

Fiche thématique n° 2

LES DÉFIS AMÉNAGISTES ET TERRITORIAUX : CLÉ DE LA CROISSANCE FUTURE DE LA CHINE



SOMMAIRE

Faits

La Chine souffre d'un déséquilibre structurel de développement Est/Ouest. Malgré les espoirs initiaux de diffusion du développement et les nombreuses initiatives politiques lancées par le gouvernement central, les inégalités inter-province se sont creusées. Le modèle de croissance chinois est déséquilibré.

Perspectives

La réflexion aménagiste chinoise est aujourd'hui commandée par un impératif à caractère stratégique, celui de constituer un marché intérieur puissant.

Orientation

Une des priorités du XII^e Plan (2011-2015) est de rééquilibrer le modèle de croissance national en mettant fortement l'accent sur les problématiques liées à l'urbanisation et la cohésion sociale. La mise en avant de la technologie et de l'innovation est aussi importante *via* la multiplication de dispositifs de type parcs industriels et technologiques mais aussi avec la pratique de l'expérimentation des provinces.

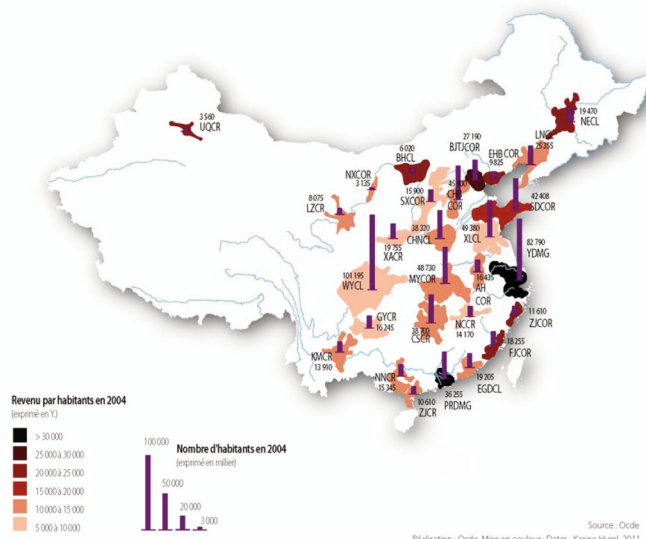
Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac - 75007 Paris
Tél. 01 42 75 60 00
strategie@strategie.gouv.fr

www.strategie.gouv.fr

RÉSUMÉ

Et si l'aménagement du territoire était une clé d'entrée pertinente pour mieux comprendre le grand pays que redevient la Chine complémentarément 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 avoir présenté le contexte territorial chinois, cette fiche, rédigée à partir de l'étude "Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Chine" confiée par la DATAR à l'AEIDL et publiée en 2011 (auteur : Frédéric Langer) procède à deux éclairages, le premier sur les rapports politico-administratifs centre-provinces, le second, sur la nature et les usages de l'instrument aménagiste en Chine. Le thème est illustré par des exemples considérés comme autant de pratiques significatives : les enjeux attendants au système d'innovation chinois et à une stratégie d'adaptation permanente basée sur l'expérimentation territoriale.



Liste des systèmes urbains (par ordre alphabétique)

A-E	F-M	N-S	U-Z
AHCR: Anhui Corridor	FXCR: Fujian Corridor	NCCR: Nanchang Centered Region	UOCR: Urumqi Centered Region
BHCL: Baotou Hohhot Cluster	GYCR: Guyang Centered Region	NECL: Northeast Cluster	WCL: Western Yangtze Cluster
BJTCOR: Beijing-Tianjin Corridor	KMCR: Kunming Centered Region	NKCR: Nanjing Centered Region	XACR: Xian Centered Region
CHBCOR: Central Hebei Corridor	LXCL: Lanzhou Cluster	NICOR: Ningxia Corridor	XLCL: Xilin Cluster
CHNCL: Central Henan Cluster	LZCR: Lanzhou Centered Region	PRDMG: Pearl River Delta Megalopolis	YDMG: Yangtze Delta Megalopolis
CSOR: Changsha Centered Region	MYCOR: Middle Yangtze Corridor	SDCOR: Shandong Corridor	ZCOR: Zhejiang Coastal Corridor
EGDCL: Eastern Guangdong Cluster		SHCOR: Shansi Corridor	ZZCR: Zhanjiang Centered Region
EHCL: Eastern Hebei Cluster			

Le passage du seuil symbolique de 50 % d'urbains dans une société à forte tradition rurale représente ainsi un changement de paradigme.

1 ■ CONTEXTE TERRITORIAL CHINOIS

La Chine de ce début de XX^e siècle est le théâtre de mutations démographiques et socio-économiques majeures. Elles concernent en tout premier lieu le volume atteint par les migrations internes (170 millions de travailleurs migrants, contre 2 millions il y a 30 ans) qui entraîne un important brassage territorial.

Celui-ci est étroitement corrélé avec la variation du niveau d'urbanisation du pays. Le passage du seuil symbolique de 50 % d'urbains dans une société à forte tradition rurale représente ainsi un changement de paradigme. En 2025, les urbains devraient être 800 millions contre un peu plus de 600 millions aujourd'hui.

Par ailleurs, le vieillissement accéléré de la population (dès 2012, le rapport entre actifs et inactifs devrait s'inverser) comme la constitution d'une classe moyenne de masse (le niveau de vie moyen des habitants des villes progresse à un rythme soutenu de 10 % par an) font évoluer de manière sensible les déterminants de la compétitivité internationale et les besoins nationaux de biens et de services à satisfaire.

La traduction territoriale de cette situation est un déséquilibre structurel de développement Est/Ouest, avec 86 % des IDE et plus de 60 % du PNB concentrés sur les provinces de l'Est dont le Guangdong, Shanghai, le Fujian, le Jiangsu, le Zhejiang, le Shandong et la zone de Pékin et Tianjin. Malgré les espoirs initiaux de diffusion du développement et les nombreuses initiatives politiques lancées par le gouvernement central dont la politique du "Go West" de 1999 déclinée dans l'ensemble des plans quinquennaux qui ont suivi, les inégalités inter-provinces se sont creusées.

Cette concentration territoriale est à mettre en relation avec la spécialisation industrielle de la Chine dans des secteurs à vocation exportatrice pour certains fortement dépendants de capitaux étrangers (80 % des exportations de haute technologie en 2007-2008).

Le Comité central du Parti communiste chinois (CCPCC) avait déjà considéré en 2006, le caractère "déséquilibré et insoutenable" du modèle de croissance chinois. La crise bancaire et financière de 2008 l'a confirmé, incitant puissamment les autorités à tenter de sortir de ce modèle de croissance exogène tributaire de la globalisation, en activant notamment des leviers d'aménagement du territoire.

2 ■ JEU D'ACTEURS ET ENJEU DE COHÉSION

La Chine est un état unitaire centralisé. Elle est même le dernier grand pays du monde à ne pas avoir institué de régime fédéral. Pourtant, le dynamisme local tend fréquemment à contrebalancer voire déborder la vision centrale. La compréhension de ce jeu complexe oblige à disposer d'une clé de lecture territoriale.

La dialectique Centre/Provinces apparaît par exemple de manière emblématique dans la vision économique promue par les Cantonais à travers la *Pan Pearl River Delta Organization*, association du delta de la région la plus développée de Chine continentale qui regroupe des territoires du Sud, selon un découpage Nord/Sud contraire à la division Est/Ouest mise en avant depuis Mao Zedong et sans discontinuité par les autorités.

Ce cas illustre une tradition administrative qui laisse de facto, au sein d'un système pyramidal structuré par le Parti communiste, une grande autonomie au niveau local sans vision partagée de l'équilibre territorial global.

La Chine est un état unitaire centralisé. Pourtant, le dynamisme local tend fréquemment à contrebalancer voire déborder la vision centrale. La compréhension de ce jeu complexe oblige à disposer d'une clé de lecture territoriale.

La capacité d'intervention locale s'exprime dans un autre registre sur le plan économique. Aujourd'hui, 77 % des dépenses publiques sont assurées par les collectivités, ce qui est sans commune mesure par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE (entre 30 % et 40 %). Le paradoxe est que l'État perçoit 50 % des recettes d'imposition, ce qui induit un déséquilibre budgétaire important et des autorités locales sous-financées (d'où le recours à ce que l'on appelle le « pillage des terres », qui consiste à reclasser des terres rurales en terres urbaines puis à les revendre ensuite à des opérateurs immobiliers ; ce système, qui est la principale source de financement des budgets locaux connaît aujourd'hui ses limites dans une situation de fort endettement des collectivités chinoises).

Les rapports entre autorités centrales et locales sont donc des relations étroites d'interdépendance. La cohésion sociale entre les territoires et le pays dans son unité est un enjeu central pour la Chine. C'est lui qui conditionne au premier chef le développement économique du pays.

3 ■ QUEL AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN CHINE ?

L'« aménagement du territoire » chinois s'est longtemps confondu avec des pratiques planificatrices ou de type zoning, depuis les années Mao Zedong où était mise en œuvre une politique spatiale de répartition des industries entre provinces marquée par des considérations stratégiques, voire militaires, ou à partir de 1978 avec l'instauration des zones économiques spéciales (ZES) pour accueillir avec le succès que l'on sait, les investissements directs étrangers (IDE).

L'idée d'une action correctrice à la française ou l'utilisation d'instruments formels susceptibles d'avantager une région plutôt qu'une autre de manière consensuelle, sont étrangers à la tradition chinoise où l'espace est nécessairement hétérogène et rendu solidaire par la cohésion sociale autour du pouvoir central. On ne relève pas non plus de pratique très efficace de coordination de politiques sectorielles au niveau territorial.

Du point de vue financier, les dépenses publiques de l'Etat en 2007 (consommation des administrations) représentaient l'équivalent de 488 milliards de \$ soit 367 \$ par habitant, contre respectivement 642 milliards et 10 405 \$ par habitant en France. La Chine ne s'est donc pas donné les moyens budgétaires de mener une politique régionale fondée sur les transferts.

Le lieu de réflexion gouvernementale sur la politique régionale est le Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État. L'autre instance qui assure la formulation des politiques régionales est la NDRC (*National Development and Reform Commission*) chargée de concevoir et d'exécuter le plan quinquennal.

La réflexion aménagiste chinoise est aujourd'hui commandée par un impératif à caractère stratégique, celui de constituer un marché intérieur puissant. Déjà, le gouvernement central chinois avait fait de la croissance des régions de l'ouest une des priorités du X^e Plan (2000-2005). Cet objectif est repris et amplifié dans plusieurs lignes directrices du XII^e Plan (2011-2015) qui visent à opérer le rééquilibrage du modèle de croissance national en mettant fortement l'accent sur les problématiques liées à l'urbanisation et sur l'enjeu de cohésion sociale à travers notamment la réduction des disparités villes-campagnes.

.....
 Le principal défi pour les grandes villes et de fait, la seule politique métropolitaine officielle aujourd'hui, concerne la gestion de l'exode rural.

À ce titre, il est essentiel d'observer comment la métropolisation chinoise réorganise le territoire, ne serait-ce que parce que la performance économique du pays est largement impulsée par les grandes villes. Trois régions fonctionnelles demandent une attention particulière du fait de leur rôle stratégique pour le développement national : le delta de la rivière des perles (Guangdong et Hong-Kong), le delta du Yangsé (Shanghai) et le BinHai (de Tianjin jusqu'à Pékin). Globalement, le système urbain chinois (voir carte) concentre 58 % de la population et 88 % du PIB (2004).

L'essor des villes côtières ouvertes sur la "Méditerranée asiatique" et insérées dans la mondialisation devrait rester une tendance majeure, même s'il est extrêmement difficile sur le long terme de prévoir si un équilibre satisfaisant pourra être trouvé entre dynamique de globalisation et évolution sociale interne de la Chine.

Le principal défi pour les grandes villes et de fait, la seule politique métropolitaine officielle aujourd'hui, concerne la gestion de l'exode rural. C'est le cas de Shenzhen constituée à 80 % de migrants ou de Chongqing, municipalité relevant directement de l'autorité centrale et chargée spécifiquement d'une politique expérimentale d'intégration urbain/rural.

Dans le cadre d'un schéma de développement intégré des zones urbaines et rurales, il s'agit de pourvoir à la construction de logements pour les nombreux migrants ruraux et au développement d'infrastructures de transports pour connecter les grandes villes aux villes secondaires et aux zones rurales.

4 ■ PRATIQUES ET MODALITÉS DE GOUVERNANCE TERRITORIALES

La Chine a cherché, dès le début des réformes, à sortir de sa logique de spécialisation industrielle (le modèle "atelier du monde") en jouant la carte de la technologie et de l'innovation. Cette politique constitue toujours une priorité nationale et s'est traduite par la multiplication de dispositifs de type parcs industriels et technologiques, incubateurs, etc.

Le nombre de parcs industriels de toute nature est estimé à plus de 12 000 dans l'ensemble du pays (dont 57 parcs scientifiques et technologiques). Certains, comme le Parc de Zhongguancun (ou Parc Z) représentant 335 km² à l'intérieur de la municipalité de Pékin, sont très performants en conjuguant politique d'attractivité économique, infrastructures high-tech et optimisation de la liaison recherche-industrie. Constitué de 22 000 entreprises dont 3 000 à capitaux étrangers, sa production était estimée en 2008 à 15 milliards de \$.

Malgré des moyens alloués considérables et des réussites éclatantes, les parcs scientifiques chinois restent dans une logique de concurrence avec une coordination nationale peu visible. Dans son diagnostic du système d'innovation chinois, l'OCDE constate des carences : insuffisante protection de la propriété intellectuelle, faiblesse de la gouvernance d'entreprise, système chinois d'innovation mal intégré avec peu de liaisons entre les sous-systèmes régionaux et le système national, ce qui limite fortement les effets d'entraînement.

Ainsi, à côté de l'émergence d'une première génération de grandes entreprises innovantes et de marques globales (Huawei, fournisseur mondial de réseaux pour les opérateurs télécoms) on n'a pas encore constaté d'augmentation rapide de la performance du système local d'innovation pourtant clé pour le développement territorial.

.....
 La stratégie
 d'expérimentation chinoise
 permet de susciter au sein
 de zones tests une
 véritable effervescence
 d'expériences innovantes.

On s'intéressera enfin à la pratique d'expérimentation des provinces qui apparaît comme un levier territorial puissant et un véritable facteur de compétitivité. Les provinces disposent à ce titre d'une grande latitude d'initiative dans de multiples domaines juridiques, financiers et fiscaux (réformes des entreprises d'État, suppression de communes ou de taxes, etc.), l'État gardant le contrôle des orientations stratégiques en les validant *in fine* ou non.

Cette stratégie territoriale dite "du point vers la surface", permet de susciter au sein de zones tests disséminées partout en Chine, une véritable effervescence d'expériences modèles, d'innovations, etc.

Ce droit à expérimentation reconnu aux collectivités territoriales concerne y compris des sujets officiellement désapprouvés par Pékin. Le pays accumule par ce biais des expériences multiples avant de formuler un cadre législatif. Le niveau central filtre les leçons qui en résultent tout en contenant les forces locales centrifuges.

La diffusion ou la généralisation (si elle a lieu) s'effectue à travers les médias, des conférences, des programmes de visites ou des appels à émulation. Les écoles de formation des dirigeants chinois, telle la CELAP (China Executive Leadership Academy of Pudong), ou les centres de formation de la NDRC apportent aussi leur contribution. Il s'agit d'une élaboration à la fois bottom-up et de portée stratégique car si la recherche de moyens est "décentralisée", les objectifs restent la prérogative des autorités nationales.

5 ■ SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

BANQUE MONDIALE, Rapport sur le développement dans le monde, "Comment les locations foncières peuvent accroître la productivité et l'équité en Chine", 2009.

CEPII, La lettre du CEPII, "La fin du modèle de croissance extraverti", avril 2010.

Langer F., "Le grand rééquilibrage géographique les paradoxes de l'aménagement du territoire en Chine", in Actes du séminaire Prospective Info de la Datar en date du 24 novembre 2010.

Langer F., Pratiques d'aménagement du territoire en Chine, Datar, collection Travaux n° 13, février 2011.

Kamal-Chaoui L., Leman E. et Rufeï Z., "Urban Trends and Policy in China", OECD Regional Development Working Papers, 2009.

MINEFI, Direction générale du Trésor, Bulletin économique Chine, n° 34 – mars 2011.

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

Pedroletti Brice, "Et si le moteur chinois calait lui aussi...", Le Monde économique, octobre 2011.

Renard Mary-Françoise, "La Chine, le Parti, les Provinces, un pour tous, tous pour les zones économiques spéciales" in Étude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du Sud, DGCID, 2007.

Florian MUZARD

Chargé de mission à la DATAR, Équipe prospective, études, veille et publication scientifiques