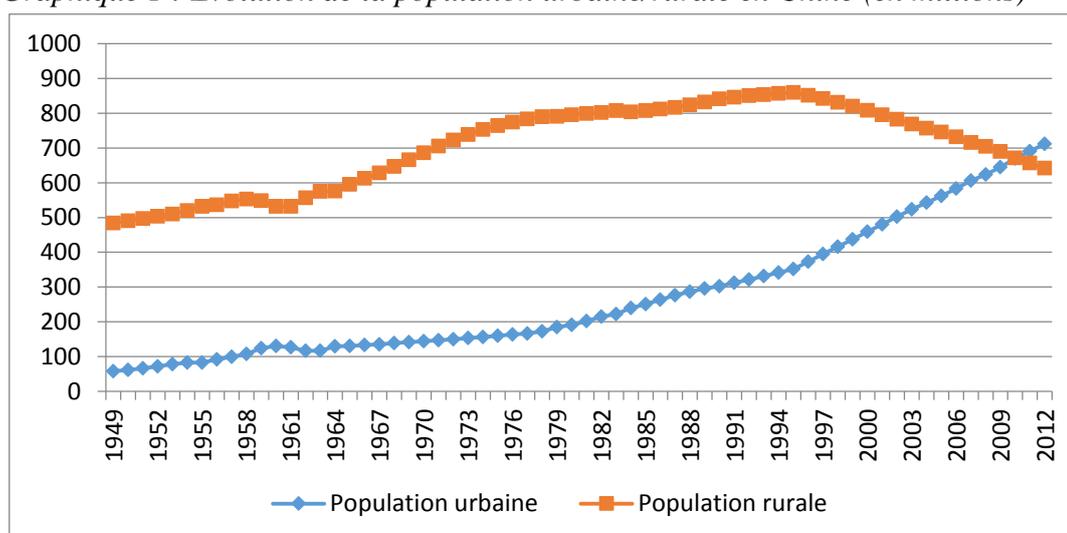
⁵ Fondée principalement sur les divisions administratives, la définition de 1990 devient moins pertinente, avec la croissance urbaine entre la désignation urbaine et le niveau d'industrialisation. D'une part, elle sur-estime la population urbaine dans les faubourgs des grandes villes, d'autre part, elle sous-estime la population urbaine dans les bourgs connaissant une rapide industrialisation, notamment dans les provinces côtières. Toutefois, les auteurs considèrent que cette définition donne un chiffre raisonnable à l'échelle nationale, car la sur-estimation et la sous-estimation s'annulent (Zhang et Zhao, 1998, Zhou et Ma, 2003, Chan et Hu, 2003).

population urbaine depuis 1949. En comparant les annuaires statistiques chinois de 1991 à 2007, nous avons constaté deux ajustements majeurs sur l'indicateur de la population urbaine totale : l'un en 1992 sur la série entre 1982 et 1990, l'autre en 2002 sur la série 1991-1999. En comparaison avec les recalculs des auteurs, les reconstitutions officielles sont fondées sur des enquêtes des échantillons, au lieu des évaluations approximatives. S'il reste des taches blanches dans les méthodes d'estimation et d'ajustement, ces reconstitutions représentent des améliorations significatives et offrent une base de données commune et plutôt acceptable pour les chercheurs (Zhou et Laurence, 2003 ; Zhang et Zhao, 1998). Cette mesure plus stricte et plus cohérente permet un meilleur suivi des tendances de l'urbanisation en Chine au cours des dernières décennies. Elle rend également possible la comparaison des niveaux d'urbanisation entre la Chine et d'autres pays en développement (Chan et Hu, 2003). Par conséquent, dans nos analyses, nous retiendrons la série de la population urbaine officielle reconstituée à la base des définitions des recensements de 2000 pour étudier l'évolution de l'urbanisation en Chine.

II. L'évolution du système urbain chinois

A la fin de l'année 2012, il y a en Chine 663 villes, qui accueillent 712 millions d'habitants, soit 52.57% de la population du pays (BNS, 2013).

Graphique 1 : Evolution de la population urbaine/rurale en Chine (en millions)



Source : BNS, diverses années.

Selon le graphique ci-dessus, à partir de 2011, la population urbaine chinoise a dépassé celle des campagnes. D'une part, la majorité des villes chinoises sont de tailles petite et moyenne ; d'autre part, la distribution de la population des villes révèle une forte concentration dans les grandes villes. En 2012, parmi les 663 villes, il y en a 467 qui ont une population de moins de 500 000 individus. Ces villes petites et moyennes représentent 75,2% de l'ensemble des villes, mais seulement 29,6% de la population urbaine totale. Dans la hiérarchie urbaine, les 28 villes ayant plus de 2 millions d'habitants regroupent 34,3% de la population des villes ; et parmi elles, les 7 plus grandes qui dépassent 5 millions accueillent, à elles seules, 16,2% de la population des villes du pays. L'évolution du système urbain peut être analysée en deux phases séparées par l'introduction des réformes économiques. Sur la période avant la transition économique, la population non-agricole dans les villes est passée de 27,4 millions en 1949 à 79,87 millions en 1978, soit un taux de croissance annuel moyen de 4,2%. Le nombre de villes est passé de 132 à 193, avec en moyenne 2,1 villes créées chaque année. La taille moyenne des villes a doublé en passant de 208 000 à 414 000 d'habitants. A partir des réformes, la population non-agricole des villes a atteint les 231,27 millions en 2000, avec une croissance annuelle de 4,69%. Le nombre de villes s'est élevé à 664 en 2011, soit environ 20,4 villes créées en moyenne chaque année. En revanche, la taille moyenne des villes s'est réduite à 361 000 habitants.

A. L'évolution du système urbain après la transition économique

Dans les annuaires statistiques chinois, les villes sont en général divisées en quatre groupes selon leur taille. Si l'on regarde la distribution de la population dans chaque groupe, on voit qu'en 1978 il y avait 153 villes de moins de 500 000 habitants (les deux groupes des plus petites villes), et 13 villes ayant plus de 1 million d'habitants et que ces deux extrémités représentent chacune 37,5% de la population non-agricole des villes. En 2012, il y avait 570 villes dans les deux groupes des plus petites villes, qui accueillait 46,7% de la population non-agricole des villes ; et au sommet de la hiérarchie, les 42 plus grandes villes dépassant le 2 million d'habitants, regroupaient 37,5% de la population non-agricole des villes.

Le graphique ci-dessus révèle aussi les tendances distinctes de l'évolution du système urbain

avant et après l'introduction des réformes. Bien que la population totale des villes s'accroisse approximativement au même rythme jusqu'au milieu des années 1990, beaucoup plus de villes ont été créées depuis les réformes. Si la croissance de la population urbaine avant 1978 provient essentiellement de l'agrandissement des villes existantes, celle d'après 1978 est principalement due à la création des nouvelles villes. En fait, un grand nombre de villes de petites tailles ont été créées depuis les réformes, ce qui a conduit à la croissance de la part de la population vivant dans les petites villes, et à la diminution de la taille moyenne des villes. Ce constat est contraire à l'intuition selon laquelle avec les réformes l'agrandissement des villes seraient devenu plus rapide, puisque les politiques de croissance urbaine étaient plus restrictives pendant la phase d'économie planifiée. Cependant, la tendance à la croissance urbaine n'est pas restée stable ni avant ni après 1978 et nous devons étudier ses fluctuations à l'intérieur des deux phases en mettant l'accent sur ce qui se passe après la transition économique des années 1980.

a. Le contexte de l'évolution récente du système urbain chinois

Depuis les réformes, la population des villes continue à croître sans grandes fluctuations. Les quinze premières années de cette période ont connu une croissance urbaine dépendant essentiellement de la multiplication des villes, avec une diminution de leur taille moyenne. Ensuite, la croissance de la taille des villes existantes est devenue la source principale de la croissance urbaine.

Pour bien comprendre l'évolution de la croissance urbaine, nous avons besoin de situer les observations ci-dessus dans le contexte historique et politique du processus d'urbanisation en Chine. La croissance rapide de la population des villes correspond à la courte période de libre migration des années 1950. En particulier, la croissance de la part de population des plus grandes villes révèle le fort potentiel de croissance et la considérable capacité d'absorption des grandes villes sous la condition de libre migration. Le ralentissement de la croissance urbaine des années 1960 et 1970 est lié, d'une part, aux difficultés générales auxquelles l'économie nationale était confrontée à l'époque du mouvement politique spécial, et d'autre part aux politiques urbaines de contrôle de la croissance du nombre et de la population des villes. Les années 1980 ont témoigné d'une reprise de la croissance urbaine, résultant en partie du

relâchement des restrictions sur la migration rurale-urbaine.

En revanche, la reprise urbaine de cette période est différente de celle des années 1950, dans la mesure où une bonne partie de la croissance en nombre et en population est une conséquence de l'élargissement des critères de définitions des villes. Un grand nombre de districts ont été qualifiés de villes ; en même temps, les villes de niveau préfecture se sont agrandies en annexant les districts de banlieue. La croissance urbaine des années 1980 est déclarée politique voulue par le gouvernement. A l'inverse, les années 1990 correspondent à une période d'urbanisation résultant davantage des forces économiques. La définition de « ville » est devenue plus pertinente et plus conforme au standard international. Pendant toute cette décennie la croissance de la population maintient un taux relativement stable et dépend plus de l'agrandissement des villes existantes que de la création des nouvelles. Les réformes économiques ont permis aux mécanismes du marché de commencer à jouer un rôle dominant dans l'allocation de ressources afin que l'économie nationale puisse s'accroître à un taux élevé et régulier. C'est pour cette raison que nous allons distinguer les différentes phases de l'urbanisation chinoise après la transition économique en mettant l'accent sur la période 2000-2010 pour étudier l'urbanisation émergente de trois deltas en Chine.

b. Les différentes phases de l'urbanisation chinoise

L'urbanisation chinoise après la transition économique se divise quant à elle en quatre phases. La première correspond à 1979-1989, avec une reprise du développement urbain. Chaque année, en moyenne, 27 villes supplémentaires sont entrées dans le système urbain, et la population des villes s'est accrue de 5,72%. Les plus grandes villes (plus de 1 million d'habitants) ont contribué pour 49% à l'accroissement de la population des villes, les plus petites (moins de 200 000 habitants) pour 32%. Parmi les quatre groupes des villes, celui des plus petites villes a connu la croissance la plus rapide, soit de 176 en nombre des villes et de plus de 100% en population ; l'année 1989 a connu, dans ce groupe, à elle seule, une apparition de 43 nouvelles villes et une croissance de 20,32% de la population. Les nouvelles villes créées dans cette période sont typiquement des petites villes, de sorte qu'en 1989 la taille moyenne était seulement de 111 410 d'habitants (BNS, diverses années).

A l'autre extrémité de la hiérarchie, le groupe des plus grandes villes (> 2 millions d'habitants) a connu également une croissance considérable pendant cette décennie, avec le nombre des villes passant de 11 à 30. La croissance rapide aux deux extrémités du système urbain est due en partie au changement de la définition des « urbains » dans les années 1980. D'une part, l'assouplissement des critères urbains et la reclassification de beaucoup de districts en « villes-districts » ont produit la croissance du nombre des villes mais la décroissance de leur taille moyenne ; d'autre part, l'incorporation de certains districts de banlieue dans les « villes-préfectures » a entraîné une forte croissance des grandes villes.

La deuxième phase s'étend de 1990 à 1995, où la population des villes a gardé un taux de croissance assez élevé de 5,42%. Le nombre des villes s'est accru à un rythme légèrement plus faible, soit 15 villes créées en moyenne chaque année. La croissance du groupe des plus grandes villes a ralenti, avec l'entrée d'une seule ville supplémentaire dans le groupe et une croissance de la population plus lente que la moyenne de tous les groupes. Les deux groupes des plus petites villes ont gardé leur rythme de croissance, grâce à la multiplication continue du nombre des villes : en cinq ans, 99 villes supplémentaires sont entrées dans le premier (moins de 200 000 habitants) et 76 entrées dans le second (de 200 000 à 500 000 habitants). Il en résulte que 63,4% de la croissance totale de la population des villes de cette période provient de l'accroissement de la taille des villes de moins de 500 000 habitants. La taille moyenne a continué à diminuer jusqu'à 31 285 habitants en 1995 (BNS, diverses années).

La troisième phase, de 1996 à 2001, a connu un ralentissement : le taux annuel moyen de croissance s'est réduit à 3,22%. La croissance de la population dans le groupe des plus grandes villes a représenté 58,6% de la croissance totale. On a montré que la croissance était due principalement à l'agrandissement des villes, plutôt qu'à leur multiplication. En fait, le nombre des villes est resté assez stable. Tous les groupes ont connu une légère croissance du nombre des villes, sauf le groupe des plus petites, qui en a perdu. Cela suggère que dans tous les groupes les villes se sont agrandies en taille de population, de sorte que beaucoup d'entre elles ont monté dans la hiérarchie du système urbain. La taille moyenne est passée de 312 000 en 1995 à 360 870 en 2001. Les deux groupes des plus grandes villes ont connu la croissance la plus rapide aussi bien en nombre qu'en population, ce qui indique qu'un grand nombre de petites et de

moyennes villes se sont agrandis pendant cette période, pour devenir respectivement des moyennes et des grandes villes.

La dernière phase, de 2002 à 2012, représente la période d'or de l'urbanisation chinoise. Cette période n'est pas assez longue pour examiner la tendance à long terme, mais puisque l'économie de marché n'a commencé à jouer un rôle significatif qu'à partir du début des années 1990, le développement urbain a été, jusqu'à cette date, principalement assujéti à la planification du gouvernement, au lieu d'être le résultat des interactions des différents agents économiques. Pendant la période 2002-2012, la population totale de la Chine est passée de 1 285 millions à 1 354 millions d'individus, soit une augmentation de 5,4%, tandis que la population urbaine totale est passée de 502 à 712 millions d'habitants, soit une augmentation de plus de 41% ; la différence considérable entre le taux de croissance de la population urbaine et celui de la population totale a conduit à une hausse du taux d'urbanisation, qui est passé de 26% en 1990, 39% en 2002 et 53% en 2012 (BNS, diverses années).

B. Le changement des politiques urbaines et l'émergence des trois deltas

Bien qu'il soit largement reconnu que la Chine a déjà accéléré son rythme d'urbanisation afin de rattraper son retard par rapport aux autres pays du monde, il n'y pas consensus sur le choix du mode d'urbanisation, plus particulièrement sur le problème de quel type de ville est le plus favorable au développement. En fait, le schéma idéal de croissance urbaine et la taille optimale des villes restent controversés jusqu'à la fin des années 1990 (Zhang et Zhao, 1998). Certains sont très préoccupés de la priorité urbaine excessive dans certains pays en développement, une situation où la majorité des ressources nationales sont concentrées dans une ou quelques grandes métropoles. La concentration excessive urbaine accélère les problèmes de bidonvilles, de chômage, de congestion et de criminalité, phénomènes observés dans beaucoup de grandes villes des pays latino-américains (Henderson, 1998).

a. Les hésitations de la politique urbaine vis-à-vis de l'accélération de l'urbanisation

En effet, le gouvernement chinois était très vigilant sur les effets négatifs liés aux grandes villes. Les politiques urbaines avant les réformes consistaient à restreindre la taille des grandes villes en faveur de la croissance des petites et des bourgs. L'idée de soutenir le développement des petites villes contre les grandes villes a été proposée pour la première fois dans un rapport rendu au Conseil des Affaires d'Etat par le Ministère de la Construction en 1955. Ensuite, en 1956, une résolution adoptée par le Conseil des Affaires d'Etat souligne que la taille des villes ne doit pas être trop grande (Xu, 2008). A l'époque, la politique de limiter la taille des villes était basée sur une double considération. Premièrement, il était considéré que la concentration massive des migrants dans les villes conduirait à la surcharge des infrastructures urbaines ; deuxièmement, il était soutenu que la disparité rurale-urbaine se creuserait avec la croissance de la population vivant dans les grandes villes (Hun et Wong, 1994). Plus tard en 1965, en considérant la défense nationale, un projet visant à transformer la distribution industrielle nationale a été mis en œuvre. Les usines ont été déménagées vers l'intérieur du pays dans l'objectif d'empêcher les bases industrielles d'être détruites par des guerres éventuelles. Cela est devenu également la directive pour la distribution spatiale des villes, qui favorisait le développement ou la création des villes intérieures contre les villes dans les régions côtières.

La politique de restriction de l'expansion des grandes villes a été dans une grande mesure retenue dans la première période après les réformes entre 1978 et 1984. La Troisième Conférence Nationale Urbaine tenue en 1978 a adopté la résolution que « la taille des grandes villes doit être absolument contrôlée, pour ne pas s'élargir en grandes villes ; et les villes de taille moyenne doivent éviter de devenir de grandes villes » (Xu, 2008). De plus, les Règlements du Planning Urbain adoptés lors de la Conférence du Planning Urbain en 1980 ont stipulé formellement la politique de « restreindre la croissance des grandes villes, encourager le développement rationnel des villes moyennes, et promouvoir activement la croissance de petites villes ». Le développement des petites villes a été choisi ainsi comme la forme principale de la croissance urbaine du pays. Puisque la décollectivisation, dans le secteur

rural depuis 1978 a amené à la libération du surplus de main-d'œuvre dans l'agriculture ; la migration vers les grandes villes d'une partie des agriculteurs a exercé une pression croissante sur les infrastructures urbaines (Gu et al, 1999). Le contrôle sur l'expansion des grandes villes demeurait, notamment après 1984, quand les symptômes des « maladies urbaines » sont apparus dans certaines grandes villes, avec l'assouplissement progressif des restrictions sur la migration rurale-urbaine. Comme les petites villes et les bourgs près de la campagne constituaient une autre destination pour l'excédent de main-d'œuvre rurale, les politiques urbaines ont visé à les développer afin d'absorber la majorité des migrants ruraux.

Par conséquent, la politique urbaine dans les années 1990 suit la ligne principale de restriction sur la taille des villes (Zhang et Zhao, 2003). En 1990, la Loi du Planning Urbain a institué la politique sur le développement urbain afin de « restreindre strictement la taille des grandes villes, développer rationnellement les petites et moyennes villes ». En 1999, le Communiqué de la Conférence Economique du CCP souligne que « le développement des petites villes et des bourgs est une grande stratégie ». Dans le Dixième Plan Quinquennal publié en 2001, figure formellement la politique suivante : « développer des bourgs avec sélection, promouvoir activement la croissance des petites et moyennes villes, améliorer les fonctions des villes en tant que centres régionaux, mettre en jeu l'effet de rayonnement des grandes villes ».

Malgré toutes les hésitations politiques, depuis la réforme et l'ouverture, accompagnées d'un développement économique rapide, la Chine s'urbanise de manière accélérée. Actuellement, elle compte plus de 660 villes. Dans le même temps, elle a connu des succès remarquables concernant l'édification de ses villes : Beijing se développe harmonieusement sur les plans politique, culturel et économique ; Xi'an mêle avec bonheur histoire et mode ; la mégalopole internationale de Shanghai arbore un visage retravaillé ; la zone économique spéciale de Shenzhen est en plein essor... Depuis plus de 30 ans, la quasi-totalité des villes chinoises a connu un changement notable. Plusieurs grands groupes de villes ont pris forme en Chine, couvrant les régions côtières, l'intérieur du pays et les régions frontalières. Ils deviendront les régions avec le plus grand potentiel de développement. Les trois groupes de villes formés à la fin du 20^{ème} siècle et répartis dans le delta du Yangtsé, le delta Pearl River et le delta Beijing-Tianjin, continueront d'orienter le développement économique chinois. Pendant le 7^{ème} plan

quinquennal (2011), la Chine entrera dans une nouvelle période marquée par la double transformation du mode d'urbanisation et du développement urbain ; il est prévu que le taux d'urbanisation connaisse une hausse moyenne de 0,8 à 1,0 point par an pour atteindre 65% environ en 2030 (Chen, Jia et Lau, 2008). L'urbanisation active et sûre est un sujet primordial pour la Chine.

b. La nouvelle politique d'urbanisation chinoise, les villes satellites

Face au rapide développement du processus d'urbanisation dans les années 1990, le gouvernement chinois s'attache enfin à répartir et à coordonner de façon rationnelle, par un programme régional stratégique et contraignant, les rapports entre la population, la terre, l'environnement et le développement économique et social. La Chine pratique une politique visant à « contrôler strictement les dimensions des grandes villes, développer raisonnablement les villes moyennes, et développer activement les petites villes ». En résultat, les villes moyennes, d'une population de 200 000 à 500 000 habitants et les petites villes d'une population inférieure à 200 000 habitants ont connu un développement rapide dès les années 1980. Des villes satellites se sont développées de façon planifiée et en tenant compte de leur importance stratégique autour des villes d'une population supérieure à 1 million.

La planification des villes satellites est un point important dans l'urbanisation chinoise ; elle joue un rôle irremplaçable dans la résolution des problèmes urbains liés à l'expansion excessive des grandes villes. Comme dans d'autres pays du monde, il existe en Chine deux catégories de villes satellites : les premières sont construites pour abriter la population, les industries et les institutions de recherche, et les autres sont destinées au développement des nouvelles industries ou du secteur tertiaire à l'écart des grandes villes.

Au début des années 2000, la planification et la construction des villes satellites a donné quelques résultats plutôt satisfaisants : l'accroissement modéré de la population urbaine ; la multifonctionnalité des villes ; la quête de l'équilibre entre le lieu de travail et le lieu de vie ; la construction d'un système de transports avancé mis en liaison avec les villes mères (Zhou et Laurence, 2003). Dans ce nouveau contexte, le gouvernement chinois, selon le principe du

développement à bas carbone, met l'accent sur la construction de villes satellites à bas carbone tout en souhaitant le développement coordonné entre villes mères et villes satellites et entre les différentes villes satellites. La planification du développement coordonné des villes de grande, moyenne et petite envergure ainsi que la réalisation d'une cohabitation entre les groupes de villes de l'est et du centre-ouest restent des tâches importantes à réaliser, qui contribueront à optimiser la restructuration urbaine-rurale et interrégionale et à coordonner un développement économique durable, régulier et rapide. Les économies régionales basées sur les villes étaient essentiellement concrétisées et leur répartition a été améliorée. Les économies régionales tirées par les agglomérations de villes ont petit à petit pris une nouvelle dimension ; les groupes de villes étant d'importants pôles de la croissance chinoise.

c. L'agglomération de villes, un compromis du développement urbain chinois

Aujourd'hui, le débat sur le développement des grandes métropoles, des petites ou des moyennes agglomérations n'est plus la préoccupation principale du gouvernement chinois. Comme nous venons de l'évoquer, ceux qui privilégient les grandes villes soulignent leur poids économique, alors que leurs opposants pointent du doigt les « maladies urbaines » comme la congestion du trafic, la pollution de l'environnement et la pénurie de logements. Mais puisque la Chine est déjà sur la route de la grande urbanisation, les autorités chinoises sont obligées d'abandonner leur politique de restriction de l'expansion des grandes villes et cherchent une stratégie de développement urbain plus équilibrée. Le 12^{ème} Plan Quinquennal (2011-2016) propose des solutions à ce problème : rationaliser le zonage et la construction dans le développement urbain, améliorer la densité de la population dans les nouveaux quartiers, et éviter l'étalement excessif des métropoles.

Il faut équilibrer le développement des villes grandes, moyennes et petites. Mais qu'est-ce qu'une ville de taille équilibrée ? Comment définir l'expansion excessive ? Il n'existe aucun critère valable pour les déterminer. A l'heure actuelle, la taille d'une ville est entièrement planifiée par la haute administration. Et pourtant, cette planification ne fonctionne pas bien. Par

exemple, le Plan Global de la Région Métropolitaine de Shanghai (1999-2020) prévoyait que la population de Shanghai en 2020 serait de 20 millions d'habitants, or que celle-ci a déjà atteint 23 millions fin 2011, exerçant de fait une forte pression sur les services publics, notamment les transports communs, qui approchent de leurs limites. Ce phénomène n'est pas limité à Shanghai. Il concerne presque toutes les villes chinoises – notamment les plus dynamiques du point de vue économique. L'on revient toujours à cette question fondamentale : si la planification administrative ne marche pas, comment développer correctement les villes ? La réponse est simple : laisser le marché déterminer la taille adéquate d'une agglomération. Si une ville attire 10 millions d'habitants, les services publics devront s'adapter et ne pas être déployés suivant les critères d'une « population planifiée » déjà dépassée. Les maux des villes chinoises sont liés à l'insuffisance des services publics fiables et efficaces face au développement réel de la ville.

L'analyse des évolutions économiques nous a permis de comprendre que le changement des politiques urbaines chinoises est une réaction passive au processus d'urbanisation du système économique de plus en plus complexe et inséré dans une dynamique économique chinoise. Toutefois, ces explications évacuent globalement la place de la ville en tant que telle. Comment ont évolué les villes dans cette nouvelle circonstance ? Quels nouveaux phénomènes présentent-elles et comment se produisent-ils ? Comment les acteurs gèrent-ils ces villes contemporaines ? Nous allons dans la section suivante nous concentrer sur les manifestations de la métropolisation sur le plan de la morphologie physique de la métropole.

III. La mégalopolisation contemporaine

Comme nous l'avons déjà évoqué dans le Chapitre I, le néologisme métropolisation a été utilisé dans les pays développés suite aux résultats du recensement de la population de 1960 qui faisait état d'une croissance démographique notoire des grandes villes du pays principalement. Cette dynamique démographique est également constatée en Chine après la libération de la migration de la population rurale vers les villes dans les années 1990. Elle se traduit ensuite dans la ville par un étalement physique de plus en plus large avec l'intégration de ses villes satellites. La périurbanisation est le premier élément marquant de la ville transformée par les processus de la métropolisation en Chine.

A. La périurbanisation, moteur de la mégalopolisation

La croissance des villes des pays en développement est généralement dynamique. Ce processus de la croissance urbaine, en grande partie dans les zones de transition situées entre la campagne et la ville, est de plus en plus souvent dit périurbanisation. L'utilisation des sols dans les zones périurbaines n'est souvent pas clairement réglementée. Ces zones souffrent de certaines des pires conséquences de la croissance urbaine : pollution, bouleversements sociaux, pauvreté, changements d'utilisation des sols et dégradation des ressources naturelles. Mais contrairement aux zones périphériques, elles accueillent toute une gamme d'activités économiques.

Depuis la transition économique en Chine, les changements institutionnels et le déplacement de l'activité économique contribuent dans une grande mesure à la croissance périurbaine. L'amélioration des réseaux de communication et de transport accroît l'accessibilité des zones périphériques. La mondialisation encourage les économies d'échelle aux stades de la production et de la distribution ce qui, à son tour, encourage l'implantation d'installations de vastes dimensions sur des terrains de grande superficie. Cette déconcentration de la production et de la distribution survient souvent dans les environs des villes les plus dynamiques où les entreprises, du fait de leur expansion et de celle de leurs effectifs, ne trouvent plus de locaux au centre-ville et n'ont d'autre option que de se déplacer vers la périphérie. Celle-ci leur offre d'ailleurs une infrastructure, des terres et une main-d'œuvre moins coûteuses, ce qui encourage encore la périurbanisation.

En Chine, la périurbanisation transforme les établissements ruraux en établissements urbains, en y maintenant la plupart de leurs habitants. Caractéristique importante de l'urbanisation de la Chine depuis les années 1990, elle a apporté des changements structuraux et physiques considérables dans de vastes régions rurales. Elle a également estompé les distinctions entre le milieu urbain et le milieu rural, tout particulièrement dans les zones côtières à forte densité de population. La périurbanisation a bénéficié à des populations rurales nombreuses, qui auraient peut-être migré autrement vers les taudis des grandes villes. Des investissements étrangers ont transformé des économies et des communautés rurales, déclenchant souvent des changements majeurs de la structure sociale et des relations entre les individus et l'environnement. La

périurbanisation et ses effets se manifestent surtout dans les régions côtières telles que les trois grands deltas.

a. L'agglomération urbaine bouscule les limites de la ville

Comme nous venons de l'évoquer ci-dessus, la périurbanisation constitue le phénomène marquant les aires urbaines depuis les années 1990. De façon générale, elle se traduit par la construction de l'habitat et l'implantation d'activités dans les espaces non bâtis et souvent agricoles disponibles autour des villes. Concernant les activités, leur localisation dans les périphéries a débuté par l'implantation des grandes surfaces commerciales.

En Chine, la périurbanisation se mesure au fil des résultats du développement des villes satellites. Suite aux mutations industrielles par la transition économique, les industries se sont localisées dans les villes satellites ces dernières années. Les explications sont à rechercher dans le coût de production inférieur des terrains par rapport à ceux du centre-ville, des espaces plus vastes mais surtout la proximité des voies de communication rapides. Elle apparaît comme une conséquence de la transition économique, il convient de rappeler son évolution au cours des trois dernières décennies tout en la rapprochant à la libération de migration de la population rurale vers les villes. Les résultats successifs des recensements de la population chinoise (1990, 2000 et 2010) décrivent cette périurbanisation rattachée à la croissance urbaine. Alors que durant la période 2000-2010, la croissance de la population urbaine avait connu une accélération qui avait été traduite par certains comme le début de la mégalopolisation, sur le plan spatial, la croissance urbaine se caractérisait par une périurbanisation généralisée et plus principalement autour des villes les plus peuplées (Zhou et Laurence, 2003). Cette périurbanisation a été constatée entre 1990 et 2000, mais c'est la croissance démographique des grandes villes qui a le plus marqué cette période. Les villes centre des grandes métropoles chinoises gagnaient de la population en absorbant les villes satellites. Ces transformations urbaines et ces évolutions démographiques sont les principales caractéristiques de la métropole contemporaine. Parce que cette fois, les métropoles chinoises vivant le plus de leurs relations internationales connaissent une grande expansion, notamment dans les régions littorales. Grâce à l'étude de terrain sur les trois deltas, nous pourrions mieux apprécier ces tendances.

Cette croissance centrifuge des villes a entraîné un problème de délimitation de la ville. En effet, le BNS s'appuyait sur la notion de « l'aire urbaine » pour déterminer la ville et son aire d'influence depuis 2001. Cependant, au regard des résultats du recensement de 2010, cette nomenclature a montré ses limites, car les aires urbaines recouvraient alors 15% du territoire national et regroupaient 54% de la population. Ainsi, afin de mieux mesurer le phénomène urbain, dans un rapport sur le développement de la population flottante chinoise, publié par la Commission Nationale de la Population et de la Planification Familiale en 2011, un nouveau zonage a été mis en place en 2011 appelé « le zonage en cercles urbains ».

D'ici 2020, les trois cercles urbains, c'est-à-dire les trois deltas, vont intégrer 40 millions de nouveaux résidents, pour accumuler une population totale représentant un quart des urbains du pays, annonce le rapport. Plus de 70 millions d'urbains viendront s'installer dans l'ensemble des groupes métropolitains dont la population urbaine totale représentera 36% de celle du pays. Cette nomenclature a la particularité d'être formée de deux éléments : d'une part, un ou plusieurs pôles urbains, d'autres parts, des villes satellites. Les deux se sont connectés par la périurbanisation. Enfin, la croissance urbaine et son corolaire, la périurbanisation, sont les premières caractéristiques essentielles de la mégalopolisation contemporaine en Chine.

b. De la monocentralité plurifonctionnelle à la polycentralité monofonctionnelle

Les schémas de fonctionnement de la ville régionale avant la transition économique sont aujourd'hui dépassés. Les tendances suivantes sur le plan politique sont moins marquées en Chine que dans d'autres pays postsocialistes, mais elles contribuent à fonder des métropoles restructurées. Les centres villes anciens des métropoles régionales dans l'époque de l'économie planifiée centralisée regroupaient toutes les activités de la ville. Grâce à ces fonctions, le centre était le lieu qui représentait la centralité de la métropole par rapport aux autres espaces. La présence de tous ces services publics fondamentaux constituait pour les populations une disparité entre la ville et la campagne qui stimule la concentration vers la métropole. Ainsi, cette concentration au cœur de la métropole lui donnait un aspect de ville « globale,

monocentrique ou centrale et polyfonctionnelle » (Corade et Lacour, 1996).

Depuis une vingtaine d'années, les centres historiques n'ont pas beaucoup perdu de leurs prérogatives. En effet, les activités métropolitaines, les grandes surfaces commerciales, les universités, les laboratoires de recherche, les hôpitaux, se sont implantées à la périphérie de la ville, loin du centre historique. Seules les fonctions administratives et politiques conservent leur implantation initiale. Par conséquent, cet éclatement de la ville centre donne naissance à une polycentralité monofonctionnelle. On voit donc la constitution en périphérie de centres « secondaires » à la métropole, appelés « ville-lisière » (*Edge City*) (Garreau, 2011).

En Chine, et plus particulièrement dans les grandes métropoles littorales, le développement des activités en périphérie a connu un essor grâce tout d'abord aux nouveaux systèmes de production des années 1980. En effet, les ZES ont commencé à être conçues à cette époque. Symboles par excellence de l'industrialisation soutenue par les IDE à cette époque, les ZES ont soulevé de nombreuses discussions. Elles ont été présentées comme les nouveaux espaces industriels des villes, plus particulièrement dans les cercles urbains. La définition suivante résume bien le principe de ces lieux : « un espace géographique dans lequel les lois économiques sont plus libérales, c'est-à-dire plus avantageuses pour les entreprises souvent étrangères, que celles pratiquées dans le reste du pays. Lorsqu'un gouvernement crée de telles zones, c'est généralement dans le but d'attirer les investissements étrangers ». Dans les années 1990, la ZES chinoise, ayant remporté le plus de succès en Chine, est celle de Shenzhen, à l'origine simple village à côté de Hongkong, devenue en une vingtaine d'années une ville de plus de 10 millions d'habitants.

Ensuite, toutes les villes littorales chinoises se sont dotées d'une telle structure. Ce mouvement a émergé sur le territoire chinois à partir des années 1980 dans le sud du delta Pearl River, puis a connu une expansion réelle dans les années 2000. Cette expansion réelle de ces zones a par conséquent contribué à accroître le nombre d'emplois à la périphérie des villes. Par ailleurs, un autre domaine d'activité métropolitaine a contribué au développement des périphéries : la fonction logistique occupe une place grandissante au sein des métropoles qui les points de rencontre entre les différents flux. Tous les moyens de transports, soit les infrastructures

routières et autoroutières, ferroviaires, aéroportuaires ainsi que la circulation des personnes, des biens, des marchandises et des informations s'interconnectent dans les métropoles. Cette polarisation des flux entraîne des transformations dans la métropole. Ces lieux de connexion que sont les aéroports, ou les gares structurent le territoire métropolitain du fait de l'occupation importante du terrain.

Les métropoles des années 1990-2010 n'ont rien de comparable avec celles des années 1950-1970. Leur croissance démographique s'est traduite par l'émergence de périphéries de plus en plus étendues dans lesquelles les nouvelles activités métropolitaines se sont aussi développées. Dès lors, cette nouvelle ville a été l'objet de la nouvelle agglomération métropolitaine. Il s'agit d'une part du concept de mégalopole expliqué par François Ascher (Ascher, 1995), qui voit en toutes les mutations urbaines présentées jusqu'alors une nouvelle forme urbaine. Selon lui, comme les économistes voient dans les mutations de l'économie la manifestation d'un nouveau cycle, il considère que les bouleversements de l'urbanisation et des métropoles traduisent ce contexte.

D'autres auteurs ont vu dans ces bouleversements et ces nouvelles formes urbaines l'apparition d'un nouveau modèle urbain, au regard des pratiques et des modes de vie et d'habitat de la population. Il s'agit du concept de ville émergente. Ces concepts émanent de l'observation des villes européennes et pas spécialement des très grandes villes. Ils peuvent donc être appliqués à nos terrains d'étude. Parce que les villes satellites étudiées dans les trois deltas correspondent bien à ces modèles.

Nous n'avons vu jusqu'à présent que les effets « positifs » des mutations urbaines produits par la mégalopolisation. Cependant, ces faits ne doivent pas faire oublier les défis engendrés par la concentration urbaine.

c. Les effets négatifs de la mégalopolisation

Les mégalopolisations contemporaines sont confrontées à divers problèmes liés aux conséquences directes de la concentration de population et de l'étalement urbain qui pour

certain auteurs se traduit par « une dégradation accélérée de l'écosystème urbain » (Bassand, 1995). L'illustration de celle-ci se trouve dans la multiplication des flux internes produits par les migrations alternantes entre le domicile et le lieu de travail, mais aussi les lieux de loisirs et de services. Evidemment, seul le véhicule individuel permet ces flux. Par conséquent, les transports sont en crise dans toutes les métropoles. Les embouteillages caractérisent au mieux cette situation. La congestion des centres date des premières années de la motorisation des ménages car les centres villes anciens ne sont pas toujours adaptés aux véhicules.

En effet, tous les moyens de transports ont à faire face aux mêmes difficultés. Parallèlement à la crise des transports, s'ajoutent les problèmes environnementaux, généralement liés à la question de la qualité de vie dans les métropoles. La pollution dans les grandes villes fait l'objet de nombreux débats politiques. Elle est une préoccupation des pouvoirs publics chinois depuis très longtemps. Selon les derniers résultats d'un rapport publié par la Commission Nationale de la Population et de la Planification Familiale en 2011, les habitants des grandes villes ont souffert de problèmes sociaux à cause principalement des transports (circulation automobile, ferroviaire ou aérienne). Quant à la pollution, elle est le fait principalement de la pollution atmosphérique par la circulation des véhicules. Pour cela, les pouvoirs publics chinois ont mis en place un système de contrôle et de régulation visant à prévenir les « pics de pollution ». Ces mesures qui consistent à limiter la circulation automobile (par exemple, le nombre limité de numéro d'immatriculation à Beijing et Shanghai) sont déjà mises en œuvre dans les grandes métropoles chinoises.

Cependant, tous les auteurs ayant étudié la mégalopolisation dans les grandes villes considèrent que l'effet le plus négatif de la mégalopolisation est celui des problèmes sociaux auxquels sont confrontés d'une part, une partie des habitants des métropoles et d'autre part, la ville dans son ensemble à cause de la population flottante. En 2010, plus de 200 millions de personnes en Chine sont considérées comme des résidents flottants. Ces derniers représentent une proportion de la population urbaine. Les populations flottantes se déplacent vers les régions du littoral principalement les trois deltas. Ces personnes sont pour 39% d'entre elles de jeunes actifs nés après 1980. Lorsque le taux d'urbanisation augmente de 1%, ce sont 13 millions de personnes originaires des zones rurales qui se déplacent vers la ville, avec une dépense totale de 170

milliards de *yuan* (Ma, 2013). La population flottante de la Chine est actuellement de 260 millions de personnes. Les personnes nées dans les années 1980 représentent la majeure partie de ce groupe qui tend à s'installer dans les villes. La nouvelle génération, devenue le principal moteur des flux de migration internes, est à la recherche d'un réel développement et ne se contente plus de survivre, comme les migrants des précédentes générations ont pu le faire. Plus de 76% de la nouvelle génération des travailleurs migrants veut vivre de façon permanente dans les villes où ils travaillent, mais c'est très difficile pour eux du fait du coût élevé de la vie urbaine et du mauvais accès aux services sociaux comme l'éducation, les soins médicaux, le logement et les programmes de sécurité sociale. La plupart des migrants ne jouissent pas des mêmes droits que les habitants locaux et, par conséquent, ont des difficultés à s'intégrer dans la vie urbaine. Environ 4,5% des migrants gagnent moins de 500 *Yuan* (1 *Yuan chinois* = 0,14 *Euro* en juillet 2016) par mois, 27% moins de 1 000 *Yuan*, et 20% environ n'ont pas du tout les moyens de travailler et de vivre en ville. Des compétences non qualifiées et un faible accès à la formation professionnelle sont les causes essentielles de ces revenus si bas. Seuls 17,8% des migrants ont reçu une formation professionnelle ou une formation à des compétences (Ma, 2013).

Parmi ces problèmes, on trouve le « mal des villes », qui intègre une série de problèmes sociaux découlant des énormes mouvements de population dans les grandes villes, ainsi que la pauvreté, les démolitions forcées de logements, les défis que posent les ressources naturelles et l'environnement durable des mégapoles, une gestion sociale rationnelle et la mise en place de services publics. Les problèmes liés aux écarts de richesse croissants entre les travailleurs migrants et les citoyens sont déterminants, car ils constituent une menace pour la stabilité sociale, a déclaré Wang Qian, qui dirige la Division de Gestion de la Population Flottante de la Commission. Les disparités sociales ont été largement analysées par Wang Qian et ses collègues qui concluent leur analyse en considérant que les écarts de richesse croissante liée à la disparité sociale dans les villes sont plus dévastateurs que l'augmentation du taux de chômage (Wang, 2011). Les mégapoles sont marquées par une discrimination du *hukou* à partir duquel se dégagent les disparités sociales qui se traduisent par des niveaux de rémunération bas et un faible niveau de qualification de la population. Toutefois, ces processus ne sont pas apparus

avec la mégalopolisation, puisque le phénomène urbain, comme l'indique Michel Bassand, « a toujours été marqué par des inégalités sociales et spatiales » mais il convient que la métropolisation contribue à leur faire prendre une « ampleur toujours plus considérable » (Bassand, 2007).

Au total, ces effets négatifs de la mégalopolisation font suite aux études sur les manifestations du processus dans les grandes villes chinoises. Avec des mouvements de population aussi larges et aussi rapides, l'urbanisation de la Chine entre dans une période critique et sa gestion doit être renforcée davantage pour gérer les problèmes émergents. S'appuyant sur les leçons apprises à la suite des vagues d'urbanisation dans les pays développés, le gouvernement central cherche à élaborer des politiques pour réguler une urbanisation mal gérée en accordant davantage de considération au bien-être des migrants et des locaux.

B. La stratégie internationale des acteurs de la gestion mégalopolitaine

Comme nous l'avons vu dans la partie ci-dessus, les métropoles sont à présent insérées dans des réseaux internationaux. Cette nouvelle hiérarchie urbaine est placée sous le signe de la compétitivité et donc de la concurrence. Ces nouveaux enjeux ont été rapidement compris par les acteurs métropolitains en Chine : les municipalités. A partir du milieu des années 1980 et du changement institutionnel de décentralisation économique, les politiques publiques ont mis tous les moyens en œuvre pour transformer la ville selon les critères correspondant à une image de ville ouverte, moderne et dynamique. Cette situation a impliqué l'apparition d'une nouvelle politique urbaine avec la mise en œuvre de politiques de promotion, et plus généralement, c'est une nouvelle forme de gouvernement des villes.

a. La stratégie d'attractivité urbaine

Depuis le milieu des années 1980 où la ZES chinoise a montré de grands succès, les villes chinoises ont commencé à se promouvoir pour être plus attractives vis-à-vis des investisseurs internationaux. Dans le contexte grandissant de l'internationalisation, les acteurs locaux ont

développé des politiques d'attractivité, à partir desquelles les villes cherchent à entreprendre une politique de promotion du territoire. La contribution des implantations étrangères à la croissance économique a poussé les gouvernements locaux à placer l'attraction des investissements directs étrangers parmi les priorités économiques du pays, ce qui a permis le développement de politiques visant à séduire les entreprises internationales.

L'attractivité du territoire apparaissait comme indispensable pour que la ville soit reconnue dans ce nouvel espace international. Par conséquent, pour acquérir cette légitimité, les acteurs de la gestion métropolitaine se sont mobilisés à « concevoir » leur propre carte de visite municipale. Dès lors, les campagnes de communication se servent des médias pour diffuser une image attractive des métropoles. Ces actions sont des campagnes d'affichage dans des formes économiques et touristiques, des spots de publicité dans les grandes chaînes nationales et internationales... Dans les années récentes, toutes les métropoles régionales ont lancé de vastes campagnes de communication. Pour mémoire, on peut citer des slogans, Shenzhen « pionnière des réformes économiques », Fuzhou « ville du bonheur » et Shanghai « perle de l'est ».

Toutefois, outre l'ambition de diffuser une nouvelle image attractive de la ville, ces campagnes de diffusion servaient aussi à préparer et valider le projet d'investissement auprès du gouvernement central. Les municipalités étaient dotées de nouveaux pouvoirs découlant des politiques de décentralisation du début des années 1990. Pour accélérer les villes dans le développement international, les gouvernements locaux notamment de grandes mégalopolisations ont mis en œuvre des projets urbains bâtis à partir des objectifs économiques et des critères établis pour entrer dans la catégorie de ville internationale. Les campagnes de promotion médiatique étaient donc conçues à la fois pour l'international mais aussi pour la population locale en vue de leur expliquer les raisons des décisions et les travaux entrepris dans les villes. Ces campagnes résultaient de trois objectifs essentiels. Tout d'abord, il s'agissait de donner une identité forte à la ville basée sur ses acquis historiques. C'est donc le cas de Beijing et Tianjin. Dans un second temps, les messages diffusés expliquaient que la ville ne pouvait s'insérer dans la modernité des villes internationales que par la réalisation de pôles technologiques, qui se traduisaient par les opérations de construction des technopôles. Les deltas Pearl River et du Yangtsé se positionnent bien dans cette vision. Enfin, ces campagnes

étaient menées pour légitimer l'élaboration de politiques culturelles qui nécessitaient des investissements dans des structures ou des manifestations culturelles afin de positionner la ville dans une dynamique intellectuelle à moyen et long termes. Ces trois objectifs consistaient à faire connaître et à faire accepter les grands projets de développement de la ville voulus par le gouvernement central, parce que ces objectifs reflétaient en fait les politiques de dotation d'équipements métropolitains qui mobilisaient d'importants investissements financiers.

En effet, dès le milieu des années 1990 mais surtout pendant les dix dernières années, les métropoles ont été dotées d'équipements d'infrastructures correspondant aux normes métropolitaines mais aussi aux besoins de la croissance urbaine et de l'urbanisation. Selon le modèle américain (Muro et al, 2008), les équipements de superstructure font peu à peu leur apparition dans les métropoles. Ils concernent les aménagements qui permettent d'accueillir au sein des métropoles les manifestations culturelles, sportives, colloques, loisirs... comme les Jeux Olympiques de 2008 à Beijing et l'Exposition Universelle de 2010 à Shanghai. Sont apparus les grands stades couverts polyvalents, les centres d'exposition, des centres de congrès, les parcs à thèmes, les musées, etc. Concernant les nouveaux « besoins » de la ville métropolitaine, les transports en commun ont été les principaux bénéficiaires des investissements. Ces investissements ont consisté à doter l'agglomération de lignes de transport en commun en site propre, que ce soient par plusieurs lignes de métro ou de tramway. Ainsi, ce moyen de transport performant permet de décongestionner la ville, mais aussi de la relier plus facilement aux différentes villes satellites qui la constituent à présent. Les infrastructures routières telles les rocade périphériques sont également l'objet de constructions importantes.

L'accessibilité améliorée de la métropole au niveau des transports lui offre certains avantages supplémentaires : sur le plan de son image, elle devient une ville moderne grâce aux nouvelles lignes de métro ou de tramway. La construction de ces dernières est en plus l'occasion de procéder à des aménagements urbains qui sont intégrés comme une valeur architecturale de la ville. Par conséquent, cet avantage est présenté comme une plus-value pour attirer l'implantation d'activités et de nouveaux investissements au sein de l'agglomération. En conséquence, ces équipements facilitent et accélèrent le processus de mégalopolisation. Toutefois, leur construction dépend des acteurs métropolitains. Il est donc nécessaire de

comprendre leur intérêt et les moyens qu'ils mettent en place pour développer la métropole contemporaine.

b. Le gouvernement des mégalopoles

Comme nous venons de le voir avec la mise en œuvre des politiques de promotion urbaine, depuis la décentralisation administrative ayant eu lieu au début des années 1980, les municipalités des métropoles chinoises sont devenues des acteurs à part entière pour leur développement. Cette situation a été prise avec la politique de décentralisation appliquée au milieu des années 1990 qui visait principalement à stimuler la croissance économique locale en donnant l'autonomie économique aux localités. Dotés de nouveaux pouvoirs, les maires ont innové dans leur gestion de la ville pour assurer son développement au regard des enjeux internationaux.

Depuis une dizaine d'années, on assiste à une personnalisation du pouvoir et où les maires se transforment en de véritables entrepreneurs. En effet, ils tendent à gérer les villes comme des agences immobilières. Après la réforme du système fiscal en 1994, les maires sont confrontés à des difficultés financières liées à la politique budgétaire restrictive. Alors, ils ont adopté des stratégies visant à présenter une situation économique et des finances de la ville d'une manière plus rationnelle. La méthode la plus répandue a été celle de la concession. Les maires ont transféré une partie de la gestion des services urbains à des entreprises privées. Cela s'est relativement opéré dans les domaines de la gestion de l'eau, des parkings, du nettoyage et même pour la construction d'équipements métropolitains. Ce partenariat public-privé a permis aux maires de s'émanciper par rapport à l'Etat mais surtout, il a apporté les ressources financières supplémentaires à une époque de pénurie du budget public notamment à la suite de la restructuration des entreprises publiques.

Ces partenariats ont contribué nettement au développement des métropoles. Toutefois, certaines opérations ont été à la source de dérives diverses dans lesquelles les profits ont contribué en grande partie à la spéculation privée et non à l'intérêt de la ville. La prospérité du secteur immobilier est généralement considérée comme l'un des résultats de ces opérations (Lin, 2010).

Toutefois, en Chine, ce partenariat est bien ancré dans la relation entre le gouverneur des villes et le gouvernement central. Dès lors, son objectif est d'arriver à faire émerger des projets communs entre les pouvoirs publics et les investisseurs privés pour déclencher des dynamiques urbaines sans que la logique de marché ne prenne le pas sur l'intérêt général. Parallèlement à l'éclosion d'une gestion entrepreneuriale de leurs villes, les maires ont été amenés à composer leurs politiques de développement avec et pour l'agglomération de leur ville. En effet, l'étalement périurbain devient l'enjeu de la gouvernance urbaine.

Toutefois, cet impératif est apparu en Chine après les politiques de décentralisation des années 1980. Parce qu'avant la transition économique, l'Etat a voulu strictement contrôler le développement de grandes villes dont l'objectif était de promouvoir une gestion d'ensemble des territoires d'équilibre. En effet, les autorités chinoises n'ont donné naissance à divers modes d'organisation comme les districts métropolitains qu'à la fin des années 1990 et le début des années 2000 qui marquent une nouvelle étape dans la dynamique institutionnelle.

En 2002, un rapport du développement urbain chinois a été publié pour planifier l'aménagement du territoire dans les années suivantes. En particulier, il ajoute une dimension urbaine en mettant en œuvre les accords de construction des mégalopolisations. Ces accords sont signés entre l'Etat, la province et les villes dans le cadre du volet territorial d'un plan Etat-agglomération. Plus précisément, la directive concerne les aires urbaines de plus de 30 millions habitants dont la ville centre accueille plus de 5 millions habitants. En fait, elle dote les agglomérations de moyens pour mettre en œuvre les orientations définies au préalable dans le projet d'agglomération. Les champs d'application sont le développement économique, la cohésion sociale, la politique de la ville, les transports, le logement et l'environnement.

Au niveau institutionnel, cette directive de 2002 permet une simplification des villes d'agglomération en intégrant les villes satellites. Les métropoles sont dotées des villes d'agglomération qui concernent des agglomérations de plus de 30 millions habitants. La particularité de cette structure métropolitaine est que la détermination de son périmètre est le point de départ du processus de création. La zone d'agglomération peut être créée suite à une demande formulée par plusieurs villes ou par l'initiative d'une province. La recherche a priori

du périmètre a été introduite dans le but de faire surgir des périmètres pertinents pour la gestion des agglomérations. Une fois constituées, ces zones d'agglomération sont dotées de compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'aire urbaine, équilibre social et habitat, politique de la ville) et de compétences facultatives (hygiène, eau, environnement, gestion des équipements culturels et sportifs).

Malgré tout, cette structure institutionnelle ne donne pas naissance aux établissements spéciaux qui sont donc en charge de la gestion de l'agglomération. Leur politique du développement urbain est soumise à la volonté du Conseil d'Etat qui met fin à la concurrence budgétaire et fiscale entre les villes d'une même agglomération. En effet, la mise en place du delta Beijing-Tianjin en est un bon exemple. Le projet métropolitain est devenu en une décennie le point de convergence de l'ensemble des politiques urbaines dans cette région. A cause des enjeux qu'il représente, il fait appel aux différents acteurs locaux (principalement les municipalités concernées et les entreprises publiques) d'engager des débats constructifs en prenant en compte l'ensemble des villes dans cette zone.

Toutefois, l'élaboration d'un projet doit faire face à plusieurs difficultés. D'abord, la participation active de tous les acteurs s'inscrit en totale opposition avec la conception des anciennes politiques urbaines. L'élaboration du nouveau projet d'agglomération était souvent source de conflits entre l'Etat et les villes qui ne partageaient pas alors les mêmes intérêts. Par exemple, il est difficile de constituer un périmètre pertinent à cause de l'étalement urbain qui a repoussé les limites de la ville. Ensuite, la coopération entre les villes appartenant à une même agglomération est confrontée au jeu des oppositions politiques mais aussi à une méfiance des élus des villes satellites à l'égard de la ville centrale. Le poids de cette dernière au sein de l'agglomération est à la source de nombreuses questions de répartition budgétaire et d'une partie des administrés. Les discours prononcés témoignent de la crainte d'être absorbé par la ville centre, de devoir payer ses équipements et de ne plus avoir de pouvoir de décision sur sa propre ville. Le cas de ville Baoding dans la constitution de la zone d'agglomération de Beijing-Tianjin que nous analyserons ultérieurement en est la meilleure illustration.

En outre, deux autres questions primordiales pour le devenir des gouvernements métropolitains

peuvent être soulevées. Il s'agit de la question du « leadership ». En effet, tous ces projets doivent être validés par le Conseil d'Etat car le projet métropolitain vise à changer l'échelle du pouvoir pour le transférer sur un territoire plus vaste. Dès lors, quels sont les acteurs engagés dans l'élaboration du projet qui peuvent avoir ce rôle ? S'agit-il du Maire de la ville centre ou du Président de la mégalopolisation, qui est souvent aussi le Maire de cette dite zone ? Enfin, le dernier enjeu auquel est confrontée la gouvernance métropolitaine est celui de la représentativité des nouvelles institutions. Comme nous l'avons vu antérieurement, pour le cas chinois, il n'existe à l'heure présente aucun établissement spécial qui est donc en charge de la gestion de l'agglomération. Les membres des représentants d'agglomération sont issus des représentants municipaux des villes impliquées. Ils se réunissent régulièrement pour proposer les nouveaux projets de construction. Puis, ces projets vont être examinés et validés par le Conseil d'Etat. Il ne s'agit pas de remettre en cause la légitimité de ces représentants qui ont été élus au cours d'un scrutin dans leur propre ville et non d'un scrutin métropolitain. Par conséquent, certains acteurs n'ont pas une vision globale des agglomérations. Cette question reste en suspens mais elle semble être la clé de toute réussite d'un développement métropolitain plus efficient car elle permettrait de mettre en œuvre des choix collectifs, capables de provoquer une adhésion active des citoyens. Sinon, l'écart des niveaux de développement des villes au sein d'une agglomération va s'accroître. Cette absence de représentativité est un frein au développement des projets dans les mégalopolisations chinoises. Au total, la mégalopolisation a conduit à l'émergence d'une nouvelle urbanité, à une prise de pouvoir accrue des acteurs locaux (depuis la décentralisation bureaucratique des années 1980-1990) et à la mise en place de nouvelles formes de gouvernance à partir des années 2000. Les métropoles contemporaines n'ont donc que peu d'éléments en commun avec celles d'avant la transition économique. En d'autres termes, la mégalopolisation est une véritable nouveauté dans l'urbanisation chinoise pendant ces vingt dernières années. Toutefois, ces mutations se sont-elles produites de la même façon ? Les contextes nationaux et internationaux, liés à la situation socio-économique des métropoles et aux différentes histoires ont-ils eu une influence sur l'émergence des processus de mégalopolisation ? A travers l'analyse comparative des zones sélectionnées, nous allons pouvoir apporter des éléments de réponse à l'ensemble des questions soulevées jusqu'ici.

Conclusion du Chapitre I

Au cours du premier Chapitre, nous avons présenté l'histoire de l'urbanisation en Chine depuis 1949 et analysé les particularités de l'urbanisation chinoise depuis ces 30 dernières années. Il n'est pas inutile de rappeler certains aspects du développement historique de l'industrie chinoise et la distribution géographique des villes. L'industrie lourde est historiquement concentrée dans le nord-est avant tout. Les efforts durant la période de l'économie planifiée centralisée pour créer des usines dans les provinces du centre et du nord-ouest ont été suivis de peu de succès et ont eu pour effet de disperser l'effort industriel du pays et de créer une « économie de fief » (Gipouloux, 2005). En revanche, après la transition économique en 1979, l'essor n'est pas venu de ces régions mais des régions côtières et notamment du sud et de l'est de la Chine au premier rang desquelles on compte la province du Guangdong (le delta Pearl River), Shanghai, les provinces du Jiangsu et du Zhejiang (le delta du Yangtsé), et Beijing-Tianjin-Hubei (agglomération de Beijing-Tianjin). C'est pourquoi avant de faire une étude comparative entre ces trois agglomérations, il est important de comprendre le parcours historique de l'urbanisation chinoise sous l'effet de la transformation des politiques industrielles en Chine.

Dès le début du Chapitre, nous avons mentionné des définitions des « urbains » en Chine à cause de son système d'enregistrement des ménages (*hukou*). Chaque ménage possède un carnet de *hukou*, soit agricole, soit non-agricole ; ce qui fait donc un système dualiste en Chine. Conformément à ce système, les zones urbaines chinoises se composent de villes (*shi* en chinois) et de faubourgs (*zhen* en chinois), qui possèdent toujours une majorité de population permanente de *hukou* non-agricole. Autrement dit, le reste du territoire constitue les zones rurales. Les définitions urbaines/rurales chinoises sont plutôt administratives, et loin des standards mondiaux plutôt économiques ou sociaux pour la plupart des pays. Les zones urbaines/rurales chinoises ont beaucoup évolué depuis 1949, avec les changements des définitions officielles dans différents recensements, mais toujours définies par deux axes principaux, c'est-à-dire la taille de la population permanente et la part de la population non-agricole (par la définition du *hukou* non-agricole) et d'autres aspects économiques et

administratifs, par exemple : le siège de l'autorité de district sous condition de proportion de la population non-agricole, ou le niveau de développement économique, plus précisément le niveau du PIB. Ceci est une des dimensions importantes des particularités chinoises en termes de l'urbain et de l'urbanisation.

Avant 1978, structurée sur le modèle soviétique, l'économie chinoise s'est fixée comme objectif de rattraper les pays industrialisés en s'appuyant sur l'industrie lourde. Les politiques urbaines étaient soumises à cette stratégie du développement, assurée par un ensemble d'arrangements institutionnels sur la circulation des produits plus que sur la mobilité des facteurs de production. La migration rurale/urbaine a été quasiment interdite, une structure dualiste économique et sociale marquée par la segmentation absolue urbaine/rurale s'est établie. L'urbanisation avant 1978 a été dans un contexte strictement contrôlée par le gouvernement et elle a connu un retard par rapport à l'industrialisation de l'époque.

Si l'urbanisation chinoise a connu du retard avant 1978 en raison de la stratégie industrielle et des politiques restrictives, elle a repris son rythme normal dans l'époque des réformes. Toutefois, elle est restée influencée par le mode d'industrialisation rurale durant cette période post 1978, dans la mesure où elle a réduit en partie l'exode rural et a conduit à l'urbanisation rurale. La croissance remarquable de l'industrie rurale de cette période s'est réalisée dans un contexte économique et institutionnel transitoire. Les entreprises de village perdent leur compétitivité en face des entreprises urbaines, dû à leur taille restreinte et leur distribution dispersée. La vitesse de la croissance économique nationale dépend essentiellement de la croissance de l'économie urbaine.

L'histoire de l'urbanisation chinoise contemporaine nous montre un exemple atypique. Entre 1978 et le milieu des années 1990, le développement se fait ailleurs, hors des villes. Soit dans les zones économiques spéciales, dans les zones franches littorales des provinces du sud, soit selon des logiques d'industrialisation rurale, où ce sont les villages et les bourgs qui se développent. En 1980, dans le delta Pearl River, l'agglomération de Guangzhou représente plus de la moitié du PIB régional. Cette part tombe à moins du quart en 1992. C'est bien hors de la ville que se fait alors le développement. Les villes deviennent une vitrine du développement au

milieu des années 1990, là où on amorce leur tertiarisation. Les villes se diversifient alors, tout comme l'industrie. L'activité industrielle se déplace dans les zones industrielles périurbaines. La ville devient alors le moteur de la croissance.

Il faut aussi souligner qu'aujourd'hui, lorsque les dirigeants chinois parlent des villes comme des moteurs de la croissance économique, ils font référence aux grandes métropoles (soit mégapoles comme Beijing, Shanghai ou Guangzhou) et à des métropoles affectées par la métropolisation mais de rang secondaire, comme la plupart des capitales provinciales. Certaines petites et moyennes villes comme Suzhou dans le delta du Yangtsé et Tangshan dans le delta Beijing-Tianjin sont devenu des lieux de concentration des investissements et des activités industrielles dont ne veulent plus les grandes métropoles. Elles se développent d'autant mieux qu'elles sont reliées par autoroute ou train à grande vitesse aux grandes métropoles, aux pôles de croissance économique. Cela explique pourquoi l'urbanisation chinoise s'appuie beaucoup plus sur la mégapolisation que sur la métropolisation. Au total, l'approfondissement des réformes économiques vers une économie de marché décentralisée est à l'origine de l'urbanisation exceptionnelle en Chine depuis 1990. Tous ces mouvements comme l'exode rural, l'expansion urbaine et les migrations représentent un moyen de réallocation des ressources économiques. La croissance des grandes villes contribue fortement à l'amélioration de cette productivité globale des facteurs, en créant des clusters industriels, qui facilitent le progrès technique et l'ajustement de la structure industrielle. Si l'urbanisation constitue un des moteurs les plus importants de la future croissance économique, elle doit se fonder sur le développement de l'économie urbaine tout en exploitant les économies d'agglomération.

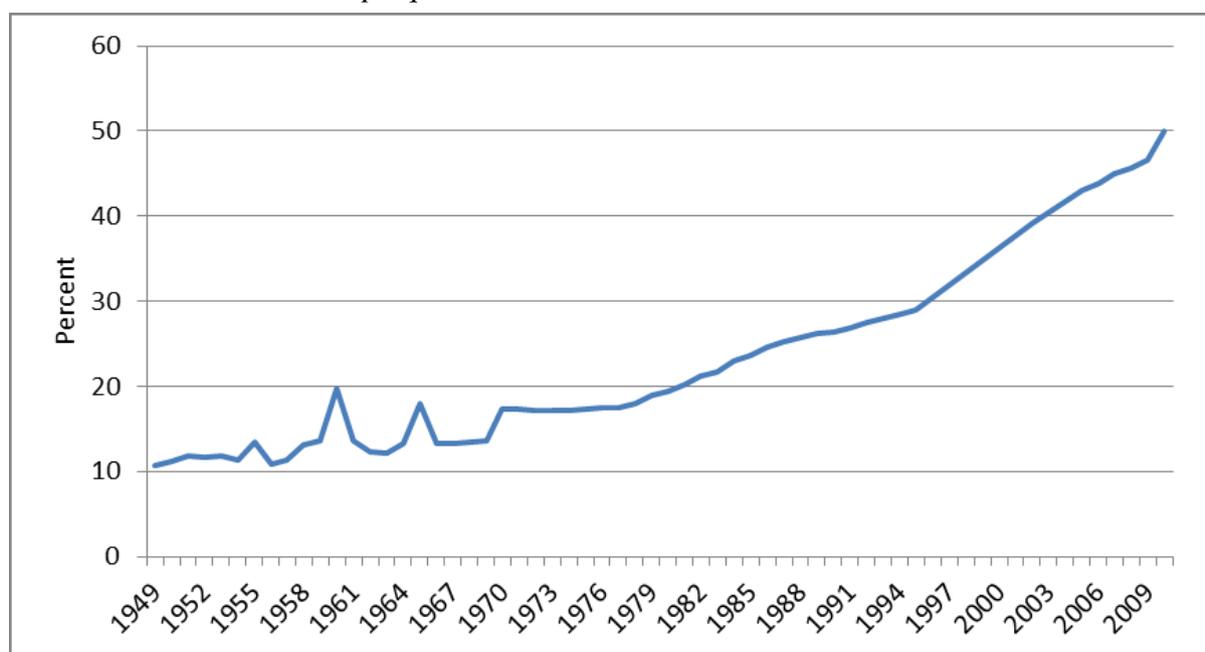
CHAPITRE II

LE MECANISME ECONOMIQUE ET FINANCIER DE L'URBANISATION CHINOISE

Introduction du Chapitre II

La Chine est en plein processus d'urbanisation accélérée. Le BNS a rapporté une population de 1,3 milliard d'habitants à la fin de l'année 2010, dont au moins la moitié d'entre eux vivent en zone urbaine. L'urbanisation rapide en Chine est un phénomène récent qui a été mis en place par la transition du pays vers une économie de marché (voir le graphique ci-dessous). Depuis le début des années 1980, la déconstruction des collectifs agricoles libère de la main-d'œuvre rurale qui quitte la terre. Depuis lors, l'exode rural n'a cessé de s'accélérer. Les contraintes gouvernementales sur les mouvements de population ont été assouplies. Et beaucoup d'emplois ont été créés dans les villes à croissance économique.

Graphique 2 : Taux d'urbanisation de la Chine



Source : BNS, 2012.

L'ampleur de l'urbanisation chinoise est sans précédent dans l'histoire humaine : dans les années 1980, la population urbaine a augmenté de 110 millions, 157 millions de plus au cours des années 1990, et 210 millions au cours de la première décennie du 21^{ème} siècle. Autrement dit, la population urbaine actuelle de 670 millions est plus de trois fois supérieure à celle de 1980, soit une augmentation de 480 millions pendant trente ans. La population de Beijing métropolitaine, une des plus grandes villes de la Chine, a augmenté de 13 millions à 19 millions entre les années 2000 et 2010, soit une hausse de 44%. Si l'on regarde seulement la période de

2008-2011, Beijing a eu 500 000 nouveaux habitants. (BNS, 2012)

En réponse à l'urbanisation de cette grande ampleur, la construction des infrastructures urbaines et l'amélioration des services publics présentent une tâche nécessaire pour tout gouvernement. En Chine, le défi est d'autant plus complexe, car le processus actuel de transition d'une économie planifiée à une économie de marché a transformé progressivement tous les aspects de l'organisation sociale et économique. Cette transition économique a également provoqué une baisse importante du revenu du gouvernement, avant un nouveau système d'imposition pour rétablir l'équilibre budgétaire du pays à la fin des années 1990. Il faut souligner que l'accélération d'urbanisation du pays a ainsi commencé dans une situation financière assez difficile dans les années 1980-1990. Les modalités de financement des municipalités chinoises ont été prises dans ce contexte.

La performance de la croissance économique de la Chine depuis ces trente dernières années montre que le gouvernement a bien réussi son processus d'urbanisation. Les grandes métropoles chinoises ont été rénovées et modernisées avec la construction massive d'infrastructures urbaines. En fait, la performance exceptionnelle de l'économie chinoise est permise par son taux d'investissement public très élevé notamment dans l'infrastructure urbaine pendant cette période. En 2010, par exemple, la Chine a été classée 27^{ème} parmi 155 pays dans l'indice de performance logistique de la Banque Mondiale, une mesure de l'efficacité d'un pays dans le transport des marchandises vers et depuis les marchés internationaux. (World Bank, 2010)

La Banque Mondiale n'a rien dit sur la prestation des services publics dans les villes chinoises, ni sur leur modalité de financement. Or, comment les villes chinoises financent la prestation des services publics avec des populations croissantes et construisent massivement des infrastructures urbaines ? C'est une question très importante pour comprendre la stabilité de la croissance économique du pays. A cet égard, on trouve beaucoup d'études sur les risques des finances publiques des villes chinoises. Il existe quelques études sur les finances municipales en Chine (Jessop et Sum 2000 ; Peterson, 2006) qui analysent comment les gouvernements locaux réagissent après la réforme fiscale du pays. En revanche, il y a relativement très peu de littérature sur le financement de l'infrastructure urbaine et le rôle de la terre dans les finances

publiques. (Au sujet des infrastructures, voir Wu, 2010, 2011 ; Mikesell et al, 2011 ; Honohan, 2008 ; Gao, 2007 ; Su and Zhao, 2007 ; au sujet de la terre, voir Gao et al, 2008 ; Tao et al, 2010 ; Guan et Peng, 2011).

La plupart de ces études a mis en évidence une évolution de la relation financière entre les gouvernements locaux et l'autorité centrale. En fait, le problème des finances publiques pour les gouvernements locaux a déjà beaucoup attiré l'attention des hauts fonctionnaires du Ministère des Finances. « A la suite de l'accélération d'urbanisation (en Chine), les dépenses publiques dans la prestation des services publics et l'investissement des infrastructures augmenteront de manière significative. » (Li, 2006, 2010, p.648). Ensuite, l'auteur a bien marqué qu'après la décentralisation du système fiscal chinois, le financement d'urbanisation du pays a entièrement été pris en charge par les gouvernements municipaux. Mais il n'a pas expliqué si les villes chinoises sont capables de relever ce défi, notamment dans notre étude de cas de l'agglomération métropolitaine de Beijing-Tianjin.

Cette partie consiste à analyser le financement des investissements publics dans le processus d'urbanisation chinoise. Il s'agit avant tout d'étudier les modalités de financement de l'investissement public notamment pour la construction des infrastructures dans les grandes villes chinoises. Comment les gouvernements chinois financent l'urbanisation chinoise d'une telle ampleur ? Après un rappel sur l'évolution du système fiscal chinois des deux dernières décennies, nous chercherons à montrer que les finances publiques au niveau des gouvernements locaux ont beaucoup évolué depuis la réforme fiscale de 1994. Le système formel des finances publiques chinoises ne permet pas aux villes d'obtenir suffisamment de ressources financières par la voie fiscale. Les gouvernements locaux s'appuyaient sur les ressources extrabudgétaires et les emprunts afin d'assurer leurs responsabilités dans la prestation des services publics. En outre, les gouvernements locaux ne sont pas autorisés à emprunter auprès des marchés obligataires, ce qui rend difficile le financement de leurs infrastructures urbaines. Mais le développement des villes par la transformation de l'espace rural en espace urbain ne cesse pas de s'accélérer parce que les municipalités chinoises ont inventé des stratégies financières alternatives qui ont permis aux villes d'obtenir des ressources financières suffisantes. Nous analyserons ensuite les impacts de financement public sur l'urbanisation chinoise. Les

modalités de financement de l'infrastructure urbaine et l'émergence des plateformes financières des gouvernements locaux seront discutées. Enfin, cette partie se conclura par une analyse à la fois des avantages et des risques macroéconomiques accumulés par cette stratégie financière, et les effets négatifs sur le bien-être d'une population concentrée.

I. L'évolution des finances publiques chinoises et leurs effets sur l'urbanisation chinoise

On s'accorde généralement sur le fait que la grande agglomération urbaine en Chine est un phénomène récent qui a eu lieu après la transition économique des années 1970. La disparité urbaine dans les différentes régions n'est peut-être que la conséquence d'une croissance économique rapide même si les positions géographiques des grandes agglomérations varient en fonction des systèmes politiques, des époques et des différents facteurs sociaux. Par ailleurs on peut attribuer les disparités urbaines en Chine après la transition économique à l'impact négatif de la réforme du système fiscal sur les moyens financiers du gouvernement central chinois (Wong 2013). En conséquence, l'agglomération urbaine récente en Chine est une stratégie de développement pour lutter contre la disparité régionale chinoise. Dans les années 1990, on désigne généralement comme « crise des moyens à la disposition de l'Etat » ce qui est à l'origine l'incapacité de l'autorité centrale à lever un revenu fiscal important lui permettant de rétablir un équilibre entre les différentes régions en matière de croissance économique (Wang, 1997). En d'autres termes, dans cette époque, le gouvernement central a été incapable de mettre en place des mécanismes institutionnels permettant de renforcer sa capacité administrative à obtenir des ressources et à les redistribuer afin de diminuer les disparités entre les régions.

Nous pouvons précisément expliquer que cette crise des finances publiques est à l'origine des mesures de libéralisation économique des années 1980, car le gouvernement central de la Chine n'avait pas pris la décision de désidéologisation et de décentralisation de la gestion de l'économie. Une croissance économique accélérée accompagne la décentralisation au niveau des gouvernements locaux que l'autorité centrale a tenté sans succès. Cette stratégie s'est traduite par un enchaînement de cycles alternatifs de centralisation et décentralisation, alors que

le centre cherche à recentraliser et que les localités essaient de décentraliser. Cette situation complexe pose les questions suivantes : quelles stratégies de financement public sont offertes aux villes chinoises pour leur urbanisation ? Quelle est l'efficacité de chacune de ces stratégies dans le cadre de la réforme économique qui continue en Chine ?

Dans les paragraphes suivants, nous commencerons par présenter le problème des finances publiques dans les villes chinoises après la transition économique de 1978 et nous aborderons les principaux instruments financiers et politiques mis en place par le gouvernement central : l'allocation budgétaire et la mise en place de politiques préférentielles. Chaque instrument se compose de différents ensembles de financement et chacun d'entre eux sera présenté en fonction de son efficacité dans le contexte des réformes des vingt dernières années. Enfin, nous nous occuperons des transferts fiscaux intergouvernementaux et analyserons l'impact des nouvelles dispositions sur la redistribution fiscale adoptée en 1994.

A. L'évolution des finances publiques chinoises dans les années 1980-1990

En général, dans les pays développés comme dans les pays en développement, les gouvernements centraux disposent d'une large gamme de moyens financiers pour aider les provinces à s'urbaniser. Dans le cas spécifique de la Chine, ces mesures financières incluent les allocations budgétaires (les fonds, les subventions) et les prêts bancaires. L'Etat dispose avant tout de plusieurs mesures d'allocation de ses revenus budgétaires pour aider les régions pauvres à se développer.

a. Les moyens financiers directs

1. Les allocations budgétaires

Premièrement, le gouvernement central a mis en place des fonds de développement économique pour certaines régions sous-développées. Une partie importante de ces fonds entre dans le cadre de la politique de réduction de la pauvreté lancée en 1984 par le PCC et le Conseil des Affaires

d'Etat, dont l'objectif était d'aider les régions pauvres à se développer. A partir de 1984, le Ministère des Finances a dégagé environ un milliard de *Yuan* par an pour aider ces régions. Par ailleurs, après 1987, le gouvernement central a également participé à la construction de routes et à la mise en place de facilités d'irrigation dans les régions défavorisées par le biais de la rémunération en marchandises de la main d'œuvre locale. Une grande partie de ces fonds provenait du budget de l'Etat et, dans une grande mesure, du budget du gouvernement central ; bien que certains gouvernements étrangers et organisations économiques internationales aient également participé. Enfin, bien que ces dernières années un nombre croissant de fonds ait été créé au niveau des provinces et des municipalités, peu d'entre eux sont engagés dans des opérations interrégionales ou pour diminuer les inégalités entre les régions (Song, 1992 ; Ramgopol, 1992).

Par ailleurs, le gouvernement central a offert quatre types de subventions pour venir en aide aux régions sous-développées. Il existe quatre différents types d'utilisation des subventions fournies par le gouvernement central : premièrement, la compensation des déséquilibres budgétaires ; deuxièmement, l'aide aux projets prioritaires pour le centre, tels que l'irrigation et le planning familial, que les régions ne peuvent se permettre d'assumer elles-mêmes ; troisièmement, la subvention de grands projets de construction et les réajustements de prix ; et quatrièmement, l'offre d'une aide en cas de désastres naturels et autres accidents majeurs. La plus significative est la « subvention de rééquilibrage », conçue spécialement dans le but de compenser le manque de revenus au niveau local. Les subventions destinées aux huit provinces frontalières peuplées de minorités relèvent de cette catégorie. Dans la mesure où la plupart de ces subventions provenait d'allocations budgétaires, le déclin constant des revenus du gouvernement central a eu un effet considérable sur le montant des subventions dédiées aux régions défavorisées, comme l'illustre la diminution (en 1988) puis l'annulation (en 1993) des subventions accordées aux provinces minoritaires.

Malgré toutes ces allocations budgétaires accordées aux provinces, dans le cadre du système de partage de la totalité ou d'une partie des revenus de l'Etat, les taux de rétention au niveau local était généralement déterminé sur la base des estimations faites par l'autorité centrale de la situation fiscale des provinces l'année précédente. Celles qui avaient un déficit chronique ont

été inscrites sur la liste des « bénéficiaires » de subventions du gouvernement central. De même, selon le régime fiscal, 16 provinces (dont huit provinces frontalières et peuplées d'ethnies minoritaires) ont reçu des subventions budgétaires du centre dans le cadre du « programme de subventions fixes ».

En face de ce déséquilibre budgétaire, il est devenu de plus en plus difficile pour le gouvernement central de compter uniquement sur les mesures budgétaires pour réduire les disparités urbaines. En plus de dépenses traditionnelles comme celles concernant les services administratifs et la défense nationale, le gouvernement central a mobilisé des fonds importants sous formes de subventions spéciales destinées au déficit des entreprises publiques et des mesures de réajustement des prix pour lutter contre l'inflation. Par conséquent, le volume des fonds en circulation à la disposition du gouvernement central a diminué de 6,7 milliards de *Yuan* en 1978 à 1,7 milliard en 1994. Le taux annuel d'augmentation des subventions du centre aux provinces peuplées d'ethnies minoritaires a été réduit en 1988 de 10 % à 5 %, puis annulé en 1993. Le gouvernement central a, avec l'adoption de la réforme fiscale de 1994, mis en œuvre des mesures de centralisation fiscale.

2. *Les prêts bancaires*

Les investissements publics pour la construction d'infrastructures constituent depuis longtemps un moyen d'obtenir des financements publics pour les régions. Alors que 83% de tous ces investissements provenaient, durant la période 1950-1978, du budget de l'Etat, cette situation a changé pendant la période de la réforme. En 1978, les investissements provenant des allocations budgétaires représentaient 78% de tous les fonds destinés à la construction de base. Vingt ans plus tard, leur part n'était plus que de 8,8%. De la même manière, la part des investissements budgétaires en capital fixe dans la totalité des investissements budgétaires est passée de 85% en 1978 à 2,8% en 1997. Ces changements sont en grande partie dus à la politique de remplacement des subventions par des prêts, à une plus grande décentralisation des autorités responsables des investissements et à la diversification des sources d'investissements. Cette décentralisation a permis aux régions côtières en pleine urbanisation d'utiliser leurs propres richesses pour accélérer les investissements locaux. La part régionale des investissements en

capital fixe en 1996 était de 79% pour la région est, de 61% pour les régions du centre et de l'ouest. La diversification des sources d'investissements a aussi eu un impact très marqué. La part des investissements privés dans l'ensemble des investissements en Chine est passée de 18% en 1980 à 45% en 1998. Même pour les investissements de l'Etat, la part des fonds non budgétés levés par les unités administratives et commerciales était de 48% en 1998, alors que les chiffres correspondants pour les prêts intérieurs, les capitaux étrangers et le budget de l'Etat étaient de 25%, 12% et 9% respectivement.

C'est pourquoi les prêts bancaires ont peu à peu remplacé les allocations budgétaires comme principale source de capital au développement. Dans les années 1980, le gouvernement central a mis en place des prêts spécifiques destinés à aider les régions intérieures pauvres et sous-développées. On peut les regrouper en trois catégories : 1) les prêts spéciaux pour la réduction de la pauvreté, 2) les prêts pour les régions minoritaires, frontalières et pauvres, 3) les prêts pour les entreprises gérées par les districts dans les régions intérieures. Dans les années 1990, le gouvernement central a commencé à utiliser ses propres banques pour venir en aide aux régions intérieures. Par exemple, la Banque Commerciale de Chine a été contrainte de mettre 70% de ses prêts à la disposition des régions du centre et de l'ouest, la Banque Chinoise du Développement a dû offrir des prêts aux régions intérieures à des taux très favorables, la Banque Chinoise de l'Agriculture a été obligée de réduire les taux de ses prêts d'aide à la réduction de la pauvreté. Ainsi, en 1996, les régions de l'ouest recevaient 63,1% de la totalité de ces prêts. Etant donné que la part des régions de l'est dans la totalité de l'épargne et de l'emprunt du pays était de 62% en 1996 et de 51% en 1995, il est évident que les régions de l'ouest (15% et 16% respectivement) n'auraient jamais pu avoir accès à ces ressources financières sans l'intervention directe du gouvernement central.

Si l'aide financière directe présente des avantages tant par la facilité de sa mise en place que par son efficacité à court terme, son impact ne peut être maximisé lorsque le gouvernement central dispose de ressources suffisantes. En d'autres termes, la mise en place effective de l'aide financière présuppose un gouvernement central fort dont la Chine n'était pas pourvue dans les années 1980. La Chine a engagé une réforme fiscale en 1994. Cette réforme fiscale a renforcé la capacité fiscale du gouvernement central vis-à-vis des localités. Mais si l'élargissement des

ressources du centre est une chose, l'utilisation efficace de ces ressources par les gouvernements locaux en est une autre. Nous étudierons cet aspect avec la question des politiques préférentielles de développement.

b. Les politiques préférentielles de développement

L'application de politiques préférentielles ciblées géographiquement constitue une alternative importante pour le gouvernement central. Alors que l'apport d'une aide financière a pour but principal d'urbaniser les villes chinoises notamment dans les zones sous-développées par le biais d'allocations, comme les subventions et les prêts ; les politiques préférentielles se différencient de cette approche financière pure dans la mesure où elles cherchent à donner des fonds nécessaires en faveur du développement économique local. Les politiques préférentielles constituent une économie de ressources importante au sens administratif dans la mesure où il suffit au gouvernement central de sélectionner quelques villes exemplaires et d'améliorer leur environnement économique en leur offrant un cadre de fonctionnement préférentiel à la place d'une aide fiscale ou financière.

Depuis la transition économique chinoise de 1979, les priorités du gouvernement central ont totalement changé. Alors que l'intervention de l'Etat devenait moins rigide dans l'imposition de son environnement stratégique, il commence à se consacrer au développement économique d'une manière très différente de celle de la période de l'économie centralisée planifiée. Par ailleurs, dès le début de la réforme économique du pays, le gouvernement chinois a poursuivi une stratégie discriminatoire qui favorise les régions côtières. C'est pourquoi nos trois grandes agglomérations métropolitaines sont toutes situées dans les zones côtières. En effet, la quasi-totalité des villes et régions ouvertes dans les années 1980 étaient situées dans les régions côtières qui jouissaient d'un traitement préférentiel tant en matière de taxes que d'investissements. Par exemple, des taux préférentiels de rétention des devises étrangères ont été accordés aux zones économiques spéciales (100%) et à certaines provinces côtières (50% pour le Guangdong et le Fujian), alors que les provinces de l'intérieur n'étaient autorisées à conserver que 25% de leurs revenus en devises (Koukai, 1997).

Cette stratégie préférentielle de développement, par son aspect discriminatoire, a permis aux villes côtières d'accélérer à leur niveau d'urbanisation par des taux d'investissement public élevés. Pendant les années 1980-1990, le gouvernement central était davantage préoccupé par la croissance économique du pays et l'amélioration du niveau de vie de la population, qui dépendaient fortement de l'augmentation de l'efficacité du capital plutôt que par les inégalités de revenus. Il y a des difficultés toujours plus grandes pour trouver les financements nécessaires à l'urbanisation des régions de l'intérieur. On a accepté la théorie du développement par capillarité (*trickle down*), selon laquelle les riches devraient être le moteur du développement, et que les coûts (de main-d'œuvre, de transaction, etc.) s'élèveraient dans la zone à forte croissance et inciteraient les entreprises à investir ailleurs (Sowell, 2012). A cet égard, les progrès économiques des régions côtières déborderaient naturellement sur les régions de l'intérieur. Par contre, depuis le début des années 1990, de plus en plus de capital des régions intérieures aboutissait dans les régions côtières où les retours sur investissements étaient beaucoup plus importants. En 1993, par exemple, le gouvernement central a contracté un prêt de cinq milliards de *Yuan* pour soutenir le développement des entreprises de villages et de bourgs désignés dans les régions intérieures. En un an, plus de 40 % de ces prêts avaient été détournés vers les régions côtières (Woo, 1999).

Comme cela était prévu, cette situation ne pouvait pas durer très longtemps, car les gouvernements locaux des provinces intérieures montraient leur mécontentement au gouvernement central. Ce dernier a finalement décidé de faire bénéficier la plupart des régions intérieures de certaines mesures préférentielles qui étaient jusque-là réservées aux provinces côtières. En 1991, le gouvernement central a autorisé toutes les unités au niveau provincial à conserver la même proportion de leurs revenus en devises, éliminant les privilèges sélectifs dont bénéficiaient plusieurs provinces. Les cinq Zones Economiques Spéciales continuaient cependant de conserver 100% de leurs revenus en devises. Plus généralement, la politique d'ouverture a été considérablement étendue pour inclure beaucoup de régions intérieures. En 1992, le gouvernement central ouvre 17 villes et districts frontaliers dans le Heilongjiang, en Mongolie intérieure, au Yunnan, au Guangxi, au Xinjiang et au Tibet. En juin 1992, Beijing a déclaré 17 autres villes ouvertes côtières de l'intérieur, leur permettant ainsi d'avoir des

relations économiques avec l'étranger dans des termes plus avantageux qu'auparavant.

Les effets véritables de ces politiques n'ont pas été aussi efficaces que prévus pour plusieurs raisons différentes. Tout d'abord, l'impact des politiques préférentielles prenant une base géographique est plus forte quand celles-ci ne concernent qu'un nombre limité de villes autour de trois agglomérations côtières, où les investissements sont précisément concentrés dans ces zones. Si le pays tout entier devient désormais une grande « zone spéciale », l'efficacité même de cette politique est remise en question. En fait, les propositions faites dans les années 1990 de supprimer les avantages réservés aux provinces côtières pour les offrir aux régions intérieures a provoqué un débat tant sur les aspects économiques que sur les domaines politiques. Ces propositions n'ont pas été retenues, parce que le gouvernement central ne voulait pas remettre en question les investissements étrangers déjà très présents dans les régions côtières. En fait, il semble que depuis 1993, le gouvernement chinois ait plutôt tendance à contrôler le nombre des Zones Economiques Spéciales. Alors que la plupart des provinces côtières était, pour des raisons historiques ou par dessein, connue par des partenaires commerciaux étrangers ; en revanche, la plupart des provinces de l'intérieur était isolée, ou bien leurs partenaires étrangers potentiels (les pays de l'ex-Union Soviétique) étaient dans l'incapacité d'offrir le capital et le savoir technologique nécessaires à leur croissance économique.

Enfin, le fait, que les régions bénéficient de politiques préférentielles en termes de fiscalité et d'investissement étranger, ne veut pas dire que les investisseurs vont s'engager, en l'absence d'infrastructures suffisantes et de main-d'œuvre qualifiée. Il faudrait que les incitations offertes dans les régions intérieures surpassent de beaucoup celles des régions côtières pour compenser leur faiblesse. En tout cas, toute tentative de suppression des avantages offerts aux régions côtières suscitait une opposition forte, et un tel changement est fort peu probable étant donné l'influence qu'exercent ces régions sur le gouvernement central. Par conséquent, dans la première période de la réforme économique chinoise, comme les villes autour des trois grandes agglomérations métropolitaines sont exclusivement situées dans les régions côtières du pays, elles ont bénéficié du double avantage à la fois financier et politique de la part du gouvernement central pour se développer.

Cette tendance a véritablement changé à partir de l'année 2000, année consacrée au développement des régions intérieures. En effet, beaucoup des propositions et requêtes faites au gouvernement central depuis ces quinze dernières années ont enfin été formulées. Un bureau pour le développement de l'ouest a été mis en place en 2000 par le Conseil des Affaires d'Etat⁶. Mais par rapport au changement de politique préférentielle de l'Etat, la réforme fiscale de 1994 a exercé un impact beaucoup plus important sur les modalités de financement public dans l'urbanisation chinoise. Les trois agglomérations, notamment l'agglomération de Beijing-Tianjin, ne comptent plus sur les avantages financiers et administratifs accordés par le gouvernement central pour financer leurs urbanisations. Dans les paragraphes suivants, nous aborderons les impacts de la réforme fiscale sur les finances publiques des villes chinoises dans les agglomérations métropolitaines.

B. La réforme des finances publiques de 1994-1995 et ses effets sur la capacité financière des gouvernements locaux

Parmi toutes les réformes institutionnelles menées par l'Etat chinois dans les années 1980-1990, la réforme fiscale qui a pris effet en 1994 se composait d'impacts importants pour la poursuite de la transition économique (Huchet et Wei, 1995). En effet, elle visait non seulement à moderniser un système d'imposition des entreprises, mais également à installer un nouveau type de hiérarchies financières entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. Malgré une hausse des recettes fiscales en 1994, les premiers résultats traduisent des résistances contre la mise en place de la réforme et des contradictions dans l'action modernisatrice de l'Etat central, notamment en ce qui concerne son rôle dans le financement public d'urbanisation. Cette réforme provoque une difficile remise en cause des pouvoirs financiers par les provinces depuis la transition économique chinoise.

⁶ Sept zones de développement économique et technologique auparavant choisies par les provinces (à Hefei, Zhengzhou, Xi'an, Chengdu et Kunming) relèvent désormais du centre. Le Bureau National de l'Administration Fiscale a annoncé qu'à partir de janvier 2000, les taux d'imposition pour les entreprises à capitaux étrangers seraient abaissés à 15 % dans ces zones.

a. Les nécessités de la réforme fiscale de 1994

L'ancien système mis en place en 1984 visait aux modifications intervenues dans la gestion des entreprises publiques, leur permettant de conserver les bénéfices de leurs activités au lieu d'en verser la totalité aux autorités administratives supérieures. Ce système avait pour objectif de stimuler l'activité productive et d'imposer strictement les entreprises. L'Etat se devait pourtant d'installer un système de taxation des bénéfices. Afin de permettre une politique de développement régional égalitariste avant la transition économique et de stimuler le développement industriel local, le gouvernement central a donné une autonomie financière qui variait selon les régions différentes. Ce système de partage des recettes fiscales permettait aux régions côtières de redistribuer une partie limitée de leurs recettes fiscales au gouvernement central.

Ce système a désormais rapidement modifié la relation fiscale entre l'Etat central et les gouvernements locaux. Selon Jin (2000), il y a eu une baisse constante des revenus du gouvernement central puisque la part des recettes rapportée au PIB est passée de près de 30% à la fin des années 1970 à 19% en 1994 (Jin, 2000). En effet, les finances publiques du gouvernement central ont beaucoup souffert des doubles comptabilités tenues par les gouvernements locaux (qui étaient seuls responsables de la levée des impôts), des réductions et des exonérations de taxes décidées par les gouvernements locaux, mais supportées par le gouvernement central, et de l'évasion fiscale estimée à environ 100 milliards de *Yuan* en 1993 (Far Ester Economic Review, 1993). Parce que les gouvernements locaux ont de manière plus rationnelle cherché à maximiser leur propre revenu budgétaire ; par l'intermédiaire d'un contrôle sur le système bancaire local, ils ont favorisé une allocation des ressources financières vers les investissements publics dans la construction d'infrastructures.

Enfin, l'ancien régime fiscal n'a pas contribué à une dynamique réelle de l'urbanisation chinoise. L'impôt a plutôt été utilisé comme un outil d'égalisation des différences économiques intra et inter-régionales, comme moyen de régulation de situations de déficit, voire au pire, comme un instrument d'enrichissement des gouvernements locaux. Ces derniers ont intérêt à aider les entreprises publiques dans leur région afin de garder une grande partie des recettes

fiscales dans leur propre poche. En tant que principaux contributeurs fiscaux locaux, ces entreprises ont essayé de négocier au mieux un profit après impôts, en fonction de leurs performances, ou des charges de crédit élevées, qu'elles ont contractées pour un investissement public contribuant à un relâchement de leur contrainte budgétaire (Hussain, Stern, 1991). En d'autres termes, les gouvernements locaux étaient en « coalition fiscale » avec les entreprises publiques de leur région. Ils avaient plus de motivations à s'engager dans l'investissement productif qui apporte plus de recettes fiscales. Il n'existait pas de stratégie véritable d'urbanisation proposée par un gouvernement local dans les années 1980, car la décentralisation fiscale était avant tout très favorable aux entreprises publiques locales, parce que les grands projets d'urbanisation ont généralement besoin des financements supplémentaires de la part du gouvernement central. Si ce dernier n'avait pas accordé suffisamment d'allocations budgétaires, les gouvernements locaux et ces entreprises publiques avaient peu d'intérêt d'investir dans un projet urbain avec une durée très longue et un montant de financement initial très élevé.

b. La centralisation fiscale et la décentralisation des dépenses

Sur le plan de la politique économique, le changement de secrétaire général du Parti, c'est-à-dire le départ de Zhao Ziyang, a signalé la fin de la politique de décentralisation fiscale des années 1980. Avec la réforme fiscale de 1994, le gouvernement central a voulu avant tout récupérer un certain nombre de prérogatives, notamment en matière de financement des entreprises publiques avec un contrôle plus fort du Ministre des Finances, afin de limiter l'autonomie financière des gouvernements locaux en matière d'investissements publics.

En 1995, la nouvelle loi de budget a eu à réaliser la mission la plus importante de réforme des finances publiques chinoises. Il a été interdit au gouvernement central d'emprunter à la Banque Centrale de Chine et de financer le déficit de son compte courant. En conséquence, la Banque Centrale devenait indépendante des gouvernements locaux mais pas le gouvernement central. En effet ce dernier pouvait rester chargé du financement du déficit dans son compte de capital à condition qu'il finance le déficit avec des obligations d'Etat. Il a également renforcé des contraintes budgétaires sur les gouvernements locaux. Les gouvernements locaux à tous les niveaux sont tenus d'avoir leurs budgets équilibrés. En outre, la loi du budget a strictement

interdit leurs émissions d'obligations sur le marché financier. Ces réformes ont considérablement réduit l'influence du gouvernement local sur la politique monétaire et sur les décisions d'allocation de crédit (Guérineau et Jeanneney, 2003). C'est une des raisons pour laquelle les contraintes budgétaires des gouvernements locaux sont devenues beaucoup plus dures depuis 1995. Pour assurer l'application de la loi du budget, un système d'audit indépendant a été également introduit. Par exemple, en 1996, l'Agence Nationale d'Audit a vérifié, pour la première fois, la mise en application du budget de l'Etat décidée par le Ministre des Finances. La réforme fiscale, ainsi que la mise en œuvre de la loi sur le budget, a rendu plus contraignant le budget des gouvernements locaux.

En résumé, l'effet de la réforme des finances publiques 1994-1995 le plus significatif reste certainement dans la répartition de l'autorité fiscale entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. Cela conduit, pour la première fois depuis la transition économique chinoise, à la création d'une double structure administrative responsable des impôts. Les impôts dits « d'intérêt national » qui visent à maintenir les équilibres macroéconomiques parviennent au gouvernement central et sont levés par les agences du Bureau Fiscal National dans les provinces. C'est le cas de la taxe à la consommation, de l'impôt sur les bénéfices des entreprises publiques gérées par les ministères centraux, de l'impôt sur le bénéfice des banques publiques et des institutions financières, des taxes commerciales. Les autres impôts sont soit du domaine exclusif des gouvernements locaux, comme les impôts sur le bénéfice des entreprises publiques locales gérées par les gouvernements locaux, les taxes sur l'immobilier, l'impôt sur les personnes physiques, les timbres fiscaux, les vignettes automobiles, les droits de succession, soit partagés avec le gouvernement central, comme la taxe sur la valeur ajoutée dont 75% revient à l'Etat central, et les taxes sur les transactions boursières. Un des principaux objectifs de la réforme fiscale est de progressivement augmenter la part de l'Etat central dans les recettes fiscales à hauteur de 60% alors qu'elle se situait autour de 41% avant 1994 (Shen et Zou, 2008).

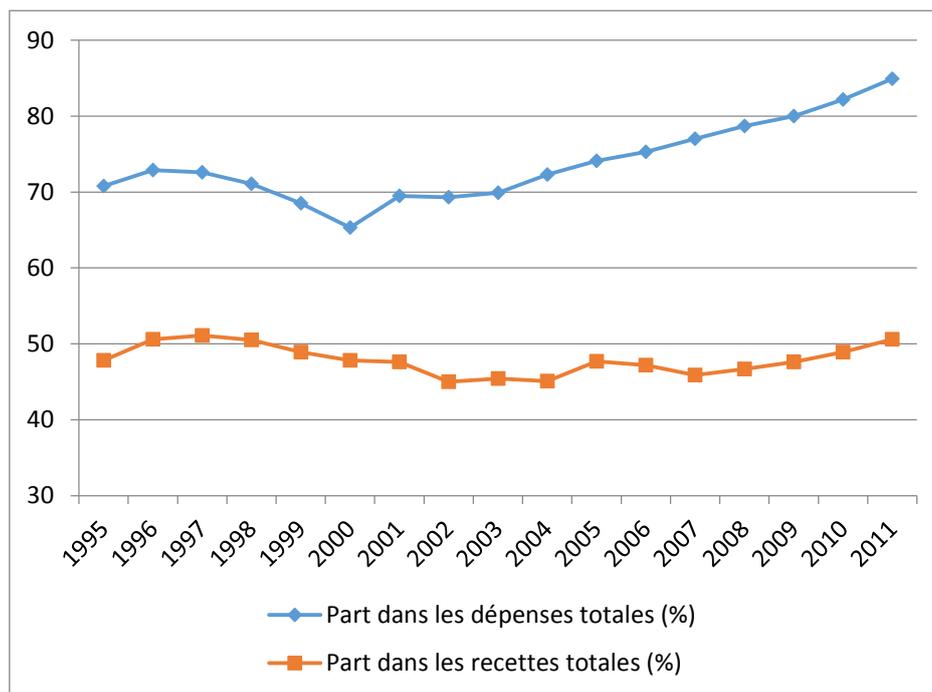
c. Les effets financiers de la réforme fiscale de 1994

La réforme fiscale de 1994 n'est pas parvenue à améliorer les relations intergouvernementales. Aux yeux de certains responsables locaux, il ne s'agissait que d'une nouvelle vague de mesures

destinées à permettre au gouvernement central de réaliser ses objectifs au détriment des gouvernements locaux. Ils mettent en avant le manque de rénovation dans le domaine des transferts du gouvernement central, par lesquels des centaines de subventions spéciales continuent à être attribuées au coup par coup et sans transparence, ce qui démotive les efforts budgétaires locaux. En fait le gouvernement central cherche à conserver le plus vaste contrôle possible afin de prélever des fonds sur les transferts vers les provinces qui de ce fait manquent de fonds pour se développer.

La désarticulation entre le gouvernement central et les gouvernements locaux révèle des déséquilibres fiscaux. Tout d'abord, la levée des impôts est centralisée : la réforme de 1994 n'a pas seulement entraîné un élargissement de la base fiscale mais aussi une grande centralisation des recettes. L'objectif de ce changement était en partie politique, le gouvernement central pouvait exercer son contrôle financier sur les gouvernements locaux en les maintenant dans un état de dépendance financière. En effet, le gouvernement central a ainsi levé entre 50% et 55% des recettes fiscales totales chaque année depuis 1994 (contre 33% en moyenne au cours de la décennie précédente), le reste étant aux gouvernements locaux. Le problème est que ces derniers ont assumé une part de plus en plus importante des dépenses publiques depuis le début des années 2000 (plus de 80% du total depuis 2009), sans qu'aucun changement ne soit apporté sur leurs moyens d'augmenter leurs recettes (graphique ci-dessous). Ce sont en effet les municipalités locales qui sont responsables de la fourniture des services publics et de la mise en œuvre des politiques sociales de l'Etat. Ainsi, en 2010, elles avaient à leur charge 88% des dépenses liées aux services publics généraux et plus de 90% des dépenses dédiées à l'éducation, la santé, la protection de l'environnement ou aux prestations sociales.

Graphique 3 : Part des gouvernements locaux dans le budget national chinois



Source : BNS, 2014.

En effet, le gouvernement central est intervenu sur les règles de répartition des recettes fiscales, mais n'a pas touché à l'affectation des dépenses. Aussi, la réforme a accru le déséquilibre en imposant une pression fiscale plus importante sur les gouvernements locaux. Ces pressions sont d'autant plus intenses dans le secteur rural et dans les régions pauvres. D'autre part, les réformes n'ont pas abordé la question des financements extrabudgétaires et non budgétés collectés et gérés par les gouvernements locaux. Après la réforme fiscale de 1994, il semble que ces problèmes se soient aggravés. A mesure que les réformes avançaient, les dépenses ont été déléguées aux gouvernements locaux. Deux postes de dépenses ont augmenté rapidement : le financement de la protection sociale (retraites, indemnités de chômage, indemnités d'incapacité, salaire minimum) et les dépenses d'investissements public. Ces dernières sont vastes en raison de la nécessité de construire de nouvelles infrastructures en faveur de l'urbanisation, de remplacer ou de reconstruire des infrastructures anciennes. Dans les zones industrielles anciennes, les gouvernements locaux ont également dû prendre en charge les dépenses sociales par les entreprises publiques : le logement, les services médicaux, l'éducation et les retraites. Jusqu'à ce que la réforme de 1994 délègue aux autorités locales la gestion de leurs propres impôts (taxes commerciales, impôts sur les revenus des particuliers et les profits des entreprises),

celles-ci possédaient peu de recettes qui ne soient pas limitées à des répartitions négociées avec le gouvernement central. Cependant, même après la réforme fiscale de 1994, les autorités locales n'ont pas pu régler les taux ou modifier l'assiette fiscale, et elles n'ont plus pu introduire de nouvelles taxations.

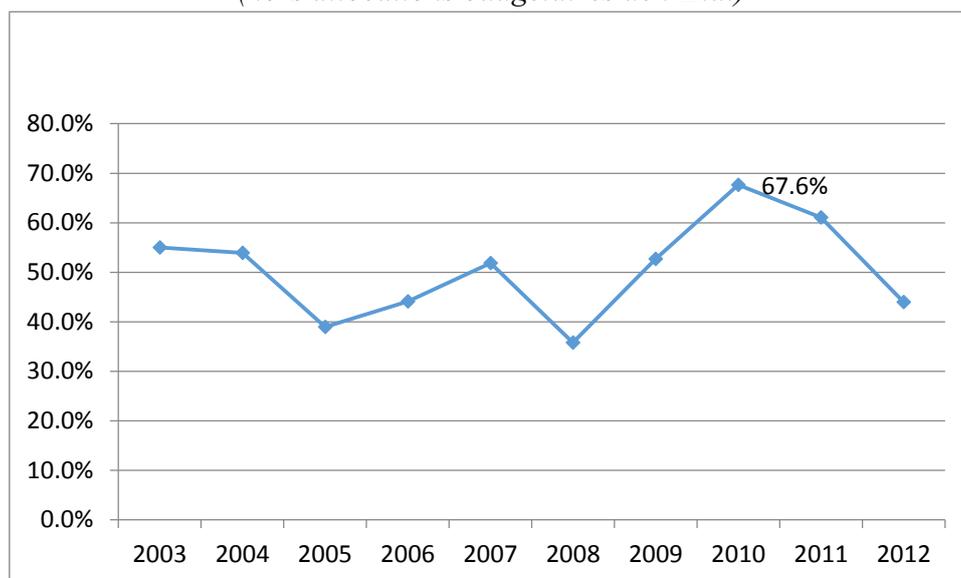
En fait, l'approche chinoise de la réforme budgétaire intergouvernementale est jusqu'à aujourd'hui plus avantageuse pour le gouvernement central. Il en résulte une division croissante entre les recettes et les dépenses pour les gouvernements locaux. Les provinces et les villes ont donc à leur charge d'importantes dépenses – offre de services publics, exécution de politiques sociales, développement des villes et des infrastructures – en bénéficiant de pouvoirs limités pour lever leurs propres impôts et sans en avoir le droit, selon la loi du budget de 1995. Face à cette contradiction, d'une part, la pression accrue qui s'exerçait sur les budgets locaux, le gouvernement central a accordé tacitement et souvent encouragé des solutions locales indépendantes et autonomes. Peu à peu, les ressources extrabudgétaires à tous les niveaux de l'administration sont devenues beaucoup plus importantes que celles inscrites dans le budget national (Wong, 1998). D'autre part, les gouvernements ont trouvé d'autres moyens pour couvrir leurs besoins de financement : via des ressources propres non prévues par le budget – essentiellement les ventes de terrains – et via un recours à l'endettement en dehors de tout cadre légal⁷.

Dans le climat de plus en plus libéral des années 1980-1990, beaucoup d'autorités locales ont favorisé le développement d'entreprises publiques locales pour accroître la base de leurs recettes. Mais suite à la réforme des finances publiques de 1994-1995 et la restructuration des entreprises publiques, Beijing a mis en place une gestion renforcée de leurs activités par la politique de promotion des secteurs industriels stratégiques ainsi qu'une récupération des pouvoirs de gestion financière des entreprises dépendant des ministères centraux. Par conséquent, presque tous les gouvernements locaux, y compris les autorités des arrondissements urbains et des villages, ont cherché à lever des fonds localement. Ils sont aussi propriétaires d'actifs importants : les terrains. Les ventes de terrains (ou plutôt de droits

⁷ En fait, les deux moyens sont étroitement liés. Nous reviendrons sur ce point dans la section concernant les plateformes de financement des gouvernements locaux.

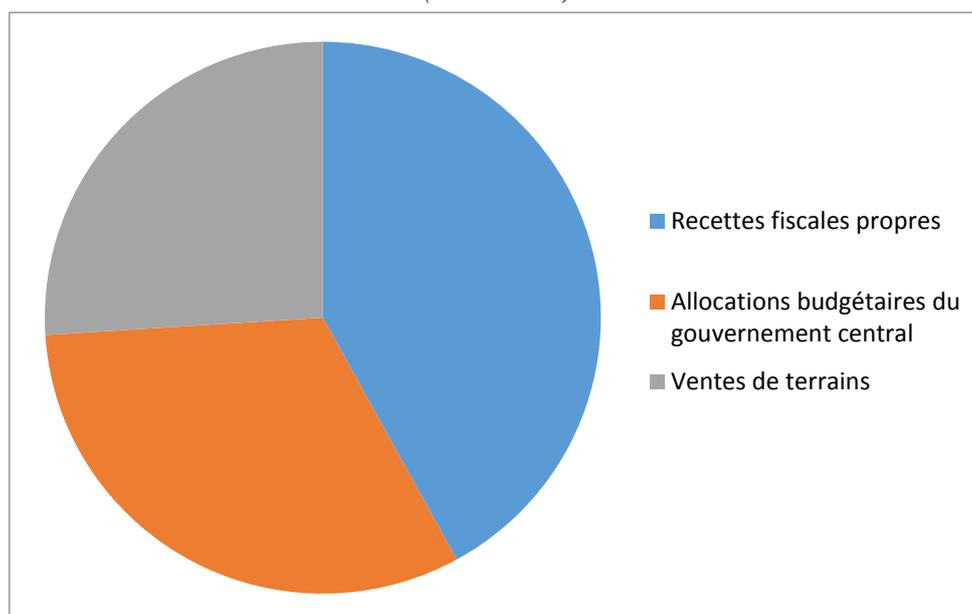
d'utilisation des sols) aux promoteurs immobiliers constituent une importante source de financement, qui s'est accrue dans les années 2000 (voir le graphique ci-dessous). Limités par des contraintes juridiques sur la vente des actifs, les gouvernements locaux ont voulu s'en servir comme garantie pour obtenir des prêts bancaires.

Graphique 4 : Part de revenus liée aux ventes de terrains dans les recettes fiscales locales (hors allocations budgétaires de l'Etat)



Source : BNS, 2015.

Graphique 5 : Sources de financement des gouvernements locaux en 2011 (hors dette)



Sources : BNS, 2013.

Même si nous prenons en compte les allocations budgétaires de l'Etat dans les finances publiques locales, la contribution fiscale des ventes de terrains reste toujours très importante. En 2011 par exemple, on pouvait estimer les revenus totaux – hors dette – des gouvernements locaux à 12 500 milliards de *Yuan*, soit 27 % du PIB, en les décomposant de la façon suivante : recettes fiscales propres pour 42 %, allocations budgétaires du gouvernement central pour 32 % et ventes de terrains pour 26 %.

II. La captation de la plus-value foncière, principal outil de financement de l'urbanisation chinoise

La dépendance financière accrue vis-à-vis des ventes de terrains a complètement changé la structure des finances publiques locales. Si les gains des ventes de terrains sont tellement importants pour financer les investissements d'infrastructures et les prestations de services publics, les gouvernements locaux ont une incitation forte à encourager les hausses de prix sur le marché foncier (Mylène 2013). Par ailleurs, le corollaire à l'absence de transparence et de règles légales encadrant les ventes de terrains, est hors de contrôle des autorités centrales. La même chose peut être constatée concernant le recours à l'endettement. Comme nous en avons parlé précédemment, les gouvernements locaux ont interdiction de s'endetter directement sur le marché obligataire chinois. Depuis 2011, dix gouvernements locaux (Shanghai, Zhejiang, Guangdong, Shenzhen, Jiangsu, Shandong, Beijing, Jiangxi, Ningxia, et Qingdao) ont été autorisés d'émettre leurs propres titres d'obligation au nom d'administrations locales bénéficiaires, mais les montants restent modestes. Par conséquent, la majorité parmi eux se sont tournés vers une autre approche de financement : la captation de la plus-value foncière, pour maintenir leur bilan budgétaire équilibré.

A. La captation de la plus-value foncière

Le foncier joue depuis longtemps un rôle important dans le financement de l'infrastructure urbaine. Des villes dans les pays développés comme New-York, Londres ou Paris en ont fait une composante importante du financement de leurs infrastructures urbaines (Hui, Ho et Ho,

2004), en produisant des recettes nombreuses immédiates, qui permettent notamment de réduire leur dépendance financière vis-à-vis de l'endettement public. L'utilisation des différents outils de financement par le foncier paraît bien adaptée aux villes chinoises qui connaissent une croissance urbaine particulièrement rapide. En effet, le financement d'une partie des investissements urbains par la valorisation du foncier produit un grand intérêt en Chine notamment pour les gouvernements locaux. Compte tenu des difficultés financières à la suite des réformes économiques (la réforme fiscale de 1994, la réforme budgétaire de 1995 et la restructuration des entreprises publiques des années 1990), les gouvernements locaux se sont tous très engagés dans ce mode de financement. Celui-ci s'avère totalement légitime (capter la plus-value par les investissements publics) et constitue un mode de financement très efficace dans des villes chinoises à croissance spatiale forte et régulière.

a. Définition

Il importe de fournir une définition claire de la Captation de la Plus-Value Foncière (CPVF, en anglais : *land value capture*) dans le contexte chinois, car elle se présente de diverses façons. Comme son nom l'indique, la CPVF consiste non seulement à capter, d'une façon ou d'une autre, la hausse de la valeur foncière, mais surtout à financer les infrastructures urbaines. Cette hausse de la valeur foncière est-elle mesurée selon un ensemble de facteurs, ou bien seulement en fonction de l'accessibilité accrue générée par une amélioration des infrastructures urbaines ? Si l'on établit que la CPVF désigne la valeur générée par l'amélioration de l'infrastructure urbaine, cette définition correspond mieux au contexte chinois. En Chine, la finance de la captation de la plus-value foncière consiste à financer les infrastructures urbaines par la plus-value foncière. Elle s'agit d'un mécanisme de développement urbain qui repose sur deux leviers d'actions : la réglementation juridique et l'investissement public. La CPVF consiste en une méthode innovante de collaboration entre les secteurs public et privé visant à répartir aussi bien les risques que les bénéfices d'une opération d'aménagement entre tous les partenaires (Andelson, 2000). Dans les pays développés, c'est une solution gagnant-gagnant dans la mesure où elle offre des opportunités de développement aux entreprises privées et qu'elle constitue aussi une source de financement pour les autorités locales qui peuvent ensuite réinvestir

localement. En Chine, elle s'appuie notamment sur une coalition financière entre les gouvernements locaux, les banques publiques et les promoteurs immobiliers privés.

b. Fonctionnement de cette captation

En général, une CPVF est constatée quand certaines décisions publiques entraînent des externalités positives qui profitent de manière indue à des bénéficiaires privés. Par exemple, le développement d'une nouvelle ligne de métro entraîne une plus-value des terrains qui se trouvent à proximité des stations de métro dans la mesure où leur accessibilité se trouve renforcée par la présence de l'infrastructure publique. Dans cette situation, le propriétaire du terrain anticipera une hausse systématique de la valeur de son actif, sans qu'il n'ait rien eu à faire. La CPVF consiste précisément à capter les externalités positives ainsi créées afin de pouvoir financer l'urbanisation en réalisant les investissements publics nécessaires. La CPVF repose sur quatre étapes constituant un cycle de développement urbain.

1. Le changement d'usage des terrains par un projet d'urbanisation

Cette première étape correspond à une impulsion initiale donnée par les autorités locales. Elle passe par deux grands leviers publics, le levier juridique et le levier financier, qui visent à attirer l'investissement privé. Le levier juridique peut consister en un transfert des terres rurales constructibles à vocation commerciale et accorder un permis de construire ou d'entreprendre au promoteur immobilier privé : un terrain peut ainsi passer de « rural constructible » à « commercial constructible » via un changement d'usage dans le cas chinois. Ce changement de statut juridique crée une opportunité concernant le terrain qui peut générer plus de valeur foncière. Par exemple, en zone urbaine périphérique, si un champ est transformé en centre commercial, la valeur financière des actifs immobiliers vendus sur ce terrain augmentera, ce qui augmente du même coup sa valeur foncière d'une manière spectaculaire. L'autre levier d'intervention publique est celui de l'investissement d'infrastructure urbaine : si un investissement public est réalisé dans une certaine zone, cela peut la rendre attirante pour les investisseurs privés. Par exemple, si une opération de rénovation urbaine est lancée dans un quartier, la qualité de vie globale de ce dernier augmente, ce qui augmente également le prix

immobilier et peut attirer plus de promoteurs immobiliers, qui tirent profit de l'investissement public. C'est en cela qu'il y a « création ex nihilo de valeur » (la création de la valeur à partir de rien).

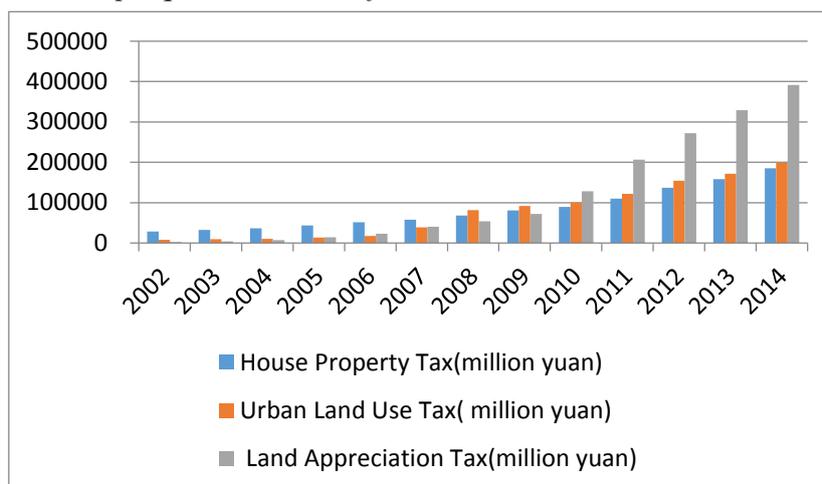
2. La réalisation de la valeur

Dans un deuxième temps, la valeur est créée ex nihilo, c'est-à-dire que les acteurs privés, principalement le promoteur immobilier, réalisent un investissement (effet levier de l'investissement public ou de la décision publique) qui est réellement transformé en valeur financière : le promoteur immobilier parvient à vendre ses appartements et réalise un bénéfice par rapport au prix d'achat initial des terrains. En Chine, il existe un grand nombre d'entreprises publiques qui participent au développement immobilier des villes, car étant donné l'investissement public, cela leur permet de réaliser une forte plus-value sur cette opération.

3. La captation de la valeur

Grâce au mécanisme de la CPVF, le gouvernement local et les promoteurs immobiliers publics et privés passent un accord avant d'utiliser le levier juridique ou d'investissement, ce qui permet d'organiser une nouvelle coalition financière en amont afin de partager la plus-value foncière créée. Il existe une diversité de mécanismes pour cela : la fixation d'une redevance de l'entreprise pour le gouvernement local, la taxe sur la transaction foncière, la cession de terrains à l'entreprise immobilière, etc. En Chine, les recettes fiscales locales liées à la CPVF s'appuient principalement sur les taxes sur 1) l'utilisation des terrains urbains, 2) la propriété foncière, 3) la plus-value foncière. Parmi ces trois taxes foncières, la troisième a connu une forte hausse depuis 2009.

Graphique 6 : Recettes fiscales locales liées à la CPVF



Sources : BNS, 2014

4. Le recyclage de la valeur

Les ressources issues de la captation de la plus-value foncière servent ensuite des projets d'urbanisation locale : soit ces ressources sont affectées au remboursement des investissements publics réalisés en amont, soit elles sont réinvesties dans d'autres projets, par exemple la construction de logements sociaux, la réalisation d'une nouvelle ligne de métro, etc. Cela permet de relancer un nouveau cycle de la CPVF.

c. Les méthodes de captation

Dans le cadre de notre analyse sur l'agglomération de Beijing-Tianjin, la CPVF désigne la hausse de la valeur des terrains et des propriétés immobilières situés autour des grandes métropoles. Cette hausse découle généralement du service de transports collectifs (métro, tramway et train interrégional). Ici, nous mettons l'accent sur le financement par la CPVF destiné au transport collectif, qui représente un besoin important des grandes villes chinoises de la région. Une telle application de la CPVF ne signifie pas que d'autres formes de production de plus-value foncière ne peuvent pas agir parallèlement à la hausse de la CPVF liée au transport collectif. En effet, la hausse associée à la délivrance de permis de planification ou d'intensification de l'utilisation des terrains peut générer des fonds supplémentaires et des avantages collectifs urbains. Cette définition donne lieu à deux types généraux de méthodes de CPVF : celle basée sur le développement immobilier et celle basée sur la fiscalité.

1. Les mesures basées sur le développement immobilier

Les principales caractéristiques des méthodes fondées sur le développement immobilier sont décrites par les points ci-dessous : 1) elles permettent de recueillir des fonds d'investissement initial beaucoup plus importants que n'importe quelle solution sur la fiscalité à l'heure actuelle. 2) elles associent directement au projet d'urbanisation les apports au titre du financement par la CPVF, ce qui génère des profits accrus, et, de plus, ce lien direct s'avère intéressant pour les promoteurs immobiliers.

Les gains réalisés par la CPVF doivent être convenus le plus rapidement possible. En effet, les apports les plus importants sont réalisés durant les premières étapes du processus d'urbanisation, avant le transfert de propriété ou de droit d'usage des terrains. Tous les apports convenus à cette étape-ci peuvent être comptabilisés dans le cadre du processus d'aménagement urbain. A mesure que le temps passe et que le degré de certitude augmente, la valeur baisse, car les promoteurs prévoient des hausses de la valeur foncière autour des nouvelles constructions urbaines. Ainsi, la CPVF doit être assurée avant d'établir l'emplacement de la ligne et des stations de métro. Il existe rarement une insuffisance du financement public relativement à un projet particulier reconnu par le secteur privé. En général, le projet d'urbanisation des grandes villes chinoises représente une vraie opportunité d'investissement immobilier pour les acteurs privés. Si les propriétaires fonciers et les promoteurs immobiliers pensent que les nouvelles constructions urbaines seront totalement financées par le secteur public, ils seront motivés de participer à l'investissement immobilier par l'entremise de gains liés à la CPVF. Cependant, s'ils croient que le secteur public hésite à financer complètement le projet d'urbanisation et que le seul moyen d'assurer des profits accrus consiste à le financer conjointement avec les promoteurs immobiliers privés, ils seront moins motivés à participer.

En Chine, les méthodes fondées sur le développement immobilier sont jusqu'à présent perçues comme offrant plus d'avantages que les solutions basées sur la fiscalité. Du fait que le système fiscal chinois n'était pas très performant concernant le recueil des impôts fonciers chez les particuliers au début des années 2000, ces méthodes permettent de coordonner les intérêts de tous les participants. Du point de vue des autorités municipales ou locales, elles offrent une

nouvelle source de financement qui s'ajoute à celui du secteur public. De plus, elles permettent de se montrer financièrement responsables aux yeux des gouvernements locaux, car elles donnent l'impression à la population concernée que le gouvernement local est à la recherche de sources de financement de rechange qui ne reposent pas sur une hausse des impôts.

Il existe deux types de méthodes fondées sur le développement immobilier : celle où le fournisseur de services du transport collectif participe directement au développement immobilier et celle où le fournisseur travaille en partenariat avec l'industrie du développement immobilier, sans participer directement aux activités. Dans la première catégorie, on retrouve les méthodes adoptées par la *Beijing Mass Transit Railway Operation Corporation Limited* (Beijing MTR), ainsi que celles appliquées dans le cadre du projet TGV chinois. Ces exemples sont décrits en détail ci-dessous.

La Beijing MTR est une entreprise publique détenue 100% par le gouvernement municipal de Beijing. Ce dernier confère à la Beijing MTR des droits exclusifs sur les fonciers d'une durée de 70 ans contrôlés par l'État et des droits d'aménagement des stations et des droits sur les terrains adjacents. Les autorités locales subdivisent les grandes zones urbaines autour des lignes de métros en petites parcelles qui sont offertes aux promoteurs privés dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle. Les prix montrent l'accroissement de la valeur foncière attribuable à la proximité de la station de métro. La construction des nouvelles lignes est majoritairement financée par le gouvernement local et les entreprises publiques locales. Celle-ci résulte en grande partie du succès du développement immobilier qui découle de l'accessibilité rendue possible par le transport collectif.

La TGV de Beijing-Tianjin une ligne de 114 km de long reliant les deux grandes villes. Conçue pour être parcourue à une vitesse maximale de 350 km/h, elle est en service commercial depuis le 1^{er} août 2008. La construction de cette ligne ferrée est financée par la *China Railway Corporation* qui gère tout le réseau ferré de Chine, sous la tutelle du Ministère du Transport chinois. En effet, la *China Railway Corporation*⁸ utilise des modèles de captation de la valeur

⁸ Elle a été créée en 2013 en remplacement du Ministère des Voies Ferrées.

foncière pour financer le transport ferré et dégager des bénéfices. Son approche est différente de celle de Hong Kong parce que la *China Railway Corporation* ne sert pas seulement pour construire des réseaux ferrés, mais aussi pour établir de nouvelles villes sur des terrains en friche. Pour stimuler la croissance économique et améliorer les réseaux ferroviaires chinois, elle a créé de nouvelles sources de revenus et de nouvelles approches telles que des partenariats stratégiques comme par exemple, l'aménagement des centres commerciaux urbains au-dessus des stations terminales des systèmes sur rail urbains et à l'intérieur de celles-ci. La *China Railway Corporation* prend part à des projets ferrés qui, en plus d'assurer des services de transport, améliorent le milieu urbain. Cette société utilise également un programme de réajustement foncier qui consiste à réserver des terrains pour le chemin de fer en substituant des terrains acquis au préalable par les gouvernements locaux dans une zone d'urbanisation planifiée.

Au total, en partenariat avec les entreprises publiques de la construction, les autorités locales chinoises participent activement à l'application de méthodes fondées sur le développement immobilier. Elles auront une maîtrise plus directe et obtiendront des intérêts potentiellement plus importants. Cependant, ces méthodes exigent de l'expérience et de l'expertise en matière de développement immobilier, car les risques commerciaux peuvent être grands, mais on peut les limiter en embauchant les bons employés ou en faisant appel à des experts appropriés. Toutefois, en ce qui concerne le projet de TGV chinois et de métro à Beijing, où tout le terrain appartenait à l'Etat, le coût du transport a dépassé de loin les prévisions et l'urbanisation projetée a pris beaucoup plus de temps que prévu.

Habituellement, les autorités responsables du transport collectif ne sont pas prêtes à assumer le rôle de promoteur et des problèmes surviennent à l'égard des risques et des fonds publics. La constitution de réserves foncières est potentiellement attrayante, mais elle comporte un profil de risque/rémunération important qui correspond difficilement au secteur public. En effet, on observe plutôt que la participation active dans l'industrie du développement immobilier ne fait pas partie du rôle du secteur public, mais la situation change si l'autorité responsable du transport est propriétaire du terrain entourant la ligne. Dans ce cas, l'autorité peut être bien placée pour participer au développement immobilier et conclure des partenariats de

développement conjoint. Comme il est indiqué plus haut, ces risques doivent faire l'objet d'une évaluation attentive et, s'il y a lieu, ils doivent être réduits de manière à limiter au minimum l'exposition des autorités publiques.

C'est pourquoi nous constatons souvent qu'en Chine, l'application de méthodes de CPVF fondées sur le développement immobilier repose sur la conclusion volontaire d'un partenariat avec le secteur privé où chaque partenaire comprend les activités de l'autre et accepte de partager l'avantage mutuel. Cet avantage découle du fait que les autorités publiques locales sont à l'origine de la hausse de la valeur en raison de l'amélioration d'infrastructures urbaines (eau, électricité, transport commun, etc.), tandis que le propriétaire foncier/promoteur est propriétaire du terrain et des droits d'utilisation du sol. Les parties sont interdépendantes. Est alors formé un partenariat volontaire où la nouvelle valeur créée par la situation est équitablement distribuée entre le propriétaire foncier/promoteur immobilier et le fournisseur (les autorités locales) pour aider à générer la situation qui produira la valeur. Des ententes relatives à la forme appropriée d'apport du secteur privé sont négociées en fonction des caractéristiques du projet d'urbanisation et des liaisons assurées par les constructions d'infrastructures. L'avantage des méthodes de CPVF fondées sur le développement volontaire est qu'elles exigent moins de fonds publics et qu'elles s'appliquent à l'industrie de la construction. Cependant, elles fonctionnent uniquement lorsque le secteur privé a constaté que les constructions d'infrastructure urbaine peuvent être garanties par des autorités publiques.

2. Les mesures fiscales

La deuxième application de la CPVF s'appuie sur les mesures fiscales qui permettent de capter la plus-value découlant d'une accessibilité accrue au moyen de différentes formes de taxes ou de prélèvements à l'égard des projets d'aménagement achevés. Ces prélèvements peuvent être appliqués à des projets en cours de réalisation au nom de différentes taxes, mais cela est plus difficile. En Chine, ils prennent essentiellement les formes suivantes : taxe d'habitation pour la résidence secondaire, frais d'aménagement urbain, taxes sur la réévaluation d'actifs immobiliers. Ces méthodes exigent habituellement l'adoption de nouvelles lois fiscales et des mesures de prélèvement concrètes. Malheureusement, ces mesures peuvent être impopulaires

auprès du secteur privé. Chez des promoteurs immobiliers, il est déjà arrivé qu'elles entraînent l'élimination ou la déviation des travaux d'aménagement urbain dans les zones faisant l'objet de l'imposition⁹. Pour les acheteurs privés, ils cherchent à répartir les actifs immobiliers parmi les membres de leur famille afin d'échapper à l'impôt sur les résidences secondaires.

En outre, ces mesures peuvent également s'avérer des instruments inefficaces et contre l'approche du développement immobilier selon laquelle nous essayons de créer de la valeur là où il n'y en a pas. Elles peuvent faire en sorte que d'importantes hausses de la valeur soient manquées, car elles tiennent compte des tarifs de l'impôt fixe. En d'autres termes, ces mesures risquent d'exercer un impact négatif sur le développement immobilier ou de favoriser des projets dans les secteurs plus rentables d'une ville, au détriment des zones plus pauvres et moins urbanisées. Par exemple, lorsque des districts d'impôt sont établis autour d'un monument historique de Beijing pour capter la hausse de la valeur, les promoteurs vont hésiter à réaliser leurs plans, font dévier leurs efforts vers d'autres zones où l'imposition ne s'applique pas ou construisent juste en dehors de la limite d'imposition. Mais ces méthodes peuvent être utilisées de manière efficace et elles ont été appliquées avec succès dans le monde. Les systèmes basés sur la fiscalité sont des instruments imprécis qui n'établissent pas de lien direct avec les personnes qui réalisent les gains directs. Cela signifie qu'il est plus difficile d'établir la chaîne de valeur entre les payeurs et les bénéficiaires, ce qui peut rendre plus complexe l'application des mesures fiscales. Depuis 2010, le gouvernement central chinois a essayé de mettre en place un impôt foncier et d'aménagement urbain, mais, jusqu'à présent, sans succès. Actuellement, certaines autorités locales essaient de mettre en place un prélèvement municipal pour les infrastructures urbaines.

Bien entendu, il est souhaitable de combiner les méthodes, mais il est souvent plus facile de le dire que de le faire. Par exemple, il serait tout à fait possible et approprié d'adopter les deux approches de CPVF tout en ayant recours à un prélèvement fiscal et à des frais d'aménagement urbain en même temps. Cependant, il faut tenir compte d'un principe clé selon lequel le financement par CPVF découlant de la plus-value générée par l'urbanisation ne peut être capté

⁹ C'est souvent le cas dans certains quartiers historiques de Beijing et de Tianjin.

qu'une seule fois. Il doit être clairement établi que n'importe quels autres prélèvements ou taxes sont associés à d'autres avantages ou visent des financements d'urbanisation ou de services publics locaux, etc. Le quartier de Sanlitun (un des quartiers commercial et de loisir de Beijing) en est un excellent exemple : on y retrouve des versements volontaires directs ainsi que des taxes ou frais axés sur la zone (prélèvement communautaire de la protection des monuments historiques) qui contribuent au financement du projet de rénovation. Le milieu des affaires s'est également montré largement favorable à ces taxes axées sur la zone spéciale.

Dans le contexte chinois actuel, il est intéressant de noter que, dans le cadre de la stratégie d'investissement urbain, les gouvernements ont commencé à combiner des méthodes en optimisant l'utilisation des actifs en adoptant une approche fondée sur le développement immobilier et en imposant des frais d'aménagement par des municipalités locales.

d. La contribution de la CPVF aux finances publiques locales

La CPVF permet d'optimiser la gestion des ressources financières locales en s'appuyant en partie sur l'investissement public pour jouer des effets levier et faire participer des fonds privés. C'est une forme de partenariat public-privé innovant. Cet instrument permet à un gouvernement local d'agir lorsqu'il manque de ressources financières. Pour le partenaire privé (principalement les promoteurs immobiliers), la CPVF représente une opportunité dans la mesure où l'action publique ouvre une marge de manœuvre : soit il s'agit d'un feu vert juridique intéressant d'un point de vue financier, soit la sécurisation d'un projet d'investissement par un partage du risque via l'investissement public. Le partenaire privé peut en effet être hésitant à se lancer seul dans une opération et l'engagement du secteur public constitue une assurance forte. Pour les partenaires privés chinois, les projets publics comportent en général moins de risques étant donné la stabilité et les garanties des institutions publiques.

La CPVF n'est pas forcément applicable à toutes les villes chinoises et devra surmonter des problèmes pour se diffuser avec succès. La première limite de ce mécanisme est qu'il nécessite qu'il y ait création de valeur, c'est-à-dire une plus-value foncière fondée sur le développement de l'urbanisation. En effet, tout le bénéfice de la CPVF dépend de la capacité à valoriser les

externalités positives qui seront produites suites à l’urbanisation initiée par les autorités locales. Plus cette urbanisation est réussie et plus la plus-value foncière sera capturée et l’instrument fiscal efficace. Si les externalités futures sont mal estimées auprès du secteur privé, il y a un manque à gagner du public. Si elles sont surestimées, elles risquent de générer des bulles immobilières par une incitation trop forte du secteur privé par un important effet levier. Plusieurs méthodes de la CPVF peuvent être employées pour tenter de s’approcher au plus près d’une stratégie financière optimale. Depuis quelques années, les mesures fiscales qui consistent à prélever un certain pourcentage des bénéfices réalisés sur le commerce immobilier sont assez intéressantes. En tout cas, la CPVF est un instrument financier facilement adaptable auprès des gouvernements locaux chinois et fait davantage figure de principe d’action publique aux multiples formes dans différentes villes chinoises de l’agglomération de Beijing-Tianjin.

B. Les outils utilisés pour capter la plus-value foncière

Dans les littératures économiques, le périmètre de définition des outils de CPVF varie selon les auteurs et leur angle d’approche de la question, et leur classement en grandes catégories est également variable. En pratique, les outils peuvent être classés entre « instruments basés sur le développement » (aménagement – promotion immobilière, y compris redéveloppement) d’une part, et « fiscalité » d’autre part (Morris-Suzuki, 2015). Nous nous focaliserons uniquement sur les instruments directs pouvant générer des revenus ponctuels ou récurrents en fonction de la manière dont ils sont utilisés comme la vente des terrains ou le transfert des droits d’utilisation du sol.

a. La vente de terrains publics

La vente de terrains par l’Etat est une pratique très répandue en Chine, qui est utilisée également par les gouvernements locaux chinois selon le cadre législatif national spécial¹⁰. Parce qu’elle permet de capter une grande partie de la plus-value foncière liée au développement urbain pour financer des prestations de services publics (infrastructure, éducation, logement social, etc.), en

¹⁰ En Chine, seuls les droits à construire sont vendus, la terre restant formellement propriété de l’Etat.

revendant ou louant une partie aux acteurs privés par la suite. En pratique, il s'agit donc d'utiliser le terrain public urbain ou rural à vocation commerciale comme un outil de financement et de mise en œuvre des politiques publiques, à travers la vente des terrains et bâtiments publics non utilisés (qui souvent constituent un coût pour le gouvernement local). Ensuite, la location immobilière après la construction peut constituer une variante permettant de générer des revenus récurrents. Enfin, la valeur potentielle de la vente de terrains peut également permettre d'anticiper les revenus en utilisant le foncier comme garantie d'emprunt bancaire.

Le foncier peut être vendu préalablement à son développement, une fois mis sur le marché¹¹, construit, ou conservé dans le patrimoine public et loué sous forme de produit immobilier. Le risque, le coût et le potentiel de captation de plus-value foncière augmentent avec le degré de participation du gouvernement local. Il est donc indispensable pour le gouvernement local de disposer d'un savoir-faire public en matière de gestion foncière, immobilière (location) et de planification urbaine. Une bonne planification de l'usage futur des terrains est notamment indispensable pour éviter des portages financiers coûteux. Une anticipation sérieuse de l'état du marché au moment de la revente est également indispensable pour contenir le risque commercial. Cette expertise peut utilement être mutualisée au travers d'une entité publique spécialisée regroupant d'autres investisseurs publics, et capitalisée au sein de structures opérationnelles spécifiques de type aménageurs urbains, comme les plateformes de financement des gouvernements locaux (PFGL) - Local Government Financing Platform¹². Dans chaque ville chinoise, on trouve en général un plan d'urbanisation qui oriente la valorisation foncière sur les territoires stratégiques et une certaine flexibilité dans les paramètres d'aménagement urbain (usages, densités, etc.) qui visent à optimiser la valorisation foncière. En cas d'acquisition ou d'utilisation de terres agricoles, un processus de compensation des propriétaires/usagers initiaux permet d'éviter des conflits coûteux politiquement mais aussi financièrement. Dans le même ordre d'idée, l'ensemble des institutions impliquées dans le

¹¹ Depuis 2004, afin de limiter les phénomènes de corruption, une loi oblige à ce que les transactions visant à transférer des droits d'utilisation du sol se fassent sur le marché, et non plus par des négociations s'effectuant directement auprès des collectivités.

¹² Nous reviendrons sur le rôle des PFGL dans la section suivante.

processus de valorisation doit y trouver son intérêt pour éviter des blocages institutionnels (Li, 2009).

Dans l'agglomération de Beijing-Tianjin, la vente de terrains publics décrite ci-dessous prend généralement la forme d'un partenariat avec des entreprises publiques et des acteurs privés pour le développement immobilier et urbain des territoires. Le partenaire public-privé apporte le foncier, peut modifier les règles d'urbanisme, et éventuellement participer à l'effort d'investissement, et est rémunéré par une participation des acteurs publics aux bénéfices (à la revente ou location des produits immobiliers). Le partenaire privé (principalement le promoteur immobilier) investit ses capitaux dans l'opération et assure la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement et/ou de la promotion immobilière. Il bénéficie également de l'expertise publique en matière de construction d'infrastructure (train, aéroport, métro par exemple). La mise en œuvre de cette modalité de financement implique l'existence d'un cadre réglementaire adapté, qui autorise et sécurise notamment ce type de partenariat. Son avantage majeur relève du partage des risques et des bénéfices entre le public et le privé. La convergence d'intérêts entre les diverses instances publiques impliquées, l'existence de partenaires privés compétents et intéressés, et l'accès à des modes de financement adaptés, constituent des facteurs-clés de réussite de l'urbanisation chinoise notamment dans l'agglomération de Beijing-Tianjin.

b. La vente et le transfert des droits à construire

Il s'agit principalement de vendre un droit d'utilisation spécifique (usage, densité, etc.), durant une durée déterminée généralement longue (70 ans en général). Ce droit d'usage est généralement cessible. Dans le cadre législatif chinois, la propriété foncière est collective en milieu rural et publique en zone urbaine. La distinction entre le terrain et l'immobilier commercial constitue la façon la plus radicale de capter les plus-values foncières pour les gouvernements publics locaux, puisque ceux-ci ont le monopole de la vente des droits à bâtir, alors que ces droits constituent l'intégralité ou presque de la valeur du terrain.

A la différence de la vente de terrain public dans les pays occidentaux, la vente de droits d'usage en Chine implique la définition de ces droits d'usage, et leur modification (à la vocation

commerciale par exemple) doit donc faire l'objet d'un avenant. Cela permet de donner lieu à un paiement complémentaire de la part du bénéficiaire plus facilement que dans le cas d'une modification de la réglementation urbaine sur une propriété privée. En effet, il est possible de vendre ou de transférer des droits à construire additionnels dans des secteurs déterminés lorsque la législation distingue le droit de propriété du droit à construire, c'est à dire qu'elle permet que le droit à construire ne soit pas organiquement associé à un terrain spécifique, mais puisse être utilisé pour différents terrains, ou être transféré d'un terrain à un autre, devenant ainsi un bien spécifique distinct de la propriété du foncier. En pratique, le gouvernement local chinois cède alors ses droits à construire, à un prix fixe ou aux enchères. Ces droits à construire peuvent également être utilisés par le gouvernement local comme paiement de terrains acquis pour des opérations publiques ou comme compensation des coûts supportés par l'acteur privé pour des actions d'intérêt général (par exemple entretien d'un bâtiment de valeur patrimoniale, maintien d'un quartier historique, etc.).

Le principal avantage de ces modalités de financement est de faire assumer le coût des investissements publics par des investisseurs privés, et, dans le cas des ventes aux enchères, d'optimiser la captation de la plus-value foncière. Une planification urbaine qui stimule un renforcement adapté aux capacités des infrastructures en place ou prévues, constitue un des éléments-clés de mise en œuvre de ce type d'instrument.

c. Le transfert des terres rurales constructibles à vocation commerciale, l'extension urbaine ou la rénovation urbaine

Les opérations de transfert des terres rurales à vocation commerciale consistent à convertir des terres (principalement ou exclusivement rurales) au sein d'un périmètre donné pour faciliter l'urbanisation. Une partie de ces terres est récupérée par les pouvoirs publics. Ces derniers y réalisent des équipements d'infrastructure et des espaces publics, et en vendent une partie pour financer tout ou partie de ces infrastructures publiques. Le foncier revenant in fine aux propriétaires privés est de valeur au moins égale au foncier initial malgré la surface inférieure, du fait de la valorisation de ces investissements. Des transferts peuvent avoir lieu sur des zones

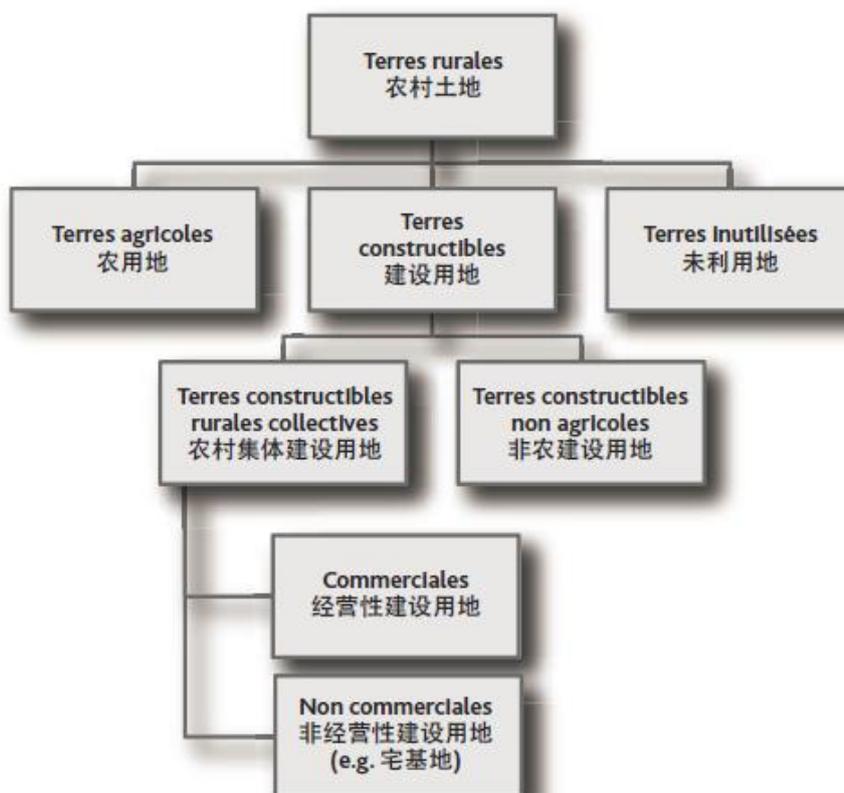
peu construites ou en secteur urbain sous-utilisé. Les terrains (ou la surface construite dans le cas de rénovation urbaine) sont redistribués entre les propriétaires sur la base de leur valeur après opération.

Cet outil peut être mis en œuvre à l'initiative des pouvoirs publics ou des entreprises publiques. Il permet d'intervenir dans des secteurs dont la propriété est morcelée et majoritairement en périphérie urbaine. Potentiellement moins conflictuel et plus équitable que l'expropriation, il implique qu'un processus participatif soit mis en place. En premier lieu, il s'agit de prendre un système précis et consensuel d'évaluation de la valeur des terrains avant et après l'opération, les acteurs publics prenant majoritairement les coûts d'investissement. En second lieu, il convient de s'assurer que les infrastructures locales et les équipements construits bénéficient effectivement à l'intérêt général et au développement de la zone.

Le troisième plénum du 18^{ème} Comité central du PCC (2013) s'est engagé à « approfondir les réformes jusqu'au bout » et a introduit une série de mesures qui cherchent à étendre le rôle du marché dans l'économie. L'un des secteurs-clé de la réforme est la terre – une source importante de troubles sociaux en Chine – au sujet de laquelle les dirigeants chinois ont renouvelé leur promesse de donner plus de droits aux paysans en leur accordant plus de liberté pour transférer, louer ou hypothéquer sur le marché les terres rurales collectives.

Pour certains, le troisième plénum a effectué un pas en avant important en réformant le système foncier. Parmi les mesures prises, la plus importante est la mise sur le marché des terres rurales constructibles, terme qui désigne les terres rurales collectives destinées à un usage non agricole. En Chine, les terres urbaines sont la propriété de l'état alors que les terres rurales relèvent d'un régime de propriété collective. Les terres rurales se divisent principalement entre terres agricoles et terres rurales constructibles (voir la figure ci-dessous).

Figure 4 : Système foncier rural en Chine



Source : Loi sur l'Administration foncier de la Chine, Haltong Securities (Yuen, 2014).

Les premières sont régies par le système de responsabilité des ménages, adopté au début des années 1980 comme la base des réformes économiques, dans lequel des fermes en propriété collective pouvaient être confiées à des ménages agricoles individuels grâce à des contrats de longue durée qui pouvaient à leur tour être loués à d'autres ménages. En revanche le transfert des terres rurales constructibles est resté strictement contrôlé par les gouvernements locaux. La décision du troisième plénum laisse perdurer la « construction d'un marché unifié pour les terres constructibles urbaines et rurales », alors que la ligne officielle était d'avancer « graduellement » vers l'unification¹³. Cela signifie que le transfert de terres rurales constructibles ne sera plus soumis à des restrictions. Les paysans, sous réserve que la taille de leur exploitation reste inchangée, seront autorisés à transférer leurs droits d'usage des terres rurales constructibles à n'importe qui, de les louer ou de les hypothéquer.

Les transactions de plein droit sur le marché ne s'appliquent toutefois qu'aux terres

¹³ Décision relative aux problèmes majeurs liés à la promotion de la réforme et au développement des zones rurales, Comité central du PCC, 12 octobre 2008.

constructibles rurales à vocation commerciale. Bien que la réforme sur les terres constructibles rurales destinées au logement, qui servent aux paysans pour y construire leur habitation, ait également été mentionnée dans la décision, l'attitude du gouvernement central reste bien plus prudente. La décision n'engage qu'à « encourager avec soin et précaution, la garantie et le transfert des logements ruraux pour accroître les revenus d'actifs des travailleurs agricoles dans quelques régions pilotes ». Dans toutes ces régions, les paysans auront le droit de céder leurs parcelles d'habitation sur le marché immobilier. Toutefois, contrairement à la réforme portant sur les terres à vocation commerciale, la prise de ces mesures pour le logement se fera sur une étendue bien plus limitée et sera accompagnée de règles plus strictes. L'une des raisons possibles de la prudence du Parti à autoriser totalement la mise sur le marché des logements ruraux est liée à la quantité considérable de terres que cela rendrait disponible. Selon le Ministère du Territoire et des Ressources, ce type de terres était estimé à 200 millions de *mu* (1 *mu* = 666,67m²) dans toute la Chine en 2010, quatre fois plus que les terres rurales commerciales, qui représentent 50 millions de *mu* de superficie (Yuan, 2014). Si la libéralisation complète de ce type de terres était également autorisée, le quadruple de l'offre foncière serait non seulement extrêmement difficile à gérer, mais aussi elle se ferait également au détriment des prix des logements, ainsi que des revenus que les gouvernements locaux tirent des ventes des terres.

C. Les Plateformes de Financement des Gouvernements Locaux (PFGL)

Après la réforme fiscale de 1994, une centralisation de fiscalité et une décentralisation de dépenses, les gouvernements locaux ne peuvent dépendre uniquement de la décentralisation fiscale ou des transferts du gouvernement central pour répondre aux besoins croissants d'une population grandissante à la suite de l'urbanisation. Des sources innovantes de financement doivent être trouvées ainsi qu'une nouvelle approche comme la CPVF sur les finances publiques locales. C'est pourquoi pour certains économistes chinois, la généralisation de la CPVF est en quelque sorte une solution passive des gouvernements locaux en face de leur bilan budgétaire dégradé. Mais pour exploiter tout le potentiel de cette nouvelle approche de

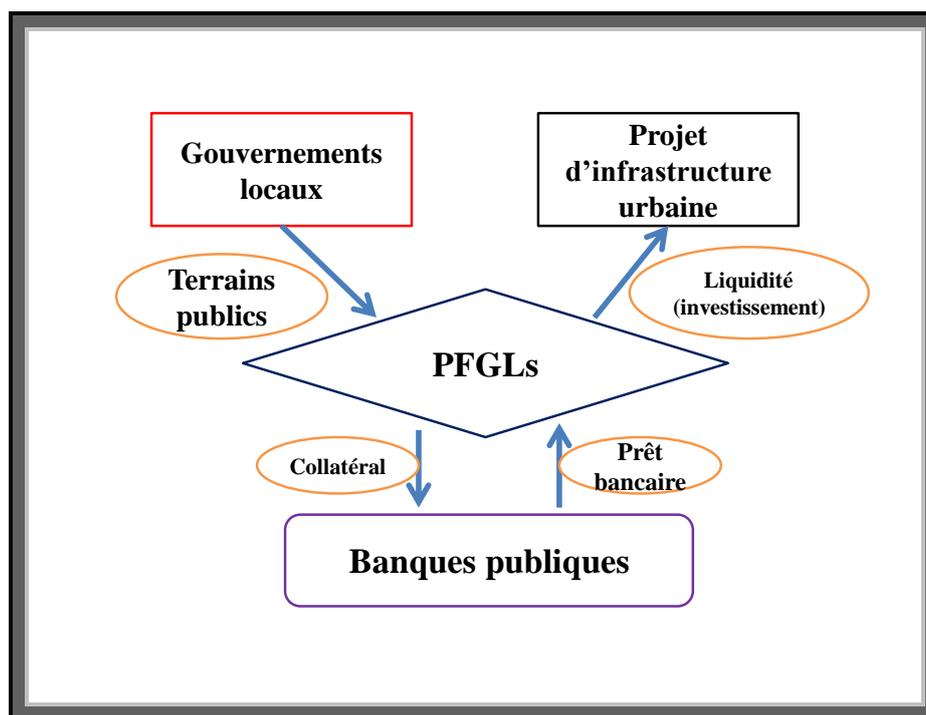
financement urbain, il fallait également des structures institutionnelles adaptées au besoin des intervenants publics et privés.

Dès la fin des années 1980, les gouvernements locaux ont créé des entités destinées à une levée de fonds pour financer leurs investissements publics. Initialement, il s'agissait de structures financièrement indépendantes, spécifiques à un seul projet souvent dans la construction d'infrastructures urbaines. Mais le modèle s'est progressivement étendu, les PFGL se sont multipliées, elles ont élargi le champ de leurs activités, et la séparation financière avec leur gouvernement est devenue plus floue. Ainsi, les PFGL sont devenues un intermédiaire financier public entre les banques et les autorités locales, car elles ont pris l'habitude d'emprunter auprès des banques en utilisant comme hypothèque les actifs, notamment fonciers, de leur gouvernement.

a. La fonction des PFGL et leurs relations avec les gouvernements locaux

En pratique, les PFGL jouent un rôle d'intermédiaire financier entre les gouvernements locaux et les banques afin de poursuivre les projets d'infrastructure locaux (voir la figure ci-dessous). En profitant du statut des entreprises publiques municipales, les PFGL interviennent de facto comme des investisseurs institutionnels locaux dans la promotion du développement des infrastructures urbaines en Chine. Elles s'engagent généralement dans la construction de projets publics de protection sociale, tels que la construction de logements économiques, les infrastructures et les services sociaux (Lu et Sun, 2013).

Figure 5 : Coalition financière locale : PFGL, banques et gouvernements locaux



Source : Lu et Sun, 2013.

Toutes les PFGL sont mises en place par les municipalités locales. Ces dernières leur apportent des capitaux à partir de leurs recettes budgétaires, comme les revenus fiscaux, le gain de transfert des droits d'utilisation des terres et des allocations budgétaires de la part du gouvernement central. Une fois leurs besoins de capitaux propres satisfaits, les PFGL ont le droit d'obtenir des prêts bancaires, comme n'importe quelle SARL. En pratique, elles agissent comme les principaux agents de financement pour les gouvernements locaux, étant donné que ces derniers sont légalement interdits de se livrer à des emprunts directs sur les marchés, y compris les prêts bancaires.

La situation financière des gouvernements locaux dépend directement de la capacité des PFGL. Pour les banques publiques qui accordent massivement des crédits aux PFGL, elles doivent non seulement évaluer la capacité de remboursement des emprunteurs pour les projets particuliers, mais aussi la situation économique des villes, le soutien sectoriel du gouvernement central et notamment la perspective des gouvernements locaux dans les années à venir. En tenant compte de la santé financière des gouvernements locaux, les banques supposent que les gouvernements locaux seraient définitivement responsables financiers des PFGL.

Les activités principales des PFGL se concentrent sur l'investissement d'infrastructures urbaines. C'est pourquoi la plupart des PFGL s'appellent « *city investment group* ». La majorité des PFGL sont très rentables car leurs projets d'investissement s'appuient généralement sur leur accès privilégié à la planification urbaine des municipalités. Ce privilège leur permet d'obtenir un retour d'investissement extraordinaire afin de rembourser des crédits bancaires. En pratique, les gouvernements locaux transfèrent habituellement les terrains comme hypothèque pour aider les PFGL à obtenir des prêts bancaires. La terre pourrait également fournir des revenus d'exploitation future pour PFGL, lorsque les droits d'utilisation des terres sont vendus à l'avenir. Dans certains cas, les gouvernements locaux ont mis de côté les recettes futures pour fournir des subventions pour PFGL. Pour renforcer la légitimité d'un tel soutien, les gouvernements locaux comprennent souvent ces subventions dans le budget local, qui est accordé par le congrès des autorités nationales-locales. En outre, des garanties explicites du gouvernement local facilitent également l'accès à l'emprunt des PFGL. Au final, le dispositif des finances publiques locales est un système où coexistent plusieurs contradictions : les gouvernements locaux ont de lourdes responsabilités en termes de dépenses et d'investissements indispensables au développement économique et social du pays, mais elles ont une autonomie fiscale limitée. Elles sont obligées d'utiliser d'autres ressources qui, du fait de n'être définies dans aucun cadre légal, conduisent en pratique à assouplir largement la réelle contrainte budgétaire qui pèse sur leurs finances et à réduire les incitations à la discipline financière selon laquelle les autorités locales ont l'obligation de présenter leurs budgets en équilibre. Les excès qui découlent de ce dispositif sont devenus plus évidents depuis la crise financière internationale de 2008.

b. L'expansion des PFGL après le plan de relance de 2008-2010

Le plan de relance énorme annoncé après la crise de 2008 mettait l'accent sur le développement des infrastructures, et désignait donc naturellement les gouvernements locaux comme les acteurs majeurs du programme d'investissement de 4 000 milliards de *Yuan*. Le programme d'investissement désignait 7 secteurs prioritaires : transports et réseau électrique, reconstruction du Sichuan après le tremblement de terre de mai 2008, infrastructures des zones rurales, logement, santé et éducation, environnement et efficacité énergétique, modernisation

industrielle et innovation technologique. Toutefois, d'après les estimations de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques), le montant réel de ce plan s'est avéré bien supérieur, grossi notamment par les centaines de projets entrepris par les gouvernements locaux en marge du plan principal. Il était annoncé que les mesures couvriraient de multiples domaines et l'accent a clairement été mis sur les investissements en infrastructures.

Tableau 2 : Composition du plan de relance de 2008

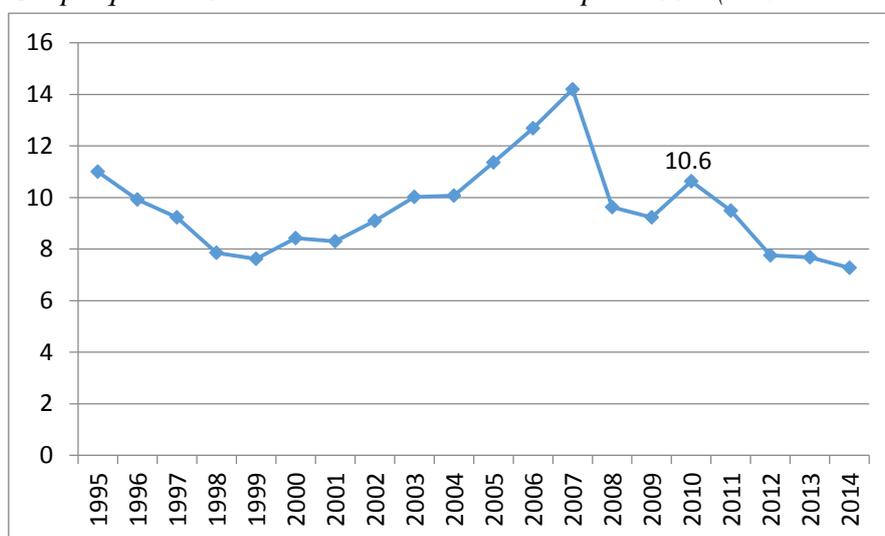
Secteurs	Montant (en milliards de Yuan)	%
Infrastructures urbaines (transports et réseau électrique)	1 500	38
Reconstruction après le sinistre de SiChuan	1 000	25
Logement social	400	10
Modernisation industrielle	370	9
Infrastructures des zones rurales	370	9
Environnement et efficacité énergétique	210	5
Education et santé	150	4

Source : National Development and Reform Commission, 2009.

L'objectif prioritaire pour l'Etat chinois était alors de stimuler la demande intérieure, quels qu'en soient les coûts, pour contrer les effets sur la croissance de la chute des exportations. Tout a donc été mis en place pour assurer le financement de la relance. D'abord, le gouvernement central a étendu sa contribution financière au plan de relance à environ 1 600 milliards de *Yuan* au total et lancé en 2009 une émission obligataire de 200 milliards de *Yuan* au bénéfice des gouvernements locaux. Ensuite, la prise des ressources des gouvernements locaux officiellement autorisées a été élargie, les autorités reconnaissant précisément l'usage de PFGL. Enfin, dans un contexte de fort assouplissement de la politique monétaire, les quotas de crédits ont été éliminés et les banques ont été vivement encouragées à accroître leur offre de prêts, notamment pour soutenir l'investissement public. Les banques ont alors injecté un volume important de nouveaux crédits dans l'économie, en suivant les directives de l'Etat et en relâchant leurs contrôles des risques. Ainsi, le crédit bancaire total est monté en flèche, passant de 121% du PIB en 2008 à 145% en 2009, pour se stabiliser en 2010-2011. Ces chiffres excluent les activités hors bilan, qui ont également très vite progressé : le total des nouveaux financements domestiques, toutes sources confondues, a représenté un gigantesque 41% du PIB en 2009 (contre 22% en 2008), puis 35% en 2010 et 27% en 2011 (Gaulard, 2013). Dans cet

environnement devenu plus favorable, les gouvernements locaux, mais aussi d'autres administrations telles que le Ministère des Chemins de Fer, se sont lancés dans de nombreux projets, financés sans difficulté. Ainsi, alors que l'investissement total (mesuré par l'investissement en actifs fixes donné par les statistiques chinoises) progressait de 31% en termes nominaux en 2009 (contre 26% en 2007 et 2008), l'investissement des entreprises d'Etat augmentait de 42%, l'investissement dans le secteur de la construction de 46% et celui dans le réseau de chemins de fer de 70% (Gaulard, 2013).

Graphique 7 : Croissance du PIB chinois depuis 1995 (en % annuel)



Source : Banque mondiale, 2015.

Le plan de relance a eu plusieurs conséquences. D'abord, la mobilisation massive des ressources a permis à l'économie de se relancer très fortement dès le deuxième trimestre 2009, tirée par l'investissement public, et la croissance du PIB dépassait à nouveau 10% en 2010. Mais le plan de relance a également induit, d'une part, une dégradation des finances publiques et, d'autre part, une montée des risques de crédit, les banques ayant négligé la gestion des risques pour prêter dans tous les domaines. Alors que la performance budgétaire officielle est restée forte, la dette publique s'est rapidement accrue entre 2008 et 2010, en particulier la dette portée par les PFGL et garantie par les actifs immobiliers des gouvernements.

III. Les conséquences de la CPVF sur les finances publiques de l'agglomération de Beijing-Tianjin, une étude de cas

L'application de la CPVF permet au gouvernement local d'obtenir des recettes immédiates et d'ainsi prendre sa dépendance vis-à-vis de l'endettement et des risques budgétaires liés. Elle contribue à réguler les marchés fonciers urbains en favorisant les investissements publics vers les zones les plus pertinentes pour un développement urbain durable. Cependant, les marchés fonciers urbains restent instables, d'où la nécessité de prendre en compte leurs revenus comme un apport de capital ponctuel. Egalement, les ventes foncières ne peuvent se poursuivre indéfiniment et la démarche est irréversible une fois que la cession a été conclue. La prudence reste dans la mesure où les ventes foncières manquent souvent de transparence et de mécanismes en assurant la bonne gouvernance. Par ailleurs, ces techniques de financement ne doivent pas être vues comme une fin en soi, mais faire partie d'une bonne planification de l'investissement public. La ville de Kangbashi, à Eerduosi, en Mongolie intérieure proche de Beijing, est devenue le symbole des villes fantômes chinoises. Construite entre 2005 et 2010, avec une capacité d'accueil d'un million de personnes, la ville tout entière reste presque vide. En mai 2010, un article publié par l'agence de presse officielle Xinhua a affolé la construction urbaine chinoise. Chaque capitale provinciale construit actuellement de quatre à cinq nouveaux quartiers. Cela amènera la Chine à loger 3,4 milliards d'habitants, soit presque trois fois plus que la population chinoise actuelle. Dans le Chapitre précédent, nous avons expliqué pourquoi et comment la vente de terrains est devenue l'une des sources les plus importantes de revenus des gouvernements locaux qui ne reçoivent pas d'impôt local. Pour l'instant, la politique fiscale actuelle n'a pas permis de changer ce système de financement, qui fait que les villes s'étendent de manière inefficace, créant ainsi toute une suite de problèmes : embouteillages, expropriation de fermiers, pollution, etc.

Le phénomène des villes fantômes chinoises montre certains points faibles de la CPVF. En effet, le foncier ne peut pas financer tous les investissements du développement urbain. Dans un développement urbain réalisé, par exemple, en périphérie d'une zone urbanisée sur des terrains d'usage agricole devenus urbanisables, la plus-value réalisée sur le foncier finance

l'aménagement de ces terrains (tous les réseaux internes à la zone y compris leur connexions sur les voiries et réseaux extérieurs, espaces publics) mais le financement des services publics nécessaires aux habitants (écoles, équipements sportifs, culturels...) est généralement assuré par les taxes liées à la construction des bâtiments sur ces terrains et par les impôts fonciers annuels. Selon le niveau du marché immobilier (qui détermine le niveau du marché foncier) et le coût d'acquisition initial du foncier, la plus-value réalisée sur le foncier aménagé permet de financer uniquement l'aménagement urbain. Mais comment financer la prestation des services publics (écoles, etc.) nécessaires aux futurs habitants ou utilisateurs de la zone aménagée ? En général, les équipements de production d'eau potable (usines des eaux) et d'énergie (électricité) ne peuvent être financés que par l'impôt ou par des taxes incluses dans la tarification de l'eau et de l'énergie.

Dans notre cas de l'agglomération de Beijing-Tianjin, il s'agit d'avant tout de reconstruire la nouvelle ville sur l'ancienne ; l'équation financière du marché foncier est encore plus difficile. En dehors de deux grandes métropoles de la région, des opérations d'aménagement urbain consistent principalement à racheter des terrains déjà urbanisés et souvent pollués, pour reconstruire des logements, des usines modernes, des locaux d'activité et des bureaux, et nécessitent une participation de l'autorité publique pour financer les équipements publics nécessaires à l'opération. Dans les paragraphes suivants, nous allons étudier les conséquences de la CPVF sur les finances publiques locales en Chine.

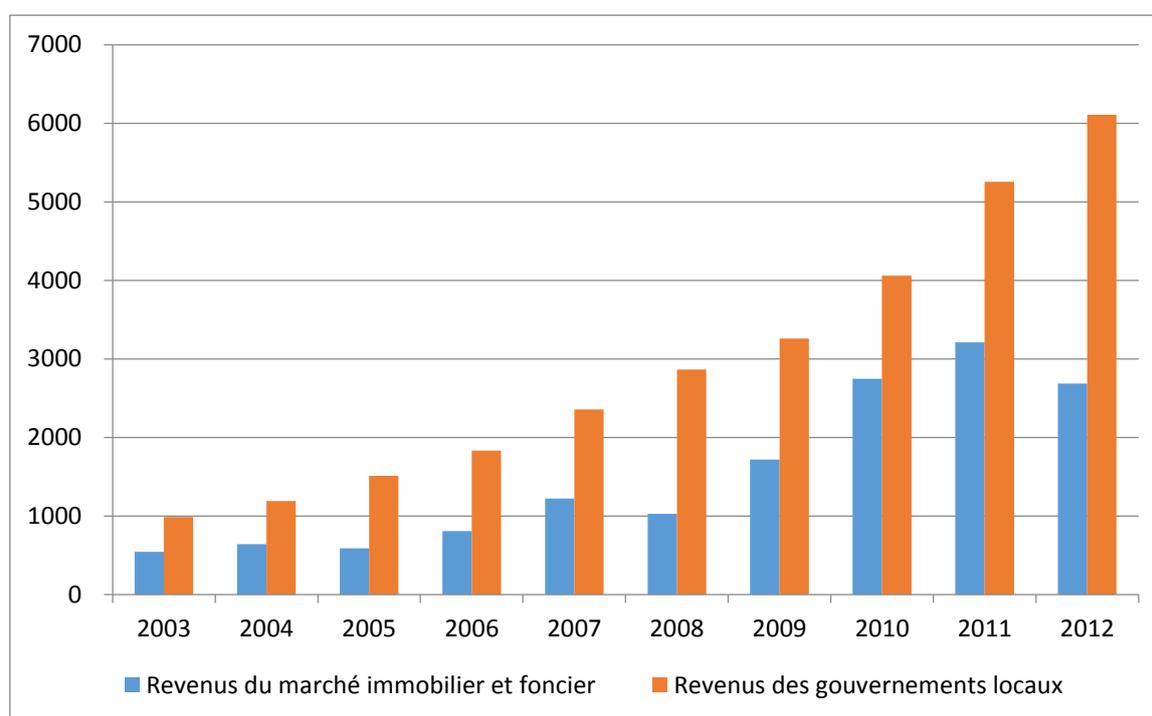
A. La finance foncière, une solution passive des gouvernements locaux face de la dégradation de leur bilan budgétaire

Au début du Chapitre, nous avons déjà souligné la dépendance financière du gouvernement local vis-à-vis de la vente des terrains publics. Dans cette section, nous revenons sur ce point pour mieux comprendre les effets de la CPVF dans les finances locales chinoises.

L'application de la CPVF permet aux gouvernements locaux de tirer des revenus considérables du secteur immobilier. En 2009, sur un revenu total de 3 258 milliards de *Yuan* pour l'ensemble des gouvernements locaux, on estimait à 481 milliards (soit 15 %) la part provenant du secteur

de l'immobilier (Muto et al, 2010). Il existe pourtant des revenus importants qui ne sont pas compris dans cette somme, telles que les ressources provenant de la vente des droits d'utilisation du sol. A Beijing, la vente des droits d'utilisation du sol représente à elle seule 30% des revenus des gouvernements locaux (Ahuja et al, 2010). Au niveau national, si l'on ajoute les transferts de terres aux revenus provenant des investissements immobiliers réalisés, le total des revenus liés à l'immobilier atteint 2 747 milliards de *Yuan*, soit 67,6 % des revenus globaux des gouvernements en 2010 (graphique ci-dessous).

Graphique 8 : Revenus des gouvernements locaux (en milliards de Yuan)

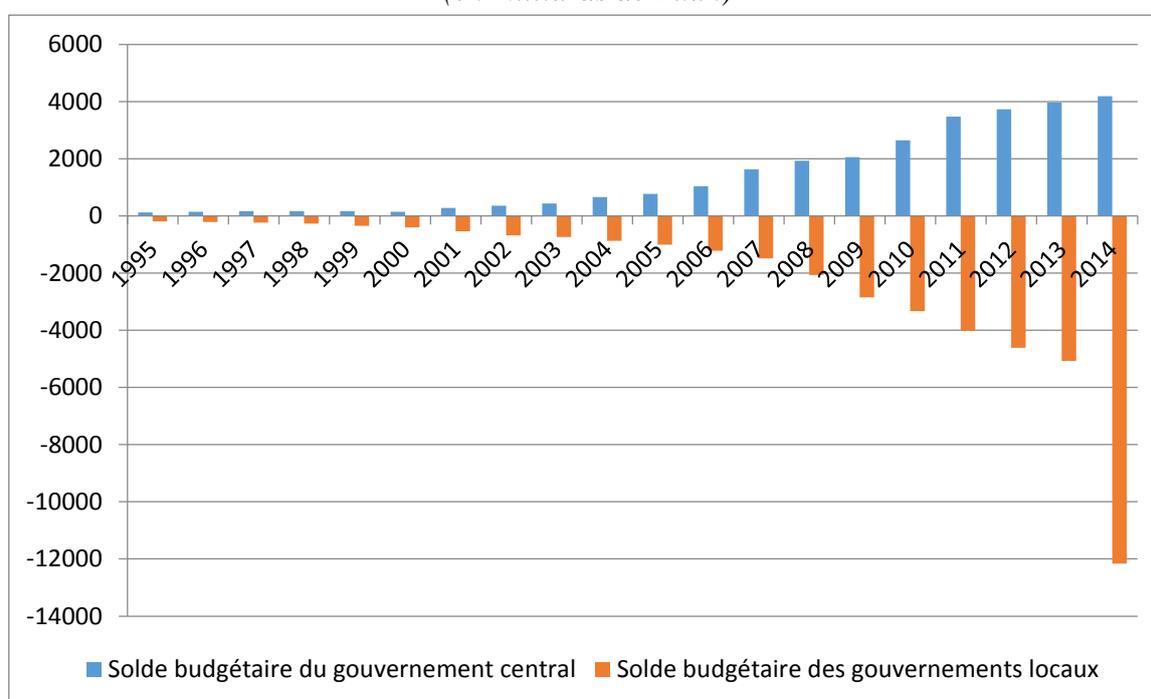


Source : BNS, Ministère du Territoire et des Ressources, 2014.

Ces revenus sont actuellement indispensables pour les gouvernements en raison des profondes difficultés financières qu'elles rencontrent. Comme nous l'avons expliqué dès le début de ce Chapitre, suite à la politique de décentralisation des années 1990, les gouvernements locaux sont devenus responsables de 75% des dépenses publiques locales, mais les recettes fiscales ne suffisent plus à équilibrer leur bilan budgétaire. La réforme fiscale de 1994 n'a pas contribué à améliorer leur solde budgétaire, bien au contraire, car si la majorité des dépenses continue d'être effectuée au niveau local, il n'en est pas de même des recettes dont une grande partie a été réintégrée dans le budget du gouvernement central. Depuis 1994, ce dernier a récolté entre 50%

et 55% des recettes fiscales annuelles, contre 33% durant la décennie précédente, alors même que depuis la fin de la décennie 1990, 80% des dépenses publiques sont assumées par les gouvernements locaux (Wong, 2000) c'est-à-dire les services publics, ainsi que la mise en œuvre des politiques sociales de l'état. Cela signifie que plus de 90% des dépenses liées à l'éducation, à la santé, et à la protection de l'environnement sont actuellement réalisées par les gouvernements locaux. Cette évolution du partage des dépenses et des recettes publiques est à l'origine du déficit des gouvernements locaux, passé de 184 milliards de *Yuan* en 1995 à 12 162 milliards en 2014 (soit presque 20% du PIB).

Graphique 9 : Solde budgétaire du gouvernement central et des gouvernements locaux (en milliards de Yuan)



Source : BNS, 2015.

Face aux effets des réformes fiscales et budgétaires au milieu des années 1990, les autorités locales ont donc tout intérêt à stimuler le marché de l'immobilier, à récupérer de fortes plus-values grâce à la vente des droits d'utilisation du sol, ainsi qu'à attirer les ménages les plus riches par la construction de logements commerciaux pour accroître leurs recettes fiscales. Le fait que les décisions d'investissements publics se prennent majoritairement de façon décentralisée (Poncet, 2014) explique également les phénomènes de surinvestissement évoqués précédemment, comme le phénomène des villes fantômes. Ce comportement est d'autant plus

encouragé que les investissements étrangers participent également à la hausse des prix de l'immobilier. En 2010, plus du quart des investissements directs étrangers entrants dans le pays s'oriente désormais vers ce secteur (Gaulard, 2013).

La plus-value générée par la revente des actifs immobiliers et des droits d'utilisation du sol à des prix supérieurs aux prix d'achat pousse aujourd'hui la grande majorité des investisseurs privés à préférer ce secteur à un appareil productif de moins en moins rentable (Gaulard, 2014). De même, les entreprises publiques, dépendant maintenant dans leur grande majorité des gouvernements locaux (Wu, Gyourko et Deng, 2012), ont elles aussi des problèmes de rentabilité liés aux difficultés de ces dernières à équilibrer leur budget, ce qui incite tous ces acteurs à chercher à profiter d'un secteur comme celui de l'immobilier pour accroître leurs ressources.

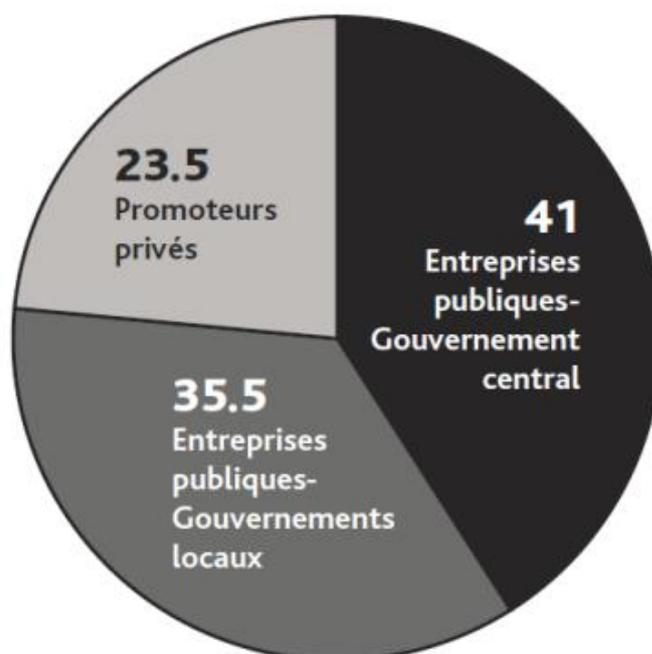
B. Des coalitions financières locales impliquées dans le gonflement de la bulle immobilière

Dans la section précédente, nous avons expliqué comment les gouvernements locaux contournent les interdictions faites aux banques de leur prêter, grâce à la création de la PFGL. Par le biais de ces plateformes de financement, les gouvernements ont pu absorber près de 50% des prêts bancaires accordés ces dix dernières années (Artus, Mistral et Plagnol, 2011). Les trois quarts de ces organismes dépendent de petits gouvernements, de l'échelon inférieur à celui des grandes municipalités (comme Beijing, Tianjin, Tangshan et Baoding dans l'agglomération de Beijing-Tianjin), ce qui rend leur contrôle très difficile (Artus, Mistral et Plagnol, 2011). D'après un audit effectué par le National Audit Office (NAO) dans 18 provinces, 16 villes et 36 arrondissements, les gouvernements locaux étudiés présentent même un taux d'endettement supérieur à 400% de leurs revenus, endettement permis en grande partie par la multiplication de ces organismes. Selon la Commission de Régulation Bancaire Chinoise, seuls 27% des prêts accordés aux PFGL seraient couverts par les recettes des investissements réalisés.

Cependant cet endettement croissant conduit les gouvernements locaux à accroître leur dépendance financière vis-à-vis du marché immobilier chinois. En fait, pour capitaliser leurs

plateformes de financement, les gouvernements locaux leur transfèrent des terrains ou des immeubles qui servent de garantie auprès des banques. C'est ici que le statut particulier de la propriété foncière est essentiel pour mieux comprendre l'essor du secteur de l'immobilier depuis la décennie 2000. Comme nous l'avons évoqué dans le Chapitre précédent, dans le cadre de la législation chinoise en vigueur, tous les terrains appartiennent toujours à l'Etat. Par conséquent, la part que les gouvernements locaux sont autorisés à céder, par l'octroi de droits d'utilisation du sol (et non de « droits de propriété ») reste indéterminée, les négociations s'effectuant le plus souvent au niveau local. De ce fait, les gouvernements ont le pouvoir d'exproprier les terres, ce qui explique que durant la décennie 2000, plus de 50 millions de paysans aient été expropriés (Swinnen et Rozelle, 2006). Comme nous le verrons ci-dessous, après avoir récupéré des terrains initialement expropriés, les gouvernements ont vendu les droits d'utilisation de ces terrains à des promoteurs immobiliers, ou les ont utilisés directement pour y effectuer eux-mêmes des investissements conséquents dans la construction, souvent non résidentielle.

Graphique 10 : Part des différents promoteurs immobiliers dans l'achat des droits d'utilisation du terrain public à Beijing (% de la surface totale achetée en 2008)



Source : Wu, Gyourko et Deng, 2012.

Depuis 1988, il est inscrit dans la constitution chinoise que les gouvernements sont autorisés à vendre des droits d'utilisation du sol, et on estime que ces droits ont surtout été acquis à très bas prix par des entreprises publiques (graphique ci-dessus) ou des relations proches des autorités locales qui souhaitaient ainsi profiter du faible coût du foncier (Aglietta et Bai, 2012), et dégager très rapidement des revenus de leurs placements immobiliers : en 2010, on estimait même que 71% des droits d'utilisation du sol à Beijing avaient été achetés par des entreprises publiques, contre 37% en 2003 (Wu, Gyourko et Deng, 2012). Sur les 129 entreprises d'Etat contrôlées par le gouvernement central et surveillées par la Commission d'Administration et de Supervision des Entreprises d'Etat, 70% d'entre elles avaient lancé des investissements immobiliers (Bu, 2015), et on suppose que cette part est encore plus importante pour les entreprises publiques dépendant des gouvernements. Le plan de relance de 2008 aurait pour cette raison été orienté vers le secteur de l'immobilier.

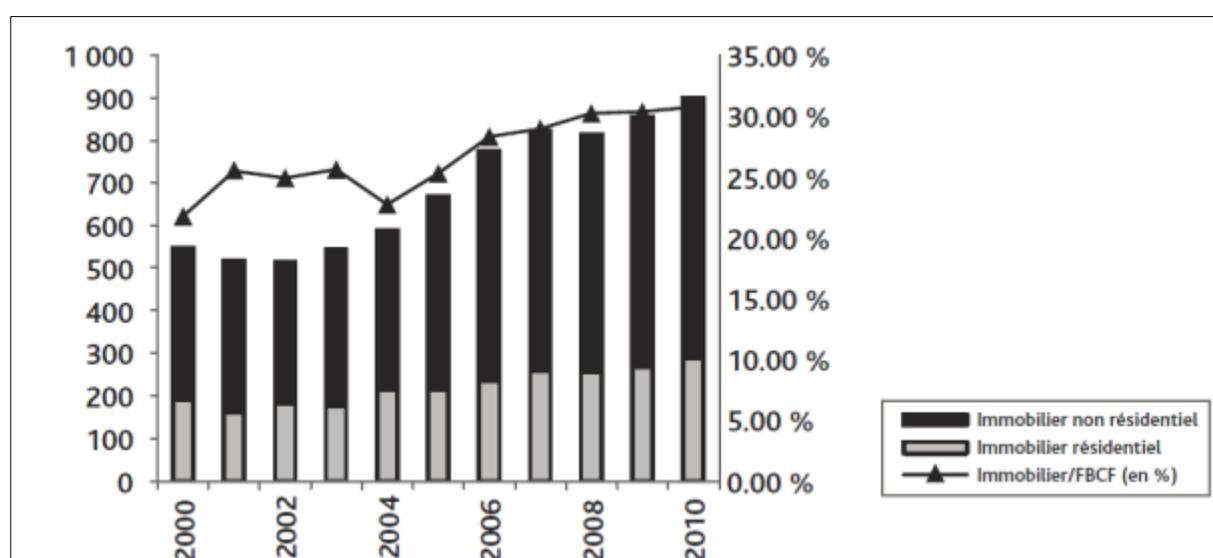
Ce système permet non seulement aux entreprises publiques d'investir dans le secteur de l'immobilier, mais une partie en profite également pour réaliser des profits par la revente ultérieure des droits d'utilisation à des prix plus élevés (Liu, 2008). Depuis 2004, afin de limiter les phénomènes de corruption, une loi oblige à ce que les transactions visant à transférer des droits d'utilisation du sol se fassent sur le marché, et non plus par des négociations s'effectuant directement auprès des gouvernements. Même si cette règle est difficilement appliquée, elle explique que depuis le milieu de la décennie, la part du foncier dans la valeur immobilière ne cesse de croître (Wu, Gyourko et Deng, 2012) pour représenter plus de 23% du prix des logements (Liu, 2008), atteignant même 60% à Beijing, car les estimations successives sur le droit d'utilisation d'un terrain poussent considérablement son prix à la hausse.

En 1998, une loi définissait le concept de « logements sociaux » pour lesquels la vente était subventionnée. Ce nouveau concept devait permettre de fournir des logements à des familles à faibles et moyens revenus pour un prix supérieur de seulement 3% à 5% au coût de la construction, avec un financement provenant principalement du fonds pour le logement. Or on observe aujourd'hui que seuls 3% des logements construits sont à des prix non élevés, contre un pic de 25% à la fin de la décennie 1990 (Barth, Lea et Li, 2012). Les gouvernements impliqués sur le marché de l'immobilier ne trouvent effectivement que peu d'intérêt à investir

dans ce secteur peu rémunéré.

Dans le but d'accroître le prix de vente des droits d'utilisation, les gouvernements locaux imposent même des limites sur l'utilisation des terrains dans un but résidentiel (Barth, Lea et Li, 2012). Cela explique l'élasticité faible des prix des terres offerts sur le marché et pousse encore davantage à la hausse les prix des logements. Selon le graphique ci-dessous, on observe ainsi que l'investissement effectué dans la construction non résidentielle augmente beaucoup plus vite que dans la résidentielle.

Graphique 11 : Investissement immobilier en Chine (en milliards de Yuan)



Source : BNS, 2011

Les gouvernements privilégient également les investissements effectués dans le secteur résidentiel de luxe, afin d'attirer des ménages à revenus élevés en mesure d'accroître considérablement les recettes fiscales. Ce comportement est à l'origine d'un rapport encore plus élevé entre les prix de l'immobilier et les revenus annuels des ménages les plus pauvres (Gao, 2010). Alors que ce rapport est en moyenne 20 fois plus grand dans les dix plus grandes villes chinoises, il n'est que de 2,45 fois pour les 20% les plus riches, contre 22,69 fois pour les 20% les plus pauvres (avec une moyenne de respectivement 5,6 et de 9,7 dans le reste du monde). Cette évolution est à l'origine de l'émergence en Chine d'un « urbanisme néolibéral » (He et Wu, 2009) qui amène à multiplier les infrastructures et les biens immobiliers destinés aux catégories les plus riches au détriment de la majorité de la population.

Signe fort d'un phénomène massif d'estimation plutôt que d'un développement du secteur de l'immobilier répondant à la demande des ménages qui en ont le plus besoin, les investissements effectués dans la construction et dans le résidentiel de luxe pourraient cependant révéler des phénomènes de surinvestissement considérables, phénomènes de plus en plus médiatisés ces dernières années, qu'il s'agisse de l'accélération de villes fantômes, dont Eerduosi¹⁴ en Mongolie intérieure est assez caractéristique, d'aéroports et de routes sous-utilisés, ainsi que de la multiplication de logements vides, estimés à plus de 70 millions actuellement (Barth, Lea et Li, 2012). Dans sa thèse de doctorat de 2008, Kun Liu observait ainsi que 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 de logements de haut standing et les demandes générales pour les logements de standing ordinaire (Liu, 2008).

Nous verrons maintenant que ce comportement des gouvernements consistant à pousser les prix de l'immobilier à la hausse s'explique par les profondes difficultés financières auxquelles ils sont actuellement confrontés et auxquelles ils sont obligés de faire face en raison d'importants défauts structurels de l'économie chinoise et du rapport financièrement déséquilibré entre le pouvoir central et les autorités locales.

C. Le risque de dépendance financière des gouvernements locaux vis-à-vis du marché immobilier

Dans notre étude sur l'agglomération de Beijing-Tianjin, le cas de la ville de Tangshan (Liu et Zou, 2012) peut se produire très prochainement dans les autres villes de la zone. Alors que cette ville du nord-est de l'agglomération était présentée depuis 2000 comme un modèle de croissance du fait de son nombre important de petites et moyennes entreprises dans les secteurs du matériel de construction (ciment et de l'acier), la baisse soudaine des prix de l'immobilier de 30% qui agit entre 2013 et 2014 a montré les profondes faiblesses de ce modèle. Depuis

¹⁴ Construite pour plus d'un million d'habitants, cette ville n'en réunit, cinq ans après sa construction, que quelques milliers en raison, principalement, des prix proposés, inadaptés à la population locale.

2009, en face du ralentissement économique des secteurs productifs et le forte croissance du marché immobilier chinois, de nombreuses entreprises ont commencé à abandonner leur activité traditionnelle et à investir dans le marché immobilier. Elles s'étaient souvent endettées auprès d'une finance informelle, constituée par des institutions non bancaires accordant des prêts plus facilement que le secteur bancaire traditionnel, mais à des taux d'intérêt beaucoup plus élevés, pour effectuer des investissements spéculatifs dans le secteur de l'immobilier. L'éclatement de la bulle a montré ces importants problèmes de surendettement.

Ce n'est pas tant la libéralisation du marché immobilier qui est responsable d'un essor de ce secteur déconnecté du reste de l'économie, que la rencontre entre cette libéralisation et les difficultés financières des gouvernements et des entreprises publiques, profitant d'un système bancaire qui leur est encore très favorable. Contrairement à ce qui est parfois mis en avant dans les conditions de la réussite économique chinoise, il n'est donc pas certain qu'une libéralisation du marché qui s'effectue dans un contexte où le secteur public présente encore un poids important dans l'économie, ne présente que des avantages pour la Chine actuelle. Afin de faciliter le financement des dépenses des gouvernements et éviter le manque de transparence des organismes de financement utilisés jusqu'à présent pour contracter des prêts bancaires, le gouvernement central a lancé en octobre 2011 un programme pilote d'émissions d'obligations municipales dans des villes comme Shanghai et Shenzhen, ainsi que dans les provinces du Guangdong et du Zhejiang. De plus, Shanghai et Chongqing sont maintenant autorisées à lever une taxe foncière (Christine Peltier, 2012), ce qui contribuerait à accroître les revenus de ces gouvernements locaux, mais également à lutter contre la spéculation immobilière. Néanmoins, cette taxe risque de poser un problème juridique si l'on considère qu'une taxe sur la propriété ne peut pas être appliquée si le droit de propriété privée de la terre n'est pas reconnu par la Constitution qui, comme nous l'avons évoqué plus haut, autorise seulement le transfert des droits d'utilisation du sol. Afin de lutter contre la surchauffe observée sur le marché de l'immobilier, le gouvernement chinois a aussi mis en place différentes mesures dont le résultat reste assez mitigé. Au niveau de la politique monétaire, dans l'objectif de limiter le surendettement bancaire, le taux d'intérêt du prêt à un an n'a cessé d'augmenter de 5,31% en 2009 à 6,56% à la fin de l'année 2011, et surtout, le taux de réserves obligatoires est passé de

14% en 2009 à 21,5% en 2011. Entre 2010 et 2011, ce taux a ainsi été relevé 12 fois, tandis que, durant la même période, le taux d'intérêt était augmenté seulement trois fois.

D'avantage focalisées sur le secteur de l'immobilier, de nouvelles règles ont aussi été prises, en 2010, puis l'année suivante avec les « Huit nouveaux articles » (Fazhi Xinjiangwang, 2011), notamment afin de limiter les prêts bancaires accordés pour l'achat ou l'investissement immobilier (Seki, 2012). Par exemple, à partir de 2010, les prêts sont suspendus au-delà d'un troisième logement acheté, et l'apport minimal pour l'achat d'un logement est relevé, de 20% à 30 % ; puis, à partir de 2011, l'apport personnel requis pour l'achat du deuxième logement atteint 60 % du prix de vente du bien ; l'achat d'un second logement par des résidents depuis moins de cinq ans n'étant plus autorisé. Cette dernière mesure décidée dans un premier temps à Shenzhen et Shanghai, a été étendue depuis à toutes les autres grandes villes du pays. Depuis 2011, une nouvelle taxe s'applique également aux propriétaires de deux logements ou plus. Par ailleurs, afin de lutter contre la spéculation, il est interdit de laisser un terrain inoccupé, et les gouvernements locaux sont chargés de récupérer les droits d'utilisation du sol si au bout de deux ans les travaux de construction n'ont toujours pas débuté (Liu, 2008). Mais, comme le simple fait de creuser un trou dans le sol marque juridiquement le début d'une construction, le contrôle de la spéculation reste très difficile. D'autre part, les investissements étrangers effectués dans ce secteur sont strictement contrôlés, et il est exigé que l'entité étrangère s'implantant dans le secteur de l'immobilier ait des bureaux en Chine. Une telle condition explique en partie que les capitaux spéculatifs souhaitant réaliser des profits grâce à la spéculation immobilière prennent souvent la forme d'IDE, et que les investissements directs s'effectuent de plus en plus dans le secteur de l'immobilier.

Conclusion du Chapitre II

Dans ce Chapitre, nous avons analysé les stratégies de financement public qui sont offertes aux villes chinoises pour leur urbanisation. Un simple rappel sur l'évolution du système fiscal chinois des deux dernières décennies montre que les finances publiques au niveau des gouvernements locaux ont beaucoup évolué depuis la réforme fiscale de 1994. Du fait que le système formel des finances publiques chinois ne permette pas aux villes d'obtenir

suffisamment de ressources financières par la voie fiscale, les gouvernements locaux s'appuyaient sur les ressources extrabudgétaires afin d'assumer leurs responsabilités dans la prestation du service public. Par ailleurs, les gouvernements locaux ne sont pas autorisés à emprunter auprès des marchés obligataires, ce qui rend difficile le financement des infrastructures urbaines. Mais, le développement des villes par la transformation de l'espace rural en espace urbain ne cesse pas de s'accélérer parce que les municipalités chinoises ont inventé de stratégies financières alternatives qui ont permis aux villes d'obtenir les ressources financières suffisantes afin de contourner cette pénurie budgétaire.

Ensuite, nous avons également étudié le rôle des plateformes financières des gouvernements locaux dans le système actuel des finances publiques dans l'agglomération de Beijing-Tianjin, en soulignant à la fois les avantages et les risques macroéconomiques accumulés de cette stratégie financière ainsi que les effets négatifs sur le bien-être de la population concernée. La coalition financière publique entre les gouvernements locaux, les plateformes financières des gouvernements locaux et les banques a joué un rôle de financement public auprès des gouvernements locaux.

En conséquence, la dépendance financière des gouvernements locaux vis-à-vis du marché foncier est devenue véritable. Comme nous l'avons expliqué plus haut, le capital des plateformes financières des gouvernements locaux est basé sur les valeurs foncières qui pourraient être fortement influencées par les évolutions du marché de l'immobilier. Différents facteurs devraient diminuer leur capacité à rembourser les emprunts contractés par le biais des plateformes financières des gouvernements locaux. Ces structures ne possédant pas de garantie explicite des gouvernements locaux, cela soulève donc des questions supplémentaires sur la santé du système bancaire, en lien avec les prêts accordés à ces gouvernements locaux.

Au total, l'application de la captation de la plus-value financière des gouvernements locaux a montré de très bonnes performances en termes d'urbanisation depuis ces dix dernières années, en comparaison de celle dans les autres pays en développement. De plus, l'important plan de relance décidé par la Chine après la crise financière mondiale a permis aux plateformes financières des gouvernements locaux et à leurs coalitions financières publiques de se

développer en augmentant considérablement les volumes de prêts bancaires dédiés à l'urbanisation. Cependant, nombre de ces prêts se sont concentrés sur des structures de financement des gouvernements locaux dont les revenus dépendent directement des prix des terrains et de l'immobilier d'habitation en général. Etant donné l'explosion des prix de l'immobilier en Chine, les autorités sont amenées à prendre des mesures strictes pour réduire le volume des crédits accordés (spécialement aux gouvernements locaux) et faire baisser les prix fonciers et de l'immobilier. Ces mesures pourraient remettre en question la solvabilité future des structures de financement des gouvernements locaux avec tous les effets pervers qui pourraient en découler pour l'urbanisation chinoise.

Autrement dit, la Chine a déclenché une bulle financière par ce type de financement des gouvernements locaux, où les gouvernements ont pu absorber près de 50% des prêts bancaires accordés ces dix dernières années (Artus, Mistral et Plagnol, 2011). D'après l'audit du National Audit Office en 2013, dans 18 provinces, 16 villes et 36 arrondissements, les gouvernements locaux ont eu un taux d'endettement supérieur à 400% de leurs revenus. L'endettement croissant rend les gouvernements locaux dépendants de plus en plus étroitement du marché immobilier, ce qui entraîne une prospérité foncière et une tendance des prix de l'immobilier vers le haut. Ceci amène beaucoup de problèmes quant au développement économiques et à la stabilité sociale, avec un coût foncier augmenté pour les entreprises et pour les ménages.

CHAPITRE III

LA DYNAMIQUE DE LA MEGALOPOLISATION VERS LA METROPOLISATION

Introduction du Chapitre III

Depuis 2007, pour la première fois, la majorité de l'humanité commence à habiter dans des villes. En Chine, la tendance séculaire à la mégalopolisation n'est pas freinée par la découverte des nuisances qu'elle provoque, comme la pollution et les embouteillages. Bien au contraire, comme dans les autres pays en développement et développés, le mouvement s'accélère aujourd'hui. La grande métropole est une figure essentielle du monde contemporain.

Après les sociologues, les géographes et les architectes, c'est le moment où les économistes s'intéressent à cette évolution phénoménale qui ne peut plus longtemps être reléguée au rang des conditions extérieures de l'activité économique. Le point de départ est l'étude des forces qui poussent les activités et les hommes à se regrouper. Certains économistes comme Paul Krugman et Allen Scott apportent des contributions très importantes à l'étude des forces d'agglomération et des cités-régions. Mais l'intégration de la ville dans l'analyse économique ne fait que commencer (Krugman, 1997 ; Scott, 2001). S'agit-il d'une forme nouvelle de concentration d'entreprises ? Ou est-ce une combinaison originale de marchés et d'organisations assurant des coûts de transaction particulièrement bas ?

En effet, ce que l'on appelle « économies d'agglomération » est loin d'être défini avec précision : on y trouve des effets externes marshalliens, des économies d'échelle externes à l'industrie, la présence d'équipements collectifs, des phénomènes de causalité circulaire conduisant à des rendements croissants de l'agglomération. Tous ces points sont d'ailleurs ceux que l'on reconnaît dans la théorie de la croissance endogène. En revanche, un grand nombre de phénomènes contradictoires comme la dispersion et la décentralisation sont déjà si importants qu'ils soulignent la faiblesse des explications traditionnelles. C'est pourquoi il faut introduire d'autres facteurs comme l'histoire et les trajectoires qu'elle impose aux phénomènes sociaux.

De prime abord, la mégalopolisation semble étroitement liée au niveau de développement économique. Mais que dire alors des grandes mégalopolisations qui émergent dans les pays en développement avec leur problème de sous-emploi massif et de criminalité urbaine ? La théorie de la métropole en voie de formation permet de lever cette difficulté. Ce n'est pas la taille de

l'agglomération par elle-même qui est facteur de performance et de développement, mais ce sont les fonctions spécifiques de la métropole : centre de services supérieurs, intermédiaire de communication avec l'économie globale, concentration des centres de commandement et organisation d'une région hinterland. Derrière l'image uniforme de la ville, il existe un ensemble fonctionnel et hiérarchisé de centre-périphérie que fait alors apparaître l'analyse, avec ses magnifiques pôles commerciaux mais aussi ses zones de l'ombre dans les périphéries et bien souvent aussi proches des centres. Très connectées entre elles, ces métropoles créent une nouvelle combinaison de l'économie mondiale qui remet fortement en cause les modes traditionnels de régulation pour les citoyens et les activités.

Dans des travaux scientifiques, le terme de la métropole n'évoque qu'une grande ville. Mais la taille, ni la population ne sont probablement pas des conditions suffisantes et exhaustives pour caractériser la métropole. L'abondance relative de la littérature économique depuis ces vingt dernières années ne nous permet pas d'avoir une définition satisfaisante. Comme Lacour (1999), nous aurions pu nous demander si cette diversité est une évidence de la richesse ou de la pauvreté de ce concept (Lacour, 1999). Trouver une définition globale pour toutes les faces du cristal qui s'appelle la « métropole » pour nous est l'un des points le plus important à traiter.

Malgré la difficulté au niveau de la définition de la métropole, il est facile de constater l'importance et l'originalité de la métropole d'aujourd'hui née suite à la révolution métropolitaine des années 1970. La métropole, c'est un phénomène de longue durée, qui nous permet de mieux comprendre l'agglomération économique chinoise. En fait, les changements brusques et permanents des caractéristiques métropolitaines auraient pu être interprétés dans le cadre de la théorie urbaine. Ici nous allons nous concentrer sur la théorie de l'agglomération (Fujita et Thisse, 2013 ; Krugman, 1991) aussi connue comme la microéconomie des villes (Huriot et Thisse, 2000). Cette base théorique nous paraît être utile car : 1) elle modèle le processus de l'agglomération sur la base de mécanismes cumulatifs de manière que nous puissions mieux comprendre la stabilité des métropoles ; 2) elle nous permet de déterminer les conséquences des changements des valeurs des paramètres dépendants de la technologie, comme les coûts du transport et de la communication.

Rappelons la première question de l'introduction générale : l'urbanisation accélérée en Chine autour de trois pôles est-elle un processus de métropolisation ou de mégalopolisation ? Selon notre étude, il s'agit plutôt de mégalopolisation. Mais les mégalopoles en Chine remplissent-elles les fonctions traditionnelles des métropoles ? Favorisent-elles l'émergence de métropoles ? Y-a-t-il des stratégies de métropolisation ? Pour y répondre, nous nous confrontons à un challenge ayant pour but de reproduire une conceptualisation bien adaptée de la métropolisation. Il ne s'agit pas de créer de nouveaux concepts bien à nous, mais d'étudier les fondements de la science de la métropolisation.

Ce Chapitre est consacré à l'explication du contexte socio-économique et urbain relatif aux métropoles contemporaines afin de situer le travail de terrain qui sera présenté dans le Chapitre suivant. Nous aborderons la notion de métropole au regard des différentes acceptions du terme et des rôles et fonctions que cette catégorie de ville occupe dans la hiérarchie urbaine. Cette présentation nous conduira à nous pencher sur la place qu'occupent ces villes dans les politiques chinoises d'aménagement du territoire puisque en 40 ans d'intervalle, elles sont arrivées au centre des enjeux nationaux. Cette situation s'explique par le fait que ces métropoles ont subi des mutations considérables durant cette période et qu'elles jouent à présent un rôle majeur dans le développement économique et social à toutes les échelles. Ces bouleversements sont regroupés sous le néologisme de métropolisation qui est qualifié de phénomène urbain majeur. Comme nous l'avons déjà indiqué, les recherches sur les processus de métropolisation sont menées dans diverses disciplines telles que l'économie, la sociologie, l'urbanisme et la géographie. Ces travaux engagés depuis les années 1990 contribuent à l'élaboration du concept de métropolisation, principalement pour les grandes et très grandes villes en Chine.

L'ensemble des travaux menés n'a cependant pas apporté de définition précise du concept. Dès lors, sur la base de ces recherches, il a été décidé de procéder à un cadrage conceptuel dont l'objectif n'est pas de faire état de façon exhaustive de l'ensemble des résultats fournis par les différentes disciplines mais de sélectionner les thèmes qui nous paraissent primordiaux pour la catégorie de métropoles faisant l'objet de notre propre travail de recherche. On définira les fondements des mécanismes et des attributs faisant fonctionner la métropolisation d'un pays ou d'une région à partir desquels il est possible d'interroger le nouveau paradigme de

métropolisation et de préciser comment les pouvoirs publics peuvent y contribuer. Par ailleurs, ce Chapitre répond à la nécessité de réforme économique chinoise dans le contexte de la transition économique. Notamment, nous allons étudier la réalité métropolitaine chinoise dans la quatrième section. Le cas de la Chine fait appel à la mobilisation des outils de politiques de l'aménagement du territoire. C'est ainsi que nous allons, dans la dernière section faire une étude comparative afin d'encadrer les analyses de l'espace observé, c'est-à-dire les trois deltas.

I. Les mécanismes de constitution des villes en Chine

Les économies externes liées aux agglomérations conduisent la concentration spatiale des activités économiques. Les villes relevant de ces phénomènes d'agglomération, leur existence et leur croissance sont aussi liées aux économies d'agglomération. L'objet de cette section est de présenter un cadrage théorique de l'existence et de la croissance des villes. Dans un premier temps, nous parlerons du concept des économies d'agglomération qui constitue un élément central dans l'économie spatiale. Ensuite, en suivant le fil du phénomène de la ville en économie urbaine, nous résumerons les modèles classiques des villes.

A. L'agglomération spatiale

Dans l'économie urbaine ainsi que dans l'économie d'agglomération, la ville est considérée comme le résultat de l'agglomération des activités économiques. Pourquoi les unités de production et de population se regroupent-elles géographiquement dans le lieu de la ville ? La réponse à cette question concerne les processus de formation des villes. En règle générale, le choix de la localisation optimale permet aux unités de production de maximiser leurs profits. Si les activités industrielles se regroupent en un site géographique, les entreprises pourront bénéficier du gain de cette concentration en espace. Les avantages naturels de certains sites géographiques conduisent certainement à l'agglomération des activités productives. En dehors des différences géographiques naturelles, il existe également des explications plus profondes à l'agglomération. Il est considéré que les rendements croissants existent dans le système productif urbain et ont pour conséquence la concentration de la production dans les villes. Quant à la concentration de la population, c'est le résultat des décisions de la localisation des

travailleurs/consommateurs afin de maximiser leurs utilités. Les travailleurs choisissent d'habiter près de leurs lieux de travail pour économiser le coût des trajets journaliers et les consommateurs préfèrent s'installer près des marchés pour bénéficier des économies d'échelle dans la consommation (Mills, Epple et Oates, 2000)¹⁵.

B. Les origines de l'agglomération

a. La géographie naturelle

Les facteurs géographiques semblent être les explications naturelles à la concentration spatiale de la population et des activités économiques. Dans l'histoire, les humains tendent naturellement à se regrouper dans des lieux où les conditions climatiques et géographiques sont conviviales à l'habitation et à l'agriculture. Durant la révolution industrielle, les usines et les villes étaient construites, en général, près des sites offrant des matières premières et de l'énergie, ou à côté des ports. Néanmoins, certains auteurs ne classent pas les facteurs géographiques naturels comme facteurs d'agglomération. Pour eux, ces facteurs déterminent seulement où l'agglomération commence, mais ne peuvent pas expliquer pourquoi le processus d'agglomération continue. Les forces plus fondamentales qui conduisent à l'agglomération trouvent plutôt leur origine dans les interactions des acteurs économiques.

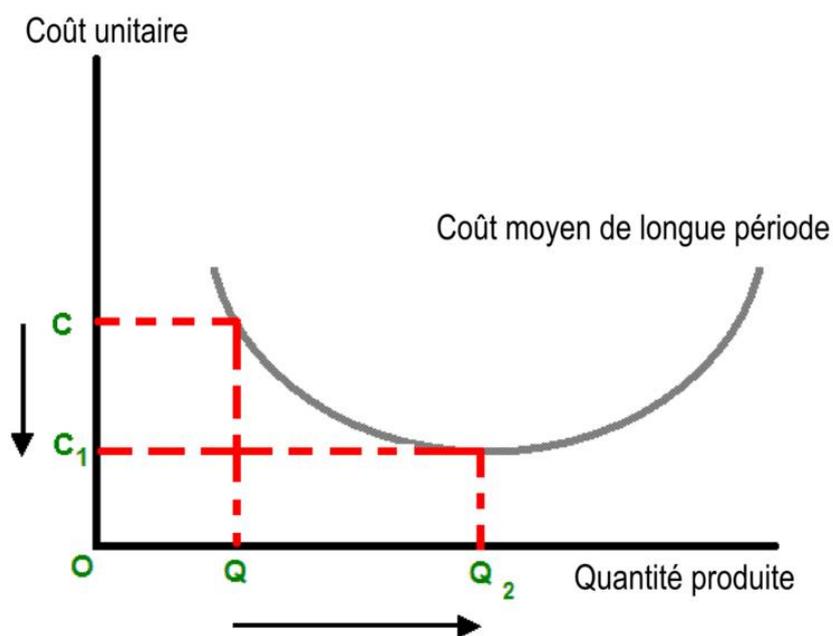
b. Les rendements d'échelle croissants internes

Les rendements croissants nécessaires à l'agglomération peuvent être internes ou externes à l'entreprise. Les rendements d'échelle croissants à l'intérieur d'une entreprise sont les économies par la réduction des coûts unitaires de production ou par des gains de productivité au niveau de l'entreprise. Selon la théorie de l'entreprise dans la micro-économie, la courbe typique du coût moyen de production par unité prend la forme d'un U (voir la figure ci-dessous), ce qui signifie que dans un premier temps, les coûts unitaires de production diminuent avec l'accroissement de l'échelle de production (Alfred Marshall avec sa loi des rendements non

¹⁵ Mills (2000) résume que les villes existent parce que la proximité des activités diverses économise les coûts de mobilité des biens, des personnes et des informations.

proportionnels).¹⁶ Si le rendement d'échelle est constant dans la production, il n'y aura pas d'intérêt à produire à grande échelle dans les usines, et la forme organisationnelle de la production restera familiale et à échelle restreinte. Les économies d'échelle croissantes conduisent à l'expansion de la taille des entreprises et au développement des villes industrielles. Les économies d'échelle croissantes existent avant tout parce que la grande échelle de production permet la division du travail et la spécialisation, ce qui augmente la productivité du travail (Adam Smith, fondateur de l'économie d'échelle, avec sa loi des rendements croissants). De plus, certains *inputs* dans la production sont indivisibles ; il faut donc une échelle minimum afin de réaliser leurs utilisations efficaces. Par exemple, la plupart des machines et des équipements ne peuvent pas être utilisés efficacement sans que la production atteigne une certaine échelle (Duranton, 1999).

Graphique 12 : Economie d'échelle



¹⁶ Dans un deuxième temps, les rendements diminuent avec l'accroissement de l'échelle de production. Cela signifie que la croissance des rendements ne sera pas constante par rapport à la quantité de production. Nous avons donc une déséconomie d'échelle.

c. Les externalités et les économies d'agglomération

Les rendements d'échelle internes à l'industrie expliquent la formation d'une petite ville industrielle autour d'une entreprise. Le développement d'une grande ville résulte plutôt du regroupement de beaucoup d'entreprises. Les entreprises peuvent être du même secteur industriel ou de différents secteurs. La notion d'externalité est initiée par Alfred Marshall pour expliquer le regroupement des producteurs dans un « district industriel » (Fujita et Thisse, 2013). Il a identifié trois raisons pour lesquelles un producteur trouverait avantage à être proche d'autres producteurs de même industrie. Premièrement, une industrie concentrée dans l'espace pourrait favoriser la spécialisation des fournisseurs. Deuxièmement, une concentration des entreprises employant le même type de travailleurs va créer un marché du travail commun. Troisièmement, la proximité géographique va faciliter la diffusion de l'information.

Depuis 1948, le concept des externalités de Marshall a été introduit dans l'économie spatiale, et le terme des « économies d'agglomération » a été proposé pour désigner les avantages externes dont les entreprises bénéficient dans la production en se regroupant dans certains endroits. Traditionnellement, les économies d'agglomération sont classées en deux niveaux (Hoover, 1948 ; Krugman, 1991) : les économies de localisation concernent des entreprises d'un même secteur économique ou des établissements connexes regroupés en espace ; les économies de localisation se produisent quand le coût de production unitaire de chaque entreprise diminue avec la croissance de la production totale du secteur.

Les économies d'urbanisation qui ne se limitent pas à une seule industrie, et les économies externes proviennent de l'agglomération de toutes les industries de la localité en un même lieu. Les économies d'urbanisation se produisent quand le coût de production unitaire des entreprises individuelles diminue avec la croissance de la production totale de la ville.

Lorsque plusieurs entreprises appartenant au même secteur économique se localisent dans un même endroit, l'existence d'indivisibilité incite le partage des coûts fixes entre les entreprises, ce qui produit des économies de localisation. Ces économies sont internalisées au niveau de l'industrie, et les gains de productivité dépendent de la taille d'une industrie regroupée en un

endroit. Les économies de localisation peuvent également provenir de la multiplication des possibilités d'échange, de la réduction du coût d'information, de la réduction des coûts de recrutement, etc.

Les économies d'urbanisation trouvent leur origine dans les mêmes facteurs que les économies de localisation mais ne se limitent pas à une seule industrie. Le regroupement dans l'espace de toutes les industries produit des gains de productivité qui sont internes à l'agglomération urbaine, mais externes aux entreprises individuelles et aux industries particulières. Les économies d'urbanisation dépendent donc de la taille de la ville. Les entreprises de différents secteurs dans une ville peuvent partager des fournisseurs et des services commerciaux ; elles peuvent profiter du *pool* de la main-d'œuvre de compétence générale. Une source importante des économies d'urbanisation est liée à la production de biens publics.

Les biens publics impliquent plus de rendement d'échelle que le secteur privé, puisque par leur nature, les coûts fixes sont plus importants. La plupart des infrastructures urbaines relèvent des biens publics, et ils recouvrent des équipements (les routes, les réseaux d'électricité, le réseau de communication) ou des services (l'éducation, la santé, la sécurité publique) dont la production peut difficilement être assurée par le secteur privé. L'importance des indivisibilités des coûts fixes dans la production des infrastructures urbaines implique les économies d'agglomération urbaine.

C. Les forces de dispersion

Plusieurs facteurs prennent effet à l'opposé des forces d'agglomération, pour conduire à la dispersion des activités productives ; ils constituent donc des forces de dispersion ou centrifuges, comme les matières premières et le foncier.

L'approche des matières premières est l'une des forces centrifuges importantes contre les processus d'agglomération, surtout pour les industries minières, énergiques et l'exploitation forestière... Les entreprises s'installent ici ou ailleurs selon un arbitrage des coûts de transport entre les matières premières et les produits finis. Elles se localisent près de matières premières et loin des centres-villes (les marchés de produits finis et les consommateurs) pour un

rendement augmenté en raison de la diminution des coûts de production unitaire par rapport à l'augmentation des coûts de transport des produits finis.

L'agglomération des entreprises et des travailleurs entraîne l'augmentation de la densité de la population et la diminution du sol occupé par tête ; le désir de consommer davantage ce bien rare limite la tendance infinie de l'agglomération. Dans certains cas, la main-d'œuvre n'est pas mobile non plus ; la dispersion de la main-d'œuvre contraint également l'agglomération de la production. En d'autres termes, l'agglomération en espace conduit à l'augmentation des prix des facteurs à mobilité limitée (prix de l'immobilier, salaires), ce qui limite l'agglomération. Deuxièmement, face à une demande dispersée, la taille du marché et aussi la taille de l'agglomération sont restreintes. Cette force de dispersion provient fondamentalement de l'existence du coût du transport. Les produits doivent être transportés vers les marchés près des consommateurs. Si les consommateurs sont dispersés dans l'espace, les producteurs tendent à être dispersés aussi pour minimiser les coûts des transports. Le troisième facteur de dispersion est lié aux déséconomies d'agglomération. Les gains de l'agglomération peuvent être contrebalancés par son effet négatif. On parle de déséconomies d'agglomération lorsque les externalités sont négatives. Les déséconomies externes se produisent souvent avec la croissance de la taille des villes qui induit la congestion, la pollution et les problèmes sociaux. La congestion s'exprime souvent par les phénomènes des transports urbains bouchés. Bien que les déséconomies soient difficiles à tester empiriquement, elles sont autant associées aux villes des pays industrialisés qu'à celles des pays en développement.

D. L'interaction entre les forces centripètes et les forces centrifuges

Les analyses de la concentration des activités industrielles impliquent « la tension entre les forces centripètes qui tendent à produire l'agglomération et les forces centrifuges qui tendent à la séparer » (Krugman, 1997). D'un côté, les rendements croissants internes et externes ou les économies d'agglomération représentent les forces centripètes qui incitent les entreprises à se regrouper dans l'espace. De l'autre côté, les forces qui poussent à la dispersion sont pour la plupart fondées sur les coûts de transport et de consommation de l'espace, qui induisent des déséconomies d'agglomération (Duranton, 1999).

a. L'arbitrage économies d'échelle/coûts de transport

Les économies d'échelle constituent une force centripète dans le choix de la localisation : en situation d'existence d'économies d'échelle, les entreprises ont l'avantage de concentrer leur production en un nombre limité de sites pour minimiser leurs coûts de production. Mais si les lieux de consommation sont dispersés et les coûts de transport ou de distribution sont assez importants, les entreprises ont alors tendance à s'implanter à proximité des lieux de demande, c'est-à-dire, à disperser la production. La force centrifuge a pour origine des coûts de transport élevés et la dispersion de la demande. L'effet combiné des économies d'échelle et des coûts de transport détermine par conséquent la décision de se concentrer. Si les coûts de transport étaient suffisamment faibles, la production serait alors concentrée en un seul lieu.

En faisant appel au concept des économies externes comme les sources d'agglomération, les économistes urbains arrivent à considérer l'économie comme un système de villes. Par exemple, le premier modèle du système urbain (Henderson, 1974) commence par l'analyse des forces opposées dans la formation et la distribution des villes dans l'économie urbaine. L'idée de ce modèle est qu'il y a une tension entre les économies externes à la concentration géographique des industries dans une ville, d'une part, et les déséconomies liées aux grandes villes, d'autre part. Le résultat de cette tension est que la relation entre la taille d'une ville et l'utilité d'un citoyen représentatif peut être présentée par une courbe de forme U inversé.

b. Les forces opposées et les paramètres économiques

Nombre d'auteurs successifs tentent d'ouvrir cette « boîte noire » en exploitant la nature des économies d'échelle externes. Parmi eux, Scitovsky (1954) distingue les externalités marshalliennes « technologiques » et « pécuniaires » (Fujia et Thisse, 2013). Les premières sont liées aux effets des interactions non marchandes, et les dernières renvoient aux résultats d'interactions marchandes et peuvent être internalisées par les entreprises à travers les mécanismes des prix. Les externalités technologiques sont difficiles à capter puisque ce sont des institutions non marchandes. En revanche, les externalités pécuniaires liées aux phénomènes économiques relevant du marché ont une origine plus claire. Les modèles font

appel à la formalisation de la concurrence monopolistique de Spence (1976) Dixit et Stiglitz (1977) (dans Fujita et Thisse, 2013) pour étudier l'agglomération des activités économiques avec les externalités pécuniaires (Krugman, 1991). Ces modèles se concentrent sur l'effet des phénomènes circulaires, sur les décisions de localisation des entreprises et des consommateurs/travailleurs.

La nouvelle économie géographique tente de modéliser formellement la tradition géographique dans les analyses de l'agglomération des industries. Dans leurs modèles, l'équilibre est atteint lorsque les forces centripètes et les forces centrifuges se compensent. De plus, le degré d'agglomération à l'équilibre dépend aussi de l'état des variables fondamentales de l'économie (Duranton, 1997). Pour Krugman (1991), l'agglomération résulte d'une interaction entre l'économie d'échelle, le coût du transport et la mobilité des facteurs. Compte tenu des rendements croissants, il est avantageux de concentrer la production de chaque bien sur quelques localisations. Compte tenu des coûts de transport, les meilleures localisations sont celles ayant des accès favorables aux marchés (liens en arrière) et aux fournisseurs (liens en avant). Mais l'accès aux marchés et aux fournisseurs est précisément l'endroit où les producteurs se sont concentrés, car ils attirent les facteurs mobiles de production à proximité d'eux.

Ce processus de « causalité circulaire » est souligné par les géographes économiques comme ayant un rôle important dans l'émergence des zones industrielles au cours de la deuxième moitié du 19^{ème} siècle. En étudiant cette circularité, Krugman (1991) a prouvé que les paramètres initiaux de l'économie, à savoir la part des biens non-agricoles dans les dépenses, les coûts de transports et les économies d'échelle, jouent des rôles importants dans le processus de concentration géographique. La circularité qui génère la concentration des industries n'est pas essentielle si l'industrie n'emploie qu'une petite fraction de la population et donc ne représente qu'une petite fraction de la demande. La combinaison d'économies d'échelle très faibles avec des coûts de transport élevés encourage les fournisseurs de biens et services, pour les secteurs agricoles, à se localiser dans un lieu proche de leurs marchés, comme c'est le cas de l'Amérique au début de 19^{ème} siècle.

Dans une société moderne où les biens non-agricoles constituent une grande part de notre consommation, où la production se fait à grande échelle et où les coûts de transport sont réduits, une région avec une population non-agricole va être un endroit de production attrayant parce que le marché local offre de larges marchés pour des biens et services divers. La décision de localisation des unités de production est ainsi déterminée par l'interaction des forces centrifuges et des forces centripètes. Dans les modèles théoriques, l'interaction de ces forces est également influencée par les paramètres économiques. Des changements minimes peuvent ainsi conduire à différents états d'équilibre (Henderson, 2000). Henderson a aussi souligné que le résultat dépend de la mobilité des facteurs de production. L'immobilité des facteurs, comme le sol, constitue également une force de dispersion, alors que la mobilité des facteurs, comme le travail, permet l'agglomération des activités économiques. Quand les économies d'agglomération sont suffisamment fortes, et attirent la mobilité du travail ou la migration vers cet endroit, la ville se forme, et s'accroît jusqu'au moment où la migration est bloquée par les coûts de congestion.

II. Les économies d'agglomération sous l'angle de l'économie géographique

L'économie géographique est apparue depuis quelques années à la confluence de plusieurs courants d'analyse économique (Baumont et Le Gallo, 1999) : l'économie industrielle et la microéconomie, la théorie du commerce international en concurrence imparfaite et les théories de la croissance endogène. Elle a profondément renouvelé l'analyse des échanges internationaux et de la convergence des régions et permet de mieux comprendre les phénomènes d'agglomération et de concentration urbaine. Dans cette section, nous chercherons à présenter les fondements théoriques des économies d'agglomération sous l'angle de l'économie géographique.

A. Les modèles fondateurs de l'agglomération

Après la révolution industrielle, une théorie de la localisation industrielle est développée par Alfred Weber dans son œuvre « *De la localisation des industries* » (1909, en allemand). Selon

Weber (1909), il existe trois principaux facteurs qui expliquent cette localisation : d'abord, l'avantage de minimiser des frais de transport (arbitrage entre le transport des matières premières et celui des produits finis) ; ensuite, l'attraction exercée par les centres de main d'œuvre avantageux du point de vue des salaires ; enfin, le jeu des forces d'agglomération (économies d'agglomération pour la production et les marchés) et de désagglomération (hausse du foncier) qui déterminent la densité de l'industrie.

Vingt ans après l'ouvrage d'Alfred Weber, l'américain Harold Hotelling, dans son article « *Stability and competition* » (1929), cherche à analyser les stratégies de localisation de deux vendeurs de glace sur une plage en posant la question suivante : comment se localiser pour toucher la plus grande clientèle ? L'auteur montre qu'il existe deux solutions à ce problème : soit se situer tous deux au centre du marché (solution de différenciation minimale) soit se situer chacun à un bout de la plage, en fonction du comportement des acheteurs face au prix et au transport. La contribution d'Harold Hotelling consiste à étudier la stabilité de la concurrence et introduit la notion de concurrence spatiale en situation de duopole.

Pour mieux comprendre le phénomène d'agglomération urbaine, on trouve l'étude des zones d'influence des villes en tant que pôles d'attraction dans l'école d'Iéna. Celle-ci cherche à analyser la hiérarchie des villes et les réseaux urbains. L'allemand Walter Christaller élabore en 1933 une théorie des places centrales qui expliquait chaque agglomération comme fournissant des biens et des services tertiaires à son hinterland. Du type de produit dépend l'importance du centre et l'étendue de la zone desservie : les biens et services supérieurs (articles de luxe, services d'experts) étant peu demandés, une population plus élevée est nécessaire pour rentabiliser ces activités. Il en résulte une hiérarchie des centres urbains et un principe d'organisation urbaine de l'espace.

Parallèlement, il ne faut pas ignorer la théorie des avantages compétitifs et des avantages comparatifs dans le processus d'agglomération. Elle s'appuie sur le fait que la mondialisation économique, loin de conduire à une dispersion des activités, tend à les concentrer sur des territoires, généralement urbains, disposant d'un avantage compétitif sur le plan mondial. Revu par Michael Porter, cela réactualise le concept d'avantages comparatifs énoncé par David

Ricardo. De nos jours les avantages dont peut disposer un territoire sont souvent liés, non plus à l'existence de ressources naturelles, mais aussi à la maîtrise de savoirs et technologies, à l'existence d'un capital humain particulier. On parle à ce sujet de pôle de compétitivité.

B. Les externalités spatiales

La croissance des territoires, fondée sur la capacité d'augmentation de leur production de biens et services, ne doit pas uniquement être pensée de manière statique, comme c'est le cas dans les modèles comparatifs. Il y a des coûts de transport ou de transaction, quand la main d'œuvre n'est pas totalement mobile entre les pays ou entre les secteurs ; les arbitrages ne se font plus suivant les mêmes logiques que dans le cas Ricardien. La région la plus importante offre par exemple des marchés plus importants ; si les coûts de transport entre les deux régions sont élevées, les entreprises auront tendance à se localiser à proximité de ce marché final, et les coûts du travail seront souvent plus importants. Mécaniquement, cela accroît le nombre de fournisseurs ayant intérêt à se localiser dans cette région. Au final, l'agglomération nourrit l'agglomération : il y a un « effet boule de neige ».

La découverte d'externalités positives liées à un lieu permet de compléter l'analyse de la compétitivité des territoires. Les externalités spatiales deviennent donc une clé du développement régional. Souvent la présence d'entreprises constitue une externalité supplémentaire, qui entraîne alors la boule de neige de l'agglomération. Ici, on distingue les externalités technologiques et pécuniaires. Les premières reposent sur des interdépendances directes qui se produisent en dehors des marchés et affectent les utilités des consommateurs et les fonctions de production des entreprises, telles la pollution ou une route. Chez Marshall, il s'agit d'une grande disponibilité d'inputs spécialisés, d'une main d'œuvre plus qualifiée et plus accessible, et de la diffusion de l'information. Les secondes traduisent l'effet des structures de marché et des relations de pouvoir sur le système des prix, comme par exemple dans la sous-traitance ou les réseaux des entreprises. Souvent les externalités autorisent des rendements croissants.

Du fait que l'espace économique nourrisse d'autres externalités, l'économie du développement

régional place les externalités au centre du processus de développement. Au total, beaucoup d'externalités deviennent spatiales du fait que l'espace économique est un lieu d'échange et d'interaction. Ce n'est pas un simple lieu d'échange de marchandises entre producteurs, mais aussi un réseau d'échanges, de discussions, de négociations, de compréhensions et d'apprentissages interpersonnels. A cet égard, on peut aussi expliquer l'existence des villes par les externalités de communication. L'information est en effet un bien public non rival, dont la consommation ne se réduit pas à la quantité disponible. Comme le coût de la communication croît avec la distance ; les bénéfices de la communication augmentent avec le nombre de participants et leurs proximités. La force d'agglomération repose sur la communication entre les entreprises autorisant l'échange d'informations.

C. Les économies d'agglomération, origine et développement

A travers la nouvelle théorie du commerce international, Paul Krugman redynamise la science régionale qui devient, au cours des années 1990 la « nouvelle économie géographique ». La base de cette nouvelle théorie n'est plus les avantages comparatifs, mais les économies d'agglomération (produites entre autres par l'accumulation dans la même région d'une grande quantité de clients ou de fournisseurs). La théorie « centre-périphérie » se situe donc au cœur des travaux de Paul Krugman, qui dans « *Geography and Trade* » (1991) cherche à expliquer la concentration de la population et des activités dans les différentes régions. Sa démarche repose sur des facteurs endogènes, sans avantage spécifique d'une localisation sur les autres, et sans même recourir aux externalités technologiques qui poussent les agents à se regrouper.

En fait, il y a trois explications dans cette nouvelle démarche. D'abord, s'appuyant sur les modèles de concurrence monopoliste, l'auteur souligne l'importance de la diversité des biens comme facteur d'agglomération. En se regroupant, les producteurs créent un marché de taille plus grande et plus varié, et l'existence de coûts de transaction crée un mécanisme cumulatif de polarisation où producteurs et consommateurs se rassemblent pour une offre toujours plus diversifiée. Cette tendance peut être freinée par la présence de facteurs immobiles (le foncier, une partie de la population). Ensuite pour échapper à la contrainte possible d'un marché du travail trop étroit, les producteurs ont intérêt à se regrouper. Un marché du travail large sert

d'amortisseur aux fluctuations de la demande qui touchent tour à tour les activités : chômage et manque de main d'œuvre sont ainsi minimisés. Enfin, la concentration permet aux producteurs d'augmenter la taille et la variété du marché des biens intermédiaires, ce qui profite à tous les participants.

A la suite de l'émergence de la nouvelle économie géographique, nous voyons que l'explication du phénomène de l'urbanisation croissante divise les économistes. D'une part, derrière un consensus sur les économies d'agglomération comprises comme des économies d'échelle externes à l'entreprise, une très grande diversité d'effets externes sera mobilisée par les auteurs. D'autre part, les explications les plus récentes reposent sur les situations qui permettent les productions à rendements croissants et sur la combinaison des externalités avec les coûts de transaction, car toutes deux décrivent des phénomènes cumulatifs. Cette diversité nous fait revenir sur la logique qui conduit à la concentration urbaine et à ses limites à partir des notions d'économies et déséconomies d'agglomération. Ce concept très répandu est assez mal défini et recouvre un ensemble variable de notions. On dit qu'il y a économies d'agglomération quand les bénéfices retirés par une entreprise du fait d'être localisée proche d'autres entreprises augmentent avec le nombre d'entreprises localisées au même endroit.

Les économies d'agglomération ont deux sources historiques : l'économie externe de Marshall, et la théorie de la localisation de Weber. Ce sont alors des économies d'échelle externes à l'entreprise, ou internes à une ville ou une région. Elles se décomposent en deux catégories : des économies marshalliennes de localisation qui s'agissent d'effets externes liés à la différenciation des activités, à la spécialisation intra-industrielle, à la formation d'une main d'œuvre locale, aux facilités de transmission des informations et des innovations ; des économies d'urbanisation, externes à l'entreprise, mais aussi au secteur industriel, qui résultent de la taille de l'agglomération, soit la concentration de la population, infrastructures, présence de services aux entreprises.

En résumé, l'espace n'est pas neutre du point de vue de la répartition de ces économies d'agglomération. On peut préciser dans les économies d'agglomération tous les facteurs de localisation des entreprises qui conduisent à l'agglomération : principe de différenciation

minimale de Hotelling, mécanismes de concurrence spatiale avec produits différenciés où le consommateur ira chercher plus loin (dans une grande agglomération) le produit désiré, externalités de communication, externalités d'information, effets de Krugman (offre de diversité, largeur du marché du travail), effets de l'intégration internationale via la baisse des coûts de transaction, rendements croissants d'adoption. En fait la quasi-totalité des travaux en économie spatiale a conduit à soutenir l'agglomération. Par contre, au niveau macro-économique, on n'a pas vu une telle convergence. Les explications des tendances centrifuges sont extrêmement restreintes : facteurs immobiles comme les matières premières ou certains segments de l'emploi, prix du foncier qui explosent, diffusion des savoir-faire. On souligne aussi les externalités négatives liées à l'agglomération, les effets de congestion et nuisances diverses.

D'ailleurs, il est nécessaire de souligner l'importance du mécanisme des rendements croissants qui décrivent assez bien les mécanismes de l'agglomération. On dit qu'une fonction de production est à rendements croissants quand l'augmentation de la production est toujours plus que proportionnelle à celle des facteurs engagés. Le principe essentiel de ces modèles est que la différenciation des produits ou des facteurs de production est un facteur d'agglomération, et qu'une baisse des coûts de transport produit une agglomération cumulative. L'hypothèse de base est celle d'une concurrence imparfaite où la dépendance entre l'offre et la demande (indépendantes dans la concurrence parfaite) produit des externalités pécuniaires. Dans ce modèle à causalité circulaire présenté par Krugman (1991), quand une nouvelle entreprise s'agglomère aux précédentes, la baisse des coûts des entreprises (externalités de réseau) et la diversification accrue (avec le coût du transport payé par les acheteurs) conduit à des prix plus bas qui augmentent le revenu réel des travailleurs relativement à une autre région (effet aval) : de nouveaux consommateurs migrent donc, augmentant la demande qui attire de nouveaux producteurs (effet amont) etc. On peut ainsi expliquer des phénomènes cumulatifs de concentrations géographiques liés aux révolutions industrielles, qui ont permis l'apparition des zones économiques spéciales en Chine depuis les réformes économiques dès les années 1980.

D. L'analyse de la ville et de la métropolisation urbaine

L'analyse de la ville constitue une étude de cas représentative dans les économies d'agglomération. Son analyse est basée non seulement sur son organisation interne mais aussi et surtout sur son rapport externe à l'environnement économique. En fait, l'unité fonctionnelle de la ville prend plusieurs configurations, favorables ou pas à son hinterland et à sa région voisine. D'une part, elle est inséparable de l'agriculture et du marché libre, qui d'une certaine manière a produit la ville avant la révolution industrielle en permettant à la population de vivre en échangeant des biens manufacturés et des innovations contre les biens alimentaires. D'autre part, la ville représente aussi un rôle politique. La cité est généralement le lieu de l'exercice du pouvoir et du droit et le centre administratif public. Aujourd'hui, elle a toujours un fort symbolisme. Ce qui spécifie la ville, c'est donc « la forme révolutionnaire d'organisation économique et sociale » (Bairoch, 1985). Celle-ci ne peut se réduire à une caractéristique unique : taille et densité de population, spécialisation des tâches et division du travail, infrastructures urbaines, gouvernement local, permanence de l'agglomération dans la durée.

La ville est fonctionnellement inséparable de son environnement, la région : toutes deux sont issues du même processus historique de différenciation. Déjà les fondateurs de l'économie spatiale avaient décrit les relations de l'économie de marché entre elles : livraisons agricoles, prélèvement et accumulation de la rente foncière, marché des produits manufacturés, élargissement progressif de l'hinterland en fonction du niveau des biens et services offerts. Selon cette approche, la base de la croissance de la ville repose sur les revenus qu'elle est capable d'attirer en provenance de l'extérieur : impôts, rente foncière, profits des marchands commerçant avec l'extérieur, clients attirés par les services supérieurs, étudiants boursiers ou aidés par les familles, touristes etc. Et c'est par les revenus que la base entraîne le secteur domestique, orienté vers le marché local. La ville garde le rôle dominant dans le rapport à son hinterland, mais la relation peut suivre différentes configurations depuis le schéma centrifuge où la ville diffuse la croissance de l'activité économique autour d'elle : situations où la grande ville contrôle absolument son environnement, soit Beijing dans notre étude de cas de la mégalopolisation de Beijing-Tianjin.

Ainsi, on va élargir l'approche de la ville par celle de l'agglomération urbaine, nouvelle réalité regroupant plusieurs communes. Dans le processus de la mégalopolisation de Beijing-Tianjin, on constate à la fois des fusions de communes et la création de communautés urbaines. Ces nouvelles formes urbaines, en particulier les régions métropolitaines qui rassemblent plusieurs villes dans un hinterland fusionné ne sont pas une nouveauté chinoise. En fait, il existe plusieurs exemples comme Boston-New York-Philadelphie, ou Milan-Turin-Gênes. L'analyse de la dimension économique de la ville est développée au tour de la reconnaissance d'économies d'échelles, la compréhension des dynamiques et des performances du système productif qu'elle représente. Par contre dans notre cas de figure, du fait de la forte différenciation interne de l'espace des villes en termes de prix du foncier et de densité, les notions de rente différentielle et de distance au centre permettent une analyse hiérarchisée de l'espace urbain du point de vue économique et social. La rente différentielle est la valorisation du sol due à la proximité d'un lieu particulier (de travail ou de consommation). Si les villes ne sont pas homogènes, nous devons revenir sur la théorie de métropolisation pour mieux comprendre les spécificités de la mégalopolisation de Beijing-Tianjin.

III. Les fondements théoriques de la métropolisation

Pour définir le concept général de la métropole il faut avant tout identifier ses fonctions permanentes. La première démarche de cette étude portera, d'abord, sur l'identification de ces caractéristiques à travers l'analyse des villes et des métropoles du passé et du présent, ainsi que sur la synthèse de ces caractéristiques dans le but d'obtenir une définition simple. La deuxième démarche consistera à montrer que les villes qui possèdent certaines caractéristiques sont stables à moyen et long terme. Finalement, cette stabilité pourra être comprise à l'aide de la théorie économique de l'agglomération.

A. L'ambiguïté de la définition

Le phénomène de métropolisation peut être considéré comme la concentration, dans un nombre limité d'unités urbaines, des fonctions supérieures de service, de commandement et de production. Selon certains auteurs comme Bassand (2000), l'idée est que la métropolisation est

un phénomène global, mondial, universel, qui domine le monde contemporain, et que chaque métropole est unique (Bassand, 2007). Par contre, comme nous l'avons déjà indiqué, les recherches sur les processus de métropolisation sont menées dans diverses disciplines telles que l'économie, la sociologie, l'urbanisme et la géographie. Les travaux engagés dans les années 1990 contribuent à l'élaboration du concept de métropolisation, principalement pour les grandes et très grandes villes. L'ensemble des travaux menés n'a cependant pas apporté de définition précise du concept.

Le terme métropole prend des notions différentes qui ont évolué à travers le temps. Ces changements de sens sont à relier à la fois aux évolutions qu'ont connues les villes depuis des siècles et aux discours développés dans la recherche urbaine depuis quelques décennies. Parallèlement à ces mutations autour de la notion de métropole, ce mot constitue l'origine du néologisme « métropolisation », phénomène urbain majeur de ces quinze dernières années. Par conséquent, il convient d'analyser la notion de métropole pour mieux comprendre la notion de métropolisation.

Dans un premier temps, il convient de s'interroger un instant non pas sur les phénomènes mais sur la terminologie. Les mots métropole et métropolisation sont des termes utilisés dans le langage scientifique et sont rentrés peu à peu dans le langage courant. Le sens du mot métropole fait référence à plusieurs notions. Outre le sens étymologique de métropole en tant qu'Etat par rapport à ses territoires extérieurs, la métropole est également un terme utilisé pour désigner un certain type de ville. Le mot métropole est d'origine grecque. Il est composé du mot « *mêtêr* » qui signifie mère. L'étymologie permet de distinguer quelques caractéristiques générales de cette ville (Derycke, 1999)¹⁷. Elle prend un rôle de direction, de mère au sein d'un territoire qui l'entoure. La métropole est la capitale d'une région, territoire dont elle se nourrit et qu'elle fait en même temps vivre. Elle est le lieu de centralité, le pôle où convergent des liens et des relations avec d'autres pôles.

¹⁷ Selon Derycke (1999) ce mot grec renvoie également à l'idée de régulation, de norme, de domination aussi que l'on trouve d'ailleurs dans le concept historique de métropole, entendue alors dans ses rapports avec les colonies qu'elle régit.

Selon le dictionnaire du Petit Robert, une métropole est : « une ville principale » ou « une capitale régionale ». Le Oxford Compact English Dictionary donne la définition suivante d'une métropole : « la ville principale du pays » (« *the chief city of a country* ») ou « une ville comme un centre d'activités » (« *a city or a town as a centre of activity* »). Les deux définitions parlent d'un centre urbain qui possède un pouvoir politique et/ou économique de décision de jure et/ou de facto. C'est le sens originel qui a dominé jusqu'au 19^{ème} siècle, époque à laquelle la métropole régionale a été renforcée par de nouvelles fonctions et s'est dotée d'une nouvelle image. C'est alors que la notion d'échelle et de hiérarchie a été introduite.

Il s'agit tout d'abord de la métropole régionale, pour laquelle le sens originel décrit sa fonction initiale. Les événements historiques, les choix politiques et économiques ont contribué à l'évolution des métropoles régionales. Les services offerts à la personne (dans le domaine de la santé, de l'enseignement ou encore du commerce) et les services aux entreprises (les banques, les conseils juridiques, la publicité...) s'y sont développés ainsi que les activités culturelles de tout ordre. En fait, l'élément le plus caractéristique de l'expansion de la métropole est sa croissance démographique, à la fois plus importante et à un rythme plus rapide que ses concurrentes régionales de taille inférieure.

A l'échelle supérieure, apparaît la métropole nationale qui est le plus souvent la capitale politique d'un Etat. Les services et les activités sont d'un ordre tout aussi important que dans les métropoles régionales. Mais les instances de décisions financières et économiques sont mieux représentées. De plus, sa suprématie sur les métropoles régionales se fait également au niveau de l'emploi puisqu'elle regroupe une grande part des activités dans le domaine industriel et commercial du pays. Elle accueille en plus tous les organes gouvernementaux. Du point de vue démographique, sa taille est relativement considérable puisqu'elles concentrent toutes plus d'un million d'habitants. La métropole nationale peut être aussi une métropole régionale (Paris joue ce rôle pour l'Ile-de-France), mais il est incontestable que son influence se fait sur l'ensemble du territoire national, voire international.

Enfin, en haut de l'échelle urbaine figure la métropole internationale. La métropole internationale est une ville qui possède des fonctions très diversifiées et a une influence

supranationale. Ces métropoles ont une forte influence politique mais surtout économique avec des places financières internationales et les sièges des multinationales. En général, une capitale nationale est souvent une métropole internationale, mais cette condition n'est pas indispensable. New York est une métropole internationale sans être la capitale des Etats-Unis. Le poids démographique de la métropole internationale constitue un autre critère important. Or, des villes de taille moindre mais dotées de fonctions spécifiques peuvent jouer ce rôle parmi des métropoles internationales. Une ville comme Genève avec moins de 400 000 habitants est devenue une métropole internationale d'une part grâce à son service financier et d'autre part grâce aux institutions internationales et aux organisations non gouvernementales (ONG) qui ont établi leur siège dans cette ville.

L'abondance des descriptions des métropoles ne nous permet pas d'avoir une uniformité de concept. Le vocabulaire concernant les caractéristiques de la métropole est également riche. Mais il semble en même temps être imprécis. Il n'existe pas à nos jours des critères quantitatifs universels pour identifier la métropole. En effet, certains critères quantitatifs que l'on peut trouver de la métropole de l'Etat français dans le cadre de la politique d'aménagement mise en œuvre en 2004 peuvent être utilisés pour la coopération métropolitaine. Dans le texte de l'appel à coopération, il est indiqué : « Il est en revanche entendu que les métropoles, au sens du présent appel à coopération, sont des espaces comptant 500 000 habitants au minimum, qui comprennent au moins une aire urbaine de plus de 200 000 habitants environ et impliquent plusieurs villes moyennes » (Lefèvre, 2004). Cette définition est à la fois un critère démographique (500 000 habitants) et un découpage statistique, celui de l'aire urbaine. Aucune notion d'échelle ne figure, ni même un rapport avec les fonctions urbaines qui pourraient se développer dans ces métropoles. En effet, si l'on applique ce critère dans les grandes villes chinoises, compte tenu du grand nombre de la population chinoise, il est peu probable que le seuil des 500 000 habitants laisse présager l'existence de fonctions avancées.

Malgré la définition précise de « la ville » dans l'annuaire statistique de différents pays, il n'existe nulle part de définition « officielle » de la métropole (Derycke, 1999). Le plus souvent, on parle d'une « grande » métropole qui est une région urbaine homogène et étendue, définie par l'américain Gottmann (1961). Mais en même temps, pour définir une « métropole », on

nous renvoie à « une ville » avec certains attributs et propriétés. Alors que la « métropolisation » renvoie à un mouvement global, à un processus de transformation. Selon Bassand (2007), la métropole désigne « une grande ville... dont on ne se hasarde pas à chiffrer la taille ». Tandis que la métropolisation « elle... désigne le processus qui façonne les métropoles ». L'auteur met le terme en relation avec le fait que les métropoles sont aujourd'hui en forte croissance, tant en taille qu'en nombre. Par la relativisation des choses toutes les deux sont des phénomènes dynamiques, seulement la première, la « métropole » est une finalité, alors que la deuxième, la « métropolisation » est un processus qui crée une entité urbaine conforme à cette finalité. En France, la notion de « métropole d'équilibre » a été introduite dans les années 1960 dans le cadre de l'aménagement du territoire. En Chine, on assimile la métropole plutôt aux villes relevant directement de l'Etat central (*zhi xia shi*).

B. La métropole et sa permanence fonctionnelle

Dans les paragraphes suivants, nous ferons une revue de la littérature pour avoir un aperçu des concepts contemporains des métropoles en comparant les descriptions historiques des villes principales du passé.

a. La fonction de coordination des mouvements des biens, des gens, et de l'information

Les villes sont les parties d'un réseau organisé pour l'échange des gens, des biens, et des informations. Elles l'étaient au moins à partir du Moyen-Age (Lees, 1985). La puissance économique établie par certaines cités de l'époque était déjà importante. On identifie deux villes comme « centre des affaires » dans les premières « économies-mondes » du 12^{ème} siècle, Bruges et Venise (Le Rider, 2008). Comté de Flandre, Empire de Constantinople, autonomes de leur tutelle politique, elles sont au centre d'un système économique dont elles sont les organisatrices : « ...les informations, les marchandises, les capitaux, les crédits, les hommes, les ordres y affluent et en repartent » (Fernand, 1979). Elles organisent toute la chaîne d'échange des marchandises. Le développement des centres donne naissance à la première bourse à Bruges en

1309.

Ascher (2001) parle de la permanence du système qu'il appelle le système « *gip* » (*goods, information, people*). Les villes assurent la circulation des biens, de l'argent et de l'information (Renard, 1994). Les métropoles se distinguent par leur « capacité d'attirer, d'organiser, de filtrer et de diffuser un nombre croissant de biens, de gens, et de flux d'information » (Gascher et Lacour, 2002). Il est intéressant de souligner que la présence de l'information existait déjà dans les villes anciennes. Les historiens affirment que les villes ont été toujours des centres d'échange et de circulation de l'information, comme on l'a vu lors de l'expansion industrielle au 19^{ème} siècle (Lees, 1985).

Compte tenu du rôle clé en termes de coordination des mouvements des biens et des gens dans les métropoles, l'information se retrouvait tout au centre de ces fonctions permanentes. Par conséquent, la coordination économique est une fonction primaire de la ville, alors que l'information est le moyen primaire de la coordination. C'est une fonction urbaine générale. Le marché le plus petit de la ville est une sorte de centre de la coordination des échanges des biens. Un centre régional est une place de la coordination politique. La coordination doit se faire sur une certaine échelle.

b. La condition d'émergence de la métropole

En général, la métropole émerge lorsque l'échelle spatiale de la coordination s'étend au-delà de l'échelle locale, au-delà de l'hinterland de la ville. Mais cette condition manque de précision. Nous définirons l'hinterland comme un segment spatial (une région qui entoure la ville) qui est sous l'influence de la hiérarchie des places centrales. Mais une métropole développe des interactions de long terme surtout avec les villes se retrouvant sur le même niveau d'échelle spatiale de la hiérarchie des places centrales. La présence de telles interactions est suffisante pour déstabiliser le système des places centrales et accorder l'avantage au système de réseaux.

Hohenberg (2002) et Hohenberg et Lees (1985) nous montrent que la théorie des places centrales et la structure de réseaux sont toutes les deux importantes et complémentaires pour contribuer à une meilleure compréhension de l'histoire des systèmes des villes. En fait,

l'analyse des métropoles s'appuie essentiellement sur les structures des réseaux. Même au Moyen Age chaque ville du système des villes internationales, était attirée plutôt par d'autres villes mondiales que par son hinterland (Hohenberg et Lees, 1985). Ainsi, le réseau de long terme s'ajoute à la coordination et à l'information pour former le noyau dur de la métropole tout au long de l'histoire.

c. Les principales caractéristiques de la métropole

Au sens administratif, la taille de la ville (la quantité de la population) est certainement le premier critère de la métropole et la mégalopole. Mais au sens économique, on définit une ville comme métropole ou mégalopole, non conformément à sa taille, mais par ses fonctions, c'est-à-dire ses fonctions de concentration et l'interaction des facteurs économiques pour elle-même et pour son hinterland.

La diversité est une caractéristique importante d'une métropole ou d'une mégalopole. Encore une fois ce n'est pas une exigence, bien que cela soit une condition de la stabilité. La diversité et la complexité sont généralement plus importantes dans les grandes villes. Par conséquent, ce fait est lié à la fonction selon la hiérarchie des places centrales et la diversité est corrélée avec le rang de la ville. Elle est liée à la coordination pour deux raisons : premièrement, la coordination concentre les rares activités de haut niveau conformément à la théorie des places centrales ; deuxièmement, la coordination en tant que telle est déjà une activité complexe qui produit des interactions entre un nombre d'agents professionnels hautement qualifiés dans des domaines différents, entrepreneurs, marchands, financiers, juristes, en exigeant des infrastructures diversifiées comme la formation, le transport et les télécommunications, et l'immobilier.

Ensuite, la métropole est souvent une ville puissante. Sa renommée provient de sa fonction de la coordination. La coordination des activités de longue durée assure le pouvoir économique ou politique. La coordination envisage une métropole comme une agglomération des hommes de décision et des hommes d'affaires. De ce fait, cela passe par la concentration de la richesse, du foncier, et des activités culturelles.

Enfin, la métropole se développe avec le processus dynamique de la métropolisation. Il n'est pas un phénomène statique, mais le résultat d'un processus dynamique. L'évolution et la capacité de s'adapter joue un rôle dominant. Autrement dit, une métropole contemporaine est le résultat d'un processus efficace d'adaptation aux changements économiques et technologiques. Cette capacité de s'adapter est comme une garantie de la stabilité et de la permanence d'une métropole. Hall (1966) confirme ce fait par le renforcement de la vitalité économique durable de la métropole. La capacité de s'adapter est corrélée avec la taille et la diversité de la ville (Hall, 1966).

Au total, cette analyse nous amène à l'identification simple de la métropole permanente. Les principales caractéristiques de la métropole proviennent de sa fonction de coordination des activités économiques s'effectuant à l'échelle spatiale nationale ou internationale. Ainsi, la métropole réalise la coordination des interactions économiques de long terme. D'une part, l'activité la plus permanente et stratégique de la métropole concerne la collecte, le traitement et la diffusion de l'information ce qui est « *l'input* » primaire de la coordination. D'autre part, il y a une connexion entre le rôle extérieur de la métropole et la nature/la structure des activités économiques métropolitaines internes. Il s'agit d'une forme simple d'intermédiaire entre le local et le global. Les activités extérieures incitent les besoins spécifiques de la coordination. Les interactions internes entre les activités de haut niveau, premièrement, déterminent la concentration de ces activités dans les métropoles et, deuxièmement, peuvent influencer l'organisation spatiale des métropoles lorsqu'elles deviennent suffisamment fortes.

C. L'interprétation de la théorie de l'agglomération

La concentration des activités de coordination dans les métropoles, ainsi que la stabilité relative des villes diversifiées peuvent être comprises à l'aide de la théorie économique de l'agglomération. La condition du développement des activités de long terme dépend toujours de la croissance des interactions dispersées à longue distance. Cela s'explique par la hausse de la complexité des activités économiques qui exigent au processus de décision d'être précis avec plus de régulation. Dans l'ancienne époque, même lorsque les interactions commerciales étaient relativement simples, les moyens de transport élémentaires prenaient beaucoup de temps et

impliquaient des risques importants qui faisaient que le commerce international se trouvait dans une situation très complexe. Dans ces situations, le besoin de coordination s'est accru, ayant entraîné l'essor des activités avancées, basées sur la circulation de l'information. Comme nous l'avions déjà évoqué, ces activités faisaient naturellement concentrer et renforcer le caractère métropolitain des villes. Selon Claude Lacour et Sylvette Puissant, l'agglomération est « l'ensemble de processus dynamiques qui transforment une ville en métropole » (Lacour et Puissant, 1999).

a. Les externalités de la proximité

La coordination des activités renforce la circulation de l'information. Au fil du temps, elles sont devenues très stratégiques car les échanges de l'information complexe et personnalisée sont de plus en plus exigés par l'activité de coordination. Les contacts face-à-face génèrent de fortes externalités de proximité. Elles génèrent le processus de l'agglomération qui influence à son tour les activités de coordination. Cela constitue probablement l'un des facteurs le plus important de la formation d'une métropole.

En revanche, ce processus ne peut apparaître qu'au niveau minimum des forces d'agglomération. L'intensité de ces forces dépend de la taille et de la composition de la ville. Même si ce n'est pas le seul déterminant de la métropolisation, la taille de la ville favorise la concentration des fonctions de la coordination. Plus spécifiquement, la concentration des activités économiques fait promouvoir la croissance des activités avancées parce qu'elles trouvent un grand marché étendu. Par conséquent, une grande ville a des capacités de créer des nouvelles activités qui à leurs tours font accroître la diversité, et ainsi, reproduisent des nouvelles économies d'agglomération de type « à la Jacobs » (Kresl, 2007). Selon Jane Jacobs, c'est la diversité des entreprises dans des clusters industriels différents à la proximité l'un de l'autre qui se manifeste comme la source principale des économies d'agglomération. Pour elle il n'y a qu'une grande ville qui est capable d'assurer la complexité des moyens de la recherche, des universités, et d'autres instituts générant les R&D qui simplifient le partage des connaissances, les contacts, et les économies d'échelle dans la production des services. Il faut avoir une taille minimale pour faire naître les services publics spécialisés qui incitent la création

des nouvelles économies d'agglomérations, et ainsi de suite.

Dans ces processus d'agglomération, les externalités du capital humain jouent un rôle clé. Puisque les fonctions de coordination se développent, le besoin de main-d'œuvre qualifiée augmente et les externalités de capital humain s'accroissent. La taille de la ville, le capital humain et le processus de coordination de l'information s'intensifient et se renforcent. Comme cela facilite la diffusion de l'information, l'agglomération des agents bénéficie de la formation du capital humain comprenant le développement et l'apprentissage, les connaissances et l'innovation. Au contraire, le capital humain est un facteur d'agglomération car il attire des nouvelles activités exigeant un besoin de coordination. L'opposition dans la littérature entre les bénéfices de la spécialisation et ceux de la diversification apparaît dans le cadre de la proximité. Le district industriel comprend plusieurs petites entreprises spécialisées dans le même secteur industriel qui bénéficient des économies d'échelle dans la production des *inputs* partagés, des connaissances, du marché commun de la main-d'œuvre qualifiée, et du réseau dense des contacts parmi les entreprises.

b. Les interactions de la proximité et les échanges à longue distance

Allen Scott a mis en place la typologie de la localisation en analysant l'agglomération par deux facteurs fondamentaux : les externalités non pécuniaires et les coûts de transaction liés à la distance.¹⁸ Selon lui, les forces d'agglomération seront plus importantes si les coûts de transaction sont plus élevés. Dans certains cas d'hétérogénéité, les coûts de transaction entre les entreprises sont bas, par exemple par Skype ou par courriels, et élevés, par exemple une réunion sur place.

¹⁸ Selon Carl J. Dahlman, les coûts de transaction consistent en trois manières, soit les coûts de recherche et d'information, les coûts de négociation et de décision, et les coûts de surveillance et d'exécution (Dahlman, 1979).

Tableau 3 : Typologie de la localisation de Scott

Externalités	Coûts de transaction spatiale		
	Uniformément faible	Hétérogène	Uniformément élevé
Faibles	1. Entropie spatiale	2. Dispersion au hasard et amorce de paysage löschiens-weberiens	3. Paysages löschiens-weberiens
Elevées	4. Petits clusters interconnectés	5. Super-clusters	6. Petits clusters déconnectés

Cluster : grappe d'activités agglomérées

Source : Scott A. J., 2001.

La première ligne présente les phénomènes où la localisation est très décentralisée, au hasard dans le cas 1, conformément aux places centrales de Lösch ou les points dispersés de concentration de Weber dans le cas 3, et le mélange pour le cas 2. Le cas 4 décrit les systèmes productifs localisés, où les interactions locales des activités très fortes produisent des externalités élevées. Les interactions sont rendues possibles en raison de coûts de transaction minimales que procurent le territoire et les proximités. Le cas 5 appartient plutôt à l'économie mondiale contemporaine, en combinant des coûts de transaction très hétérogènes et des externalités élevées dans des systèmes de production flexible. Les entreprises s'attachent les unes aux autres, d'autant plus que les externalités procurées par l'agglomération sont importantes. D'ailleurs, les coûts de leurs transactions extra-locales permettent à chaque cluster de viser les ressources et les marchés mondiaux et de stimuler la croissance. Le cas 6 est consacré à l'économie mondiale avant la globalisation, avec des agglomérations à externalités intra-cluster fortes, mais où les coûts élevés de transport longue distance limitent les connections entre les clusters et le potentiel de croissance de chacun.

La proximité et les interactions globalisées fonctionnent mutuellement, ce qui rend leur combinaison très puissante, et se manifestent comme un facteur de l'agglomération et de la métropolisation. A travers les interactions de longue distance, les métropoles sont l'objet de la « tyrannie du global » en effectuant plus d'interactions entre elles-mêmes qu'avec leurs hinterlands respectifs. La « tyrannie du global » est aussi un facteur de l'agglomération car les grandes villes sont les meilleurs points d'entrée dans des réseaux d'interactions à longue distance entre les métropoles. La combinaison de ces deux types d'interactions est un nouveau facteur des métropoles. Au-dessus d'un certain niveau, ces deux dimensions de la métropole se

renforcent de manière à ce que la métropolisation génère la métropolisation ; ces métropoles qui ont été établies anciennement ont un avantage évident à la différence des autres. Les processus cumulatifs mènent vers un mécanisme de « blocage auto-renforçant », pour renforcer la stabilité de la métropole (Krugman, 1997).

c. Un modèle simple d'agglomération urbaine

Le modèle le plus simple d'agglomération urbaine se base sur des villes identiques. Les sources d'agglomération peuvent provenir d'une des deux économies externes. Entre ces villes, les consommateurs/travailleurs ont une mobilité complète. Le système de villes d'équilibre résulte de la concurrence entre des aménageurs privés maximisant leur profit ou entre des gouvernements locaux maximisant le niveau commun d'utilité des résidents. Dans les deux cas, les résultats sont les mêmes : l'équilibre est caractérisé par l'égalisation des utilités dans toutes les villes après un processus des choix de localisation des consommateurs. Considérons le mécanisme des aménageurs maximisant leur profit. Supposons que le sol disponible dans l'économie soit suffisant pour le développement des villes. La population nationale p est déterminée de manière exogène. Chaque ville est à la taille optimale N^* , le nombre de villes $n = p/N^*$. p est supposé être suffisamment grand pour assurer que n soit une variable continue. $n = p/N^*$ est un équilibre stable puisqu'il correspond au niveau d'utilité le plus haut, u^* , de tous les consommateurs dans toutes les villes. Aucun consommateur n'a intérêt à migrer. Tant que $n < p/N^*$, il n'y a pas assez de villes dans l'économie, et chaque ville est trop grande par rapport à la taille optimale, par conséquent, l'utilité des consommateurs dans les villes reste inférieure à u^* . Les aménageurs peuvent avoir des profits positifs, alors de nouveaux aménageurs entrent pour former de nouvelles villes. Et comme la formation des nouvelles villes épuise les profits, les entrées des nouveaux aménageurs s'arrêtent. L'équilibre s'établit quand le profit est nul, l'utilité remonte au niveau u^* , et le nombre des villes atteint l'optimal, soit $n = p/N^*$.

d. La diversification dans une agglomération urbaine

Dans une agglomération urbaine réelle, les villes ont souvent des structures industrielles différentes et des tailles différentes. La spécification ou la diversification dans la production

des villes sont traitées dans les modèles plus complexes du système de villes. Ces modèles donnent également des explications à l'existence des différentes tailles optimales dans un système urbain. En effet pour certains auteurs comme Black et Henderson, l'agglomération urbaine n'est plus composée de villes identiques et « isolées » (Black et Henderson, 1999). Il y a deux types de villes (I et II) dans le modèle. Chaque type de villes produit un type de produit spécial et échange ses produits avec l'autre type de villes. Dans une ville de type I, le travail est le seul *input* dans la production ; les entreprises bénéficient de deux sources d'externalités locales : les économies de localisation qui sont internes dans une industrie, déterminées par la taille de l'industrie et les économies externes en provenance des connaissances et des informations, dépendant de la taille globale de la ville. La structure interne des villes de type I est déterminée de la même manière que dans les modèles des villes mono-centriques, avec l'équilibre du marché foncier marqué par une échelle des rentes foncières. La taille d'équilibre de ce type de villes est réalisée par la maximisation des profits des aménageurs de ville. Dans les villes de type II, un bien échangeable est produit avec le travail, mais aussi en utilisant les produits des villes de type I comme un *input* intermédiaire. La production de chaque entreprise des villes de type II s'assujettit également aux économies d'échelle locales qui sont liées à la taille de l'industrie, d'une part, et au *spillover* des connaissances locales dépendant de la taille des villes, d'autre part. La taille optimale et la formation des villes de ce type se réalisent similairement comme pour les villes de type I. Le modèle combinant ces deux types de villes contient deux équations suivantes : une équation de l'égalisation des revenus disponibles entre les villes, réalisée par la mobilité des travailleurs et une équation de l'équilibre entre la demande et l'offre sur les marchés des deux types de villes. Dans les analyses statiques, le modèle est bouclé en ajoutant une contrainte de plein emploi dans l'économie. Les nombres de chaque type de villes et le prix relatif des deux produits sont résolus en tant que fonctions des paramètres. Dans les villes de type plus grand, les coûts de déplacement et les rentes foncières sont plus élevés ; pour que les revenus disponibles soient égalisés dans les deux types de ville, le salaire dans les plus grandes villes doit être aussi plus élevé et compenser la différence des coûts de localisation.

Un système de ville peut ainsi être composé de villes de différents types, spécialisées ou

diversifiées dans différents secteurs industriels ; étant donné que le degré des économies de localisation varie entre les industries et que le degré des économies d'urbanisation entre industries varie aussi entre les villes de différentes structures industrielles, et que, d'autre part, les déséconomies d'agglomération dépendent principalement de la taille totale de la ville. Chaque ville doit avoir une taille optimale spécifique dépendant de sa structure industrielle. En revanche, l'utilité des résidents représentatifs dans chaque ville doit être au même niveau. Il en sort que le niveau des salaires dans les villes plus grandes est plus élevé pour compenser les coûts de localisation plus élevés.

IV. L'évolution des métropoles chinoises à l'ère de la métropolisation

Depuis le milieu des années 1980, les analyses scientifiques expliquent directement ou indirectement les mutations économiques et le développement des villes. Toutefois, ces analyses demandent de mobiliser les recherches en géographie urbaine car elles traduisent le contexte dans lequel les métropoles se situent et quels rôles elles jouent dans cette nouvelle configuration économique. L'étude du contexte économique constitue donc la base de l'analyse des processus de métropolisation qui permet de comprendre le constat selon lequel les métropoles ont subi des mutations importantes. Il convient d'apporter un éclairage sur les conséquences que ces phénomènes produisent sur le fonctionnement des métropoles. Pour cela, nous allons dans un premier temps nous intéresser aux mutations économiques en mettant les changements produits au niveau du système productif et des emplois présents dans les métropoles. Dans un second temps, nous analyserons le fonctionnement de ces agglomérations sur le territoire chinois.

A. L'agglomération urbaine dans un contexte économique en mutation

La métropolisation est considérée comme une dynamique de croissance, de concentration et de polarisation dans les grandes villes. Dans ce vaste champ de recherche, nous avons dans un

premier temps essayé de comprendre l'intérêt que représente l'étude de ce phénomène pour diverses disciplines et voir comment elles abordent les explications sur les processus qui déclenchent la métropolisation et ses conséquences. Tous ces processus sont en amont même de l'observation empirique de la croissance métropolitaine.

Afin de mieux parler des bases de l'analyse de la ville chinoise en économie, il faut faire un état bref des notions essentielles. Pour les économistes, une définition simple de la ville considère qu'il s'agit d'une forme particulière d'agglomération qui résulte d'une organisation spatiale des interactions humaines. Une fois le processus d'agglomération lancé, il a la particularité de pouvoir se développer de lui-même, ce qui est appelé « causalité circulaire » (Baumont et Le Gallo, 1999). Grâce à son développement, l'agglomération entraîne des externalités positives ou des économies externes d'agglomération selon le concept marshallien (Huriot, 1998). Cette analyse repose sur la concentration des équipements et des infrastructures, des activités économiques les plus modernes. Ainsi, les activités s'implantent dans ces métropoles car elles peuvent bénéficier à la fois des techniques de communication, des infrastructures de transport et des personnes les plus qualifiées dans un même espace. Les personnes agissent de la même façon : elles choisissent les métropoles car elles possèdent les meilleurs équipements culturels et de loisirs, les lieux de formation les plus performants, elles offrent un marché du travail élargi. Les interactions deviennent donc plus nombreuses et plus fréquentes.

Si l'on poursuit l'analyse des économies d'agglomération en développant des aspects plus qualitatifs dans la manifestation de ce processus pour les entreprises en particulier, les ressources territoriales sont alors mises en avant. Les économistes considèrent deux types de ressources. Les ressources « génériques » d'une part, qui sont à l'origine des économies d'agglomération et qui renvoient aux infrastructures de transport et de communication, à l'environnement physique, aux dynamiques politiques et sociales, au système éducatif, à la vie culturelle et scientifique. L'autre catégorie de ressources est qualifiée de « spécifique » car elle concerne directement des fragments de l'espace (existence dans une agglomération d'industries ou d'activités industrielles spécifiques) qui peuvent représenter des avantages par rapport à un espace concurrent (Pecqueur et Colletis, 1993 ; Moulaert et Farcy, 1995). Ces théories

économiques permettent d'avoir une base d'explication sur les processus de concentration urbaine. Une étape incontournable dans la compréhension des processus de croissance caractéristiques des villes est à rechercher dans l'analyse des mutations socio-économiques.

B. Les changements socio-économiques et la tertiarisation des emplois métropolitains

Les analyses, dans les années 1990, des mutations du système productif et des transformations des emplois au sein des métropoles définissaient le contexte dans lequel se matérialisait la métropolisation. En Chine comme ailleurs, ces changements se sont confirmés et récemment, la littérature scientifique fait état de nouveaux processus. Nous allons rappeler des éléments essentiels des résultats de ces analyses. Dans un premier temps, toutes les études démontraient que les emplois tertiaires étaient en croissance spectaculaire alors que les emplois industriels quelquefois déclinaient. Parallèlement à cette tendance, la nature même des emplois connaissait de profondes transformations. Concernant l'industrie, le contenu des effectifs industriels a été modifié. Les villes de l'industrie traditionnelle ont fait face à une chute de leurs effectifs relativement importante. Par contre, les industries de haute-technologie qui représentent les principales activités industrielles des métropoles (la biotechnologie, l'aérospatiale, l'informatique, la pharmacie...) n'ont pas été touchées par ce séisme. Toutefois, les analyses mettaient davantage l'accent sur l'implication directe que les mutations enregistrées par le secteur tertiaire avaient sur l'émergence de la métropolisation.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le secteur tertiaire enregistrait une hausse importante de ses effectifs. Ces tendances étaient relevées principalement dans les grandes villes chinoises. En effet, les services préfèrent se localiser à proximité des marchés les plus importants, et par là, contribuent à accélérer la concentration des activités, des populations et des infrastructures. Sur la base de leurs travaux de la localisation des services en Chine, Xu parle « d'entente » géographique qui traduit donc la recherche de proximité avec le client et qui est une des premières contraintes de la localisation des activités tertiaires (Xu, 2008). Leur travail de recherche sur la base de statistiques nationales laisse apparaître clairement que la croissance de

la population des villes littorales chinoises dépend avant tout de la croissance des emplois. Les études menées par Pierre Beckouche concernent le travail métropolitain (Beckouche et Damette, 1993). Les résultats de ces travaux menés à partir des statistiques de 1985 ont démontré que la région parisienne était le cœur du système productif national, en considérant à la fois les secteurs d'activité de l'industrie et les services qui y sont liés. Les autres villes françaises ne figuraient qu'en position de capitales régionales, puisque la part de ce travail métropolitain occupait une proportion nettement moindre que dans la capitale.

En effet, les statistiques nationales chinoises ont défini les « emplois stratégiques » depuis la transition économique des années 1980. Ces derniers sont régulièrement concentrés dans plusieurs branches d'activités : l'informatique, la télécommunication, le commercial-industrie, la gestion, l'informatique, la recherche-industrie, le tourisme, la banque-assurance, la recherche, le commerce, les transports. Présenté par Xu d'après les données du recensement de 2000, « l'emploi stratégique » définissait les fonctions tertiaires de haut niveau. Les résultats de ces travaux ont permis également de constater que ces emplois étaient essentiellement localisés dans les grandes villes chinoises, et principalement dans celles qui avaient été bénéficiaires de la politique d'urbanisation. Toutefois, la caractéristique essentielle de ces travaux démontre que les métropoles concentrent les emplois hautement qualifiés, qui sont souvent mis en avant comme l'image du dynamisme pour l'agglomération urbaine en Chine.

Du fait que ces travaux témoignent de la situation des emplois métropolitains dans les années 1990, ils ont permis la prise en considération des mutations socio-économiques spécifiques aux métropoles chinoises depuis la réforme économique chinoise. Toutefois, ce type d'analyse n'est disponible qu'au niveau français. En effet, même si les études menées dans les autres pays en transition ou en développement s'intéressent aux mutations du secteur tertiaire, il n'existe pas d'équivalent aussi détaillé de ces caractéristiques.

Comme déjà indiqué, ces mutations ont permis d'établir une série d'explications du processus de métropolisation dans les années 1990. Depuis le début des années 2000, une nouvelle approche de l'analyse des relations entre système productif, emplois et métropolisation apparaît. A présent, c'est l'innovation qui est le centre d'intérêt des analyses sur la métropolisation car

les métropoles sont considérées comme des moteurs d'innovation. Etant dotées des appareils de formation, des laboratoires de recherche et d'une main d'œuvre qualifiée, les villes sont considérées comme une « organisation productive innovante » (Gascher et Lacour, 2005). Cette concentration au cœur des métropoles des technologies, du savoir et des compétences est assimilée à la notion de cluster ou de système productif localisé (Zuliani et Jalabert, 2005).

Les transformations du système productif ont peu à peu engagé les métropoles à se singulariser des autres espaces de production. Le développement des industries de hautes technologies, la qualification des emplois requis et la nécessité de services liés de plus en plus grandissante ont été à la base du nouveau marché du travail métropolitain. La concentration métropolitaine de la main-d'œuvre qualifiée et surtout la présence des appareils de formation de l'enseignement supérieur constituent actuellement la base de la croissance économique. Les entreprises trouvent ainsi dans ces métropoles les ressources dont elles ont besoin pour leur fonctionnement. En cas de difficultés, la réduction des effectifs pose moins de problèmes que dans une ville de taille inférieure car, du fait d'un marché du travail plus ouvert et plus différencié, il est plus facile de rencontrer un autre emploi en raison d'un meilleur ajustement offre-demande. C'est cette caractéristique qui a amené Pierre Veltz à définir la grande agglomération comme « ville assurances tous risques » (Veltz, 2014).

Ce capital humain différencie donc les métropoles et est combiné avec les activités productives, car c'est en leurs seins que se développent la croissance et l'innovation. Comment ces tendances se manifestent-elles dans les métropoles chinoises ? Quelle est la place qu'occupe à présent l'intervention de l'Etat dans leur développement ? Ces mutations du système productif ont pris les caractéristiques socio-économiques des métropoles. Mais elles ont aussi produit des changements considérables dans le fonctionnement de ces dernières du fait de la mondialisation de l'économie.

C. De la grande ville à la mégalopolisation, le rôle de l'Etat en Chine

Comme nous l'avons déjà évoqué, il existe une grande diversité des mégalopoles et parmi tous les processus dynamiques qui transforment une ville en mégalopole, le rôle de l'Etat semble

très important. Ce phénomène est d'autant plus important en Chine où la majorité des mégalo-poles sont des villes directement administrées par l'Etat chinois. En effet, l'émergence du delta Beijing-Tianjin est le résultat de la stratégie de l'Etat chinois en vue d'accélérer l'urbanisation chinoise. C'est pourquoi nous nous proposons de faire une analyse du rôle de l'Etat dans le processus de la métropolisation.

Pour la plupart des économistes chinois, la métropolisation représente un nouveau paradigme de l'urbanisation qui permet de rendre compte des dynamiques spatiales de la grande ville en relation avec l'arrivée de l'économie internationale afin que l'économie puisse s'inscrire dans l'espace des flux transnationaux. Cette option renvoie à celle de Veltz qui souligne l'importance de l'échelle du territoire métropolitain à l'heure où « l'avantage comparatif » ne se joue plus vraiment à l'échelle du territoire national pour soumettre les mégalo-poles à une compétition. Ainsi, le rôle de l'Etat revient à aider les mégalo-poles à s'inscrire dans l'espace des flux grâce à leur attractivité. En d'autres termes, il revient à la mégalo-pole de se doter d'une stratégie et à l'Etat de l'aider à mener cette stratégie dans les meilleures conditions au travers d'investissements publics permettant de renforcer ses infrastructures sociales (scolarité, enseignement, recherche) et techniques (axes routiers, aéroports, réseaux divers).

En effet, la métropolisation, en tant que territoire global, exige nécessairement une politique de régulation au niveau macroéconomique afin de faire face aux enjeux que représentent pour le moyen et long terme les inégalités sociales et les disparités spatiales entre les municipalités composant le territoire national. Par ailleurs, il faut limiter les coûts liés à la fragilisation des systèmes écologiques et à la disparition de terres agricoles afin d'imaginer une limite spatiale à la métropolisation (Ghorra, 2010). Or il s'avère que l'Etat a aujourd'hui des priorités certainement plus importantes que la cohérence des territoires métropolitains et la cohésion sociale quand il s'agit de répondre aux défis des marchés financiers et de conduire avec d'autres Etats dans le cadre des relations internationales ou encore du multilatéralisme, des politiques coordonnées et pertinentes.

a. La grande ville industrielle au centre des politiques d'aménagement du territoire en Chine

La ville relevant directement de l'autorité centrale (*zhi xia shi*) est une spécificité chinoise. Ce système constitue depuis les années 1950 le moteur de l'aménagement du pays et du développement économique chinois. Cette période marque le début de l'expansion accélérée de ces villes, qualifiées alors de grandes villes. Par contre, ce n'est que dans les années 2000, que ce terme de métropolisation apparaît pour la première fois dans le champ de l'aménagement du territoire chinois. Les grandes villes faisant l'objet de notre étude sont l'héritage direct de cette politique. Il est donc indispensable de mettre l'accent sur quelques points essentiels de cette politique pour mieux comprendre ce que les impulsions d'hier ont eu comme influence sur les processus d'aujourd'hui.

Un bref rappel historique du contexte de l'économie planifiée centralisée entre 1950 et 1980 s'impose pour introduire le développement économique. Diverses analyses ont mis en évidence un déséquilibre sectoriel dans le fonctionnement du pays qui se traduisait par une concentration dans l'agglomération de la population en faveur de l'industrie lourde et au détriment des autres secteurs. Toutefois, cette politique d'aménagement a été mise en œuvre selon une stratégie de l'industrialisation. En effet, l'objectif de la politique des grandes villes industrielles était de constituer en province des villes capables de constituer leur propre industrie. Il faut donc que les grandes villes régionales chinoises soient entraînées dans un développement industriel qui leur permettrait à terme de présenter des caractéristiques identiques à celles des pays capitalistes, comme les Etats-Unis et l'Angleterre par exemple. En conséquence, il s'agissait d'attribuer aux grandes villes les fonctions économiques, administratives, d'enseignement et culturelles essentielles pour éviter un recours systématique à un petit nombre de villes relevant directement de l'autorité centrale. Il était donc plus facile de convaincre l'implantation en province des industries, de nouveaux services, de la population..., ce qui permettait alors un développement rapide des régions.

Ces objectifs industriels répondaient au modèle prédominant de l'époque de développement du

territoire. Par contre, du fait que la croissance n'était pas homogène sur l'ensemble du territoire, les différentes régions n'arrivaient pas à maintenir leur niveau de production industrielle d'une manière homogène. Ainsi, pour remédier à cette situation, il était nécessaire d'accumuler en un point tous les équipements indispensables. Cette constitution d'unités motrices exercerait alors des effets d'entraînement dans d'autres ensembles et dans d'autres territoires. Cette incitation à l'accélération de la croissance industrielle à partir d'un point vers l'ensemble de son territoire environnant a été appliquée par des décisions étatiques pour les années 1960.

Entre 1949 et 1978, la « grande poussée de l'industrialisation » effectuée par l'Etat consistait à donner à chacune des grandes villes des vocations. Cette tâche a été facilitée dans certaines villes où les « traditions » et les héritages ont été respectés et conservés. Ces décisions marquaient à la fois le développement industriel et l'expansion des activités tertiaires. Shanghai, Wuhan et Shenyang ont été confortées dans leurs fonctions de villes de l'industrie lourde. D'autres se diversifient dans l'industrie. Parallèlement, ces mesures ont été complétées par une politique d'équipement en infrastructures de transports performantes pour relier entre elles ces grandes villes. Les différents modes de transports, routier et autoroutier, et ferroviaire ont bénéficié de moyens importants mis en œuvre pour leur construction et leur modernisation. La politique urbaine a été également inscrite dans la politique des grandes villes industrielles.

Toutefois, la politique des grandes villes industrielles a été une politique très discutée. Les actions en faveur des grandes villes industrielles ont prévalu jusqu'au début des années 1990. Lors de leur mise en place, des débats ont eu lieu. Le rappel de quelques discussions permet d'apprécier les enjeux de l'époque et d'anticiper sur les conséquences effectives de cette politique. Il est aussi intéressant de constater que les débats des années 1960-1970 sur les grandes villes industrielles peuvent dans une certaine mesure revenir à la fin des années 1990.

En fait, cette politique constituait un véritable enjeu pour les différentes provinces voire l'ensemble des régions chinoises. Les mesures en faveur des grandes villes industrielles ont donné beaucoup de privilèges pour certaines municipalités. En effet, les grandes villes ont confirmé leur vocation régionale, mais en même temps elles peuvent se substituer à la capitale pour avoir recours à divers services. Le processus de décentralisation des principales

productions industrielles du pays permet aux capitales régionales de développer non seulement leur propre base industrielle mais aussi les activités tertiaires concernées. Les efforts consentis envers les grandes villes se sont peu à peu portés vers les villes de taille moindre pour qu'elles puissent bénéficier à leur tour du dynamisme économique.

Les grandes villes industrielles ont contribué à la mise en œuvre de la « grande poussée de l'industrialisation » notamment dans les années 1950-1970. Cette stratégie d'industrialisation a eu des résultats remarquables. Pour la première fois dans l'histoire de la Chine, l'autorité centrale a réussi à mobiliser ses ressources fiscales et autres pour financer un effort soutenu d'investissement (Naughton, 2007). Les ressources ont commencé à se concentrer dans les grandes villes chinoises pour des usages industriels. Or, l'un des objectifs de cette politique, c'est-à-dire l'urbanisation de la population, n'a pas été atteinte. Les grandes villes régionales chinoises ne sont toujours pas à la hauteur des grandes villes des pays capitalistes et cette préoccupation était à nouveau d'actualité pour l'Etat chinois à la veille de la réforme économique en 1979.

b. La politique de coopération des grandes villes après la réforme de 1978

Trente ans après le début de la politique des grandes villes industrielles, l'Etat chinois développe une nouvelle phase de l'aménagement du territoire à travers la politique d'agglomération régionale. L'objectif principal actuel n'est pas de procéder à une régionalisation directe du territoire chinois mais de renforcer le rôle des grandes villes dans les différentes agglomérations régionales. Pour cela, la politique décidée vise à encourager la mise en œuvre de stratégies originales d'agglomération, tant politiques qu'économiques, entre les institutions à l'échelle des grandes villes régionales afin de les aider à se hisser dans la compétition asiatique ou mondiale des villes et les conforter dans leur rôle d'entraînement des économies régionales.

Le gouvernement a décidé de cette politique au regard des deux constats suivants : d'une part, les villes chinoises du centre et de l'ouest présentent certaines faiblesses lorsqu'elles sont comparées aux autres villes littorales à l'est du pays et d'autre part, ces dernières constituent toutefois le rôle moteur de l'économie nationale. Cette nouvelle intervention de l'Etat auprès

des grandes villes se décline différemment de celle des grandes villes industrielles. Il s'agit de mettre en place une politique de soutien au développement métropolitain par la signature d'accords entre les municipalités concernées et l'Etat. Pour cela, un appel à l'agglomération métropolitaine a été lancé en 2004 et concernait les grandes villes souhaitant bénéficier de cette nouvelle politique urbaine (Wei, 2007). Ainsi, les municipalités, sur la base d'un projet métropolitain, pourraient dans le cas où leur projet serait retenu, signer des accords métropolitains visant à développer des actions prévues pour mettre en œuvre les conditions d'une accélération du rayonnement de la grande ville en question.

Par conséquent, nous pouvons avancer que les grandes villes sont à nouveau considérées comme ayant un rôle important à jouer dans l'économie par les acteurs nationaux, régionaux et locaux. Selon le *Report on China Mega-City Regions Development Index in 2013*, il convient également de souligner que l'Etat chinois se penche, dans les vingt ans à venir, sur un schéma où l'on examine le rôle que pourraient jouer les grandes villes régionales au sein des trois grandes mégalopolisations appelées les « trois deltas », suite au rapport construit par l'ensemble des acteurs locaux, régionaux et nationaux. Même si ces travaux n'ont pas donné suite pour l'instant à la mise en œuvre d'une politique similaire au cas français, ils ont permis d'affirmer qu'il était possible d'améliorer les performances des villes pour le bénéfice du pays et des régions. Pour cela, les acteurs de ces territoires sont seuls en mesure d'impulser le développement mais parallèlement, les institutions doivent évoluer pour permettre de faire émerger des villes plus compétitives à long terme.

Cette tendance s'avère similaire à l'histoire des Zones Spéciales Economiques et plus spécifiquement au regard de la politique de réforme et d'ouverture dans les années 1980. Cet intérêt prouve que grâce à leurs rôles et fonctions spécifiques dans l'espace régional d'une part et dans l'espace national d'autre part, elles sont devenues les pièces maîtresses de la croissance économique. A ces deux échelles, il faut ajouter également leur intégration dans le commerce international. Ces deux points précédents nous ont permis de constater que les grandes villes après la réforme économique en 1979 étaient le balbutiement des grandes villes contemporaines. De nos jours, les grandes villes sont devenues un des faits les plus marquants après la réforme économique chinoise, en raison de leur croissance économique et de leur lien commercial avec

le reste du monde. La notion de grandes villes est chargée d'une signification nouvelle. La tendance actuelle consiste à analyser cet état de fait comme la résultante de diverses évolutions dans différents domaines depuis ces dernières décennies. Cet enchaînement de transformations s'est traduit par l'émergence de la notion du processus de métropolisation en Chine.

V. Analyse comparative des mégalopolisations chinoises, les trois deltas

Les processus de métropolisation en Chine sont apparentés au phénomène urbain majeur de ces 20 dernières années. Les villes sont entrées dans des changements si profonds que leurs nouveaux rôles et fonctions présentent des particularités qui étaient moins évidentes jusqu'alors. Dans les Chapitres précédents, les différentes analyses théoriques sur les processus de métropolisation existants à ce jour ont été présentées. Plusieurs définitions de la métropolisation ont émané des différents travaux des géographes, urbanistes, aménageurs, économistes, sociologues. Les différentes études ont peu à peu commencé à définir ce concept, sans toutefois apporter des définitions précises. De plus, ce phénomène a été souvent étudié à partir du cas des très grandes villes. Par conséquent, les mutations subies par les villes lors du processus d'agglomération ont été bien décrites. Néanmoins, les changements similaires à ceux produits dans les villes sont-ils susceptibles de déterminer les processus de la mégalopolisation ? C'est pour cette raison que nous ferons l'analyse comparative des mégalopolisations afin d'identifier les formes que présentent réellement ces processus.

Au processus de l'urbanisation chinoise, le delta du Yangtsé, le delta Pearl River et le delta Beijing-Tianjin sont considérés comme les trois principales mégalopolisations en Chine. Les trois grandes agglomérations dominant et commandent les principaux ensembles régionaux par lesquels la Chine des réformes s'intègre au système économique mondial. Elles sont des pôles de développement et des carrefours reliant la Chine aux autres métropoles de l'Asie et de l'Occident. Pour la première fois depuis la transition économique en 1978, un programme intégré, tentant de concevoir un développement à l'échelle de la région, a été approuvé en mai 2010 par le Conseil d'Etat. Ce nouvel effort se heurte néanmoins à des limitations : exclusion

de l'Anhui du delta du Yangtsé, une province moins développée ; absence d'une structure permanente de coordination, et encore plus de décisions ; budgets qui demeurent à l'échelle de chaque province. En effet, ces trois zones ont pourtant peu de choses en commun. Leurs héritages historique et patrimonial les distinguent fortement. Elles n'ont pas eu ni la même vision urbaine, ni une même implication dans l'histoire politique et les échanges commerciaux de la Chine. Par exemple, leur contact avec l'étranger semblait de peu d'importance pour la zone de Beijing-Tianjin, mais déterminant pour Shanghai et Guangzhou. Par ailleurs, leurs populations locales n'ont pas les mêmes dialectes et ne partagent pas dans leurs déplacements vers les villes ou leurs comportements sociaux les mêmes valeurs. Les villes-clés du littoral (Beijing, Shanghai, Guangzhou) n'ont enfin pas de rôles et pas de rayonnements identiques dans l'espace chinois. En particulier, Beijing, la capitale de la Chine doit être considérée aussi comme commandant les provinces du territoire chinois.

Par conséquent, une typologie urbaine s'impose donc pour faire une étude comparative entre ces trois zones. Plusieurs critères peuvent aider à distinguer ces villes : leurs liens avec le pouvoir politique et leur statut territorial, leurs mutations économiques et urbanistiques et leurs fonctions de métropoles régionales à l'échelle de la Chine et progressivement de l'Asie orientale. Du fait que la métropolisation chinoise s'accélère, ces trois grandes zones sont si déterminantes dans la structuration de l'espace chinois qu'il est nécessaire de rendre compte de leurs parts respectives dans son organisation.

Mais quels seront à moyen terme les nouveaux équilibres entre les trois agglomérations littorales ? Ces trois zones ont-elles pour avenir de ne plus être que des métropoles à vocation régionale – commandant les trois plus importants ensembles régionaux du littoral – et internationale – grâce à leur intégration au réseau des grandes villes de l'Asie orientale –, alors que leurs spécificités, politique pour Beijing, économique pour Guangzhou et Shanghai, seraient progressivement gommées par la diversification des activités et la montée en puissance de chacune d'entre elles ? A cet égard, il est intéressant de mettre en lumière les points en commun et les diversités de ces trois agglomérats. Du point de vue économique, quels sont les caractéristiques de ces trois mégapolisations ? Dans les paragraphes suivants, nous chercherons d'abord à analyser ces trois métropolisations littorales en tant qu'acteurs du

développement économique. Ensuite, la deuxième section consistera à énoncer les principes de la régionalisation du territoire chinois par une comparaison des différences de ces trois zones.

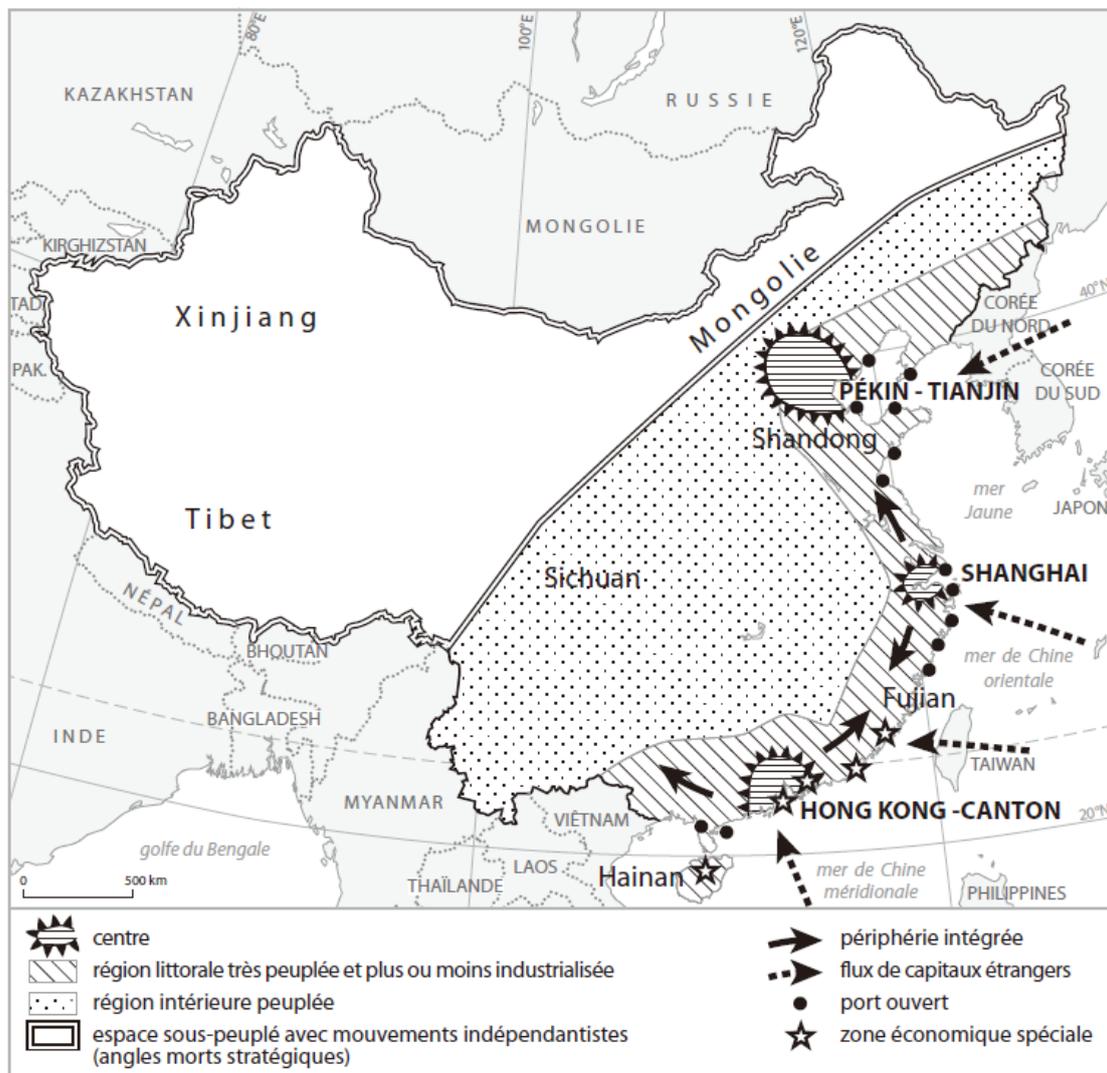
A. Les métropolisations littorales, acteurs du développement économique

La Chine de ce début de XXe siècle est devenue un véritable théâtre de mutations démographiques et socio-économiques majeures. Elles concernent en tout premier lieu le volume atteint par les migrations internes (170 millions de travailleurs migrants, contre 2 millions il y a 30 ans) qui entraîne un important brassage territorial. Celui-ci est étroitement corrélé avec la variation du niveau d'urbanisation du pays. Le passage du seuil symbolique de 50% d'urbains dans une société à forte tradition rurale représente ainsi un changement de paradigme. En 2025, les urbains devraient être 800 millions contre un peu plus de 600 millions aujourd'hui. Par ailleurs, le vieillissement accéléré de la population (dès 2012, le rapport entre actifs et inactifs devrait s'inverser) comme la constitution d'une classe moyenne de masse (le niveau de vie moyen des habitants des villes progresse à un rythme soutenu de 10% par an) font évoluer de manière sensible les déterminants de la compétitivité internationale et les besoins nationaux en biens et en services à satisfaire.

Compte tenu de la rapide urbanisation chinoise à la fin des années 1990, Guillaume Giroir, (1999) propose une nouvelle lecture des disparités du territoire chinois en ajoutant les dynamiques urbaines à son analyse. Selon lui, les « espaces métropolitains et marges de la Chine orientale » se subdivisent ainsi en quatre régions : Shanghai et son delta ; la Chine du Sud-Est avec le Guangdong et le Fujian ; Beijing, Tianjin et la région côtière de la mer de Bohai ; et le Nord-Est dans son entier (Sanjuan, 2007). Dans la même période, Alain Reynaud (1997, p. 173-194) a proposé une lecture régionale similaire depuis les pôles littoraux en graduant l'espace chinois suivant son niveau d'intégration à l'économie mondiale (Reynaud, 1997). Il distingue ainsi trois centres principaux d'échelle nationale : Beijing-Tianjin, Shanghai et Hong Kong-Guangzhou. Ces pôles métropolitains seraient ensuite prolongés par des périphéries littorales intégrées à leurs économies, densément peuplées et industrialisées. Les zones

économiques spéciales et les ports ouverts participeraient activement à ces dynamiques régionales comme lieux secondaires d'intégration au système économique mondial.

Figure 6 : Centres urbains en Chine

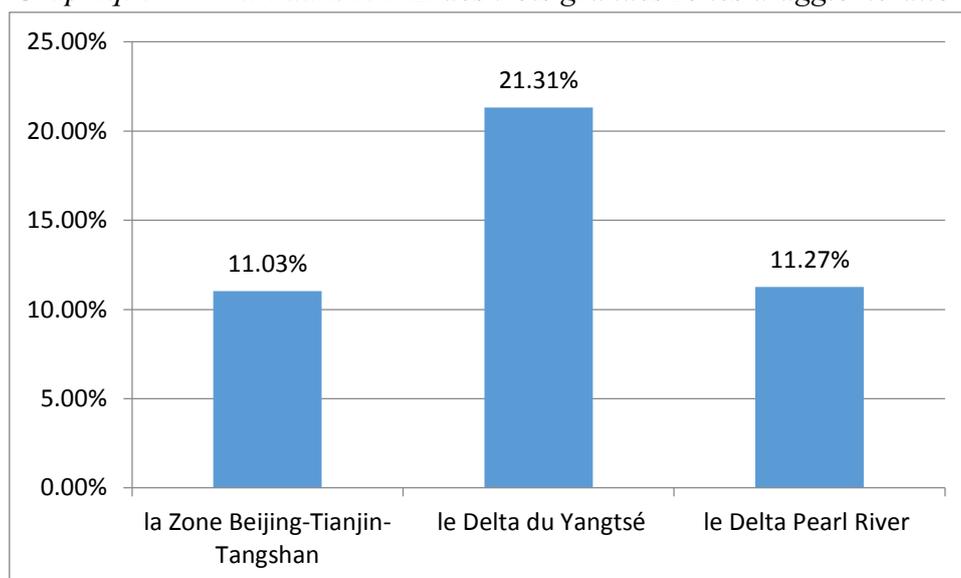


Source : Alain Reynaud, 1997.

La lecture d'Alain Reynaud nous donne une « maquette » de trois mégalopolisations chinoises. En effet, depuis le début du 21^{ème} siècle, les pôles des trois agglomérations : Beijing, Shanghai et Guangzhou dépendent désormais toutes trois d'un même État, dont l'idéologie communiste en matière politique coïncide avec une libéralisation et une décentralisation économiques. Avec la création des Zones Economiques Spéciales, la rétrocession de Hong Kong à la Chine et la mise en place progressive d'une économie de marché en Chine continentale, un curieux chassé-croisé s'est opéré qui rapproche sensiblement les trois métropoles. Celles-ci appartiennent surtout à un pays en plein développement, où la structure de répartition des revenus est loin d'être stabilisée et où les équilibres économiques et régionaux sont partout remis en question. Une recomposition régionale est à l'œuvre et devrait s'accélérer grâce à l'accent mis depuis les années quatre-vingt-dix sur les pôles continentaux principaux que sont Shanghai et Beijing.

Ce n'est en effet que dans les années 1990 que les autorités chinoises ont pris le risque d'une difficile et radicale modernisation de leurs grandes villes. Les plans d'aménagement urbain ont pu alors se matérialiser et bouleverser les espaces bâtis hérités. Les villes chinoises, notamment les métropoles de la côte et certaines villes plus à l'intérieur des terres, comme Chongqing et Wuhan, sont devenues les pôles prioritaires de la modernisation économique.

Dans la seule période 2002-2011, le taux de croissance en moyenne du PIB du delta du Yangtsé est de 17,1%, celui de Beijing de 17,2%, contre 16,5% pour le delta Pearl River. La croissance économique des deux premiers fut la plus importante parmi les provinces chinoises. Selon le graphique ci-dessous, le delta du Yangtsé renforçait également son avance sur la zone de Beijing-Tianjin et le delta Pearl River. En 2011, le premier ne représentait pas plus de 21.31% du PIB chinois et Beijing 11.03%. Il dominait de puissants ensembles régionaux.

Graphique 13 : Part dans le PIB des trois grandes zones d'agglomération

Source : BNS, 2012.

Malgré sa part du PIB moins importante parmi ces trois zones, à la fin du siècle, la province du Guangdong, qui réalisait à elle seule plus de 10% du PIB chinois en 2011, restait néanmoins le pôle économique le plus important du littoral chinois. C'est parce que Hong Kong, ville voisine de la province, était toujours à l'origine d'une grande partie des investissements étrangers qui gagnaient la Chine de l'ouverture en 1999. Elle demeure une porte privilégiée pour les investisseurs et industriels vers le Continent (Zhang, 2001).

L'accélération de l'urbanisation et de la croissance économique en Chine a intensifié une concurrence forte entre ces agglomérations. Même si l'État central commande la restructuration des entreprises industrielles autour de Beijing, encourage le développement économique de Shanghai et crée des Zones Spéciales Economiques dans la province de Guangdong, les autorités municipales, les milieux d'affaires locaux et les populations des trois zones ne pourront s'inscrire que dans une rivalité économique de plus en plus intense.

Certes, certains entrepreneurs de Hongkong (Li Jiacheng par exemple le plus riche chinois du monde) ou des sociétés chinoises privées sont présents partout le long de la côte notamment dans le delta Pearl River. Des cliques entrepreneuriales régionales sont aujourd'hui encore difficiles à identifier, mais le localisme et le protectionnisme régional restent forts en Chine, et de telles pratiques auront du mal à disparaître, même sous l'incitation de l'OMC.

Pour le gouvernement central, il est préférable que les trois zones établissent des relations de complémentarité. Des spécialisations existent déjà dans certains secteurs industriels entre leurs ensembles régionaux continentaux : l'électronique grand public pour le Guangdong, l'automobile à Shanghai. Dans le tertiaire, les transports et les communications sont les points forts de la province méridionale, contre les services financiers et la recherche scientifique, plutôt concentrés dans le delta du Yangtsé et dans le Nord. Mais la prise en compte de la proximité du delta Pearl River avec Hong Kong permet à la Chine du Sud de l'emporter sur Shanghai dans la finance (Boillot et Michelon, 2000).

Aujourd'hui, on assiste en fait plutôt à un développement en parallèle où chaque agglomération joue de ses propres atouts, de ses caractéristiques héritées ou acquises. Même si ces vocations spécifiques s'atténueront progressivement, l'état actuel du développement chinois leur garde encore une forte pertinence. Le delta Pearl River était depuis longtemps le principal pionnier de l'ouverture chinoise. Beijing était comme une capitale régionale, partageant avec les autres villes de Chine du Nord et du Nord-Est les difficultés de la reconversion industrielle, et nationale dans un État politiquement autoritaire. Shanghai et ses villes périphériques étaient comme la vitrine en rapide devenir de la modernisation continentale.

Tableau 4 : Compositions sectorielles des PIB des 3 deltas en 2011

	Secteur primaire	Secteur secondaire	Secteur tertiaire
Delta Beijing-Tianjin	6.1%	43.8%	50.1%
Delta du Yangtsé	4.7%	49.4%	45.9%
Delta Pearl River	5.0%	49.7%	45.3%

Source : BNS, 2012.

Les compositions sectorielles de leur PIB reflètent la structure économique de ces zones (voir le tableau ci-dessus). Selon le tableau, le tertiaire domine très largement dans ces trois agglomérations. Les activités de services comptent pour plus de 45% du PIB, et l'agriculture a très fortement diminué en raison de l'abandon d'activités à faible valeur ajoutée, demandant en abondance main-d'œuvre, de l'espace, et trop souvent polluantes. Surtout, ce tertiaire a lui-même connu une restructuration : les services les moins rentables ont été redistribués vers les autres provinces. Les villes-centres gèrent ainsi ces services à distance, alors que le territoire développe localement des services de haute qualité aux entreprises (finances, assurance, droit,

conseils...).

Le delta du Yangtsé et la zone de Beijing-Tianjin connaissent, pour leur part, des problèmes communs dus à des bâtis urbains hérités, aux conséquences d'une industrialisation aggravée en pleine ville par les politiques de l'économie socialiste planifiée, à la présence d'entreprises d'État dont les reconversions productives et l'abandon des garanties sociales d'hier représentent de redoutables défis. Les vocations d'origine restent toutefois évidentes : Shanghai tire à quasi-égalité sa richesse de l'industrie et des services, alors que la capitale nationale accuse une nette prépondérance du tertiaire.

B. Les acteurs régionaux aux origines de l'organisation de l'espace chinois

En Chine, le delta du Yangtsé, le delta Pearl River et la Zone de Beijing-Tianjin commandent les principaux foyers de peuplement. Car la majorité des peuples chinois vivent dans la partie est et littorale du pays. Ils se situent au débouché et au carrefour des principaux axes de transports, et deviennent autant de pôles de croissance pour une Chine en développement. Leurs poids politique, économique, culturel en font les acteurs structurants d'un espace qui ne se limite pas au littoral, mais s'étend sur toute la profondeur du territoire chinois.

Leurs distances les unes des autres, leurs objectifs stratégiques différents et des rayonnements régionaux variés soulignent par ailleurs l'impossibilité de considérer le littoral comme un seul et strict bloc homogène faisant office de centre autour duquel s'organiserait l'espace chinois, et tenant la Chine intérieure pour une périphérie immédiate semi-intégrée ou l'Ouest chinois comme une région sous-développée et difficilement contrôlée. En fait, un tel découpage géographique de l'est à l'ouest (littoral, intérieur, Ouest) a sa légitimité. Il s'agit de dresser, en s'appuyant sur les statistiques chinoises établies à l'échelle provinciale, un schéma qui identifie de grands ensembles aux caractéristiques clairement différentes. Cela ne veut pas dire qu'il est nécessaire de découper le territoire sans l'organiser, mais cela demande une analyse des critères typologiques distinguant les trois grandes métropolisations, ainsi que celle de leurs rivalités urbaines et régionales qui démentent aisément ce schéma macroscopique. L'espace chinois peut

bien plus se concevoir suivant les principes d'un modèle centre-périphérie qui prendrait les trois plus grandes zones de Chine pour centres (Reynaud, 1997).

Pendant ces dix dernières années, ces trois zones sont devenues les centres régionaux qui étaient progressivement prolongés tout au long du littoral par des périphéries intégrées, très peuplées et inégalement industrialisées, avec les Zones Economiques Spéciales et les ports ouverts. Apprécier l'influence de villes-centres sur l'espace chinois exige en effet de s'appuyer sur une typologie hiérarchisée de ces villes. Les trois métropoles littorales n'ont pas un même rayonnement spatial : l'aire d'influence de Beijing comprend les trois provinces du nord de la Chine, celle de Shanghai se termine vers l'ouest au niveau de l'Anhui. Elles n'exercent pas le même pouvoir de structuration de l'espace suivant les critères considérés : Beijing est le centre politique, urbain et économique d'une région étendue à la Chine du nord. L'aire d'influence de ces trois villes-centres peut être spatialement continue ou correspondre à une distribution ponctuelle : Shenzhen joue un rôle de capitale économique sur l'ensemble du delta Pearl River, mais l'implantation de ses investissements en Chine compose une géographie de l'ouverture chinoise ponctuelle et dispersée sur tout le territoire national. Ces aires d'influence, différentes dans leur étendue, leur nature et leur structuration spatiale, se recoupent enfin inégalement en fonction des centres et des critères considérés ; la distance et l'accessibilité au centre n'étant pas ici décisives. Les investissements directs étrangers à Shanghai ou à Shenzhen inscrivent paradoxalement les deux villes continentales dans l'aire d'influence économique avant la prise du pouvoir du PCC.

a. Le delta Beijing-Tianjin

Des trois métropoles littorales, centres d'aires d'influence variables, Beijing, malgré un poids économique inférieur à ceux de Shanghai et de Hong Kong, a le rayonnement régional le plus large, et couvre l'ensemble du territoire chinois en raison de son rôle politique et géopolitique de capitale nationale. La ville est le siège des autorités centrales de l'Etat et du parti, dont l'encadrement administratif et politique reste très présent grâce au relais des capitales provinciales dans toutes les villes chinoises et dans les zones rurales. L'Etat chinois décrète et régleme depuis Beijing ses politiques générales et ses plans d'aménagement territorial en

faveur de Shanghai avec Pudong, ses aides aux provinces de l'intérieur comparativement sous-développées en 2002 afin d'avoir une meilleure intégration économique des régions occidentales à l'espace national. L'État central compte fortement dans une économie chinoise hier planifiée que les réformes n'ont que progressivement décentralisée, et sur laquelle les autorités de Beijing entendent garder un droit de regard au nom de l'intégrité du territoire national et de leur rôle propre de leader dans une « économie socialiste de marché ». A Shenzhen, l'interventionnisme de Beijing se traduit par sa présence administrative qui tend à court-circuiter le Guangdong.

A une échelle régionale, Beijing domine une région urbaine dont les pôles principaux se composent de Beijing et Tianjin. Ces villes sont unies par les mêmes problèmes de restructuration économique (poids des entreprises d'Etat) et une destinée commune face aux pôles du delta du Yangtsé (Shanghai) et de la Chine du sud (Hong Kong-Guangzhou). En leur sein, Beijing privilégie le tertiaire, alors que Tianjin est avant tout une ville industrielle.

A une échelle intermédiaire, le réseau de transports, avec les mêmes caractéristiques économiques, et l'absence d'une influence concurrente assurent à Beijing une vaste zone d'influence régionale, comprenant : le nord-est jusqu'aux villes frontalières du Heilongjiang, où leurs liens économiques avec l'Extrême-Orient russe offrent les moyens d'une relative indépendance ; les terres de la Chine du nord jusqu'au Shanxi à l'est, et jusqu'à Henan et Shandong au sud.

b. Le delta Pearl River

L'avantage du delta Pearl River est avant tout sa proximité avec Hong Kong qui se pose comme une métropole développée, moderne et internationale qui est depuis longtemps d'emblée une plaque tournante de l'Asie orientale. Son rayonnement en Chine continentale se fonde sur sa capacité à répondre aux pôles d'ouverture égrenés le long du littoral ou parmi les villes moyennes de l'intérieur. Son impact régional le plus direct correspond à l'ensemble des basses terres centrales du Guangdong, le delta Pearl River. En effet, Hong Kong en est devenue le poumon économique, à défaut d'être sa capitale politique, seul atout majeur laissé à Guangdong.

Une réorganisation de l'espace deltaïque et une spécialisation économique, avec de nombreuses délocalisations industrielles vers le pays du Guangdong, se sont opérées depuis vingt ans au profit de l'actuelle région d'administration spéciale (Sanjuan, 1996). Le pôle Hong Kong-province du Guangdong tire sa force de cette complémentarité, entre un NPI et la province longtemps la plus dynamique de Chine, qu'ignorent les régions de Shanghai et de Beijing. Si le delta Pearl River semble par ailleurs étendre son aire d'influence régionale à une grande partie de la Chine du sud – l'île de Hainan comprise –, il le doit plus à l'absence d'une autre métropole qu'à son pouvoir d'intégration de terres souvent enclavées, tournées vers Beijing (Yunnan, Guangxi), et qui se heurte ensuite à Shanghai, la grande ville par excellence de la Chine du centre-est.

En résultat, le delta Pearl River a pour aire d'influence économique l'ensemble du territoire de la Chine de l'ouverture. Cette aire d'influence n'est pas continue, mais ponctuelle et polycentrique. Elle comprend la très grande majorité des pôles chinois de l'ouverture : des zones économiques spéciales proches des villes et des zones économiques ouvertes du littoral jusqu'à Beijing ou Dalian au nord de la Chine, et dans l'intérieur Chongqing et Chengdu à l'est. Les grandes villes comme Shanghai ou Beijing peuvent aussi servir de relais à Hong Kong, grâce à leurs infrastructures locales et à leur vocation de carrefours régionaux.

Le delta Pearl River est ainsi devenu, après 1978, le centre principal d'une géographie discontinue mais structurelle du développement chinois contemporain, même si son monopole dans l'ouverture chinoise tend aujourd'hui à disparaître avec les liaisons toujours plus directes entre les investisseurs étrangers – même taïwanais – et les acteurs continentaux, et l'émergence et la modernisation des métropoles chinoises que sont Shanghai et Beijing. Les investissements étrangers passant par Hong Kong – ou prenant le territoire pour base – concernent aussi bien les plans de restructuration urbaine des villes chinoises (voirie, métro) que les opérations immobilières (centres commerciaux, bureaux, logements) ou les accords de partenariat industriel et commercial.

c. Le delta du Yangtsé

La ville centre du delta du Yangtsé - Shanghai ne bénéficie pas, pour sa part, d'une fonction de capitale politique, ni de situation d'une ville développée fondamentalement intégrée au système économique mondial. Ses atouts sont ailleurs : ils tiennent à sa situation géographique et à la volonté du gouvernement central d'encourager le renouveau d'un pôle continental – dont il est pleinement maître – face à la Chine du sud. L'engagement de l'État chinois vient largement de la volonté de rééquilibrer son territoire entre le nord et le sud, que l'essor du Guangdong, à l'ombre de Hong Kong, avait dangereusement mis à mal dans les années 1980. Pour autant, Shanghai se présente toujours aujourd'hui comme la plus grande ville et le plus important centre économique de la Chine, sans que son aire d'influence soit comparable à celle de Beijing ou de Shenzhen. Son rayonnement régional souligne certes une primauté indiscutable de la ville sur la Chine de l'est. Par conséquent, le delta du Yangtsé inclut d'abord les provinces du Jiangsu et du Zhejiang, et s'étend à l'ouest jusqu'à Wuhan, voire demain plus en amont du fleuve grâce aux aménagements en cours au niveau des Trois Gorges.

Mais il rencontre ici aussi des résistances régionales, les effets du localisme qui anime des villes voisines au développement économique également rapide. Si les réexportations depuis Shanghai comptaient pour près de 2,3% des exportations chinoises en 1992 (Gipouloux, 2005), elles en représentaient déjà 38,9% en 2011. La vitrine que veut donner de Shanghai la Nouvelle Zone de Pudong et la modernisation de la ville-centre est bien à la hauteur des défis qui se posent à la ville. Jouant de son image et de son passé de ville ouverte à la modernité internationale, ainsi que d'un plan audacieux visant la création ex nihilo d'un quartier d'affaires, de zones industrielles et de puissantes infrastructures portuaires et aéroportuaires, Shanghai ne doit à terme plus seulement être la plus grande ville de Chine, mais devenir une véritable métropole internationale et moderne. Elle est en cela le pôle littoral chinois qui devrait bouleverser le plus vigoureusement les équilibres régionaux de la Chine du 21^{ème} siècle.

Conclusion du Chapitre III

La métropolisation se présente, comme un concept, voire même un « nouveau » paradigme

toutes les fois qu'il est question de ville, de développement urbain et d'aménagement du territoire. Ce concept est principalement utilisé par les géographes et les économistes qui s'interrogent aussi bien sur les dynamiques spatiales à l'origine d'une extension de la ville sans aucune notion de limite, que sur les ressorts de cette dynamique liés à la globalisation de l'économie. Selon notre étude, l'urbanisation accélérée en Chine autour de trois pôles économiques s'appuie particulièrement sur une combinaison de l'extension territoriale et de l'explosion démographique qui correspond mieux aux caractéristiques de la mégalopolisation.

En fait, les débats sur la métropole/mégalopole et sur la métropolisation/mégalopolisation ne sont pas nouveaux. Ils réapparaissent depuis ces trente dernières années et la mégalopolisation s'est accélérée en Chine. Suite aux recensements généraux de la population, il s'est révélé qu'après la transition économique dans les années 1990, la croissance démographique s'est principalement opérée dans les grandes villes. Pour mieux interpréter la croissance démographique des métropoles, le néologisme métropolisation a alors été employé. Certains parlent également une hyperurbanisation (Crenshaw et Oakey, 1998 ; Dyck et Huang, 2003). A ce contexte de croissance urbaine relevé après les années 1990, un autre phénomène occupait déjà depuis une dizaine d'années toutes les analyses scientifiques : il s'agissait de la mégalopolisation. La mégalopolisation a été assimilée comme le corolaire de la métropolisation.

Mais les mégalopoles en Chine ne remplissent qu'une partie des fonctions traditionnelles des métropoles et il n'existe pas de stratégies de métropolisation dans les grandes villes chinoises. Dès lors, face à l'importance de la manifestation de ces phénomènes nouveaux, divers champs disciplinaires ont débuté leurs recherches sur la mégalopolisation, sans pour autant proposer une définition précise de ce nouveau concept. Ascher explique la polarisation et la concentration dans les métropoles/métropolisation apparaît comme une phase de l'urbanisation en totale corrélation avec le contexte actuel : « La métropolisation apparaît comme une « étape » ou une « phase » dans un processus d'urbanisation supra-historique, et la métropole comme une forme urbaine co-structurée par l'usage de nouvelles techniques de communication de conservation et de déplacement des biens, des personnes et des informations » (Ascher, 1995). La métropolisation préfigurerait alors l'entrée dans un nouveau « cycle » comme le perçoivent certains économistes. Une autre thèse réfute l'idée de continuité et considère que la

métropolisation serait une sorte de terme de l'urbanisation, soit une phase ou étape finale que l'on constaterait dans les grandes métropoles : « La métropolisation (...) ne serait-elle pas la phase ultime, à ce jour, connue ou prévisible de l'urbanisation, son asymptote que seules quelques villes auraient atteint ? » (Corade et Lacour, 1996).

La métropolisation est-elle la prochaine étape ou la finalité de l'urbanisation chinoise ? Pour répondre à cette interrogation, et notamment au regard de la manifestation éventuelle de ces processus dans les métropoles qui font l'objet de notre étude, il a été choisi de privilégier une analyse des rôles et des fonctions actuels des métropoles. Il s'agit en fait de voir comment ces villes ont évolué dans la hiérarchie urbaine et quelles sont les fonctions économiques, sociales, politiques qu'elles assument. Notre étude comparative sur les trois deltas chinois présentera certains éléments entrant en compte dans la manifestation du processus de métropolisation. Ces critères consistent en de nouveaux rôles et fonctions de la métropole contemporaine ou mieux, les nouveaux enjeux auxquels elle doit faire face. Sur le plan urbain, elle se caractérise par une nouvelle agglomération spatiale et l'ensemble des moyens de transports et communication doivent converger en son sein pour qu'elle soit une ville accessible.

Au total, la métropole doit faire figure de ville attractive, grâce à son environnement et sa qualité urbanistique. En parallèle, elle doit donner une nouvelle image d'elle-même. Un autre aspect novateur est celui de la gestion de la métropole : la maîtrise de son développement est devenue un impératif et pour cela, la constitution de partenariats est devenue inéluctable. Le dernier enjeu primordial est celui de la « fonction internationale » de la métropole qui évolue à présent dans une nouvelle hiérarchie urbaine. En Chine, les métropoles ont fait l'objet de plusieurs politiques d'aménagement pour dynamiser leur fonction de l'industrialisation dans les années 1960, et de croissance économique du pays au début des années 2000. Ce changement de mission est le signe d'une mutation de leur rôle au sein de l'armature urbaine. Ces mutations sont la conséquence de l'émergence de processus de métropolisation. Dans le dernier Chapitre, nous allons étudier certains exemples de la mégalopolisation chinoise en se focalisant sur le delta Beijing-Tianjin pour mieux comprendre ses caractéristiques.

CHAPITRE IV

LES PROBLEMES DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET LE SUPER-BIAIS URBAIN CHINOIS

Introduction du Chapitre IV

Depuis la mise en œuvre des politiques de réformes à la fin des années 1970, la Chine a connu une croissance urbaine rapide autant en termes de population urbaine qu'en termes de nombre de villes. Toutefois, le niveau de l'urbanisation du pays reste relativement bas. Malgré le consensus sur le fait que la Chine a un retard d'urbanisation à rattraper, le problème du type de ville le plus favorable à la croissance économique reste très controversé. D'une part, étant donné que la croissance urbaine contribuerait à l'absorption du surplus de main-d'œuvre rurale et à la transformation structurelle de l'économie nationale, le gouvernement central a commencé à accélérer l'agglomération urbaine dans tout le territoire chinois depuis ces deux décennies. D'autre part, puisqu'une concentration urbaine excessive dans certains pays en développement entrave la croissance de l'économie nationale et de la qualité de vie, la politique urbaine chinoise maintient toujours une restriction de la migration rurale/urbaine qui défavorise explicitement la croissance des grandes villes.

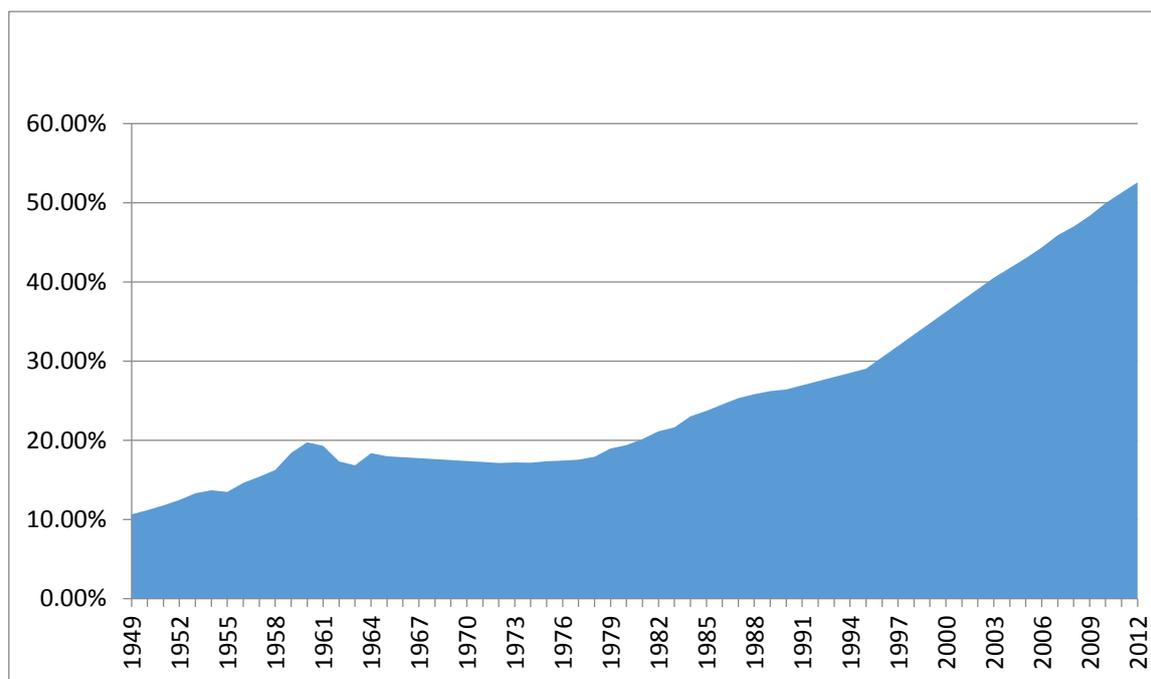
Parallèlement, depuis les années 1980, les analyses scientifiques proposent un foisonnement de termes qui abordent les mutations économiques et le développement des villes. Ces concepts économiques comme mondialisation, concentration, économie d'agglomération tels que système productif localisé, cluster, pôle de compétitivité, traduisent effectivement le contexte dans lequel évoluent les villes même si ces dernières n'apparaissent pas toujours en tant que telles dans ces analyses (Jalabert, 2001). Toutefois, ces analyses méritent d'être considérées par les recherches en économie et géographie urbaines car elles traduisent le contexte dans lequel les métropoles se situent et quels rôles elles jouent dans cette nouvelle configuration économique. L'étude du contexte économique constitue donc la base de l'analyse des processus de mégalopolisation qui permet de comprendre le constat selon lequel les métropoles ont subi des mutations importantes. C'est pourquoi nous nous intéresserons aux mutations économiques en mettant en exergue les changements produits au niveau du système productif et des emplois présents dans les métropoles.

Si la Chine est devenue le premier biais urbain du monde, quelles relations s'établissent entre ce formidable développement économique et la constitution de grandes métropoles ?

L'urbanisation et la mégalopolisation en Chine sont-elles des processus contrôlés par l'Etat ? Ce sont les questions que nous chercherons à comprendre dans ce Chapitre. La première section de ce Chapitre donnera un aperçu historique la dynamique puissante de l'urbanisation qui finit par échapper au contrôle de l'Etat, faisant de la Chine un cas d'école du phénomène de biais urbain. Cette dynamique est étroitement liée à celle du développement global de l'économie chinoise. Dans la deuxième section, une analyse comparative avec un autre pays émergent : l'Inde permettra de mieux identifier certains facteurs à l'origine du « super-biais urbain » chinois.

I. Les particularités de l'urbanisation chinoise

Graphique 14 : Evolution de la part de la population en Chine



Source : BNS, 2012.

Comme la montre le graphique ci-dessus, le processus d'urbanisation en Chine a connu beaucoup de fluctuations depuis 1949, en particulier durant la période avant les réformes. Durant cette période du PCC marquée par un régime de plan bien centralisé, l'urbanisation progressait lentement. La part de la population urbaine est passée de 10,6% à 17,9% en Chine de 1949 à 1978, alors que le niveau moyen des pays moins développés est passé de 17,9% à 29,5% durant 1950-1980 (BNS, diverses années). Cette période peut être divisée en quatre

phases, dont les rythmes et les tendances de l'urbanisation sont distincts. Chaque phase de l'urbanisation correspond à une conjoncture économique particulière et notre étude ici se focalisera uniquement sur celle des trente dernières années, c'est-à-dire à la suite des réformes économiques après 1978.

A. Les processus d'urbanisation après la transition économique de 1978

Depuis l'introduction des réformes économiques, l'urbanisation a redémarré et repris désormais un rythme élevé : en moins de trois décennies, la population urbaine a triplé, soit une croissance annuelle moyenne de 4,46% entre 1978 et 2006. La part de la population vivant dans les zones urbaines est passée de 17,9% à 43,9%. Durant l'époque post 1978, le processus d'urbanisation progresse à un rythme relativement rapide et stable (BNS, 2006).

a. La première phase (1978-1983), la reprise de la croissance économique et de l'urbanisation grâce aux réformes agricoles

C'est une phase de reprise d'une urbanisation rapide : la population urbaine s'est accrue de 5,37% en moyenne par an, ou plus de 10 millions de personnes supplémentaires se sont ajoutées à l'ensemble des habitants urbains chaque année. Le niveau d'urbanisation a atteint 23% en 1984. Cette phase correspond à un point tournant de l'économie chinoise. La mise en place des réformes économiques depuis la fin des années 1970 a en premier lieu décollectivisé le système d'organisation dans l'agriculture. Avec l'introduction des mécanismes d'incitation, la production agricole a pris son essor. Dans le même temps, le surplus de main-d'œuvre agricole a été libéré pour s'engager dans des activités non-agricoles, dont une grande partie dans les entreprises de villages. L'industrialisation rurale qui a démarré durant cette période a contribué au développement des bourgs et des petites villes. Par ailleurs, environ 20 millions des cadres et « jeunes intellectuels » citadins (*zhi shi qing nian*) envoyés, surtout pendant les années 1970, dans la campagne ont eu la permission de se réinstaller en ville (Lu et Tao, 2009).

b. La deuxième phase (1984-1991), l'urbanisation stable et les réformes urbaines

Durant cette phase, la population urbaine a continué à croître à un taux assez élevé (3,82% par an), et le niveau d'urbanisation a approché les 27% en 1991. Depuis le début des années 1980, les réformes économiques se sont étendues dans les secteurs urbains. D'une part, les mécanismes d'incitation ont été introduits afin de réglementer la gestion et d'améliorer l'efficacité des entreprises publiques, d'autre part, les réformes ont autorisé l'émergence des structures productives non étatiques. Un marché des produits industriels en dehors du plan administratif est également apparu. Les politiques d'ouverture constituent un autre facteur contribuant à la croissance de l'économie urbaine.

Suite à l'établissement des « Zones Spéciales Economiques » dans quatre villes (Shenzhen, Zhuhai, Shantou et Xiamen) en 1980, quatorze autres villes côtières ont été désignées « villes ouvertes côtières »¹⁹ en 1984. Puis, plusieurs zones d'ouvertures à l'échelle régionale ont été établies dans les provinces côtières²⁰. La croissance urbaine dans cette phase est accélérée à la fois par la reprise de l'économie industrielle urbaine et la croissance des entreprises de village. Par ailleurs, depuis 1984, le gouvernement a commencé à relâcher les restrictions sur la migration, le transfert de la main-d'œuvre agricole devenant possible vers les secteurs non-agricoles et les zones urbaines.

c. La troisième phase (1992-présent), l'approfondissement des réformes économiques et l'urbanisation rapide

Durant 1992-2006, la population urbaine s'est accrue à un taux moyen de 4,19% par an. L'année 1992 marque le début d'une nouvelle phase des réformes économiques en Chine. Le gouvernement central a décidé l'accélération des réformes internes en fixant officiellement

¹⁹ Dalian, Qinhuangdao, Tianjin, Yantan, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Shanghai, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang, Beihai.

²⁰ Le delta du Yang Tsé, le delta Pearl River, le delta du sud du Fujian, la péninsule du Shangdong, la péninsule de l'est du Liaoning, etc.

l'objectif d'établissement d'une « économie socialiste de marché ». Les réformes sur les entreprises publiques deviennent plus radicales, le poids du secteur non étatique dans l'économie ne cesse de croître. Les réformes sont approfondies dans tous les domaines. La fiscalité et le financement, un système de l'économie de marché s'établit. Simultanément, l'économie chinoise voit son intégration croissante dans l'économie mondiale, avec les flux des investissements directs étrangers (IDE) et la croissance continue du commerce extérieur, (surtout des exports).

Durant cette période, les restrictions sur la migration sont beaucoup relâchées. L'urbanisation est caractérisée par une montée de la migration rurale-urbaine, bien que cette dernière soit pour l'essentielle informelle. Cette population appelée « temporaire » se concentre dans les villes côtières les plus dynamiques sur le plan économique.

B. La relation étroite entre l'urbanisation et la politique d'industrialisation en Chine

L'évolution de l'urbanisation chinoise semble ne relever d'aucune des expériences mondiales, elle a connu des tendances différentes, voire inverses dans les différentes périodes. En termes de niveau d'urbanisation, la Chine connaît du retard en comparaison avec d'autres pays, notamment avant les années 1970.

De 1950 à 1980, le pourcentage de la population urbaine est passé de 29,1% à 39,2% à l'échelle mondiale, et de 17,9% à 29,5% dans les pays en développement (Nations Unies, 2004) ; tandis que le niveau de la Chine est passé de 11,2% à 19,4% (BNS, 2002). A cet égard, le retard que l'urbanisation chinoise a connu avant les réformes est significatif. Ce décalage se réduit pendant les décennies suivantes. En 2005, la part de la population urbaine en Chine atteint les 42,9% (BNS, 2006), qui se rapproche du niveau moyen dans le monde en développement (43,2%), et qui n'est pas très loin du niveau mondial de 49,2% (Nations Unies, 2007). Il apparaît que la Chine arrive à rattraper son retard dans l'urbanisation durant l'époque des réformes.

Une comparaison plus spécifique porte sur les pays à niveau de développement équivalent. En

2004, le PIB par habitant est de 1 283 USD en Chine, et son niveau d'urbanisation estimé à 40% (Nations Unies, 2005)²¹. Il y a 15 pays et régions avec un PIB par habitant entre 1 000 USD et 1 500 USD, dont le niveau d'urbanisation moyen est de 52%²².

De ce point de vue, le retard de l'urbanisation chinoise a été rattrapé. Cependant, certains de ces pays sont « sur-urbanisés », dans la mesure où leurs niveaux d'urbanisation dépassent le niveau mondial, alors que leurs niveaux de revenus restent loin en dessous de la moyenne mondiale. Pour cette raison, nous excluons les pays dont le niveau d'urbanisation dépasse 50%, il reste 6 pays, avec une moyenne du niveau d'urbanisation de 43%. Leur différence avec la Chine n'est donc plus significative.

a. Avant la transition économique, l'industrialisation rapide sans urbanisation massive

L'urbanisation chinoise prend un retard en particulier par rapport au processus d'industrialisation. D'après les expériences des pays développés, le retard de l'urbanisation pourrait tenir de la lenteur de l'industrialisation et de la croissance économique. Cependant, l'urbanisation de la Chine avant 1978 est évidente par rapport à une industrialisation assez forte.

²¹ Cette estimation est légèrement inférieure à celle des publications officielles chinoises (41,8% selon BNS, 2006).

²² Ces pays et régions sont : Cameroun (52%), Territoire palestinien (72%), Indonésie (47%), Guyana (38%), Honduras (46%), Philippines (62%), Congo (54%), Géorgie (52%), Paraguay (58%), Arménie (64%), Egypte (42%), République arabe syrienne (50%), Chine (40%), Angola (36%), Ukraine (67%) dans l'ordre croissant du PIB par tête en USD, le chiffre entre les parenthèses indique le niveau d'urbanisation (Xu, 2008).

Graphique 15 : Niveau d'urbanisation et d'industrialisation 1952-2004



Source : BNS, diverses années.

Entre 1949 et 1978, la production industrielle globale s'est multipliée ; sa part dans la production totale industrielle et agricole est passée de 30% à 72,2% (Cai et Lin, 2003). Le taux d'industrialisation (le rapport entre la valeur ajoutée industrielle et le PIB) atteint les 44,3% en 1978 (BNS, 2006). Par ailleurs, la Chine n'a pas eu de retard significatif dans la croissance du PIB (Maddison, 2001) : pendant la période 1950-1973, le taux de croissance annuel du PIB est légèrement supérieur en Chine par rapport à l'échelle mondiale (5,1% contre 4,9%). En termes de PIB par habitant, la Chine suit le même rythme de croissance annuel de 2,9% que le monde entier.

1. L'explication du retard de l'urbanisation : les facteurs idéologiques et démographiques

Nombre d'études ont tenté d'expliquer l'origine du retard de l'urbanisation chinoise avant les réformes. La première hypothèse proposée est celle de l'anti-urbanisme (Ma, 1976), ces auteurs pensaient que les politiques urbaines à l'époque étaient anti-urbaines et que l'anti-urbanisme fait partie de l'idéologie communiste (surtout l'idéologie du PCC). Le retard de l'urbanisation à cette époque devait être attribué à de multiples mouvements politiques qui ont été eux-mêmes dirigés par cette idéologie politique anti-urbaine.

Peu à peu, l'hypothèse de l'anti-urbanisme a été reconnue insuffisante pour expliquer le retard

de l'urbanisation avant les réformes (Kirkby, 1985). Dans une certaine mesure, il existait effectivement un sentiment contre les villes de la Chine ancienne parmi les cadres et les dirigeants du PCC qui étaient pour la plupart d'origine rurale. Pour eux, ces villes « capitalistes » regroupaient trop de phénomènes négatifs tels que l'inégalité, les crimes, la corruption, etc. Ils projetaient de construire des nouvelles villes « socialistes », égales et productives. Cependant, les premiers décideurs du gouvernement chinois n'ignoraient pas le côté positif des villes : leur rôle comme centre de production et de progrès technologique. La tactique « d'encercler les villes par nos campagnes » a contribué à la réussite du PCC dans la guerre civile (1945-1949) et a été reconnue pour la reconstruction du pays. En effet, quelques années avant la prise du pouvoir du PCC, en 1945, le PCC a souligné que le processus « de transformer la population rurale en population urbaine » était nécessaire au développement industriel du pays (Wen, 1995). Jusqu'en 1958, le mouvement de la population était relativement libre, et la population s'est accrue à un rythme rapide.

Par ailleurs, dans les autres pays socialistes tels que l'Union soviétique et les pays de l'est, nous constatons un rythme de l'urbanisation relativement rapide alors que l'industrialisation progresse. A la veille du démarrage de l'industrialisation en 1926, l'Union soviétique était une société agricole avec 82% de la population vivant en zones rurales. Au cours des décennies suivantes, la population rurale a chuté à la fois en nombre absolu et en termes de pourcentage dans la population totale. En 1960, le nombre de citoyens a dépassé celui des ruraux pour la première fois. Puis, en 1985, 66% des habitants soviétiques vivaient en zones urbaines (Xiao, 2005)²³. Il n'apparaît pas que l'idéologie communiste soit nécessairement anti-urbaine, donc, la lenteur de l'urbanisation chinoise devrait s'expliquer par d'autres facteurs.

La comparaison entre la Chine et d'autres pays socialistes révèle une différence nette du taux de croissance de la population, ce qui constitue un facteur explicatif important de leur différente vitesse d'urbanisation. Par rapport à l'Union soviétique et aux pays de l'est, la Chine a une masse de population beaucoup plus importante, et a connu une croissance naturelle plus rapide pendant des décennies. Entre 1949 et 1979, la population est passée de 541 à 975 millions, soit

²³ Selon World Bank (2006), cette part a atteint déjà un niveau de 69,8% en 1980.

une augmentation de 80%, avec un taux de croissance annuel moyen de 2% (Peng, 1994). De plus, la population en âge de travailler a tendance à s'accroître plus rapidement que la population totale. Pendant la même période, le nombre de travailleurs est passé de 181 millions à 405 millions, soit une augmentation de 125%.

D'après cette mesure démographique, les emplois créés dans les zones urbaines étaient, pour la plupart, destinés à l'absorption de l'accroissement naturel de travailleurs urbains, et non à l'absorption de migrants ruraux. Par conséquent, la croissance naturelle reste la source principale de la population urbaine, notamment dans les décennies 1960 et 1970. La population urbaine a connu une croissance de 129,7 millions de personnes pendant la période 1950-1980, dont seulement 63 millions, ou moins de la moitié proviennent de la migration ou du reclassement des zones rurales en zones urbaines. D'autre part, la population rurale s'est accrue plus rapidement que la population urbaine, de sorte que le taux d'urbanisation restait moins élevé que le taux de la croissance urbaine.

2. La stratégie d'industrialisation lourde sans exode rural

A côté des facteurs idéologiques et démographiques, d'autres explications axées sur la logique du développement industriel et économique ont été proposées par des auteurs. Parmi eux, certains ont constaté le rôle déterminant de la stratégie du développement industriel (Cannon, 1990 ; Kirkby, 1985) ; les autres ont mis les politiques du biais urbain comme facteur explicatif (Chan et Hu, 2003). Leurs points de vue sont complémentaires plutôt que concurrentiels, dans la mesure où ils partagent l'idée que la stratégie du développement industriel de la nouvelle république contenait des politiques restrictives sur l'urbanisation.

L'urbanisation en retard de la Chine avant les réformes est liée étroitement à la voie d'industrialisation choisie par le gouvernement après la création de la nouvelle république. L'industrialisation constituait la partie la plus importante dans le développement économique de la Chine à cette époque. Les dirigeants de cette époque ont fixé le rattrapage des économies développées comme l'objectif prioritaire et impératif tant sur le plan économique que sur le plan politique. Par l'expérience soviétique, le développement des industries lourdes était le moyen le plus rapide de réaliser cet objectif. Depuis le 1^{er} Plan Quinquennal lancé en 1953, les

politiques d'investissements biaisés vers l'industrie lourde ont été mises en œuvre. Ce plan a programmé 694 projets-clé de construction industrielle à l'échelle nationale, et 156 grands projets avec l'aide de l'Union soviétique. Durant les cinq premiers plans quinquennaux (1953-1980), la part moyenne de l'industrie lourde dans l'investissement était proche de 50%, alors que celle de l'industrie légère n'a jamais dépassé les 7% (BNS, 1983).

Le développement de l'industrie lourde demande par sa nature l'intensification du capital. Or l'économie chinoise de l'époque avait un manque de capital. Pour assurer l'essor de l'industrie lourde sous la contrainte d'un faible capital, il fallait mobiliser toutes les ressources possibles. C'est pourquoi le gouvernement avait décidé d'une part de réduire la consommation au minimum en faveur de l'accumulation du capital, d'autre part de transférer au maximum le surplus agricole au secteur industriel.

Dans le même temps, une telle industrialisation ne contribuait pas pour autant à l'absorption de la main-d'œuvre, dans la mesure où elle est déséquilibrée et plus intensive en capital qu'en travail. Selon les estimations du BNS en 1982, les emplois que crée chaque million de *Yuan* d'investissement en capital fixe sont de 257 individus pour l'industrie légère, mais seulement 94 pour l'industrie lourde. Ce mécanisme fixé de l'industrie lourde conduit au décalage de la transformation structurelle de l'emploi par rapport à celle de la production pendant la période de « l'accumulation du capital industriel ». Alors que la part du secteur secondaire dans le PIB national possédait la moitié en 1977, sa part dans l'emploi total était inférieure à 15% ; la majorité des travailleurs étaient encore dans le secteur agricole. L'industrialisation de ce type est différente, dans le sens où elle ne pouvait pas soutenir un exode rural (Lewis, 1954).

Dans ce contexte, la stratégie du développement de l'industrie lourde était assurée par une série d'arrangements institutionnels qui conduisaient à une structure dualiste économique et sociale. Au niveau économique, on a mené des politiques de « biais industriel » : le gouvernement prenait le surplus agricole pour financer l'industrialisation, par la baisse des prix des produits agricoles (Cai et Lin, 2003). Le secteur industriel était subventionné par l'agriculture. Sur le plan social, les politiques révélaient « un biais urbain » : le mouvement de la population étant strictement contrôlé, les citoyens bénéficiaient de l'ensemble du bien-être social, alors que les

ruraux n’y avaient pas d’accès. Les politiques sur la croissance urbaine avant les réformes faisaient également partie de ces garanties institutionnelles avec comme objectif une industrialisation rapide. Le biais industriel concerne un surinvestissement dans le secteur industriel qui est en priorité de développement, par rapport aux secteurs agricoles et aux autres secteurs, notamment sur l’aménagement national (Wang, Dong et Mao, 2014). Et le biais urbain est un surinvestissement avec le développement des infrastructures et des services dans les villes aux dépens du milieu rural (Cavin et Marchand, 2010).

3. La distribution géographique de l’industrie et de l’urbanisation

Depuis 1949, le gouvernement a changé la distribution géographiquement déséquilibrée dans laquelle les industries étaient pour la plupart concentrées dans les régions côtières. Par conséquent, des investissements industriels ont été orientés prioritairement vers les régions intérieures ; de nouvelles bases industrielles ont été établies dans les régions intérieures près de la production de l’énergie et des matières premières²⁴. Puis, en 1965, un programme de « construction des trois lignes »²⁵ a été lancé, dans l’objectif de protéger les bases industrielles de guerres éventuelles (Naughton, 1988). Durant le 1^{er} Plan Quinquennal, 272 usines de textile ont été déménagées de Shanghai vers les provinces intérieures comme Henan, Shaanxi, Hunan et Gansu. Suite au programme de la « construction des trois lignes », 145 000 employés ont déménagé avec leurs usines des provinces côtières aux zones intérieures (Fan et Scott, 2003). La répartition industrielle géographique a été fortement changée suite à ces programmes, la part des régions de l’est dans la valeur brute de la production industrielle nationale a diminué de 7,8% entre 1952 et 1978 (Fan et Scott, 2003).

Cette réorganisation géographique de l’industrie a changé également la répartition des villes sur le territoire. De nombreuses villes se sont formées sur la base des usines. De ce fait, la

²⁴ Parmi les 694 projets-clés de constructions industrielles programmées par le 1^{er} Plan Quinquennal, 472 étaient localisés dans les provinces intérieures ; similairement, 124 des 156 grands projets aidés par l’Union soviétique ont été attribués aux régions intérieures.

²⁵ Les régions du pays sont classées en « trois lignes » selon leurs positions stratégiques, la 1^{ère} ligne correspond aux provinces côtières, la 2^{ème} à certaines provinces du centre ; la 3^{ème} ligne couvre la plupart des provinces de l’ouest, quelques provinces du centre et du nord-est (Naughton, 1988 ; Lu, 2003).

majorité des villes créées avant les réformes se situaient dans les régions intérieures, et de 1952 à 1982, la part des provinces de l'est dans la population urbaine nationale est passée de 60,7% à 48,6% (Fan et Scott, 2003).

b. Après la transition économique de 1978, industrialisation rurale et agglomération urbaine

La transition économique chinoise vers une économie de marché décentralisée a vu l'initiative d'une réforme dans l'agriculture en 1978. Avec la décollectivatisation agricole et l'établissement du système de responsabilité des ménages, la production agricole s'est accrue rapidement. Dans les années suivantes, les réformes recouvraient progressivement tous les aspects de l'économie chinoise. Depuis le début des années 1980, grâce aux réformes économiques étendues dans les secteurs urbains et aux politiques d'ouverture, nous constatons une reprise de la croissance économique accompagnée d'une urbanisation. Toutefois, avec un relâchement graduel du contrôle sur la migration, les politiques du gouvernement tendent toujours à éviter un exode rural massif et à prévenir la croissance des grandes villes. Durant cette époque de transition économique, le processus d'urbanisation est largement influencé par la stratégie d'industrialisation s'appuyant sur l'essor des industries rurales.

1. L'essor des industries rurales

Il est estimé que le surplus de travail du secteur agricole comptait entre un tiers et une moitié de la main-d'œuvre agricole avant les réformes²⁶ (Fan, Wang et Zhang, 2001). A cette époque-là, l'économie urbaine n'avait qu'une capacité d'absorption très limitée des excédents de main-d'œuvre rurale et ne pouvait pas contribuer à alléger la pression de la population dans la campagne ; il y a eu des tentatives d'employer l'excédent de la main-d'œuvre rurale dans les entreprises au sein des communes rurales et des équipes de production. Néanmoins, la taille des

²⁶ Il existe des interprétations variées sur le concept de surplus du travail agricole. Wang et Fan (2001) a retenu celle basée sur le produit marginal du travail : il y a surplus du travail quand le produit marginal est nul ou au moins inférieur au revenu réel. Une autre méthode repose sur l'estimation du sous-emploi dans l'agriculture, par la comparaison du nombre d'actifs requis par les travaux agricoles et le nombre total effectif de la main-d'œuvre agricole (Aubert et Li, 2002).

industries rurales restait extrêmement restreinte avant les réformes (Chang, 1994). En 1978, parmi les 306 millions de travailleurs ruraux, seulement 22 millions s'engageaient dans les entreprises rurales non-agricoles (Lu et Tao, 2009). Conformément à la stratégie du développement prioritaire de l'industrie lourde urbaine, les activités des entreprises rurales avant les réformes étaient soumises aux besoins de la production agricole ; elles restaient d'échelle modeste et dans la transformation des matières premières agricoles, servant des marchés locaux. Ces entreprises rurales n'étaient pas capables de concurrencer les entreprises urbaines d'Etat, souffrant de discriminations pour les acquisitions de matières premières, de capital et de main-d'œuvre.

Depuis 1978, les contraintes sur les activités non-agricoles dans les zones rurales ont commencé à être relâchées. Le gouvernement a donné aux entreprises rurales un plus grand accès aux matières premières ainsi qu'au capital. Dans le même temps, grâce à la montée des prix des produits agricoles, le pouvoir d'achat et les ressources d'investissement dans les zones rurales ont augmenté (Putterman, 1997). Dans ce contexte, les industries rurales ont commencé à prendre leur essor. Le nombre d'entreprises de village s'est multiplié à un rythme spectaculaire. En une décennie de 1978 à 1988, il est passé de 1,52 millions à 18,88 millions (BNS, 1995). Durant les deux premières décennies de l'époque des réformes (1978-1998), la valeur ajoutée des entreprises de village s'est accrue à un taux annuel moyen supérieur à 20%. En 1987, l'industrie rurale a dépassé l'agriculture en termes de valeur brute de la production pour devenir l'acteur principal dans l'économie rurale. Même dans l'économie nationale, l'industrie rurale est devenue le moteur de la croissance (Chen et Rozelle, 1999). En 1995, les entreprises de village ont dépassé les entreprises étatiques pour être à la première place en termes de production industrielle. La contribution de l'industrie rurale au PIB national est passée de 4% en 1978 à 27% en 1998 (Fan, Wang et Zhang, 2001). Il est estimé que la croissance des entreprises de village a contribué à 40% de la croissance du PIB national pendant la période 1984-1993 (Sachs et Woo, 2001).

2. L'essor des entreprises de village et l'industrialisation rurale chinoise

Le développement des entreprises de village a conduit au changement de la structure de la

population active à la campagne : plus de 100 millions des travailleurs ruraux supplémentaires ont été absorbés par les entreprises de village en moins de deux décennies depuis 1978 ; à partir de l'année 1995, les entreprises de village assurent plus d'un tiers de l'emploi rural.

En 2007, le nombre d'emplois des entreprises rurales compte d'environ 190 millions de personnes (BNS, 2007). Le développement des industries rurales a contribué à absorber une bonne partie du surplus de la main-d'œuvre agricole, ce qui a réduit considérablement l'exode rural vers les zones urbaines. Selon les estimations du Ministère de l'Agriculture (2000), durant 1978-1993, environ 141 millions de travailleurs ont quitté le secteur rural, dont seulement 21 millions se sont installés dans les villes et des bourgs, le reste ayant été absorbé par les activités non-agricoles rurales. Dans le même temps, l'essor des entreprises de village a induit l'urbanisation rurale, notamment dans les provinces côtières. D'une part, le développement des entreprises de village dans les villages ou bourgs de marché²⁷ a contribué à augmenter la part non-agricole dans la population et la production, et à améliorer les infrastructures publiques (Oi, 1999), de sorte que certaines de ces unités rurales se sont transformées en bourgs en acquérant le statut urbain. D'autre part, les entreprises de village situées aux bourgs désignés ont attiré la migration des villageois, ce qui contribuait à la croissance de la population urbaine dans les bourgs (Shen, 2006).

Grâce à l'énergie libérée par les changements institutionnels, l'essor des entreprises de village a trouvé une voie d'industrialisation créative autre que l'industrialisation urbaine. Toutefois, la réussite des entreprises de village s'est réalisée dans une situation particulière à la première phase des réformes urbaines, où les marchés complets n'étaient pas formés. Avec l'approfondissement des réformes, les mécanismes de marché ont remplacé graduellement le système planifié dans l'économie chinoise, les marchés de produits et de facteurs deviennent de plus en plus complets. Les avantages dont ont bénéficié les entreprises de village à la première phase des réformes ont laissé place à des faiblesses face à la concurrence de plus en plus forte à cause de leur taille, de la gouvernance d'entreprise et d'une administration non

²⁷ Selon BNS (2002), les bourgs de marché indiquent « les sièges du gouvernement de canton, et les bourgs non désignés qui servent de centres économiques, culturels et de services quotidiens d'une certaine zone rurale à la base du marché ».

efficace des autorités rurales. C'est pourquoi la croissance des entreprises de village a ralenti depuis ces dernières années.

Premièrement, les potentialités pour une meilleure utilisation de la ressource du travail agricole ont été libérées, notamment dans les régions côtières où les activités non-agricoles rurales sont assez développées. Il ne reste pas beaucoup de place au développement des entreprises de village stimulé par le transfert de la main-d'œuvre agricole. Dans les régions de l'intérieur et de l'ouest où le surplus du travail agricole est toujours important, contrairement aux autres ressources productives, les entreprises de village ne peuvent pas se développer comme dans les régions de l'est.

Deuxièmement, l'économie de pénurie se transforme graduellement en économie de surplus ; les marchés des produits de consommation sont saturés ; la structure de la consommation des habitants urbains a changé avec l'augmentation des revenus ; la demande des produits de technologies s'accroît, ce qui exige aussi que les entreprises changent leurs structures de production. Les entreprises de village de type traditionnel dont la production est caractérisée par la petite taille et par la technologie simple ont perdu de leur compétitivité.

Troisièmement, pour les entreprises de village qui restent de propriété collective, l'intervention administrative des gouvernements locaux dans les décisions des activités empêche leur développement. Bien qu'un nombre croissant d'entreprises rurales privées ait été créé, et que de nombreuses entreprises de village aient été privatisées, une part significative des entreprises rurales est encore possédée par les collectivités dans certaines régions. Certains auteurs soutiennent que le degré d'efficacité est lié aux caractéristiques de la propriété, et que l'efficacité des entreprises de village se situe entre celle des entreprises d'Etat et celle des entreprises privées, à la nature particulière de leur propriété (Putterman, 1997).

3. L'impact de l'industrialisation rurale sur l'urbanisation

Cette urbanisation par l'industrialisation rurale est appelée l'urbanisation par « le bas » par Ma et Fan (1994), dans la mesure où la croissance des bourgs résulte des efforts locaux et de l'industrialisation rurale sans être financée par le gouvernement central. Ainsi, la réussite des

entreprises rurales explique en partie une caractéristique de l'urbanisation après les réformes : la croissance urbaine est alimentée par la multiplication et la croissance des bourgs et des petites villes. De 1978 à 1990, le nombre des villes est passé de 193 à 467, et celui de bourgs désignés de 2 176 à 12 084. En 1997, il y a au total 668 villes et 18 925 bourgs désignés (BNS, 2005)²⁸.

Le succès remarquable des industries rurales a suscité des débats sur le mode d'industrialisation et d'urbanisation depuis les années 1980 (Aubert, 1996 ; Putterman, 1997). Certains ont commencé à croire qu'il serait possible de suivre cette voie d'industrialisation rurale qui est différente du mode traditionnel d'industrialisation urbaine.

Le célèbre sociologue chinois Fei Xiaotong soutient que « le développement de l'industrie dans les bourgs et les zones rurales et l'accélération du développement des entreprises rurales ont empêché l'exode massif de la population vers les grandes et moyennes villes. » (Fei, 1989). Les autorités ont semblé convaincues qu'il serait possible de contenir l'exode rural dans des limites modestes grâce à l'industrialisation rurale²⁹. Il a été donc prôné une urbanisation spécifique à la Chine s'appuyant sur l'essor des industries rurales et sur le développement des bourgs et des petites villes, plutôt que sur l'industrialisation dans les grandes villes (Fei, 1989 ; Ma, 1992). Ainsi, des agriculteurs changeraient leur occupation en « quittant la terre sans quitter la campagne, entrant dans les usines sans migrer dans les villes » (*litu bu lixiang, jinchang bu jin cheng*), la migration rurale-urbaine serait contenue pour économiser de lourdes infrastructures urbaines, et les bouleversements sociaux associés aux formes conventionnelles de l'urbanisation. En somme, il s'agissait d'une « urbanisation sur place » réalisée grâce au développement progressif des petites villes et des bourgs résultant de l'industrialisation rurale.

Cependant, de plus en plus d'auteurs doutent de la soutenabilité de cette voie d'urbanisation s'appuyant sur l'industrialisation rurale. D'abord, certains économistes mettent en avant le coût

²⁸ Le relâchement des critères des unités urbaines dans les années 1980 constitue un autre facteur explicatif de ce phénomène (voir la section précédente).

²⁹ Depuis le milieu des années 1980, dans les discours des dirigeants chinois et les documents officiels, le développement des entreprises de cantons et de villages est fréquemment évoqué comme « succès fabuleux d'une voie d'industrialisation aux caractéristiques chinoises », ou comme « solution nécessaire de l'emploi de la main-d'œuvre excédentaire rurale » (Discours choisis de Deng Xiaoping, Discours choisis de Jiang Zemin, etc.).

élevé à long terme du développement des industries en zones rurales et les limitations inhérentes aux entreprises rurales (Fan, Wang et Zheng, 2001). Pour eux, les entreprises rurales ont pris leur essor en bénéficiant des changements institutionnels et des conditions avantageuses spécifiques à une période de transition. A mesure que ces avantages particuliers se dissipent avec l'établissement et l'amélioration du système de marché, les entreprises de village perdraient leurs compétitivités vis-à-vis des entreprises urbaines. En fait, la tendance du développement que les entreprises de village révèlent durant ces dernières années confirme en quelque sorte le pessimisme de ces économistes. Le nombre des entreprises rurales a connu une chute d'environ 20% durant 1994-1998, soit 4,91 millions d'entreprises rurale disparues ou fusionnées. Pendant la période 1980-1992, le taux de croissance annuelle de l'emploi des entreprises de village est de 11,1%, il est tombé à 4,2% sur la période 1992-1997 (BNS, 2000). On constate également que la contribution des entreprises de village à l'emploi rural et national se stabilise à partir du milieu de la décennie 1990³⁰.

Ensuite, le développement de l'industrialisation rurale est mis en question particulièrement par le souci de soutenabilité du développement économique. Trouver un mode de croissance économique durable devient un des objectifs les plus impératifs du gouvernement chinois, et plus généralement du tiers monde. La soutenabilité du développement exige des activités de production économisant de l'énergie, des ressources naturelles et moins polluantes, ce qui favorise les entreprises de grande taille capables d'adopter des technologies modernes et de réaliser des économies d'échelle. Les entreprises de village sont en général de petite taille et obsolètes au niveau technologique, et par conséquent ne peuvent pas répondre aux exigences du développement soutenable. Selon les estimations officielles (BNS, 1988), au niveau des industries nationales, pour chaque million de *Yuan* de valeur brute de production, une surface en moyenne de 32,6 *mu*³¹ du sol est utilisée ; alors que les industries rurales doivent occuper une surface moyenne de 45,3 *mu*.

Il faut noter également que la répartition des entreprises de village révèle des tendances à la

³⁰ Le ralentissement de la croissance de l'emploi des entreprises rurales d'une part reflète la détérioration de leur performance, d'autre part résulte du changement de l'intensité relative du capital dans leur production.

³¹ Le *mu* est une unité de mesure de surface en Chine, 1 *mu* égale à 0,0667 hectares.

concentration. D'une part, les entreprises de village sont très concentrées dans les régions côtières. Dans les régions de l'intérieur et de l'est, les industries rurales sont beaucoup moins développées. : en 1989, les entreprises de village des régions côtières représentaient 60% de la main d'œuvre et 75% de la production des entreprises de village du pays. En 1999, 44% des entreprises de village étaient situées dans les régions côtières, et assuraient 82% des exportations totales des entreprises de village, contre 19% dans le centre et 1% dans l'ouest. Les quatre provinces côtières (Zhejiang, Shandong, Jiangsu, Guangdong) ont produit 37% de la valeur ajoutée des entreprises rurales nationales (BNS, 2000) La dominance des entreprises de village des provinces de l'est subsiste en 2004, notamment en termes de chiffre d'affaires et de valeur ajoutée réalisée. D'autre part, la répartition des entreprises de village révèle une concentration soit dans les banlieues des zones municipales, soit dans les districts ruraux près des zones urbaines (Aubert, 1996 ; Naughton, 1996 ; Putterman, 1997).

Tableau 5 : Emplois des entreprises de villages dans différentes régions (en milliers)

Année	Totalité	Est	%	Centre	%	Ouest	%
1980	30 000	17 080	57,00	10 980	36,60	1 980	8,00
1985	69 790	35 740	51,20	28 510	40,85	5 530	7,92
1990	92 650	45 690	49,31	39 010	42,10	7 660	8,27
1995	128 620	63 320	49,23	54 470	42,35	10 800	8,40
2000	130 850	62 120	49,46	50 990	39,78	15 090	11,77

Source : Lu, 2004.

Ces deux sortes de concentration sont étroitement liées : dans les provinces côtières regroupant la majorité des industries rurales, nous trouvons aussi les plus grandes villes chinoises (Aubert, 1996), ce qui constitue probablement un des avantages des régions de l'est par rapport aux régions intérieures dans le développement des entreprises de village. Les entreprises de village de l'est bénéficient des effets de *spillover* des villes, tant au niveau des marchés des inputs et des produits finaux qu'au niveau de l'information et des technologies. En revanche, dans les régions intérieures, la distribution des villes étant plus dispersée, les entreprises de village ne peuvent pas bénéficier autant des zones urbaines. L'avantage des régions côtières réside également dans leurs infrastructures de transport. En fait, les réseaux de transport les plus développés se trouvent dans les provinces de l'est. Enfin, dans certaines provinces côtières comme le Zhejiang et le Guangdong, il y a une tradition du commerce, ce qui forme un capital

social pour le développement des entreprises de village. En somme, les régions intérieures sont désavantagées dans le développement des entreprises de village, dû à la distribution dispersée des villes, des infrastructures moins développées et du manque de capital social. Par conséquent, beaucoup des expériences des entreprises rurales en régions côtières ne peuvent pas être transposées aux régions intérieures, et le mode d'urbanisation liée à l'industrialisation rurale ne peut pas être généralisé dans le reste du pays. En particulier, la voie d'urbanisation fondée sur les entreprises rurales et le développement des petites villes apparaît paradoxale, dans la mesure où l'industrie rurale ne se développe rapidement qu'à « l'ombre des grandes villes » dans les régions côtières.

Nous pouvons en conclure que les entreprises rurales sont en train d'entrer dans une phase d'ajustements majeurs, et qu'elles ne peuvent plus s'accroître aussi rapidement qu'à la première phase. Le surplus de main-d'œuvre persiste, notamment dans les régions de l'intérieur et de l'ouest. La réallocation de ces travailleurs ruraux dans les activités non-agricoles ne peut plus s'appuyer sur le développement des industries rurales, elle doit dépendre principalement du secteur urbain. La croissance de l'économie urbaine, l'amélioration des environnements institutionnels et des conditions d'infrastructures dans les zones urbaines vont permettre d'absorber le flux migratoire rural-urbain dans le secteur secondaire ou tertiaire. La stratégie d'industrialisation rurale veut que les travailleurs ruraux « quittent la terre sans quitter la campagne », mais il faut que les différentes ressources (le capital, la technologie, l'information, les ressources humaines, etc.) et la demande du marché se réunissent à la campagne pour rejoindre le facteur du travail rural. La réallocation des facteurs productifs de cette façon n'est efficiente que dans une première phase de transition structurelle et institutionnelle. Les marchés deviennent plus complets et plus compétitifs, ce mode d'industrialisation s'avère de plus en plus difficile et inefficace. En revanche, le facteur du travail rural excédentaire doit être pour l'essentiel transféré vers les zones urbaines pour rejoindre les autres ressources déjà existantes, car les secteurs urbains sont plus efficaces. L'urbanisation elle aussi doit s'appuyer sur un mode de réallocation des facteurs plus efficace que « l'exode agricole sans exode rural ».

c. La contribution de la migration de la population rurale à l'agglomération urbaine

La croissance de la population urbaine provient de trois sources, à savoir la migration, l'accroissement naturel et l'expansion des zones urbaines par le reclassement des unités urbaines ou le changement des définitions urbaines. L'histoire de l'urbanisation des pays développés montre que, dans les premières phases d'industrialisation, les flux migratoires restaient la source principale de la croissance urbaine. Entre 1776 et 1801, la migration contribuait à 63% de la croissance urbaine de l'Angleterre quand son niveau d'urbanisation restait autour de 30%. Cependant, à mesure que la part de la population augmente, le poids relatif de deux autres composants dans la croissance urbaine devient de plus en plus important. Pour l'Angleterre, la migration ne représentait que 41% de la croissance urbaine pendant les deux décennies de 1850 et 1860, quand la majorité de la population était citadine (Williamson, 1988).

De nos jours, dans la plupart des pays en développement, l'accroissement naturel représente une source plus importante de la croissance urbaine, bien que la part de la population urbaine ne dépasse pas la moitié (Bocquier et Traoré, 2000). Ceci est dû probablement au fait que les pays en développement d'aujourd'hui connaissent une croissance démographique beaucoup plus rapide que les pays industrialisés au 19^{ème} siècle. Selon les estimations de Kelley et Williamson (1984), seulement 45% de la croissance urbaine provient de la migration durant les années 1960 pour 40 pays en développement (Kelley et Williamson, 1984). Une étude plus récente estime que la croissance naturelle en Afrique de l'Ouest et Centrale, « est responsable de plus des deux tiers de l'accroissement de la population urbaine totale au cours de la période 1960-1990 » (Arnaud, 1998).

Cependant, la migration reste toujours la source principale de la croissance urbaine en Chine depuis 1978. Ceci est dû certainement à un croît naturel faible par rapport aux autres pays en développement, en particulier depuis les années 1980, avec la mise en vigueur de la politique de l'enfant unique. Pendant la période de libre migration (1950-1957) et la période de Grand

Bond en Avant (1958-1960), où le taux de naissance était similaire aux autres pays en développement³², l'accroissement de la population urbaine provenait essentiellement de l'exode rural. Ce n'est que durant les périodes de plein bouleversement social et économique, c'est-à-dire la grande famine (1959-1961), la Révolution culturelle (1966- 1976), que la croissance naturelle en constituait la source principale. Ce sont des périodes où des millions de citoyens ont été envoyés à la campagne. Les estimations basées sur différentes séries de statistiques montrent qu'au moins 70% de la croissance urbaine après les réformes est due au flux migratoire (Aubert, 1996 ; Chan et Hu, 2003)³³. Si nous distinguons les deux catégories de la population urbaine, soit la population des villes et la population des bourgs, étant donné que le taux de naissance est moins élevé dans les villes, la part de la migration dans la croissance de la population des villes est encore plus importante. D'après Aubert (1996), ce pourcentage atteint les 76% durant 1976-1982 et dépasse les 80% durant 1982-1989.

La Chine connaît une urbanisation atypique, car son modèle ne correspond ni à celui de la révolution industrielle, ni à celui de Marshall, ni à celui de Krugman. L'accroissement rapide de sa population urbaine s'explique par un accroissement naturel de la population ainsi que par un « exode rural » important. Cela engendre un fort étalement urbain qui nourrit l'urbanisation : de nombreuses zones rurales deviennent urbaines à la suite d'un développement important d'infrastructures urbaines. L'urbanisation de la Chine est au début plus planifiée que celle dans les autres pays émergents. A la fin des années 1970 le gouvernement chinois engage les

³² Le taux de croissance naturelle est de 2,09% par an en Chine pendant 1950-1958 (TJNJ, BNS, 1990), proche du niveau moyen de 2,11% de tous les pays moins développés durant la décennie 1950 (United Nations, 2004). Puis, en raison de la grande famine, le taux de croissance naturelle en Chine a connu une chute durant 1959-1961 (négatif pour 1960). De 1962 à 1975, ceci a retrouvé son niveau pour atteindre une moyenne de 2,48%, ce qui dépasse légèrement le niveau moyen des pays en développement (2,41% durant 1960-1975). Depuis 1975, la population connaît une croissance nettement moins vite en Chine que dans les autres pays en développement (1,27% contre 1,92% de 1975 à 2000) (TJNJ, BNS, 2001 ; United Nations, 2003).

³³ La migration nette rurale-urbaine (plus le reclassement des unités urbaines) est en général estimée par la différence entre le croît de la population urbaine et la croissance naturelle. Plusieurs auteurs font ces estimations, dont celles de Chan et Hu (2003) nous paraissent les plus pertinentes, car elles se basent sur la série de la population urbaine et les croûts naturels publiés dans les annuaires officiels récents. En revanche, l'estimation de Wu (1994) part d'une série de la population urbaine estimée par lui-même, et Aubert (1995, 1996) utilise la série de la population non-agricole. Toutefois, leurs résultats sont pour la plupart similaires. En particulier, toutes ces études montrent que plus de 70% de la croissance urbaine après les réformes provient de la migration rurale-urbaine.

réformes nécessaires pour le passage d'une économie planifiée à une économie de marché. Ceci entraîne une croissance économique importante qui n'est pas uniforme : elle se concentre essentiellement sur les villes notamment celles du sud et de l'est. Les villes chinoises se sont modernisées tant dans leur aspect économique que social. Cette croissance industrielle, principalement observée dans les villes, a permis à la Chine d'avoir le statut d'atelier du monde. Après 1990, l'urbanisation va devenir de moins en moins contrôlée, faisant de la Chine le cas d'école du « biais urbain ».

La croissance économique chinoise s'est accompagnée d'une très forte urbanisation des villes côtières. Au cours des trente dernières années, celles-ci ont absorbé plus de 260 millions de personnes, principalement issues des zones rurales. Ces populations y ont trouvé de nouveaux chemins d'enrichissement, la possibilité de profiter de la libéralisation économique du pays et, pour leurs enfants, d'accéder au service public plus complet notamment dans le domaine de santé publique et celui du système éducatif. A la différence de la majorité des autres pays émergents, cette urbanisation s'est faite sans hausse massive de la pauvreté urbaine mais bien par la participation active de ces nouvelles populations à la croissance globale de l'économie. Pour le gouvernement chinois, l'enjeu s'est vite concentré sur le très net décrochage des campagnes éloignées du développement des villes côtières. Les inégalités semblaient alors partager la Chine entre ses villes et ses mégapoles d'un côté et sa campagne de l'autre.

Aujourd'hui, la situation s'est considérablement aggravée pour les autorités chinoises. Malgré d'importants efforts promis et accomplis par les pouvoirs publics et des investissements considérables consentis et planifiés par le parti, les disparités entre la campagne et les villes n'ont pas été réduites : comme nous l'avons évoqué plus haut, comme celles qui séparent les habitants résidant officiellement en ville et ceux considérés comme les personnes migrantes, c'est-à-dire ne disposant pas d'une autorisation officielle de résidence, le *hukou*. Plus inquiétantes cependant sont les situations d'inégalités qui apparaissent au cœur même des villes entre, d'un côté, les gagnants de l'ouverture de la Chine à l'économie mondiale et, de l'autre, toutes les autres catégories de la population qui, bien qu'urbaines, n'accèdent désormais plus avec la même facilité aux services sociaux et se trouvent menacées d'une précarisation institutionnelle.

A cet égard, le premier facteur de l'urbanisation chinoise est de l'ordre du socio-économique. Le développement accéléré et inégal des villes chinoises a entraîné de nombreuses disparités vis-à-vis de la campagne. Or, celles-ci ont paradoxalement « contribué » à cette grande urbanisation dans l'histoire chinoise. En effet, les villes notamment celles de l'est étant devenues très attractives, même pour les populations rurales et pauvres de l'ouest, un exode rural a commencé. Les populations pauvres de ces migrations ont alors trouvé du travail, principalement dans les usines et dans le secteur de la construction mais malgré cette participation active au marché du travail, elles ne sont pas considérées comme citoyennes à part entière. Bien que leur installation en ville soit souhaitée (le développement de l'industrie chinoise nécessite une main d'œuvre importante), elles n'ont donc pas accès aux services sociaux, sanitaires et publics (de transports et autres). Elles ont donc été victimes d'une forme de séparation. Pendant ce temps, le reste de la population migrante, pour surmonter cette exclusion et éviter de tomber dans la criminalité, a mis en place divers services utiles à la communauté (des petits commerces familiaux, des hôpitaux, des écoles, des crèches...) parallèlement aux services officiels auxquels elle n'a pas accès. Les populations migrantes sont donc « décrochées de la ligne étatique » (Huang, 2010). Cependant, leur taux de chômage est faible et la croissance de leurs villages est élevée.

C'est pourquoi il est important de tenir compte de tous ces facteurs socio-économiques avant de commencer l'interprétation des données statistiques. Dans la partie suivante, nous allons faire un état des lieux des principales spécificités de l'urbanisation chinoise.

C. Les urbanisations chinoises et la constitution du biais urbain

Entre les débuts de la transition économique du pays en 1978 et 2015, la population urbaine chinoise a été multipliée par plus de quatre, passant de 172 à 749 millions de personnes. Cette rapide urbanisation a stimulé la croissance spectaculaire de l'économie chinoise, mais s'est accompagnée de l'apparition de nombreux problèmes économiques, sociaux et environnementaux (conflits sociaux, pression sur les terres cultivables, inégalités...). Les autorités chinoises entendent donc désormais privilégier une urbanisation « d'un nouveau type », plus juste et plus durable. Aujourd'hui, l'urbanisation est la marotte du Premier Ministre

chinois, Li Keqiang. Au terme du 18^{ème} congrès du PCC en novembre 2013, M. Li a signé un long texte dans *Le Quotidien du peuple* sur le rôle de l'urbanisation comme « moteur essentiel » de la future croissance chinoise. Selon Li, « ce qui est plus important, c'est de réaliser une transition complète du statut de rural à celui d'urbain en termes de structure industrielle, d'emploi, de mode de vie et de sécurité sociale », explique le Premier Ministre chinois. Il pointe l'une des particularités importantes de l'urbanisation chinoise. Son rythme rapide ces trente dernières années est dû, selon lui, à un effet de rattrapage, après les utopies rurales de l'économie planifiée centralisée.

a. L'urbanisation de la Chine rapide mais inachevée, l'effet de rattrapage

L'urbanisation a connu un essor très important à partir des années 1990 et a dépassé le seuil des 50% pour la première fois en 2011. En 2013, 731 millions d'habitants sont comptabilisés comme urbains, soit 53,7% de la population chinoise (BNS, 2014). Le processus d'urbanisation en Chine peut être découpé en quatre grandes phases : de 1949 à 1960, l'urbanisation est tirée par l'industrialisation du pays et le Grand bond en avant ; de 1966 à 1976, la société est liée à la Révolution culturelle, conduisant à une désurbanisation ; l'urbanisation reprend avec les réformes lancées à partir de 1978 ; elle s'accélère à partir de 1995, avec l'essor de l'économie chinoise.

Malgré cet essor important, le taux d'urbanisation en Chine demeure faible, en comparaison avec celui de la plupart des autres pays présentant un niveau de PIB par habitant similaire et l'on parle dans le cas de la Chine de sous-urbanisation ou d'urbanisation incomplète. Une comparaison du taux d'urbanisation de la Chine avec celui des pays développés montre le potentiel de l'urbanisation en Chine pour les décennies à venir. Ainsi en 2012, alors que le taux d'urbanisation en Chine dépassait de quelques points de pourcentage le seuil des 50%, le taux d'urbanisation moyen des pays de l'OCDE atteignait 80%. Le taux d'urbanisation de la Chine a dépassé celui des pays sud-est asiatiques comme Malaisie, Philippines, Vietnam, Thaïlande et Indonésie et commence tout juste à rattraper le taux d'urbanisation moyen mondial. A l'horizon 2030, selon les prévisions des Nations Unies, il devrait rattraper la moyenne des autres pays émergents comme BRICS (Brésil, Russie, Inde et Afrique du Sud), et en 2050 atteindre

77,3%, proche de l'actuel taux d'urbanisation des pays les plus développés (Europe, Amérique du Nord, Australie, etc.) (Masson et Urban, 2014).

Par ailleurs, la situation de l'urbanisation en Chine varie selon les régions. En 2011, le taux d'urbanisation dans les régions de l'est de la Chine (où réside 38% de la population chinoise) s'élevait à 65,2%, un niveau supérieur à la moyenne des autres BRICS tandis que les taux d'urbanisation des régions du centre et de l'ouest de la Chine s'élevaient respectivement à 46,3% et 42,8% soit des niveaux inférieurs à la moyenne des pays sud-est asiatiques. (BNS, 2012)

b. Les migrations et le système du *hukou*, le principal paradoxe de l'urbanisation chinoise

Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, la population chinoise est soumise à un système d'enregistrement et de contrôle de la population, le *hukou*. Chaque citoyen chinois possède un livret sur lequel sont notamment enregistrés le statut du *hukou* (agricole ou non agricole) et son lieu d'enregistrement. Le *hukou* n'interdit pas les migrations mais crée des accès différenciés à l'emploi, à la propriété immobilière, à la protection sociale et à l'éducation pour les enfants. Le *hukou* est héréditaire : depuis 1998 l'enfant peut hériter du *hukou* de son père ou de sa mère, alors que jusqu'à cette date l'enfant héritait systématiquement du *hukou* de sa mère. En 2013, selon le BNS, 166 millions de personnes détentrices d'un *hukou* agricole résidaient en dehors de leur bourg, canton ou sous-district de rattachement. Elles constituent la population des ouvriers paysans migrants « temporaires ou flottants ». A la même date, 103 millions de personnes détentrices d'un *hukou* agricole travaillaient dans les secteurs non agricoles au sein de leur bourg, canton ou sous-district de rattachement. Cette population est celle des ouvriers paysans locaux.

Les migrations des ruraux ont été un facteur essentiel de l'accroissement de la population urbaine alors que la politique de l'enfant unique limitait la croissance naturelle des zones urbaines. Selon l'OCDE, les migrations ont ainsi contribué à pour environ 70% de la croissance de la population urbaine entre 1970 et 2010, contre 12,7% pour la croissance naturelle et 15,5% pour l'expansion des zones urbaines administratives, c'est-à-dire la reclassification de

population rurale en urbaine. L'urbanisation a majoritairement bénéficié aux villes les plus importantes. D'après une étude réalisée par l'OCDE, les 25 villes les plus peuplées en 2000, qui ne représentaient que 30% de la population urbaine, ont capté 60% de la croissance de la population urbaine entre 2000 et 2010, en dépit de la politique visant à restreindre la croissance des plus grosses villes via le système du *hukou*, et à favoriser la croissance des villes de moins d'un million d'habitants.

Par contre, les migrants sont victimes d'inégalités du traitement administratif. Faute d'avoir un *hukou* urbain, les 166 millions d'ouvriers paysans migrants sont largement exclus des systèmes de protection sociale. Selon le BNS, seuls 17% des ouvriers paysans migrants disposaient d'une assurance santé en 2012, 24% étaient couverts contre les accidents du travail et 14% possédaient une assurance vieillesse. Les *mingongs* sont également discriminés dans l'accès aux services publics et éprouvent notamment de grandes difficultés à scolariser leurs enfants au sein du secteur public (Wang, 2005).

Les réformes engagées jusqu'à présent pour assouplir les règles du *hukou* ont eu des effets limités. En février 2012, le Conseil des Affaires d'Etat a publié une circulaire qui assouplissait les conditions d'obtention d'un *hukou* urbain, sauf pour les quatre municipalités, les capitales de province et les autres villes jugées déjà trop peuplées. Dans les villes de niveau district, les migrants peuvent demander un *hukou* urbain pour eux et leur famille, dès lors qu'ils remplissent certains critères de base tels qu'un emploi stable et un lieu de résidence. Dans les villes de niveau préfecture, les critères sont plus stricts, puisque le migrant doit justifier d'un emploi stable depuis au moins trois ans, d'un lieu de résidence et d'une période de cotisation à la sécurité sociale d'au moins un an. Cette circulaire a eu peu d'effets en raison, d'une part, des réticences des gouvernements locaux à intégrer les migrants et, d'autre part, du nombre important de migrants qui ne possèdent pas de contrats de travail (56% d'entre eux en 2012 selon le BNS) et qui ne peuvent pas remplir les critères pour l'obtention d'un *hukou* urbain.

L'instauration du système du *hukou*, fondé sur une planification destinée à contrôler les migrations des surplus de main-d'œuvre, a eu pour conséquence la création d'une société duale avec, avec d'un côté, une minorité de privilégiés, les urbains, qui ne représentaient au moment

de son instauration que 15% de la population en 1958, et, de l'autre, la vaste majorité des paysans qui n'avaient quasiment aucun droit (NBS, 1958). Une des fonctions principales du *hukou* consistait à assigner à chacun une place dans le système de production. Par conséquent le *hukou* a ainsi durablement divisé la société chinoise en deux entités distinctes, les villes et les campagnes, et a établi une hiérarchie socio-spatiale qui dure jusqu'à nos jours. De l'autre côté, l'administration du *hukou* limite les sur-migrations de main-d'œuvre vers les grandes villes, et a pour conséquence un nombre limité de bidonvilles en Chine.

c. L'urbanisation au cœur de la croissance économique chinoise, mais à l'origine de nombreux problèmes sociaux et environnementaux

1. Un élément clef de l'industrialisation et de la croissance économique

Les activités de services et l'industrie de manufacture sont plus efficaces lorsqu'elles sont concentrées dans des zones urbaines qui offrent aux entreprises de meilleurs réseaux de communication, des infrastructures plus développées et des ressources humaines plus riches. La concentration des entreprises permet le partage et la reproduction des bonnes pratiques ainsi qu'une meilleure diffusion des technologies dans les zones urbaines en lieux incontournables de l'innovation. Par ailleurs, en raison de densités plus importantes, les investissements privés et publics offrent des rendements plus élevés dans les zones urbaines. Les villes permettent en effet de réaliser d'importantes économies d'échelle et d'accroître l'ampleur de la production et de la distribution sur des marchés plus matures.

2. Un facteur de développement de la consommation des ménages

De fait, selon le BNS, les zones urbaines sont des foyers de consommation : en 2013 le niveau de dépenses de consommation des habitants urbains était en moyenne 2,7 fois plus élevé que le niveau de consommation des habitants ruraux. L'accélération de l'urbanisation en Chine s'est toutefois accompagnée d'une diminution de la part de la consommation dans le PIB. Ce paradoxe s'explique pour l'essentiel par la compression des salaires des ménages au bénéfice des profits des entreprises au cours des dernières années. Mais les gains attendus de

l'urbanisation, à savoir une baisse du taux d'épargne de précaution, ont également été plus faibles que prévu en raison de la présence, parmi les urbains, des migrants des zones rurales. Ces derniers auraient un niveau de consommation de plus de 30% inférieurs aux foyers urbains disposant d'un *hukou* non agricole : leur épargne de précaution serait plus importante car ils sont exclus du système de protection sociale, la précarité de leur situation les conduirait à acquérir peu de biens durables (Chan, 2010).

3. *La pression sur les terres cultivables du processus d'urbanisation*

La Chine compte 21% de la population mondiale pour seulement 8,5% des terres cultivables mondiales. Par conséquent, l'expansion des zones urbaines constitue une menace majeure pour l'autosuffisance en grains de la Chine, ce qui a déclenché l'annonce du *Land Administration Act*, entré en vigueur en 1999, et qui détermine que la terre doit être divisée en trois catégories : la terre agricole de base qui ne peut être re-zonée en zone constructible sans l'accord du Conseil des Affaires d'Etat, le reste des terres agricoles (20% du total des terres agricoles) qui ne peuvent être re-zonées que sous condition que d'autres terres soient mises en culture et sous réserve de l'autorisation du Conseil des Affaires d'Etat si la zone dépasse les 35 hectares et enfin la terre destinée au développement avant le passage de la loi . Par ailleurs, le 11^{ème} plan quinquennal 2006-2010 a pris une ligne rouge, toujours en vigueur, de 121 millions d'hectares qui doivent rester des terres cultivables.

Les données officielles de l'Etat révisées à la fin de l'année 2013 font état d'une hausse des terres cultivées de 5,23 millions d'hectares entre 1997 et 2012 avec, en 2012, une surface des terres cultivables qui s'élevait à 135,33 millions d'hectares, soit un niveau laissant une marge relativement importante par rapport à cette limite de 121 millions d'hectares. Mais le rapport publié par la Banque mondiale et le Development Research Center du Conseil des Affaires d'Etat en mars 2014 souligne les pressions exercées par l'urbanisation sur les terres cultivables et la sécurité alimentaire de la Chine. Cette pression est renforcée par la tendance des gouvernements locaux à vouloir développer les zones directement limitrophes plutôt que de mettre en valeur des terres existantes, notamment les friches industrielles, détenues par les entreprises d'Etat mais dont la réquisition engendre un processus beaucoup plus long que la

simple négociation des terres auprès du comité de village. Or les terres limitrophes correspondent aux terres cultivables de meilleure qualité, où les rendements sont les plus élevés. Par conséquent la compensation des terres réquisitionnées par l'allocation de nouvelles terres à la culture situées dans des zones plus éloignées et de moins bonne qualité entraîne une diminution des rendements.

d. Les théories explicatives de l'urbanisation accélérée en Chine depuis 1990

Après une démarche planifiée, il apparaît que les effets du développement de l'économie de marché et l'ouverture internationale aux IDE et au commerce mondial dominant de plus en plus l'urbanisation en Chine. On est donc en droit de regarder les théories traditionnelles de l'agglomération.

Le terme exode rural est assez impropre. Il ne s'agit pas d'un exode rural de type révolution industrielle capitaliste par un bouleversement des structures de propriété de type « enclosures », ni d'augmentation de la surpopulation relative liée à une augmentation de la productivité agricole et donc à un sous-emploi rural. On peut même faire l'hypothèse que c'est justement cet exode rural que les politiques publiques en Chine se sont efforcées de freiner avec l'industrialisation rurale. De la même manière il ne s'agit pas d'un exode rural de type pays en développement où l'économie rurale est détruite par l'arrivée de l'économie de marché dans la campagne avec des prix qui disqualifient la production locale, et de grandes plantations industrielles qui absorbent une large partie de la main d'œuvre.

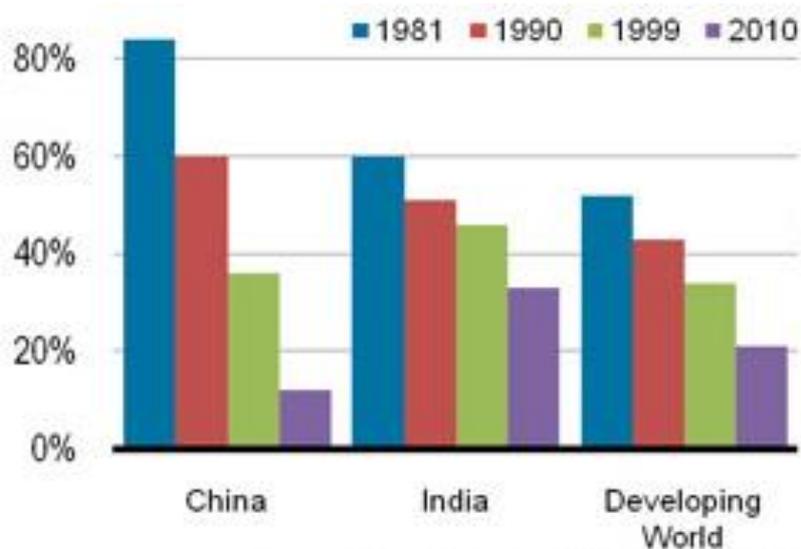
En fait ce sont plus les théories des migrations qui expliquent ce qu'on appelle l'exode rural. Deux forces conduisent l'urbanisation : l'exode rural et l'étalement urbain par l'urbanisation rapide. Selon l'OCDE (2009), au cours des 20 dernières années, l'urbanisation a été centripète en attirant les ménages qui contournent les contraintes administratives. Plus récemment, cette croissance urbaine est devenue centrifuge par l'étalement urbain et la périurbanisation. De nombreuses villes importantes combinent les deux mouvements, comme Beijing, Tianjin, Shanghai and Guangzhou, et des villes relativement moins grandes comme Nanjing, Changsha et Wuhan. Les migrations internes en Chine sont non seulement d'origine rurale, mais aussi

issue de petites villes du centre de la Chine, principalement et de plus en plus vers les villes côtières de l'est et du sud. Les migrants s'élèvent à 260 millions, dont 19% de la population de Chine, et 200 millions de population flottante (les personnes vivant hors du siège de leur *hukou*). Le critère spatial montre aujourd'hui que la migration interne est principalement intra-provinciale (60% en 2000), en majorité générée par l'étalement urbain, mais de manière croissante inter-provinciale, à destination des pôles urbains de l'est.

Les migrants temporaires représentent 24% à 43% de la population des villes au-dessus de 5 millions. Il faut noter que l'importance des migrants est liée aux possibilités d'emploi, et donc au rythme du développement économique. Si l'on considère la performance économique, les trois agglomérations qui dominent, en 2013, sont : le delta du Yangtsé avec environ 17,4% de PIB de Chine, le delta Pearl River avec 9,2%, et l'agglomération de Beijing-Tianjin avec un chiffre de 10% (BNS, 2013). Ces trois centres urbains ont un PIB par habitant deux fois plus élevé que la moyenne chinoise. Le changement important est l'augmentation de la part des migrants temporaires de 50% en 1990 à 75% en 2000 (Fan, 2008).

Ce processus s'est concentré dans les villes côtières de l'est et du sud et crée un grand nombre de pressions sociales et spatiales qui menacent la stabilité sociale. Ce phénomène peut être décrit comme le biais urbain. La raison de cette migration très élevée en Chine est la disparité à l'intérieur du pays. Le taux de pauvreté dans la campagne, même si fortement décroissant, est encore au moins cinq fois plus élevé dans les zones rurales que dans les villes. La comparaison avec l'Inde montre que la pauvreté est beaucoup plus élevée en Inde, mais toujours très proche dans les villes et la campagne et donc générant peu de flux migratoires internes.

Graphique 16 : Taux de pauvreté extrême en Chine/Inde



Source: World Bank Staff Estimate, 2013.

On a donc un mouvement de population rurale vers les villes par des facteurs de « push » et la pauvreté absolue rurale ne se réduit pas. Ce sont les facteurs de « pull », c'est-à-dire une croissance forte des zones urbaines de l'est et du sud, qui attirent jusqu'à 200 millions d'habitants qui défient les règles du *hukou*. Le revenu élevé et l'accès à certains services sont très attractifs pour les populations rurales, exclues par des mesures administratives et par un revenu trop faible, de l'accès à ces consommations en zone rurale.

Les théories marshalliennes et krugmaniennes de l'agglomération ne semblent guère pertinentes pour expliquer cette urbanisation littorale. En ce qui concerne les externalités marshalliennes créatrices de clusters, elles peuvent à la limite être mobilisées pour expliquer les IDE, mais pas pour expliquer des migrations internes cherchant des emplois mieux rémunérés dans les ZES côtières. Les avantages offerts aux IDE dans ces ZES ne doivent également plus grand chose aux externalités marshalliennes. De la même manière, la dynamique cumulative de l'agglomération krugmanienne ne doit pas grand-chose aux prix bas permis par l'agglomération des entreprises, puisque les entreprises sont avant tout tournées vers les marchés extérieurs, et les salariés y trouvent surtout un accès aux biens permis non pas par un réel pouvoir d'achat accru, mais surtout par un contournement des obstacles à l'accès aux biens et services associés au statut rural du *hukou*.

Ce mécanisme de migration est de plus en plus cumulatif, contribuant au phénomène de biais urbain. Le mécanisme du *hukou* associé à l'urbanisation par la segmentation du marché du travail contribue à maintenir relativement bas les salaires des migrants temporaires, et donc à empêcher une tendance à la baisse des salaires urbains suite à l'afflux de 160 à 200 millions de salariés d'origine rurale. Autrement dit le système du *hukou* contribue à maintenir élevé le gap des salaires entre les villes côtières et le reste du pays en produisant une segmentation qui freine l'ajustement à la baisse des salaires. En retour, ce maintien du gap élevé prolonge l'action de « pull » et les mouvements migratoires puissants qu'il génère, justifiant les mesures de type *hukou*. Ce biais urbain, générateur de salaires élevés attirant toujours plus de populations même si elles n'y auront en fin de compte que peu accès, est renforcé par les flux constants d'IDE, qui poussent les salaires à la hausse, et par la bulle immobilière qui prend une part croissante de l'épargne, et donc du capital national.

II. Mise en perspective de la Chine avec l'urbanisation dans les pays émergents

Après avoir fait une comparaison entre les trois grandes agglomérations chinoises, nous cherchons également à faire une comparaison entre les différents pays émergents, notamment les BRIC pour mieux comprendre le rôle de l'Etat sur les processus d'urbanisation. Parmi eux, la Russie ou la Chine sont les pays où l'État cherche à contrôler la croissance des grandes villes par des mesures de contrôles administratives (*Propiska* en Russie, *hukou* en Chine) (Samson, 2015). Cela ne signifie pas que l'urbanisation dépende totalement de la volonté politique, parce que dans la plupart des pays, l'urbanisation est un mouvement spontané sans intervention politique. Mais on trouve aussi des politiques d'urbanisation plus ou moins définies par les autorités, avec des objectifs précis sur la taille des villes. Dans ces pays, les développements urbains sont très hétérogènes selon leur culture urbaine et leurs traditions rurales. Ces changements sociaux et culturels sont basés sur des oppositions des structures sociales (ou des liens sociaux) et de valeurs, conduisant jusqu'à des conflits sociaux ouverts et violents qui peuvent fortement influencer les processus d'urbanisation dans ces pays émergents. Dans cette section, nous nous focaliserons sur les pays émergents voisins : Chine et Inde, pays les plus

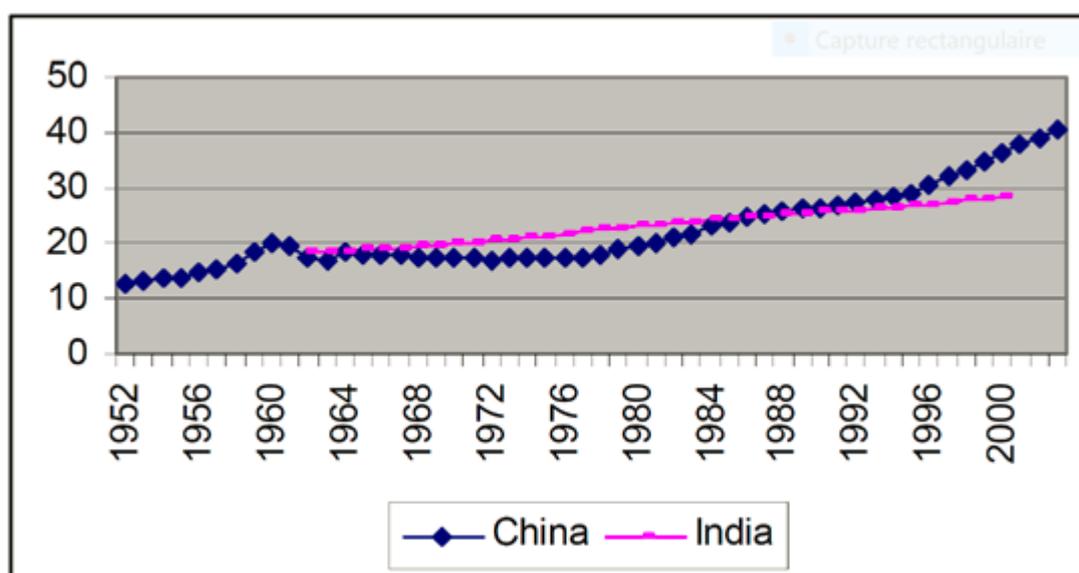
peuplés du monde, pour faire une étude comparative de leurs différents schémas d'urbanisation.

A. La Chine

a. La Chine, le pays du biais urbain

Aujourd'hui, avec 600 millions de citoyens urbains, la Chine est devenue le plus grand pays urbanisé. La population urbaine pour atteindre 900 millions en 2030. L'urbanisation a commencé à la fin des années 1990, lorsque la Chine a ouvert à l'économie mondiale, sous l'impulsion de l'IDE (environ 40 milliards de dollars par an) principalement tirée par le potentiel économique chinois.

Graphique 17 : Taux d'urbanisation en Chine et en Inde

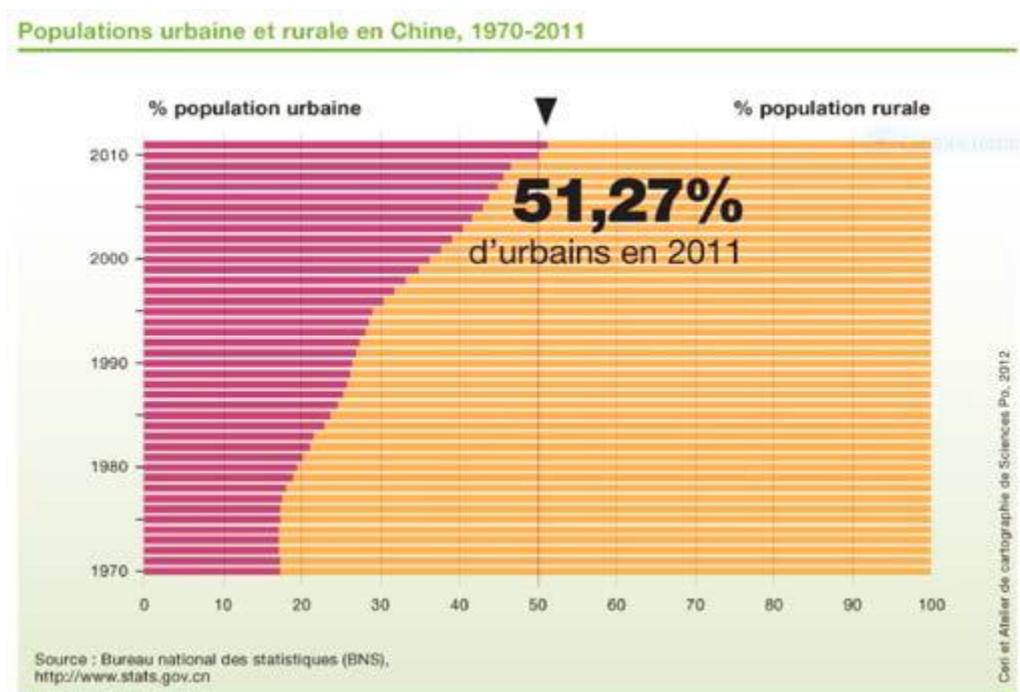


Source : Fan, 2005.

La comparaison avec l'Inde montre le puissant décollage de l'urbanisation chinoise après 1990. Les raisons de cette rapide urbanisation, seulement comparable à la révolution industrielle du 19ème siècle dans les pays occidentaux, ne peut être expliqué par les théories de la métropolisation de « super-groupes » de Scott et Krugman, et par des flux financiers en créant des bulles financières et immobilières. Comme ce processus est concentré dans les régions de l'est et du sud de Chine, il crée d'énormes tensions sociales et spatiales qui menacent la stabilité sociale. Ce phénomène peut être décrit comme le parti pris urbain, à savoir le fait que certains

groupes installés dans les villes sont capables de créer over urbanisation afin de promouvoir leurs intérêts.

Graphique 18 : Population urbaine et rurale en Chine, 1970-2011



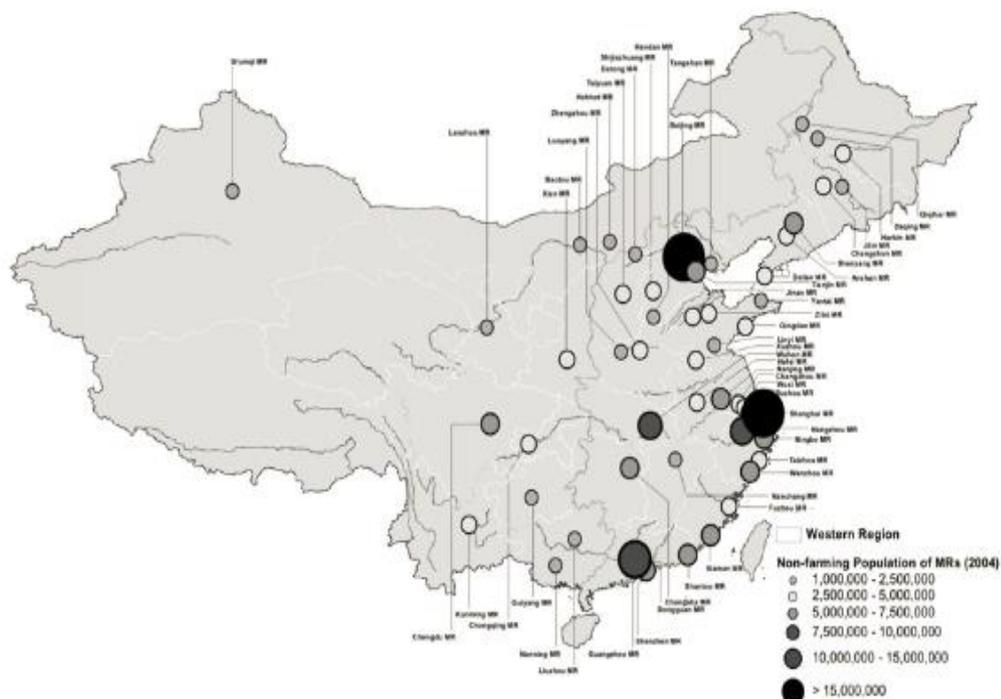
Selon des sources chinoises, la population urbaine atteint 50% en 2009. Deux forces d'entraînement de l'urbanisation sont l'exode rural et l'étalement urbain par la périurbanisation rapide. Selon l'OCDE (2009), au cours des dernières 20 dernières années, l'urbanisation a été centripète en attirant les ménages qui contournent les contraintes administratives. Plus récemment, cette croissance urbaine est devenue centrifuge, par l'étalement urbain et la périurbanisation. Beaucoup de villes importantes combinent les deux mouvements comme Beijing, Shanghai, Chongqing et Tianjin, et des petites villes comme Nanjing, Changsha de Wuhan.

La répartition de la population urbaine est plutôt la même, entre les villes (35%), les villes « statutaires » d'un million (30%) et les villes « statutaires » de plus d'un million (35%). Le mot « statuaire » est apparu dans un rapport du Conseil d'Etat (Lamia K. C., Edward L. et Zhang R., 2009). Car en raison des définitions administratives, il n'est pas possible d'évaluer cette taille des villes dans les comparaisons internationales, ni de comparer avec la situation

précédente. Ce qui est convenu par les experts est le fait que, étant donné la croissance rapide des villes et l'expansion urbaine, les villes comme les agglomérations sont devenues beaucoup plus grandes que les villes formelles définies par des limites administratives. On peut dire aussi que les autorités ont toujours essayé de promouvoir un développement économique par la croissance des villes.

Selon les données officielles, Shanghai et Beijing sont les deux villes avec une population de plus de 10 millions d'habitants, avec 24,3% de la population « temporaire » ou de migrants. Six petites villes de 5 à 10 millions sont Shenzhen, Chongqing, Tianjin, Guangzhou, Dongguan et Nanjing avec 38 millions d'habitants ensemble et 43% des migrants. En fait, la majeure partie des migrants sont à Shenzhen et Dongguan, la part est de 20% pour les autres villes. Shenzhen est la vitrine des réformes économiques chinoises, sa population enregistrée est de seulement 1,8 million, mais les migrants sont 8,3 millions. Dongguan, une autre grande ville du delta Pearl River, est principalement peuplée par des migrants qui travaillent dans l'industrie de la fabrication légère. Ce delta, situé près de Hong Kong, est la région économique la plus dynamique de la Chine. Il convient de noter que l'importance des migrants reflète les possibilités d'emploi, et donc le rythme de développement économique. Toutes les villes sont organisées dans 53 régions métropolitaines.

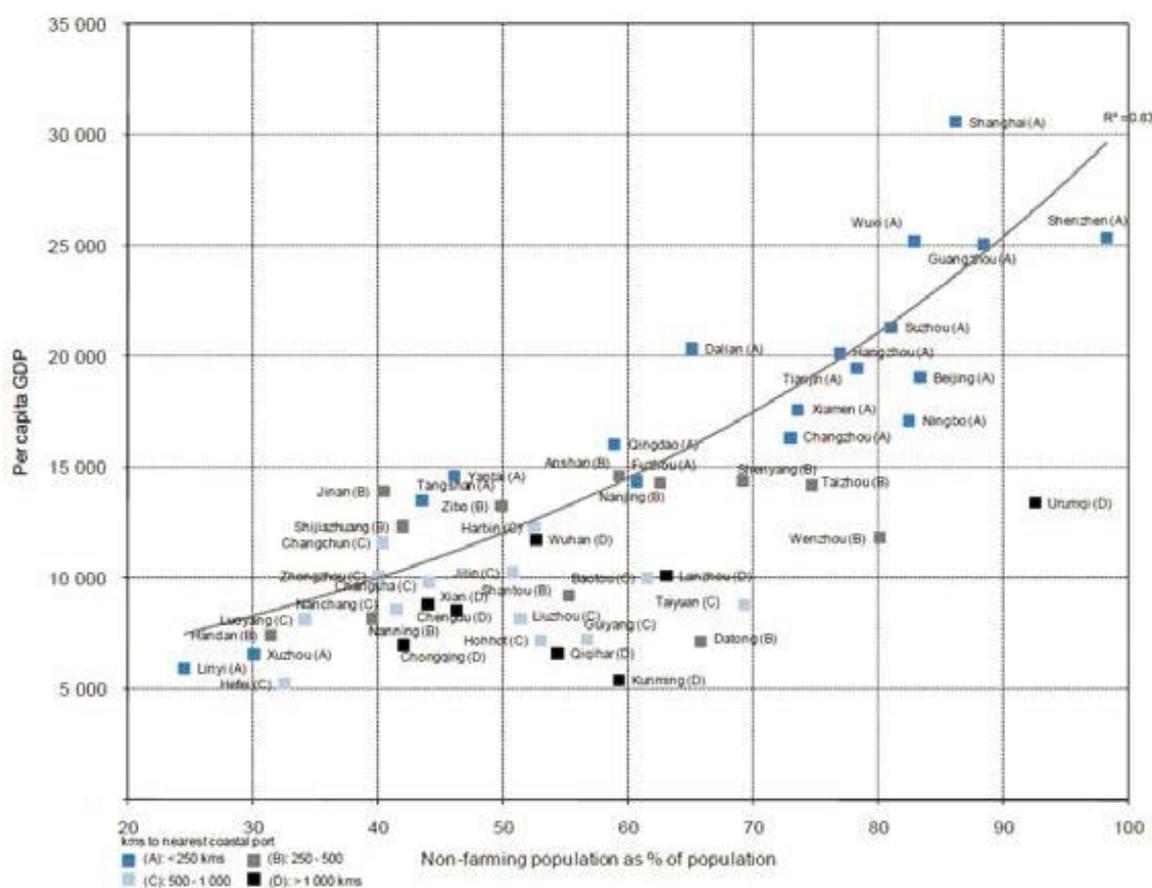
Figure 7 : 53 agglomérations régionales chinoises par taille de la population non agricole en 2004



Source: Calculations from 2005 Provincial Statistical Yearbooks.

La carte montre la répartition spatiale très inégale de la population et les villes. Selon les densités, il y a une énorme concentration dans l'est, de Shanghai à Beijing, soit 350 millions d'habitants, une chaîne côtière du sud autour du delta Pearl River, soit 80 millions d'habitants, une zone centrale appelée Yangtsé de l'ouest, cluster avec Chengdu et Chongqing (une des quatre *zhi xia shi*) et une zone urbaine du Yangtsé central, de l'agglomération de Changsha à l'agglomération de Nanchang, soit 100 millions d'habitants.

Graphique 19 : Urbanisation et prospérité de 53 agglomérations régionales chinoises en 2000



Source: Analysis of data from Provincial Statistical Yearbooks, 2001.

Si l'on considère les performances économiques, trois agglomérations dominent : le delta du Yangtsé avec environ 20% du PIB chinois, le delta Pearl River avec 9% du PIB, et l'agglomération de Beijing-Tianjin avec 6% du PIB. Ces trois agglomérations urbaines ont un PIB par habitant deux fois plus élevé que la moyenne chinoise. Le niveau de l'urbanisation est très inégal en Chine.

b. L'urbanisation et les migrations internes

Les migrations internes en Chine sont essentiellement des mouvements ruraux-urbains, et aussi des mouvements en provenance des petites villes du centre, et de plus en plus avec comme cible les villes côtières de l'est et du sud. Ils sont les moteurs principaux de l'urbanisation de ces dernières.

Figure 8 : Migrations internes de la Chine en 2006



Source : China reference year 2006.

Pour approcher la réalité des migrations en Chine, deux indicateurs doivent être considérés, soit la population flottante et la population migrante. Pour la population flottante, depuis 2000, les personnes qui ne vivent pas dans leur endroit enregistré selon leur *hukou* depuis plus de 6 mois, sont estimés à 200 millions en 2015 (Fan, 2008). Pour la population migrante, depuis 2000, le flux de population de plus de 5 ans qui a déménagé au cours des cinq dernières années, dont le *hukou* a été déplacé vers le lieu de résidence en 1990 (migrants permanents), ou qui a quitté son lieu de *hukou* pour plus d'un an (migrants temporaires) est estimé à 80 millions de personnes en 2000 (Fan, 2008). Au total, les migrants étaient de 260 millions en 2010, ce qui représente 19,4% de la population.

Tableau 6 : Population flottante et migrante en Chine entre 1900 et 2000

	Recensement 1990		Recensement 2000	
	Nombre (millions)	Pourcentage de population ^a	Nombre (millions)	Pourcentage de population ^a
Population flottante (<i>liu dong ren kou</i>)				
Inter-comtés	22,6	2,0	78,8	6,3
Inter-comtés+ intra- comté	–	–	144,4	11,6
Migrants (<i>qian yi ren kou</i>)				
Inter- comtés	35,3	3,4	79,1	6,7
Inter- comtés + intra-comté	–	–	121,2	10,3
Migrants inter- comtés				
Permanents ^b	19,1 (54,1)	1,8	20,2 (25,6)	1,7
Temporaires ^b	16,2 (45,9)	1,6	58,8 (74,4)	5,0
Inter-provinciaux ^b	11,5 (32,6)	1,1	32,3 (40,9)	2,8
Intra-provinciaux ^b	23,8 (67,4)	2,3	46,8 (59,1)	4,0

Source : Recensement 1990 1 pourcent échantillon, BNS 2002 ; Liang et Ma 2004.

– Indisponible

a Les chiffres pour les migrants ne portent que sur les personnes au-dessus de 5 ans

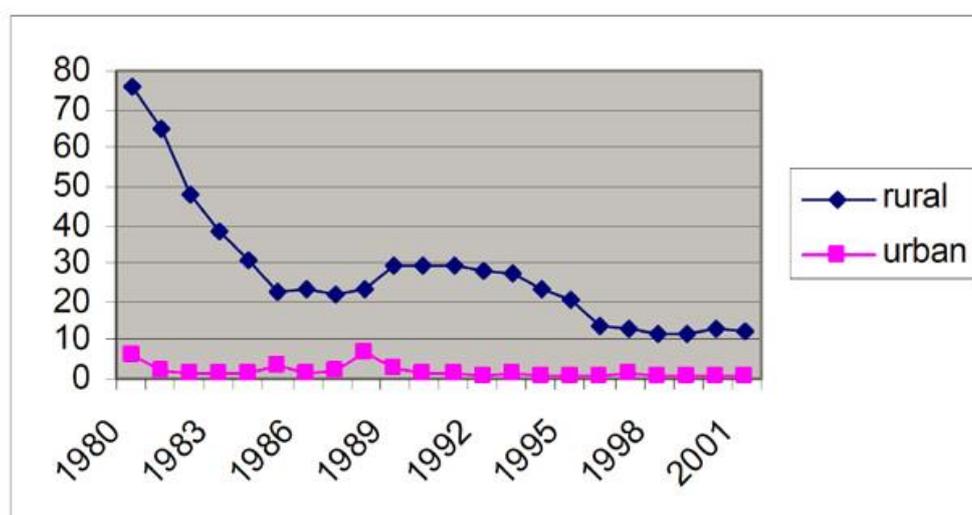
b Les chiffres entre parenthèses représentent le pourcentage des migrants inter-comtés

Selon le critère spatial, nous voyons qu'aujourd'hui la migration interne chinoise est encore la migration principalement intra-provinciale (60% en 2000) vers les zones urbaines. Mais la dynamique à long terme est l'augmentation des migrations interprovinciales qui sont des mouvements de longue distance. A côté de la hausse structurelle des migrations et de la distance des migrations, le changement important est l'augmentation de la part des migrants temporaires de 50% en 1990 à 75% en 2000, ce qui reflète, selon les experts du rôle croissant des migrants ruraux dans l'urbanisation *Rural and urban dynamics and poverty: Evidence from China* (Fan, Chen et Mukherjee, 2005). En ce qui concerne la description des flux migratoires, les régions de destination sont des régions de l'est 78% en 2000 (57% en 1990) et les régions d'origine, 76% des régions du centre et de l'ouest (61% en 1990). Les régions du centre représentent à elles seules 49% des émigrants internes en 2000.

Une des grandes particularités de la migration interne chinoise est donc le biais urbain, à savoir les disparités des niveaux de vie au sein du pays. Le taux de pauvreté dans la campagne en Chine, même si fortement décroissant depuis 1979, est encore au moins cinq fois plus élevé dans les zones rurales que dans les villes. La comparaison avec l'Inde montre que la pauvreté

est beaucoup plus élevée en Inde (taux de plus de 20%), mais toujours *très proche dans les villes et les zones rurales*. Il n'y a pas en Inde, de forte pression de migration liée à la disparité urbain-rural en Chine. Si nous regardons au plus près l'écart de revenu, nous constatons que depuis 1952 cet écart est stable, oscillant autour d'une moyenne des revenus urbains 2,5 fois plus élevée que pour les zones rurales. Sur la période récente, l'écart a encore augmenté, passant de deux fois plus en 1984 jusqu'à 3,5 fois plus en 2005. La Chine est entrée dans un cercle vicieux, où les migrants contribuent à accroître l'écart et où le biais urbain le renforce encore dans les années à venir.

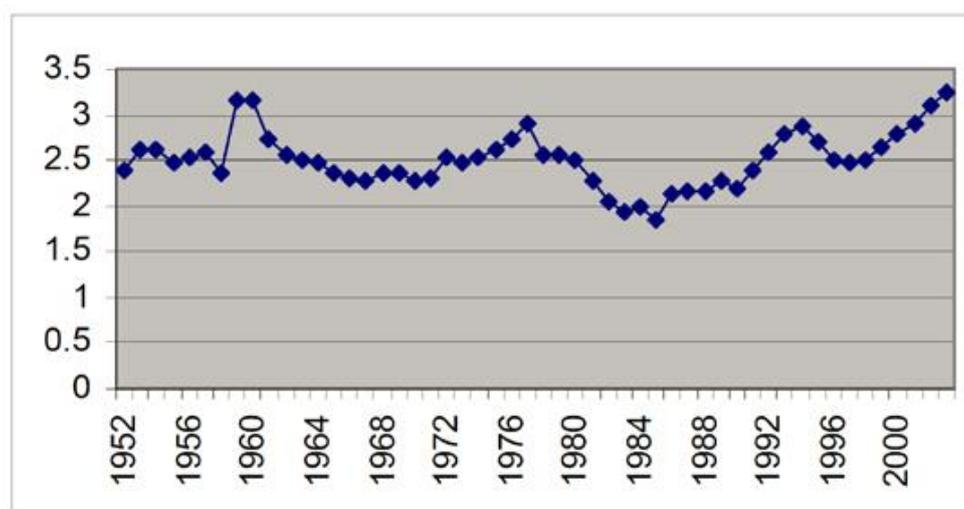
Graphique 20 : Taux de pauvreté urbain et rural en Chine



Sources: Chen and Ravallion (2004).

Note: The poverty line for rural area is 850 yuan measured in 2002 price, while the urban poverty line is 1,200 yuan measured in 2002 price.

Graphique 21 : Ecart du revenu urbain/rural par tête en Chine



Sources: China Statistical Yearbooks, SSB.

Note: The per capita consumption was used for the years before 1978.

Tableau 7 : Parts des migrations par motif entre 1990 et 2000

Motif	Recensement 1990			Recensement 2000		
	Total	Migrants permanents	Migrants temporaires	Total	Migrants permanents	Migrants temporaires
Changement d'emploi	12,0	18,1	4,8	3,1	5,1	2,4
Mission professionnelle	6,8	10,2	2,7	2,6	7,8	0,8
Industrie/business	23,6	1,8	49,3	46,4	3,9	65,0
Etude/formation	12,9	21,4	2,7	13,7	39,9	4,7
Amis/parents	9,7	6,6	13,4	5,0	3,4	5,6
Retraite	1,6	2,1	1,0	NA	NA	NA
Regroupement familial	11,0	13,7	7,8	10,0	7,9	10,7
Mariage	13,8	15,6	11,6	7,3	17,2	3,9
Changement de logement	NA	NA	NA	4,5	10,4	2,5
Autres	8,7	10,4	6,7	4,4	4,2	4,4

Source : Recensement 1990 1 pourcent échantillon ; Liang et Ma 2004

NA = indisponibilité

Note : Les motifs sont les mêmes dans les 2 recensements, sauf que le recensement de 2000 ne mentionne pas « retraite » mais inclut un nouveau motif « changement de logement ».

Si l'on cherche les raisons des migrations, les facteurs économiques seront en premier. Parmi les facteurs, le transfert de travail donne un accès au changement du *hukou*. Mais le taux des personnes temporaires et migrantes qui cherchent un travail, sans changement du *hukou*, a augmenté, soit 65% en 2000 (Fan, 2008). Un autre facteur important de migration lié à l'étalement urbain, concerne un processus de perte des terres agricoles surtout au profit des investissements immobiliers. Le profil du migrant est jeune, célibataire et de sexe masculin. La

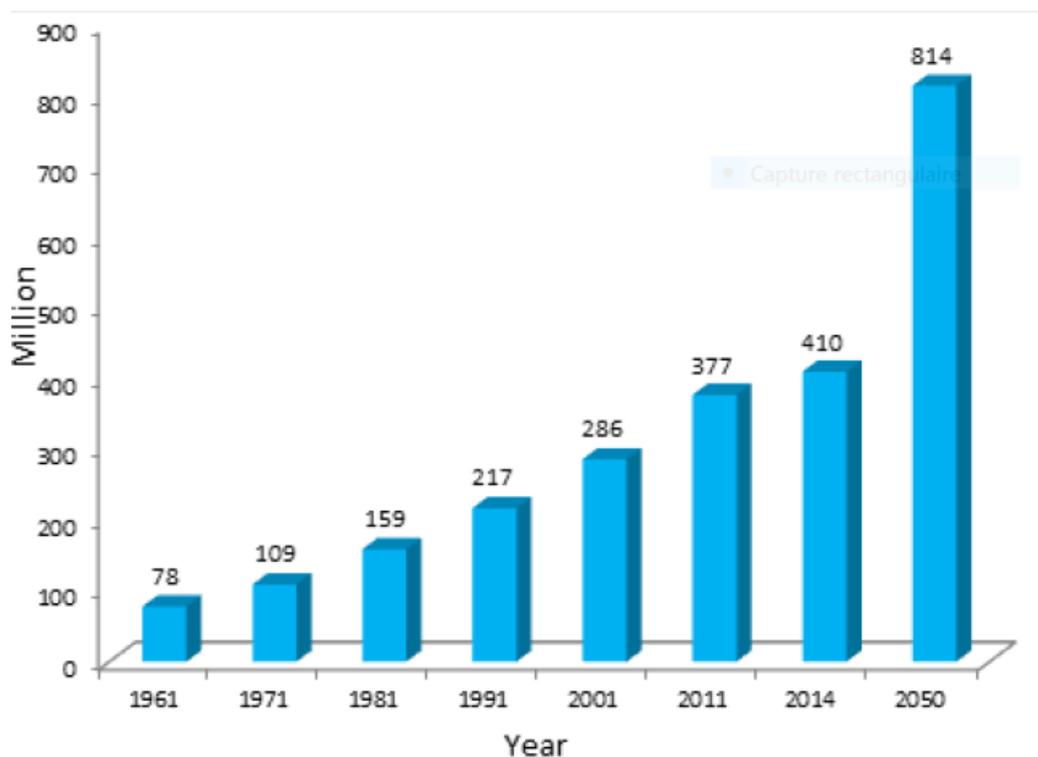
part de femmes est en augmentation. En 2000, 47,7% de migrants intérieurs potentiels étaient des femmes. Les migrants ruraux/urbains ont plus d'éducation que les non-migrants ruraux, mais moins que les résidents urbains.

B. L'Inde

a. La tradition ancienne des villes en Inde

L'Inde est un pays avec un niveau d'urbanisation faible, avec 32% de sa population qui vit dans les villes. Cependant, ce taux augmente aujourd'hui légèrement (+ 1,1% contre la moyenne mondiale + 0,9%). Selon les tendances, la population indienne devrait se stabiliser autour de 2050, avec 814 millions d'habitants urbains et 805 millions d'habitants ruraux (Bhagat, 2011; Bhagat et Mohanty, 2009).

Graphique 22 : Population urbaine en Inde



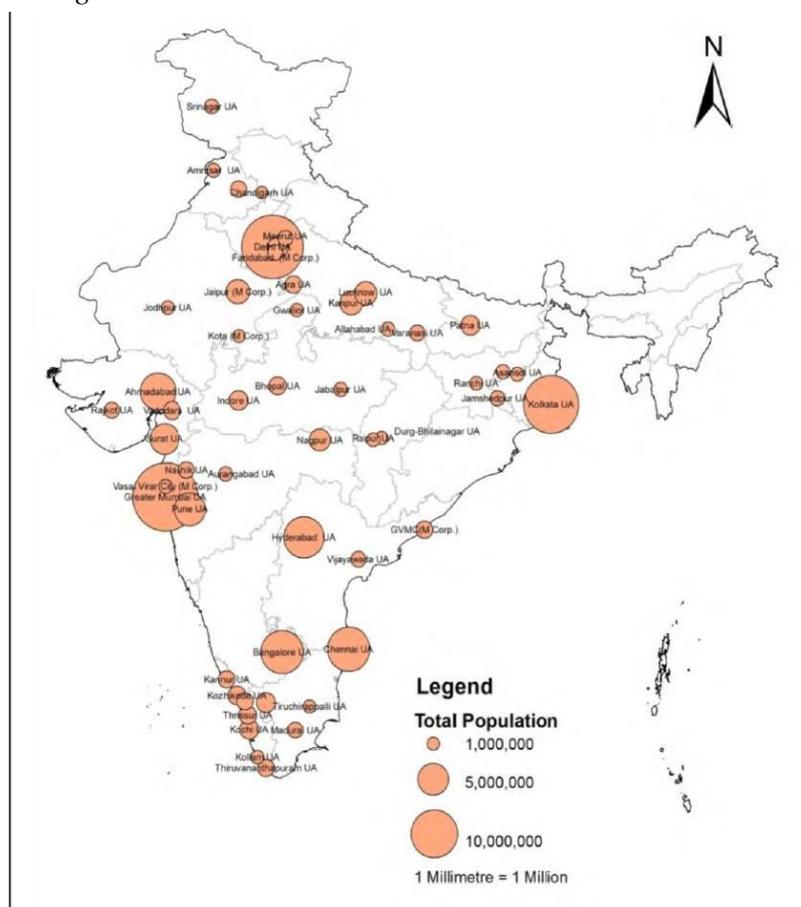
Source: Census of India 1961 to 2011.

Note: The figures for 2014 and 2050 are taken from UN DESA, 2014.

La définition de la zone urbaine en Inde est plus claire qu'en Chine. Elle a un statut municipal

qui combine trois facteurs déterminants : une population de plus de 5 000 habitants, 75% de la main-d'œuvre masculine en dehors de l'agriculture et une densité de plus de 400 habitants / m². En fait, les villes appartiennent à l'ancienne histoire de l'Inde. À l'époque médiévale, la population indienne a été de 100 millions d'habitants et Agra a été parmi les plus grandes villes du monde. Au 18ème siècle, l'Inde était un grand pays agricole et manufacturier. La révolution de l'industrie britannique a mis fin à l'industrie de la soie. Sous colonisation britannique, les nouvelles activités agricoles se développent (le thé, le caoutchouc, le jute, le coton, l'indigo), ainsi que les industries extractives, et ont conduit à la construction de chemins de fer et des ports, et de nouvelles villes apparaissent comme Bombay, Calcutta ou Madras.

Figure 9 : Villes au-dessus de millions habitants en 2011



Source : Rapport de recensement national de 2011 de l'Inde

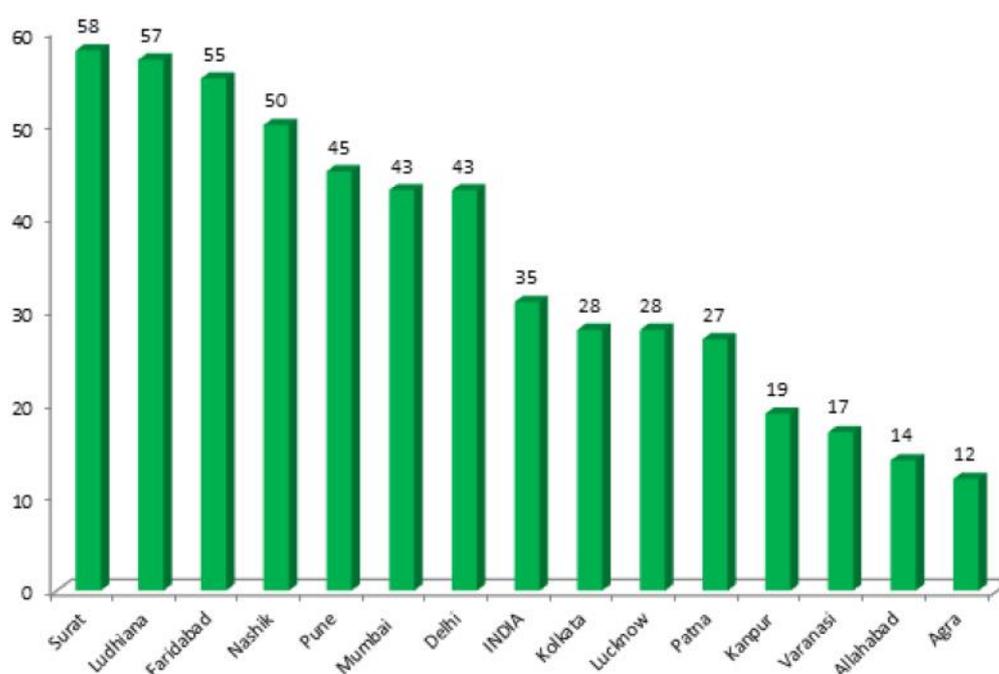
La structure du système urbain indien est plutôt concentrée. Parmi les 7 935 villes et villages de l'Inde, 468 ont une population de plus de 100 000 habitants (384 en 2001) avec 70% de la population urbaine (Bhagat, 2014). Dans cette catégorie, il y a 53 villes millionnaires (35 en 2001) avec 43% de la population Il y a 8 mégaloilles de plus de 5 millions, dont 3 avec plus

de 10 millions d'habitants : Grand Mumbai 18,4 millions, Delhi 16,3 millions et Kolkata 14,1 millions. Ces chiffres montrent que moins de la moitié de la population urbaine vit dans les villes millionnaires et qu'il y a eu un mouvement de concentration forte au cours des 10-15 dernières années dans les plus grandes mégapoles comme Mumbai, Delhi et Shennai.

b. L'urbanisation et la migration internationale en Inde

L'urbanisation de l'Inde est actuellement poussée par l'exode rural. Pendant les années 2007-2008, environ 35% de la population urbaine était composée par les migrants. Le pourcentage de l'exode rural net a augmenté dans les années 80, puis après 2000, jusqu'à 56%. Dans les grandes villes, leur taux d'augmentation est principalement en provenance de migrations et d'expansion urbaine. L'exode rural net était de 11 millions au cours des années de 1981-1991 et de 19 millions pendant les années 2001-2011 (Baghat, 2014). Cette migration était très concentrée dans les grandes villes, les très grandes villes, et quelques petites villes avec de grandes industries à grande échelle. Actuellement, cette tendance se poursuit, mais les migrants vont à la périphérie des métropoles où il n'y a pas de services basiques et peu d'emplois.

Graphique 23 : Pourcentage des migrations dans différentes villes en 2011



Source : Baghat, 2012.

Trois caractéristiques des migrations en Inde doivent être mentionnées. Tout d'abord, les migrations principales se situent dans les 29 Etats de la Fédération. Pendant les années 1991-2001, les migrations inter-étatiques sont seulement 4% de la population (41 millions), et à l'autre côté, les migrations intra-étatiques relèvent à 26% de la population (268 millions). Les Etats avec le niveau d'urbanisation le plus bas (15%) sont Bihar, Assam et Himachal Pradesh. Et Punjab, Maharashtra, Gujarat et Tamil Nadu possèdent leur niveau d'urbanisation entre 37% et 48%. Les mégapoles de Dehli, Calcutta, Mumbai, et Madras (Chennai) ont à la fois des migrations énormes et une attractivité forte à l'externe (Baghat, 2014).

Ensuite le deuxième facteur est le rôle important des femmes dans les migrations. Les hommes sont les premiers migrants vers les zones urbaines et s'élèvent à 64% (pourcentage des hommes déplacés vers les zones urbaines) en 2008. Au contraire, les femmes se déplacent principalement vers les zones rurales (75% d'entre elles en 2008). Pendant les années 2000 et 2008, les hommes en migration vers les zones urbaines sont passés de 57% à 64%, alors que pour les femmes, il n'y a pas de changement.

Tableau 8 : Pourcentage des migrations par sexe en Inde

Flux	Homme			Femme		
	Recensement 2001	1999-2000 NSSO	2007-2008 NSSO	Recensement 2001	1999-2000 NSSO	2007-2008 NSSO
Rural à rural	36,3	32,3	27,1	72,4	70,3	70,0
Rural à urbain	34,2	34,3	39,0	13,5	14,4	14,8
Urbain à rural	6,2	10,7	8,9	4,1	5,2	4,9
Urbain à urbain	23,0	22,6	24,8	9,9	10,1	10,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Recensement de l'Inde ; NSSO, 2010.

Note : Le rural-urbain inclassable est exclu.

Enfin, la troisième caractéristique de l'exode rural en Inde se situe sur le rôle de la variation du revenu. Il semble que le pourcentage des migrants vers les zones urbaines augmente tant pour les hommes que pour les femmes, grâce à leurs niveaux de revenus. Il y a une tendance pour les personnes ayant un statut économique plus élevé à être des migrants plus permanents ou semi-permanents. Au contraire, les migrations saisonnières et temporaires (selon les normes officielles de l'Inde, les migrations sont temporaires pour des déplacements au-dessus de 30

jours et de moins de 6 mois, dans l'année passée) sont effectuées par des personnes pauvres. Le taux de migration saisonnière est sept fois plus élevé que permanent. Les postes d'emploi pour les migrants sont principalement dans la construction (36%), l'agriculture (20%), et la fabrication (16%) (Baghat, 2014).

C. Discussion de la comparaison Chine/Inde

En Inde, présentée par contraste avec la Chine comme une démocratie libérale, le droit de circuler dans le pays est accordé par la Constitution. Mais en Inde, comme dans la plupart des pays en développement, l'urbanisation prend la forme d'énormes bidonvilles de migrants ruraux représentant jusqu'à la moitié de la population des villes et génère aussi des tensions sociales. La réglementation directe des migrations rurales vers la population urbaine n'a pas joué un rôle primordial dans le processus d'urbanisation ni en Inde ni en Chine. Par contre, nous défendons l'idée selon laquelle l'urbanisation nécessite une régulation de son développement associé aux mesures d'intégration rurale-urbaine. En fait, l'urbanisation des pays émergents pose de nombreux défis : la planification du développement, la mise en place d'infrastructures, la lutte contre la pollution et l'insécurité... L'urbanisation de l'Amérique latine et la croissance rapide de villes telles que Mexico et Rio de Janeiro, démontrent la difficulté de concilier un développement urbain cohérent avec un accroissement démographique massif. La première dimension de la planification est économique. L'extension de la ville se fait aux dépens des campagnes qui ont longtemps été des terrains agricoles pour la population. D'une part, la ville fait apparaître le phénomène du chômage et doit connaître un taux de croissance suffisamment important pour offrir du travail à l'ensemble des actifs. D'autre part, l'urbanisation pose la question des titres de propriété de la terre. Par exemple, en Chine, les paysans ne sont pas propriétaires de leurs terres. Les autorités locales peuvent facilement les saisir et réaliser des bénéfices importants en les vendant à des promoteurs. Cette situation, conjuguée à la spéculation immobilière, a conduit à la construction de villes « fantômes » qui sont apparues à la périphérie des grandes villes chinoises.

La deuxième dimension de la régulation est sociale. Le risque d'un développement urbain accéléré réside dans le développement d'une société à deux vitesses. L'intervention de l'Etat

doit permettre d'éviter une séparation excessive entre les quartiers urbains « riches » et le développement de ghettos et de bidonvilles. Les métropoles des pays émergents sont particulièrement exposées à ce problème, que ce soit à Lagos, qui abrite à la fois les gratte-ciels du centre des affaires de Victoria Island, les villas cossues d'Ikoyi et les bidonvilles d'Oshodi, ou également en Amérique latine, comme à Sao Paulo, ou en Chine à Beijing. Les grandes villes sud-américaines ont mis vingt ans à engager des politiques de résorption des bidonvilles. Car l'urbanisation en cours dans les pays émergents est, pour une grande partie, une progression des bidonvilles. Les Nations Unies estiment qu'un milliard de personnes vivent aujourd'hui dans des bidonvilles, qu'elles pourraient atteindre 1,4 milliard en 2020, voire 2 milliards en 2030. Les chiffres et les définitions sont loin d'être précis, mais ces statistiques indiquent néanmoins qu'un tiers des urbains dans le monde vit dans des bidonvilles.

La troisième dimension de la planification est politique. Il s'agit s'assurer la stabilité sociale, et en conséquence politique, des agglomérations où plusieurs millions d'habitants vivent. L'urbanisation, couplée à l'émergence des classes moyennes, est un puissant facteur de contestations sociales et d'aspirations démocratiques. Les conflits sociaux en Chine liés au problème de la propriété du logement prouvent bien que les populations urbanisées sont plus « sensibles » aux mouvements politiques et sociaux.

La Chine et l'Inde, pays les plus peuplés du monde, ont amélioré les conditions de vie de plus d'habitants des taudis que tout autre pays, d'après le rapport de l'ONU-Habitat intitulé *L'État des villes dans le monde 2010- 2011 : réduire la fracture urbaine*. Ensemble, ces deux pays ont permis à au moins 125 millions de personnes de ne plus vivre dans des taudis entre 1990 et 2010. C'est en Chine que les progrès ont été les plus spectaculaires, avec l'amélioration des conditions de vie quotidiennes de 65,3 millions de sans-abri en zones urbaines. Le pourcentage de la population urbaine chinoise vivant dans des bidonvilles est tombé de 37,3% en 2000 à quelque 28,2% en 2010, soit une diminution relative de 25%. Malgré des inégalités croissantes dues au progrès économique rapide du pays, la Chine a pu relever le niveau de vie de sa population en engageant des réformes économiques et en mettant en œuvre des politiques de modernisation qui ont tiré parti de l'urbanisation afin de favoriser la croissance nationale. Ses politiques de croissance, qui visent notamment à améliorer le sort des pauvres, ont permis une

réduction du nombre de taudis. Les programmes visant aussi bien les anciens villages situés sur le territoire de villes en expansion que les nouveaux bidonvilles ont utilisé un ensemble de dispositifs de réglementation et de mécanismes de développement pour favoriser la modernisation et construire des maisons bon marché pour au moins huit millions de travailleurs migrants venant grossir la population urbaine chaque année. La stratégie destinée à donner aux habitants des taudis l'accès à plus de 20 millions d'unités de logement neuves et d'un prix abordable a été particulièrement performante. L'État a pu la mener à bien en fournissant des dotations initiales en capital (à titre de garantie) pour faciliter l'obtention de contrats de location de logements bon marché construits par des promoteurs et en leur accordant des avantages fiscaux pour encourager la construction de logements sociaux. L'Inde a permis à 59,7 millions de personnes de ne plus vivre dans des taudis depuis 2000. La prévalence des taudis est tombée de 41,5% en 1990 à 28,1% en 2010, soit une diminution relative de 32%. La réduction de la pauvreté et la réhabilitation des taudis font partie de la politique de développement urbain de l'Inde. Cette politique a permis, premièrement, de renforcer les compétences des pauvres des zones urbaines dans les métiers de leur choix et de leur fournir ensuite des microcrédits ; deuxièmement, d'assurer des services de base et des aménagements dans les bidonvilles, en y améliorant ainsi les conditions de vie ; troisièmement, d'assurer la sécurité de l'occupation du logement aux familles pauvres vivant dans des établissements non autorisés et d'améliorer leur accès à des logements viabilisés à faible coût et à des financements immobiliers subventionnés ; et quatrièmement, d'encourager les pauvres à prendre part à la prise de décision et aux efforts de développement communautaires.

Conclusion du Chapitre IV

Au cours du Chapitre IV, nous avons présenté les particularités de l'urbanisation chinoise afin de donner un aperçu représentatif des politiques urbaines et du système urbain en Chine : leurs nouvelles formes des jeux des acteurs et les politiques publiques qui ont été mises en œuvre dans ces métropoles depuis le début des années 2000 jusqu'à aujourd'hui. Les processus de mégapolisation ont donc transformé les villes dans leur morphologie et leur caractère économique et social. Nous avons vu jusqu'à présent que ces caractéristiques étaient décrites

au regard des analyses menées sur ces trois agglomérations chinoises. Dans une Chine qui s'est ouverte à l'étranger et à l'économie de marché, le delta du Yangtsé, le delta Pearl River et le delta Beijing-Tianjin ont vu ainsi leur concurrence s'accroître singulièrement ces dernières années. Ces trois zones s'opposent aujourd'hui sur plusieurs plans : elles rivalisent dans leur volonté d'être les métropoles chinoises les plus développées, elles portent en elles, plus encore que la puissance chinoise, celle des ensembles régionaux qu'elles dominent et elles réussissent inégalement à s'intégrer au système économique mondial. Sous la volonté du gouvernement central, elles ont été construites comme des vitrines politiques et culturelles du développement chinois, dont la comparaison des caractères respectifs résume clairement les contradictions de la Chine des réformes.

La notion de métropolisation/mégalopolisation se présente, comme un concept, voire même un paradigme toutes les fois qu'il est question de ville, de développement urbain et d'aménagement du territoire. Ce concept est principalement utilisé par les géographes et les économistes qui s'interrogent aussi bien sur les dynamiques spatiales à l'origine d'une extension de la ville sans aucune notion de limite que sur les ressorts de cette dynamique liés à la globalisation de l'économie. Selon notre étude, l'urbanisation accélérée en Chine autour de trois pôles (Beijing-Tianjin, Yangtsé et Pearl River) s'appuyait particulièrement sur une combinaison de l'extension territoriale et de l'explosion démographique qui correspond mieux aux caractéristiques de la mégalopolisation.

En fait, les débats sur la métropole/mégapole et sur la métropolisation/mégalopolisation ne sont pas nouveaux et réapparaissent depuis ces trente dernières années alors que la mégalopolisation s'est accélérée en Chine. Suite aux recensements généraux de la population, il s'est révélé qu'après la transition économique dans les années 1990, la croissance démographique s'est principalement faite dans les grandes villes. Pour mieux interpréter la croissance démographique des métropoles, le néologisme de métropolisation/mégalopolisation a été employé. Certains parlent également une hyperurbanisation (Crenshaz et Oakey, 1998 ; Dyck et Huang, 2003). A ce contexte de croissance urbaine relevée après les années 1990, un autre phénomène occupait déjà depuis une dizaine d'années toutes les analyses scientifiques : il s'agissait de la mégalopolisation rapidement assimilée comme le corolaire de la métropolisation.

Face à l'importance de ces phénomènes nouveaux, divers champs disciplinaires ont débuté leurs recherches sur la métropolisation/mégalopolisation. Ascher explique la polarisation et la concentration dans les métropoles/métropolisation apparaît comme une phase de l'urbanisation en totale corrélation avec le contexte actuel : « La métropolisation apparaît comme une étape ou une phase dans un processus d'urbanisation supra-historique, et la métropole comme une forme urbaine co-structurée par l'usage de nouvelles techniques de communication de conservation et de déplacement des biens, des personnes et des informations » (Ascher, 1995).

Dans ce Chapitre, notre étude comparative entre la Chine et l'Inde présente aussi certains éléments importants entrant en compte dans la manifestation de processus de métropolisation. Ces critères consistent en les nouveaux rôles et fonctions de la métropole/mégalopole et les nouveaux enjeux auxquels elle doit faire face. Sur le plan urbain, elle se caractérise par une nouvelle agglomération spatiale et l'ensemble des moyens de transports et de communication doivent converger en son sein pour qu'elle soit une ville accessible.

Au total, la métropole doit faire figure de ville attractive, grâce à son environnement et sa qualité urbanistique. En parallèle, elle doit donner une nouvelle image d'elle-même. Un autre aspect est celui de la gestion de la métropole/mégalopole : la maîtrise de son développement est devenue un impératif et pour cela, la constitution de partenariats est devenue inéluctable. Le dernier enjeu est celui de la « fonction internationale » qui évolue à présent dans une nouvelle hiérarchie urbaine. En Chine, les métropoles ont fait l'objet de plusieurs politiques d'aménagement pour dynamiser leur fonction d'industrialisation dans les années 1960, et de croissance économique du pays au début des années 2000. Ce changement de mission est le signe d'une mutation de leur rôle au sein de l'urbain. Ces mutations sont la conséquence de l'émergence du processus de métropolisation/mégalopolisation.

Dans ce Chapitre, notre étude comparative entre la Chine et l'Inde présente certains éléments importants entrant en compte dans la manifestation des processus de mégalopolisation. Ces critères consistent en les nouveaux rôles et fonctions de la métropole/mégalopole, les nouveaux enjeux auxquels elle doit faire face. Sur le plan urbain, elle se caractérise par une nouvelle agglomération spatiale et l'ensemble des moyens de transports et de communications doivent

converger en son sein pour qu'elle soit une ville accessible. La comparaison avec l'Inde révèle que ce n'est pas le niveau absolu de la pauvreté rurale qui est décisif, mais l'écart important et peut-être croissant entre le niveau de vie en milieu rural et urbain. Ecart quantitatif, mais aussi qualitatif en raison des nombreuses restrictions administratives de l'accès à la consommation et surtout à l'éducation pour les familles sans *hukou* urbain en Chine. Cette frustration engendre une mobilité de la population vers les mégalo-poles côtières qui est beaucoup plus qu'un exode rural et qui s'apparente à une migration internationale. Une deuxième thèse serait nécessaire pour analyser la segmentation de l'espace économique et social dans les mégalo-poles chinoises et ses effets. On peut déjà constater que cette segmentation liée au *hukou* et aux contraintes administratives a pour effet d'empêcher l'ajustement des salaires entre les deux populations. Cela permet à la fois de rendre plus attractif les IDE grâce aux salaires artificiellement bas, et de rendre plus attractive la migration vers les mégalo-poles où l'ajustement à la baisse des revenus moyens ne se produit pas. Le biais urbain est devenu auto-reproducteur.

CHAPITRE V

LA MEGALOPOLE DE BEIJING-TIANJIN A LA CROISEE DES CHEMINS

Introduction du Chapitre V

Dans les Chapitres précédents, nous avons fait une lecture globale des vocations différentes des métropoles littorales, de leurs rôles dans les recompositions des pouvoirs au sein de l'État et de leurs combinaisons fonctionnelles avec les autres grandes villes chinoises. Dans la plupart des études sur le développement régional chinois, les principales métropoles qui organisent l'espace régional chinois ne sont ni hiérarchisées ni même caractérisées. Or celles-ci n'ont pas la même fonction ni le même rayonnement dans le dispositif territorial chinois.

Les théoriciens classiques et néoclassiques ont mis en avant les effets de la concentration spatiale et économique sur les grandes villes tout en insistant sur ses dimensions généralistes. Les ambitions visent, en particulier, à échapper au choix entre la spécialisation et la diversité. Il est alors énoncé que «... la métropole se distingue de la ville en ce que les processus cumulatifs d'agglomération, de concentration et d'interaction deviennent à un certain stade, quasiment irréversibles » (Derycke, 1999). Cela induit que les métropoles ne peuvent pas connaître de déclin car elles vont puiser dans leur diversité pour réorienter leur développement spécifique. Par conséquent, les municipalités cherchent sans cesse à augmenter la taille de l'agglomération urbaine afin de provoquer des mécanismes d'accumulation économique. Ainsi, plus les métropoles sont grandes, plus elles sont dans une offre sociale et économique marquée par la diversité ; ce qui réduit les risques de dysfonctionnement économique, par exemple de chômage, grâce à un renforcement de la multiplicité de l'offre.

A partir d'exemples comme Beijing et Tianjin, il est possible de saisir que les effets de la diversité métropolitaine, de l'importance démographique, de la place stratégique tenues par l'agglomération dans l'armature urbaine nationale limitent, dans une certaine mesure, les risques de forte spécialisation. Il faut, avant tout, tenir compte des périodes de restructuration des entreprises publiques des années 1990. Mais la spécialisation, dans ce type de situation urbaine, reste primordiale pour assurer la croissance métropolitaine. En tout cas, l'existence de ces deux fonctions assure la coordination métropolitaine et induit l'inscription de l'étude de la métropolisation dans le courant de l'analyse sociale. Les fonctions politiques sont réintroduites. L'utilisation de l'analyse sociale dans l'économie urbaine étudiant la métropolisation a pour

ambition de rendre compte de dysfonctionnements dans les processus de concentrations économiques et spatiales.

Beijing est la capitale nationale et rayonne à l'évidence sur l'ensemble du territoire de la Chine. Mais elle a du mal à s'imposer autrement que par son statut politique et administratif. La Chine du nord est globalement pénalisée par des héritages urbains et productifs dont la réforme actuelle suscite des réformes radicales et de graves mécontentements populaires (Ren et al, 2008). Il en est ainsi de nombreuses villes de la province de Hebei. Dans les années 1990, les pôles de dynamisme comme Tianjin et Tangshan ne sont que partiellement réactivés et ne peuvent insuffler de véritables logiques de redéveloppement régional. Pour autant, à partir des années 2000, les villes du delta Beijing-Tianjin comme les autres grandes villes littorales chinoises se sont toutes insérées dans des logiques de spécialisation économique, de marketing urbain et de rivalités régionales. Elles jouent en cela de leur puissance économique ou de leur situation géographique pour s'aménager des marges de manœuvre et recomposer à leur profit des aires de rayonnement. Elles ont toutes entamé dans les années 1990 d'ambitieux politiques d'aménagement interne et de réformes structurelles qui doivent les poser comme les pôles de référence d'une nouvelle modernité chinoise dans leur région, en Chine, voire en Asie et dans le monde. Elles expriment en cela de nouveaux localismes régionaux, dont elles deviennent des porte-drapeaux.

Ce dernier Chapitre consiste à construire un modèle interprétatif de la mégalopolisation de Beijing-Tianjin en identifiant les forces motrices et les facteurs permissifs. Pour mieux étudier l'effet de la structure administrative du delta Beijing-Tianjin sur la disparité de développement économique de la région, la première section consiste à faire une analyse institutionnelle de la région. Ensuite, nous chercherons à étudier la spécification du système productif des métropoles.

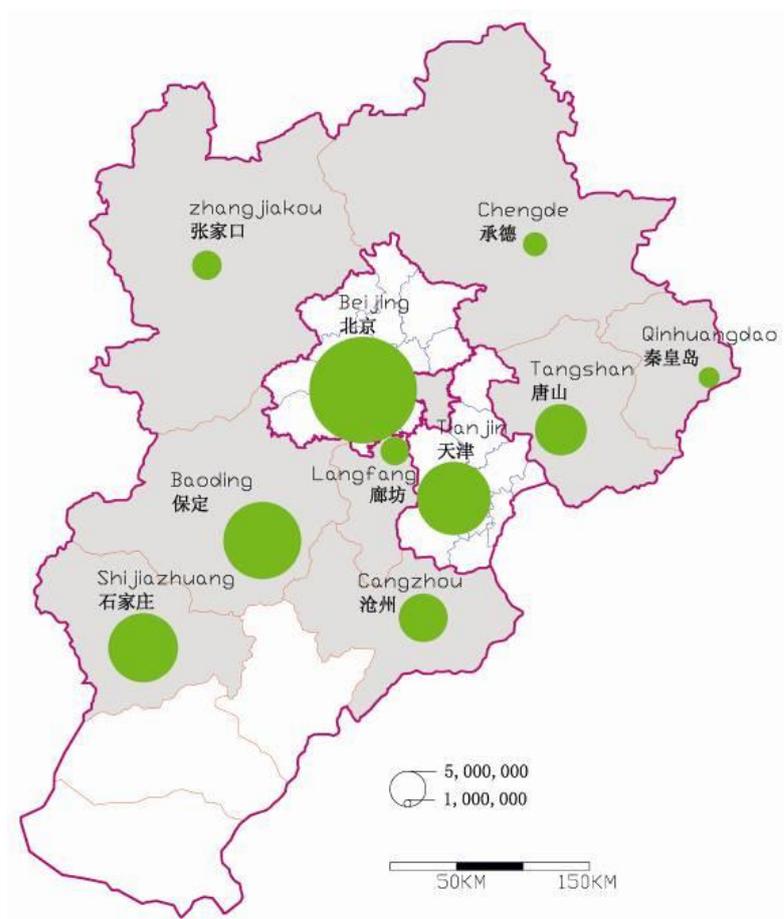
I. L'analyse institutionnelle de la zone de Beijing-Tianjin, la gouvernance polycentrique

Puisque la Chine est un Etat unitaire, presque tout le pays met en œuvre un même système de droit et une même politique nationale. L'administration publique en Chine est relativement

concentrée et le gouvernement central est très puissant car il dispose d'un grand nombre d'institutions administratives composées de fonctionnaires spécialisés. Si nécessaire, l'Etat chinois peut intervenir directement dans les affaires régionales. Sur le plan bureaucratique, en règle générale, les autorités de haut niveau désignent discrètement les fonctionnaires de niveau inférieur. L'organisation des autorités locales de la Chine se conforme à celle des autorités centrales, ce qui est considéré comme un moyen nécessaire pour garantir la cohérence des orientations politiques du pays. Par conséquent, un fonctionnaire de service local n'est pas seulement responsable d'une section de l'autorité locale, mais il est aussi subordonné pour les mêmes organes à des niveaux plus élevés. Par exemple, un Département Développement Urbain Municipal est non seulement « contrôlé » par le maire de la ville au niveau local, mais aussi soumis au Département de la Planification du Développement au niveau national. Par conséquent, le cadre administratif chinois est caractérisé par une fragmentation horizontale et verticale, qui fournit une grande marge de manœuvre politique et administrative (Schubert, 2003).

Pendant ces vingt dernières années, le développement économique des zones côtières à l'est de la Chine a successivement créé trois grandes mégalopolisations : les deltas Pearl River, du Yangtsé et Beijing-Tianjin. En 2006, le Conseil d'Etat a annoncé la création de la nouvelle zone côtière de Tianjin : le nouvel arrondissement Binhai (créé par la fusion des anciens districts et des arrondissements de Tianjin) reçoit le statut de ZES. La même année, Tianjin a été positionnée comme « Pôle économique du nord » selon le Projet du Conseil d'Etat sur le Plan du Développement de Tianjin (2005-2020). Depuis lors, le delta Beijing-Tianjin commence à être souligné par les médias chinois. Il est devenu une nouvelle agglomération qui comprend les deux mégalopoles de Beijing et de Tianjin, et plusieurs villes provinciales Tangshan, Baoding, Langfang, Qinhuangdao, Cangzhou, Zhangjiakou, Chengde et Shijiazhuang de la Province du Hebei. L'ensemble de la zone a une superficie de 185 000 kilomètres carrés avec une population d'environ 76 millions habitants en 2006 (BNS, 2006).

Figure 10 : Grandes villes de l'agglomération de Beijing-Tianjin



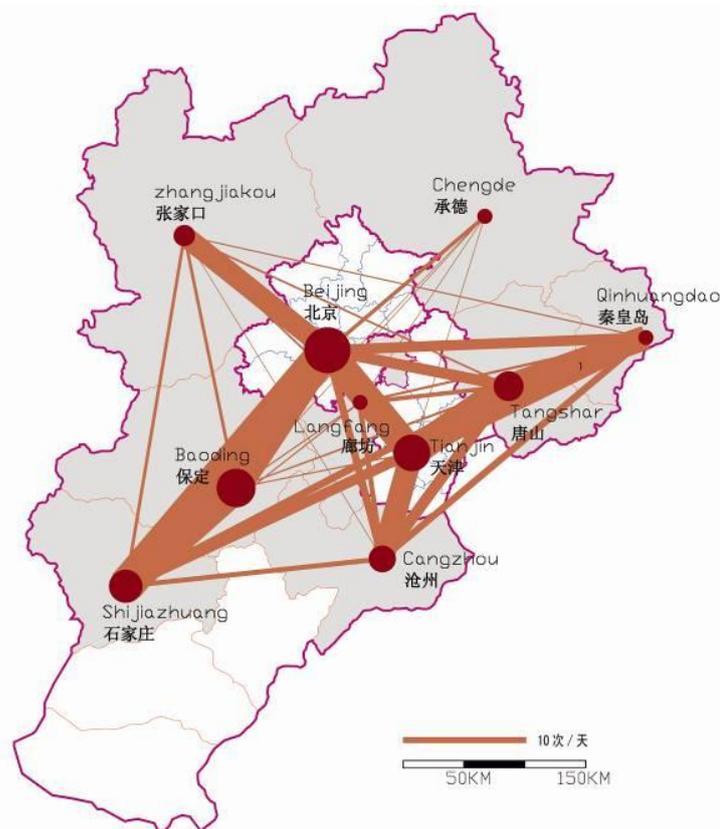
Source : BNS, 2012.

Selon la figure ci-dessus, il s'agit d'une agglomération duo-centrique qui s'élargit autour de Beijing et de Tianjin comme les deux noyaux dominants. Les échelles de la population de Beijing, Tianjin et Baoding sont de plus de 10 millions habitants, les villes moyennes comme Cangzhou, Shijiazhuang et de Tangshan sont de plus de 5 millions habitants, et les plus petites villes comme Zhangjiakou, Langfang et Chengde sont encore entre 2 et 4 millions d'habitants. Cependant, la structure polycentrique du delta Beijing-Tianjin ne se manifeste qu'au niveau géographique. En réalité, il y a une structure polycentrique fonctionnelle avec des divisions du travail et du marché raisonnables. Contrairement au principe de la coordination du développement régional, les compétitions entre les villes de cette zone sont de plus en plus fortement marquées.

En fait, bien que la zone de Beijing-Tianjin ait été considérée comme une unité intégrale géographique et que de nombreuses études du développement régional sur ce thème ont été

menées depuis les années 1980 ; la discussion sur le développement du réseau de circulation de Beijing-Tianjin n'a jamais cessé jusqu'aux années 2000 (Wu, 2003). Selon la figure ci-dessous, la circulation des capitaux et de la population, des matériaux et d'autres éléments entre les villes de la région est très intense depuis les années 2000 (notamment par les autoroutes et les lignes de TGV). Les nœuds du réseau des villes de la province du Hebei sont pilotés par l'axe majeur des deux grandes municipalités sous contrôle direct du pouvoir central, Beijing et Tianjin. L'axe majeur du mouvement va vers le sud-est et la mer en reliant ainsi Beijing directement à la côte. Mais les obstacles administratifs et de nombreux autres facteurs politique et historiques ont fait que l'intégration et la coopération régionales de Beijing-Tianjin-Hebei ont été longtemps en phase de démarrage (notamment les relations entre les 3 différentes autorités provinciales, et le même niveau d'autorité locale de Beijing et de Tianjin avec les provinces).

Figure 11 : Connexion de la circulation ferroviaire de la zone de Beijing-Tianjin



Source : BNS, 2012.

Depuis 1949, en tant que capitale de la Chine, Beijing est toujours le leader de la région. Beijing n'est pas seulement le centre-nord de la Chine, mais aussi le centre de l'ensemble du pays. Son

statut supérieur lui donne de nombreux avantages politiques. Le centre ancien de Beijing, comparé à d'autres capitales, regroupe beaucoup de fonctions administratives et politiques. On y trouve aussi le centre des affaires, de la culture, du commerce, de l'éducation. L'aménagement de la circulation est difficile à la fluidité de l'ensemble. Cette question a été définitivement tranchée par le pouvoir central le 15 janvier 2005. Le Conseil des Affaires d'Etat, en fait le Cabinet du Premier Ministre, a décidé qu'un nouveau plan général remplaçait désormais les ordonnances de 1993. La ville cherche toujours à se polycentraliser dans les années à venir. Onze villes satellites (districts gérés par la municipalité de Beijing) ont été nommées pour absorber la population nouvelle et recomposer les fonctions au niveau régional, dont le rôle premier sera d'intégrer le rural dans l'urbain (avec un processus de changement de statut du district à l'arrondissement, tous les deux étant gérés par Beijing). Alors que sera développée à l'ouest et au nord une « ceinture écologique », l'est et le sud, vers la mégapole de Tianjin, formeront une « ceinture de développement ».

Le fait que le développement économique et social de Beijing est depuis longtemps abondamment soutenu par des budgets nationaux a permis à Beijing de devenir incontestablement le « chef » de l'ensemble de l'agglomération. Comme Beijing est l'une des villes chinoises la plus touchée par la mondialisation dans cette région, son désir de coordination avec ses villes voisines est de plus en plus fort. D'une part, Beijing cherche sans cesse à renforcer sa position dans le réseau des mégapoles mondiales en combinant les forces régionales ; d'autre part, avec la tendance de périurbanisation de la ville, Beijing est restreinte de plus en plus par des limites administratives. De nombreux problèmes importants liés au développement économique et social de la ville, tels que la protection écologique et la construction d'infrastructures, devraient être résolus dans un territoire géographique plus large au-delà des frontières administratives. Par exemple, dans le nord, Beijing a besoin de renforcer sa coopération avec la ville de Zhangjiakou dans la province de Hebei, afin d'améliorer son environnement naturel et garantir sa source d'eau potable. Dans le sud-est, elle cherche à coopérer avec Tianjin pour moderniser les infrastructures routières et le TGV. En outre, en visant à renforcer son accessibilité dans le système commercial international en utilisant la ressource du port de Tianjin, Beijing planifie de construire son deuxième aéroport international

entre Beijing et Tianjin.

En fait, la ligne de TGV entre Beijing et Tianjin, la seconde grande ville dans la région mégapolitaine prend seulement 20 minutes. En raison de la structure industrielle presque identique entre les deux villes (Zhai, Jia et Xu, 2004), il ne fait aucun doute que Beijing est certainement considérée comme le plus fort « ennemi » de Tianjin. Pour que Beijing ne « s'approprie » pas toutes les ressources de la région par des moyens administratifs, Tianjin garde toujours soigneusement son autonomie administrative pour « protéger » ses ressources naturelles et ses avantages économiques. Par conséquent, Tianjin n'est pas très motivée pour partager ses ressources de port maritime et ne veut pas jouer son rôle de simple « porteur » de Beijing avec une faible « rémunération ». C'est pourquoi face à la proposition de Beijing sur la construction d'un nouvel aéroport international, Tianjin exige plus d'avantages budgétaires afin d'améliorer la qualité de ses propres infrastructures.

Le même conflit se trouve aussi dans la relation entre Beijing et la province Hebei. Cette dernière est riche en ressources naturelles et dispose pour une raison historique de bases industrielles lourdes (principalement à Tangshan) en Chine. Aujourd'hui, ses principales villes comme Tangshan, Baoding et d'autres ont de plus en plus d'échanges matériels et de main d'œuvre avec Beijing et Tianjin. Elles sont impatientes de profiter de plus d'effets du rayonnement économique de ces deux principales villes grâce à l'intégration régionale. Mais en comparaison avec le niveau de développement économique de Beijing et de Tianjin, la province de Hebei est loin derrière. Elle semble être dans « l'ombre sous le soleil ».

La disparité du développement économique dans cette région est essentiellement liée à la concurrence très forte des différents acteurs publics, principalement les municipalités. Il n'existe pas de bon système d'ajustement et de répartition du pouvoir administratif dans cette zone. Toutes les villes cherchent à maximiser leur propre bénéfice. Celles qui ont plus de pouvoir politique sont toujours gagnantes dans le jeu. La concurrence entre les villes semble l'obstacle à la coopération inter-régionale. C'est pourquoi il est important de répartir des pouvoirs verticaux et horizontaux entre les gouvernements de différents niveaux. Pour réaliser le système urbain polycentrique, le gouvernement central doit promouvoir une spécialisation

raisonnable du système productif dans l'ensemble de la région afin que la structure polycentrique fonctionnelle soit fondée sur l'avantage compétitif de la ville, et non pas selon son statut politique et administratif. Sinon, le « développement régional équilibré » est un slogan vide de sens.

Par une série de succès des ZES et des villes côtières ouvertes au niveau international, des politiques d'attractivité des territoires sont de plus en plus mises en place tant par le gouvernement central que par les autorités locales, avec pour objectif d'attirer des IDE et des entreprises multinationales à s'installer en Chine. Les grandes villes chinoises, par leurs énormes constructions d'infrastructures et l'essor de leur croissance économique, arrivent graduellement à l'international. Par un processus de décentralisation des pouvoirs depuis les années 1980, les gouvernements locaux ont acquis aujourd'hui le rôle initial de l'engagement des politiques de développement international des métropoles/mégalopoles, qui sont de plus en plus caractéristiques et attractives pour différentes villes. Les métropoles/mégalopoles se développent par et pour les politiques de développement international. Les plus grandes villes possèdent plus d'attractivités d'accueil, et des mises en place de politiques de plus en plus attractives, c'est un « effet boule de neige » dans le processus de l'expansion des métropoles/mégalopoles.

II. Une spécialisation du système productif de la mégapole du delta Beijing-Tianjin

Dans un processus de spécialisation de l'économie urbaine, la mégapolisation apparaît comme un domaine particulier de l'économie qui mobilise des mécanismes économiques comme les rendements croissants, la concurrence imparfaite, le choix des consommateurs, etc. Certains auteurs comme Puissant (1999), se focalisent, en particulier, sur des processus qualifiés d'externes comme la création de districts industriels ou de lieux de concentration des informations au sein et autour des métropoles/mégalopoles (Lacour, 1999). La diminution des coûts de déplacements des marchandises, des données ou des hommes, par la concentration, constitue une des raisons expliquant l'émergence et la pérennité des grandes aires urbaines.

Cette analyse s'inscrit dans une logique économique de rationalisation et de maximisation des bénéfices et de spécialisation spatiale. Les très grandes villes s'imposent comme des milieux favorables à l'activité économique et à la multiplicité des agents. Ce sont les ferments de la mégalopolisation.

En général, c'est la diversité des activités et la concurrence entre les acteurs qui assurent la croissance et le développement des mégalopoles. Mais en même temps, il y a nécessité de spécialisation. Celle-ci s'accomplit, pour les aires urbaines majeures du delta Beijing-Tianjin, dans les secteurs du tertiaire supérieur, de la connaissance et des activités à forte plus-value innovante. Il y a, à la fois, diversité et concentration. C'est par le biais des secteurs industriels, des commerces ou des technopôles ou de toutes zones spécialisées en nouvelles technologies que les agglomérations assurent leur croissance et leur développement. C'est par la place dans le réseau des mégalopoles qu'elles conservent leur rang. La mégalopolisation est dépendante de l'extérieur mais subit une contradiction : la diversité et la spécialisation. Pour en sortir, les très grandes mégalopoles sont analysées comme mettant en relation les acteurs et les activités. Elles jouent un rôle de coordination.

L'image des mégalopoles du delta Beijing-Tianjin est véhiculée à présent par les grands secteurs d'activités qui composent leur système productif. A titre d'exemple, il est commun d'entendre ou de lire « Beijing, capitale historique et culturelle de l'Est », « Tianjin, pôle industriel de haut technologie ». Bien que ces « slogans » semblent être à la fois réducteurs et doivent être nuancés, ils indiquent clairement que la fonction productive dans un domaine particulier que peut avoir une ville est synonyme d'une certaine force économique et de commandement (Xiaolin et Junying, 2009).

Il s'agit donc à présent de faire état de cette fonction économique des mégalopoles étudiées en s'appuyant sur leur système productif. Les descriptions qui suivent n'ont pas l'ambition d'être exhaustives ni de présenter en détail le fonctionnement de toutes les activités économiques recensées mais de donner des éléments clés pour avancer dans la recherche sur les processus de mutation des fonctions mégalopolitaines. Par ailleurs, il convient de souligner que les éléments qui suivent sont le résultat de périodes de transformation institutionnelle plus ou moins longues

et qui ont façonné les mégalo-poles que nous connaissons au début de ce 20^{ème} siècle. Pour cela, le premier point consiste à mentionner les activités grâce auxquelles « l'image » de la ville s'éclaircit. Ensuite, les activités qui ont pris leur essor dans ces mégalo-poles au cours de ces deux dernières décennies seront abordées. Enfin, il s'agit de présenter le développement actuel des villes qui garantit la suite de leurs expansions.

A. Les transformations économiques et productives de la mégalo-pole

Comme nous l'avons mentionné dans le Chapitre précédent, les années 1980 marquent le début des profondes mutations qu'allaient subir les grandes villes dans la région de Beijing-Tianjin. D'une part, depuis les réformes économiques de 1979, la plupart de ces villes ont été à cette époque déclarées bureaucratiquement ou administrativement « autonomes ». Par conséquent, ce rôle administratif s'est peu à peu consolidé et ces villes ont vu s'installer et se consolider des fonctions de commandement et de distribution des services, principalement administratifs, dans leur district. De plus, au fil des transferts de compétences et suite à la constitution de nouvelles structures politico-administratives pour gérer les agglomérations, les fonctions administratives et de commandement ont été consolidées. Malgré tout, Beijing, en tant que capitale du pays, au regard des statistiques présentant les employeurs les plus importants parmi les grandes villes, les administrations et les services publics d'échelle nationales ou régionales se classe parmi les premiers employeurs. En 2012, la ville de Beijing comptait 143 000 employés dans le service public et la province de Hebei 247 872 personnes (Kai-Zhong, 2010). Outre ces fonctions administratives, l'autre cause essentielle à l'amorçage des changements qu'allaient connaître les grandes villes se trouve dans l'implantation de nouvelles activités sur leur territoire soit par le biais des différentes vagues de restructuration des entreprises étatiques menées par l'Etat ou par l'implantation de multinationales. En effet, dans le premier cas, ce sont surtout les villes de Hebei et Tianjin qui sont concernées grâce à la politique de modernisation industrielle des grandes villes.

a. Beijing, une ville toujours plus tertiaire

Comme nous l'avons évoqué dans les Chapitres précédents, la ville en Chine est avant tout une notion administrative. Le pays se divise en provinces, actuellement 23. En plus des provinces, il y a 5 régions autonomes où vit un important pourcentage de minorités nationales ; 4 municipalités qui sont les plus grandes villes de Chine : Beijing, Tianjin, Shanghai, Chongqing et 2 régions administratives spéciales : Hong Kong et Macao. La ville de Beijing est donc de rang équivalent à une province et de nos jours (16 808 Km²) comporte : 4 districts urbains (Dongcheng, Xicheng, Chongwen, Xuanwu), 4 districts suburbains (Chaoyang, Haidian, Fengtai, Shijingshan), 2 districts suburbains extérieurs (Mentougou, Fangshan), 8 comtés suburbains (Changping, Shunyi, Tongxian, Daxing, Pinggu, Huairou, Miyun, Yanqing). Aujourd'hui, Beijing est la deuxième plus grande ville chinoise par sa population urbaine après Shanghai et est le centre politique, culturel et éducatif de la nation. Elle abrite le siège de la plupart des grandes entreprises d'Etat de la Chine, et est une importante plaque tournante pour le réseau des routes nationales, les réseaux ferroviaires express et à grande vitesse. L'aéroport international de Beijing est le deuxième en importance dans le monde par le trafic de passagers.

1. Les privilèges politiques et administratifs

Beijing est la ville où se joue sur un mode dramatique l'histoire moderne chinoise. Après l'invasion japonaise, son statut de capitale retrouvé et lieu de la proclamation de la République Populaire en 1949, Beijing reprend à son compte l'idéal de l'unité du pays qu'incarnait l'Empire depuis plus de deux millénaires. Le régime communiste trouve à Beijing sa légitimité par le lien qu'il renoue, après les troubles de la République, avec la résidence de l'empereur. Symboliquement, le nouveau pouvoir réside à Zhongnanhai, à l'ouest de l'ancienne Cité Interdite. Beijing n'a pas pour vocation première d'être un pôle économique, mais d'exprimer un retour de l'État et de la puissance chinoise.

Cette volonté politique se trouve clairement affirmée dans l'espace urbain. La ville reste encore profondément marquée, dans son organisation spatiale et les difficultés qu'elle rencontre actuellement avec l'augmentation du trafic automobile, par l'articulation emboîtée et la

disposition en carrés juxtaposés de l'époque impériale, puis par la création de la place Tian An Men et les grandes artères du pouvoir communiste. Ici, deux modes différents d'expression du pouvoir d'Etat se sont imposés dans le paysage urbain.

Le pouvoir impérial, détenant sa légitimité d'une conception cosmologique, considéré comme le centre du territoire où l'empereur faisait le lien entre les hommes et le Ciel, ne se donnait pas à voir, mais se laissait suggérer par des symboles de puissance qu'étaient les murailles, les portes et des édifices culturels multiples. Aucune construction extérieure aux jeux des carrés de la Cité Interdite, puis de la ville impériale, puis enfin de la ville mandchoue, ne pouvait dépasser ni même égaler en hauteur la demeure impériale. La ville chinoise, lieu de la vie économique et du peuple, s'accolait au dispositif impérial, plus au sud, et elle en était physiquement exclue. Par conséquent, Beijing était ainsi un espace morcelé, ségrégué par le pouvoir, et cette structure se retrouvait dans l'organisation de l'habitat en *hutong*, îlots le plus souvent carrés ou rectangulaires composés de ruelles intérieures aux murs aveugles, elles-mêmes ponctuées par des portes en bois qui ouvrent sur des maisons à cour carrée. Influencé par le modèle soviétique jusqu'à la fin des années cinquante, le régime communiste a au contraire voulu rendre visible son pouvoir, le mettre en scène, et célébrer dans l'espace urbain sa lutte pour la libération de la Chine et la victoire de la révolution.

Les dirigeants chinois inscrivent au nombre des travaux du Grand Bond en avant les réalisations majeures de l'urbanisme de Beijing à l'époque maoïste. Un axe est-ouest, l'avenue Chang'an, coupe dorénavant l'axe nord-sud traditionnel de la ville impériale au niveau de la place Tian An Men. Cette dernière est agrandie et totalement réaménagée. Elle doit pouvoir accueillir les grandes cérémonies célébrant le régime et offre au regard les principaux monuments qui matérialisent la grandeur du régime : le Monument aux Héros du Peuple, le Musée de l'Histoire de la Révolution et le Palais de l'Assemblée du Peuple. En 1959, d'autres grands travaux sont enfin réalisés dans la ville de Beijing : la gare centrale, l'hôtel et le Palais des Minorités Nationales, la Résidence des Hôtes de marque, le Palais de l'Agriculture, le Stade des Ouvriers, le Palais des Beaux-arts et l'Hôtel des Chinois d'outre-mer. Le pouvoir opère ainsi une politique d'accumulation de signes en plein cœur de l'ancienne capitale impériale, et il ne cherche ni à détruire la ville ni à la décentrer. L'essentiel du tissu urbain de Beijing reste intact : seules les

murailles sont progressivement démantelées et laisseront la place à une ligne de métro et à une rocade périphérique. Le zonage de la ville respecte également l'ordonnancement initial de l'espace, avec à l'ouest de la vieille ville une concentration des ministères et des bureaux administratifs, puis à l'est le quartier des ambassades (Sanlitun), des hôtels et des grands magasins pour étrangers (Jianguomenwai) (Ren et al, 2008).

Le poids de l'Etat à Beijing ne se fait réellement sentir qu'après 1949, dans le cadre d'une politique économique centralisée et planifiée. Le pouvoir communiste privilégie de fait la capitale de Beijing, et il pénalise les autres grandes villes comme Tianjin et Shanghai par une politique fiscale très désavantageuse jusqu'à la fin des années 1980. Mais cet avantage fiscal n'a pas donné une réelle dynamique à Beijing. Le vrai décollage économique de Beijing ne commence qu'après la fin de son privilège budgétaire en 1994 où son secteur tertiaire notamment touristique se développe rapidement.

2. Les avantages touristiques

En particulier, Beijing est considérée comme le berceau de la civilisation chinoise ce qui explique sa place importante dans l'histoire de la Chine. Capitale de la Chine aux multiples facettes, l'histoire de Beijing revêt un intérêt certain du fait que plusieurs dynasties qui s'y sont succédé depuis sa création au 11^{ème} siècle av. J-C. Beijing était la capitale des cinq dynasties chinoises (celle des Liao, puis plus tard, pendant près de 800 ans, elle devint celle des dynasties de Jin, des Yuan, des Ming et des Qing). Les dynasties ont voulu y inscrire leur passage et y ont construit des temples impériaux mais surtout y ont érigé la cité impériale entourée d'un mur qui protégeait les familles impériales des regards indiscrets mais qui protégeait également le palais des attaques extérieures. Le Beijing actuel est une ville en pleine expansion à l'image du reste de la Chine. Après les Jeux Olympiques de 2008, Beijing est désormais revenue aux goûts des milliers de visiteurs qui parcourent la Chine.

Compte tenu de nombreux patrimoines historiques, on divise par habitude l'agglomération de la municipalité de Beijing en « centre historique », faubourgs et grande banlieue. Le « centre historique » comprend 4 districts urbains (Dongcheng, Xicheng, Chongwen, Xuanwu) dont la

ville intérieure (*nei cheng*) où résidaient les classes privilégiées dans d'élégants palais au milieu de cours intérieures et de jardins. Au centre se trouve la ville pourpre interdite ou « Cité Interdite », *zijin cheng*, réservée à l'Empereur, formée de la cite impériale *huang cheng*, ancien siège de la cour dont le plan symbolise dans l'espace l'éminente position de l'empereur, fils du Ciel, représentant sur la Terre de l'autorité suprême (Bao et Su, 2004).

La Cité Interdite renferme le palais impérial, *gugong* (Vieux Palais), avec ses pavillons transformés en musée et ses parcs devenus publics depuis 1949 : le parc de la Colline de charbon au nord et, au sud les parcs Sun Yat-sen et de la Culture du Peuple, qui sont séparés par la place Tian'an men (porte de la Paix céleste). Cette immense place créée au moment du « Grand Bond en avant » est le symbole de la Chine nouvelle. La place est entourée de vastes édifices modernes : le Palais de l'Assemblée du Peuple et les Musées de l'Histoire et de la Révolution Chinoise, qui participent au symbole de grandeur de la Chine. Bien que les remparts et la plupart des grandes portes aient été rasés, la vieille ville demeure au milieu de ses parcs une cité-musée, témoin de l'architecture traditionnelle de la Chine.

Les faubourgs comprennent 4 districts suburbains (Chaoyang, Haidian, Fengtai, Shijingshan), qui se situent autour du « centre historique » (Lin et Jing-Bing, 2006). Les sites touristiques comme le Palais d'Été et les ruines du Jardin Imperial se situent dans cette zone. Les grandes banlieues comprennent 2 districts suburbains extérieurs (Mentougou, Fangshan), 8 comtes suburbains (Changping, Shunyi, Tongxian, Daxing, Pingu, Huairou, Miyun, Yanqing). C'est là que se trouvent la Grande Muraille et les tombeaux Ming.

Les monuments historiques et les sites pittoresques sont donc nombreux dans cette ancienne capitale et ville historique et culturelle célèbre de Chine. On y trouve de nombreux groupes d'édifices palatiaux, jardins impériaux, temples, tombeaux impériaux, pagodes, sculptures, résidences de célébrités ainsi que des constructions magnifiques anciennes et modernes, des musées et des maisons commémoratives. Parmi les 7 309 monuments historiques, 42 sont placés sous la protection de l'Etat et 222 sous la protection de la municipalité. Le Palais Impérial des Ming et des Qing, la Grande Muraille et le Site de l'Homme de Beijing à Zhoukoudian sont inscrits dans le Catalogue du Patrimoine Mondial par l'UNESCO. Aujourd'hui, 200 sites

touristiques sont ouverts au public. Citons par exemple la Cite Interdite, le Parc Beihai, le Palais d'Été, les Treize Tombeaux des Ming, le Temple du Ciel, le Site de l'Homme de Beijing à Zhoukoudian, la Grande Muraille, le Temple des Lamas, le Temple de la Mare et du Murier, la Colline Parfumée, le Jardin Yuanmingyuan, les Huit Grands Sites, la Gorge Longqingxia et la Grotte aux Fleurs de Pierre. Tous ces « héritages historiques » expliquent pourquoi Beijing est avant tout une ville touristique dans le delta Beijing-Tianjin.

Beijing est un centre important du transport en Chine du nord avec cinq rocares, neuf autoroutes, onze routes nationales, neuf chemins de fer classiques, et deux trains à grande vitesse convergeant vers la ville. Il est un grand nœud ferroviaire de la Chine avec dix lignes ferroviaires desservant Shanghai (ligne Jinghu), Guangzhou (ligne Jingguang), Kowloon (ligne Jingjiu), Harbin (ligne Jingha), Baotou (ligne Jingbao), Qinhuangdao (ligne Jingqin), Chengde (ligne Jingcheng), Tongliao en Mongolie intérieure (ligne Jingtong), Yuanping du Shanxi (ligne Jingyuan) et Shacheng du Hebei (ligne Fengsha). De plus, le chemin de fer Datong-Qinhuangdao traverse la municipalité au nord de la ville (Gu, 1999).

Figure 12 : Transport ferroviaire de Chine



Source : China Railway Corporation, 2015.

Beijing a également trois lignes ferroviaires à grande vitesse : le chemin de fer interurbain Beijing-Tianjin, qui a ouvert en 2008, le chemin de fer à grande vitesse Beijing-Shanghai, qui a ouvert en 2011, et le chemin de fer à grande vitesse Beijing-Guangzhou, qui a ouvert en 2012. Les principales gares de la ville sont la gare de Beijing, qui a ouvert en 1959, la gare de l'ouest, qui a ouvert en 1996, et la gare du sud, qui a été reconstruite en gare à trains grande vitesse en 2008. Depuis le 1er juillet 2010, la gare de Beijing a 173 trains quotidiens, la gare de l'ouest a 232 trains et la gare du sud en a 163. La gare du nord, la première à être construite en 1909 et agrandie en 2009 compte 22 trains.

En effet, depuis l'ouverture en 1978, la ville a bien su gérer cette réforme dans le développement du tourisme à travers son rôle politique, économique, historique et culturel. L'Etat a ainsi réussi

à porter une attention particulière au développement touristique. L'industrie touristique de Beijing se développe dans un contexte favorable et spécifique. Il est favorable car le développement du tourisme, soutenu par l'Etat, est devenu un pilier économique important pour Beijing accentué par l'organisation des Jeux Olympiques en 2008 et exerce un fort impact sur l'industrie touristique de la capitale. A travers le développement des trois dernières décennies, l'industrie touristique de Beijing a formé une structure basée sur le tourisme intérieur positionnant le tourisme des étrangers à Beijing comme étant une composante importante. Le tourisme est déjà devenu un pilier économique dans les activités tertiaires.

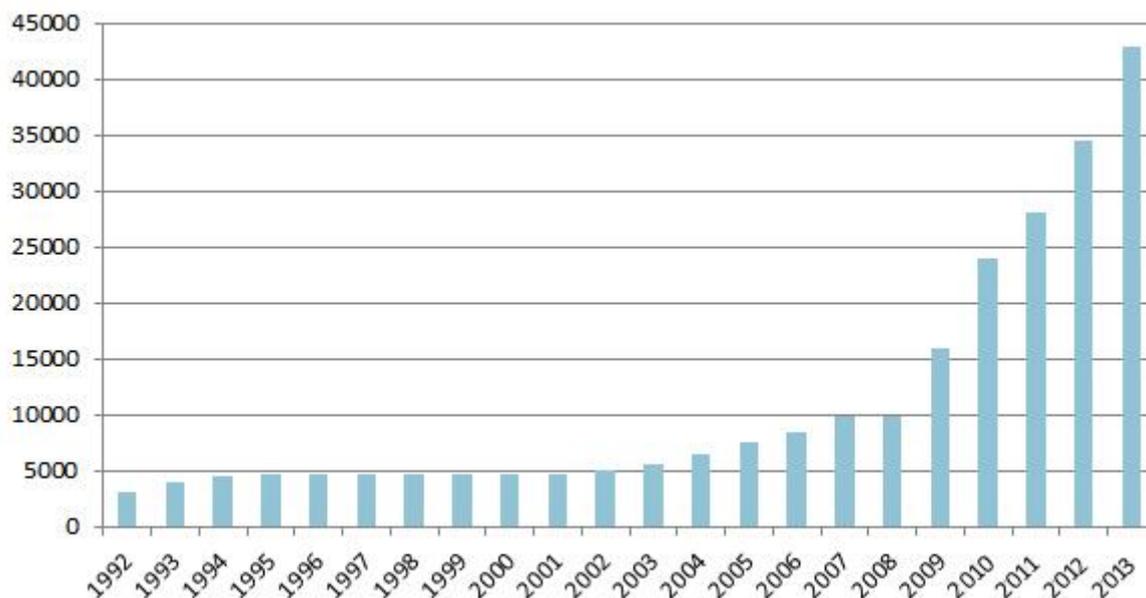
3. La forte croissance du foncier

Depuis la réforme du système fiscal en 1994, une mesure a été prise de centraliser les revenus fiscaux ; les taxes les plus importantes sont retenues par l'autorité centrale, soit la plupart des taxes sur la valeur ajoutée, taxes sur la vente, impôts sur les sociétés, impôts sur le revenu... Mais la plupart des dépenses, comme les services publics et les constructions des infrastructures urbaines, est décaissée par les autorités locales, qui, face à la situation, cherchent leurs propres solutions. Tout d'abord, c'est la CPVF (captation de la plus-value foncière), le mécanisme des PFGL (plateformes de financement des gouvernements locaux), et une coalition financière locale qui contribue au gonflement de la bulle immobilière, avec une dégradation du bilan budgétaire des autorités locales.

Beijing, comme le centre politique, un des principaux centres économiques, et le pôle initial de l'agglomération de Beijing-Tianjin, depuis 2000, l'année de la fin des logements attribués pour des raisons sociales, a connu un surinvestissement très élevé au sein du secteur immobilier. Pendant les années 1992-2002, le marché immobilier de Beijing est stable, et il n'y avait pas d'augmentation évidente des prix du logement. Après la fin des logements attribués pour des raisons sociales en 1998 (par la décision de « l'Approfondissement de la réforme du système d'habitation et accélération de la construction de logements » du Conseil d'Affaires d'Etat), le foncier de Beijing est progressivement en surchauffe. En 2001, la Comité Olympique a décidé que Beijing serait la ville pour les Jeux Olympiques de 2008. Depuis là, d'énormes infrastructures ont démarré à Beijing, qui offre un très grand nombre de postes de travail, et une

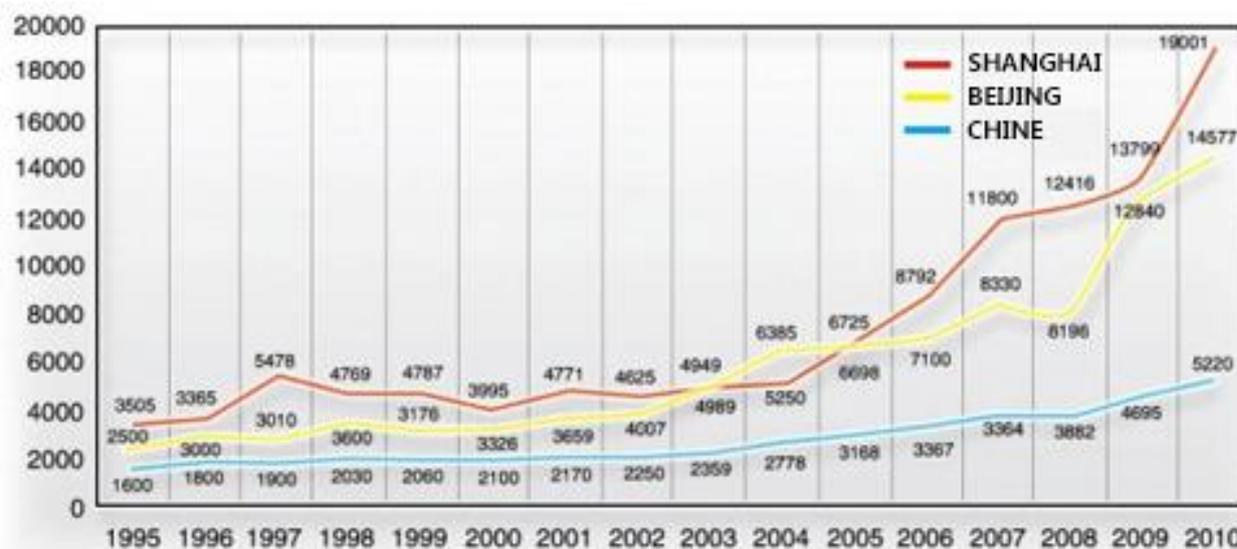
très large attractivité de ressources économiques. Par l'incitation des Jeux Olympiques et les spéculations, depuis la fin de l'année 2008, le prix du logement de la mégapole a décollé à un rythme très élevé chaque année.

Graphique 24 : Evolution des prix du logement à Beijing (en m²)



Source : Center for Data Science, Beijing University of Posts and Telecommunications.

Beijing, la plus grande mégapole du nord, est une des quatre grandes villes au premier rang pour le prix de logement (Shanghai, Guangzhou et Shenzhen pour les trois autres villes). Après Shanghai, le centre mégapopolitain de Chine, Beijing est toujours le deuxième acteur sur le marché immobilier par les prix du logement (sauf pendant les années 2003-2005). Il y a toujours une disparité entre les mégapoles au premier rang et le prix moyen pour la totalité de la Chine. Après 2005, la disparité entre les deux a augmenté chaque année.

Graphique 25 : Prix moyens des logements en Chine (en m²)

Source : Center for Data Science, Beijing University of Posts and Telecommunications.

4. Le dynamisme du secteur tertiaire

En économie, Beijing est une des villes les plus développées de Chine, avec un secteur tertiaire comptant pour 73,2% de son produit intérieur brut. Shanghai est souvent considérée comme le centre économique de la Chine, mais de nombreuses entreprises ont établi leur siège à Beijing. Puisque Beijing est un centre de gravité, le centre politique, culturel et éducatif de la Chine, ainsi que le siège de 100 parmi les 500 plus grandes sociétés chinoises (principalement des entreprises publiques), elle est sans doute l'endroit idéal pour se tenir informé des dernières mesures politiques ou économiques, pour obtenir les approbations réglementaires et pour se construire un réseau influent. En effet, Beijing compte également 41 des 500 grandes entreprises multinationales.

La part du secteur tertiaire à Beijing est la plus élevée de Chine. En 2010, la taille du secteur tertiaire a atteint 900 milliards de *Yuan*, principalement grâce à la vente au détail (531 milliards de *Yuan*) et aux services financiers et informatiques. Beijing a la plus forte proportion annuelle de vente au détail de Chine, grâce à ses salaires élevés (deuxième moyenne de Chine) et aux dépenses des voyageurs (1ère ville de Chine). La finance est l'une des industries les plus importantes. Tous les principaux organismes de réglementation, en particulier la Banque Populaire de Chine, le CSRC (China Securities Regulatory Commission), la CRBC (China

Banking Regulatory Commission), le CRIA (China Insurance Regulatory Commission), le SAFE (State Administration of Foreign Exchange) et le SASAC (State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council) sont tous situés à l'intérieur ou à proximité de la zone de la *Financial Street* (rue Jinrong). Depuis la fin de l'année 2007, il y a 751 organisations financières qui génèrent 128,6 milliards de *Yuan*, 11,6% du chiffre d'affaires de l'industrie financière totale de l'ensemble du pays. Elles représentent 13,8% du PIB de Beijing, le pourcentage le plus élevé de n'importe quelle ville chinoise (Wu et Zhuang, 2003).

Le secteur primaire a presque disparu et Beijing est très dépendant des provinces voisines, notamment celle du Hebei pour l'approvisionnement alimentaire. En 2010, son secteur secondaire contribuait au PIB à hauteur de 274 milliards de *Yuan*, principalement grâce aux productions de haute technologie telles que les équipements de télécommunication, l'électronique et les automobiles. Après le déplacement de ses industries métallurgiques –fer et acier- (Shougang Group) dans le Hebei en 2008, Beijing est devenu la deuxième meilleure région de Chine en termes d'efficacité énergétique.

Soutenue par les meilleures institutions universitaires (l'Université de Tsinghua notamment) et de recherche basées à Beijing, la zone de Zhongguancun (Z-Park) est considérée comme la Silicon Valley de la Chine, une zone high-tech où les entrepreneurs prospèrent. La zone est également très prisée par les fonds d'investissement. En fait, Zhongguancun est déjà devenue la « Silicon Valley bis » en termes d'introductions high-tech en bourse. Par exemple, en 2009, 23 sociétés high-tech basées à Zhongguancun sont devenues publiques contre une seule pour la Silicon Valley. Par ailleurs, Zhongguancun a depuis lancé 35 nouvelles introductions en bourse et la tendance devrait se poursuivre dans les années à venir.

Au cours des dix dernières années, la population urbaine de Beijing a augmenté à un taux annuel de 2,7%, soit quatre fois plus que la moyenne nationale. Cette population est à la recherche de revenus plus élevés, d'une meilleure éducation ou d'une vie urbaine moderne. La population est proche de la capacité maximum de la ville. Beijing possède déjà les pires embouteillages et les prix de l'immobilier les plus élevés du pays (avec un prix moyen au centre-ville autour de

30 000 *Yuan* au m² en 2009). C'est pourquoi Beijing cherche à soulager sa congestion en décentralisant des institutions gouvernementales et en réduisant certaines activités économiques tout en contenant la croissance démographique.

En conclusion, Beijing lieu de prédilection pour les sociétés high-tech et financières, est victime de sa croissance et va étendre sa juridiction. Comme solution à long terme, Beijing prévoit de créer une capitale mégapole, qui intégrerait Beijing, Tianjin et la province du Hebei en tant que Zone de Coopération Economique similaire à ce qui se fait déjà dans deux autres deltas (celui du Yangtsé et Pearl River). Comme Tianjin et Beijing sont déjà liés par un train, Beijing va étendre son métro de 1 100 km (une longueur similaire à toutes les lignes du métro new-yorkais) pour couvrir les parties orientale et méridionale de la province du Hebei. De ce fait la nouvelle agglomération à la mode va être créée avec de nouvelles opportunités à saisir pour les investisseurs et les commerçants mais aussi pour toutes les industries. Mais alors quelle est la position de sa ville voisine – Tianjin ?

b. Tianjin, le nouveau pôle de compétitivité

Tianjin est l'une des premières villes chinoises à avoir accès à la civilisation occidentale moderne. Port ouvert au commerce international depuis 1860 et pionner dans l'ouverture sur l'extérieur du nord de la Chine, elle est la première ville chinoise à s'engager dans la modernisation de nombreux domaines tels que l'armée, le transport ferroviaire, la communication par le télégramme et le téléphone, l'exploitation minière, l'éducation, l'établissement de la loi etc., de sorte qu'elle était alors la deuxième plus grande ville industrielle chinoise et le plus grand centre commercial et financier de la Chine du nord. Après la fondation de la République Populaire de Chine, Tianjin est devenue une municipalité relevant directement du gouvernement central. Néanmoins, bien qu'elle ait fait partie des premières villes côtières ouvertes au commerce international depuis la transition économique en 1978, Tianjin n'a pas réellement bénéficié des avantages de la politique d'ouverture. Aucune ZES n'est inaugurée dans cette ville avant 2000, elle reste le foyer du mouvement dit de *l'auto-renforcement* (*The Self-Strengthening Mouvement*), et ne se trouve plus à l'avant-garde du développement de la Chine moderne.

Cette situation a été changée à l'avènement du nouveau siècle où la Nouvelle Zone littorale Binhai de Tianjin est intégrée dans la stratégie de développement national en faveur de l'agglomération de Beijing-Tianjin. Afin de bien saisir cette opportunité historique, Tianjin a utilisé à plein les politiques avantageuses appliquées dans les zones pilotes et a accéléré son processus de transformation en port international et leader économique de la région de Beijing-Tianjin, après le delta Pearl River et le delta du Yangtsé.

Figure 13 : Position géographique de Tianjin



Source : Bureau de l'Information de la Municipalité de Tianjin, 2013.

1. Les avantages géographiques

Baigné à l'est par l'océan Pacifique, situé au nord-est sur la grande plaine de la Chine du nord, et traversé par plusieurs fleuves et rivières, Tianjin est depuis les temps anciens la porte d'entrée pour Beijing. Grâce à sa position géographique et ses conditions de transport avantageuses, elle devient le point de départ oriental du pont terrestre eurasiatique, relie l'intérieur et l'extérieur de la Chine, le nord et le sud, l'est et l'ouest, et sert d'accès à la mer aux pays voisins enclavés.

Située au carrefour de la région économique du Golfe de la mer Bohai et de la mégalopolisation de Beijing-Tianjin, se trouve l'une des trois zones côtières chinoises les plus dynamiques : celle de la baie de Bohai. Adossée aux régions du nord, du nord-est et du nord-ouest de la Chine,

Tianjin possède un vaste marché dans son arrière-pays. Tournant vers l'Asie du nord-est et du cercle économique Asie-Pacifique qui émerge de façon spectaculaire, Tianjin joue un rôle important dans la participation de la Chine à l'intégration économique régionale et à la mondialisation.

Les avantages géographiques de Tianjin sont d'autant plus forts que l'Etat a intégré l'exploitation et l'ouverture de la Nouvelle Zone Binhai dans sa stratégie de développement national. La ville est devenue leader et moteur du développement régional de Beijing-Tianjin, tant sa vitalité et sa compétitivité sont stimulées par cette politique. Dans le *Livre bleu sur la compétitivité des villes chinoises en 2012* publié par l'Académie Chinoise des Sciences Sociales, Tianjin est classée en tête en termes d'avantage géographique. Selon un rapport publié par le département d'information du journal anglais *The Economist*, Tianjin s'est hissée à la première place parmi 120 grandes villes du monde pour sa compétitivité économique.

Le port de Tianjin est le plus grand port artificiel en eaux profondes du monde, et fait partie des ports chinois les mieux équipés et les plus performants. Il s'est hissé à la 4ème place mondiale en termes de volume de manutention de marchandises, atteignant en 2012 les 477 millions de tonnes. Ayant établi des liens commerciaux avec environ 500 ports dans 180 pays différents, il possède un réseau de navigation couvrant presque tous les grands ports du monde. Le port de Tianjin est devenu le plus grand centre des services de transport maritime à l'échelle nationale et la plus grande escale internationale pour les conteneurs dans le nord de la Chine. L'aéroport international de Tianjin Binhai est l'un des aéroports internationaux modernes chinois, il a absorbé 8,14 millions passagers en 2012, soit une augmentation de 7,8% par rapport à l'année 2011. Les travaux du deuxième agrandissement de l'aéroport ont permis au terminal 2 d'entrer en service à partir de 2014. Un réseau de transport articulé autour des grands axes constitués par des autoroutes s'est établi, ayant comme axes accessoires les routes nationales et provinciales, et des réseaux complémentaires formés par les routes rurales.

La Gare de Tianjin et la Gare de l'Ouest de Tianjin constituent les pivots d'un grand réseau de transports de différentes formes, composé par les chemins de fer pour les trains à vitesse normale, les trains à grande vitesse, et d'autres moyens de transport sur rail. Pendant la période

de la mise en œuvre du Douzième Plan Quinquennal (2011-2015), plusieurs projets de construction en matière de transport ferroviaire sont réalisés, dont la ligne ferroviaire reliant le district Xiqing et Dagang (Xinan Huanxian), celle qui relie Tianjin Nangang au réseau ferroviaire national, et celle qui dessert le port de Tianjin (Jingang Sanxian). Tianjin est alors pourvu d'une longueur totale de 1300 kilomètres de chemins de fer et devient le pivot du réseau ferroviaire du nord de la Chine. Le réseau de transport sur rail a connu un développement particulièrement rapide à Tianjin (Li et Chen, 2009).

2. La nouvelle ZES : le district littoral de Binhai

Située à la côte orientale de Tianjin, la nouvelle zone littorale Binhai est un nouveau pôle de croissance économique de la Chine après la zone économique spéciale de Shenzhen et la nouvelle zone Pudong de Shanghai et joue un rôle important dans le développement économique de la région du golfe de la mer Bohai et celui du centre et de l'ouest de la Chine par des effets d'entraînement, et contribue ainsi au rééquilibrage territorial du développement national. En tant que terrain d'essai des mesures de réforme intégrée nationale, la zone est également chargée d'une mission importante qui est de fournir de l'expérience dans la mise en œuvre de la réforme et de l'ouverture au reste du pays.

Généralisant plus de 55% de la croissance économique de la municipalité de Tianjin, la nouvelle zone littorale Binhai est devenue le plus grand moteur de l'économie de la ville. En 2012, le PIB de la zone est de 720 milliards de *Yuan*, soit une augmentation de 20,1% par rapport à l'année précédente. La zone insiste sur le moteur du secteur de fabrication, développe en même temps le secteur des services modernes et l'agriculture urbaine pour réaliser un développement durable et harmonieux de ces trois secteurs (Chen et Lu, 2008). En 2013, l'alignement du secteur de fabrication des navires de grand tonnage du port de Tianjin sur le niveau mondial s'est confirmé par la mise à flot d'un cargo de 180 000 tonnes commandé par un acheteur français. Binhai offre un excellent climat d'accueil aux investissements. Pendant 15 années consécutives, la zone de développement économique et technologique de Tianjin, située à Binhai, s'est classée à la première place nationale en termes de qualité de l'environnement et d'investissement. La Zone de Hautes et Nouvelles Technologies de Binhai, l'un des quatre

premiers parcs scientifiques pilotes, se hisse également en tête de la liste pour son climat propice à l'investissement.

L'industrie aéronautique et aérospatiale est en train de se structurer autour de la fabrication et de l'innovation des avions à grande portée, des hélicoptères, des drones, des fusées porteuses, des satellites de communication et des équipements destinés aux stations spatiales, faisant de Tianjin le futur centre de l'industrie aéronautique et aérospatiale au niveau mondial. Jusqu'à fin septembre 2013, plus de 140 Airbus A320 sont sortis de la ligne d'assemblage de Tianjin. L'agglomération à Binhai de nombreuses sociétés spécialisées dans le secteur de l'électricité éolienne a transformé la zone en l'un des plus grands centres de fabrication d'équipements à usage de production d'énergie éolienne. Le secteur des services modernes a émergé de façon spectaculaire, regroupant 10 clusters économiques de services dans la zone.

3. La forte croissance économique

Ayant mis en valeur le rôle de moteur de la Nouvelle Zone Littorale Binhai et multiplié sans cesse des coopérations inter-régionales, Tianjin devient de plus en plus influente dans le redressement économique de la région du golfe de Bohai et le rééquilibrage du développement national. En profitant des politiques préférentielles, Tianjin poursuit activement la réforme du système financier et accélère l'établissement d'un système de services financiers modernes adapté à son rôle de centre économique du nord de la Chine, si bien que pendant cinq ans le secteur financier connaît le développement le plus rapide parmi toutes les branches économiques. En tant que la première ville à avoir des sociétés d'affacturage, Tianjin accueille aujourd'hui 80% de ce type de sociétés existant en Chine.

En 2012, Tianjin n'a cessé de poursuivre l'optimisation de sa structure industrielle et de faire converger tous ses efforts pour développer un système industriel moderne marqué par la haute intensité technologique, le respect de l'environnement et la forte valeur ajoutée. Sa production industrielle s'est augmentée de 13,4%, une hausse importante dont 90% a été tirée par ses huit secteurs phares, dont l'aéronautique et l'aérospatial, la pétrochimie, et la fabrication d'équipements, qui sont des moteurs puissants de l'économie locale. Pendant la première moitié

de l'année 2013, le PIB municipal s'est affiché à 657 milliards de *Yuan*, soit une augmentation de 12,5% par rapport à la même période l'année précédente (BNS, 2014).

Située aussi dans la zone économique de la mer Bohai, la ville de Tianjin est aussi un centre financier important du nord de la Chine. Au 21^{ème} siècle, la zone économique de la mer Bohai constitue le troisième pôle de croissance économique du pays, alors que la nouvelle zone Binhai de Tianjin est considérée comme la perle la plus éblouissante de ce pôle. Tianjin a lancé l'idée d'établir d'ici 10 ans un système de services financiers et une base d'innovations financières correspondant aux caractères de la zone économique du nord. Les projets de construction du centre financier de Tianjin sont grandioses, mais certains se demandent si la Chine a suffisamment de ressources financières et de personnel pour soutenir plusieurs centres financiers. Le centre financier de Hong Kong est plus internationalisé et plus ouvert, il sert l'ensemble de l'économie asiatique. Avec le soutien du delta Pearl River, il se développera plus rapidement. Comme centre économique, Shanghai offre un environnement favorable au développement financier grâce à ses avantages en informations et en personnel. Pour Beijing, à l'aide de son statut de capitale, elle jouit de riches ressources financières provenant du gouvernement. Quant à Tianjin, en s'appuyant sur la zone économique de la mer Bohai, elle ne peut devenir qu'un centre financier régional et se compléter avec Beijing. Mais est-ce que les relations entre ces deux villes sont complémentaires plutôt que concurrentes ?

B. Les échecs successifs de la coopération régionale de Beijing-Tianjin

La rivalité du secteur financier entre Beijing et Tianjin n'est qu'une petite partie émergée de l'iceberg dans leur longue histoire de désaccords. Dans les paragraphes précédents, nous avons bien marqué les points forts de ces deux grandes villes de la région. Mais en même temps, nous voyons également que les deux villes n'ont pas de projet de développement en commun bien que leur position géographique soit si proche et le déplacement inter-cités soit si facile et si rapide (environ 30 minutes en TGV). En réalité, la relation entre ces deux villes n'est pas tellement harmonieuse. Selon Wang (2010), Beijing n'a jamais été très motivée pour coopérer

avec Tianjin pour monter de grands projets de développement commercial. Par exemple, bien que Tianjin soit désignée par le gouvernement central comme Pôle de croissance économique du Nord depuis 2006, son potentiel du port maritime international n'a pas été suffisamment exploité. Beijing a même choisi une autre ville-port, Tangshan, qui se situe plus loin pour le débarquement des marchandises. Une mauvaise spécialisation entre les deux villes a produit trop de concurrence au détriment du développement économique de cette région.

Les phénomènes de paupérisation de certaines zones rurales dans le delta Beijing-Tianjin et les impacts environnementaux de la mégalopolisation sont beaucoup plus graves que ceux dans les deux autres deltas (Xiaolin et Junying, 2009). Il existe actuellement dans cette région environ 2,72 millions d'habitants qui vivent sous le seuil de pauvreté selon le critère défini par le gouvernement chinois. La pollution de l'atmosphère y est plus grave que dans le reste de la Chine continentale. Ce sont sans doute les résultats contre-productifs des dynamiques économiques et spatiales liées à l'agglomération. La mégalopolisation n'ayant pas échappé aux phénomènes de pauvreté, de ségrégation sociale, d'institutionnalisation incomplète du territoire, etc. devient, alors, un terrain de mise en œuvre des politiques publiques.

Sur le plan politique, le programme de coopération régionale du 12e Plan Quinquennal, ayant pour objectif de promouvoir le développement de l'intégration économique régionale des trois deltas, est soumis pour approbation au Conseil d'Etat. Mais la mise au point de collaborations plus concrètes comme la restructuration industrielle et la spécialisation sectorielle est difficile à être réalisées. « Il n'y pas de coopération en profondeur, tous les projets sont sur papier. Si les villes de cette région ne peuvent pas développer leur propre avantage concurrentiel spécifique en faveur de l'intégration des ressources et la spécialisation sectorielle, elles vont tomber dans un piège de concurrence désordonnée. » (Chen, Jia et Lau, 2008).

En regardant en arrière dans l'histoire, la coopération de Beijing-Tianjin a traversé une longue route depuis plus de 30 ans. Le Plan de la construction Beijing en 1982 avait déjà proposé le concept de « région métropolitaine » et a ouvert un prélude à la coopération de la région de Beijing-Tianjin. En 1988, Beijing a lancé le programme de coopération économique régionale (Aire urbaine de Beijing) qui inclut les grandes villes de Hebei comme Baoding, Langfang,

Tangshan, Qinhuangdao, Zhangjiakou, Chengde. Mais au début des années 1990, ce projet est rentré dans sa coquille. Depuis lors, en raison de l'absence d'organes de coordination, la concurrence intra-régionale est devenue de plus en plus désordonnée et intensive. L'environnement écologique a été gravement endommagé et les tempêtes de sable sont aujourd'hui très fréquentes dans cette région.

En 1996, pour relancer la coopération de la région, Beijing a reproposé l'idée similaire du « cercle de capitale économique ». Mais cette stratégie de développement n'a pas eu de bons retours. La province Hebei a même proposé sa propre stratégie d'ouverture économique. Huit ans après, en 2004, la *National Development and Reform Commission* a organisé un séminaire pour définir une stratégie de développement économique régional. Les municipalités participantes ont atteint le fameux « Consensus de Langfang ». Par contre, en juin de la même année, le Ministère du Commerce et les municipalités de Beijing, Tianjin, Hebei, Shanxi, la Mongolie intérieure, le Shandong, Liaoning ont décidé de signer l'accord de Bohai pour créer une autre zone de coopération économique régionale - la zone de la mer de Bohai. Dans les médias officiels chinois, le consensus Langfang et l'accord de coopération régionale de Bohai sont « une étape importante dans le processus de collaboration pour la région de Beijing-Tianjin ». Mais en réalité, les principales grandes villes de la région qui se sont vues confié une double mission, ont *de facto* du mal de se spécialiser au niveau sectoriel selon leurs propres avantages concurrentiels.

Enfin, pour ne pas répéter l'échec du « cercle capitale économique » dans les années 1990, le programme du développement régional de Beijing-Tianjin est écrit dans le 11^{ème} Plan Quinquennal en 2006 et la *National Development and Reform Commission* a commencé à compiler la planification des agglomérations dans cette région. A partir de cette année, Beijing et Tianjin ont finalement décidé d'organiser une conférence annuelle à Langfang en faveur de la coopération régionale de Beijing-Tianjin. Malgré tous ces efforts, jusqu'à présent, il n'y pas de projet industriel coopératif entre Beijing et Tianjin. Au total, l'intégration régionale de Beijing-Tianjin n'est pas fondée sur une spécialisation du système productif des grandes villes concernées. La volonté politique n'a pas réussi à garantir le succès d'une coopération économique. Le progrès de la coopération intra-régionale est tellement difficile que Tianjin et

plusieurs villes de Hebei sont beaucoup plus actives à participer au programme du développement économique de la zone de la mer de Bohai. Pour mieux comprendre la raison pour laquelle la coopération économique régionale de Beijing-Tianjin est tellement difficile à mettre en place, nous chercherons à étudier le modèle spécifique de mégalopolisation dans cette région dans la section suivante.

III. La mégalopolisation de Beijing-Tianjin, résultat de processus d’alliance des réseaux et de dynamiques de polycentralité

Avant l’apparition du delta Beijing-Tianjin, Beijing et les villes satellites des alentours reliées en réseau constituent le seul pôle d’agglomération au nord de la Chine. Dans cette période-là, les espaces mégalopolitains avaient des caractéristiques rurales fortes avec des densités humaines en continu et établissaient des liens entre les bourgs et entre les villes périphériques et les villes satellites et les grandes villes centrales. En outre et très souvent, les territoires sont marqués par des infrastructures physiques lourdes. La mégalopolisation s’accomplit, alors, selon des processus de densifications économiques, sociales et humaines dans les aires ou régions mégalopolitaines. Le système spatial d’une ville chinoise est très souvent constitué d’une ville principale et d’espaces périurbains en prolongement, les « villes nouvelles en villes », selon la terminologie anglo-saxonne et en discontinuité des villes périphériques ou villes nouvelles. A cette planification d’agglomération, viendraient s’adjoindre, en continuité territoriale, des couloirs d’urbanisation à forte densité de population. C’est dans la discontinuité spatiale que les activités agricoles ou industrielles s’implanteraient et auraient pour objectifs de satisfaire les besoins des grandes villes centrales et des aires urbaines. Dans ce modèle de mégalopolisation, Beijing était sans doute le seul bénéficiaire dans la zone de Beijing-Tianjin.

En Chine, presque toutes les zones régionales intégrées sont nées pour constituer des espaces privilégiés pour des actions volontaristes des États en vue de favoriser la convergence structurelle des villes ou des provinces voisines (politique industrielle et technologique, transferts financiers, investissements directs étrangers dans les secteurs créateurs d’externalités...). Ce type d’actions peut être de nature à favoriser l’intégration régionale des

zones moins développées (zones périphériques des villes économiquement plus développées) dans le cadre du nouveau principe de division du travail et de spécialisation du système productif. En d'autres termes, il est souhaitable que des flux régionalisés entre des villes appartenant au delta Beijing-Tianjin puissent s'étendre à des villes périphériques moins développées et afficher des dotations factorielles différentes.

Néanmoins, les secteurs d'activités ne sont pas tous impliqués avec la même intensité dans une spécification du système productif fondée sur les compétences spécifiques. Par exemple, la province Hebei qui pourrait intégrer le delta Beijing-Tianjin trouverait alors une voie d'insertion régionale sur la base de ses avantages comparatifs. L'environnement propice créé par l'intégration régionale pourrait freiner le processus de divergence cumulative. En outre, l'intégration des villes de cette zone n'est pas seulement liée au volontarisme politique. Certaines villes répondent mieux que d'autres aux nouvelles conditions requises pour appartenir à une zone régionale développée, pour attirer les investissements directs, car disposant d'un stock de ressources cognitives exploitable plus facilement.

A. La mégalopolisation de Beijing, diversité et services de distribution renforçant le statut de centre culturel et politique

L'agglomération de Beijing a connu depuis les années 1980, un renforcement des politiques favorisant la mégalopolisation. Ainsi, les différents moyens institutionnels se sont succédé comme en particulier, pendant ces vingt dernières années, la planification de l'urbanisation de Beijing à l'échelle du delta Beijing-Tianjin élaboré et prescrit par l'Etat. En outre, l'agglomération de Beijing constitue avant tout, selon Liang et Xie (2009), un centre culturel et politique. L'aire urbaine de Beijing concentre les pouvoirs politiques et financiers, rassemble les bureaux administratifs importants, les fonctions stratégiques de recherche, de culture, de communication, de centre d'affaires, etc. Des *hubs* de connaissance se combinent à des *hubs* de transport et structurent l'espace mégalopolitain de Beijing.

La situation privilégiée de la mégapole de Beijing est le résultat de l'histoire, de la tradition dynastique chinoise mais aussi du déséquilibre urbain chinois. Beijing et son aire urbaine ne

peuvent être comparées à aucune autre ville ou grande ville chinoise. La taille, les activités, la concentration, etc. sont hors échelle. Il s'agit, alors, d'étudier l'aire urbaine de Beijing dans ses logiques internes. Afin d'illustrer les spécificités de la mégalopolisation de Beijing, les dimensions économiques, sociales et démographiques seront présentées et étudiées. Les caractéristiques économiques (le poids important du secteur tertiaire) semblent marquer le statut de cette mégalopole.

a. Les grands équilibres spatiaux dépendent des espaces de spécialisation économique

Afin de rendre compte des évolutions de la mégalopole de Beijing, la période de l'étude s'étend de 1990 aux années 2000. Ces trente dernières années ont été marquées par des logiques nouvelles mais aussi par le renforcement des processus déjà perçus. La restructuration des entreprises publiques des années 1990 a non seulement réservé à Beijing des branches de pointe (électronique-informatique, automobile, pharmaceutique), mais également des fonctions les plus nobles, incorporant un plus fort taux d'encadrement, alors que la fabrication et les emplois ouvriers étaient largement réorganisés. Entre 1995 et 2005, Beijing a capté une grande partie du solde net des créations d'emplois du nord de la Chine, les effectifs de cadres et des professions intellectuelles supérieures y ont fortement augmenté grâce à plusieurs des meilleures universités chinoises qui se localisent à Beijing. Le P.I.B. par habitant y est deux fois supérieur à la moyenne nationale. Dans les années 2000, la croissance de l'emploi et de la productivité du travail y a été l'une des plus fortes en moyenne parmi les autres villes chinoises de plus de 500 000 habitants.

En 1996, la structure spatiale des activités économiques de Beijing a évolué, dans le sens d'un renforcement centre-périphérie. L'idée du « cercle capitale économique » a été créée. Ce renforcement s'est accompagné d'un phénomène de spécialisation du centre dans les activités de la finance, des industries traditionnelles liées au tourisme, la communication, l'édition, la presse... Il s'est produit, ainsi, une homogénéisation accrue des arrondissements centraux. A l'échelle du cercle de capitale économique, la logistique et le transport, soit les activités liées

aux infrastructures, gagnent en spécialisation et tendent vers une intégration plus forte.

Les zones du centre combinent, dorénavant, les activités traditionnelles touristiques à l'échelle nationale et asiatique avec des secteurs comme le commerce. Les zones de Wangfujing et Xidan sont les principaux quartiers commerçants. Zhongguancun, surnommée la « Silicon Valley de la Chine », continue d'être un centre important dans l'électronique et les industries liées à l'informatique, ainsi que la recherche pharmaceutique. Yizhuang, située au sud-est de la zone urbaine, devient un nouveau centre dans le secteur pharmaceutique, les technologies de l'information et de l'ingénierie des matériaux. Shijingshan, sur la périphérie ouest de la ville, est parmi les principales zones industrielles. Les parcs industriels incluent le parc scientifique Zhongguancun, la zone de développement économique Yongle, la zone de développement économique et technologique de Beijing et la zone industrielle de l'aéroport de Tianzhu. Les activités centrales liées à la finance, à la presse ou à la mode, se renforcent également. La rue financière de Beijing, dans les quartiers Fuxingmen et Fuchengmen, est un centre financier important. Tous les médias et les presses officiels comme CCTV, Xinhua et People Daily se situent au centre-ville.

Durant toutes les années 1990, la structure économique centrale, tout en se renforçant, se diffuse et les spécialisations sont moins grandes. La tendance est, à partir des années 1990, à une spécialisation générale de l'aire urbaine de Beijing dans le service et surtout dans l'intermédiation aux entreprises. Beijing et son agglomération vont, dès lors, apparaître comme un territoire du tertiaire supérieur dévolu, en premier lieu, au fonctionnement des entreprises, soit le développement de l'économie d'urbanisation. Le phénomène de périurbanisation renforce les logiques de services qui sont, alors, tant à destination des entreprises que des populations. L'effacement de l'agriculture et l'accroissement des commerces de détail alimentaire, hôtels, restaurants, services marchands aux particuliers, etc. reflètent cette évolution. Enfin, l'industrie a, en 20 ans, fortement diminué, perdant une grande partie de sa contribution au PIB de Beijing. Le secteur industriel s'est, par contre, diversifié dans les zones où il était présent et déjà inscrit dans ce processus pendant et après la restructuration des entreprises publiques. Les logiques de migrations alternantes sortent renforcées de l'évolution des processus mégapolitains de Beijing. La mégalopole apparaît, dès lors, comme un territoire

de mise en contact pour des consommateurs ou acteurs économiques, à la recherche d'une offre diverse et d'un meilleur rapport qualité-prix-service.

b. La mégalopole de Beijing définie comme un ensemble multipolaire d'intermédiation des services

La nouvelle tendance d'intermédiation et de spécialisation, pour certains auteurs comme Lévy (1993), montre la fin de la centralisation. Selon lui, « les nouvelles formes d'urbanisation se révèlent incapables de produire une centralité forte à l'échelle de l'agglomération. Du coup, la pression sur le centre ancien se renforce... dans ce contexte... le monocentrisme est condamné à perdurer et à s'adapter ». Pourtant, la forte concentration politique et économique renforce les logiques de la centralité de Beijing. En effet, les pôles de spécialisation à Beijing ne constituent pas les éléments déterminants de l'économie de l'aire mégalopolitaine de Beijing même s'il note l'importance des transports en particulier au nord. Il insiste, plutôt, sur l'intermédiation ou distribution comme élément structurant.

Au total, la mégalopole de Beijing tendrait vers un modèle de monocentrisme et vers un basculement favorable au périurbain avec des effets de dispersion en particulier des grandes fonctions de services comme les universités ou les hôpitaux. Il y apparaîtrait, alors, une concurrence entre les fonctions et non plus une hiérarchisation. Les polarisations sont, donc, sélectives. Il y aurait glissement du centre de gravité du centre d'affaires depuis Beijing nord vers Beijing sud. Ainsi, la multipolarité sort renforcée et se retrouve partout. En Chine, seule Beijing possède une centralité s'imposant grâce à son statut politique. La densité devient un enjeu essentiel car elle renvoie, dès lors, à l'attrait pour le territoire et à la question de la suprématie spatiale, sur les plans économiques et politiques, qui jouent un rôle essentiel dans la construction de l'architecture urbaine nationale et internationale. Les priorités de la mégalopolisation de Beijing tendent vers la valorisation de la densité et vers l'articulation des espaces centraux et périphériques entre eux.

c. Beijing dans le delta Beijing-Tianjin, une mégalopolisation partagée pour une économie de distribution et d'intermédiation

Depuis 2006 l'intégration régionale de Beijing-Tianjin a favorisé un modèle qui inscrit, dans cette région, la fin de la monocentralité à l'échelle de la mégalopolisation. C'est le commencement de la mégalopolisation partagée. Autrement dit, des types de centralité sont répartis sur l'ensemble du territoire mégalopolitain de Beijing-Tianjin. Toutes les parties de l'espace de cette zone doivent être dotées d'un accès à l'urbanité. L'ensemble des habitants doit, donc, avoir le choix de la densité, de l'échange, des services, des loisirs et de l'activité. Mais toutes les villes-centres ne possèdent pas forcément toutes les fonctions. Il y a diversité des fonctions mais aussi de l'offre spatiale et sociale. Les interrelations entre les centres sont assurées par les infrastructures qui restent, encore, à dominante routière même si les autres modes de transports existent et sont utilisés.

L'intermédiation des services tant pour les entreprises que pour les particuliers, élément caractéristique de la mégalopolisation de Beijing doit associer l'importance des enjeux d'équilibre dans cette région. Cela permet, également, de sortir de la question de la centralité puisque la spécificité de la Région Ile-de-France est, justement, son haut degré d'intégration et de spécialisation dans les services entre acteurs économiques ou privés.

En résumé, la mégalopolisation de Beijing reste marquée par la ville-centre qui, pourtant, regroupe aujourd'hui plus de 22 millions d'habitants. Les pôles majeurs gravitent, de plus, autour des activités de transports, en particulier pour le nord de l'aire mégalopolitaine proche de Tangshan.

Par conséquent, Beijing et les villes qui l'entourent s'inscrivent de façon originale dans le processus de régionalisation économique. En outre, en plus des IDE et de la haute technologie sur lesquels s'appuient la plupart des villes littorales économiquement plus développées, l'aire mégalopolitaine de Beijing a créé un pôle de services et d'intermédiation ou de distribution de premier rang. C'est une offre sophistiquée de services s'appuyant sur un tissu économique et d'équipements publics divers et complémentaires. Les spécificités chinoises de la fabrication

électronique-informatique, du tourisme et des activités de services aux consommateurs ont favorisé cette évolution et l'inscription de Beijing et de sa région dans une mégalopolisation partagée où l'accès au territoire devient aussi important que la qualité des services trouvés sur cette zone. Mais en même temps, le statut de ville centre de distribution peut également devenir un frein au développement. Le système productif de Beijing risque de sortir affaibli d'une trop forte spécialisation dans l'intermédiation et la distribution.

En tout cas, après l'inauguration du delta Beijing-Tianjin, l'aire mégalopolitaine de Beijing se situe face à une concurrence de « mégalopoles de proximité » avec l'existence de la conurbation Tianjin et Tangshan. Beijing semble conserver un avantage comparatif dans cette hiérarchie des villes du nord de la Chine bien que l'intégration régionale de Beijing-Tianjin puisse être un atout de poids pour la mégalopole de Tianjin. Beijing, grâce au transport aérien international mais aussi aux Trains à Grande Vitesse nationaux devient dans cette architecture en construction au cœur d'un « espace captif » de cette zone. Cela peut jouer soit de façon complémentaire, soit de façon concurrente. Les dynamiques mégalopolitaines tendent à la fois vers des secteurs de hautes technologies et de transferts de savoirs, porteurs de plus-values mais aussi vers des logiques de redistribution, déjà caractéristiques du modèle de la mégalopolisation de Beijing.

B. Tianjin, une opportunité de mettre en place un polycentrisme équilibré dans le delta Beijing-Tianjin

Dans la planification de l'intégration régionale de Beijing-Tianjin, l'aménagement urbain de Tianjin est à un tournant. Une des expressions de ce changement est la prise en compte, avec l'Approbation du Conseil d'Etat sur le plan du développement de Tianjin (2005-2020), de la mégalopolisation pour développer l'ensemble du delta Beijing-Tianjin. Le constat général est l'existence de réalités spatiales qui doivent tenir compte des mobilités croissantes dans cette zone toujours plus diverse. Parallèlement aux logiques constantes de concentration spatiale notamment dans l'aire urbaine de Beijing, se sont également produits, de façon de plus en plus spectaculaire, des phénomènes d'étalement urbain des autres villes de la région, notamment à

Tianjin.

a. Le passage du modèle centralisé au schéma polycentrique

La mégalopolisation de Tianjin apparaît proche des modèles de polarisation dans les deux autres deltas chinois. Les réseaux sont au cœur des processus en cours. Le tertiaire supérieur et les activités donnent des atouts certains aux ensembles urbains à « fort maillage intellectuel (université, recherche...) ». Elle insiste, ainsi, sur le rôle essentiel joué par les villes littorales chinoises. Depuis la transition économique en 1979, les grandes villes avec leurs ZES sont considérées comme les « points d'entrée » des investisseurs étrangers et des lieux d'échanges, porteurs de plus-values et de services à haut rendement. L'attrait pour les investisseurs privés étrangers est essentiel, ce qui provoque l'attention des pouvoirs publics afin de maîtriser la mégalopolisation. Cette analyse est également faite, pour les grandes villes de deux autres deltas. La mégalopolisation a favorisé la sortie des schémas de spécialisations industriels et l'entrée dans une phase de mise en valeur des connaissances et de l'innovation portée par le secteur public mais aussi privé.

La spécificité de la mégalopolisation de Tianjin dépend, alors, non seulement de la volonté politique de l'Etat chinois, mais aussi et surtout du pouvoir d'attraction qui est constitué des ressources en travail mais aussi de la qualité de vie et des capacités d'innovation rencontrées sur les territoires. Cette fois, les participants de la mégalopolisation sont tant privés que publics. La notion de réseau est considérée comme essentielle mais se lit à l'échelle des agglomérations ou des aires urbaines et régionales. Les tentatives d'institutionnalisation des territoires pertinents au sein de la ville Tianjin se sont concrétisées de 2006 jusqu'à présent avec l'Approbation du Conseil d'Etat sur le plan du développement de Tianjin et la planification de l'aménagement et le développement durable de Tianjin. Les acteurs locaux disposent de moyens d'actions pour intervenir sur les projets publics et surtout privés d'aménagement des aires mégalopolitaines. La création de la nouvelle zone littorale Binhai et le renforcement des pouvoirs donnés aux agglomérations constituent des outils pour infléchir les orientations perceptibles dans les grandes villes régionales. Ainsi, les nouvelles lois dessinent une tentative de maîtrise opérationnelle des processus mégalopolitains de Tianjin qui échappent aux

programmateurs publics qui, depuis longtemps, semblent être partiaux pour Beijing. Il y a, dès lors, une inscription dans une démarche menant à un polycentrisme équilibré qui peut intervenir sur les dynamiques urbaines même si les moyens opérationnels restent, pour certains comme Wang (2010), incomplets ou insatisfaisants.

Ainsi, le renouveau de la planification spatiale du delta Beijing-Tianjin avec le Plan Local d'Urbanisme de Tianjin va dans le sens d'une prise en compte plus grande des dynamiques mégapolitaines, des stratégies des acteurs et des projets en cours ou à mener. Du fait de sérieux problèmes environnementaux, le développement durable est pris en considération dans les documents comme le Plan de Construction Urbaine et de Développement Durable. Mais les enjeux des mobilités avec les transports en commun restent des questions n'ayant pas trouvé de réponses adaptées. Bien que le transport collectif de masse ne soit plus la réponse adéquate aux demandes individuelles et individualisées, la construction des réseaux de métro dans la plupart des métropoles/mégapoles chinoises reste la seule solution pour la satisfaction des besoins de déplacement de la population urbaine. Les coûts d'infrastructure sont grands et ces programmes d'infrastructure ne se justifient que pour des parcours réguliers et en surcharge continue selon le budget public. Or, l'évolution de l'utilisation des transports en commun ne va pas dans ce sens.

Les processus de la mégalopolisation de Tianjin militent en faveur de l'agglomération polycentrique équilibrée de l'ensemble du delta Beijing-Tianjin. Les processus en cours tendraient, alors, vers une organisation spatiale et urbaine des savoirs, et vers la création de « pôles de compétitivité » intégrés par des réseaux, en particulier par celui des nouvelles technologies et des IDE (Chen et Lu, 2008). Les préconisations sont sans doute à la remise en cause des équilibres actuels. La ville globale centrale, Beijing, et les grandes villes régionales devraient être affectées, de façon radicale, par la mégalopolisation de Tianjin. De façon tendancielle, les grands équilibres spatiaux et sociaux vont changer pour le delta Beijing-Tianjin. Les effets de la mégalopolisation induisent, surtout, un renforcement des réseaux. Les grandes villes s'inscrivent dans des coopérations d'agglomération régionale et dans des dynamiques interrégionales concurrentielles. La mégalopolisation de Tianjin est maîtrisée par l'existence de structures institutionnelles à son échelle et par des politiques d'équité territoriale menées par le

pouvoir central. C'est la raison pour laquelle nous pouvons appeler ces dynamiques urbaines, le polycentrisme équilibré. Les ressources sont mobilisées autour des pôles de concurrence régionaux et nationaux.

Les enjeux de la mégalopolisation de Tianjin sont de faire face aux phénomènes de l'étalement spatial urbain en renforçant les interdépendances entre les unités urbaines, en recomposant les villes centres et plus largement les nouvelles aires de vie urbaine. La conciliation des impératifs énoncés est recherchée. Il s'agit de promouvoir, par les structures de participations institutionnelles, la solidarité et la cohésion sociale, la performance économique et la préservation des grands équilibres environnementaux. Mais la conception polycentrique de Beijing-Tianjin subit, en particulier pour l'agglomération Tianjin, le poids de l'abus du pouvoir politique de Beijing et de la recherche effrénée de services et équipements toujours plus nombreux dans la région voisine, c'est-à-dire la zone économique de la mer Bohai. Une autre contrainte émane de l'importance des réseaux qui induisent une attention aux intentions et aux projets des acteurs privés notamment internationaux. Le maillage provoque des taux « d'accessibilité » de l'ensemble des villes de la zone, par les acteurs privés extérieurs ou étrangers, plus grands et moins maîtrisables par les pouvoirs publics. C'est le glissement de la mégalopolisation équilibrée à la mégalopolisation multicentree (Wu et al, 2015).

b. Le passage d'un modèle polaire à un schéma multipolaire

Ainsi, le passage du modèle polaire au schéma multipolaire inscrit, pour le pouvoir de Tianjin, les districts nouveaux dans un objectif de soutien à la croissance tant en population que sur le plan économique ou social. En fournissant des logements décents et en nombre suffisant, une stabilité sociale est garantie ainsi qu'une popularité politique. Comme il s'agissait d'offrir des logements à bas prix aux populations, le modèle constructif d'immeubles de grande hauteur garantissant de fortes densités est privilégié.

De plus, un des objectifs du schéma multipolaire visait à offrir des terrains à bas prix pour l'implantation d'activités économiques. Cette ambition ne fut que partiellement atteinte. Pendant ces dix dernières années, Tianjin a voulu adopter une stratégie de développement

économique basée sur les exportations de biens issus de l'industrie manufacturière comme certaines villes du delta du Yangtsé et Pearl River. Cet objectif a été partiellement atteint grâce à la faiblesse des coûts de la main-d'œuvre locale. Les logements peu chers sous le contrôle des pouvoirs publics garantissent le maintien des salaires à des niveaux peu élevés. Ainsi les processus mégapolitains à Tianjin ont été marqués par la planification de districts nouveaux changeant la structure de l'aire urbaine, passage d'un système polaire à un modèle multipolaire. Les actions ont principalement été menées par l'autorité municipale et avaient pour ambitions d'assurer la croissance en population et économique de la grande ville-entrepôt. En tenant compte de la proximité avec Beijing, il s'agissait également pour les pouvoirs publics à Tianjin, de garantir le maintien des populations indigènes dans les nouveaux districts, d'asseoir l'autorité centrale de Beijing et de ne pas buter sur la forte segmentation des propriétés au moment de la mise en œuvre des programmes des logements. Ainsi les populations ont été déconcentrées et les conditions de vie et de logements ont été améliorées. Par contre, la déconcentration des activités économiques, en particulier celles de production, au sein de l'aire urbaine de Tianjin n'a pas été totalement réalisée. Selon la planification de l'intégration régionale de Beijing-Tianjin, la mégalopolisation à Tianjin s'inscrit, dès lors, dans des processus d'exterritorialité créant une mégalopole allant de Beijing à Tianjin. Dans ce nouveau schéma duo-centrique, à caractère politique et postérieur à la rétrocession, Beijing tient toujours la place de centre tertiaire de premier plan à l'échelle régionale voire internationale mariant actions publiques et initiatives privées. Ainsi, les conséquences spatiales et urbaines de cette distribution des activités économiques et financières sont la reconcentration sur les espaces centraux.

C. L'agglomération de Beijing-Tianjin, une mégalopolisation en recherche de lisibilité économique et de coordination politique

L'espace économique du delta Beijing-Tianjin a connu de profondes mutations au cours des trois dernières décennies. Le tourisme joue, pourtant encore, un rôle majeur dans l'économie de l'agglomération mégapolitaine de la région. A Beijing comme à Tianjin, les activités tertiaires ont supplanté le secteur secondaire. Dans le recensement de 2005, près de 63% des

emplois de l'agglomération appartenait au secteur tertiaire (dans les technologies de l'information et de la communication) alors que l'industrie tombait à moins d'un quart en dépit d'un pôle aéronautique inauguré à Tianjin et d'un secteur de production automobile à Beijing. De plus, le pôle aéronautique, pour son développement, dépend de décisions extérieures ce qui fragilise le développement économique à Tianjin. Enfin, le dernier secteur dynamique est celui des Petites et Moyennes Entreprises qui se décompose en deux types d'activités : celles qualifiées de traditionnelles comme l'industrie pharmaceutique et celles innovantes comme la fabrication-réassemblage électronique-informatique. Mais ces dernières créent peu d'emplois. L'agglomération de Beijing-Tianjin dépend donc des décisions extérieures et des emplois publics.

a. Les carences en termes de lisibilité économique

L'agglomération de Beijing-Tianjin dispose d'une trentaine de parcs d'activités économiques souvent nommés High-Tech. La plupart sont aujourd'hui aménagés dont un cinquième est réservé pour l'industrie lourde et le reste pour les industries légères et le secteur tertiaire. Mais ils ont tous souffert d'un manque de lisibilité concernant les fonctions dominantes des parcs d'activités. Les dynamiques de développement cohérentes à l'échelle de l'agglomération sont, donc, difficilement perceptibles. Les carences en termes de lisibilité sont aussi le résultat de défauts de structuration et d'organisation de l'espace mégalopolitain. Ainsi, l'évolution vers les emplois tertiaires devrait être facilitée par l'existence d'un pôle universitaire figurant parmi les plus importants de Chine mais les relations entre l'industrie et la recherche sont faibles ou tout au moins pas assez développées. Beijing et Tianjin rassemblent, pourtant, un grand nombre des meilleures universités chinoises et la plupart des centres nationaux de recherche scientifique. En outre, l'absence de contraintes physiques a entraîné l'étalement renforçant les effets de dispersion des pôles universitaires, d'emploi et de services (zones d'activités et zones commerciales).

b. Les enjeux d'intégration des pôles urbains de Beijing-Tianjin dans le grand nord-est

Le manque de cohérence et les effets de dispersion sont également perceptibles dans les processus d'intégration des territoires en limite d'un schéma directeur et de ceux situés dans les aires d'influence du Golf Bohai. La stratégie du développement aéronautique de Tianjin n'est également pas définie de façon précise bien que des relations, de plus en plus grandes, se développent (Airbus, aérospatiale, liaisons aéroportuaires et développement d'une plate-forme aéroportuaire bipolaire).

Les dessertes à l'échelle mégalopolitaine sont également au cœur des enjeux. De nouvelles autoroutes sont envisagées car la fluidité du trafic régional n'est pas assurée. Les axes vers le nord de la Chine en seraient, ainsi, renforcés et les liaisons garanties. Grace au rapport annuel du Ministère du Transport de Chine en 2012, on voit que les migrations alternantes entre la grande ville régionale et sa périphérie s'effectuent, pour des raisons de manque d'infrastructures et de modes de transports alternatifs et de dispersion spatiale, principalement en train (82%). Le reste se répartit entre l'avion (4%) et le réseau routier (14%).

Les dynamiques foncières sont organisées, au cours des dernières décennies, autour d'une grande réorganisation des fonctions urbaines internes à l'agglomération. Mais comme l'étalement urbain a doublé en moins de 10 ans, les équipements, les services, voire les secteurs d'activités sont de plus en plus éloignés des lieux de vie dans les grandes villes. Une production pavillonnaire dominante et une ségrégation fonctionnelle liées à la constitution surabondante de zones commerciales posent la question de l'expansion très rapide de la ville et de la périurbanisation. Cet étalement urbain est à lier avec le développement des réseaux d'infrastructures physiques, en particulier à proximité des rocade. Les croissances foncières sont, ainsi, fortement localisées autour des axes autoroutiers. Prenons l'exemple de Beijing, il existe déjà 6 rocades. Les effets ont été de réduire les temps d'accès à de vastes secteurs non urbanisés aux fonctions économiques et aux grands équipements, renforçant les effets de dispersion.

Les conséquences de l'étalement rapide urbain sont : l'existence d'un système de transports en commun peu performant et la difficulté d'envisager son amélioration en termes quantitatifs ; l'existence de friches industrielles et portuaires importantes au sein de l'agglomération ; et une offre foncière en zone d'activités surabondante mais inadaptée à la demande.

La multiplication des zones d'activités renforce la concurrence mais accentue les déséquilibres entre les villes-centres (Beijing et Tianjin), hors les villes-centres, centres-périphéries, urbain-rural. Il apparaît, alors, pour les investisseurs une absence de logiques stratégiques. Les difficultés stratégiques sont accentuées par la fragmentation des territoires de représentation politique. Ceux-ci se juxtaposent ce qui nuit à l'élaboration de projets cohérents notamment entre Beijing et Tianjin. Les deux villes occupent une position centrale dans les stratégies d'agglomération mégapolitaine de Beijing-Tianjin mais celles-ci se heurtent aux logiques politiciennes et aux stratégies locales comme celle de la municipalité de Tianjin qui développe des politiques favorables à la zone économique de la mer de Bohai. En termes de projets, l'exemple de la mauvaise utilisation du port maritime comme outil de développement par les autres villes de la région est riche d'enseignements. Le port de Tianjin n'apporte pas encore à l'instar d'autres agglomérations, les ressorts du développement économique. Le potentiel de son débarquement est grand, mais les liaisons entre le port, la recherche et les entreprises commerciales sont inexploitées.

Les dangers sont l'accentuation des déséquilibres entre les quartiers centraux et périphériques, la zone urbaine et rurale. Ces logiques se trouvent renforcées hors du duopole Beijing-Tianjin par les dynamiques propres mais interpénétrantes du pôle urbain du Tangshan (développement du pavillonnaire et de la zone industrielle lourde de Tangshan) et du pôle urbain de Baoding mariant plus étroitement pavillonnaire et petits ensembles collectifs. Au nord-est de la zone, les activités économiques des territoires de Chengde ou du Bassin de Qinhuangdao sont directement liées à celles de Tangshan. En disposant des meilleures plages (Beidaihe) du nord de la Chine, le Bassin de Qinhuangdao développe un pôle de loisirs et de tourisme de premier ordre. L'attention portée à l'environnement est grande et incite les autorités à se tourner, plus facilement, vers Zhangjiakou qui se situe à la frontière sud du désert dans la région autonome de Mongolie-Intérieure. Zhangjiakou tend vers les prairies de Bashang et développe une activité

touristique autour du secteur de l'élevage pouvant générer des synergies avec les bergers.

c. Une agglomération mégapolitaine inachevée

L'agglomération mégapolitaine de Beijing-Tianjin apparaît, dès lors, freinée par la fragmentation des territoires de représentation politique. La planification de l'intégration régionale, en prônant un multi centrisme équilibré semble être contradictoire par rapport aux logiques d'aménagement urbain de Beijing. La mégapole de Beijing pourrait tendre vers une intégration de ses franges et de sa zone d'influence. Mais sous la pression du Conseil d'Etat chinois et sous l'idéologie d'un équilibre des espaces, conséquence de la peur du « pôle de pollution » comme ville inhumaine, la constitution d'agglomérations plus équilibrées plus étendues, à l'échelle de ses concurrentes nationales (c'est-à-dire les deux autres deltas), n'est pas irréalisable.

Les atouts sont, pourtant, présents. Beijing et sa zone d'influence disposent de la réputation de mégapole internationale. Le secteur tertiaire est de qualité et constitue un pôle d'excellence grâce à son statut de centre politique. La présence d'entreprises multinationales de premier rang renforce sa vitalité régionale. Les universités sont nombreuses. La concurrence nationale se fait moins sentir que pour d'autres agglomérations, la distance donnant un semblant d'autonomie. L'espace n'est pas une donnée rare et la densification des territoires peut être envisagée. Mais l'inadaptation des représentations politiques sur l'aménagement du territoire rend difficile la mise en œuvre d'un programme cohérent d'agglomération à l'échelle régionale (Xiaolin et Junying, 2009).

L'exemple du delta Beijing-Tianjin vient, donc, interroger les politiques nationales d'équilibre multicentrique et la place des mégapoles chinoises dans la compétition asiatique voire internationale. Beijing dispose du statut de ville globale. Mais il semblerait que les principales mégapoles de la région soient dans l'incapacité d'atteindre, par un effet de seuil, le statut des villes dans les autres deltas, comme Shanghai, Hongkong ou Shenzhen. L'agglomération bute, alors, sur des logiques d'équilibre du territoire multicentrique qui, à l'échelle locale, voire régionale, ont du sens mais semblent moins réalisables à court terme si la fragmentation des

territoires au niveau de la représentation politique persiste toujours.

Conclusion du Chapitre V

Ce dernier Chapitre consiste à construire un modèle interprétatif de la mégalopolisation de Beijing-Tianjin. Si l'urbanisation chinoise s'appuie principalement sur le phénomène de la mégalopolisation, c'est parce que le niveau de taille de population urbaine et de complexité institutionnelle des ensembles de villes concernées est largement supérieur à celui de la métropolisation. A partir d'exemples comme Beijing et Tianjin, il est possible de saisir que les effets de la diversité métropolitaine, de l'importance démographique, de la place stratégique tenues par l'agglomération dans l'armature urbaine nationale limitent, dans une certaine mesure, les risques de forte spécialisation.

La mégalopolisation chinoise a ainsi réactivé, en leur donnant une nouvelle force, des localismes régionaux, où provinces, municipalités, districts, bourgs peuvent entrer en concurrence voire en opposition entre eux. La réforme économique exige généralement un morcellement territorial, tout en créant de nouvelles combinaisons productives, commerciales, financières entre les villes, pôles de réseaux d'échelles locale, régionale, nationale, parfois internationale. Aujourd'hui, les dynamiques régionales sont ainsi productrices de dislocations comme de liens recomposés entre les territoires de la Chine. Trois types de pouvoirs principaux s'imposent désormais : l'Etat central, les autorités municipales et surtout, depuis les années 2000, les pouvoirs des métropoles à l'origine de la disparité du développement économique comme celui du delta Beijing-Tianjin (Li et Chen, 2009). Pour que la Chine n'éclate pas dans la mesure où les dissensions politiques et économiques entre ces différents acteurs se résolvent au sein du Parti-État, les négociations sont très nombreuses entre ces instances intra-étatiques (Sanjuan, 2007). Mais toutes ces discussions ne sont pas toujours en faveur du développement économique. En fait, dans la zone de Beijing-Tianjin, la structure des pouvoirs administratifs est beaucoup plus complexe que celle de deux autres deltas. En tant que municipalités relevant directement de l'autorité centrale, Beijing et Tianjin ont certains privilèges administratifs et budgétaires par rapport aux autres villes dans la région. De plus, Beijing est capitale nationale et rayonne à l'évidence sur l'ensemble du territoire de la République Populaire de Chine. Au

niveau économique, elle a du mal à se positionner dans un secteur prometteur et cherche toujours à s'imposer par son statut politique et administratif. Cette domination a conduit à une forte discrimination au niveau de l'allocation de ressources entre Beijing et les autres grandes villes de la région. Par conséquent, Tianjin, l'un des pôles commerciaux et industriels du nord de la Chine ne peut insuffler de véritables logiques de redéveloppement régional. Les autres villes de la région ont globalement souffert des héritages urbains et productifs de l'économie planifiée centralisée. La transition économique, notamment la restructuration des entreprises publiques, suscite des licenciements massifs des ouvriers et de graves mécontentements populaires.

Dès lors, nous assistons à une imbrication de différents acteurs publics politiques, administratifs et institutionnels. Même s'ils apparaissent complexes, ces partenariats maîtrisent l'évolution des espaces sous l'influence directe de la métropole, qu'ils soient urbains ou encore ruraux. Mais sur le plan du développement économique, au regard de l'étendue de ces périmètres et à la localisation des activités qui entraînent le dynamisme métropolitain, il semble que le périmètre politique des agglomérations soit plus apte à intervenir. En effet, les activités motrices des deux métropoles étudiées sont concentrées au sein de ces limites politiques plus ou moins récentes. Mais si on se penche à nouveau sur l'efficacité de ces dernières, apparaît la question de leur représentativité. En effet, aucune de ces structures de gouvernance des métropoles n'émane d'une participation régionale directe et équilibrée. Les membres de ces partenariats sont nommés par le Conseil d'Etat à Beijing. Or, comme nous l'avons vu dans le premier point de ce Chapitre, c'est le Conseil d'Etat qui met en œuvre de plus en plus les politiques publiques décisives pour le développement métropolitain. Il existe donc une absence de légitimité de ces structures qui agissent pour l'ensemble des habitants d'une agglomération.

Enfin, les problèmes du développement économique du delta Beijing-Tianjin comme la bulle foncière, le dépassement du *hukou* pour contrôler les migrations intérieures, la dégradation environnementale montrent clairement les points faibles des politiques urbaines chinoises. Aujourd'hui, certaines mesures comme le *hukou* visant à contrôler la croissance des grandes métropoles ne sont plus appropriées à la métropolisation. La périurbanisation/étalement urbain crée des mégapoles très divisées comme Beijing-Tianjin. C'est donc une urbanisation mal

maîtrisée dans laquelle les écarts constants ville/campagnes empêchent pour le moment ces mégalofoles de devenir de véritables métropoles. En outre, la mégalofofisation chinoise a ses propres caractéristiques politiques et administratives. Au regard de la situation dans les deux métropoles étudiées, il apparaît clairement que la situation de la planification et de la gouvernance métropolitaine diffère par rapport aux autres deltas. En Chine, les métropoles de Beijing et Tianjin sont dotées de deux niveaux d'échelle en ce qui concerne leur planification urbaine et d'un seul concernant la gouvernance. L'absence de leadership clairement défini couplée avec une coopération à géométrie variable rend le gouvernement métropolitain complexe. Le développement métropolitain, à la fois en termes économique et spatial a provoqué la montée en puissance des métropoles et par là même celle des acteurs locaux. Le fait de leur donner plus de pouvoirs, comme ils le réclament, constitue un vrai enjeu pour l'ensemble des pouvoirs politico-administratifs existants. Au total, il faut réorganiser la structure économique des villes en mettant en œuvre une répartition des pouvoirs politiques plus équilibrée. Sinon, il est très difficile de rattraper le retard du développement de Beijing-Tianjin vis-à-vis des deux autres grandes mégalofofisations en Chine.

CONCLUSION GENERALE

Au cours de cette thèse, nous avons essayé d'explicitier systématiquement les mécanismes qui sous-tendent l'urbanisation sur le territoire chinois dans le cas isolé et très particulier des trois grandes mégalo-poles de l'est de la Chine, c'est-à-dire l'agglomération de Beijing-Tianjin, le delta du Yangtsé et le delta Pearl River. Selon le rapport annuel de Bureau National des Statistiques en 2010, la Chine est particulière dans la mesure où, d'une part, elle reste majoritairement rurale en dépit d'une population urbaine supérieure à 600 millions, et d'autre part, sa transition vers une économie de marché a été accompagnée d'une croissance économique exceptionnelle. La transition urbaine chinoise a impliqué le plus grand mouvement de population de l'histoire humaine, et il reste toujours une mobilité de plus en plus forte des zones rurales vers les zones urbaines, de l'ouest et du centre vers le sud et l'est, et des petites villes vers les métropoles et les mégalo-poles.

La description de l'urbanisation chinoise et de ses spécificités dans le premier Chapitre a servi de point de départ à cette thèse, surtout par sa méthodologie historique et empirique. Ceci a montré que le niveau d'urbanisation en Chine a connu du retard par rapport aux autres pays, et est resté en décalage relativement à son niveau de développement et d'industrialisation, en particulier avant la transition économique chinoise de 1978. Avant les réformes, sous un régime d'économie planifiée centralisée, l'urbanisation restait très lente, sous le contrôle strict du système dualiste d'enregistrement des ménages avec le *hukou*, agricole ou non-agricole, avec le choix d'une stratégie du développement de l'industrie lourde en priorité. Depuis le début de la transition économique, nous avons constaté une reprise du rattrapage de la croissance urbaine depuis les années 1980. Les mesures de libéralisation économique et sociale du système d'organisation agricole ont permis de mobiliser les travailleurs excédentaires de l'agriculture vers d'autres secteurs. Dans le secteur urbain, des mécanismes de l'économie de marché décentralisée ont progressivement été introduits dans l'allocation de ressources pour remplacer les plans de production administratifs. Les restrictions sur les migrations internes, en particulier les migrations des zones rurales vers les villes, ont été graduellement assouplies.

La croissance énorme de la population urbaine, alimentée majoritairement par l'exode rural et la migration de biais urbain, est assujettie non seulement aux décisions rationnelles de localisation individuelles des ménages et des entreprises qui cherchent à bénéficier du meilleur service public et de l'amélioration des infrastructures dans les villes, mais aussi aux choix stratégiques des autorités des différents niveaux administratifs. D'une façon générale, le schéma d'urbanisation chinois reste avant tout conduit par le gouvernement. D'abord, le processus d'urbanisation a été influencé par la stratégie d'industrialisation rurale mise en place depuis les réformes agricoles. Le développement rapide des entreprises rurales jusqu'au milieu des années 1990 a contribué à l'absorption d'un grand nombre de travailleurs ruraux et par conséquent a réduit les flux migratoires vers les villes. En même temps, la prospérité des entreprises rurales a conduit à l'urbanisation rurale fondée sur le développement des bourgs et des petites villes.

La tendance a été renversée à partir des années 1994, l'année de réforme du système fiscal avec une centralisation fiscale vers le gouvernement central et une décentralisation des dépenses vers les gouvernements locaux. Puisque le système formel des finances publiques chinoises ne permet pas aux municipalités d'obtenir suffisamment de ressources financières par voie fiscale, face à une demande de financement des constructions des infrastructures nécessaires et aux améliorations des services publics, par rapport au développement des métropoles/mégalopoles, une nouvelle stratégie financière nommée les plateformes financières des gouvernements locaux a été inventée pour contourner cette pénurie budgétaire. En fait, l'application de la captation de la plus-value financière des gouvernements locaux a montré de très bonnes performances en termes d'urbanisation depuis ces dix dernières années, en comparaison avec les autres pays en développement. En conséquence, la dépendance financière des gouvernements locaux vis-a-vis du marché foncier est devenue de plus en plus importante, et gonfle une bulle immobilière en raison des investissements en surchauffe du secteur du foncier. Ce qui fait que les gouvernements locaux ont grand intérêt au transfert des terres rurales constructibles à vocation commerciale. Le fait que les grandes villes chinoises ont commencé à « absorber » les zones rurales dans leur périphérie marque le début des processus de mégalopolisation chinoise depuis les années 2000 jusqu'à présent, soit les villes mangent les villages. Malgré tout, la croissance urbaine demeure contrainte par les institutions héritées du

régime planifié, car le système de *hukou* n'a pas été totalement aboli. Autrement dit, les mesures restrictives sur la taille des villes ont été maintenues, d'une part afin d'éviter les effets de congestion, d'autre part résultant du mécanisme de l'économie politique des résidents urbains (Xu, 2008).

Partant de ces analyses descriptives, dans le Chapitre III, nous avons cherché à comprendre les différences entre métropole/métropolisation et mégalopole/mégalopolisation, et à examiner les caractéristiques de la mégalopolisation chinoise récente. Nos analyses théoriques sont fondées sur l'examen préalable des théories relatives à la métropolisation. Cela a mis en avant les externalités positives liées au phénomène d'agglomération comme explication de la formation et de la croissance des villes. En fait, c'était en intégrant les économies d'échelle externes comme forces centripètes que les premiers modèles théoriques des économies urbaines ont pu expliquer l'existence des villes. Depuis Marshall, trois sources d'externalités sont identifiées comme les principaux avantages que crée le regroupement des producteurs industriels : la spécialisation des fournisseurs d'intrants, un marché du travail commun, la diffusion des informations et de la connaissance. Les économies d'agglomération sont en général classées en deux niveaux (Krugman, 1991) : les économies de localisation et les économies d'urbanisation. Toutes les deux doivent leurs sources principales à l'existence de l'indivisibilité dans la production. Les premières désignent la réduction du coût de production grâce au regroupement des producteurs de la même industrie, tandis que les dernières indiquent la réduction du coût de production liée à la juxtaposition des producteurs de tous les secteurs. Il en résulte que l'ampleur des économies d'agglomération dépend de la taille de l'industrie spécifique, pour les économies de localisation, et de la taille de la ville, pour les économies d'urbanisation. D'autre part, il existe des externalités négatives associées à la croissance de la taille urbaine, due essentiellement aux effets de congestion et à l'augmentation des prix des facteurs. Ce sont les facteurs négatifs et centrifuges de la concentration de la population et des métropoles/mégalopoles.

Ensuite, dans le Chapitre IV, nous avons examiné le lien entre le développement économique et le super biais urbain chinois en faisant une étude comparative internationale. L'émergence de ces trois grands pôles économiques, c'est-à-dire le delta du Yangtsé, le delta Pearl River et

le delta Beijing-Tianjin, montre que l'urbanisation et la mégalopolisation en Chine sont des processus de moins en moins contrôlés ou planifiés par l'Etat. Puisque le pouvoir décisionnel des municipalités chinoises reste limité, les mégalopoles chinoises n'ont pas le même statut que les métropoles des pays émergents comme l'Inde. En fait les processus de la mégalopolisation reposent sur un super biais urbain. La comparaison avec l'Inde révèle que ce n'est pas le niveau absolu de la pauvreté rurale qui est décisif, mais l'écart important et peut-être croissant entre le niveau de vie en milieu rural et urbain. Ecart quantitatif, mais aussi qualitatif en raison des nombreuses restrictions administratives, de l'accès à la consommation et surtout à l'éducation pour les familles sans *hukou* urbain. Cette frustration engendre une mobilité de la population vers les mégalopoles côtières qui est beaucoup plus qu'un exode rural et qui s'apparente à une migration internationale. On constate que la segmentation économique et sociale liée au *hukou* et aux contraintes administratives a pour effet d'empêcher l'ajustement des salaires entre les deux populations. Cela permet à la fois d'être plus attractifs pour les IDE grâce aux salaires artificiellement bas, et de rendre plus attractive la migration vers les mégalopoles où l'ajustement à la baisse des revenus moyens ne se produit pas. Le biais urbain est devenu auto-reproducteur.

A la fin, dans le dernier Chapitre, nous avons bien analysé les facteurs déterminants de la mégalopolisation de Beijing-Tianjin, en identifiant les forces motrices et les facteurs permissifs. Le discours sur le modèle d'urbanisation chinoise porte particulièrement sur le type de ville et sa spécialisation industrielle qui favorise le plus la croissance économique. Mais selon notre étude sur le delta Beijing-Tianjin, la structure politico-administrative a également joué un rôle non négligeable sur la disparité de développement économique de cette région. En particulier, l'urbanisation est considérée comme moteur de croissance économique pour réduire la disparité urbaine/rurale. La précarité agricole est reconnue par le gouvernement central comme une des entraves majeures au développement économique et social. L'augmentation du revenu des ruraux et la réduction de la disparité urbaine/rurale se réalisent essentiellement par le transfert de la main-d'œuvre du secteur rural au secteur urbain. Durant la période du 10^{ème} Plan Quinquennal (2001-2005), 40 millions des travailleurs ruraux ont été transférés dans les villes et les bourgs. Le 11^{ème} Plan Quinquennal a fixé l'objectif du transfert de 45 millions des

travailleurs ruraux dans les cinq ans de 2006 à 2010. Alors que l'importance de l'urbanisation est largement reconnue, les débats sur le schéma d'urbanisation sont connus, plus particulièrement sur la taille optimale des villes. La thèse que nous avons défendue est la suivante : les politiques urbaines chinoises visant à contrôler la croissance des grandes métropoles et à promouvoir celle des petites villes ne sont pas appropriées. Celles-ci ont conduit l'urbanisation chinoise vers le chemin de mégalopolisation au lieu de celui de métropolisation. Etant donné les avantages économiques et administratifs associés aux métropoles, les petites villes ne sont pas efficaces et ont une capacité d'absorption de la main-d'œuvre très limitée par rapport aux grandes villes (Zhai Jia et Xu, 2004). Par conséquent, la mégalopolisation, s'appuyant sur des opérations de « fusion et acquisition » au sens administratif lancées par de grandes villes vis-à-vis des petites, constitue la solution de second rang (*second best*) pour soutenir la croissance urbaine en Chine. C'est un processus de changement des districts en arrondissements, et tous les deux gérés par les villes, souvent par la même ville, tant avant qu'après la fusion.

Le processus d'urbanisation représente un enjeu important pour la Chine à l'heure actuelle. La croissance économique du pays ne peut être soutenue que par une croissance urbaine accompagnée d'une réallocation du travail rural en direction du secteur urbain. Dans les économies de marché où la croissance urbaine est déterminée par les décisions de migration et de localisation, ces dernières réagissent aux effets négatifs de la croissance urbaine, par exemple, le système du *hukou* restreint toujours le flux des migrants, fort ou moins fort, et le coût administratif et fiscal croissant ralentit l'emménagement des firmes. C'est ainsi que les prix de logement élevés alourdissent le coût de vie des habitants. Les villes métropolitaines que sont New York, Paris et Londres regroupent aussi plus de 10 millions d'habitants, mais au niveau du service public, de la pollution, elles se portent mieux que beaucoup de villes moins grandes dans les pays en développement. Il est évident que le goulot d'étranglement de l'urbanisation chinoise est corrélé non seulement à la taille des villes en termes de population et de surface urbaine, mais aussi à d'autres facteurs tels que la structure institutionnelle, particulièrement à la gestion politico-administrative.

BIBLIOGRAPHIE

Abdel Rahman H. et Fujita M. (1990), *Product variety, Marshallian externalities, and city sizes*, Journal of Regional Science, vol. 30, n° 2, p. 165-183.

Abdel Rahman H., Fujita M. et Anas A. (2004), *Theories of systems of cities*, Handbook of Regional and Urban Economics, vol. 4, p. 2293-2339.

Afridi F., Li S. X. Et Ren Y. (2015), *Social identity and inequality: the impact of China's hukou system*, Journal of Public Economics, vol. 123, p. 17-29.

Agarwala R. et Mundial B. (1992), *China: reforming intergovernmental fiscal relations*, World Bank Washington, D. C.

Aglietta M. et Bai G. (2012), *Voie chinoise : capitalisme et empire*, Odile Jacob.

Ahuja A., Cheung L., Han G., Porter N. et Zhang W. (2010), *Are house prices rising too fast in China?*, IMF working paper, p. 1-31.

Andelson R.V. (2000), *Land-value taxation around the world*, The American Journal of Economics and Sociology, vol. 59, n° 5, p. i-490.

Anderson J.J. (2007), *The territorial imperative: pluralism, corporatism and economic crises*, Cambridge University Press.

Arnaud M. (1998), *Dynamique de l'urbanisation de l'Afrique au sud du Sahara*, ISTED-Ministère des Affaires étrangères-Coopération et Francophonie, Paris.

Artus P., Mistral J. Et Plagnol V. (2011), *L'émergence de la Chine : impact économique et implications de politique économique*, Conseil d'Analyse économique, Paris.

Ascher F. (1995), *Métapolis : où l'avenir des villes*, Odile Jacob.

Aspremont C. Gabszewics J.J. et Thisse J. F. (1979), *On Hotelling's stability in competition*, Econometrica: Journal of the Econometric Society, p. 1145-1150.

Aubert C. (1996), *Chine : petites villes ou grandes cités ? Les relations villes-campagnes, ou les voies détournées de l'urbanisation*, Quelles.

Aubert C. Et Li X. (2002), *Sous-emploi agricole et migrations rurales en Chine, faits et chiffres*, Perspectives chinoises, vol. 70, n° 1, p. 49-61.

Auerbach A. (2002), *Is there a role for discretionary fiscal policy?*, National Bureau of Economic Research.

Auez V. et Georgeault L. (2016), *Les indicateurs de l'économie circulaire en Chine*, Revue de

l'OFCE, n° 1, p. 127-160.

Barth J. R., Lea M. et Li T. (2012), *China's housing market: is a bulle about to burst?*, Available at SSRN 2191087.

Bassand M. (2007), *Métropoles et métropolisation*, Enjeux de la Sociologie urbaine, p. 15-32.

Beckouche P. et Demette F. (1993), *Une grille d'analyse globale de l'emploi, le partage géographique du travail*, Economie et Statistique, vol. 270, n° 1, p. 37-50.

Beguïn H. Et Romero V. L. (1996), *Individual cognition of urban neighbourhoods over space and time: a case study*, Environnement and Planning A, vol. 28, n° 4, p. 687-708.

Bhagat R. B. (2011), *Urbanisation and acces to basic amenities in India*, Urban India, vol. 31, n° 1, p. 1-13.

Bhagat R. B. et Mohanty S. (2009), *Emerging pattern of urbanization and the contribution of migration in urban growth in India*, Asian Population Studies, vol. 5, n° 1, p. 5-20.

Bird R. M. et Wong C. P. (2005), *China's fiscal system: a work in progress*, Rotman School of Management working paper, n° 7-11.

Black D. et Henderson V. (1999), *A theory of urban growth*, Journal of Political Economy, vol. 107, n° 2, pp252-284.

Boillot J. J. et Michelin N. (2000), *La nouvelle géographie économique du monde chinois*, Perspectives chinoises, vol. 59, n° 1, p. 14-26.

Bureau national des Statistiques (diverses années), *Annuaire statistique*.

Cai F. Et Lin Y. (2003), *Zhong guo jing ji (Chinese economy)*, China Financial & Economic Publishing House.

Cannon T. (1990), *Regions, inequality and spatial policy in China*, ISS working paper series/general series, vol. 89, p. 1-89.

Carfantan J. Y. (2014), *Le défi chinois : les nouvelles strategies d'un géant*, Seuil.

Chan K. W. (2013), *China: internal migration*, The Encyclopedia of Global Human Migration.

Chan K. W. et Hu Y. (2003), *Urbanization in China in the 1990s: new definition, different series, and revised trends*, China Review, p. 49-71.

Chan K. W. et Zhang L. (1999), *The hukou system and rural-urban migration in China: precesses and changes*, China Quarterly, vol. 160, p. 818-855.

Chang G. H. et Brada J. C. (2006), *The paradox of China's growing under-urbanization*, Economic Systems, vol. 30, n° 1, p. 24-40.

- Chang K. S. (1994), *Chinese urbanization and development before and after economic reform: a comparative reappraisal*, World Development, vol. 22, n° 4, p. 601-613.
- Chen H., Jia B. et Lau S. S. Y. (2008), *Sustainable urban form for Chinese compact cities: challenges of a rapid urbanized economy*, Habitat international, vol. 32, n° 1, p. 28-40.
- Chen H. et Rozelle S. (1999), *Leader, manager, and the organization of township and village enterprises in China*, Journal of Development Economics, vol. 60, n° 2, p. 529-557.
- Corade N. et Lacour C. (1996), *La métropolisation dans l'économie mondiale*, Cahiers économiques de Bretagne, vol. 41, n° 2, p. 11-22.
- Deng Y., Morck R., Wu J. et Yeung B. (2011), *Monetary and fiscal stimuli, ownership structure, and China's housing market*, Working paper, n° 16871, National Bureau of Economic Research.
- Derycke P. H. (1999), *Comprendre les dynamiques métropolitaines*, Lacour et Puissant.
- Doulet J. F. (2015), *L'urbanisme chinois et l'émergence du modèle intégrationniste*, Métropolitiques.
- Duranton G. (1999), *Villes et croissance : théories, modèles, perspectives*, Economica.
- Esherick J. (2001), *Remaking the Chinese City: modernity and national identity, 1900 to 1950*, University of Hawaii Press.
- Fan C. C. (2008), *China on the move: migration, the State and the household*, China Quarterly, vol. 196, p. 924-956.
- Fan C. C. (2008), *Migration, hukou, and the city*, China urbanizes: Consequences, Strategies, and Policies, p. 65-89.
- Fan C. C. et Scott A. J. (2003), *Industrial agglomeration and development: a survey of spatial economic issues in East Asia and a statistical analysis of Chinese regions*, Economic Geography, vol. 79, n° 3, p. 295-319.
- Fan G., Wang X. et Zhang L. (2001), *Annual report 2000: marketization index for China's provinces*, China & World Economy.
- Fan S., Chen K. C., et Mukherjee A. (2005), *Rural and urban dynamics and poverty: evidence from China and India*, IFPRI.
- Fei X. (1989), *Rural development in China: prospect and retrospect*, University of Chicago Press.
- Fernand B. (1979), *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe-XVIIIe siècles*, Le Livre de Poche.
- Fujita M. et Thisse J. F. (2013), *Economics of agglomeration: cities, industrial location, and*

globalization, Cambridge University Press.

Gao L. (2010), *Achievements and challenges: 30 years of housing reforms in the People's Republic of China*, Asian Development Bank Economics working paper series, n° 198.

Garreau J. (2011), *Edge city: life on the new frontier*, Anchor.

Gashet F. et Lacour C. (2002), *Métropolisation, centre et centralité*, Revue d'Economie régionale & urbaine, n° 1, p. 49-72.

Gaschet F. et Lacour C. (2005), *Métropolisation et innovation, les enjeux d'un débat*, Colloque de l'Association de Science régionale de Langue française.

Gaulard M. (2013), *L'évolution du marché de l'immobilier chinois, un révélateur des difficultés rencontrées par les collectivités locales*, Perspectives chinoises, n° 2013/2, p. 5-16.

Gaulard M. (2014), *Les dangers de la bulle immobilière chinoise*, Revue Tiers Monde, n° 3, p. 77-96.

Gaus J. M., Meyerson M. et Banfield E. C. (1956), *Politics, planning, and the public interest: the case of public housing in Chicago*, JSTOR.

Ghorra G. C. (2010), *De la métropolisation : un nouveau paradigme ?*, Quaderni, n° 3, p. 25-33.

Gipouloux F. (2005), *La Chine du 21^e siècle : une nouvelle superpuissance ?*, Armand Colin.

Gipouloux F. (2006), *Attractivité, concurrence et complémentarité : la place ambiguë des villes côtières chinoises dans la dynamique économique du corridor maritime de l'Asie de l'est*, Outre Terre, n° 2, p. 149-160.

Giroir G. (1999), *Processus de développement et dynamiques régionales en Chine*, La Chine et les Chinois de la Diaspora, p. 155-244.

Goldstein G. S. et Gronberg T. J. (1984), *Economies of scope and economies of agglomeration*, Journal of Urban Economics, vol. 16, n° 1, p. 91-104.

Goldstein S. et Glodstein A. (1985), *Population mobility in the People's Republic of China*, Papers of the East West Population Institute, No. 95.

Gottmann J. (1961), *Megalopolis: the urbanized northeastern seaboard of the United States*, Twentieth Century Fund.

Group W. B. (2012), *World development indicators 2012*, World Bank Publications.

Gu C., Zhang Q., Cai J., Niu Y., Sun Y., Wang L., Zhu J., Yang Z., Fan G. et Tian W. (1999), *Jing ji quan qiu hua yu zhong guo cheng shi fa zhan: kua shi ji zhong guo cheng shi fa zhan zhan lue yan jiu (La globalization économique et le développement des villes en Chine : une*

études stratégique de développement des villes chinoises à la nouvelle siècle), Commercial Press.

Hall P. (1966), *The world cities*, London, Weidenfeld and Nicolson, Erudit.

He C., Chen T., Mao X. et Zhou Y. (2016), *Economic transition, urbanization and population redistribution in China*, Habitat International, vol. 51, p. 39-47.

He S. et Wu F. (2009), *China's emerging neoliberal urbanism: perspectives from urban redevelopment*, Antipode, vol. 41, n° 2, p. 282-304.

Henderson J. V. (1998), *Urban development: theory, fact and illusion*, Oxford University Press.

Henderson J. V. (1974), *The sizes and types of cities*, The American Economic Review, vol. 64, n° 4, p. 640-656.

Henderson J. V. (2000), *The effects of urban concentration on economic growth*, National Bureau of Economic Research.

Ho C. J. et Jacquet R. (2000), *Disparités regionals et capacités d'intervention de l'Etat en Chine populaire*, Perspectives chinoises, vol. 60, n° 1, p. 40-50.

Hoover E. M. (1948), *The location of economic activity*, McGraw Hill.

Huang Q. L. (2010), *Une urbanisation hybride, métamorphose spatiale et sociale de Shipaï, village urbain de Canton en Chine, 1978-2008*, Thèse de doctorat, Université de Paris 8.

Huchet J. F. et Wei W. (1995), *Les enjeux de la réforme fiscale*, Perspectives chinoises, n° 28, p. 14-18.

Hun S. S. et Wong S. T. (1994), *The influence of Chinese reform and pre-reform policies on urban growth in the 1980s*, Urban Geography, vol. 15, n° 6, p. 537-564.

Huriot J. M. (1998), *La ville ou la proximité organisée*, Economica.

Huriot J. M. et Thisse J. F. (2000), *Economics of cities: theoretical perspectives*, Cambridge University Press.

Isard W. (1956), *Location and space-economy*, Technology Press of Massachusetts.

Jalabert G. (2001), *Portraits de grandes villes : société, pouvoirs, territoires : Barcelone, Berlin, Buenos Aires, Hanoï, Hô Chi Minh Ville, Istanbul, Le Caire, Los Angeles, Mexico, Montréal, Moscou, Santiago du Chili, Shangai, Toronto*, Presses Universitaires Mirail.

Jessop B. et Sum N. L. (2000), *An entrepreneurial city in action: Hong Kong's emerging strategies in and for (inter) urban competition*, Urban Studies, vol. 37, n° 12, p. 2287-2313.

Jin B. (2000), *La réforme des procédures fiscales en Chine*, Revue internationale de Droit

comparé.

Kelley A. C. Et Williamson J. G. (1984), *Population growth, industrial revolutions, and the urban transition*, Population and Development Review, p. 419-441.

Kirkby R. J. (1985), *Urbanization in China: town and country in a developing economy, 1949-2000 AD*, JSTOR.

Kojima R. (1995), *Urbanization in China*, Developing Economies, vol. 33, n° 2, p. 121-154.

Kresl P. K. (2007), *Planning cities for the future: the successes and failures of urban economic strategies in Europe*, Edward Elgar Publishing.

Krugman P. R. (1997), *How the economy organizes itself in space in the economy as an evolving complex system II*, SFI Studies in the Sciences of Complexity, vol. 27.

Krugman P. R. (1991), *Geography and trade*, MIT Press.

Krugman P. R. (1997), *Development, geography, and economic theory*, MIT Press.

Krumme G. (1968), *Werner somber and the economic base concept*, Land Economics, vol. 44, n° 1, p. 112-116.

Kung J. K. et Lin Y. (2007), *The decline of township-and-village enterprises in China's economic transition*, World Development, vol. 35, n° 4, p. 569-584.

Lacour C. (1999), *Méthodologie de recherche et théorisation des villes*, Lacour et Puissant.

Lacour C. et Lung Y. (2003), *L'institut d'économie régionale du sud-ouest (IERSO) : cinquante ans de recherche en science régionale à Bordeaux*, Revue d'Economie régionale & urbaine, n° 1, p. 3-38.

Lamia K. C., Edward L. et Zhang R. (2009), *Urban trends and policy in China*, OECD Regional development working paper.

Lasserre E. (2006), *L'éveil du dragon : les défis du développement de la Chine au XXIe siècle*, Presses de l'Université du Québec.

Le Rider J. (2008), *Mitteleuropa, zentraleuropa, mittelosteuropa a mental map of central Europe*, European Journal of Social Theory, vol. 11, n° 2, p. 155-169.

Lees P. H. L. (1985), *The marking of urban Europe, 1000-1950*, Harvard University Press.

Lefèvre C. (2004), *Les coopérations métropolitaines en Europe* ; Datar.

Lévy, J. (1993), *A-t-on encore (vraiment) besoin du territoire ?*, Espaces Temps, vol. 51, n° 1, p. 102-142.

Lewis W. A. (1954), *Economic development with unlimited supplies of labour*, The Manchester

School, vol. 22, n° 2, p. 139-191.

Li C. (2009), *Hu Jintao's land reform: ambition, ambiguity, and anxiety*, China Leadership Monitor, vol. 27, p. 1-22.

Li Z. (2007), *Governing China's local officials: an analysis of promotion tournament model*, Economic Research Journal, vol. 7, p. 36-50.

Liang X. et Xie J. (2009), *Integration of Beijing, Tianjin and Hebei: evolution, current status, and development*, Journal of Hebei University of Economics and Trade, vol. 6, p. 66-69.

Lin G. C. S. (2009), *Developing China: land, politics and social conditions*, Routledge.

Lin K. C. (2010), *Le développement du réseau routier en Chine*, Institut français des Relations internationales.

Lin X., Wang D., Wang S. et Wang Y. (2015), *Spatial difference and driving forces of land urbanization in China*, Journal of Geographical Sciences.

Liu C. M. et Zou R. C. (2012), *Study on the development of Chinese real estate in the context of urbanization*, Applied Mechanics and Materials, vol. 174, p. 2284-2288.

Liu K. (2008), *Procédures et acteurs de l'utilisation du foncier chinois dans un contexte de mutations socio-économique : le cas de Beijing, Shanghai et Xi'an*, Thèse de doctorat, Paris Est.

Liu Z. (2005), *Institution and inequality: the hukou system in China*, Journal of Comparative Economics, vol. 33, n° 1, p. 133-157.

Lu J. et Tao Z. (2009), *Trends and determinants of China's industrial agglomeration*, Journal of Urban Economics, vol. 65, n° 2, p. 167-180.

Lu Y. et Sun T. (2013), *Local government financing platforms in China: a fortune or misfortune?*, International Monetary Fund, p. 32.

Ma L. J. (1976), *Anti-urbanism in China*, Proceedings of the Association of American Geographers, vol. 8, p. 114-118.

Maddison A. (2001), *The world economy: a millennial perspective*, Development Centre of the Organization for Economic Cooperation and Development.

McCann P. et Sheppard S. (2003), *The rise, fall and rise again of industrial location theory*, Regional Studies, vol. 37, n° 6-7, p. 649-663.

Méndez R., Palomares J. C. G. et Michelini J. J. (2007), *Dynamiques économiques, acteurs locaux et mutations des espaces industriels dans la ville de Madrid*, Géographie, Economie, Société, vol. 9, n° 4, p. 463-486.

- Mills E. S., Epple D. Et Oates W. E. (2000), *A thematic history of urban economic analysis*, Brookings Wharton Papers on Urban Affairs, p. 1-52.
- Mills E. S. et Hamilton B. W. (1994), *Urban economics*, JSTOR.
- Moulaert F. et Farcy H. (1995), *Les économies d'agglomération : la genèse d'un concept*, Revue d'Economie régionale et durable, p. 597-604.
- Muro M., Katz B., Rahman S. et Warren D. (2008), *Metro policy: shaping a new federal partnership for a metropolitan nation*, University of Nevada Press.
- Naughton B. (1988), *The third front: defence industrialization in the Chinese interior*, The China Quarterly, vol. 115, p. 351-386.
- Naughton B. (2007), *The Chinese economy: transitions and growth*, MIT Press.
- Oi J. C. (1999), *Rural China takes off: institutional foundations of economic reform*, University of California Press.
- O'sullivan A. (2007), *Urban economics*, McGraw Hill.
- Parson T. (1928), *Capitalism in recent German literature: Sombart and Weber*, Journal of Political Economy, p. 641-661.
- Peng X. (1994), *Recent trends in China's population and their implications*, Resarch Programme on the Chinese Economy, London School of Economics.
- Peterson G. E. (2006), *Land leasing and land sale as an infrastructure-financing option*, World Bank Policy Research working paper, n° 4043.
- Philip A. (2002), *The planning theory*, Palgrave.
- Poncet S. (2004), *La fragmentation du marché intérieur chinois*, Perspectives chinoises, vol. 84, n° 1, p. 11-20.
- Prime P. B. (2012), *Sustaining China's economic growth: new leaders, new directions?*, Eurasian Geography and Economics, vol. 53, n° 6, p. 688-701.
- Putterman L. (1997), *On the past and future of China's township and village-owned enterprises*, World Development, vol. 25, n° 10, p. 1639-1655.
- Qian Y. et Xu C. (1993), *Why China's economic reforms differ: The M – form hierarchy and entry/expansion of the non – state sector*, Economics of Transition, vol. 1, n° 2, p. 135-170.
- Renard C., Hautbois A., Damette F., et Hide S. (1994), *La France en villes*, La Documentation Française.
- Reynaud A. (1997), *La Chine ou le grand dragon*, L'Espace Asie-Pacifique, Bréal, p. 147-197.

- Roger I. (2007), *Les processus de métropolisation dans les capitales régionales européennes (agglomération de 500 000 à 1 000 000 d'habitants), les cas de Bordeaux, Bristol, Montpellier, Saragosse et Toulouse*, Thèse de doctorat, Université de Toulouse II.
- Sachs J. D. et Woo W. T. (2001), *Understanding China's economic performance*, *The Journal of Policy Reform*, vol. 4, n° 1, p. 1-50.
- Sanjuan T. (1996), *Hong Kong et son rattachement à la Chine continentale*, *Historiens et Géographes*, n° 355, p. 237-254.
- Sanjuan T. (2007), *Approcher les dynamiques régionales en Chine*, *Hérodote*, n° 2, p. 157-185.
- Schubert G. (2003), *La démocratie peut-elle coexister avec le Parti unique ?*, *Perspectives chinoises*, n° 75.
- Scott A. J. (2001), *Les régions et l'économie mondiale*, Harmattan.
- Seki S. (2012), *Risk of a housing bubble collapse in China extremely remote*, *Pacific Business and Industries*, vol. 12, n° 44, p. 1-16.
- Shen C., Jin J. et Zou H. (2012), *Fiscal decentralization in China: history, impact, challenges and next steps*, *Annals of Economics and Finance*, vol. 13, n° 1, p. 1-51.
- Shen J. (2006), *Understanding durl – track urbanization in post – reform China: conceptual framework and empirical analysis*, *Population, Space and Place*, vol. 12, n° 6, p. 497-516.
- Sowell T. (2013), *Trickle down theory and tax cuts for the rich*, Hoover Press.
- Swinnen J. F. et Rowelle S. (2006), *From Marx and Mao to the market: the economics and politics of agricultural transition*, Oxford University Press on Demand.
- Tun-oy W. (1996), *Regional economic development and disparities*, *China Review*, p. 281-313.
- United Nations (2004), *World urbanization prospects: the 2003 revision*, UN.
- United Nations (2007), *World urbanization prospects*, The 2005 Revision Population Database.
- Veltz P. (2014), *Mondialisation villes et territoires : l'économie archipel*, Presses universitaires de France, vol. 24, n° 1, p. 231-233.
- Wang F. L. (2005), *Organization through division and exclusion: China's hukou system*, Standord University Press.
- Wang H. (1997), *Wo guo di qu fa zhan cha ju de xing cheng ying xiang ji qi xie tiao tu jing (Les origines et l'impact des disparités entre les régions dans le contexte de la coordination en Chine)*, *Review of Economic Research*, n° 1014, p. 5.
- Wang K. (2010), *Thinking on the integrated develoment of Beijing-Tianjin-Hebei region*, Urban

Problem, vol. 1, p. 2.

Weber A. (1909), *Ueber den Standort der Industrien*, Рипол Классик.

Wei Y. (2007), *Rural-urban migrant workers in China: the vulnerable group in cities*, 6th Berlin Roundtables on Transnationality, Population Politics and Migration, p. 14-19.

Wen G. J. (1995), *The land tenure system and its saving and investment mechanism: the case of modern China*, Asian Economic Journal, vol. 9, n° 3, p. 233-260.

Wong C. (2013), *Paying for urbanization in China: challenges of municipal finance in the 21st century*, Financing metropolitan governments in developing countries.

Wong C. P. (1998), *Gradualist reform and the growth of off-budget finance*, Taxation in Modern China, p. 187.

Wong C. P. (2000), *La nouvelle donne entre le gouvernement central et les collectivités locales*, Perspectives chinoises, vol. 60, n° 1, p. 56-67.

Wu F. (2000), *The global and local dimensions of place-making: remarking Shanghai as a world city*, Urban Studies, vol. 37, n° 8, p. 1359-1377.

Wu J., Gyourko J. et Deng Y. (2012), *Evaluation conditions in major Chinese housing market*, Regional Science and Urban Economics, vol. 42, n° 3, p. 531-543.

Wu L. (2003), *An urban region theory and the development of the coastal concentrated urban regions in China*, City Planning Review, vol. 2, p. 12-16.

Xu Z. (2008), *Urbanisation et croissance des villes en Chine*, Thèse de doctorat, Université d'Auvergne Clermont Ferrand I.

Xue L. et Zhong K. (2012), *Réforme nationale et intégration mondiale : la réforme de l'administration publique en Chine, ces trente dernières années*, Revue internationale des Sciences administratives, vol. 78, n° 2, p. 301-322.

Yi Z. (2011), *Migrant work's willing of hukou register and policy choice of China urbanization*, South China Journal of Economics, vol. 5, p. 3.

Yuen S. (2014), *Une nouvelle réforme foncière chinoise ? Evaluation et perspectives*, Perspectives chinoises, n° 2014/1, p. 65-70.

Zhai B., Jia Y. et Xu Q. (2004), *A long way to go: the coordinative development in the capital region of China*, 40th ISoCaRP Congress, p. 1-11.

Zhang J. H. X. (2006), *Chinese regional economic growth and convergence: spatial panel data analysis*, South China Journal of Economics, vol. 5, p. 3.

Zhang K. H. (2001), *Does foreign direct investment promote economic growth? Evidence from*

East Asia and Latin America, Contemporary Economic Policy, vol. 19, n° 2, p. 175-185.

Zhang L. et Zhao S. X. (1998), *Re-examining China's urban concept and the level of urbanization*, The China Quarterly, vol. 154, p. 330-381.

Zhang L. et Zhao S. X. (2003), *Reinterpretation of China's under-urbanization: a systemic perspective*, Habitat International, vol. 27, n° 3, p. 459-483.

Zhou Y. et Laurence J. C. (2003), *China's urbanization levels: reconstructing a baseline from the fifth population census*, The China Quarterly, vol. 173, p. 176-196.

Zhu Y. (2007), *China's floating population and their settlement intention in the cities: beyond the hukou reform*, Habitat International, vol. 31, n° 1, p. 65-76.

Zuliani J. M. et Jalabert G. (2005), *L'industrie aéronautique européenne : organisation industrielle et fonctionnement en réseaux*, L'Espace géographique, vol. 34, n°2, p. 117-144.

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Pôles urbains en Chine.....	16
Figure 2 : Structure administrative et définitions des unités urbaines des cinq recensements en Chine.....	22
Figure 3 : Hiérarchie des autorités administratives et des unités urbaines en Chine	23
Figure 4 : Système foncier rural en Chine.....	96
Figure 5 : Coalition financière locale : PFGL, banques et gouvernements locaux	99
Figure 6 : Centres urbains en Chine	161
Figure 7 : 53 agglomérations régionales chinoises par taille de la population non agricole..	208
Figure 8 : Migrations internes de la Chine en 2006	210
Figure 9 : Villes au-dessus de millions habitants en 2011	215
Figure 10 : Grandes villes de l'agglomération de Beijing-Tianjin.....	228
Figure 11 : Connexion de la circulation ferroviaire de la zone de Beijing-Tianjin.....	229
Figure 12 : Transport ferroviaire de Chine.....	240
Figure 13 : Position géographique de Tianjin	246

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Evolution de la population urbaine/rurale en Chine (en millions)	32
Graphique 2 : Taux d'urbanisation de la Chine.....	61
Graphique 3 : Part des gouvernements locaux dans le budget national chinois	77
Graphique 4 : Part de revenus liée aux ventes de terrains dans les recettes fiscales locales (hors allocations budgétaires de l'Etat).....	79
Graphique 5 : Sources de financement des gouvernements locaux en 2011 (hors dette)	79
Graphique 6 : Recettes fiscales locales liées à la CPVF	84
Graphique 7 : Croissance du PIB chinois depuis 1995 (en % annuel).....	102
Graphique 8 : Revenus des gouvernements locaux (en milliards de Yuan)	105
Graphique 9 : Solde budgétaire du gouvernement central et des gouvernements locaux (en milliards de Yuan)	106
Graphique 10 : Part des différents promoteurs immobiliers dans l'achat des droits d'utilisation du terrain public à Beijing (% de la surface totale achetée en 2008)	108
Graphique 11 : Investissement immobilier en Chine (en milliards de Yuan).....	110
Graphique 12 : Economie d'échelle	122
Graphique 13 : Part dans le PIB des trois grandes zones d'agglomération.....	163
Graphique 14 : Evolution de la part de la population en Chine	174
Graphique 15 : Niveau d'urbanisation et d'industrialisation 1952-2004.....	179
Graphique 16 : Taux de pauvreté extrême en Chine/Inde	203
Graphique 17 : Taux d'urbanisation en Chine et en Inde.....	205
Graphique 18 : Population urbaine et rurale en Chine, 1970-2011	206
Graphique 19 : Urbanisation et prospérité de 53 agglomérations régionales chinoises.....	209
Graphique 20 : Taux de pauvreté urbain et rural en Chine	212
Graphique 21 : Ecart du revenu urbain/rural par tête en Chine	213
Graphique 22 : Population urbaine en Inde.....	214
Graphique 23 : Pourcentage des migrations dans différentes villes en 2011	216
Graphique 24 : Evolution des prix du logement à Beijing (en m ²)	242

Graphique 25 : Prix moyens des logements en Chine (en m²)..... 243

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Population urbaine et rurale dans les recensements (en millions).....	31
Tableau 2 : Composition du plan de relance de 2008	101
Tableau 3 : Typologie de la localisation de Scott	145
Tableau 4 : Compositions sectorielles des PIB des 3 deltas en 2011	164
Tableau 5 : Emplois des entreprises de villages dans différentes régions (en milliers)	190
Tableau 6 : Population flottante et migrante en Chine entre 1900 et 2000	211
Tableau 7 : Parts des migrations par motif entre 1990 et 2000	213
Tableau 8 : Pourcentage des migrations par sexe en Inde	217