

Les enjeux du développement urbain en Chine

Par Christian LÉVY

Inspecteur général au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

Les autorités chinoises ont encouragé le développement urbain et l'exode rural en accompagnement de l'objectif de devenir l'atelier du monde. Un objectif certes atteint, mais au prix d'un développement urbain dont les effets négatifs remettent en cause une paix sociale fondée sur l'équilibre entre l'homme et la nature, sur lequel, historiquement, a toujours reposé la légitimité des pouvoirs centraux chinois.

C'est en prenant en compte les graves dysfonctionnements urbains dans leur pays que les autorités chinoises souhaitent désormais conforter des ruptures technologiques et sociétales participant à la promotion d'un développement urbain durable. Ainsi, continue à se construire le projet d'une société dans laquelle la consommation intérieure des classes urbaines viendra prendre le relais d'un marché mondial défaillant et où l'innovation technologique interne soutiendra le projet d'un développement économique autocentré n'excluant pas pour autant une ouverture de plus en plus grande vers les marchés extérieurs.

Mais les défis qui se posent sont énormes et ils sont loin d'être relevés tant les effets des errements initiaux sont importants, la demande sociale forte et les objectifs fixés nationalement ambitieux.

La croissance urbaine : un levier du développement économique pour les autorités chinoises

Un déplacement massif de la population rurale vers les centres urbains et une croissance urbaine comme moteur de la transformation économique et sociale de la Chine sont des orientations structurelles pleinement assumées par les autorités chinoises depuis les années 1980.

Cette politique constante s'est traduite dans les faits. Alors qu'en 1978 (année où le pays a commencé à s'ouvrir) moins de 20 % de la population chinoise était citadine, la population urbaine a explosé après avoir franchi pour la première fois la barre des 50 % en 2012 : ce taux s'est établi aujourd'hui à 54 % et il atteindra 60 % en 2020.

Cette urbanisation chinoise à marche forcée est le « sésame » qui doit permettre au pays de soutenir une consommation intérieure robuste, portée par une large classe moyenne citadine.

Ainsi, les villes chinoises comptent huit métropoles de plus de 10 millions d'habitants (Shanghai, Beijing, Tianjin, Chongqing, Canton, Dongguan, Chengdu et Xi'an, auxquelles il faut ajouter Hong Kong), 50 villes de plus de 2 millions d'habitants et 89 villes de plus d'un million d'habitants.

La croissance urbaine va se poursuivre à un rythme soutenu. La Chine doit accueillir près de 12 millions de citoyens supplémentaires chaque année et pourrait compter d'ici à cinq ans plus de 126 villes de plus d'un million d'habitants (par comparaison, l'Europe compte aujourd'hui moins de 40 villes peuplées au minimum d'un million d'habitants).

Cette politique volontariste d'urbanisation est désormais l'un des moyens permettant d'assurer l'autonomie économique de la Chine en diminuant sa dépendance vis-à-vis de ses exportations et en développant un marché intérieur. La création d'une classe moyenne urbaine devra contribuer à donner naissance à de futurs consommateurs de produits « *Made in China* ».

Cette croissance intense des villes chinoises emporte plusieurs dysfonctionnements, dont les autorités ont conscience et qui motivent la mise en place de politiques nationales d'innovation permettant d'accompagner la croissance économique tout en développant de nouveaux modes de développement urbain.

Deux enjeux mobilisent l'attention de ces autorités : d'une part, l'extension très rapide des zones périurbaines, dont les conséquences sont nombreuses, sur les plans social (expropriations, conflits d'usage entre agriculteurs et citadins...), environnemental (réduction de la biodiversité, impact des infrastructures sur l'environnement...) et éco-



Photo © Justin Jin/The New York Times/REDUX-REA

À Liaocheng (Chine), une femme quittant un logement temporaire pour s'installer dans son nouvel appartement situé dans une tour.

« Cette urbanisation chinoise à marche forcée est le « sésame » qui doit permettre au pays de soutenir une consommation intérieure robuste, portée par une large classe moyenne citadine. »

nomique (coût élevé des infrastructures, du foncier et des services à développer...) et, d'autre part, le coût pour la santé publique, notamment avec les effets sur la santé de la pollution de l'air, mais aussi celle des ressources en eau.

Les enjeux et dysfonctionnements actuels des villes ne remettent pas en question le principe de la croissance urbaine comme moteur du développement économique autonome de la Chine, bien au contraire. C'est un moyen pour les autorités centrales d'accélérer la modernisation du pays en se saisissant des questions urbaines comme d'autant de leviers de modernisation, notamment dans les domaines de la protection sociale et de la liberté de circulation. Ces enjeux sont également un puissant accélérateur d'innovations technologiques dans de nombreux domaines, comme ceux de la production d'énergie, des véhicules électriques, de la protection de l'environnement, de la gestion des ressources en eau ou de la dépollution, autant de domaines dans lesquels les autorités encouragent les transferts de technologie en provenance d'entreprises occidentales.

Ainsi, s'adressant à des investisseurs étrangers en avril 2016, le Premier ministre chinois, M. Li Keqiang, a promis que les entreprises européennes pourront « récolter les fruits » des politiques nationales, alors que son gouvernement « offrira aux populations rurales 200 millions d'emplois urbains, des logements et une couverture sociale » au cours des dix prochaines années.

Vers des villes chinoises plus densément peuplées

Le Plan national pour un nouveau modèle d'urbanisation (2014-2020) du Conseil des Affaires d'État rendu public en mars 2014 prévoit une augmentation du nombre des conurbations (*cluster cities*) et le développement de celles-ci

Actuellement, trois grandes conurbations – Pékin-Tianjin-Hebei, le delta du Yangzi ⁽¹⁾ et le delta de la Rivière des Perles ⁽²⁾ – représentent 2,8 % de la superficie du territoire national, 18 % de la population et 36 % du

(1) Le delta du Yangzi désigne les régions proches de l'embouchure du Yangzi Jiang, soit la municipalité de Shanghai, le sud du Jiangsu et le nord du Zhejiang. C'est une région densément peuplée d'environ 100 millions d'habitants et fortement urbanisée, qui joue depuis longtemps un rôle important dans l'histoire de la Chine. La ville de Nankin fut à plusieurs reprises la capitale chinoise. C'est aujourd'hui un des grands pôles de l'économie chinoise, avec le delta de la Rivière des Perles et la région de Pékin. Depuis les années 1990, cette région a connu un développement économique particulièrement rapide, qui en a fait, notamment, la zone portuaire la plus active du monde.

(2) Le projet de mégapole de la Rivière des Perles comprendrait les 60 millions d'habitants des principales villes suivantes : Canton (Guangzhou, 12,7 millions d'habitants), Shenzhen (10 millions), Dongguan (8 millions), Foshan (7,2 millions), Hong Kong (7 millions), Jiangmen (4 millions), Zhaoqing (3,9 millions), Huizhou (3,8 millions), Zhongshan (3 millions), Zhuhai (1,5 million) et Macao (500 000).

PIB de la Chine. Le plan prévoit que ces conurbations, à la pointe du développement économique chinois, deviennent des pôles de dimension mondiale.

Par ailleurs, une vingtaine de conurbations devraient se développer, essentiellement dans l'Est du pays. Le plan fixe pour objectif de développer également les conurbations qui sont situées au centre et à l'ouest de la Chine comme Chengdu-Chongqing, en partant du principe que certaines conurbations pourraient s'étendre sur plusieurs provinces voisines (comme le Grand Wuhan et la conurbation de Changsha).

Le développement de ces conurbations implique un développement des échanges et des infrastructures inter-conurbations au travers d'un plan ambitieux de création de lignes de trains à grande vitesse.

Un difficile renforcement des villes de taille moyenne

Le plan national chinois d'urbanisation insiste sur une meilleure prise en compte des facteurs environnementaux dans le développement des villes moyennes (comptant entre 1 et 5 millions d'habitants), notamment de la disponibilité des ressources naturelles et de la densité de la population. Une politique nationale de soutien au développement des villes « moyennes » a été ainsi mise en place par le gouvernement central chinois.

Le développement économique des villes moyennes et l'attraction d'entreprises par celles-ci sont d'autant plus

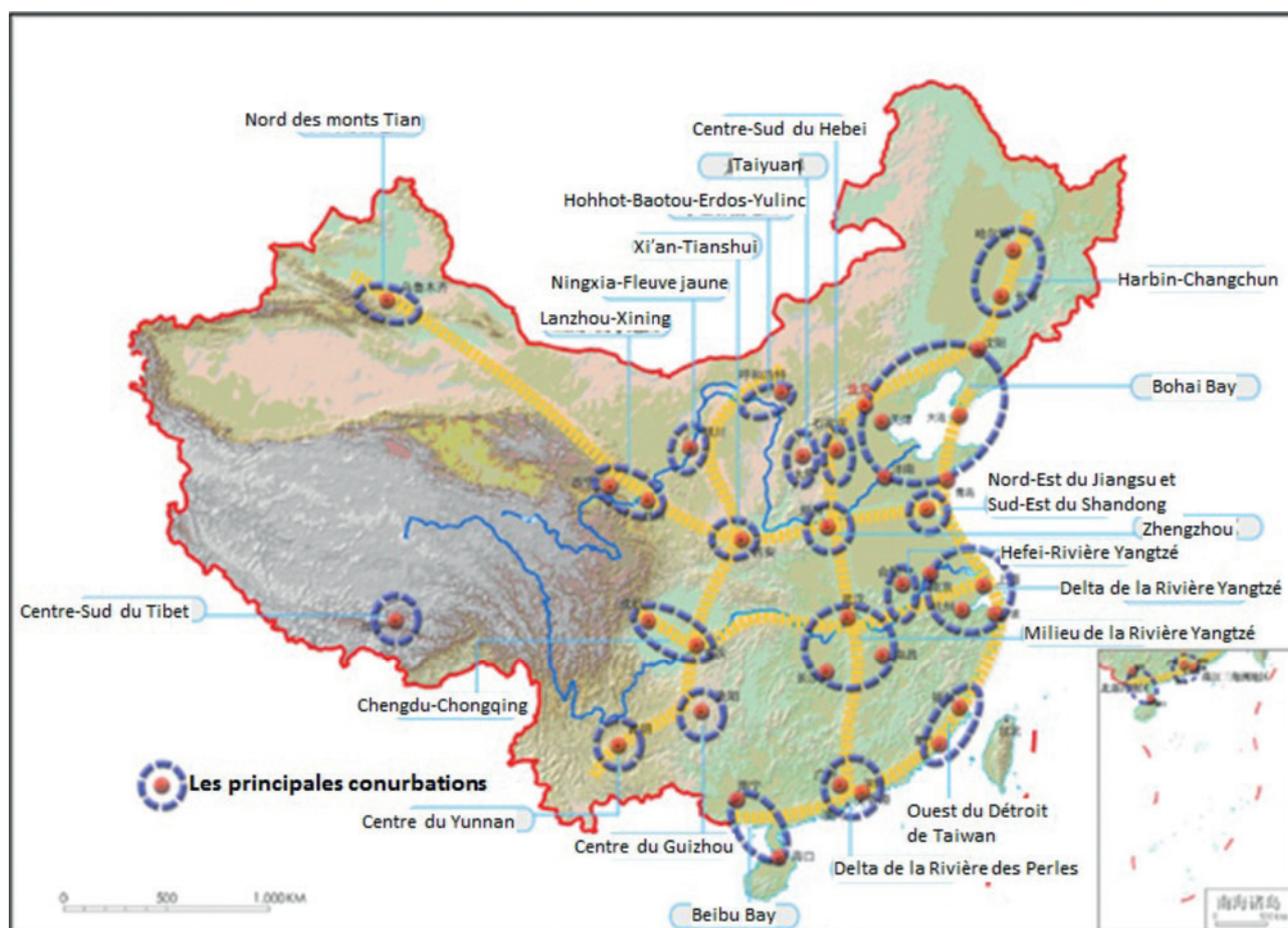
nécessaires (mais difficiles à réaliser) que les faibles ressources fiscales dont disposent les gouvernements locaux les incitent à faire reposer la croissance de leur ville sur le développement immobilier (en raison des importants revenus tirés des ventes des terrains à urbaniser).

Sur le plan national, il convient enfin de souligner la persistance des orientations stratégiques en faveur du « Grand Plan de développement » des régions de l'ouest de la Chine, qui assignent depuis les années 1990 des objectifs ambitieux d'investissement public à la Chine intérieure qui est sous-développée.

Des orientations visant un développement urbain plus soutenable

La prise de conscience des enjeux liés à la pollution par l'opinion publique et les dirigeants chinois a contribué à modifier l'orientation des politiques menées en Chine depuis une dizaine d'années, notamment dans les domaines de l'énergie et de la protection de l'environnement.

Les documents nationaux (notamment le 13^{ème} Plan quinquennal) actent le principe d'une poursuite d'un processus d'urbanisation nourri par l'exode rural et le développement des infrastructures. L'accent, toutefois, est mis sur ces « maladies urbaines » que sont l'étalement urbain, la pollution de l'air, de l'eau et des sols et, plus généralement, sur des secteurs où les risques environnementaux et sanitaires constituent des menaces sérieuses pour la



Les principales conurbations en voie de constitution en Chine.

cohésion sociale et, de ce fait, d'importants risques politiques.

C'est dans ce cadre que le gouvernement chinois a mis en place plusieurs plans sectoriels et qu'il a adopté une série de mesures ayant pour priorités non seulement de réduire la pollution locale, mais aussi de contribuer à la lutte contre le changement climatique.

La priorité est d'assurer la bonne gestion de la poursuite du processus d'urbanisation nourri par l'exode rural. Les domaines d'action sont : des transports efficaces, la modernisation du tissu industriel par l'innovation, la promotion d'un usage plus économe des ressources (énergie, eaux, surfaces construites, etc.) et le renforcement d'une gestion intégrée de l'environnement (limitation des rejets et des déchets, contrôle des risques, renforcement des capacités de contrôle).

Quatre axes stratégiques ont été particulièrement mis en avant notamment dans le cadre du Plan national sur le changement climatique (2014-2020) et ont fait l'objet de directives nationales avec des objectifs chiffrés de résultat :

- Dans le secteur des transports urbains collectifs, l'objectif assigné est d'assurer au minimum 40 % des voyages par les transports publics dans les villes de plus de 5 millions d'habitants (un minimum qui est de 30 % pour les villes comptant plus de 1 million d'habitants).
- Pour lutter contre les inondations, une circulaire, publiée en janvier 2015, assure un soutien financier au développement de projets pilotes de « villes éponges » via un régime de subventions publiques devant permettre aux villes concernées de mettre en place un système efficace de la gestion de l'eau.
- **La pollution de l'air des villes chinoises est devenue un problème majeur, auquel l'opinion publique est désormais très sensible.** La norme OMS d'une concentration de 25 µg/m³ en particules fines est dépassée presque en permanence dans les plus grandes villes du pays. Le ministère chinois de la Protection de l'environnement a adopté en septembre 2013 un Plan national pour la qualité de l'air comportant notamment de nombreux objectifs chiffrés de réduction des concentrations de particules fines PM 2,5 (- 25 % à Pékin et à Tianjin, - 20 % à Shanghai et - 15 % à Canton et à Shenzhen en 2017, par rapport à 2012). L'évaluation par les gouvernements provinciaux de la qualité de l'air a été avalisée par la loi afin de rendre ces gouvernements directement responsables de leur politique de lutte contre la pollution de l'air.
- Enfin, la Chine a publié, en 2013, une **stratégie pour le développement de l'économie circulaire**, qui prévoit la mise en place de réglementations et de normes pour promouvoir l'économie circulaire et le développement technologique.

Les freins à un développement urbain qui deviendrait durable

Malgré l'importance des enjeux d'un développement urbain qui doit devenir durable, certaines difficultés structurelles rendent difficile la mise en œuvre des orientations nationales par les autorités locales :

- **La situation dégradée des finances publiques de nombreuses collectivités locales** peut avoir un impact sur le choix des projets réalisés. Pour améliorer la sélectivité des projets et répondre au manque de moyens de financement des collectivités locales, les autorités centrales chinoises veulent promouvoir le modèle financier des partenariats public-privé (PPP). Toutefois, l'expérience des entreprises chinoises en la matière reste pour l'instant très limitée. Mais une pression sur les prix résultant d'une concurrence exacerbée entre les acteurs, des réglementations parfois complexes ou obsolètes qui pèsent sur de nombreux secteurs (logistique, transport routier...), le besoin de rentabilité à court terme pour les investisseurs (y compris pour les collectivités) et les situations de monopole ou d'oligopole ont tendance à freiner ces développements.
- **La réforme de la propriété foncière** est un enjeu essentiel pour freiner l'étalement urbain. Pour l'instant, la propriété en Chine est divisée en deux grandes catégories : les territoires urbains qui appartiennent à l'État et les territoires ruraux, qui sont la propriété des collectivités. Dans la pratique, les municipalités peuvent facilement s'accaparer les terres des fermiers en leur versant des dédommagements très modiques, puis revendre celles-ci à des développeurs, qui en encaissent les profits. La part des recettes publiques issue des ventes de terres est assez fréquemment estimée entre 30 et 40 %.

La situation actuelle encourage donc fortement les municipalités à accroître les ventes de terres, et ce, parfois, sans considération pour les besoins de la population. Ainsi, apparaissent des zones résidentielles sans habitants. Les villes ont tendance à s'étendre et la densité de population urbaine à se réduire, entraînant une diminution de la superficie des terres agricoles.

Stabiliser le droit de propriété des ruraux (ce qui revient à durcir les conditions d'expropriation) pourrait accroître les coûts pour les collectivités et, de fait, réduire l'incitation à lancer des projets immobiliers peu efficaces, réduire l'étalement des villes et les risques de constitution de bulles immobilières.

- **La réforme du permis de résidence (hukou)** est une nécessité pour assurer l'équité sociale et le développement de la consommation. À la fin de 2013, le nombre de travailleurs migrants chinois était estimé à environ 270 millions. Le processus d'urbanisation devra s'accompagner de réformes sociales afin de réduire les différences entre les villes et les campagnes, en laissant toutefois aux autorités locales une certaine latitude pour en fixer les conditions.

Le nouveau plan d'urbanisation, qui se veut « centré sur l'humain », promeut une meilleure inclusion sociale des migrants au sein des villes et l'attribution massive de *hukou* urbains. Le plan prévoit de faire en sorte que, d'ici à 2020, 75 % des habitants urbains permanents aient leur *hukou* urbain (contre 67,1 % en 2012). Concrètement, 100 millions de travailleurs migrants chinois devraient recevoir un permis de résidence urbain d'ici à 2020. Les autres migrants devraient bénéficier d'un accès facilité aux services publics et sociaux de base. Toutefois, il existe de fortes

Photo © Pang Xinglei/XINHUA-REA



Le Premier ministre chinois, Li Keqiang, conversant avec des paysans à Chengdu, dans la province du Sichuan (26 avril 2016).

« Stabiliser le droit de propriété des ruraux (ce qui revient à durcir les conditions d'expropriation) pourrait accroître les coûts pour les collectivités et, de fait, réduire l'incitation à lancer des projets immobiliers peu efficaces, réduire l'étalement des villes et les risques de constitution de bulles immobilières. »

réticences chez les gouvernements locaux à attribuer des *hukous* urbains aux migrants, en particulier lorsque ceux-ci sont originaires d'autres provinces. Cette politique d'intégration des « immigrés de l'intérieur » sera progressive et n'ira pas sans risques. À court terme, le Conseil d'État devrait assouplir les règles régissant la résidence permanente dans la plupart des villes pour les diplômés universitaires, certains techniciens qualifiés et pour ceux qui reviennent en Chine après avoir reçu une éducation à l'étranger et lever pour partie les restrictions opposées aux travailleurs ruraux.

Enfin, l'objectif prioritaire de la réforme fiscale est d'assurer une source de revenus stable aux gouvernements locaux pour que ceux-ci ne dépendent plus excessivement des ventes foncières. Cette réforme, qui passe par l'instauration de taxes foncières, doit être conduite en cohérence avec la réforme de la propriété et celle de la collecte des impôts.

Conclusion

L'urbanisation de la Chine découle d'une décision volontariste des autorités, déjà largement en application avec l'objectif de se rapprocher du standard de vie des villes des pays développés. Mais les conséquences de cette politique volontariste désormais visibles en ma-

tière de dégradation de l'environnement sont porteuses de risques sérieux d'une rupture de l'harmonie homme/nature qui fonde la cohérence de la société chinoise et la légitimité des pouvoirs centraux. Sans remettre en cause cet objectif, les autorités s'appuient sur les dysfonctionnements visibles pour tenter simultanément d'accélérer les mutations technologiques et sociétales nécessaires à la promotion d'un nouveau développement urbain plus soutenable et de poursuivre leur projet d'un développement économique auto-centré moins dépendant des marchés extérieurs. Ces mutations s'appuient d'ores et déjà largement sur les ressources technologiques locales, mais elles nécessitent pour s'accélérer des partenariats accrus avec les savoir-faire des entreprises étrangères. La grande autonomie des autorités locales, dans un contexte de rigidité administrative encore très forte et d'une transparence démocratique encore largement perfectible, rend pourtant difficile les collaborations avec des partenaires étrangers. Pour autant, la demande de coopération reste très forte, en matière de technologie, bien sûr, mais également dans le domaine du management de la conception et de la gestion des villes. Une seconde période qui façonnera l'avenir des villes chinoises s'ouvre. Après un accroissement urbain supportant la transformation de la Chine en atelier du monde, les nouveaux projets urbains devront permettre à celle-ci de devenir, demain, le laboratoire du monde.