

Pratiques d'aménagement du territoire en Chine

Frédéric Langer

TRAVAUX n°13

13

Pratiques d'aménagement du territoire en Chine

Frédéric Langer

Collection TRAVAUX

Directeur de publication :
Patrick Crézé

Responsable des publications
scientifiques : Stéphane Cordobes

Coordination éditoriale :
Karine Hurel, Florian Muzard

Remerciements

Le contenu de cet ouvrage s'appuie sur une mission en Chine effectuée en juin 2009, avec la participation de Patrick Dubarle. L'étude de cas de Chongqing a été suggérée par M. Song Jingwu, ministre-conseiller de l'ambassade de Chine en France que je remercie pour son soutien. La mission n'aurait pas eu lieu sans l'aide précieuse du service économique de l'ambassade de France à Pékin (Roseline Legrand, Anne-Marie Chantegreil, Marie Zhao, Yang Jingxia) et à Chengdu (Stéphane Piskorz) et du service scientifique (Patrick Nedellec). Nous remercions les chefs de mission M. Hubert Testard pour l'économie et M. Yves Miaux pour la science de nous avoir laissé accaparer le temps de leurs collaborateurs, et de nous avoir reçus eux-mêmes.

Merci à Katsuyuki Tomizawa, consul au consulat général du Japon, pour le programme à Shanghai.

SOMMAIRE

INTRODUCTION // 6

RÉSUMÉ // 10

LE CADRE GÉNÉRAL // 14

Définition et positionnement de l'aménagement du territoire // 15

Compétences respectives de l'État et des collectivités locales
et relations entre eux // 22

Coordination des politiques sectorielles sur une base territoriale // 25

Les dynamiques territoriales à l'œuvre // 26

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE // 32

La protection de l'environnement // 33

Le développement rural // 36

LA COMPÉTITIVITÉ // 40

PROBLÉMATIQUES URBAINE ET MÉTROPOLITAINE // 52

INTRODUCTION

À la recherche d'une formule « la moins imprudente » pour situer « la plus massive et la plus durable des civilisations connues », Marcel Granet proposait de caractériser l'esprit des mœurs chinoises par la formule : « Ni Dieu ni loi ¹ ». Il voulait insister par là sur le fait que les Chinois ne subissent volontiers aucune contrainte, même simplement dogmatique. L'héritage de la sagesse chinoise est tout entier porté vers des pratiques de libération de l'esprit permettant la maîtrise de soi et l'union harmonieuse avec l'univers considéré comme un tout. L'idéal à réaliser est une bonne entente entre les hommes mais également entre eux et la nature. Celle-ci est un régime souple d'interdépendance qui ne saurait reposer sur les prescriptions inconditionnelles de lois.

N'est-ce pas cette tradition que l'on retrouve quand le Conseil des affaires d'État, la plus haute instance dirigeante de la Chine, après avoir étudié comment accélérer le développement de la province pilote de Chongqing et fait des dizaines de recommandations précises à cet égard, exhorte finalement les autorités locales et la population à « émanciper davantage leur esprit ² » ?

De fait, la créativité, pas toujours heureuse, des autorités locales chinoises, alimente la chronique depuis « l'ouverture » du pays en 1978 et on se plaît à commenter, à l'étranger, les efforts désespérés des autorités centrales pour faire régner un semblant d'ordre dans le pays, qu'il s'agisse de réglementations

1. Granet M., *La Pensée chinoise*, Paris, Albin Michel, 1934, p. 586.

2. *Opinions of the State Council on accelerating the urban-rural reform and development of Chongqing* (2009) 3, p. 34.

sanitaires ou environnementales, de protectionnisme local, de protection juridique des intérêts étrangers. On oublie qu'il s'agit d'un jeu et que le jeu est une chose sérieuse en Chine. Écoutons à nouveau Marcel Granet : « Dès qu'ils se sentent maîtres d'eux-mêmes, le sage confucéen ou le saint taoïste pensent avoir acquis, s'étendant à tout l'univers, une maîtrise qui se suffit en soi. Elle a son principe dans la pratique de rites qu'on accomplit de tout son cœur ou de jeux auxquels de tout son être on se donne. [...] Seul compte un effort libre vers la puissance pure. C'est d'un jeu profondément sérieux, c'est d'un jeu pur, qu'on attend, conférant sainteté ou sagesse, une libération souveraine ».

On trouvera dans l'ouvrage ci-après des exemples du jeu entre niveau central et niveau local en Chine. Ce jeu est aujourd'hui inséré dans un autre jeu, celui qui met en présence la Chine et ses partenaires économiques. Sur le plan territorial, le développement actuel de la Chine est toujours confiné aux zones côtières, celles-là mêmes qui avaient été ouvertes au commerce étranger par les canonnières européennes en 1847. Vue depuis le bureau d'un banquier londonien, la Chine, malgré une parenthèse communiste, a réalisé pleinement le programme et les ambitions des puissances impérialistes. Tout au plus, avec le recul, aurait-il été préférable pour les colonisateurs de choisir Shanghai plutôt que Hong-Kong, comme base, dans la mesure où le sud de la Chine est séparé du reste du pays par une zone montagneuse, alors que le Yangtsé permet à Shanghai de communiquer avec l'intérieur jusqu'au Tibet. Vue depuis le bureau d'un responsable français de l'aménagement du territoire, si la France était la Chine, la capitale de la France serait à Roubaix et la moitié du PIB du pays serait produit entre La Rochelle et Perpignan.

Mais cette vue des choses fait l'impasse sur le fait que la notion de territoire n'est pas la même en Chine et en Europe. L'espace, nous rappelle Granet, n'a jamais cessé d'être imaginé comme une fédération hiérarchisée d'étendues hétérogènes. Caractérisé par une sorte de diversité cohérente, il n'est pas partout le même. Il n'est pas non plus toujours le même. L'espace plein n'existe que là où l'étendue est socialisée. Aux quatre directions que connaît l'Occident, la Chine ajoute une cinquième, celle du centre. C'est par leurs réunions annuelles au centre, qu'il s'agisse des cultes publics réunissant les vassaux de l'Empire autour du terre carré, ou des réunions annuelles de l'assemblée populaire, que les régions chinoises refondent la vie sociale du pays. Chacune à son tour : un certain ordre de l'espace n'est pas fait pour durer. C'est le souverain qui délègue aux responsables régionaux un certain pouvoir d'animation spatiale. Par ses voyages dans les différentes parties de l'Empire, il leur attribue des caractères singuliers. On pense au célèbre voyage de Deng Xiaoping dans le Sud en 1992 qui déclencha la reprise des réformes et de l'ouverture. Chaque région n'est donc spécialisée ou prospère que parce qu'elle reçoit un mandat à cet effet de la part du centre et ce mandat ne dure qu'un temps.

L'idée d'une action correctrice spécifique de l'État pour atteindre un meilleur niveau d'équilibre entre les différents types d'espace, pour prendre un exemple dans la tradition française d'aménagement du territoire est donc étrangère à la tradition chinoise puisque l'espace y est nécessairement hétérogène et rendu solidaire par la cohésion sociale elle-même. La diversité des territoires, groupés autour du pouvoir politique central dans une union sans faille, exprime avec force cette cohésion sociale. Porter atteinte à cette diversité, avec

sa composante d'inégalités, c'est risquer d'introduire un désordre irréparable. On pense à l'extrême réticence de la planification actuelle à nommer des zones prioritaires dans le pays, alors qu'on trouve de longues listes de zones à problèmes (environnementaux par exemple), listes qui manifestent haut et fort que les maux sont bien confinés à certaines parties du pays seulement.

Il reste que, malgré ces différences considérables, la Chine et la France vivent aujourd'hui pour une part dans le même monde à savoir celui de la globalisation économique. Si, comme nous le dit Granet, l'idée d'État et l'idée de droit, « qu'a imposée à notre esprit une admiration étroite du monde romain ³ » ne sont pas valables en Chine, on conçoit les problèmes que poserait une interdépendance trop étroite. Mais les deux approches peuvent s'enrichir mutuellement et on verra dans le texte qui suit des exemples de pratiques chinoises qui peuvent inspirer les décideurs français. La coopération entre grandes villes et petites villes avoisinantes pour éviter que les industries polluantes ne fassent que se déplacer, sans réduire leur pollution par amélioration des techniques, mérite d'être étudiée. Dans un autre registre, les mécanismes de coopération égalitaires entre instances locales pourraient être considérés, ainsi que les expérimentations locales. L'intégration du monde rural pourrait être un autre domaine pertinent pour une coopération.

La mondialisation met en présence des partenaires de civilisations différentes. Elle s'accompagne d'un gigantesque chassé-croisé

de modèles et de normes. Deux questions se posent à cet égard. Tout d'abord, pour que cet échange de modèles soit fertile, il faut qu'il soit en effet un vrai échange et non pas une tentative de trouver à l'étranger ce que l'on ne peut pas accepter chez soi. Ainsi, on peut apprécier le dynamisme des autorités locales chinoises en matière de développement économique et y voir une preuve des bienfaits de la décentralisation. Mais c'est ignorer que la liberté des autorités locales chinoises est beaucoup plus limitée, en droit, que dans nos pays, si bien que la seule façon pour elles de trouver les moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches est de recourir à la spéculation foncière. S'il y a un modèle chinois, il s'agirait donc plutôt d'un centralisme stratégique absolu associé à une décentralisation extrême de l'application. Mais les choses ne sont pas aussi simples en fait comme on le verra plus loin. De même, de nombreux Chinois admirent la réussite économique des pays occidentaux en s'efforçant de ne pas voir que liberté économique et liberté politique sont deux faces de la même pièce de monnaie. Ensuite, il faut que des normes claires soient acceptées au niveau mondial, et qu'elles conviennent à tous les participants, ce qui est le problème de notre temps.

3. Granet M., *La Civilisation chinoise*, Paris, Albin Michel, 1928, p. 7.

RÉSUMÉ

Le rééquilibrage régional est une pièce essentielle du changement de modèle de croissance que la Chine souhaite actuellement opérer. Malgré cela, les autorités chinoises montrent une grande prudence dans l'utilisation d'instruments formels susceptibles d'avantager une région plutôt qu'une autre. Les relations entre le centre et les collectivités locales forment en effet un jeu complexe marqué par l'interdépendance, l'émulation, l'expérimentation, dans un contexte général de grande liberté de fait des autorités locales. Les formules traditionnelles de coordination sur le terrain des politiques sectorielles nationales, dont les résultats ne sont pas toujours probants, sont complétées par le rôle coordinateur des groupes de direction du parti au niveau central. Les dynamiques territoriales ont été marquées par l'investissement étranger induisant le basculement de l'activité économique vers la mer et les migrations de travailleurs ruraux vers l'est, l'émergence envisageable aujourd'hui d'une nouvelle division du travail à l'intérieur de la Chine elle-même, avec délocalisation des activités à fort contenu de main-d'œuvre vers l'ouest, le vieillissement démographique et le rôle de la diaspora. Le succès de la Chine en tant que territoire de la mondialisation tient au fait qu'elle dispose d'un réservoir de main-d'œuvre non qualifiée qui est apparu comme presque inépuisable. Ce « dividende démographique » touche en fait bientôt à sa fin. Dès 2012, le rapport entre actifs et inactifs va s'inverser et la proportion de la population en âge de travailler va décroître. La population va connaître un vieillissement rapide, en particulier dans les villes, où la politique de limitation des naissances a été plus stricte jusqu'à aujourd'hui. L'urbanisation est donc le défi principal de la Chine en matière d'aménagement du territoire. La pratique de la conversion illégale de terres agricoles en terrains urbains constructibles, longtemps ressource financière stratégique d'autorités locales peu scrupuleuses

et sous-financées, a donné le signal d'une intégration aujourd'hui vertueuse des zones rurales dans les zones urbaines.

En matière de développement durable, l'approche actuelle est fondée sur des mesures administratives et des investissements financés par le centre. Cette combinaison permet de produire des effets rapides : ainsi la production de dioxyde de soufre (SO₂) aurait baissé dès 2007. Mais on peut se demander si cette approche est elle-même durable. La capacité du centre à faire pression sur les autorités locales dans le domaine de l'environnement pourrait, toutes choses égales par ailleurs, aller en s'amenuisant à mesure que l'économie et la société chinoise deviennent plus complexes, et aussi parce que le centre peut avoir besoin d'exercer ses pressions dans d'autres domaines (récession économique par exemple). Les mécanismes et les institutions par lesquelles le mouvement de protection de l'environnement en Chine peut continuer sur sa lancée, en particulier par un système d'incitations des acteurs locaux à changer de comportement, devraient faire une plus grande part aux acteurs locaux publics et privés. Il semble que, dans les provinces prospères, une classe moyenne de plus en plus aisée aspire à des améliorations environnementales et que les dirigeants locaux perçoivent ce message. L'amélioration de l'environnement dans certaines provinces constitue également un attrait pour certaines catégories d'investisseurs et le tourisme.

Les mesures prises en faveur du développement rural sont nombreuses. Les effets économiques escomptés reposent sur le fait que l'intégration urbain/rural laisse au traditionnel esprit d'entreprise des ruraux la possibilité de s'exercer. L'esprit d'entreprise est répandu en milieu rural mais les capacités techniques

et organisationnelles sont principalement présentes en milieu urbain. L'objectif d'amélioration des conditions de vie rurales peut être atteint (éducation gratuite et obligatoire, système de santé coopératif, protection sociale minimum) sans se traduire par une dégradation environnementale. Mais l'accroissement des dépenses publiques en zone rurale ne pourra contrarier les tendances lourdes à l'accroissement des disparités avec les villes. Il reste beaucoup à faire pour atteindre une économie équilibrée et une croissance durable, notamment au niveau des relations fiscales entre niveaux de gouvernement.

La compétitivité est surtout un problème à long terme reflétant le souci de sortir grâce à la technologie d'une spécialisation dans les activités industrielles de main-d'œuvre impulsées par les entreprises étrangères. L'impact de la crise a renforcé le choix d'un ajustement majeur de la structure économique en faveur du marché intérieur, ajustement toutefois difficile à mettre en œuvre rapidement. En matière d'innovation, malgré l'apparition d'une première génération d'entreprises chinoises innovantes, l'émergence de marques globales, de réseaux, il n'y a pas, dans l'ensemble, d'augmentation rapide de la performance. La capacité à rendre opérationnels les résultats de la R & D n'a pas augmenté, surtout dans le secteur des entreprises. De son côté, l'investissement étranger en R & D a changé de motivations : c'est l'accès aux ressources humaines qui domine plutôt que l'accès au marché, l'adaptation des produits aux goûts des consommateurs ou le soutien des exportations.

Le diagnostic du système d'innovation fait ressortir l'insuffisante protection de la propriété intellectuelle, la faiblesse de la gouvernance d'entreprise et les problèmes de financement.

Le système chinois d'innovation est encore peu intégré : il y a peu de liaison entre les sous-systèmes régionaux et le système national. Ce système apparaît comme un archipel : beaucoup d'îles d'innovation avec peu de synergies entre elles, ce qui limite les effets d'entraînement. En revanche les parcs technologiques chinois sont l'objet de toutes les attentions des autorités locales qui y voient des sources de croissance économique et de revenus fiscaux. Un véritable activisme s'est développé qui soutient efficacement les entreprises locales et mobilise les contacts à tous niveaux.

La métropolisation est un sous-ensemble de l'urbanisation, principal défi actuel de l'aménagement du territoire, que la Chine pense sous forme d'une intégration des zones rurales dans les zones urbaines. Les contraintes qui pèsent en Chine sur le développement des zones métropolitaines peuvent les empêcher de réaliser les effets positifs de l'agglomération. La première est le niveau faible d'urbanisation de ces zones, en général en dessous de 70 % de surface construite, c'est-à-dire qu'elles incorporent encore beaucoup de zones rurales. Une autre contrainte est la forme et la structure spatiales de ces zones, caractérisée par une forte densité au centre et des zones périphériques très dispersées. Enfin, la grande inégalité des qualifications des résidents est un frein à l'accroissement de leur compétitivité. Le système éducatif chinois est marqué par une hiérarchie très accentuée des résultats en termes de qualifications obtenues, selon les régions. Malgré les efforts actuels, cette situation n'est pas de nature à se redresser en quelques années.

La gouvernance métropolitaine pose encore plus de problèmes que la gouvernance urbaine ordinaire puisqu'il s'agit, dans le cas

de la Chine, de transformer des villes largement conçues comme des îles au sein du pays, en grandes zones dynamiques et complexes. La voie privilégiée de l'urbanisation, aujourd'hui acceptée par les autorités, est la mise en réseau des villes et des campagnes. La ville doit prendre la tête de la modernisation des campagnes. Mais l'essor des villes côtières liées à la globalisation restera une tendance lourde.

L'essor économique remarquable de la Chine met en relief, dans un premier temps, les avantages de la décentralisation. La grande liberté de fait des autorités locales leur a permis de mettre en place des conditions d'utilisation de la main-d'œuvre rurale, souvent immigrée de l'intérieur, propre à satisfaire les investisseurs étrangers. Les migrations ont contribué à créer un vaste marché du travail au sein duquel la dispersion régionale des salaires tend à se réduire. Mais les limites de ce modèle sont apparues. Le niveau exceptionnellement élevé des inégalités géographiques, et donc sociales, a appelé un changement de cap, conforté par l'instabilité démontrée de la demande extérieure. La Chine va donc devoir formuler une politique territoriale plus explicite. Le processus est en cours, sur le thème général de la promotion d'un développement régional équilibré, mais en cherchant à mobiliser des instruments compatibles avec l'ouverture économique et la place de la Chine comme « atelier du monde », c'est-à-dire fondés sur la coopération entre régions et la recherche de l'avantage comparatif local.

LE CADRE GÉNÉRAL

« La localisation est un facteur clé : la mauvaise localisation est le principal obstacle au succès¹. »

Définition et positionnement de l'aménagement du territoire

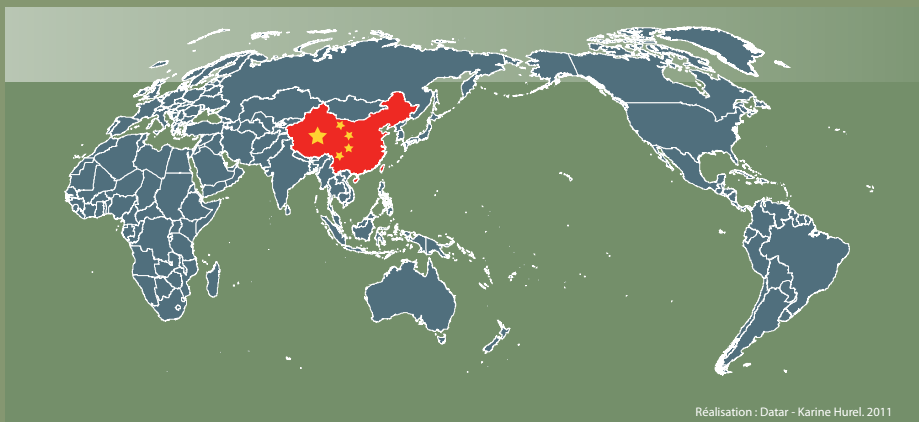
Tous les observateurs sont encore étonnés aujourd'hui de l'exceptionnelle liberté dont semblent jouir en pratique les provinces chinoises par rapport au centre. Pour une part, cette liberté est voulue et rentre dans le schéma très élaboré d'une tradition millénaire d'administration. Pour une autre part, elle est subie et reflète le fait que le pays ne maîtrise pas les ressorts fondamentaux de sa croissance. La croissance chinoise est en effet un résultat direct de la globalisation. Or la globalisation, dans les pays en développement, procède à une sélection des espaces de croissance, c'est-à-dire qu'elle induit une disparité territoriale qui lui est spécifique, le mode principal de mise à disposition des territoires par les États concernés étant la concession, allant jusqu'à la perte de souveraineté.

1. « *Location is the key : poor location is the main obstacle to success* ». Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2009*, « Reshaping economic geography », p. 255.

Figure 1. La carte administrative chinoise



Figure 2. Le monde vu de Chine



Pour la Chine, il n'est pas question, aujourd'hui, de déclin de la souveraineté, au contraire, mais le sacrifice délibéré de l'équilibre régional au profit de la croissance des régions tirées par la globalisation cadre bien avec ce schéma.

En s'ouvrant à la globalisation économique, la Chine a accepté en effet consciemment une inégalité territoriale. « Si on veut que la Chine s'enrichisse, il est inévitable que certains s'enrichissent avant les autres », aurait dit Deng Xiao Ping. Les régions littorales méridionales, très éloignées de la capitale, ont donc été « sacrifiées » sur l'autel de l'ouverture économique. En juillet 1979, le comité central du Parti communiste chinois décide d'offrir des politiques préférentielles aux activités économiques étrangères dans les provinces du Guangdong et du Fujian : en mai 1980, les quatre zones économiques spéciales de Shenzhen, Zhuhai, Shantou et Xiamen sont créées. Cette sélection géographique s'est imposée naturellement comme correspondant à une zone géodialectale déjà ouverte sur l'extérieur par l'émigration, ainsi qu'à l'histoire de l'ouverture forcée du pays par les impérialismes étrangers. Avec le temps, ce « sacrifice » s'est révélé très fructueux pour les « victimes » qui connaissent aujourd'hui des niveaux de prospérité sans équivalent dans le reste du pays. Pas à pas, d'autres villes côtières puis des villes de l'intérieur, en suivant les grands axes de communication, ont été ainsi « ouvertes » aux investissements étrangers. Les autres provinces et villes en ont aussi bénéficié indirectement par l'intermédiaire des travailleurs migrants simplement tolérés mais devenus vite indispensables, et de la croissance économique générale du pays.

En 2001, avec l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce, la Chine a abandonné officiellement son approche régionale de l'ouverture économique en faveur d'une

approche multidimensionnelle, respectant les règles de base de l'OMC, à savoir le traitement national et la clause de la nation la plus favorisée. Mais cette évolution est surtout juridique. Les zones économiques spéciales et autres parcs industriels restent l'instrument essentiel par lequel la Chine interagit avec ses partenaires étrangers. L'entrée dans l'OMC et l'acceptation d'un lien plus étroit avec le marché mondial, y compris avec ses conséquences négatives, a amené un renversement ordonné du paradigme régional initial et l'affichage d'une nouvelle priorité à un développement régional plus équilibré, donc devant profiter d'abord aux régions intérieures du pays. Ce renversement s'opère dans le 11^e plan quinquennal 2006-2010. Le rééquilibrage régional est renforcé par la priorité au développement du marché intérieur exigée par les partenaires de la Chine accusée de contribuer à la crise économique de par son orientation trop exportatrice.

La question de l'aménagement du territoire est donc centrale, mais ne fait pas l'objet pour autant d'institutions spécialisées ni de forums politiques importants qui lui seraient dédiés. La Chine a un système de représentation politique unicaméral. Il n'y a pas de « sénat » ou de deuxième chambre, où siègeraient des représentants des provinces, qui pourraient faire entendre la voix des régions dans la formation de la politique de l'État. L'Assemblée consultative du peuple chinois est une chambre professionnelle, consultative, plutôt à l'image de notre Conseil économique, social et environnemental (CESE). Les intérêts sectoriels sont donc un peu représentés politiquement mais pas les intérêts régionaux. Les analystes occidentaux du système politique chinois ont cru observer l'apparition d'une « norme institutionnelle » au sein des organes dirigeants du Parti communiste. Ainsi, chaque province

aurait au moins deux sièges au comité central. Les provinces de l'intérieur sont majoritaires au comité central mais le bureau politique serait dominé par des représentants des provinces côtières les plus riches. Il y aurait ainsi au sein des organes du parti un système d'équilibrage régional, la direction revenant aux provinces les plus riches. Néanmoins, pour l'observateur étranger, le fonctionnement interne du Parti communiste chinois ne peut que faire l'objet de conjectures.

Au niveau du gouvernement, le lieu de réflexion sur le sujet de la politique régionale est le Centre de recherches sur le développement du Conseil des affaires d'État, et le lieu de formulation des politiques régionales est la Commission nationale de la réforme et du développement, chargée de concevoir et d'exécuter le plan quinquennal (rebaptisé « lignes directrices »). Le ministère de la Gestion des terres et des ressources semble être surtout, au niveau central, un reliquat de la planification et sa dernière tâche importante a été l'élaboration de l'inventaire géologique des ressources minières du pays. En revanche, ses branches locales sont très actives. À Chongqing par exemple, le bureau de l'aménagement du territoire s'efforce d'élaborer un schéma directeur d'aménagement pour toute la municipalité. Il cherche à imposer une coordination de l'utilisation des terres pour la construction dans la planification urbaine mais aussi dans la planification des activités économiques, constatant par exemple une faible efficacité de l'utilisation des terres non labourées à la campagne, etc. Dans ses relations avec les autres administrations, ce bureau s'appuie sur l'autorisation exceptionnelle donnée à Chongqing par le Conseil des affaires d'État de faire de la planification coordonnée des zones urbaines et rurales. Cette autorisation confère un rôle pilote à Chongqing. Néanmoins, les

ministères centraux sont jaloux de leurs prérogatives et le bureau de l'aménagement du territoire ne dispose pas de moyens spécifiques pour faire avancer ses projets.

La question des instruments spécifiques de l'aménagement du territoire semble se heurter à l'option en faveur de l'économie libérale qui exclut en principe d'intervenir dans le libre jeu des forces du marché. Ainsi, le choix des pôles de compétitivité est éludé par l'attitude consistant à dire que c'est l'économie qui forme elle-même ces pôles, l'État se contentant d'en dessiner les pourtours. Au niveau le plus élevé, c'est la même répugnance à faire des choix qui pourrait contrarier cette approche et apparaître comme favorisant l'un ou l'autre par une sélection des meilleurs. Ainsi, pour atteindre son objectif général de changement de modèle économique, le plan quinquennal actuel prévoit de promouvoir la formation de macrozones de développement. Le territoire apparaît comme devant être découpé comme suit :

- > zones de développement optimal : régions avec une forte proportion de leur territoire déjà développée, des disponibilités décroissantes en ressources et des capacités décroissantes à supporter les nuisances environnementales ;
- > zones de développement prioritaire : régions bien dotées en ressources et ayant une capacité forte à supporter les nuisances environnementales, ainsi qu'une capacité d'attraction en termes de population et d'économie ;
- > zones de développement restreint : régions faiblement dotées en ressources et à faible résistance environnementale, faible attractivité pour l'économie et la population, et qui sont cruciales pour la sécurité écologique à l'échelle d'une zone plus vaste ou du pays tout entier ;
- > zone de développement prohibé : réserves naturelles de toutes sortes.

Les vingt-deux zones de développement restreint sont toutes marquées par des préoccupations environnementales : zones de lutte contre la désertification, l'érosion du sol, forêts de montagne, zones humides etc. Les zones de développement prohibé sont également bien identifiées. En revanche, il n'y a pas de liste des deux premières catégories de zones, qui sont donc à définir au cas par cas. La définition de la zone elle-même, le classement d'un territoire dans telle ou telle zone faisant, on peut l'imaginer, l'objet d'arbitrages politiques. Il apparaîtrait que la publication d'une liste des deux premières catégories de zones, voulue par la Commission nationale de la réforme et du développement, n'a pas fait l'objet d'un consensus au sein du gouvernement et qu'elle est donc repoussée *sine die*. Cet état de fait montre que politiquement, la Chine n'est pas en état aujourd'hui d'annoncer une politique d'aménagement du territoire consensuelle. On peut y voir une insuffisance de développement théorique d'instruments compatibles avec l'économie de marché. De ce point de vue, l'intérêt montré par la Chine à coopérer avec l'Union européenne, par exemple dans ce domaine, montrerait une voie d'avenir possible. Mais on ne peut s'empêcher de constater que l'Union européenne n'est guère mieux placée que le gouvernement central chinois puisque l'aménagement du territoire ne fait pas partie des compétences de l'Union.

Plus profondément, il semble que deux facteurs soient à l'œuvre. Le premier est la taille de la Chine rapportée au rôle des autorités locales dans la globalisation. Les provinces chinoises sont souvent grandes et peuplées comme des États souverains de l'Union européenne. Les enjeux d'une politique territoriale à un tel niveau sont donc très importants. Mais en outre, avant et après son adhésion à l'OMC, la Chine s'est illustrée par un protectionnisme virulent des autorités locales, à l'égard des autres provinces

comme à l'égard de l'étranger. D'une part, les autorités locales agissent pour favoriser la globalisation, d'autre part, elles agissent pour empêcher les conséquences jugées négatives. Dans les deux cas, les autorités locales ont donc un rôle tout à fait important mais contradictoire dans la gestion de la globalisation. Pour la partie du territoire qui est censée en bénéficier, elles sont là pour l'encourager, et, pour le reste, elles sont là pour protéger. S'il est vrai que la globalisation ne touche qu'une partie du territoire, alors les autorités locales ont une double tâche : pour la partie concernée, il s'agit d'accueillir, de gérer, pour les autres parties qui n'en bénéficient pas, il s'agit de survivre au choc. L'expérience chinoise, décrite par la Banque mondiale dans son rapport sur la nouvelle géographie économique², est celle d'un pays dont les autorités locales ont tout fait pour encourager la globalisation. Mais on ne peut qu'être frappé par la volonté également forte de contrôler cette globalisation. La multiplication des zones spéciales, parcs technologiques et autres zones de développement, permet à la fois de fournir les services attendus par les opérateurs globaux (nationaux ou étrangers) tout en conservant un contrôle sur eux, non seulement par la limitation géographique des avantages concédés mais aussi par le fait que le reste du pays peut être censé fonctionner selon d'autres règles. C'est ainsi que la Chine poursuit la construction du socialisme dans une économie pourtant donnée et vécue par ceux qui sont concernés comme modèle du libéralisme économique sans frein.

L'enjeu de la globalisation dans le cas chinois consiste à mettre à la disposition d'investisseurs d'abord étrangers puis nationaux

2. Voir les références en annexe.

une main-d'œuvre que l'on a pu qualifier de « servile » (*slave labour*) en quantités considérables. La compétitivité de la Chine repose essentiellement sur ce facteur, dont on sait qu'il n'est pas inépuisable, et bien sûr, sur la demande, dans le monde, d'objets manufacturés à moindre coût. Mais la main-d'œuvre bon marché existe aussi en grandes quantités dans d'autres zones du monde. Le facteur spécifique chinois, et c'est là qu'interviennent les autorités locales, consiste à la mettre à disposition des opérateurs dans de bonnes conditions (pour ces derniers). La tradition chinoise de gouvernance laisse une grande latitude au niveau local pour ce qui est des finances, tout en conservant l'apparence d'une unité des règles pour l'ensemble du pays. L'élément stratégique est donc la capacité des autorités locales à mobiliser des moyens financiers pour attirer les opérateurs globaux. Cette capacité ne provient pas de transferts de la part du centre, notoirement insuffisants et assortis de diverses conditions (voir *supra*). Elle provient essentiellement de ce qu'on a appelé le « pillage des terres » (*land grab*). En Chine, la terre est soit propriété de l'État dans les villes, soit propriété collective dans les campagnes. Le reclassement de terres rurales en terres urbaines avec revente de celles-ci aux opérateurs immobiliers à un prix multiple de 10 à 20 de la valeur reversée aux détenteurs originels, permet aux autorités locales qui arrivent à le faire de disposer de trésors de guerre considérables et entièrement à leur discrétion. Dans certains cas, les recettes provenant de cette source sont estimées jusqu'à 80 % des recettes locales. Ce n'est que tout récemment que ces pratiques ont été discutées et qu'un accord s'est fait au niveau central pour tenter de les régler. Ainsi, la globalisation met-elle en avant les autorités locales contre les autorités centrales. D'où la citation du rapport de la Banque mondiale mise en exergue à ce chapitre.

Le deuxième facteur qui sous-tend la prudence des autorités vis-à-vis d'une approche régionale relève de la politique extérieure. La province de Taïwan est incluse dans les statistiques et les analyses des autorités chinoises, au même titre que les autres provinces, bien qu'elle soit autonome de fait. La région administrative spéciale de Hong-Kong dispose, et disposera pendant encore jusqu'en 2047, d'une grande autonomie économique, de sa propre monnaie et du droit de conclure des accords économiques internationaux. De fait, Hong-Kong joue un rôle considérable dans l'équilibre régional de la Chine. Un peu comme la Suisse en Europe, Hong-Kong est une zone où certaines choses essentielles au développement économique sont permises alors qu'elles sont interdites ailleurs. Ainsi, la célèbre firme « chinoise » Lenovo est en fait juridiquement hongkongaise. Ainsi, une part croissante des exportations chinoises transitant par Hong-Kong est ensuite réimportée par la Chine. Comme le note le conseiller commercial français en Chine, que ces flux soient motivés par l'évasion fiscale, la spéculation sur le Renminbi (RMB³) ou simplement la conséquence du positionnement de Hong-Kong comme débouché naturel de la production du Guangdong, ils ont une solide réalité économique.

Enfin, le Tibet est l'objet de pressions internationales considérables qui mobilisent une part importante de l'effort diplomatique chinois, et qui ont peut-être un rapport avec les plans de développement intensifs et les sommes considérables investies dans cette province.

3. Pour yuan renminbi (en chinois « yuan monnaie du peuple »).

Du point de vue du gouvernement chinois, l'unité nationale est donc en cours de réalisation et toujours menacée. C'est un objectif premier devant lequel tous les autres objectifs s'effacent, y compris le développement économique. Dans ces conditions, la question de l'autonomie ou de la plus grande liberté d'action des autorités locales est particulièrement sensible.

Pour ce qui est de la « Chine continentale », les dirigeants des provinces sont soigneusement choisis. Le principe d'exclusion (règle d'évitement) consiste à éviter que les secrétaires provinciaux du parti n'exercent dans leur province d'origine. Leur rotation est rapide et leur choix reflète l'équilibre des forces politiques dans le pays. Par ailleurs, de même que les ministres au niveau central, les divers représentants de l'État au niveau local sont des fonctionnaires, notés et promus par l'autorité du niveau immédiatement supérieur.

Les niveaux d'administration en Chine

Il y a cinq niveaux d'administration en Chine : le centre, les provinces (*sheng*), les préfectures (*diqu*), les districts (*xian*), les cantons et bourgs (*xiang zheng*).

Il s'agit de niveaux hiérarchiques. Les villes peuvent ainsi être au niveau provincial (c'est le cas de Pékin, Shanghai, Tianjin et Chongqing), auquel cas elles se subdivisent elles-mêmes en districts, cantons, etc. Elles peuvent être au niveau préfectoral, ou districtal et avoir ou non des subdivisions.

Les quelques 700 000 villages chinois (*cun*) sont des unités politiques de base mais pas des unités d'administration. Le chef et le conseil du village jouent un rôle considérable

par exemple dans la répartition des terres collectives du village. Suivant la tendance récente à la démocratisation de la gouvernance en Chine, les conseils de village auraient été élus sur une base semi-compétitive (c'est-à-dire avec plus d'un seul candidat) dans 30 % des cas, alors que ce chiffre tombe à 6 % pour les cantons et 0,1 % pour les districts. Il reste que ce petit nombre de dirigeants locaux véritablement élus se concentrerait dans certaines régions (Hubei, Jiangsu).

On a pu penser que les niveaux d'administration locale étaient excessivement nombreux. Le canton (*xiang*) et le bourg (*zheng*) sont des unités de vie et de communautés claires ; le district (*xian*) est une entité avec une longue histoire, rassemblant plusieurs cantons et bourgs (et des centaines de villages) ; en revanche, la préfecture (*diqu*) pourrait être remise en question. En tant que niveau intermédiaire entre le district et la province (*sheng*), la préfecture a une tendance inhérente à réduire les transferts allant vers les niveaux inférieurs de l'administration. Très peu de provinces ont des principes de répartition interne de transferts fondés sur des critères objectifs ou des objectifs de péréquation. De même, la fusion d'unités se trouvant au même niveau peut réduire les coûts administratifs, en fonction des paramètres locaux toutefois, et dans la recherche de l'efficacité.

Dans le cadre de la nouvelle politique de la « construction d'une campagne socialiste », les autorités ont autorisé le rattachement des districts directement au niveau provincial, à l'exemple de ce que faisait déjà le Zhejiang, ceci afin que les fonds publics leur parviennent effectivement. C'est une tendance majoritaire aujourd'hui parmi les provinces.

Le nombre élevé de niveaux d'administration favorise la corruption, qui fait l'objet de nombreuses mesures, mais qui reste un problème d'actualité : « bien peu de l'eau (des canaux d'irrigation) atteint finalement la rizière ».

Une série de réformes a eu lieu en 1998 et en 2003 visant notamment à restructurer et à réduire les niveaux locaux de l'État. Les villes du niveau le plus bas (*xiang*) ont été fusionnées (de 43 735 en 2000 elles sont passées à 34 765 à la fin de 2006) et de nombreux villages ont été intégrés aux villes voisines pour créer des entités plus viables. Mais cette réforme s'est arrêtée avant d'avoir atteint tous ses objectifs. En effet, il n'était pas possible de réduire plus avant les effectifs de la fonction publique territoriale devant l'absence de possibilités d'emplois alternatifs pour les personnels licenciés, en particulier dans les régions en retard. L'administration locale reste l'employeur en dernier ressort dans ces provinces.

La capacité des échelons locaux de l'État reste donc très inégale. Dans un effort pour mieux contrôler politiquement les mouvements au niveau des *xian*, tous les secrétaires du parti des quelque 2 500 *xian* ont dû passer six mois à l'école centrale du parti à Pékin. C'est la première fois qu'une telle mesure est prise : auparavant, la formation des dirigeants locaux était assurée par l'école provinciale du parti.

La capacité des « élus » locaux reste un problème important, qui limite réellement ou psychologiquement l'inclination des échelons supérieurs à déléguer des décisions ou à autoriser des initiatives.

Compétences respectives de l'État et des collectivités locales et relations entre eux

La prudence chinoise à l'égard de l'aménagement du territoire au niveau central est donc liée à la nature des relations centre-provinces et au risque que fait peser la globalisation sur leur bon équilibre. Cette question fait l'objet d'une tradition administrative qu'on peut dire millénaire. Mais il est impossible d'ignorer que, parmi les grands États de la planète, qui sont à structure fédérale, la Chine est une exception. Le rôle dirigeant du Parti communiste, inscrit dans la constitution, et la structure administrative hiérarchique centralisée semblent assurer que l'autonomie locale est réduite au minimum, voire à néant. Symboliquement, si « chacun voit midi à sa porte », 1,3 milliard de Chinois voient midi à l'heure de Pékin puisque le pays n'a qu'un seul fuseau horaire alors qu'il a la taille des États-Unis (quatre fuseaux).

De fait, si on examine la gestion des finances publiques en Chine, celle-ci est extrêmement décentralisée pour ce qui est des dépenses, nettement moins pour les recettes. L'État central n'assure que 25 % des dépenses totales mais garde par-devers lui 40 % des recettes. Pour les autorités locales, le défi est donc de réaliser 75 % des dépenses avec seulement 60 % des recettes. Les échelons infranationaux n'ont aucune latitude pour fixer les taux ou la base de l'imposition. Les recettes

montrent naturellement un profil régional étroitement corrélé avec la répartition de l'activité économique, donc très inégal, et les administrations locales des régions en retard connaissent le plus souvent un grand écart entre leurs responsabilités en matière de dépenses et de recettes⁴. Les autorités locales sont donc encouragées dans les faits à trouver toutes sortes d'expédients pour faire face à leurs obligations. Un des moyens les plus répandus, déjà cité, est souvent dénommé « pillage des terres » mais il n'est possible que dans les zones développées. Un autre consiste à prélever des taxes illégales. Pour remédier à cette situation, les autorités chinoises ont mis en place un système de transferts. Même si le poids de ces transferts s'est accru récemment, ils n'ont pas réussi à égaliser les capacités des différentes régions à faire face à leurs besoins. En fait, même après transferts, les inégalités entre provinces, du point de vue de leur capacité financière, peuvent être encore plus grandes que les inégalités de

revenus (c'est le cas des provinces du centre). Les provinces où le revenu par tête est le plus élevé sont encore aujourd'hui celles où la dépense publique par tête est la plus forte.

Pourtant, cet « État centralisé » n'a guère de moyens. Les ministères centraux et les agences gouvernementales centrales ne comptent que 50 000 fonctionnaires (on dénombre 33 millions d'employés du secteur public). Les dépenses publiques totales de l'État (consommation des administrations) en 2007 étaient l'équivalent de 488 milliards de dollars américains soit 367 dollars par habitant, contre respectivement 642 milliards et 10 405 dollars par habitant en France. Ainsi, la Chine n'a pas les moyens budgétaires de mener par exemple une politique régionale fondée sur les transferts.

Par nécessité autant que par tradition culturelle, l'État central utilise donc d'autres moyens pour aboutir à ses fins. Les relations réelles entre central et local en Chine sont plus complexes que ne le laisse penser le schéma administratif. Le rôle des gouvernements locaux dans le processus de décision sur certaines réformes économiques importantes, comme l'abandon de la collectivisation de l'agriculture, la réforme des entreprises d'État, la réforme fiscale, a été crucial. Ces réformes n'auraient pas été appliquées à l'échelle de la province, ni à l'échelle nationale, sans l'activisme de certains dirigeants locaux.

Par dirigeants, s'entendent ici aussi bien les dirigeants formels que les dirigeants réels. Trois colonnes d'autorités politiques descendent en effet depuis Pékin et irriguent les provinces, les municipalités puis les districts, jusqu'aux bourgs et cantons : l'autorité du parti, l'autorité de l'État et l'autorité de

4. Dans son évaluation à mi-parcours du 11^e plan, la Banque mondiale recommande une réforme du système de relations budgétaires entre différents niveaux de gouvernement pour que les régions pauvres puissent effectivement apporter les améliorations requises par le plan dans le secteur social : « Le caractère inadéquat des ressources financières et des capacités administratives des autorités locales est une contrainte qui pèse sur les progrès dans de nombreux domaines tels que la fourniture de services publics dans les zones rurales, la protection sociale, l'éducation, la santé. Les autorités locales sont en Chine responsables de beaucoup plus de dépenses publiques que dans la plupart des pays du monde. En l'absence de transferts nets substantiels des régions riches vers les régions pauvres, ou de l'existence d'autres sources de revenus, des disparités considérables dans les dépenses publiques par tête sont inévitables. En outre, les régions pauvres mais riches en ressources ne sont pas compensées suffisamment à l'heure actuelle quand leurs ressources sont extraites ».

l'assemblée populaire. Mais ces trois courants d'autorité sont hiérarchisés : depuis le niveau de la bourgade jusqu'à celui de la province et bien sûr au-delà, c'est le secrétaire du parti qui est le dirigeant réel.

La relation entre autorités centrales et locales est donc une relation d'interdépendance étroite. La croissance économique, qui est un objectif politique des autorités centrales, ne peut être atteinte sans la participation des régions, mais celle-ci se fait sous la forme d'une concurrence pour les ressources politiques et économiques que l'autorité centrale seule peut fournir, ce qui permet à l'autorité centrale de garder la main, en principe.

L'expérimentation locale est un aspect important de la relation centre-province. Cette pratique de politique consiste à procéder « du point vers la surface ». Des points d'expérimentation, poussés par l'initiative locale, sont appuyés formellement ou non par certains dirigeants du parti et de l'État au niveau central. S'il apparaît que ces expérimentations sont fructueuses du point de vue des priorités du parti et de l'État, des « expériences modèles » inspirées de ces expérimentations sont disséminées par les médias, des conférences à haut niveau, des programmes de visites et des appels à l'émulation. Ce processus suppose que les politiques soient progressivement affinées et que la recherche des éléments généralisables soit effectuée.

Les approches qui passent avec succès ce test sont ensuite révisées puis intégrées aux politiques nationales. Cette technique d'élaboration de politiques donne un espace de liberté aux dirigeants locaux qui souhaitent mettre en œuvre leurs idées, tout en conservant aux autorités centrales la haute main sur la confirmation éventuelle ou l'abandon, de ces expériences. Il est important de noter que ce processus concerne la recherche d'instruments de politique innovants, et non pas les objectifs, qui eux restent la prérogative des autorités centrales du parti.

Cette pratique fait que le système chinois ne peut être décrit avec les concepts de décentralisation ou de fédéralisme. Elle représente une force qui est à l'œuvre derrière la capacité étonnante de la Chine à réformer en permanence son système économique et à résoudre les difficultés. Elle requiert une autorité centrale qui encourage et protège les initiatives locales et filtre les leçons qui en résultent, tout en contenant les forces centrifuges qui apparaissent nécessairement quand on se livre à ce type d'exercice. Il s'agit d'expérimentation dans un cadre hiérarchique, c'est-à-dire une combinaison hautement volatile mais très fertile (voir le chapitre « Pratiques significatives » *supra*).

Enfin, la Chine se considère en transition vers l'établissement d'un système socialiste. Elle est en tout cas réellement en transition vers une économie moderne. De nombreux sujets

Tableau 1. Territorialisation de la richesse produite et de la dépense publique

Année 2007	Est	Centre	Ouest	Nord-Est	Moyenne
PIB par tête	170	78	70	114	100
Dépense publique par tête	123	75	94	122	100

Source : *China Statistical Yearbook 2009*.

n'ont donc pas encore été codifiés par des lois. Le système juridique chinois, est composé de lois, de règlements administratifs et d'ordonnances locales. Quand les conditions ne sont pas mûres pour l'adoption d'une loi, des règlements administratifs ou des ordonnances locales peuvent être formulés à sa place. Quand une expérience suffisante a été accumulée et que les conditions sont mûres, les lois correspondantes peuvent être formulées. La loi locale peut donc s'imposer juridiquement. À ceci s'ajoute que la promotion des juges d'instruction, théoriquement indépendants, dépend des autorités locales. Il est donc rare qu'un juge donne raison à un plaignant d'une autre province, ou à un étranger, doléance qui revient sans cesse dans les divers « livres blancs » des entreprises étrangères en Chine.

Coordination des politiques sectorielles sur une base territoriale

Compte tenu de cette structure complexe des relations entre centre et province, la gestion au niveau national de la coordination des politiques sectorielles sur une base territoriale est également complexe. Il existe une pratique chinoise à cet égard, repérée par les observateurs étrangers en tant que produit spécifique de la gouvernance chinoise mais dont bien des aspects restent difficiles à comprendre.

On peut la désigner par l'expression *tiao kuai*, c'est-à-dire la relation entre « la petite branche » (*tiao*) et « la motte » (*kuai*). Une administration locale technique comme le bureau des statistiques de Chongqing dépend du bureau central des statistiques pour ce qui est de la substance de son activité, sa compétence propre, sa technique. C'est la petite branche qui le relie à Pékin et qui descend de même depuis le bureau statistique de la province de Chongqing vers les bureaux statistiques des districts, etc. Par exemple, il est tenu d'adopter les mêmes définitions statistiques que celles qui sont recommandées par le centre. Chaque niveau écoute les conseils du niveau supérieur. En revanche, pour ce qui est de son budget de fonctionnement, de ses bureaux et de l'avancement de son personnel, le bureau dépend de l'administration locale. Il fait masse avec les autres administrations locales et se trouve inclus dans la « motte » budgétaire et administrative et politique du niveau de gouvernement local où il est situé (province, préfecture, district ou canton). Quand tout va bien, le gouvernement local paie les fonctionnaires et ne se mêle pas de la substance de leur travail : « Tiao tiao kuai kuai ». Mais il se peut que les autorités locales aient intérêt à influencer les rapports statistiques qui décrivent l'état de leur province. On assiste alors à des dérapages, comme la pratique, naguère célèbre, par laquelle toutes les provinces sans exception déclaraient des taux de croissance économique supérieurs à la moyenne nationale, l'institut statistique central étant réduit à opérer ses propres sondages pour connaître la vérité et établir ses propres évaluations.

Ce système fonctionne néanmoins relativement bien car l'héritage de la planification est encore prégnant. Si elle s'affaiblit en tant qu'instrument macroéconomique, la planification sert encore à faire travailler les régions

ensemble. Du reste, la coopération entre régions est un objectif de l'État au moins aussi important que l'équilibre régional. Sur le modèle de la planification, dans les cas où le centre souhaite faire avancer les choses plus vite, on établit des plans spécialisés, par exemple, le plan de développement scientifique et technique, ou le plan de protection de l'environnement. Mais, chaque fois, ce sont encore les ressources financières de l'État central qui donnent consistance à ces plans. Ainsi, comme on le verra dans le domaine de la science et de la technologie, le centre finance 40 % des dépenses publiques au lieu de 25 % en général. Le ministère de la Science et de la Technologie a dû donner des subventions spéciales aux provinces pour opérer la rationalisation des parcs industriels et scientifiques dans le cadre de programmes ou de contrats, qui restent peu développés.

La coordination des politiques sectorielles au niveau territorial laisse donc, en pratique, à désirer, chaque ministère au niveau central étant jaloux de ses prérogatives, cette guerre entre ministères (*bumen*) se répercutant sur les provinces. Peu de provinces, et toujours les mêmes, à savoir les provinces riches, font des plans de développement et jouent le jeu de la coordination. Il y a un problème de capacité administrative. La Chine est à la recherche de formules qui se situeraient entre la décentralisation de fait et la priorisation autoritaire qui ne peut marcher que sur des points précis. Là encore, le rôle du parti est essentiel pour faire fonctionner les rouages. Au niveau central, sur toutes les questions importantes, sont formés des groupes de travail du parti ou « groupes directeurs » (*ling dao xiao zhu*). Les ministres concernés en sont membres, mais les groupes sont animés par des cadres du parti qui peuvent se voir donner

le rang de ministre de par cette fonction, en principe temporaire. Le groupe directeur sur les questions économiques et financières s'est ainsi emparé de la question des migrants et a fait un travail considérable qui a abouti à l'adoption de mesures convergentes dans les différents domaines. Son secrétaire a autorité sur tous les ministères. Il fait en réalité de la coordination interministérielle sur un thème particulier. Il n'y a pas, semble-t-il, de groupe directeur sur les questions régionales.

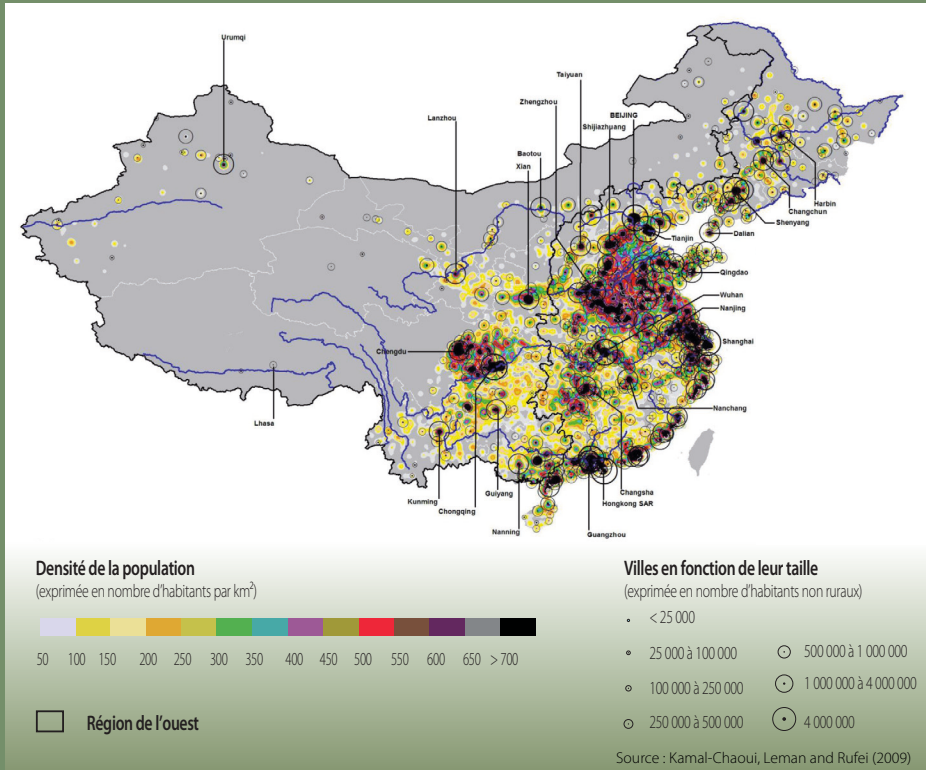
Les dynamiques territoriales à l'œuvre

Le découpage géographique en quatre zones, ou macrorégions (Est, Ouest, Centre, Nord-Est), qui est principal sans être exclusif, donne une idée des macrorégions et de leur déséquilibre (voir tableau 2).

À ce niveau, les tendances sont lourdes mais les déséquilibres ne sont pas en voie d'aggravation.

L'évolution démographique a également une dimension territoriale, en particulier, la répartition par tranche d'âge. Le succès de la Chine en tant que territoire de la mondialisation tient au fait qu'elle dispose d'un réservoir de main-d'œuvre non qualifiée qui est apparu comme presque inépuisable. Ce « dividende démographique » touche en fait bientôt à sa fin. Dès 2012, le rapport entre actifs et inactifs va s'inverser et la proportion de la population en âge de travailler va décroître. La population va

Figure 3. Population et densité des villes chinoises



connaître un vieillissement rapide, en particulier dans les villes. Un des défis auxquels travaillent les autorités chinoises, si elles écoutent les suggestions de l'ONU, est de mobiliser l'épargne urbaine pour financer le développement dans les zones dites rurales où le dynamisme démographique va continuer plus longtemps, afin d'arriver en douceur à un état de croissance durable pour le pays, une fois le dividende démographique complètement épuisé.

Mais une autre solution consisterait à relâcher le contrôle des naissances dans les villes. Ainsi Shanghai bénéficie-t-elle d'une expérimentation toute récente en ce qui concerne la politique de contrôle des naissances. Il s'agit d'autoriser certains couples à avoir deux enfants et non pas un seul, dans une démarche qui rappelle la politique des naissances pratiquée à Singapour. On peut y voir une manifestation éclatante de la démarche d'expérimentation qui caractérise les relations centre-province, et aussi la preuve que la question de la transition démographique est prise au sérieux en Chine.

Paradoxalement, Shanghai, qui est si inquiète de vieillir, est la ville de Chine qui attire le plus les jeunes Français : première communauté française d'Asie avec 10 000 compatriotes installés dans la région, sa moyenne d'âge est 28 ans.

L'augmentation considérable des migrations internes est un autre facteur dynamique. Tout citoyen chinois est détenteur d'un certificat de résidence (*hukou*), qui est soit urbain, soit rural. La définition de l'urbain et du rural est administrative : à partir d'un certain nombre d'habitants, une agglomération devient urbaine. Le certificat urbain donne droit aux services publics dans les villes. Le certificat rural donne droit à exploiter une partie des terres du village, ce qui est considéré comme un substitut à la sécurité sociale.

La relative rareté des terres arables en Chine (0,15 hectare de terres arables par habitant rural, contre 11,8 en France) amène les résidents ruraux à chercher en permanence à émigrer hors de leur zone d'origine pour trouver un emploi. Or, il a été longtemps interdit aux entreprises urbaines d'embaucher des travailleurs ruraux provenant d'une autre province à moins que les autorités locales n'estiment que la main-d'œuvre locale ne corresponde pas aux exigences. Les titulaires d'un certificat de résidence rural devaient également obtenir un permis de résidence s'ils voulaient résider en ville. L'essentiel de la main-d'œuvre flottante, composée d'immigrés de l'intérieur, et qui permet notamment le fonctionnement des usines de la côte où se fabrique le « *made in China* », est donc une main-d'œuvre officiellement clandestine.

Tableau 2. Les macrorégions chinoises en chiffres

Année 2007	Est	Centre	Ouest	Nord-Est
PIB par tête (moyenne = 100)	170	78	70	114
Densité (habitants par km ²)	376	249	38	100
Revenu disponible urbain (moyenne 100)	123	84	82	83
Revenu disponible rural (moyenne 100)	141	92	73	105

Source : NBS, annuaire statistique, 2008.

On estime que le nombre de migrants ruraux est passé d'environ 2 millions en 1983 à 78 millions en 2000 et 132 millions en 2006 (dans le même temps, la population rurale passait de 859 millions au milieu des années 1990 à 737 millions aujourd'hui). La migration vers les zones urbaines représente 71 % de la migration totale. La province qui envoie le plus d'émigrants est le Sichuan (à l'ouest). Les migrants du Sichuan et du Centre vont vers l'Est. Mais les ruraux des provinces de l'Est (Guangdong, Jiangsu, Zhejiang) se déplacent à l'intérieur de leur province.

Enfin, la tendance de fond est à l'urbanisation. D'une manière générale, les 600 millions de Chinois urbains, qui constituent 44 % de la population du pays, ont un poids croissant et qui ne peut que s'accroître encore très vite : en 2025 ils seraient, selon l'ONU, 800 millions. Pour la Chine elle-même, pays rural depuis des millénaires, le franchissement de la barre des 50 % d'urbains sera un saut dans l'inconnu sur le plan psychologique et culturel.

Une dernière tendance dynamique, peut-être en voie d'affaiblissement, est la participation considérable de la diaspora chinoise au développement du pays. Cette participation a des bases territoriales très spécifiques. Les deux macrorégions qui revêtent le plus d'importance pour les Chinois d'outremer

sont le Lingnan, une macrorégion composée d'une partie du Guangdong et du Guangxi, et la côte sud-est, qui englobe le Fujian, le Zhejiang méridional et le Guangdong oriental. Ces deux zones ont une existence géographique. Le Lingnan est le bassin hydrographique des trois rivières au confluent desquelles se trouve Canton. La côte sud-est englobe les bassins des fleuves qui descendent des monts Wuyi : le Ou qui baigne Wenzhou, le Min, au bord duquel est bâtie Fuzhou, le Jiulong, qui traverse Zhangzhou et Quanzhou, et enfin le Han avec Shantou à son embouchure.

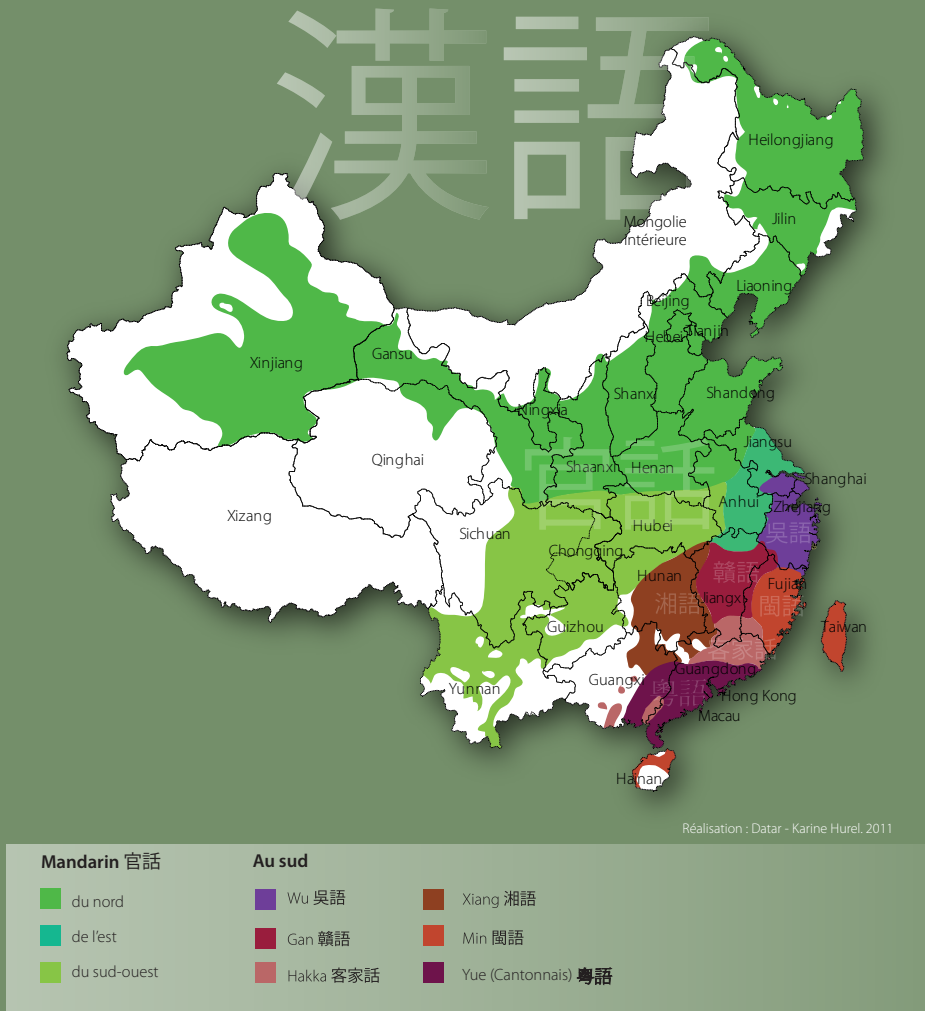
Il est remarquable que ces deux régions, qui ne figurent sur aucune carte, soient chacune bénéficiaires d'une des quatre premières zones économiques spéciales : Shenzhen pour le Lingnan et Shantou pour la côte sud-est. Ce sont les deux principales régions d'émigration de la Chine. Les zones que nous venons de mentionner recouvrent justement des aires dialectales. À part le mandarin qui a donné le chinois moderne standard, neuf langues sont parlées en Chine et cette diversité est précisément la plus grande dans la zone au sud du Yangtsé. Le min, le yue, le wu et le hakka sont les plus importantes dans l'émigration. Le Lingnan correspond à une zone de parler yue, la côte sud-est correspond au min, au hakka et au wu, langue qui remonte vers le nord jusqu'à Shanghai.

Tableau 3. Répartition de la population par classe d'âge en pourcentage (année 2000)

Total	Chine	Chongqing	Guangdong	Shanghai
0-14 ans	17.9	21.9	20.1	12.2
15-64 ans	72.8	70.1	72.3	76.3
Plus de 65 ans	9.3	7.9	7.6	11.5

Source : Annuaire statistique de la Chine, 2008.

Figure 5. Dialectes mandarins et du sud de la Chine



Ces zones régionales sont donc des zones géodialectales et aussi des zones d'émigration, ce qui souligne leur identité. On a estimé que 80 % des investissements « étrangers » dans la ZES de Shantou étaient le fait de Chinois parlant Teochew, langue qui appartient à la famille min : Shantou, quoique administrativement dans le Guangdong, fait partie de la zone du dialecte min qui s'étend surtout sur le Fujian. Cette zone comprend en particulier la ville portuaire et zone franche de Xiamen, située en face de la région de Taïwan où l'on parle la même langue (Taïwan a fait partie du Fujian pendant deux siècles).

Wenzhou, modèle de développement économique fondé sur les PME, appartient administrativement à la province du Zhejiang, mais géographiquement plutôt à celle du Fujian. Le parler de la région, un dialecte wu, est incompréhensible par les locuteurs de wu d'autres régions. La région est marquée par ses liens avec l'étranger,

notamment avec l'Europe, ayant été le lieu d'origine de nombreux migrants. Elle est physiquement isolée du reste de la Chine : la première liaison ferroviaire n'a été réalisée qu'en 1988 et le premier aéroport ouvert en 1990. En raison de son rapide développement économique, Wenzhou est devenue une terre d'accueil pour les migrants chinois de l'intérieur.

« Dire de quelqu'un qu'il est originaire de Chine, c'est simplement énoncer une généralité parmi un ensemble d'origines régionales et locales. Ces origines sont imbriquées les unes dans les autres comme des poupées russes. [...] L'origine locale et le dialecte, dont les chevauchements sont fréquents, définissent les frontières entre soi et l'autre, nous et eux. Les Cantonais par exemple, ont le sentiment d'appartenir à un peuple, de posséder en commun une langue et un héritage qu'ils ne partagent pas avec les habitants du Fujian ou du Sichuan » (*Encyclopédie de la diaspora*, p. 23).

**LE
DÉVELOPPE-
MENT
DURABLE**

La protection de l'environnement

La protection de l'environnement est une priorité relativement nouvelle pour la Chine, principalement portée pour l'instant par les autorités au niveau central.

La situation de l'environnement est préoccupante en Chine. La pollution de l'air dans certaines villes atteint des niveaux parmi les plus élevés du monde, l'intensité énergétique est supérieure de 20 % à la moyenne de l'OCDE et un tiers des cours d'eau sont gravement pollués. Les prélèvements en eau représentent annuellement près de 20 % du volume brut disponible (par rapport à une moyenne OCDE de 11 %) et seul un tiers de la population est desservi par un service public de traitement des eaux usées (contre 79 % en France). L'utilisation d'engrais azotés et de pesticides est trois ou quatre fois plus grande que dans les pays développés rapportée au kilomètre carré de terre agricole. Les émissions de dioxyde de carbone, si elles sont faibles par habitant, sont très élevées par unité de PIB. Les déchets industriels par dollar de PIB sont trois fois plus élevés que la moyenne des pays développés. En revanche, en raison de la faible urbanisation, les déchets municipaux ne représentent que 120kg par habitant (540kg en France).

Objectifs

Après la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement à Rio en 1992, la Chine a été le premier pays au monde à élaborer, au niveau national, un Livre blanc pour l'action 21 sur la population, l'environnement et le développement au ^{xxi} siècle. En 1996, le gouvernement chinois a officiellement défini le développement durable comme stratégie nationale majeure. Le 11^e plan (2006-2010) met en avant une société économe en ressources et respectueuse de l'environnement.

Instruments

La Chine applique un certain nombre de taxes liées à l'environnement : taxe sur la consommation de carburant, taxe sur la consommation liée au transport (pneus, gazole, motocycles, automobiles), taxe d'utilisation de véhicules et de navires, taxe sur les ressources naturelles, taxe d'aménagement dans les villes et bourgs (par mètre carré), taxe d'occupation des terres agricoles (par mu¹), taxe d'entretien et de construction dans les villes (7 % pour les terrains urbains, par exemple), redevance sur l'eau, etc.

De nombreuses réglementations sont aussi en vigueur. Par exemple, tout nouveau projet d'investissement doit avoir un permis d'utilisation de l'eau, délivré en fonction des ressources disponibles localement. Les zones industrielles et autres doivent réviser leurs règlements à ce sujet.

1. 1 mu = 6,66 ares.

Par ailleurs, les zones protégées ont progressé de façon spectaculaire depuis les années 1980. Elles s'étendent sur 156 millions d'hectares soit 16 % du territoire national (moyenne OCDE : 16,4 %). C'est un résultat qui va au-delà de l'objectif du 10^e plan (13 %). Les zones protégées au niveau national sont en général plus vastes (un tiers a plus de 55 000 hectares) alors que les deux tiers des zones protégées au niveau provincial ont une superficie inférieure à 20 000 hectares. Les zones protégées au niveau des préfectures et des districts sont encore moins étendues (la plupart ont moins de 5 000 hectares). Les zones protégées sont réparties sur tout le territoire mais elles sont plus grandes là où la densité est la plus faible : 80 % d'entre elles sont dans sept provinces de l'Ouest. Des efforts de protection ont été déployés dans le nord-est ainsi que dans l'île d'Hainan. Mais les provinces côtières du Zhejiang, Jiangsu, Anhui, la province du Hebei (autour de Pékin) ont moins de 10 m² de zone protégée par habitant.

Mais l'instrument qui fait avancer les choses reste la dépense publique. Les dépenses d'investissement environnementales ont doublé de 2000 à 2004 atteignant 1,4 % du PIB soit 191 milliards de yuans. Sur ce total, 60 % sont des dépenses d'investissements liés à l'infrastructure urbaine.

Mise en œuvre

La mise en œuvre de la politique environnementale rencontre des obstacles substantiels au niveau local. Comme les dirigeants locaux ont des objectifs de résultats, qu'ils doivent dégager des ressources localement pour exécuter des mandats non financés imposés par le Centre, et qu'ils ne sont pas véritablement tenus de rendre des comptes aux

populations locales, les priorités économiques prennent en général le pas sur les priorités environnementales.

Les autorités locales, à qui est confiée de fait la responsabilité du développement économique, sont trop faibles pour résister aux pressions inévitables dans le domaine de l'environnement. La plupart des accidents écologiques rapportés par la presse mettent en jeu des autorités locales qui ont fermé les yeux sur la non-application de règlements environnementaux.

Des organisations non gouvernementales sont actives dans ce domaine. C'est même un domaine où leur activité est tolérée voire encouragée par les autorités. Le célèbre Institut des affaires publiques et environnementales (IPE) créé en 2006 par Ma Jun, auteur du livre *La Crise de l'eau en Chine*, a mis sur pied un site web qui donne les noms de sociétés qui violent les règlements environnementaux dans telle ou telle circonscription ou province. Plus de 30 000 noms sont publiés et régulièrement mis à jour. M. Ma Jun a reçu diverses distinctions internationales pour cet effort. Les sociétés internationales présentes en Chine comme WalMart ou Nike font savoir publiquement qu'elles consultent le site de l'IPE pour vérifier que leurs sous-traitants n'y figurent pas. D'autres ONG se focalisent sur les dangers des barrages ou la défense des victimes de la pollution. Mais elles apparaissent le plus souvent comme venant de « l'extérieur » de la province ou du canton concerné et donc très classiquement comme des agitateurs. Un des problèmes essentiels dans ce domaine, comme dans d'autres, est que le gouvernement central donne des directives d'ensemble mais ne peut en assurer le financement qui est ensuite transféré aux provinces. À ce niveau, les orientations sont bien souvent diluées ou

détournées. Les provinces ou régions les plus pauvres sont incapables de fournir l'équivalent des fonds investis par le Centre, or ceci est la condition pour pouvoir bénéficier de ces investissements (problème de « l'abondement »). La pratique du *matching grant* (abondement), qui veut que les fonds investis par le Centre soient complétés par des fonds locaux à égalité (50/50) est dénoncée par la Banque mondiale comme un des principaux obstacles au changement de comportement des autorités locales. Un autre problème caractéristique est le chevauchement des responsabilités. Par exemple, bien que la plupart des zones protégées relèvent de l'administration nationale des forêts, c'est l'administration nationale de l'environnement qui est chargée de la coordination d'ensemble de ces zones. La capacité des autorités centrales à arbitrer entre les demandes des différentes provinces et les intérêts des différents ministères sectoriels paraît faible. Il ne semble pas y avoir de groupe directeur du parti sur le développement durable.

Les autorités locales apparaissent donc aisément comme le plus grand frein à l'amélioration de l'environnement de par leur opposition de fait à la mise en œuvre des politiques décidées au niveau central. Mais ce schéma, classique, ne renvoie pas seulement à l'insuffisante capacité financière des niveaux locaux. Est aussi en cause le fait que les responsables locaux sont des fonctionnaires, donc soumis à évaluation par leurs supérieurs hiérarchiques. Leur comportement s'en trouve influencé et ils ne réagissent pas seulement en fonction des impératifs de la situation locale, même si les indicateurs environnementaux ont été rajoutés désormais à la liste d'indicateurs à partir desquels sont évaluées les performances des fonctionnaires locaux. En fait, l'inclusion de tels indicateurs forcément sommaires

peut avoir des résultats paradoxaux. Ainsi, au chapitre de l'amélioration de la couverture forestière de la Chine (objectif : 20 % du territoire en 2010, contre 18 % actuellement) dans les zones arides où il serait opportun de planter des espèces résistant à la sécheresse, les autorités locales préfèrent planter des peupliers, arbre à croissance rapide, ce qui leur permet de montrer des résultats environnementaux tangibles pendant la durée de leur mandat. Malheureusement, le peuplier consomme beaucoup d'eau et provoque en fait une baisse des réserves en eau de ces régions, etc.

Évaluations

L'approche actuelle du développement durable est fondée sur des mesures administratives et des investissements financés par le Centre. Cette combinaison permet de produire des effets rapides : ainsi la production de dioxyde de soufre (SO₂) aurait baissé dès 2007. Mais on peut se demander si cette approche est elle-même durable. La capacité du Centre à faire pression sur les autorités locales dans le domaine de l'environnement pourrait, toutes choses égales par ailleurs, aller en s'amenuisant à mesure que l'économie et la société chinoise deviennent plus complexes, et aussi parce que le Centre peut avoir besoin d'exercer ses pressions dans d'autres domaines (récession économique par exemple). Les mécanismes et les institutions par lesquelles le mouvement de protection de l'environnement en Chine peut continuer sur sa lancée, en particulier par un système d'incitations des acteurs locaux à changer de comportement, devraient faire une plus grande part aux acteurs locaux publics et privés. Il semble que, dans les provinces prospères, une classe moyenne de plus en plus aisée

aspire à des améliorations environnementales et que les dirigeants locaux perçoivent ce message. L'amélioration de l'environnement dans certaines provinces constitue également un attrait pour certaines catégories d'investisseurs et le tourisme. L'action des ONG chinoises va dans ce sens mais elle apparaît paradoxalement comme appuyée par le gouvernement central contre les collectivités locales.

Le développement rural

Objectifs

La globalisation consiste pour la Chine à mettre à la disposition d'investisseurs d'abord étrangers puis nationaux une main-d'œuvre que l'on a pu qualifier de « servile » (*slave labour*) en quantités considérables. Les quelque 140 millions de travailleurs migrants ruraux n'ont en effet pas les mêmes droits que les travailleurs résidents. Surtout, ils n'ont guère d'autre choix car les perspectives de l'agriculture ne permettent pas de les employer. On a comparé de ce point de vue la situation de la Chine actuelle à celle des pays européens à l'époque des colonies.

La réforme économique des dernières décennies a apporté un creusement des inégalités sociales. La Chine a connu la plus rapide augmentation du coefficient de Gini, qui mesure ces inégalités et qui serait proche désormais de celui des États-Unis. Mais la nouvelle richesse produite par la croissance permet aujourd'hui d'envisager la mise en place d'une

protection sociale généralisée. Celle-ci a été engagée d'abord au niveau local. Aujourd'hui la Chine compte 4 000 caisses de sécurité sociale, chacune avec des règles différentes. Un processus d'harmonisation est en cours mais il est probable qu'un temps précieux aura été perdu. L'urgence de réformes dans ce domaine a été révélée par la question des travailleurs migrants. Celle-ci a mis la Chine devant la nécessité de s'attaquer à l'amélioration du sort de sa population rurale.

La division urbain/rural est ancienne et profonde. La majorité des citoyens chinois sont encore des ruraux (environ 700 millions sur 1,3 milliard). Or, l'agriculture est plutôt extensive, son infrastructure et ses capacités techniques sont faibles, les services publics en zone rurale sont peu développés voire inexistantes, et l'écart de revenu entre ruraux et urbains s'accroît sans cesse. Cette tâche aurait pu rester sur l'agenda pendant longtemps à titre de vœu pieux. Mais elle est devenue une priorité depuis le 16^e congrès du parti en 2002 car la question revêt une importance macroéconomique nationale. On peut penser que l'avenir du développement économique de la Chine est dans ses zones rurales et non pas dans la poursuite d'un développement extraverti toujours soumis aux fluctuations économiques des pays développés. Le 16^e congrès a donc promulgué les principes suivants : l'industrie doit aider l'agriculture, les villes doivent aider les campagnes et l'État doit « prendre moins et donner plus »² aux paysans. L'objectif à long terme est un développement complémentaire des villes et des campagnes.

2. Selon les termes de M. Du Ying, vice-ministre de NDRC, au 3^e séminaire UE-Chine le 28/11/2008 à Chongqing.

Instruments

La préoccupation du développement rural a toujours été sous-jacente en Chine. Un bon exemple est fourni par le programme Étincelle qui allie soutien à l'innovation, développement rural et gouvernance pluriniveaux.

Le programme Étincelle couvre aujourd'hui la quasi-totalité des 2 859 *xian* (districts) après avoir été lancé en 1986. Il a bénéficié d'un prêt de la Banque mondiale en 1991. On lui attribue la bonne tenue du revenu rural, qui augmente régulièrement depuis quelques années malgré les fluctuations inévitables des recettes de l'agriculture. Ceci serait déjà un résultat considérable. Mais il semble aussi qu'il faille attribuer à ce programme la réussite de certaines entreprises et leur croissance au-delà du monde rural. Le programme consiste à attribuer des subventions très modestes à des activités d'innovation qui s'appuient sur les activités existantes dans le monde rural au sens large, ou qui répondent à des besoins qui y sont apparus. Par exemple, une entreprise a obtenu la somme de 50 000 yuans (5 000 euros) pour fabriquer de la colle à partir d'arêtes de poisson qui auparavant servaient simplement d'engrais. Cette entreprise est présente sur les marchés étrangers.

Le programme est géré par quatre des cinq niveaux d'administration, à savoir le Centre (bureau du programme au sein du ministère de la Science et de la Technologie – MOST), les provinces, les préfectures et les comtés. Ceci représente un ensemble de décisionnaires de près de 3 000 personnes si on attribue une personne à chaque institution impliquée. Or, justement le programme réunit régulièrement tous les participants à la décision sous forme de congrès annuels qui se tiennent dans différentes provinces, à tour de rôle.

Le bureau du programme Étincelle au sein du MOST est en charge de la gestion d'ensemble du programme, la formulation de politiques générales et spécifiques à son sujet, l'élaboration de stratégies de développement et de plans à moyen et long termes ainsi que de plans annuels. Le bureau est également chargé de guider et de coordonner la mise en œuvre du programme. Dans les provinces, préfectures et comtés, les bureaux chargés du programme au sein des commissions locales de la science et technologie sont chargés de la formulation de politiques générales et spécifiques ainsi que de plans de développement à moyen et long termes pour leur région et ils sont responsables de la gestion courante à savoir l'évaluation et le suivi des projets.

À ce sujet, les trois principes suivants sont appliqués sévèrement : caractère avancé de la technologie, modestie du montant de l'investissement nécessaire et possibilité de retour rapide sur investissement. Le plus souvent, c'est une entreprise qui demande à bénéficier du programme. Elle assume la responsabilité du projet mais elle doit impliquer un ou deux organismes de recherche.

Les fonds utilisés dans le programme sont essentiellement levés au niveau local. Il s'agit surtout de prêts. L'État central fournit un montant approprié de fonds qui servent surtout de guide. L'origine des financements serait à élucider. D'après une source officielle, en vingt ans, les autorités locales auraient dépensé 1,4 milliard de dollars et les « sponsors privés et publics » environ 45 milliards.

À un niveau politique beaucoup plus important, le 17^e congrès, en octobre 2008, a confirmé la nécessité, pour les autorités, d'œuvrer pour

l'intégration des zones urbaines et rurales et lui a donné une haute priorité. Cinq axes sont définis :

- > planification intégrée de l'usage des terres urbaines et rurales, y compris en fonction d'objectifs environnementaux ;
- > développement industriel intégré : les facteurs productifs doivent aller des villes vers les campagnes, et en particulier la création d'entreprises locales est encouragée ;
- > intégration des services publics et de l'infrastructure avec pour objectif une uniformité de services fournis ;
- > intégration des services d'emploi pour aboutir à un marché du travail unifié (et d'ici là, protection accrue des droits des migrants) ;
- > gestion des affaires sociales urbaines et rurales intégrées, en particulier réforme du système d'enregistrement (*hukou*) pour permettre par exemple aux ruraux établis depuis longtemps en ville d'obtenir le statut urbain, ou pour permettre aux migrants d'obtenir le droit de résider dans les petites et moyennes villes.

Mise en œuvre

Les mesures prises sont nombreuses. Parmi les plus importantes, citons l'accroissement des investissements publics dans les zones rurales (infrastructures et services publics), l'abolition de toute une série de taxes et d'impôts sur les paysans en 2004, qui a ramené le taux d'imposition des paysans de 6,5 à 2,4 % de leur revenu, l'autorisation de louer les terres en bail à long terme, etc.

Sur le plan local, à Chongqing par exemple, les autorités ont créé des bourses de terres agricoles dans l'espoir de voir les paysans échanger leur droit à des terres contre un statut urbain avec les avantages sociaux

correspondants. Ceci permet aux villes d'accroître leur domaine constructible (cf. voir « Pratiques significatives »).

Évaluations

Ces réformes ont eu aussi des effets négatifs : par exemple, l'abolition des taxes paysannes a réduit la possibilité pour les collectivités locales de lever des fonds. Les transferts des échelons supérieurs ne remplacent pas les fonds locaux car ils sont assortis de conditions et créent un fardeau administratif important, ce qui incite les échelons locaux à recourir encore plus qu'avant aux impositions « hors budget », en principe illégales.

Plus généralement, les problèmes de gouvernance sont au cœur de la réussite d'une telle stratégie. Les effets économiques escomptés reposent sur le fait que l'intégration urbain/rural laisse au traditionnel esprit d'entreprise des ruraux la possibilité de s'exercer. L'esprit d'entreprise est répandu en milieu rural mais les capacités techniques et organisationnelles sont principalement présentes

en milieu urbain. Il faut marier les deux, mais des mesures administratives seules risquent de reproduire les défauts de l'interventionnisme économique. Les zones rurales ont besoin de libéralisation économique et politique. Cette partie de la tâche, à laquelle s'est attelé le gouvernement chinois, est la plus ardue.

Conclusion

Les problèmes de gouvernance propres à la Chine sont au cœur de la problématique du développement durable. L'objectif d'amélioration des conditions de vie rurales peut être atteint (éducation gratuite et obligatoire, système de santé coopératif, protection sociale minimum) sans se traduire par une dégradation environnementale. Mais l'accroissement des dépenses publiques en zone rurale ne pourra contrarier les tendances lourdes à l'accroissement des disparités avec les villes. Il reste beaucoup à faire pour atteindre une économie équilibrée et une croissance durable, notamment au niveau des relations fiscales entre niveaux de gouvernement.

LA

COMPÉTITIVITÉ

Objectifs

La Chine a fait l'objet d'une délocalisation de la production industrielle des pays développés à partir des années quatre-vingt. Par analogie avec la décentralisation industrielle, tâche majeure de l'aménagement du territoire en France entre 1950 et 1975, si le Centre équivaut aux pays développés et la Chine à une région périphérique moins développée, on constate que cette opération a rempli les objectifs de la décentralisation industrielle : favoriser une meilleure répartition de l'industrie sur l'ensemble du territoire mondial, c'est-à-dire enrayer la concentration industrielle dans les pays développés (en leur permettant, par exemple, de développer les services) et rééquilibrer la carte industrielle mondiale très marquée par des déséquilibres des régions du Sud par rapport au Nord. Cette opération a connu un grand succès. Elle s'accompagne cependant des mêmes effets que la décentralisation industrielle en France. La division spatiale des tâches réactive une opposition centre/périphérie : la décentralisation quantitative s'accompagne d'une centralisation des fonctions de décision et des compétences techniques dans les pays développés. D'où les politiques réactives de la Chine pour tenter de mettre fin à cette position subalterne, et la priorité donnée par les autorités aux politiques de soutien à la recherche scientifique et technique pour garantir la compétitivité du pays à long terme.

Pour autant, la Chine ne peut se passer, et pour longtemps encore, d'être l'atelier du monde, y compris dans des activités à faible contenu technique ou scientifique. L'accueil des investissements étrangers, c'est-à-dire le maintien et l'approfondissement de l'ouverture économique, reste donc un objectif également fondamental. Les entreprises étrangères employaient en 2005, 25 millions de personnes dans le pays, fournissaient 28 % de la valeur ajoutée industrielle totale et 21 % des recettes totales de l'État.

Mais la crise financière et économique mondiale a, semble-t-il, plutôt renforcé les partisans de la restructuration de l'économie en faveur de la demande intérieure. Tout en poursuivant son ouverture et même la projection de ses entreprises à l'étranger, la Chine veut développer son marché intérieur, et c'est le troisième objectif pertinent examiné dans ce chapitre, en raison de ses fortes implications sur la redistribution des activités sur le plan géographique dans le pays.

La production industrielle est au cœur du développement chinois. Elle est aussi tout à fait centrale pour la place dans la division internationale du travail d'un pays surpeuplé, au potentiel agricole très limité, ne disposant que du charbon comme source d'énergie abondante. Pourtant, une nuance doit être apportée : la Chine dispose en fait d'importantes réserves de matières premières, principalement à l'Ouest. Mais elle n'en a fait l'inventaire que tout récemment (cette tâche est une des fonctions essentielles du ministère de la Gestion des ressources du territoire et des bâtiments). La question se pose de leur exploitation dans une logique industrielle nationale ou dans une logique d'ouverture au marché mondial. Mais déjà, vu la hausse des prix des matières premières tirées par la croissance du pays, l'existence de mines en activité sur leur territoire a contribué au rééquilibrage des régions de l'Ouest en termes de croissance économique. Pour capitaliser sur cet avantage, la Banque mondiale a recommandé à la Chine d'autoriser ces provinces à lever des taxes sur les activités extractives. Tout se passe en effet comme si les provinces « minières » ne recevaient pas une part équitable des revenus qu'elles procurent à l'économie nationale. Cette proposition risque cependant de rencontrer des problèmes sérieux en matière institutionnelle et d'aller à

l'encontre des efforts du Centre pour empêcher les provinces de lever des taxes qui n'entrent pas dans le cadre budgétaire (n'étant pas déclarées au Centre).

Instruments

Innovation

Les programmes de soutien de la recherche ont démarré dès la fin des années 1980. Aujourd'hui, la Chine dépense pour la science et la technologie des sommes importantes et certains de ses programmes ont connu beaucoup de succès (programme Torche, programme Étincelle). Cette priorité nationale ne s'est pas démentie. Elle a été saisie par les régions qui se sont dotées de parcs scientifiques, parcs technologiques et autres parcs de haute technologie, en participant à leur financement.

Outre le souhait de répondre positivement aux directives du Centre, les régions chercheraient ainsi à se doter d'instruments permettant de développer leurs atouts propres. L'existence de ces parcs confère un prestige certain et permet d'offrir des débouchés locaux aux diplômés des universités. Un des problèmes du déséquilibre régional en Chine est en effet que les universités de l'intérieur, mal dotées financièrement, forment à leur frais des diplômés dont le seul souci est de partir chercher du travail à l'Est. D'autres motivations sont probablement présentes, comme celle de s'assurer des recettes propres, car les exemples réussis de ces parcs dégagent des ressources fiscales nettes pour les autorités locales, même s'ils accordent des dégrèvements fiscaux aux entreprises qui s'y installent.

Plus de la moitié de la dépense publique chinoise de recherche-développement est financée par le Centre. L'instrument essentiel

reste donc l'outil budgétaire. Mais le développement des parcs technologiques et scientifiques est tout à fait remarquable. Des politiques favorables sont appliquées aux entreprises et centres de recherche qui s'installent dans ces parcs. Les administrations gestionnaires des parcs ont accumulé une expérience qui ne peut être que positive pour le développement régional.

Différents types de zones et de parcs sont utilisés en Chine : les zones économiques spéciales, les parcs industriels et technologiques, les parcs scientifiques, enfin les incubateurs et autres centres d'innovation. Pour l'essentiel, les différents types de parcs répondent aux différents ministères centraux qui en sont responsables. Le ministère de la Science et de la Technologie supervise les parcs scientifiques et techniques. Le ministère du Commerce supervise les parcs économiques et technologiques. Les zones économiques spéciales sont supervisées par un organe *ad hoc* placé sous le Conseil des affaires d'État. Outre les parcs reconnus au niveau national, les provinces et même les niveaux inférieurs ont des parcs. Le nombre de ces parcs est estimé à plus de 12 000 dans tout le pays et à tous les niveaux, dont à titre d'exemple 120 zones de haute technologie de niveau régional.

La réalisation emblématique de cette politique est le parc scientifique de Zhongguancun (ou parc Z) qui dépend de la municipalité de Pékin. Ce parc, qui a signé un accord de coopération officiel avec Sophia-Antipolis, a fêté en 2008 ses vingt ans d'existence. C'est le plus grand des cinquante-quatre parcs scientifiques chinois. Il couvre 232 km² entièrement à l'intérieur de la ville de Pékin, avec un noyau central situé au nord-ouest de la ville (quartier des universités) et des sous-parcs spécialisés répartis

dans ce que l'on peut appeler, la périphérie. Il comptait, en 2008, 22 000 entreprises dont 3 000 à capitaux étrangers. Sa production, toujours en 2008, était estimée à 15 milliards de dollars soit 17 % du PIB de la municipalité. La moitié environ de cette production provient du secteur des technologies de l'information et des communications. Le reste est réparti entre la biomédecine, l'optoélectronique, les industries culturelles créatives (contenu numérique) et d'autres secteurs. Mais il est à noter que ces activités ne sont pas toutes des activités de recherche pure. Certains sous-parcs comme Yizhuang se livrent aussi à la production de masse.

D'ailleurs, l'objectif du parc est bien de passer de la recherche à la production. À ce titre, il dispose d'incubateurs. Les auteurs de projets qui en bénéficient reçoivent l'équivalent de 10 000 dollars et des locaux à titre gratuit pendant trois ans pour faire éclore leur projet. Si les autorités du parc ne les aident pas à trouver leur marché, elles favorisent et organisent les visites de sociétés de capital-risque, y compris de l'étranger, qui viennent chercher des projets à financer.

Les autorités du parc s'occupent également de la protection de la propriété intellectuelle concernant les activités du parc. Elles ont organisé un dispositif spécial pour accueillir les chinois qui reviennent au pays après avoir étudié outre-mer. Elles fournissent des services juridiques, fiscaux, de comptabilité et d'assurance aux entreprises présentes.

Les retombées pour la municipalité ne sont pas négligeables. Avec une population de 980 000 employés dans des secteurs de haute technologie, le parc Z contribue à donner à Pékin une image de capitale de la connaissance. À l'inverse, le parc Z s'est

développé à partir des infrastructures existantes (en particulier les universités de Pékin et Qinghua), les meilleures du pays.

Le parc Z a été désigné comme parc modèle par le Conseil des affaires d'État en 2007. La capacité des autres régions à imiter ce modèle peut être mise en doute. Le parc Z dispose d'une avance considérable. Il a ouvert des bureaux aux États-Unis (un à Washington et un en Californie), au Royaume-Uni et au Japon, à la fois pour faire de la « veille technologique » et pour attirer des entreprises étrangères désireuses de trouver des partenaires chinois pour la recherche.

En effet, indépendamment des priorités de la Chine elle-même dans le domaine de la recherche, une nouvelle tendance s'est développée ces dernières années, qui consiste pour les entreprises multinationales à faire faire de la recherche (en général de la recherche appliquée) par des équipes situées dans les pays où le salaire des chercheurs est plus bas. La recherche elle-même est devenue une activité délocalisée et les pays se soucient de leur compétitivité et de leur attractivité à cet égard. Néanmoins, la recherche en Chine reste fermement orientée vers les objectifs de développement du pays et l'apparition dans les discours officiels de la notion d'« innovation endogène » montre bien ce souci.

Le souci du parc Z de rester à la pointe des parcs scientifiques chinois le met donc en situation de concurrence avec les autres parcs chinois. Cette concurrence se cristallise sur des questions comme la présence de grandes firmes étrangères. Officiellement, la contribution du parc Z au développement des autres parcs du pays est de leur servir de modèle.

Mais il n'est pas facile de savoir comment ce modèle est diffusé, étudié, discuté et si le parc Z lui-même se prête à ces exercices.

À titre de contre-exemple, le Centre de recherche sur les alliages au magnésium (CCMg) de l'université de Chongqing, de taille beaucoup plus réduite bien sûr, est situé en pleine ville, sur le campus de l'université qui lui a donné naissance. En fait, il résulte d'une création conjointe de l'université et de plusieurs autres partenaires dont le groupe automobile Changan et d'autres sociétés chinoises, surtout du secteur d'État, intervenant dans ce domaine très important pour la région. Il faut savoir que, outre la priorité donnée au niveau national à l'industrie automobile, la région de Chongqing est leader avec Shanghai dans la production de motocyclettes (environ 50 % du marché chinois).

Le CCMg a reçu en 2007 le label de centre de recherche national, décerné par le ministère de la Science et de la Technologie. Il est financé en partie par des programmes nationaux mais aussi par ses partenaires et la municipalité. Il comprend environ cent cinquante chercheurs, dont quarante professeurs. Son activité consiste à étudier les alliages de métaux que l'on peut faire avec du magnésium. Ces nouveaux matériaux ont des caractéristiques très intéressantes du point de vue de la légèreté notamment (plus léger que l'aluminium). L'industrie automobile cherche donc à employer ces matériaux pour des pièces comme la transmission ou les pare-chocs. L'industrie de l'informatique ou des télécommunications les utilise pour les boîtiers de téléphones portables ou d'ordinateurs. Une motocyclette presque entièrement fabriquée avec ces alliages a démontré ses capacités et la réduction de la consommation d'essence que son poids plus faible permet.

Le CCMg a établi des relations de coopération avec des centres de recherche en Allemagne, en Russie, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Il a co-organisé les 2^e et 3^e conférences internationales sur le magnésium et le 3^e symposium Chine-Europe sur les matériaux avancés. Il a déposé quarante brevets et est à l'origine de soixante nouveaux produits ou nouvelles techniques dont quarante sont utilisées dans la production de masse. De fait, son existence a suscité l'essor d'une « industrie du magnésium » à Chongqing avec des entreprises comme Chongqing Aobo, Chongqing Meridian Boao, Chongqing Haibo, Changan-Renmei, Chongqing Sino-ST. Plus de 6 millions de moules à injection et 2 000 tonnes de profilés d'extrusion y sont produits chaque année.

Le CCMg coopère avec une cinquantaine d'entreprises situées dans d'autres provinces chinoises : Shandong, Guangdong, Shanxi, Sichuan, Ningxia. À noter que la coopération n'est pas particulièrement intense avec le Sichuan, province voisine, et que les accords de recherche ne concernent pas non plus Chengdu, autre grande ville universitaire censée former avec Chongqing une future métropole.

Autre exemple d'activité innovante « hors parc », l'université médicale de Chongqing, située en ville, est non seulement une université réputée dans son domaine (avec 1 066 professeurs et 20 000 étudiants) mais elle a aussi créé un centre de recherche où a été mis au point le système de thérapie aux ultrasons (HIFU, d'après ses initiales en anglais). Il s'agit du premier grand équipement médical entièrement conçu et fabriqué en Chine. Il est utilisé dans trente hôpitaux chinois et a été exporté dans dix pays dont le Japon. L'université est financée par le gouvernement municipal. Vu le manque de place en centre-ville, elle va délocaliser ses fonctions

d'enseignement dans le parc de Xiyong, mais la recherche continuera à se faire sur le campus en ville. L'université coopère avec Strasbourg.

Ceci dit, la municipalité de Chongqing a également recours aux parcs technologiques et industriels pour promouvoir la compétitivité de son territoire et étaler les activités tout en les concentrant dans certains lieux. Elle dispose d'un des cinquante-quatre parcs scientifiques chinois, la zone de haute technologie de Chongqing (CQHTZ), comptant 5 000 entreprises et cinq incubateurs sous forme de cinq grands bâtiments à l'intérieur desquels les futures entreprises peuvent se développer. Cette zone, initialement de 2,5 km² a servi de noyau à la « nouvelle zone nord » (50 km²), l'ensemble étant situé à une heure de voiture du centre-ville. Ce regroupement fait partie des opérations de rationalisation des parcs scientifiques menées par le ministère de la Science et de la Technologie pour mettre un terme à un certain gaspillage de ressources, notamment de terrains, et aussi à la dispersion des investissements.

La région dispose aussi du parc électronique de Xiyong, présenté comme le noyau d'une future ville nouvelle.

L'accueil de l'investissement étranger

La répartition géographique des investissements étrangers directs (IDE) montre une nette concentration sur la côte Est. D'après le ministère du Commerce, sur les 634 milliards de dollars d'investissements étrangers réalisés depuis l'ouverture de la Chine jusqu'en 2005, les provinces de l'Est auraient reçu 86 %, les provinces du Centre, 9 % et l'Ouest, 5 %. Plus précisément, une autre statistique montre que la province du Guangdong se taille la part du lion dans les investissements cumulés.

Pour le Guangdong, la proximité de Hong-Kong et l'existence de trois zones économiques spéciales sur le territoire de la province expliquent cette position dominante. De même pour le Fujian (Taïwan), le Shandong et le Liaoning (Corée du Sud et Japon). Toute la région côtière a également tiré avantage du fait que les autorités encourageaient les IDE axés sur l'exportation, ce qui favorisait les emplacements bien reliés à des ports et voies maritimes.

Un autre élément déterminant a cependant été le volume des dépenses publiques d'infrastructure, en particulier pour les grandes villes comme Beijing Tianjin et, plus tardivement, Shanghai.

Le Guangdong et le Fujian auraient ¹ bénéficié d'accords de partage des recettes avec le gouvernement central, qui leur ont permis de conserver une part importante de leurs recettes fiscales, ayant pu les utiliser pour améliorer leur infrastructure. En revanche, Shanghai a été obligée de remettre au niveau central une large part de ses recettes et n'a donc pas pu moderniser ses infrastructures à l'époque, retard qu'elle a largement rattrapé depuis.

La stratégie initiale des autorités chinoises a été de maximiser les apports d'IDE quelle que soit leur localisation, sans tenter d'assurer une répartition géographique égale. C'est à partir du milieu des années quatre-vingt-dix que les représentants des provinces de l'intérieur ont fait entendre leur voix, réclamant des mesures visant une croissance économique rapide. Les autorités ont alors pris des mesures pour

encourager les IDE vers l'ouest et le centre. Ces incitations ne seront cependant pas suffisantes pour attirer l'investissement étranger dans ces régions, sans une amélioration radicale de leur environnement économique et de leur cadre institutionnel.

Tableau 4. Investissements réalisés, cumulés en milliards de dollars (jusqu'à l'année 2000)

Total Chine	348	100,00
dont :		
Guangdong	98	28,16
Fujian	33	9,48
Shanghai	28	8,05
Shandong	21	6,03
Liaoning	14	4,02
Beijing	14	4,02
Tianjin	13	3,74
Zhejiang	11	3,16
Total	232	66,67

Source : OCDE, 2004.

Le programme en faveur de l'Ouest

Le programme de développement de l'Ouest (« Go West »), lancé en 1999, a longtemps été le seul programme volontariste de rééquilibrage régional. Le bureau de développement de l'Ouest est rattaché directement au Conseil des affaires d'État et bénéficie d'une forte visibilité politique. C'est un programme classique reposant sur des avantages fiscaux et investissements publics dans l'infrastructure. Pendant longtemps, il a suscité le scepticisme des observateurs (par exemple de la Banque mondiale) : au vu de la mobilité des ressources, notamment des travailleurs, et de l'écart important des niveaux de développement

1. Étude OCDE sur l'IDE en Chine.

entre l'Est et l'Ouest, pourquoi gaspiller des fonds publics dans une entreprise vouée à l'échec ? Il semblait que ce programme avait surtout pour but de donner des gages politiques aux provinces pauvres de l'intérieur.

Il apparaît que les sceptiques pourraient avoir eu tort. Les taux de croissance économique et les taux de progression de l'investissement sont supérieurs désormais dans les provinces de l'Ouest, et la crise économique occidentale, qui frappe surtout l'Est de la Chine, ne peut que renforcer cette tendance. Mais des facteurs de fond sont à l'œuvre. Depuis 2007, en particulier avec l'alignement de la fiscalité des entreprises étrangères sur celle des entreprises chinoises, les avantages fiscaux de l'Ouest ont pris du relief. En outre, les investissements publics massifs ont donné des résultats. Enfin, le développement du marché intérieur chinois ouvre de nouvelles zones de consommation intéressantes pour les entreprises étrangères, notamment européennes et américaines.

Mise en œuvre

Objectif innovation

Qu'il s'agisse de parcs scientifiques ou de simples zones industrielles, ces entités sont le point focal de politiques provinciales de soutien au développement économique qui se sont révélées parfois très efficaces. La zone technologique de Zhanjiang à Shanghai est devenue un centre de pointe pour la R & D en biotechnologie et n'implique pas que des firmes multinationales. À Chengdu (Sichuan) la Chengdu High-tech Industrial Development Zone, approuvée en 1991, se dédie aux Technologies de l'Information et des Communications et est liée à un centre de services d'innovation qui gère trois parcs dans

la région. Les entreprises de ce parc sont surtout des startups et des PME qui ont besoin de services pour comprendre leur marché et développer des produits et des services avec un but de rentabilité à court terme. Elles bénéficient du soutien du parc quand elles font des demandes de prêt ou de soutien public. Plus de 140 000 techniciens et spécialistes y travaillent. L'industrie des médias numériques est devenue une activité très importante pour la région.

En outre, des politiques destinées à connecter entre eux les acteurs régionaux sont mises en œuvre. Le 11^e plan reconnaît pour la première fois le concept de plate-forme, qui désigne les liens entre les entreprises, les universités et les instituts de recherche. Au minimum, ces plates-formes sont des sites web, au maximum, elles peuvent devenir des projets de recherche conjoints. Les diverses modalités sont en cours d'exploration par les autorités locales à tous les niveaux, même celui du district *xian*. Dans le Liaoning, la commission économique a organisé des conférences où participent universités, centres de recherche et entreprises. Elle encourage la création de commissions entreprise-université dans les principales entreprises et universités. Trois commissions relient entre elles dix universités et une trentaine d'entreprises. La commission organise aussi avec d'autres partenaires publics, des visites d'entreprises au cours desquelles sont diagnostiqués des problèmes et/ou identifiées des opportunités.

Une autre stratégie pour faciliter le regroupement des firmes est d'offrir des services collectifs : bureaux d'achat, base de données de recherche de partenaires, intelligence économique, etc. L'absence de fournisseurs privés de ces services en Chine rend le rôle des pouvoirs publics plus prégnant.

Au vu de la redondance des investissements due au manque de coordination, le « pilotage » par les autorités centrales des activités de soutien à la R & D au niveau régional devient de plus en plus sensible. Ainsi, le Centre a signé des « accords de coordination » avec des gouvernements provinciaux. Une douzaine de ces accords ont été signés par le ministère de la Science et de la Technologie, portant sur environ 5 milliards de yuans (500 millions d'euros), soit moins de 10 % de la dépense publique brute en R & D. Ils sont donc considérés comme insuffisants pour juguler le problème. Une autre pratique consiste à attribuer des labels : un parc régional peut recevoir le label national et être ainsi en mesure d'offrir des avantages fiscaux plus intéressants. La coopération directe entre régions est également en train de se développer, par exemple au sein de « superzones » comme le delta du bas Yangtsé.

L'investissement étranger

La politique d'accueil de l'investissement étranger est probablement moins importante aujourd'hui. Sur le plan national, il est à noter que le taux d'imposition sur les bénéfices des entreprises étrangères a été aligné sur le taux des entreprises chinoises. Le degré de faveur fiscale accordé aux entreprises étrangères est donc évolutif. Il est assez difficile à un investisseur potentiel de se faire une idée exacte de toutes les politiques fiscales préférentielles applicables. Dans ces conditions, chaque province a défini ses propres lignes directrices. Les règles régissant les avantages fiscaux sont complexes et déroutantes. L'application des règlements peut varier d'un endroit à un autre, même si, en principe, seule l'administration nationale peut autoriser des dérogations. Cela dit, la pratique de négociations entre les autorités provinciales et l'administration centrale au sujet d'avantages fiscaux à accorder à tel ou tel projet est bien établie et n'a rien de clandestin.

Enfin, on peut noter que les autorités locales, provinciales ou de niveau moindre, déploient beaucoup d'énergie à informer les investisseurs étrangers de l'évolution de leurs projets et de leurs capacités. Des visites de chambres de commerce étrangères en Chine sont régulièrement organisées et, pour des projets spécifiques, les autorités locales se font fort d'obtenir des traitements de faveur auprès de Pékin.

Le recentrage de l'économie

L'émergence d'une nouvelle division du travail à l'intérieur de la Chine elle-même, avec délocalisation des activités à fort contenu de main-d'œuvre vers l'Ouest, est souhaitée par les autorités. Cette possibilité avait été signalée depuis longtemps mais restait théorique vu l'intensité de la croissance tirée par les exportations. Un document de cadrage publié par le bureau du Conseil des affaires d'État en septembre 2009 montre la ferme intention des autorités de poursuivre le recentrage et d'en faire un atout pour la croissance économique. Ce document donne une liste de tâches prioritaires pour accentuer le développement de l'Ouest du pays afin d'accroître la demande intérieure et de débloquer le potentiel de croissance endogène de la Chine. Il s'agit en premier lieu de continuer les grands travaux d'infrastructure (transport, énergie, etc.), de faire plus d'efforts pour relever les défis écologiques très graves de la région (reforestation), d'ajuster la structure industrielle et de changer le mode de développement économique (développer une agriculture de qualité, augmenter la capacité d'innovation, etc.). Pour atteindre ce dernier objectif, il est explicitement mentionné que des transferts d'industries de la côte vers l'Ouest seront opérés. Des villes seront choisies pour accueillir les industries de l'Est et des zones expérimentales seront instituées pour évaluer et résoudre les problèmes qui

en découlent. On transférera également vers l'Ouest des laboratoires et des centres de recherche de niveau national. On retrouve les accents du maoïsme dans ce transfert d'industries vers l'intérieur.

En ce qui concerne l'objectif particulier d'unification de la politique régionale et de « culture de nouveaux pôles économiques », ce document indique que la priorité sera donnée aux principales zones économiques. Ainsi, la zone Chengdu-Chongqing est citée comme devant renforcer son intégration.

Ces mesures ne sont pas destinées à favoriser l'Ouest par rapport aux autres régions mais à permettre à la Chine de compter sur ses propres forces en cas de nouvelles difficultés économiques extérieures.

Évaluations

Innovation

La capacité des autres régions à imiter le modèle de Zhongguancun (cf. parc Z) peut être mise en doute. En effet, indépendamment des priorités de la Chine elle-même dans le domaine de la recherche, une nouvelle tendance s'est développée ces dernières années, qui consiste pour les entreprises multinationales à faire faire de la recherche (en général de la recherche appliquée) par des équipes situées dans les pays où le salaire des chercheurs est plus bas. La recherche elle-même est devenue une activité délocalisée et les pays se soucient de leur compétitivité et de leur attractivité à cet égard. Néanmoins, la recherche en Chine reste fermement orientée vers les objectifs de développement du pays et l'apparition dans les discours officiels de la notion d'« innovation endogène » montre bien ce souci.

En matière d'innovation, malgré l'apparition d'une première génération d'entreprises chinoises innovantes, l'émergence de marques globales, de réseaux et même de facilités de R & D à l'étranger (Huawei), il n'y a pas, dans l'ensemble, d'augmentation rapide de la performance. La capacité à rendre opérationnels les résultats de la R & D n'a pas augmenté, surtout dans le secteur des entreprises. De son côté, l'investissement étranger en R & D a changé de motivations : c'est l'accès aux ressources humaines qui domine plutôt que l'accès au marché, l'adaptation des produits aux goûts des consommateurs ou le soutien des exportations.

Le diagnostic du système d'innovation par l'OCDE fait ressortir l'insuffisante protection de la propriété intellectuelle, la faiblesse de la gouvernance d'entreprise et les problèmes de financement. Le système chinois d'innovation est encore peu intégré : il y a peu de liaison entre les sous-systèmes régionaux et le système national. Ce système apparaît comme un archipel : beaucoup d'îles d'innovation avec peu de synergies entre elles, ce qui limite les effets d'entraînement.

Investissement étranger

L'attraction de l'investissement étranger se combine aujourd'hui obligatoirement avec au moins un autre ensemble de grands objectifs : innovation, optimisation de la structure industrielle (notamment du point de vue de la durabilité) et rééquilibrage régional. Sauf aggravation brutale de la crise, l'investisseur étranger en Chine doit désormais faire face à davantage de contraintes locales et sa décision sera la résultante de forces diverses. La forme de l'investissement va sans doute évoluer de ce fait. Au premier semestre 2009, les investissements d'assemblage et de sous-traitance

ont baissé de 40 %, les investissements dans des entreprises à capitaux entièrement étrangers, de 17 % mais les entreprises conjointes n'ont baissé que de 12 % et les émissions d'actions sur le marché chinois ont augmenté de 49 %, à partir il est vrai, d'un montant encore très faible.

Recentrage

La stratégie de l'Ouest a décollé quand la situation politique et économique du pays a fait converger les préoccupations et a permis d'utiliser plusieurs instruments en plus de celui de l'investissement étranger : politique sociale, investissement d'infrastructure dans le cadre du plan de relance. Le rééquilibrage vers l'Ouest, longtemps toléré à titre de vœu pieux, ne pourra d'ailleurs être durable que dans la perspective d'une croissance continue de l'économie qui permette à l'Est de conserver son rôle de leader. Actuellement, la reprise remarquable de la croissance économique a rempli cette condition.

Conclusion

La politique scientifique et technique chinoise s'est d'emblée adressée au pays tout entier. Les collectivités locales se sont emparées de cette priorité et on constate en effet que dans tout le pays les parcs technologiques ont fleuri. Tous les « défauts de la cuirasse » du système chinois de relations central-local sont certes reproduits dans ce domaine comme

dans d'autres. Mais, la possibilité de se doter d'infrastructures de recherche, de parcs de haute technologie, a eu un effet positif sur la mobilisation des élites locales en faveur du développement local. Il y a des parcs qui prennent en compte les contraintes locales, même si ce n'est pas forcément la majorité. Aujourd'hui, le mot d'ordre en faveur de l'« innovation endogène » ne peut qu'accroître cet ancrage local. Les « comités administratifs » qui gèrent les parcs peuvent être très actifs : invitation d'industriels à visiter les centres de recherche, mise sur pied de financements croisés académies nationales/province/université, séminaires croisés recherche/industrie et autres encouragements à la liaison recherche-industrie. En même temps, dans la mesure où la politique de soutien à la recherche est essentiellement financée par le Centre, elle permet une interaction positive entre Centre et régions. La logique d'un rattrapage des pays développés ou en tout cas d'une sortie vers le haut dans la division internationale du travail, qui sous-tendait les politiques d'innovation, est aujourd'hui fortement teintée de résistance à la crise. De même, on a vu que les politiques d'attraction de l'investissement étranger devaient désormais se combiner à d'autres objectifs. Il est donc apparent que la Chine se préoccupera dans l'avenir de sa compétitivité davantage comme le font les pays développés aujourd'hui, c'est-à-dire de manière globale en intégrant les facteurs de localisation des ressources et des activités dans les grands objectifs nationaux.

**PROBLÉMA-
TIQUES
URBAINE ET
MÉTROPOLI-
TAINE**

« Mais ceux qui, pour l'étranger comme pour le citoyen, rendent des sentences droites et jamais ne s'écartent de la justice voient s'épanouir leur cité, et, dans ses murs, sa population devenir florissante »

(Hésiode, *Les Travaux et les Jours*, v. 225, trad. Paul Mazon, Paris, Les Belles-Lettres, 1996).

Objectifs

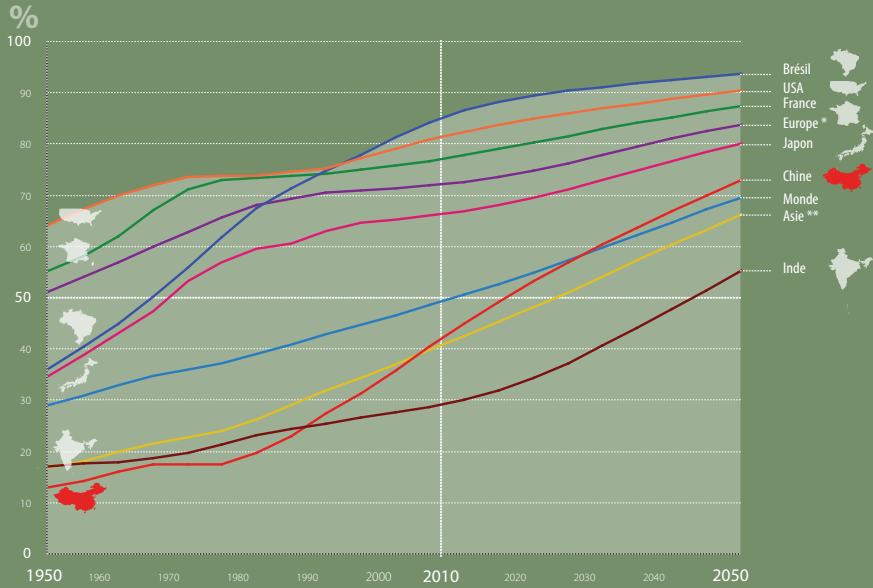
Cette citation du poète grec Hésiode (VII^e siècle avant J.-C.) renvoie au fait que c'est l'injustice du sort des travailleurs migrants, réduits dans les villes au sort de citoyens de seconde zone, qui a déclenché une prise de conscience et un changement radical d'attitude en Chine à l'égard de l'urbanisation. La morale et l'efficacité économique se rejoignent : la ville-champignon de Shenzhen (7 millions d'habitants) est montrée en exemple par la Banque mondiale notamment parce qu'elle a amélioré sa « connectivité interne » en abolissant en son sein le *hukou*, ce qui permet à tous les résidents d'avoir un accès égal aux services municipaux (*Rapport sur le développement*, 2009, p. 224).

Il s'agit bien d'un changement radical. Les autorités chinoises ont de tout temps en effet cherché à maîtriser l'urbanisation, voire à la décourager, en fixant les habitants à la campagne. Pour l'historien, « le monde chinois se distingue surtout par des formes politiques et sociales particulières qui ont joué un rôle capital dans son évolution : l'importance depuis le IV^e siècle avant notre ère d'une organisation étatique centralisée, qui s'est efforcée de maintenir les groupements humains au niveau de petites unités villageoises, l'absence d'autonomie urbaine... » (Jacques Gernet, « Chine », *Encyclopaedia universalis*, Paris, 1988, tome IV, p. 773).

La Chine ne compte pas de grandes villes à l'échelle de sa population. De fait, aujourd'hui, la Chine ne compte qu'une seule ville, Shanghai, parmi les dix plus grandes agglomérations urbaines du monde recensées par l'INSEE (voir tableau 5), alors que l'Inde en compte trois, et l'agglomération de la capitale, Pékin, est du même ordre que Paris pour une population vingt fois plus nombreuse.

Cette attitude prudente subsistera sans doute, mais la politique de l'État favorise désormais l'urbanisation, considérée comme positive pour la croissance économique.

Figure 7. Evolution comparée du taux d'urbanisation entre 1950 et 2050



Source : United nations, department of economic and social affairs, Populations divisions
 Réalisation : Datar - Karine Hurel, 2011

* Biélorussie, Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Pologne, Moldovie, Roumanie, Russie, Slovaquie, Ukraine, îles anglo-normandes, Danemark, Estonie, Îles Féroé, Finlande, Islande, Irlande, Île de Man, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède, Royaume-Uni, Irlande, Albanie, Andorre, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Grèce, Italie, Malte, Monténégro, Portugal, Saint-Marin, Serbie, Slovénie, Espagne, Macédoine, Autriche, Belgique, France, Allemagne, Liechtenstein, Luxembourg, Monaco, Pays-Bas, Suisse

** Chine, République populaire Démocratique de Corée, Japon, Mongolie, République de Corée, Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Inde, Iran, Kazakhstan, Kirgizstan, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan, Brunei, Cambodge, Indonésie, Lao, Malaisie, Birmanie, Philippines, Singapour, Timor-Leste, Thaïlande, Viêt-Nam, Arménie, Azerbaïdjan, Bahreïn, Chypre, Géorgie, Irak, Israël, Jordanie, Koweït, Liban, Territoire palestinien Occupé, Oman, Qatar, Arabie Saoudite, Syrie, Turquie, Emirats arabes unis, Yémen

Essai de typologie urbaine

La population urbaine se répartit par taille des villes de la façon suivante (statistiques chinoises, chiffres de 2005). Les deux villes qui, d'après les statistiques chinoises, comptent plus de 10 millions d'habitants, Shanghai et Pékin, ont une population totale de 33 millions d'habitants dont 8 millions de migrants (24 %) et une densité forte (16,19 hab./km²). Les six métropoles moyennes (Shenzhen, Chongqing, Tianjin, Guangzhou, Dongguan et Nanjing) recensant entre 5 et 10 millions d'habitants ont une population totale de 38 millions, à peine plus que le premier groupe, et une proportion de résidents temporaires beaucoup plus forte (43 %). Le groupe le plus fourni est celui des petites métropoles, entre 1 et 5 millions d'habitants. On en compte 61 et elles regroupent 123 millions de personnes dont 22 % de migrants. Le deuxième groupe le plus important est celui des petites villes, inférieures à 500 000 habitants, qui sont au nombre de 495 et rassemblent environ 100 millions de résidents (dont seulement 9 % temporaires).

La prudence habituelle concernant les statistiques chinoises s'impose ici. Les limites administratives des villes chinoises ont été pour la plupart fixées il y a plusieurs décennies. Les déclarations de population se réfèrent toujours strictement à ces délimitations. En fait, l'urbanisation *de facto* a entraîné le développement des grandes villes bien au-delà de leurs limites administratives. Ceci se traduit par la fourniture de services urbains à des zones au-delà de la ville elle-même. Mais la Constitution chinoise ne connaît pas le concept de zone périurbaine ou de banlieue. Les districts suburbains, qui ne peuvent exister que dans les villes préfectorales, ont le statut

de *xian*. Les statistiques chinoises ne sont donc pas strictement comparables avec celles des autres pays.

Le 11^e plan fixe un objectif de 47 % d'urbains en 2010. Selon l'ONU, la Chine aura dépassé les 50 % d'urbains en 2015. La Chine va donc connaître un phénomène d'urbanisation massif et rapide.

Le 11^e plan quinquennal souligne la nécessité de développer des zones métropolitaines dans tout le pays. Il s'agit toujours d'une urbanisation maîtrisée : « cinq ou six » métropoles seraient retenues à l'échelon national, sans qu'une politique spécifique à leur égard ne soit encore définie pour l'instant.

L'approche spécifique à la Chine est que l'urbanisation est pensée sous la forme de l'intégration du monde rural dans le monde urbain. La question des migrants ruraux, qui auparavant n'avaient pas droit de cité dans les villes, a forcé ce changement d'attitude. En effet, deux forces sont derrière l'urbanisation en Chine : les migrations de ruraux et la suburbanisation par la transformation sur place de petites villes et villages en pièces de puzzle urbain autour des grandes villes. Les contraintes à la mobilité sont en effet fortes en Chine. Même les 140 ou 150 millions de travailleurs migrants sont pour les deux tiers originaires de la province où ils travaillent.

L'intégration urbain/rural est donc une priorité des autorités actuelles. Ce terme recouvre la métropolisation. En effet les nouvelles zones métropolitaines doivent encourager le développement de villes satellites notamment pour assurer la fourniture de services publics améliorés dans les vastes zones rurales incluses dans ces zones.

Instruments

Il n'y a pas de système de gouvernance spécial pour les villes. Elles sont intégrées dans le système de gouvernance territorial. Il y a des villes de rang provincial (quatre : Pékin, Tianjin, Shanghai et Chongqing), de rang préfectoral (283 à la fin de 2007), et du rang du *xian* (368 districts). On compte aussi administrativement comme villes les « bourgs » (19 429 *zhen*). À l'intérieur des villes de rang préfectoral, des arrondissements sont définis avec leur gouvernance propre et le rang de *xian*. Les districts suburbains qui ont aussi le rang de *xian* sont néanmoins inférieurs hiérarchiquement aux districts urbains. En revanche, une ville de niveau *xian* est au même rang que les districts urbains. Les problèmes de relations entre les villes et les villes voisines sont réglés par la négociation sur la base des rangs respectifs des collectivités territoriales impliquées.

L'intégration de Canton et de Foshan peut présenter un modèle d'initiative à cet égard. Les responsables du parti et du gouvernement respectifs de Canton (Guangzhou, environ 7 millions d'habitants, capitale de la province du Guangdong) et de Foshan (environ 4 millions d'habitants, ville de rang préfectoral de la même province, située à 30 km de Canton) se sont rencontrés en mars 2009 et ont signé peu après un accord-cadre de coopération pour un développement intégré de Canton et de Foshan, ainsi que des accords spécifiques sur la planification urbaine, les infrastructures de transport, le développement industriel et la protection de l'environnement. Les deux villes ont convenu de lancer des initiatives dans des secteurs clés afin d'explorer de nouvelles façons d'utiliser les moyens actuels pour aboutir à un système économique et social efficace.

Concrètement, l'intégration des services d'emploi signifie que les résidents de Foshan cherchant un travail à Canton auront un accès gratuit aux bureaux de placement de cette dernière et auront aussi accès aux formations gratuites. Les deux villes ont convenu d'aligner progressivement leurs politiques d'assurance-maladie. Une ligne de métro doit les relier en 2010. Les deux villes vont établir un mécanisme de coordination de leurs industries dans le secteur automobile. Les résidents de chaque ville auront accès aux chaînes de télévision réciproques. Canton mettra ses ressources éducatives en ligne de manière à faire profiter tous les étudiants de la région du delta des Perles, etc.

Malgré la différence de taille et de statut, dans la mesure où Canton est le chef-lieu de la province, les deux partenaires signent un accord comme deux parties de même niveau, respectant leur indépendance réciproque, à la manière d'un accord international. L'accord montre également *a contrario* l'ampleur du protectionnisme municipal qu'il est censé faire reculer. Mais, étant donné la proximité physique des deux villes, il s'agit d'un exemple de ce que l'on pourrait appeler la métropolisation par la coopération.

L'intégration des villes voisines est encouragée également pour répondre à d'autres objectifs. Dans la province du Hunan (région du centre), la capitale Changsha a formé avec deux villes voisines de rang inférieur, une « ville-région » consacrée par inscription dans le plan quinquennal. L'ensemble intitulé CZT (Changsha-Zhuzhou-Xiangtan) est coordonné par un groupe de travail institué au niveau de la province, avec conférences annuelles des responsables respectifs, plans d'intégration, etc. Cette intégration couvre divers domaines mais un grand avantage qui

Tableau 5. Population des principales agglomérations urbaines du monde

Rang	Agglomération	Population (en millions)		Taux d'évolution annuel (en %)
		1975	2005	2000-2005
1	Tokyo (Japon)	26,6	35,2	0,43
2	Mexico (Mexique)	10,7	19,4	1,44
3	New York (États-Unis)	15,9	18,7	0,95
4	São Paulo (Brésil)	9,6	18,3	1,39
5	Bombay (Inde)	7,1	18,2	2,47
6	Delhi (Inde)	4,4	15,0	3,80
7	Shanghai (Chine)	7,3	14,5	1,82
8	Calcutta (Inde)	7,9	14,3	1,78
9	Djakarta (Indonésie)	4,8	13,2	3,55
10	Buenos Aires (Argentine)	8,7	12,6	1,15
11	Dacca (Bangladesh)	2,2	12,4	4,03
12	Los Angeles (États-Unis)	8,9	12,3	0,80
13	Karachi (Pakistan)	4,0	11,6	2,94
14	Rio de Janeiro (Brésil)	7,6	11,5	1,20
15	Osaka (Japon)	9,8	11,3	0,18
16	Le Caire (Égypte)	6,4	11,1	1,37
17	Lagos (Nigeria)	1,9	10,9	5,13
18	Pékin (Chine)	6,0	10,7	1,83
19	Manille (Philippines)	5,0	10,7	1,43
20	Moscou (Russie)	7,6	10,7	1,06
21	Paris (France)	8,6	9,8	0,26
22	Istanbul (Turquie)	3,6	9,7	2,10
23	Séoul (Corée du Sud)	6,8	9,6	-0,56
24	Chicago (États-Unis)	7,2	8,8	1,12
25	Londres (Royaume-Uni)	7,5	8,5	0,67

Source : INSEE.

est apparu dans la pratique est la protection de l'environnement. Les autorités locales sont en Chine trop faibles pour faire face aux pressions notamment dans le domaine de l'environnement et elles sont amenées à accepter d'accueillir les activités polluantes pour protéger leur base financière, comme on l'a vu dans le chapitre consacré au développement durable. La protection de l'environnement reste donc essentiellement une priorité centrale et les collectivités locales sont les mauvais élèves. Le développement d'accords de coopération entre villes et communautés avoisinantes peut permettre de tourner cette difficulté. En tant que membre d'un groupement d'agglomérations, une petite ville donnée aura plus de poids dans les négociations avec les entreprises. Ainsi, les réglementations plus strictes adoptées par les grandes villes pourraient ne pas se traduire simplement par une exportation de la pollution dans les communes avoisinantes.

Les autorités chinoises ont admis l'existence de régions fonctionnelles seulement à partir du 11^e plan, qui cite trois territoires demandant une attention particulière parce qu'ils jouent un rôle stratégique pour le développement national : le delta de la rivière des perles (essentiellement la province du Guangdong et Hong-Kong), le delta du Yangtsé (autour de Shanghai) et le BinHai, c'est-à-dire la zone côtière autour de Tianjin (qui pourrait conceptuellement remonter jusqu'à Pékin). C'est la première fois dans l'histoire de la planification chinoise que des zones qui ne sont pas des entités administratives sont reconnues d'importance stratégique. Ici encore, une grande prudence est manifeste de la part des autorités.

Mise en œuvre

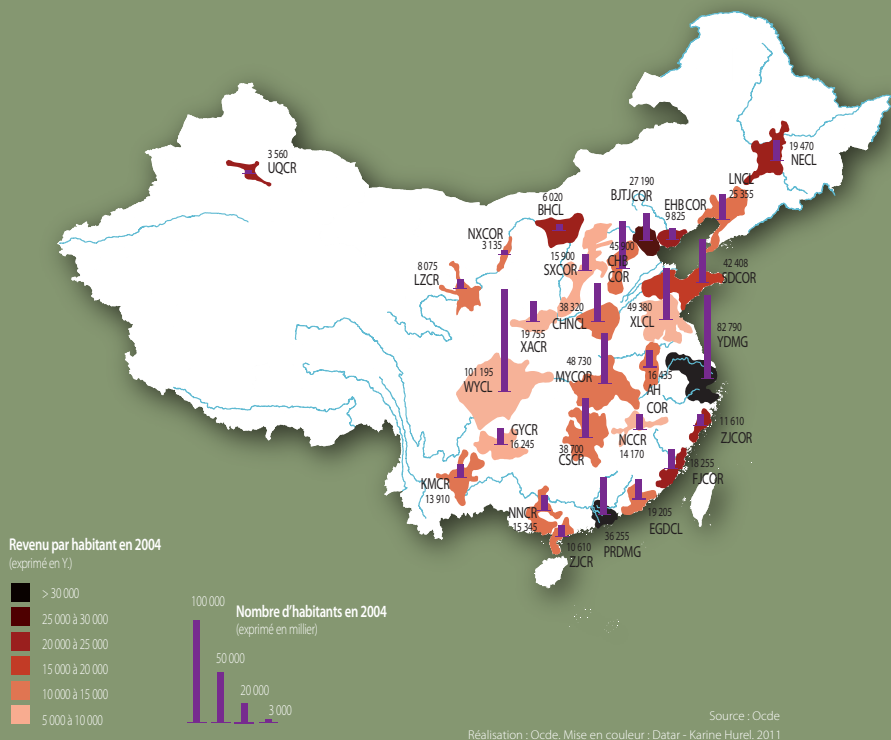
En effet, le rapport sur les politiques urbaines en Chine du groupe de travail sur les politiques territoriales de l'OCDE identifie vingt-huit « systèmes urbains » comprenant des régions centrées autour d'une ville, des grappes de zones métropolitaines, des corridors et des mégalofoles.

Les deux mégalofoles sont celles du bas Yangtsé (83 millions d'habitants en 2004) et de la rivière des perles (32 millions). Comme la carte ci-contre l'illustre, ces deux mégalofoles sont aussi des zones de prospérité avec un revenu par tête supérieur à 30 000 RMB (au taux actuel 3 000 euros). Quatre autres systèmes urbains sont relativement prospères : la grappe du Nord-Est autour de Liaoning, le corridor Pékin-Tianjin, le corridor du Fujian en face de Taïwan et la grappe métropolitaine autour de Baotou et Hohhot, région minière à l'ouest de Pékin. Ces résultats sont le produit du travail indépendant d'un cabinet de conseil britannique, Chreod Ltd, qui a rédigé le rapport pour l'OCDE.

D'après ces calculs, ce groupe de systèmes urbains regroupait 58 % de la population totale du pays en 2004 mais produisait 88 % du PIB. Il s'agit donc clairement des principales régions économiques.

On peut en conclure que la Chine est d'ores et déjà plus urbanisée que les autorités ne l'admettent. Mais on peut aussi noter que cette urbanisation est plus décentralisée que le schéma officiel avec ses trois métropoles phares ne l'indique. Il s'agit d'une caractéristique ancienne. Comme le notait William Skinner, au début du xx^e siècle, Tokyo, Bangkok, Téhéran et Paris servaient de métropole centrale chacune à la tête d'un système

Figure 8. Les 28 systèmes urbains régionaux en Chine



Liste des systèmes urbains (par ordre alphabétique)

A-E

- AHCOR: Anhui Corridor
- BHCL: Bactou-Hohhot Cluster
- BJTCOR: Beijing-Tianjin Corridor
- CHBCOR: Central Hebei Corridor
- CHNCL: Central Henan Cluster
- CSCR: Changsha Centered Region
- EGDCL: Eastern Guangdong Cluster
- EHBCL: Eastern Hebei Cluster

F-M

- FJCOR: Fujian Corridor
- GYCR: Guiyang Centered Region
- KMCR: Kunming Centered Region
- LNCL: Liaoning Cluster
- LZCR: Lanzhou Centered Region
- MYCOR: Middle Yangtze Corridor

N-S

- NCCR: Nanchang Centered Region
- NECL: Northeast Cluster
- NMCR: Nanning Centered Region
- NXCOR: Ningxia Corridor
- PRDMG: Pearl River Delta Megalopolis
- SDCOR: Shandong Corridor
- SXCOR: Shanxi Corridor

U-Z

- UQCR: Urumqi Centered Region
- WYCL: Western Yangtze Cluster
- XACR: Xian Centered Region
- XLCL: Xilin Cluster
- YDMG: Yangtze Delta Megalopolis
- ZICOR: Zhejiang Coastal Corridor
- ZICOR: Zhanjiang Centered Region

hiérarchisé de villes. On ne peut rien dire de tel de la Chine ni à l'époque ni aujourd'hui. Le système urbain chinois dans son ensemble est décentralisé, ce qui fait ressortir les systèmes urbains régionaux. De même que la France, l'Italie et l'Allemagne peuvent s'enorgueillir d'avoir chacune un système urbain semi-autonome, bien que relié aux autres systèmes européens, de même le bas Yangtsé, le haut Yangtsé, le Lingnan et les autres systèmes urbains chinois sont semi-autonomes malgré leur intégration dans l'économie nationale du pays. Comme Paris est la métropole de la France, Shanghai est la métropole du bas Yangtsé. Mais il n'y a pas de ville ni de paire de villes au niveau supérieur. Le système urbain chinois est décentralisé comme le système urbain européen.

Toujours sur la base des calculs de Chreod Ltd, en tendance, sur la période 1988-2004, les trois systèmes qui se détachent par leur progression économique sont les deux mégalo-poles et le corridor Pékin-Tianjin. La deuxième tendance notable est que quatre des sept systèmes urbains de la côte Est (une fois déduits les trois mentionnés ci-dessus) ont enregistré un recul de leur part du PIB. Toutes les régions côtières ne montrent donc pas le même dynamisme, en particulier celles qui ont un faible niveau d'urbanisation et des villes peu capables de bénéficier des effets d'agglomération positifs. Enfin, six des neuf systèmes urbains de l'Ouest ont connu une hausse de leur productivité et de leur part du PIB. On note également la très faible croissance relative de la grappe du haut Yangtse, qui recouvre à la fois Chengdu et Chongqing.

Chacun de ces vingt-huit systèmes régionaux contient au moins une métropole et il est intéressant de les identifier (voir le

chapitre « Pratiques significatives »). Poursuivant cette analyse plus finement, le rapport de l'OCDE trouve cinquante-trois métropoles répondant à une définition *ad hoc* (en raison de la difficulté de comparer les statistiques disponibles et de l'incertitude sur les définitions). Cette définition repose en particulier sur la notion du « cercle d'une heure » : en raison des contraintes à la mobilité des personnes en Chine, il est raisonnable de penser qu'une zone de 50 km autour du centre-ville est le rayon maximum pour que l'influence métropolitaine s'exerce. Ces cinquante-trois métropoles sont ancrées à une ville de plus de 1 million de résidents non agricoles et comprennent plusieurs districts (*xian*) adjacents. Elles regroupent au total 380 millions d'habitants. La plus grande région métropolitaine est Shanghai (17 millions d'habitants), suivie par Pékin et l'ensemble Canton-Foshan (plus de 10 millions). Un deuxième groupe est formé de treize régions métropolitaines avec des populations entre 5 et 10 millions. Un troisième groupe de trente-sept régions, la plupart dans l'intérieur du pays, comptent entre 1 et 5 millions d'habitants chacune.

Prises dans leur ensemble, ces cinquante-trois régions métropolitaines sont le principal moteur de l'économie chinoise. Bien qu'elles ne contiennent que 380 millions d'habitants (30 % du total), elles assurent 64 % du PIB en 2004, contre 55 % en 1988. Ces zones ont été responsables de 77 % de la croissance économique du pays de 1988 à 2004. Le PIB par tête est également supérieur à la moyenne nationale. Cette tendance générale recouvre cependant de forts contrastes : six des vingt-huit métropoles côtières ont connu un déclin de leur part de la production nationale. En revanche, seules deux des douze métropoles de la région Ouest ont décliné.

Évaluations

Les contraintes qui pèsent en Chine sur le développement des zones métropolitaines peuvent les empêcher de réaliser les effets positifs de l'agglomération. La première de ces contraintes est le niveau faible d'urbanisation de ces zones, en général en dessous de 70 % de surface construite, c'est-à-dire qu'elles incorporent encore beaucoup de zones rurales. Il y a donc encore beaucoup de potentiel sur ce point. Une autre contrainte est la forme et la structure spatiales de ces zones, caractérisée par une forte densité au centre et des zones périphériques très dispersées. Enfin, la grande inégalité des qualifications des résidents est un frein à l'accroissement de leur compétitivité. Le système éducatif chinois est marqué par une hiérarchie très accentuée des résultats en termes de qualifications obtenues, selon les régions. Un classement des villes selon le pourcentage de résidents titulaires d'un diplôme supérieur montre Pékin isolé en tête avec 150 pour 10 000, la deuxième ville étant Nanjing avec 100, puis viennent Hangzhou (85), Changsha (75), Hefei (65), Chengdu et Xi'An (plus de 60). Les deux villes au cœur des deux mégalo-poles du pays, Shanghai et Canton sont en dessous de 60. Malgré les efforts actuels, cette situation n'est pas de nature à se redresser en quelques années.

La gouvernance métropolitaine pose encore plus de problèmes que la gouvernance urbaine ordinaire puisqu'il s'agit, dans le cas de la Chine, de transformer des villes largement conçues comme des îles au sein du pays, en grandes zones dynamiques et complexes. Un des défis est de revoir les délimitations et les statuts administratifs, actuellement très fragmentés. Dans la plupart des cinquante-trois régions métropolitaines fonctionnelles définies par le rapport de l'OCDE, par exemple, on

compte plus de dix municipalités (de rang préfectoral ou de district *xian*) et plus de cent petites villes (*zheng*) relativement autonomes. En outre, des problèmes de coordination apparaissent au niveau provincial. Ainsi, la province du Guangdong accorde des privilèges à la capitale, Canton, par rapport à la ville de Shenzhen, qui ne contribue guère au budget de la province en raison de son statut de zone économique spéciale. C'est ainsi que le périmètre de la ville de Canton a été augmenté en 2000 par incorporation de deux comtés avoisinants ; la ville de Canton a également été choisie comme pivot du réseau d'autoroutes et de transport de la province.

Les redécoupages administratifs ne sont toutefois pas une panacée. L'essentiel est de faire émerger des zones où les fonctions de gestion indispensables sont assurées dans la transparence, l'efficacité et avec des moyens adéquats. De ce point de vue, les métropoles chinoises doivent faire face à plusieurs défis.

Le premier est de maintenir leur compétitivité économique. Il s'agit de fournir à bon escient les infrastructures nécessaires pour que se réalisent les effets positifs de l'agglomération. Il faut pour cela notamment libéraliser les marchés et combattre le protectionnisme local, en particulier dans les politiques d'achat des municipalités, qui favorisent les entreprises locales, et dans les réglementations concernant l'établissement d'entreprises. Réduire les distorsions dans les marchés fonciers est également important. Développer les transports collectifs est une priorité si on veut que la main-d'œuvre puisse se déplacer à l'intérieur de la zone métropolitaine. Le deuxième défi est de lutter contre les externalités négatives dues au développement des grandes villes, par exemple, la pollution due au trafic automobile, la pollution de l'eau et de l'air,

et le recyclage des déchets. Il faut éviter que chaque autorité locale investisse dans des installations conçues pour ses propres besoins sans regard pour l'ensemble. Le troisième défi est d'intégrer les populations vulnérables dans les communautés urbaines. Là encore, la mise en commun des ressources et des dispositifs est seule à même d'assurer les services publics requis.

Conclusion

L'urbanisation doit se traduire en Chine comme ailleurs par un plus grand pouvoir de décision donné aux collectivités gérant les villes. À ce titre, elle favorisera l'émergence d'une Chine plurielle. La voie privilégiée de cette transformation, aujourd'hui acceptée par les autorités, est la mise en réseau des villes et des campagnes. La ville doit prendre la tête de la modernisation des campagnes. En décrétant la planification intégrée de l'usage des terres urbaines et rurales, le gouvernement a donné aux villes les moyens de leur expansion locale. Ceci dit, les villes côtières ne sont pas nécessairement intéressées par cette ouverture vers le rural. Plus tournées vers l'extérieur, elles tirent avantage du fait que la Chine continuera à avoir besoin d'une insertion forte dans la mondialisation. Cette situation « ouvre aux métropoles de la façade maritime des espaces d'autonomie qu'elles abandonneront difficilement » (F. Gipouloux). On peut penser que l'essor des villes côtières liées à la mondialisation restera une tendance majeure. Les formes de la métropolisation dans ces villes seront donc proches des préoccupations de leurs homologues au niveau mondial. On peut en voir un exemple dans les thèmes choisis par l'exposition universelle de Shanghai en 2010 dont le thème est « meilleure ville meilleure vie » pour sa « zone de meilleures pratiques urbaines » qui présentera

des projets du monde entier sélectionnés par un comité de dix-huit membres (dont fait partie la ville de Paris/Région Île-de-France). À ce jour, ce comité a sélectionné quarante-cinq projets dont sept chinois. Les thèmes des projets chinois¹ sont :

- > Hong-Kong : « carte intelligente, ville intelligente, vie intelligente » (expérience de la carte « octopus » qui permet d'utiliser tous les transports collectifs et aussi de payer dans les grands magasins) ;
- > Tianjin : ville modèle de Huaming (il s'agit d'une ville nouvelle axée sur la qualité de la vie, construite selon des préoccupations environnementales dans une zone rurale mais avec des services urbains, à savoir adduction d'eau et de gaz, réseau informatique, télévision digitale, transport collectif, sécurité, etc. ; cette ville est destinée d'abord à reloger les paysans de la zone mais aussi, à attirer des retraités citadins soucieux de qualité de vie) ;
- > Hangzhou : maîtrise de l'eau ;
- > Taipei 1 : la ville sans fil ;
- > Taipei 2 : gestion des déchets solides, recyclage intégral ;
- > Canton (avec Foshan) : « rectification » de l'environnement dans le secteur de l'eau ;
- > Suzhou : protection et rénovation de la vieille ville.

De par sa réticence historique à l'égard des villes, la Chine ne peut jouer à court terme le rôle de laboratoire de la gouvernance urbaine auquel peuvent prétendre d'autres pays. Mais ses réalisations méritent l'attention, ne serait-ce que parce qu'avec 800 millions d'urbains en 2025, la Chine représentera le plus grand marché de consommateurs urbains de la planète, ayant par conséquent une influence globale.

1. Voir sur le site : fr.expo2010.cn

PRATIQUES

SIGNIFICATIVES

Préambule

Concernant le repérage de « pratiques significatives » pour l'aménagement du territoire français, l'expérience de la Chine appelle deux remarques :

> d'une part, une formule d'adaptation à la globalisation fondée sur une main-d'œuvre « servile » et le « pillage des terres », n'est évidemment souhaitable dans aucun pays. La Chine, dans la volonté de ses dirigeants, cherche elle-même à évoluer dans le sens d'une plus grande responsabilisation sociale des acteurs économiques. Elle prend des mesures concrètes dans ce sens, comme la mise sur pied depuis juin 2009 d'un système de retraites couvrant à l'horizon 2020 toute la population, y compris rurale. L'orientation est claire et correspond aux souhaits d'une population de plus en plus soucieuse d'autre chose que la survie immédiate et consciente que le pays peut maintenant s'engager dans cette voie ;

> d'autre part, la délocalisation industrielle massive, qui a suscité et suscite encore bien des difficultés dans les pays développés, a aussi bouleversé les structures sociales en place dans les pays d'accueil. De par la taille de la Chine, ce bouleversement, avec ses côtés positifs et négatifs, n'a pas encore complètement démontré ses pleins effets dans son cas. De la hantise d'un éclatement du pays à celle de l'émergence d'un nationalisme agressif, les risques de la situation sont régulièrement soulignés. Les politiques en place sur le territoire chinois sont donc moins le résultat de volontés locales que de réactions en chaîne mal maîtrisées. Nous ne sommes plus à l'époque où Montesquieu (Livre XIV, chap. VII de *L'Esprit des Lois*) pouvait identifier telle « bonne coutume de la Chine » témoignant d'une tradition de gouvernance entièrement différente de celle de l'Occident. Les pratiques chinoises actuelles sont intimement liées à la globalisation qui est elle-même surtout impulsée par les entreprises des pays développés. Or, comme le reconnaît Son Excellence Hervé Ladsous, Ambassadeur de France en Chine, dans l'introduction au Livre blanc sur le défi des investissements français en Chine : « il n'est pas facile de travailler en Chine », ce qui « n'empêche pas nos entreprises de réussir et d'avoir de vastes projets ». La Chine méritera encore pendant quelque temps le qualificatif de pays « en transition ».

Ces limites posées, la Chine en transition offre l'image d'un laboratoire passionnant d'expériences riches d'enseignement.

L'intégration urbain/rural à travers l'expérience de Chongqing

En Chine, la division urbain/rural est ancienne et profonde et la réforme économique des dernières décennies a creusé les inégalités sociales. La nouvelle richesse produite par la croissance a permis tout récemment d'envisager la mise en place d'une protection sociale généralisée. Celle-ci a été engagée d'abord au niveau local. L'urgence de réformes dans ce domaine a été révélée par la question des travailleurs migrants. Non seulement ceux-ci, n'étant pas résidents, ne pouvaient pas bénéficier des caisses locales, mais, étant de statut rural, ils étaient censés avoir déjà une protection sociale de par leur accès statutaire à une partie des terres de leur village d'origine.

Tout ceci donne lieu en Chine à un grand chantier national qui vise à faire disparaître la distinction urbain/rural. Sur le plan local, à Chongqing, qui est la province modèle pour cette expérience, les autorités ont créé des bourses de terres agricoles dans l'espoir de voir les paysans échanger leur droit à des terres contre un statut urbain avec les avantages sociaux correspondants. Ceci permet aux villes d'accroître leur domaine constructible. En théorie l'échange est « gagnant-gagnant », encore faut-il que les paysans soient intéressés. Et ceci sera fonction de la capacité des autorités locales à offrir des avantages sociaux crédibles. On sait que,

contrairement à la situation dans de nombreux pays, la population chinoise fait moins confiance aux autorités locales qu'aux autorités centrales, d'après divers sondages.

Pour créer cette crédibilité, le mot d'ordre est d'augmenter les dépenses publiques en faveur des zones rurales. Dans son rapport sur le travail du gouvernement présenté le 17 février 2009 devant la deuxième session de la troisième assemblée populaire de Chongqing, le maire de Chongqing, M. Wang Hongju, a mis l'accent sur les investissements destinés à améliorer le bien-être des paysans : réparation et construction de routes, réparation de réservoirs, adduction d'eau potable, éducation gratuite et obligatoire, création de centres de soins au niveau des districts (*xian*), des bourgs (*zhen*) et des villages, création de deux cents maisons de la culture au niveau du bourg, 1 400 maisons du livre, 8 000 bibliothèques de prêt dans les campagnes. Les enseignants du primaire et du secondaire en zone rurale ont reçu une prime spéciale de 200 yuans par mois, etc.

Derrière ces mesures, se profile un programme de modernisation de l'agriculture chinoise, actuellement relativement extensive et mal équipée. Le gouvernement de Chongqing note avec satisfaction que la concentration des terres a augmenté de 17 % en 2008. Beaucoup de terres rurales sont sous-employées en termes de productivité et les planificateurs ont donc leurs yeux tournés vers la possibilité d'en reprendre le contrôle, ce qui ne peut se faire que si les villageois concèdent volontairement leurs droits collectifs.

L'intérêt de cette expérience pour la France tient à la recherche d'une gouvernance commune, clef du développement harmonieux

des villes et des campagnes. Cela concerne en puissance de multiples domaines de coopération urbain/rural : urbanisme en périphérie des villes, entretien du paysage, protection de la biodiversité, maîtrise des pollutions dues à l'agriculture intensive, politique foncière, etc. La rationalisation nécessaire des aires urbaines en France fournirait un excellent pré-texte pour cet exercice.

Toutes choses égales par ailleurs, rappelons que l'échange proposé par la Chine à ses paysans – normalisation des conditions de vie contre meilleure cessibilité des terres en particulier pour permettre l'extension des villes – s'inscrit dans le cadre de l'objectif d'une amélioration des services publics, qui doivent être les mêmes pour tous, urbains et ruraux.

Partenariats multi-niveaux

La métropolisation, souvent pensée en Chine comme « mégalopolisation », suppose une coordination entre acteurs ayant des statuts différents, typiquement une grande ville et des petites villes avoisinantes ou des responsables de communes rurales. La France s'interroge sur l'opportunité de conférer un statut législatif aux aires métropolitaines. L'approche chinoise est beaucoup plus pragmatique.

Ainsi, les maires de 16 villes du delta du bas Yangtsé se réunissent une fois par an « au sommet ». Canton et Foshan ont passé un

accord de coopération qui laisse les deux partenaires formellement à égalité alors que Canton est la capitale. La formule chinoise pour passer outre les difficultés tenant aux différents statuts des intervenants, est de créer un mécanisme de coordination sous forme de réunions régulières, avec secrétariat permanent. C'est le modèle de l'organisation internationale, qui laisse en principe intacte la souveraineté des parties. Quand ce n'est pas possible, comme dans le Henan, un groupe de direction du parti, formé de représentants du parti dans les différentes collectivités impliquées, se réunit et prépare le travail. L'idée est que l'intérêt commun des différents acteurs impliqués est suffisant pour servir de base de travail. On commence par établir une tarification commune pour les transports, ou à connecter les réseaux téléphoniques, etc.

Il est inutile de tenter d'établir à l'avance des mécanismes institutionnels pour passer par-dessus les difficultés, qui tiennent, par exemple en Chine, à ce que les autorités locales veuillent préserver leur base de financement (notamment la partie occulte). En France, le financement est beaucoup plus transparent, donc les risques pour les collectivités à s'engager dans la coopération peuvent être évalués par tous. La création de mécanismes de coordination informels comme en Chine devrait être plus facile en France. En revanche, en Chine, quand les intérêts communs se sont exprimés avec suffisamment de force, on passe à l'acte de manière radicale à savoir la fusion des villes voisines, avec changement de nom. La plus célèbre est Wuhan, fusion de Wuchang, Hankou et Hanyang.

La pratique des partenariats multiniveaux est plus générale en Chine. Les actions de solidarité à l'occasion du tremblement de

terre du Sichuan fournissent des exemples significatifs de l'attitude des autorités locales entre elles et vis-à-vis du Centre. Dujiangyan, ville de rang districtal (*xian*), lieu d'un des plus fameux systèmes d'irrigation de la Chine (construit au III^e siècle avant J.-C.), a été dévastée par le tremblement de terre de mai 2008. La municipalité de Shanghai a été associée à la ville de Dujiangyan pour lui apporter appui et soutien, selon un programme national d'entraide suivant lequel les provinces et les villes les plus riches de la frange côtière apportent un soutien financier et un appui logistique à la reconstruction des secteurs les plus touchés par le tremblement de terre. Shanghai est ainsi « jumelée » à Dujiangyan, située à une cinquantaine de kilomètres au nord-ouest de Chengdu, capitale de la province du Sichuan et l'université Tongji apporte un soutien logistique important au Bureau d'urbanisme de la ville. La reconstruction de la ville et des villages avoisinants, dont l'économie est à la fois liée aux cultures de la plaine et au tourisme, est une occasion de repenser l'aménagement du territoire et son architecture, processus auquel la Cité de l'Architecture et du patrimoine (France) est associée grâce à un partenariat avec Tongji. La municipalité de Shanghai et celle de Dujiangyan sont les co-organisateurs de la Shanghai International Disaster Reduction, Emergency Management Technology & Equipment Fair 2009 qui s'est ouverte le 13 novembre 2009. S'il est clair que les entreprises de Shanghai ont saisi cette occasion pour promouvoir leur activité et se poser en leaders chinois de ce secteur, la municipalité de Dujiangyan a pu recevoir environ 8 milliards de yuans (800 millions d'euros) d'aide jusqu'à maintenant en raison de l'activisme shanghaien, etc.

L'appui aux initiatives locales à travers les zones tests

L'expérimentation locale est un aspect de la relation centre-province. Des points d'expérimentation, poussés par l'initiative locale, sont appuyés formellement ou non par certains dirigeants du parti et de l'État au niveau central. S'il apparaît que ces expérimentations sont fructueuses du point de vue des priorités du parti et de l'État, des « expériences modèles » inspirées de ces expérimentations sont disséminées par les médias, des conférences à haut niveau, des programmes de visites et des appels à l'émulation. Ce processus suppose que les politiques soient progressivement affinées et que la recherche des éléments généralisables soit effectuée. Les approches qui passent avec succès ce test sont ensuite révisées puis intégrées aux politiques nationales. Cette technique d'élaboration de politiques donne un espace de liberté aux dirigeants locaux qui souhaitent mettre en œuvre leurs idées, tout en conservant aux autorités centrales la haute main sur la confirmation éventuelle ou l'abandon de ces expériences. Il est important de noter que ce processus concerne la recherche d'instruments de politique innovants, et non pas les objectifs, qui eux restent la prérogative des autorités centrales du parti. Ceci dit, la possibilité donnée à la municipalité de Shanghai de déroger à titre expérimental à la politique de l'enfant unique, montre que peu de sujets sont exclus de cette pratique.

Les lois sur la décentralisation ont donné une grande autonomie aux autorités locales en France. Les décisions des autorités locales, y compris leurs engagements financiers, ne sont contrôlées qu'*a posteriori*. Les taux d'imposition peuvent varier en fonction de décisions locales. Pourtant, il reste un surprenant manque d'autonomie quant aux structures et aux politiques mises en place. Il est implicitement admis que les politiques et les structures doivent être les mêmes partout. Cette uniformité est sanctionnée juridiquement par le fait que tout citoyen peut agir en justice pour faire respecter l'égalité de tous devant la loi. Or, bien des arrangements locaux sont par nature faits pour répondre à des souhaits ou des intérêts qui ne sont pas les mêmes d'un territoire à l'autre. La décentralisation française aurait pu s'accompagner d'une diversification des pratiques y compris administratives. Ce n'est guère le cas actuellement. Il y a une uniformisation des pratiques qui ne contribue pas toujours à répondre avec efficacité à la spécificité des besoins locaux.

La France peut y remédier en adoptant la pratique chinoise de sélection de zones d'expérimentation. Les régions qui le demandent peuvent servir de test à des réformes à l'étude pour tout le pays. En Chine, depuis plusieurs années déjà, les provinces sont libres de se rattacher directement, si elles le souhaitent, leurs districts (*xian*) et de court-circuiter le niveau intermédiaire (préfectures). En France, la réforme constitutionnelle du 17 mars 2003 proclamant le caractère décentralisé de la République et le vote de la

loi organique n° 2003-704 du 13 août 2003 autorisent notamment des dérogations expérimentales à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Le cadre juridique public est donc en place. Mais il faut surtout qu'un véritable mécanisme d'évaluation et de contrôle soit mis sur pied au niveau politique.

À ce prix, il y aurait une véritable valeur ajoutée, car bien des besoins actuels de réforme se heurtent à un fossé entre autorités centrales et locales qui font bloc. L'expérimentation permet de laisser libre cours à certaines initiatives, la région expérimentale étant sous le regard des autres régions et pas seulement sous le regard des autorités centrales. À titre d'exemple, avant de supprimer les impôts locaux sur l'agriculture (le fameux « fardeau paysan », certains impôts remontant à l'époque des Tang), les autorités chinoises ont mené une expérimentation dans la province de l'Anhui, qui a montré tous les effets négatifs de cette réforme. Les transferts du centre étaient incapables à court terme de remplacer le manque à gagner provoqué par l'abandon des taxes paysannes, ce qui amenait les autorités locales à s'enfoncer encore plus dans l'illégalité en exigeant des paysans des contributions en nature. Le gouvernement a quand même procédé nationalement à l'abolition de ces taxes, après cette expérimentation, mais en mettant en place les mesures nécessaires pour compenser les déséquilibres qui étaient apparus en pleine lumière. La nouvelle politique de développement rural de la Chine doit beaucoup à cette expérimentation.

CONCLUSION

Aménagement du territoire en Chine ? La question est à la fois non traitée spécifiquement et traitée en permanence vu son importance, mais par des instruments non spécifiques.

Le contexte est celui d'une croissance ultrarapide depuis trente ans et de mouvements incontrôlés du capital et du travail engendrant des localisations répondant uniquement aux impératifs économiques et un déséquilibre radical Est-Ouest : la Chine prospère bascule vers la mer. En tant que telle, cette bascule ne pose pas problème, mais ses conséquences négatives apparaissent aujourd'hui au niveau social et environnemental. La montée des disparités sociales est aujourd'hui reconnue comme un mal à traiter et la montée des dégradations environnementales aussi. Surtout, il apparaît petit à petit que ces deux problèmes ont en commun d'être liés à l'abandon des zones de l'intérieur à elles-mêmes, d'où l'émergence potentielle de préoccupations territoriales. Depuis le 3^e plénum du 17^e congrès, il est clair que le « développement rural » devient un thème fédérateur pour beaucoup de ces préoccupations. Mais l'environnement n'est pas encore inclus.

La Chine a accepté le creusement des inégalités territoriales perçu comme condition inévitable de la croissance économique. Cette attitude s'inscrivait dans une démarche de sortie de l'économie centralisée autoritaire. La décentralisation a été d'emblée bien plus large que géographique, visant essentiellement à donner aux agents économiques la responsabilité de leurs décisions. Aujourd'hui, on peut dire que la Chine revient sur cette attitude de base, devant la montée des problèmes qui lui sont liés (migrations massives, statut des migrants, inégalités sociales). La Chine recherche un meilleur équilibre territorial. Mais cette recherche ne peut être que difficile. Les instruments de la période maoïste ne peuvent plus, et ne doivent plus, être utilisés.

Pourtant, ils marquent encore fortement la culture administrative. Les instruments, plus souples, de l'économie moderne « de marché » supposent des autorités locales à l'écoute des citoyens et surtout doivent être finement calibrés pour être compatibles avec le rôle « d'atelier du monde » que la Chine se voit jouer dans l'économie de la planète avec ce que cela suppose de risque de concurrence effrénée entre autorités locales. Enfin, la taille de la Chine présente une difficulté supplémentaire. Avec des « régions » dont certaines frôlent les 100 millions d'habitants, les responsables chinois sont devant une équation de gouvernance spécifique, plus proche peut-être des jeux de pouvoir au sein d'un groupement d'États souverains comme l'Union européenne, que de la problématique d'aménagement du territoire telle qu'elle a été développée par exemple en France.

Pourtant, ici comme ailleurs, il s'agit bien de laisser s'exprimer les dynamismes locaux et de réserver les politiques d'ensemble aux problèmes dont la nature ou l'ampleur le justifient. Sur ce plan très général, la Chine a du coup l'avantage de sa taille puisque sa tradition administrative laisse une grande autonomie au niveau local, faute de capacité (notamment budgétaire). Il s'agirait donc de passer d'une décentralisation subie à une décentralisation consentie et maîtrisée. Et bien entendu, de mettre sur la table les relations entre les provinces et les échelons inférieurs. Toutes ces aspirations s'expriment dans la formule « promouvoir un développement régional coordonné » mais à condition de rajouter « par le bas » et non pas par des initiatives venues d'en haut, fussent-elles bien intentionnées. Il est souhaitable que la Chine dispose de partenaires de coopération pour l'accompagner dans cette mutation importante.

ANNEXES

Annexe 1 : Portrait de quatre provinces chinoises

Le Zhejiang



La province du Zhejiang se classe au 4^e rang des provinces chinoises par la taille de son PIB, derrière le Guangdong, le Shandong et le Jiangsu. Elle contribue au dynamisme de la mégapole de Shanghai. La Banque mondiale

a récemment classé sa capitale Hangzhou au sommet des villes les plus attractives de Chine pour les investissements étrangers.

La province jouit d'une situation favorable au sud de la baie d'Hangzhou. Bordée à l'est par la mer de Chine, elle bénéficie d'un climat subtropical doux et sans gel. Riche en ressources aquatiques et fluviales, la province dispose également de 6 500 km de côtes.

Villes principales : Hangzhou (la capitale), Ningbo, Wenzhou, Zhoushan, Shaoxing et Lishui.

La province du Zhejiang se maintient au 4^e rang des provinces chinoises par son PIB (186,4 milliards d'euros en 2007) et son PIB par habitant (3 713 euros). Le PIB a crû de 14,5 % en 2007, soit à un taux supérieur à celui de l'économie chinoise dans son ensemble. Son économie est tirée par un tissu performant de PME privées fortement exportatrices. Actuellement, l'économie privée représente plus de 70 % du PIB du Zhejiang et plus de 50 % des recettes fiscales du gouvernement local.

Le Jiangsu



Troisième province chinoise en termes de poids économique après le Guangdong et le Shandong, le Jiangsu bénéficie à la fois de la proximité immédiate de Shanghai et d'une position stratégique dans le bassin inférieur du Yangzi. Doté d'une main-d'œuvre qualifiée, de nombreux parcs industriels, et poursuivant un effort massif d'investissements en infrastructures, le Jiangsu offre un environnement économique favorable. La croissance économique et le volume des IDE en témoignent.

La province se situe en Chine de l'est, bordée par les rives du Yangzi et de la rivière Huai. Elle est entourée au sud par la municipalité de Shanghai et la province du Zhejiang, à l'ouest par la province de l'Anhui, et au nord par la province du Shandong. « Le pays du riz et du poisson » regorge de plaines fertiles (69 %), de réseaux de rivières et de lacs (17 %). Les Lacs Taihu et Hongzehu sont les 3^e et 4^e plus grands lacs d'eau douce du pays.

Avec 6 % de la population chinoise, 10 % du PIB national (en croissance de près de 14,8 % par an), et un PIB par habitant de 3 300 euros en 2007, le Jiangsu se place au troisième rang des provinces chinoises en termes économiques. Son développement remarquable est lié notamment à la proximité de Shanghai ; le nord de la province reste moins performant. L'université de Nankin est un pôle d'excellence national. L'enseignement technique est particulièrement développé, par exemple dans la ville de Changzhou (chimie, mécanique).

La province poursuit son effort massif d'investissement en infrastructures. Les villes de Nankin et Xuzhou sont des nœuds ferroviaires, notamment entre Shanghai et Pékin. Ces lignes devraient bénéficier des investissements prévus dans la grande vitesse. Le réseau routier (autoroutes, voies rapides, routes nationales) représente plus de 1 700 km. L'axe entre Shanghai et Nankin est cependant souvent saturé. Des liaisons directes avec le Zhejiang ont été ouvertes en 2002. Une autoroute entre Shanghai et Changzhou est ouverte en août 2004. Le pont suspendu de Sutong, reliant Shanghai à Nantong, constitue le plus grand projet de ce type au monde. La province compte sept aéroports et huit ports principaux dont Lianyungang, Nantong, Nanjing, Zhangjiagang et Zhenjiang.

La production industrielle de la province représente un dixième de la production totale chinoise. Le volume de la valeur ajoutée de l'ensemble industriel a atteint, en 2007, 130 milliards d'euros en augmentation de 16,6 %. Les marchés de matières premières y sont développés, sept marchés de gros ayant été mis en place en 1995 avec l'exemple notoire de celui du riz à Wuxi, le premier de Chine.

L'industrie électronique (semi-conducteurs, ordinateurs portables, écrans plats, etc.) et les entreprises de logiciels connaissent également un fort développement.

Le Guangdong



Le développement du Guangdong témoigne des succès enregistrés par les réformes de l'économie chinoise depuis trente ans. Cette province est aujourd'hui la plus dynamique de Chine et occupe le premier rang national en termes de PIB, de commerce extérieur et de montant d'investissements étrangers.

Située à l'extrême sud du continent chinois et séparée de l'île de Hainan par la mer de Chine, la province du Guangdong est bordée au nord par les trois provinces du Hunan, du Jiangxi et du Fujian, à l'ouest par le Guangxi. Elle est limitrophe avec les deux régions administratives spéciales de Hong-Kong et de Macao. Le Guangdong est divisé en vingt et une municipalités placées sous la juridiction

du gouvernement provincial ; chaque ville est divisée en districts qui sont au centre de l'économie locale.

Le relief est composé de massifs montagneux (60,2 % de la province), de plateaux (16,1 %) et de plaines (23,7 %).

Les villes principales du Guangdong sont situées dans le delta de la rivière des Perles : Guangzhou (nom de Canton en chinois), Shenzhen (zone économique spéciale), Dongguan, Foshan, Jiangmen, Zhongshan et Zhuhai (zone économique spéciale).

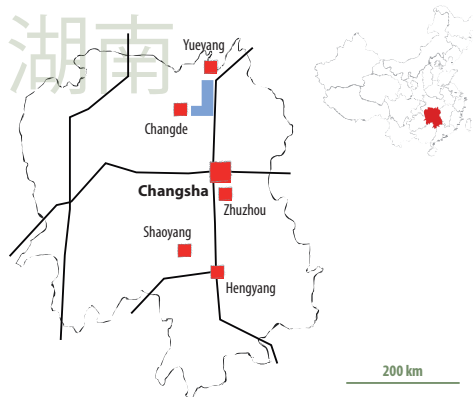
Province continentale la plus méridionale de Chine, le Guangdong possède un réseau de transports qui relie entre elles les principales villes du delta de la rivière des Perles ainsi que Hongkong et Macao. L'aéroport international de Canton Baiyun Airport est devenu une plate-forme de transport aérien en Asie. Fedex y a installé son nouveau siège Asie Pacifique. Cette province compte sept aéroports au total. L'autoroute Pékin/Zhuhai rattache le Guangdong aux autres provinces du Nord. Canton construit une gare où arrivera le TGV en provenance de Wuhan.

Climat : subtropical, chaud et humide ; la température moyenne est de 21 °C.

Avec un PIB de 420 milliards de dollars, le Guangdong est la première province en Chine et contribue à 12 % du PIB chinois. Il se situe aux tout premiers rangs en termes de PIB/h. La croissance a atteint 14,5 % en 2007. Il compte 95 millions d'habitants.

Le Hunan

Hunan



Situé au sud-est de la Chine, le Hunan est une province de l'intérieur dont l'économie est à forte dominante rurale. L'industrialisation se concentre autour de la capitale provinciale, Changsha, qui connaît un développement assez marqué. La province demeure un réservoir de main-d'œuvre important pour les zones côtières plus développées et en particulier la province du Guangdong située au sud.

La province du Hunan est bordée au nord par le Hubei, à l'est par le Jiangxi, à l'ouest par Chongqing et le Guizhou et au sud par le Guangdong et le Guangxi. La majeure partie de son territoire se situe au sud du lac Dongting, d'où le nom de la province, Hunan, qui signifie littéralement « au sud du lac » en chinois. Elle est divisée en treize municipalités placées sous la juridiction du gouvernement provincial et une préfecture autonome.

Les villes principales sont Changsha et ses deux villes voisines, Zhuzhou et Xiangtan, qui forment ensemble la grande zone de Chang-zhutan (13,1 millions d'habitants), Hengyang, Shaoyang et Changde.

Le Hunan fut la terre natale de Mao Zedong, né à Shaoshan et ayant fait ses études à Changsha. Il fut l'un des foyers de la révolution communiste les plus actifs, avec la création des premiers soviets chinois. La province a été sévèrement éprouvée par la guerre sino-japonaise de 1937 à 1945.

Le Hunan n'a pas connu le même dynamisme économique que les provinces voisines du Guangdong et du Fujian. Il se situe au 18^e rang des trente et une régions de Chine pour le PIB/h. avec un revenu *per capita* de 1 622 dollars en 2006. La province a enregistré un taux de croissance de 12,1 % en 2006, supérieur à la moyenne nationale (10,7 %). Le Hunan présente les caractéristiques des provinces de l'intérieur de la Chine : infrastructures insuffisantes, importance du secteur primaire (17,8 % du PIB), industrie dominée par les entreprises d'État et secteur tertiaire réduit (40,5 %).

Annexe 2 : retour sur quelques concepts et instruments

Compétitivité régionale

Le lien entre université, recherche et entreprise, qui détermine l'impact régional en particulier, est clairement perçu par les autorités locales mais au niveau des représentants du ministère de la Science et de la Technologie. Il ne semble pas qu'il y ait de plan régional particulier pour la science et la technologie. La commission compétente, qui dépend du gouvernement municipal mais aussi du ministère central comme il se doit, se préoccupe d'appliquer les consignes nationales, par exemple, en ce qui concerne le développement prioritaire de l'innovation endogène. Elle a rationalisé son aide aux entreprises en décidant de ne plus aider que les entreprises qui présentent des projets conjointement avec une université et un laboratoire de recherche, soit trois partenaires.

Le financement de l'aide à la science et à la technologie est, ici comme ailleurs, essentiellement une affaire du niveau central : sur le budget total de 1 milliard de yuans, 300 millions proviennent de la municipalité. La recherche de nouveaux domaines d'intervention est constante, mais la concurrence est vive avec d'autres régions. Le problème traditionnel de la coordination se pose avec acuité.

Dirigeants locaux

Par dirigeants, on entend ici aussi bien les dirigeants formels que les dirigeants réels. Trois colonnes d'autorité politique descendent en effet depuis Pékin et irriguent les provinces puis les municipalités puis les districts, jusqu'aux bourgs et cantons : l'autorité du parti, l'autorité de l'État et l'autorité de l'assemblée populaire. Mais ces trois courants d'autorité sont hiérarchisés : depuis le niveau de la bourgade jusqu'à celui de la province et bien sûr au-delà, c'est le secrétaire du parti qui est le dirigeant réel.

Une série de réformes a eu lieu en 1998 et en 2003 visant notamment à restructurer et à réduire les niveaux locaux de l'État. Les villes du niveau le plus bas (*xiang*) ont été fusionnées (de 43 735 en 2000 elles sont passées à 34 765 à la fin de 2006) et de nombreux villages ont été fusionnés avec les villes voisines pour créer des entités plus viables. Mais cette réforme s'est arrêtée avant d'avoir atteint tous ses objectifs. En effet, il n'était pas possible de réduire plus avant les effectifs de la fonction publique territoriale devant l'absence de possibilités d'emplois alternatifs pour les personnels licenciés, en particulier dans les régions en retard.

Gouvernance urbaine

Cette gouvernance n'est pas formellement spécifique aux villes. Comme dans tout le pays, l'autorité de l'État est dispensée selon un système hiérarchisé et unitaire qui « descend » du Centre aux provinces (dont quatre municipalités avec rang de province), des provinces aux préfectures (y compris les villes avec rang de préfecture), puis aux *xian* qui comprennent également les arrondissements des villes de préfecture et les villes de ce rang et enfin les cantons et bourgs (*xiang zheng*). Il

existe des assemblées élues tous les cinq ans qui envoient des délégués de la population pour chaque niveau. Ces délégués élisent l'exécutif correspondant mais les élections sont étroitement encadrées par le parti qui dispose lui aussi de structures à chaque niveau en parallèle. Formellement, les villes sont dirigées par des maires sous la supervision d'un conseil municipal élu. Mais le principal personnage de la ville comme de la province est le secrétaire du parti, qui vient hiérarchiquement avant le maire ou le gouverneur.

Comme dans l'ensemble des unités territoriales, chaque niveau est placé sous l'autorité du niveau supérieur. Cependant, chaque administration locale est entièrement responsable des affaires locales et peut prendre toute décision qui ne soit pas contraire à une directive supérieure. Or, les fonctions respectives des différents niveaux de gouvernement à l'intérieur des provinces n'ont jamais été précisées formellement, si bien qu'une latitude considérable existe à tous les niveaux. Ceci rend en particulier très difficile la coordination entre deux entités locales de même niveau, par exemple deux villes voisines appartenant à deux provinces différentes. En outre, la pauvreté fondamentale des administrations locales en termes d'argent public les a amenées à recourir à des formes de financement très spécifiques qu'elles ne sont pas disposées à partager. Chacune protège nécessairement sa base fiscale, d'autant plus qu'il ne s'agit pas de recettes fiscales officielles.

Ouverture

L'ouverture de la Chine s'est faite d'abord au sein de zones économiques spéciales situées sur la côte Sud, loin de Pékin. Puis les zones se sont multipliées, y compris vers l'intérieur.

Le développement de la Chine que nous connaissons est donc bâti sur une décision d'aménagement du territoire radicale, celle de limiter l'introduction de techniques modernes de gestion de l'économie à des enclaves particulière au bord du pays. Aujourd'hui encore, la dimension spatiale est un réflexe de protection essentiel dans les politiques chinoises.

Plan de relance et crise

La crise économique a mis en évidence la fragilité d'un développement fondé sur les provinces côtières fortement liées aux marchés étrangers. Elle a donc renforcé les partisans d'une réorientation en profondeur de l'économie chinoise vers la consommation intérieure et vers l'amélioration des infrastructures dans les provinces de l'ouest, qui laisse beaucoup à désirer.

Le plan de relance massif mis en œuvre début 2009 a été efficace dans la mesure où de nombreux projets avaient été gelés depuis deux ans pour des raisons de lutte contre la croissance excessive des investissements publics qui a marqué le début de la décennie. Il s'est traduit par une explosion de projets présentés par les régions. On peut penser qu'une bonne part sera réalisée et que les régions intérieures auront ainsi mis à profit la crise pour améliorer sensiblement leur niveau d'équipement et de services publics.

Néanmoins, il faut observer que le mode de financement des projets de ce plan est de nature à freiner les enthousiasmes. L'État central ne finance que les projets transrégionaux. Les régions ne sont pas en bonne situation financière et leur endettement est sévèrement surveillé par le Centre. L'intervention des banques dans les projets régionaux est massive mais les autorités centrales ne veulent

pas voir à nouveau, comme dans les années 1990, s'accumuler les mauvaises créances. Par ailleurs, les projets d'infrastructures physiques une fois mis en route, les projets qui concernent notamment les services sociaux (éducation, santé) sont plus délicats à mettre en œuvre et moins créateurs d'emplois à court terme, même s'ils sont les garants de la réorientation à moyen et long termes.

Il est donc certain que les autorités se rendront compte de la nécessité de soutenir aussi les provinces côtières, seules capables de fournir la croissance recherchée à court terme (objectif : 8 % en 2009).

Ces considérations conjoncturelles ne modifient pas la tendance lourde (mais lente et essentiellement volontariste) à une réorientation vers l'intérieur, que l'on peut mesurer en observant la stratégie vers l'ouest. Décidée en 1999, cette stratégie n'a commencé à produire des effets qu'en 2007. Pendant longtemps, l'instrument sur lequel comptaient les autorités a été le catalogue des investissements étrangers. Ce catalogue, qui donne la liste des secteurs où l'investissement étranger est autorisé, est différent, plus large, pour les provinces de l'ouest. Mais ceci n'avait pas suffi à compenser, aux yeux de l'investisseur potentiel, les désavantages nombreux de cette localisation en termes d'éloignement des marchés, de mauvaises infrastructures, etc.

Le développement de l'Ouest a reçu un encouragement avec l'arrivée au premier plan du débat social de la question des *mingong*. Ces travailleurs ruraux migrants, voire « esclaves », ne disposaient pas des mêmes droits que les citoyens urbains. Cette situation n'est plus tolérée officiellement aujourd'hui et de nombreuses mesures sont mises en œuvre pour corriger cette situation.

Enfin la crise, qui a provoqué un mouvement de retour des *mingong* dans leurs provinces ou leurs régions rurales, a mis en évidence l'enjeu économique jusqu'alors implicite dans cette question. Ce sont les *mingong* revenus au pays qui détiendraient la clé du développement intérieur. Ceci est bien sûr une simplification, car la tâche qui attend la Chine sur ce terrain est celle, plus vaste, du développement rural et des nouvelles relations urbain/rural.

Plates-formes technologiques

Les politiques destinées à promouvoir la concentration des acteurs sont nombreuses. Différents types de zones et de parcs sont utilisés en Chine : les zones économiques spéciales, les parcs industriels et technologiques, les parcs scientifiques, enfin les incubateurs et autres centres d'innovation. Outre les parcs reconnus au niveau national, les provinces et même les niveaux inférieurs ont des parcs. On a estimé à plus de 12 000 le nombre de ces parcs dans tout le pays et à tous les niveaux. On compte par exemple cent vingt zones de haute technologie de niveau régional. Le 11^e plan reconnaît pour la première fois le concept de plate-forme, qui désigne les liens entre les entreprises, les universités et les instituts de recherche.

Politique régionale

Bien que la Chine ait élaboré cinq plans quinquennaux avant la mise en place des réformes et de l'ouverture, il n'existait pas de politique régionale à proprement parler. Les politiques sectorielles étaient en revanche fortement encouragées : sidérurgie, construction de machines étaient privilégiées. Depuis le début des réformes (1998 et 2003), la classification des régions a progressé et des déclarations de politique régionale ont été faites. Cependant, du sixième au neuvième plan, il n'existe pas

de prise de position cohérente sur les régions dans les documents de planification. Dans le dixième plan quinquennal (2001-2005), le développement de l'ouest du pays est décrit comme un objectif prioritaire. Le 11^e plan (2006-2010) représente un tournant majeur. En effet, il se donne pour objectifs principaux d'édifier de nouvelles zones rurales socialistes, d'optimiser et d'améliorer les structures industrielles, de promouvoir un développement convergent des régions, de construire une société économe en ressources et protectrice de l'environnement, de continuer à réformer le système économique et d'améliorer l'ouverture, de revitaliser la société à travers la science et l'éducation et le développement des ressources humaines, et enfin, de construire une société socialiste harmonieuse.

Dans le domaine de la politique régionale, on peut comparer l'Union européenne et la Chine. Les fonds structurels européens 2007-2013 prévoient d'allouer 282 milliards d'euros, au titre de l'objectif convergence, aux 154 millions d'habitants qui vivent dans des régions de l'union où le PIB par tête est inférieur à 75 pour cent de la moyenne de l'union. Si l'on transpose ce mécanisme à la Chine, on obtient que si les 494 millions de Chinois vivant dans des provinces où le PIB par tête est inférieur au seuil de 75 pour cent, recevaient la somme allouée à chaque Européen (40,2 milliards d'euros divisés par 154 millions d'habitants soit 261 euros), ceci représenterait pour la Chine une « facture » de 129 milliards d'euros par an. Les dépenses publiques totales en 2007 de l'État au niveau central étaient de 114 milliards d'euros (y compris l'armée, la police, etc.). La Chine n'a pas les moyens budgétaires de mener une politique régionale fondée sur les transferts.

À noter que la notion de planification s'affaiblit : le 11^e plan est officiellement intitulé « lignes directrices », le mot plan ayant disparu.

Annexe 3 : Références bibliographiques

Travaux de l'ambassade de France en Chine

Services économiques

Le défi des investissements français en Chine :

www.dgtpe.fr/se/chine/documents_new.asp?V=3_HTML_10126

Bulletin économique Chine :

www.dgtpe.fr/se/chine/infopays.asp

Notes sur les provinces chinoises :

- > Chine du Sud : la province de Hainan (4 pages - 13 mai 2008)
- > Chine du Sud : la province du Fujian (4 pages - 13 mai 2008)
- > Chine du Sud : la province du Guangdong (4 pages - 13 mai 2008)
- > Chine du Sud : la province du Guangxi (4 pages - 13 mai 2008)
- > La province de l'Anhui (3 pages - 22 avril 2009)
- > La province du Jiangsu (4 pages - 15 avril 2009)
- > La province du Sichuan (4 pages - 29 février 2008)
- > La province du Yunnan (5 pages - 29 février 2008)
- > La province du Zhejiang (4 pages - 15 avril 2009)
- > La ville-province de Chongqing (5 pages - 29 février 2008)
- > La ville-province de Shanghai (4 pages - 15 avril 2009)

Service de la science et de la technologie

Mission cartographique : innovation-axe du Yangzi (décembre 2008) :

www.ambafrance-cn.org/Mission-cartographie-des-politiques-d-innovation-en-Chine-selon-l-axe-du-Yangzi.html?lang=fr

Liste des parcs technologiques chinois :

www.ambafrance-cn.org/Liste-des-parcs-technologiques-chinois.html?lang=fr

Évolution des politiques de recherche en science et technologie en Chine :

www.ambafrance-cn.org/Evolutions-des-politiques-de-recherche-en-Science-et-Technologie-en-Chine.html?lang=fr

Jeune chambre économique française en Chine :

Le petit milieu, guide de l'expatrié à Shanghai, édition 2009. www.jcef-shanghai.com

Sources officielles chinoises

Report on the work of the standing committee of the National Peoples's, delivered at the Second Session of the Eleventh National People's Congress on March 9, 2009 by Wu Bangguo, Chairman of the Standing Committee of the National People's Congress. http://news.xinhuanet.com/english/2009-03/16/content_11018210.htm

Opinions of the State Council on accelerating the urban-rural reform and development of Chongqing, State Council n° (2009) 3, January 26, 2009. <http://english.cq.gov.cn/Government/OfficialRelease/2279.htm>

Report on the work of the Chongqing municipal government, 02-17-2009, delivered at the second session of the Third Chongqing Municipal People's congress on January 8, 2009, by Wang Hongju, Mayor <http://english.cq.gov.cn>

Opinions of the General Office of the State Council on Coping with the Global Financial Crisis and Maintaining Steady and Properly Rapid Economic Development in the Western Area of China Guo Ban Fa, 2009, No.55. www.fdi.gov.cn

OCDE

Kamal-Chaoui L., Leman E., and Rufeï Z., "Urban Trends and Policy in China" , OECD Regional Development Working Papers, (2009) 1, OECD publishing, © OECD

OECD Economic surveys : China (Février 2010 – en anglais).

OECD, Territorial development committee, working party on territorial policy in rural areas, "Trends in strategies for rural policy-the case of China" GOV/TDPC/RUR (2008) 1.

Revue de la politique d'innovation en Chine, 2008.

La gouvernance en Chine, 2006.

Examens environnementaux de l'OCDE : Chine, 2007.

Les dépenses publiques en Chine, 2006.

Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement : Chine, progrès et enjeux de la réforme, 2004.

Banque mondiale

Mid-term evaluation of China's 11th five year plan – décembre 2008.

Rapport sur le développement dans le monde, 2008 : « Comment les locations foncières peuvent accroître la productivité et l'équité en Chine » Reshaping economic geography, World development report 2009.

Autres ouvrages

Encyclopédie de la diaspora chinoise, Paris, Pacifique, 2000.

Skinner G.W., *The City in Late Imperial China*, Stanford, Stanford University Press, 1977.
www.umich.edu/~iinet/chinadata/geoim99/Proceedings/skinner.pdf

Gipouloux F., *La Méditerranée asiatique*, CNRS, Paris, 2009.

Huang Y., *Capitalism with Chinese characteristics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Articles

Heilmann S., « Local experiments to national policy », *The China Journal*, n° 59, janvier 2008.

Lai H., « The changing political governance architecture in China », *China Aktuell*, 4/2008, Institut für Asienkunde, Hambourg.

Pairault T. (dir), *Une Chine plurielle : stratégies de développement régional, profils statistiques et risques économiques des provinces*, Paris, La Documentation française, coll. « Le Courrier des pays de l'Est », 1997.

Travaux est une collection de la DATAR conçue pour valoriser les études et réflexions qu'elle conduit annuellement. Le contenu de chaque publication n'engage que la responsabilité de son auteur.

Cette publication n'aurait pu voir le jour sans les études préalables consacrées aux *Politiques & pratiques d'aménagement du territoire à l'international* menées pour le compte de la DATAR par les cabinets DPT et AEIDL en 2009-2010 et l'investissement des personnes suivantes pour les faire aboutir : au titre de la DATAR, Florian Muzard et Anne-Marie Zigmant, chargés de mission ; et en qualité de personnes qualifiées : Michel Foucher, géographe et diplomate, professeur à l'ENS (Ulm) et directeur de la formation à l'IHEDN et Paul-Henri Schipper, chargé de mission au ministère des Affaires étrangères et européennes.



TRAVAUX n°13

Et si l'aménagement du territoire était une clé d'entrée pertinente pour mieux comprendre le grand pays que redevient la Chine complémentirement aux approches macroéconomiques ou géostratégiques plus couramment utilisées ? Exemple emblématique : le rééquilibrage régional est considéré comme une pièce maîtresse du changement de modèle de croissance de la Chine dont la priorité s'oriente vers un développement qui doit désormais profiter aux régions intérieures du pays et pas seulement aux zones économiques spéciales et villes côtières.

Après un passage en revue du cadre institutionnel de la Chine et de son organisation territoriale, qui se présente comme un « jeu » subtil entre le centre et les provinces, trois filtres d'analyse sont tour à tour convoqués dans cet ouvrage pour proposer une vision inédite et paradoxale de l'empire du milieu : durabilité et croissance verte, compétitivité et attractivité, coopération urbain/rural dans un contexte de métropolisation. Ce travail constitue une ouverture sur des pratiques étrangères susceptibles d'interroger et de renouveler les représentations, les pratiques voire les concepts français de l'aménagement du territoire.

L'auteur de cet ouvrage, Frédéric Langer, consultant, a été chef de l'unité Chine et Asie du Centre pour la coopération avec les non-membres (OCDE).

Avec *Travaux*, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) propose une collection d'ouvrages de référence conçus à partir du programme d'études qu'elle lance chaque année. En publiant les contributions d'universitaires, de consultants ou de groupes de prospective qu'elle sollicite, la DATAR souhaite ainsi alimenter et éclairer les différents débats que suscitent les territoires et leur aménagement.

Diffusion
Direction de l'information
légale et administrative
La **documentation** Française
Tél. 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr

Prix : 12 €

Imprimé en France
ISBN : 978-2-11-008498-9
ISSN : 1152.4928
DF : TD25360

