

# L'évolution des villes fantômes chinoises

L'occasion d'un changement de paradigme? Le cas de Changzhou

LI MINGYE

**RÉSUMÉ :** Le phénomène des villes fantômes est apparu en Chine à la fin des années 2000. Il concerne non seulement des villes-champignons telles qu'Ordos, mais également des villes de troisième et quatrième rang « ordinaires » comme Changzhou. Nous fondant sur un cadre conceptuel envisageant la Chine comme une machine à croissance alimentée par le foncier et sous gouvernance entrepreneuriale, nous dressons un bilan actualisé du phénomène des villes fantômes en Chine à travers une étude empirique approfondie d'une ville de troisième rang, Changzhou. L'objectif de cet article est d'élargir nos connaissances quant à la question de comprendre comment l'accumulation excessive de biens immobiliers a fini par dominer le paysage de ce type de villes dans le contexte d'un ralentissement de l'économie chinoise. L'auteur démontre que la sur-construction est due au dysfonctionnement du modèle d'expansion urbaine classique sous la gouvernance entrepreneuriale. Dans le cas de Changzhou, le gouvernement local a poursuivi ses « ventes » massives de terrains résidentiels et commerciaux alors que la demande réelle de logement déclinait à cause de ralentissements de l'industrie manufacturière locale et de la croissance démographique. En réponse à la « Nouvelle normalité »<sup>(1)</sup> promue par le gouvernement central, le gouvernement de Changzhou a réorienté ses politiques foncières et de logement. Néanmoins, des réformes plus profondes sont nécessaires pour transformer le paradigme de l'urbanisme orienté vers la croissance.

**MOTS-CLÉS :** ville fantôme, expansion urbaine, immobilier, machine à croissance, gouvernance entrepreneuriale, Changzhou, Chine.

## Introduction

Depuis la fin des années 2000, le phénomène des villes fantômes en Chine a été largement relayé par les médias internationaux. Il a aussi attiré l'attention de la communauté scientifique. La plupart de ces contributions se sont concentrées sur des cas extrêmes, comme la municipalité de la ville-champignon riche en ressources d'Ordos<sup>(2)</sup>, ou le méga-projet urbain gouvernemental, Zhengdong New District<sup>(3)</sup>, ou encore Nouveau Beichuan, un canton réaménagé à la suite d'un tremblement de terre<sup>(4)</sup>. Ces comptes-rendus se concentrant sur des cas extrêmes ne peuvent néanmoins donner une représentation juste du phénomène de manière générale<sup>(5)</sup>. En réalité, depuis 2010, un nombre croissant de villes « ordinaires » sont apparues sur la liste des villes fantômes. En 2014, 50 villes chinoises ont été étiquetées villes fantômes par le *China Urban Construction Statistical Yearbook*, y compris 42 villes ayant rang de préfecture et 8 villes ayant rang de canton<sup>(6)</sup>. Parmi celles-ci, une seulement peut être considérée comme une ville de second rang, tandis que les autres sont des villes de troisième et quatrième, ou même de cinquième et sixième rang<sup>(7)</sup>.

Malgré les comptes-rendus précédemment cités, des difficultés méthodologiques persistent pour évaluer l'étendue du phénomène des villes fantômes, en particulier l'absence d'une définition standard du terme lui-même. Shepard Wade a listé plusieurs définitions de villes fantômes dans son ouvrage<sup>(8)</sup>. Une chose est claire : il est nécessaire de redéfinir la ville fantôme, considérée à l'origine comme « un lieu mort » ou « une cité abandonnée ». Un trait commun des villes fantômes chinoises est le fort taux de non-occupation des zones résidentielles. Néanmoins, le gou-

vernement chinois n'a publié aucune donnée sur les taux de non-occupation des logements. Une autre définition est fondée sur la densité de population des zones urbaines construites. Par exemple, la densité de population des zones urbaines construites des 50 villes fantômes identifiées en 2014 était entre 700 et 5 400 habitants par km<sup>2</sup>, bien moins que les 10 000 habitants par km<sup>2</sup> requis par le Plan national d'urbanisation

1. En 2014, Xi Jinping a annoncé que la Chine faisait son entrée dans l'ère de la « Nouvelle normalité ». Le terme indique que le gouvernement chinois s'attend à une croissance économique modérée mais plus équilibrée à l'inverse de la croissance à vitesse accélérée des trois dernières décennies. Source : Wang Jinwen, « The 'New' and 'Normal' in the discourse of Xi Jinping about 'New Normal' », <http://www.chinanews.com/gn/2014/08-10/6477530.shtml> (consulté le 6 décembre 2016).
2. Woodworth Max D., « Ordos Municipality: A market-era resource boomtown », *Cities*, vol. 43, 2015, p. 115-132; Yu Hong, « China's 'Ghost Cities' », *East Asian Policy*, vol. 6, n° 2, 2014, p. 33-42.
3. Charlie Q. L. Xue, Wang Ying et Luther Tsai, « Building new towns in China – A case study of Zhengdong New District », *Cities*, vol. 30, 2013, p. 223-232.
4. Christian Sorace et William Hurst, « China's phantom urbanisation and the pathology of ghost cities », *Journal of Contemporary Asia*, vol. 46, n° 2, 2016, p. 304-322.
5. Wade Shepard, *Ghost Cities of China*, Londres, Zed Books, 2015.
6. Jie Mian, « The list of 50 Chinese ghost cities in 2015 », <http://finance.sina.com.cn/china/20151117/223123790511.shtml> (consulté le 9 mars 2016).
7. Il n'existe pas de définition officielle des villes de premier, second, troisième, quatrième, cinquième et sixième rang en Chine. Les villes de premier rang du pays font en général référence à Pékin, Shanghai, Canton et Shenzhen. Les villes de second rang comprennent les principales capitales de chaque province ou d'importantes grandes villes comme Tianjin, Nankin, Chengdu, Wuhan, Hangzhou et Chongqing. Les villes de troisième et de quatrième rang sont en général des villes de taille moyenne ayant rang de préfecture dans les provinces. Les villes de cinquième et de sixième rang sont généralement de petites villes ayant rang de préfecture ou des villes ayant rang de canton.
8. Wade Shepard, *Ghost Cities of China*, op. cit.

d'un nouveau type<sup>(9)</sup>. Une méthode alternative a également été utilisée pour mesurer les villes fantômes en recourant au *big data*<sup>(10)</sup>. Dans cette étude, la question principale concerne la constitution du phénomène de villes fantômes dans une ville de troisième rang en suivant l'évolution du contexte macroéconomique. C'est pourquoi nous avons opté pour des indicateurs tels que le stock de logements et l'offre de terrain pour évaluer le processus de formation d'une ville fantôme, ainsi que pour des indicateurs tels que la densité de population et l'usage des terres pour examiner le phénomène à l'échelle de la ville.

L'excès d'offre de logements dans une partie des villes chinoises a attiré l'attention du gouvernement central. Le 10 novembre 2015, à la 11<sup>e</sup> réunion du groupe du Comité central du PCC chargé des finances et de l'économie, le président Xi Jinping a souligné que la Chine devait renforcer la qualité et l'efficacité du système de l'offre à l'ère de la « Nouvelle normalité »<sup>(11)</sup>. L'une des tâches clés de cette réforme est de promouvoir l'absorption de la capacité de production excessive. En ce qui concerne le secteur de l'immobilier, « réduire le stock » (*qukucun*) est considéré comme une mesure cruciale pour atteindre cet objectif. Dans le même temps, le Plan national d'urbanisation d'un nouveau type (2014-2020) propose une forme urbaine plus compacte en limitant la surface de développement urbain par habitant à 100 km<sup>2</sup><sup>(12)</sup>. Ces politiques nationales nécessitent la bonne volonté du gouvernement central pour transformer un modèle d'urbanisation centré sur la croissance en un modèle axé sur la personne. Il est donc nécessaire de prendre en compte les transformations de l'environnement macroéconomique et leur impact sur les politiques foncières et de logement au niveau local.

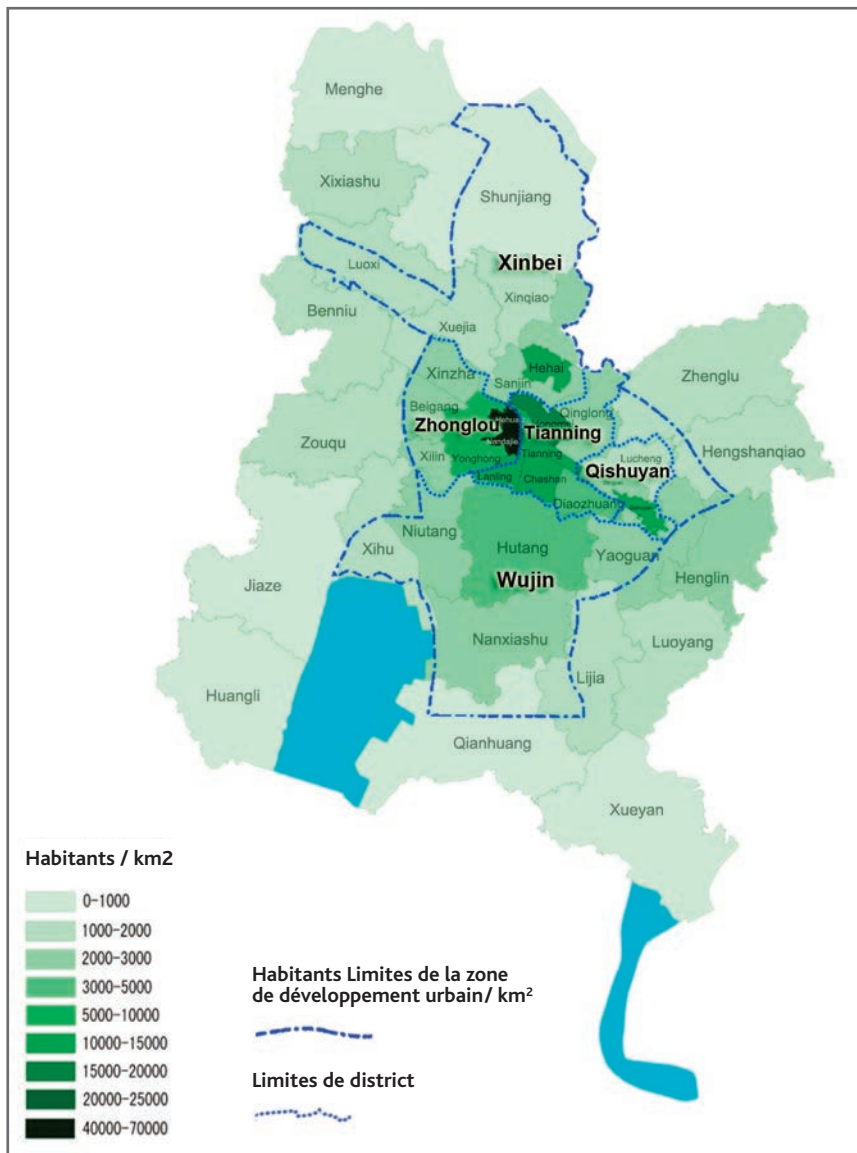
Changzhou est une ville de troisième rang<sup>(13)</sup> située au cœur du delta du fleuve Yangzi. Elle a été l'une des premières villes fantômes signalée par la chaîne officielle chinoise CCTV en janvier 2013<sup>(14)</sup>. Changzhou a été étiquetée ville fantôme à cause de l'abondance de projets résidentiels inoccupés, en particulier dans ses nouveaux districts. Bien que le gouvernement local assurait que le marché de l'immobilier de Changzhou était prospère et que le taux de non-occupation dans les zones résidentielles ne dépassait pas 20 %<sup>(15)</sup>, des statistiques ont montré que l'excès d'offre de logement de marché<sup>(16)</sup> n'était pas une illusion. Le stock de logement de marché de la ville s'est accru de 4,36 millions de m<sup>2</sup> en 2006 à 10,12 millions de m<sup>2</sup> en 2013, ce qui représente une hausse de 132 % en huit ans. En 2014, le temps de rotation pour déstocker l'inventaire des logements de marché (*shangpinzhufang qukucun zhouqi*)<sup>(17)</sup> a atteint le record de 18 mois, une durée bien plus élevée que le délai raisonnable de 6 à 12 mois<sup>(18)</sup>. Néanmoins, il serait exagéré de penser que la ville entière est une ville fantôme puisque le phénomène est concentré dans les nouveaux districts. En 2014, la densité de population permanente du district de Wujin s'élevait à 5 390 habitants par km<sup>2</sup>, un nombre bien plus bas que dans les districts de la ville elle-même, qui avaient une densité de population de plus de 10 000 habitants par km<sup>2</sup> (figure 1). Cet article examine donc le cas de Changzhou en se concentrant sur l'un de ses nouveaux districts, Wujin, dans lequel le problème de la surconstruction est plus grave que dans la ville à proprement parler.

Nous fondant sur un cadre conceptuel envisageant la Chine comme une machine à croissance alimentée par le foncier et sous une gouvernance entrepreneuriale, cet article vise à répondre aux questions suivantes à travers une étude empirique approfondie : quel est le processus conduisant à la formation d'une « ville fantôme » dans le cas d'une commune ordinaire de troisième rang comme Changzhou ? Quelle est la cause expliquant la surconstruction dans une telle ville dans un contexte de ralentissement de l'industrie et de la croissance démographique ? Les transformations des

politiques foncières et de logement à Changzhou sont-elles un signe d'un changement de paradigme dans l'urbanisation chinoise à l'ère de la « Nouvelle normalité » ? Pour répondre à ces questions, nous commençons la discussion sur la machine à croissance alimentée par le foncier et la forme urbaine modelée par ce mécanisme. Ceci fait écho à l'opinion de chercheurs qui attribuent le phénomène de ville fantôme à la nature spéculative de l'urbanisation chinoise, centrée sur le foncier et sous l'influence du développementalisme<sup>(19)</sup>. Néanmoins, notre étude diffère de la littérature existante dans les aspects suivants : d'abord, au lieu de se concentrer sur des formes extrêmes de développement urbain, nous mettons à jour le phénomène des villes fantômes en Chine continentale en observant une ville ordinaire de troisième rang, Changzhou, dans laquelle les inoccupations sont principalement liées à des programmes résidentiels, ce qui n'est pas le cas des projets « de façade » (*mianzi gongcheng*) bâtis pour des raisons esthétiques (et qui comprennent des constructions monumentales tels que des musées, des bibliothèques, des théâtres, des places, etc.). Ceci remet en question le concept de « l'urbanisation fantôme » fondée sur l'expérience d'Ordos ou de Nouveau Beichuan qui possédaient une dimension par trop esthétique<sup>(20)</sup>. Ensuite, nous situons le phénomène dans le contexte des changements macroéconomiques et examinons les dynamiques du marché foncier et de l'immobilier à Changzhou sur la décennie passée. Étant donné les efforts de Changzhou pour réduire le stock de logement à l'ère de la « Nouvelle normalité », nous évaluons également les effets des mesures associées et discutons la possibilité d'un changement de paradigme d'une urbanisation orientée vers la croissance à une urbanisation orientée vers l'humain<sup>(21)</sup>. Enfin, nous soulignons l'hétérogénéité du phénomène des villes fantômes au sein du territoire de Changzhou en nous concentrant sur son

9. « National Plan of New Urbanization (2014-2020) », <http://politics.people.com.cn/n/2014/0317/c1001-24649809.html> (consulté le 28 décembre 2016).
10. Chi Guanghua, Zhengwei Wu, Yu Liu et Haishan Wu, « Ghost cities analysis based on positioning data in China », *arXiv*, 1510.08505 [cs.SI], 2015.
11. Yuan Can, « China's economy focuses more on reform of the supply front », <http://en.people.cn/n/2015/1209/c90000-8988260.html> (consulté le 13 mars 2016).
12. Ce standard d'usage des terrains pour le développement urbain est plus strict que celui prévu par le « Code de classification de l'usage des terrains urbains et des standards de planification pour les terrains de développement (GB50137-2011) » promulgué en 2012. Ce dernier prévoit une surface maximale de terrains pour le développement urbain par habitant de 105 m<sup>2</sup> dans une ville récemment construite, 115 m<sup>2</sup> dans une capitale et 150 m<sup>2</sup> dans certaines villes des régions frontalières, montagneuses, riches en ressources et les zones touristiques. Voir « Code for classification of urban land use and planning standards for development land (GB50137-2011) ».
13. Changzhou a été décrite comme une ville de troisième rang dans la classification publiée par le site officiel China.com : Cheng Xue, « List of Chinese first-rang, second-rang et third-rang cities in 2015 », <http://henan.china.com.cn/finance/2015/0624/519547.shtml> (consulté le 29 décembre 2016).
14. CCTV, « Changzhou considered as another Ghost city, developers and investors gambling on housing price », [http://house.ifeng.com/detail/2013\\_01\\_14/31165666\\_0.shtml](http://house.ifeng.com/detail/2013_01_14/31165666_0.shtml), (consulté le 17 mars 2016).
15. Ma Ben, « Changzhou was reported as ghost city by CCTV due to its high level of housing stock », [http://news.xinhuanet.com/house/2013-01/15/c\\_124231924.htm](http://news.xinhuanet.com/house/2013-01/15/c_124231924.htm), (consulté le 9 mars 2016).
16. Le terme « logement de marché » fait référence en Chine à la nature marchande et privée du logement, à la différence de l'immobilier public fourni par l'État (NDT).
17. Le temps de rotation pour déstocker l'inventaire des logements de marché est un indicateur dérivé de l'industrie et communément employé en Chine pour mesurer l'état du marché de l'immobilier.
18. BHSREMC, 2015 *nian Changzhoushi fangdichan shichang yunxing qingkuang baogao* (Rapport annuel du marché de l'immobilier dans la ville de Changzhou (2015)), document interne (en chinois).
19. Yu Hong, « China's 'Ghost Cities' », *art. cit.*, p. 33-42 ; Shin Hyun Bang, « Contesting speculative urbanisation and strategising discontents », *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*. vol. 18, n° 4-5, 2014, p. 509-516.
20. Christian Sorace et William Hurst, « China's phantom urbanisation and the pathology of ghost cities », *art. cit.*, p. 304-322.
21. « Prime Minister Li Keqiang has promoted a new-type of 'people-oriented urbanization' », <http://finance.qq.com/a/20130319/001198.htm> (consulté le 29 décembre 2016).

**Figure 1 – La densité de population permanente dans différentes subdivisions de la ville de Changzhou en 2014**



Source : adapté et traduit par l'auteur à partir de CCPDI (2015).

nouveau district, Wujin. Comparé à la ville à proprement parler, ce nouveau district a été davantage sujet à la sur-construction à cause d'un système de contrôle des terrains moins strict et d'une plus grande dépendance à la finance immobilière.

Cette étude utilise des données fournies par le Bureau de la sécurité du logement et de la gestion immobilière de Changzhou (*Bureau of Housing Security and Real Estate Management of Changzhou*, BHSREMC), l'Institut de planification et de design urbain de Changzhou (*Changzhou City Planning and Design Institute*, CCPDI) et du Bureau municipal des statistiques de Changzhou (*Municipal Bureau of Statistics of Changzhou*, MBSC). De plus, des entretiens semi-structurés avec des officiels et des planificateurs urbains du BHSREMC et du CCPDI, ainsi que des observations de terrain menées par l'auteur ont été utilisées dans cette étude. Le reste de l'article procède de la manière suivante : tout d'abord, nous construisons un cadre conceptuel de modèle d'expansion urbaine pour les villes de troisième et quatrième rang fondée sur la machine à croissance chinoise alimentée par le foncier.

Dans une seconde section, nous examinons le cas de Changzhou pour illustrer le procédé de formation de ville fantôme sous la gouvernance entrepreneuriale, avec un accent particulier mis sur le nouveau district de Wujin. Enfin, nous examinons les transformations dans les politiques de logement dans le nouveau contexte et discutons de la possibilité d'un changement de paradigme dans l'urbanisation chinoise.

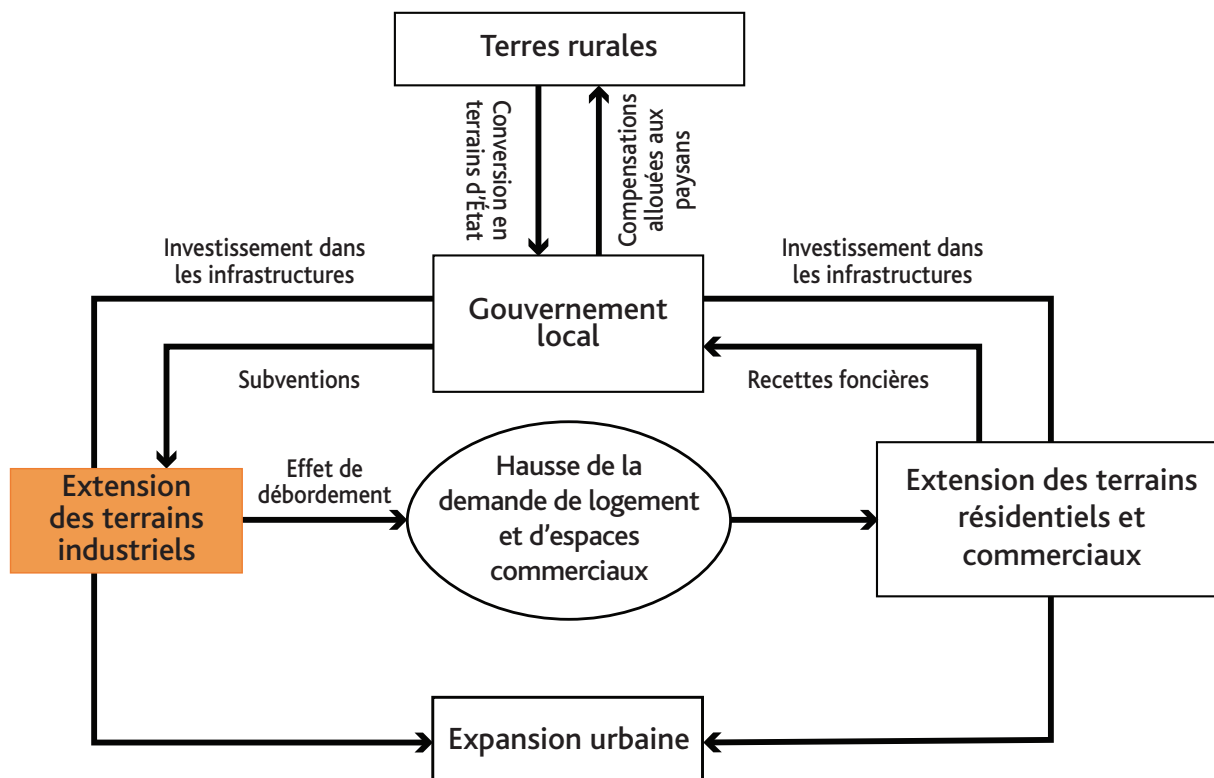
### **La machine à croissance chinoise alimentée par le foncier et fondée sur l'entrepreneurialisme urbain**

Le concept d'entrepreneurialisme urbain fondé sur l'expérience occidentale<sup>(22)</sup> a été largement utilisé pour décrire la gouvernance chinoise urbaine orientée vers la croissance<sup>(23)</sup>. Wu Fulong a en particulier expliqué le dispositif institutionnel qui a transformé la ville en une machine à croissance<sup>(24)</sup>. Tout d'abord, le système d'évaluation officiel met en valeur les performances économiques locales et conduit les officiels à rechercher une croissance du PIB. Les officiels locaux deviennent ainsi des PDG virtuels de « sociétés de développement urbain » cherchant à accroître la compétitivité de la ville<sup>(25)</sup>. En second lieu, la pression sur les finances publiques conduit les gouvernements locaux à initier des méga-projets de développement urbain pour faire entrer des taxes foncières. Depuis les réformes fiscales de 1994, les gouvernements locaux ont été autorisés à garder les impôts prélevés sur les transactions foncières pour équilibrer les dépenses publiques en cours. Dans le même temps, la décentralisation économique a permis au gouvernement central de déléguer les services sociaux et publics aux gouvernements locaux. En conséquence, le financement des infrastructures et équipements urbains a dépendu largement de ce revenu fiscal, qui compte pour une part substantielle

des recettes totales des gouvernements municipaux<sup>(26)</sup>. Cet arrangement institutionnel a transformé la ville chinoise en une machine à croissance alimentée par le foncier.

- Susan Fainstein, *The city builders*, Oxford, Blackwell Publishers, 1994 ; David Harvey, « From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in the urban governance in late capitalism. » *Geografiska Annaler*, vol. 71, n° B, 1989, p. 3-18.
- Wu Fulong, « Re-orientation of the city plan: Strategic planning and design competition in China. » *Geoforum*, vol. 38, 2007, p. 379-392.
- Wu Fulong, *Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China*, Londres et New York, Routledge, 2015, p. 50-72.
- Shuih-Shen Chien, « The isomorphism of local development policy: A case study of the formation and transformation of national development zones in post-Mao Jiangsu, China », *Urban Studies*, vol. 45, n° 2, 2008, p. 273-294.
- Tao Ran, Su Fubing, Liu Mingxing et Cao Guangzhong, « Land Leasing and Local Public Finance in China's Regional Development: Evidence from Prefecture-level Cities », *Urban Studies*, vol. 47, n° 10, 2010, p. 2217-2236 ; George Lin et Yi Fangxin « Urbanization of capital or capitalization on urban land? Land development and local public finance in urbanizing China », *Urban Geography*, vol. 32, n° 1, 2011, p. 50-79.

Figure 2 – Le modèle classique d’expansion urbaine sous la gouvernance entrepreneuriale en Chine



Source : compilé par l’auteur à partir de Zhang Jingxiang, Zhao Dan et Chen Hao, « Zengzhang zhuyi de zhongji yu zhongguo chengshiguihua de zhuanxing » (La fin de la suprématie de la croissance et la transformation de la planification urbaine en Chine), *City Planning Review*, vol. 37, n° 1, 2013, p. 45-55 ; Wu Fulong, *Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China*, Londres et New York, Routledge, 2015, p. 50-72.

### Le modèle classique d’expansion urbaine sous la gouvernance entrepreneuriale en Chine

La machine à croissance alimentée par le foncier a façonné le modèle spatial urbain des villes chinoises. Dans le contexte de la mondialisation, la Chine a accéléré son industrialisation en se fondant sur une économie orientée vers l’exportation. Dans ce schéma, le gouvernement local est enthousiaste à l’idée de créer des zones industrielles pour attirer des activités manufacturières et ainsi stimuler l’économie locale. Du fait d’une forte concurrence entre les villes, la pratique courante des gouvernements locaux est de louer des terrains industriels à des investisseurs à un prix réduit et subventionné<sup>(27)</sup>. L’objectif est d’utiliser le développement industriel pour stimuler l’ensemble de l’économie locale et d’utiliser l’effet « de débordement » pour accroître la demande d’espaces résidentiels et commerciaux ainsi que pour stimuler la vente au détail<sup>(28)</sup>. Contrairement aux terrains industriels bon marché, les terrains résidentiels et commerciaux sont loués par les gouvernements locaux aux promoteurs immobiliers à un prix de marché supérieur. Etant le seul à pouvoir convertir des terres agricoles en terrain d’État pour le développement urbain, le gouvernement local paye en général une très faible compensation à ses utilisateurs existants, tels que les paysans<sup>(29)</sup>. L’écart de prix constitue ainsi la principale ressource du gouvernement local, qui est utilisée pour financer les infrastructures urbaines et les services publics. Dans ce modèle d’expansion urbaine classique, le développement industriel est considéré comme une force motrice pour l’économie locale, qui est supposée attirer à la fois des activités et de la population. En théorie, les terrains résidentiels et commerciaux augmentent en fonction de la croissance de la demande de lo-

gement et contribuent à l’expansion urbaine en tandem avec l’expansion de terrains industriels (figure 2).

### Le modèle d’expansion urbaine sous la gouvernance entrepreneuriale dans les villes chinoises de troisième et quatrième rang

Le phénomène de ville fantôme dans la plupart des villes de troisième et de quatrième rang est lié à l’expansion rapide des terrains résidentiels et commerciaux conjuguée à la faible demande de logement. Le ralentissement économique de la Chine depuis 2010 a eu un impact sur l’économie locale dans beaucoup de villes de troisième et de quatrième rang. Tandis que le gouvernement chinois tente de passer d’une économie orientée vers l’exportation à une économie tournée vers la demande domestique, la majorité de ces villes qui reposent sur une industrie orientée vers l’exportation font face à des difficultés en vue de restructurer leur économie. En conséquence, la croissance de la population urbaine a ralenti à cause du ralentissement du secteur manufacturier. Dans le même temps, la demande de logement existante n’est pas forte. D’un côté, la propriété immobilière dans ces villes est bien plus élevée que dans les villes de premier et de second rang. D’un autre côté, la demande spéculative dans ces villes est bien moindre que dans les villes de premier et second rang à cause de prix du loge-

27. Zhang Jingxiang, Zhao Dan et Chen Hao, « Zengzhang zhuyi de zhongji yu zhongguo chengshiguihua de zhuanxing » (La fin de la suprématie de la croissance et la transformation de la planification urbaine en Chine), *City Planning Review*, vol. 37, n° 1, 2013, p. 45-55.

28. Wu Fulong, *Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China*, op. cit., p. 50-72.

29. *Ibid.*

ment relativement modérés et d'une faible attractivité. De plus, les ouvriers migrants venus de la campagne, bien que souffrant fréquemment de mauvaises conditions de vie<sup>(30)</sup>, ont peu d'opportunités de posséder un logement dans les villes de destination à cause de leurs conditions économiques modestes et du fait de barrières institutionnelles<sup>(31)</sup>. En conséquence, la demande de logement réelle dans les villes de troisième et de quatrième rang a été faible.

Néanmoins, les gouvernements locaux dans les villes de troisième et de quatrième rang ont cherché à augmenter la surface des terrains résidentiels et commerciaux durant la décennie passée. En tant que fournisseurs monopolistiques sur le marché foncier principal, les gouvernements locaux contrôlent le quota de terrains résidentiels et commerciaux et viabilisés, davantage en fonction des besoins économiques plutôt qu'en fonction de la demande réelle de logement. Ceci est dû à plusieurs facteurs imbriqués.

Tout d'abord, comme dans la plupart des villes chinoises, l'expansion urbaine et le développement de l'immobilier ont servi à promouvoir l'économie locale dans les villes de troisième et de quatrième rang. L'urbanisation a donné un coup de fouet au développement industriel chinois et à sa croissance économique durant les trois dernières décennies. Depuis la réforme du logement en 1998, le processus d'urbanisation a été accéléré par un secteur immobilier en plein essor, qui a été identifié comme « l'industrie phare de l'économie nationale »<sup>(32)</sup>. La contribution de ce secteur au PIB national a crû de 4 % en 1997 à 15 % en 2015<sup>(33)</sup>. Malgré un déclin de courte durée entre 2008 et 2009, le marché rebondissait de nouveau après l'intervention du gouvernement central. Dans ces circonstances, les gouvernements locaux ont encouragé l'investissement dans l'immobilier en particulier dans les nouveaux districts et les villes nouvelles, afin de donner un coup de fouet au PIB local, le critère absolu du système d'évaluation officielle. Dans le même temps, l'expansion urbaine et le développement immobilier peuvent apporter des revenus fiscaux et fonciers conséquents aux gouvernements locaux, ce qui leur permet de financer les infrastructures urbaines et donc de contribuer aux changements physiques de la ville – un autre critère dans le système d'évaluation officielle.

En second lieu, dans les villes de troisième et de quatrième rang, tandis que le développement industriel s'est ralenti, l'économie locale est devenue davantage dépendante à la finance et au développement immobilier. Comparées aux villes de premier et de second rang, les villes de troisième et de quatrième rang ont davantage de difficultés à accomplir leur restructuration et leur mise à niveau économique, étant donné leur manque de professionnels qualifiés et de hautes technologies. Le développement immobilier constitue ainsi un moyen d'accumulation plus efficace pour les officiels locaux, qui s'intéressent davantage à la croissance économique de court terme et aux résultats visibles. En d'autres termes, les villes de troisième et de quatrième rang demeurent dans un processus d'association de deux circuits économiques avec d'une part un circuit de production principal à bas coût et à main d'œuvre intensive, complété par un second circuit d'investissement dans le développement immobilier<sup>(34)</sup>. Ce point fait écho aux conclusions de Lin et Zhang, à savoir que « l'importance des ventes de terrain comme moyen de générer des recettes décline quand le niveau de croissance économique urbaine s'améliore »<sup>(35)</sup>.

En troisième lieu, comparées aux villes de premier et de second rang, les villes de troisième et de quatrième rang appliquent en général une politique de contrôle du foncier moins stricte. Dans le cas des premières, afin de maximiser le revenu foncier, les gouvernements locaux n'ont autorisé qu'une quantité limitée de terrains urbains pour le logement et le développement

commercial, ce qui génère de hauts prix du foncier<sup>(36)</sup>, alors que dans le cas de ces dernières, le prix relativement bas du foncier a conduit les gouvernements locaux à adopter une stratégie opposée qui consiste à mettre à disposition une grande quantité de terrains résidentiels et commerciaux afin d'accroître le revenu foncier total.

Pour résumer, sous le système actuellement en place, l'expansion urbaine et le développement immobilier sont utilisés par les gouvernements locaux pour donner un coup de fouet à l'économie locale. Dans le contexte d'un ralentissement économique de la Chine, la dépendance au secteur immobilier dans les villes chinoises de troisième et de quatrième rang est plus importante que dans les villes de premier et de second rang. Le secteur immobilier résidentiel a remplacé l'industrie comme moteur de l'économie locale. En conséquence, dans ces villes, l'offre de terrains résidentiels et commerciaux augmente à un rythme supérieur à la croissance de la demande de logement. Ceci a finalement conduit à de la sur-construction et par la suite, au phénomène des villes fantômes.

## Changzhou : formation d'une ville fantôme sous gouvernance entrepreneuriale

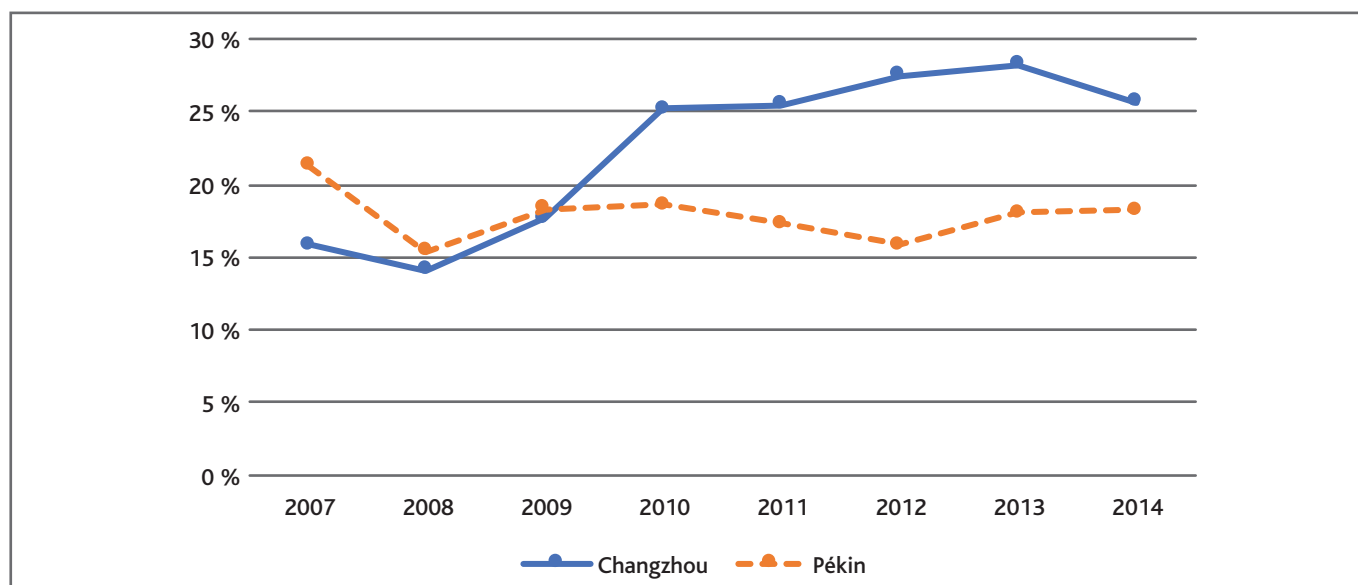
### Une ville de troisième rang engagée dans une féroce concurrence entre villes

Changzhou est une ville ayant rang de préfecture située au cœur du delta du Yangzi, à mi-chemin entre Nankin et Shanghai. En 2014, la population de la municipalité de Changzhou a atteint 4,69 millions de personnes, parmi lesquelles 3,38 millions vivaient au sein de la ville de Changzhou (*shiqu*)<sup>(37)</sup>. En 2014, la ville de Changzhou possédait une aire de développement urbain de 326,6 km<sup>2</sup>, représentant la ville elle-même qui couvre les districts de Tianning, Zhonglou et Qishuyan, ainsi qu'une partie de ses deux nouveaux districts, Xinbei au nord et Wujin au sud<sup>(38)</sup>.

Dans les années 1980, Changzhou a fait l'expérience d'une période de prospérité due à son industrialisation rapide. Comptant pour un tiers du PIB de la province du Jiangsu, Changzhou était une star parmi les villes de taille

30. Wang Yaping, « Living conditions of migrants in inland Chinese cities », *Journal of Comparative Asian Development*, vol. 2, n° 1, 2003, p. 47-69 ; John R. Logan et Susan S. Fainstein, (éds.), « Introduction: Urban China in comparative perspective », in *Urban China in transition*, Oxford, Blackwell, 2008, p. 1-23.
31. Lu Ping et Zhou Tao, « Housing for rural migrant workers: Consumption characteristics and supply policy », *Urban Policy and Research*, vol. 26, n° 3, 2008, p. 297-308.
32. Li Mingye, « De la planification à la bulle immobilière: Le logement en Chine », *Études Foncières*, n° 151, 2011, p. 27-33 ; Conseil des affaires de l'État, *Guowuyuan guanyu cujin fangdichan shichang chixu jiankang fazhan de tongzhi* (Note du Conseil des affaires de l'État concernant la promotion d'un développement continu et sain du marché de l'immobilier), 2003.
33. Natacha Aveline, « Centralité du foncier et dynamiques immobilières en Chine au prisme de l'État Développeur », article présenté au Colloque International Recherche et Régulation 2015, à Paris.
34. David Harvey, « The Urban Procesunder Capitalism: A Framework for Analysis », *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 2, 1978, p. 101-131 ; Hyun Bang Shin, « Contesting speculative urbanisation and strategising discontents », *art. cit.*, p. 509-516.
35. George C. S. Lin et Amy Y. Zhang, « Emerging spaces of neoliberal urbanism in China: Land modification, municipal finance and local economic growth in prefecture-level cities », *Urban Studies*, vol. 52, n° 15, 2015, p. 2774-2798.
36. Huang Youqin, « Low-income housing in Chinese cities: policies and practices », *The China Quarterly*, vol. 212, décembre 2012, p. 941-964.
37. En 2014, la municipalité de Changzhou comprenait la ville de Changzhou et deux municipalités ayant rang de canton. La ville de Changzhou était formée des districts de Tianning, Zhonglou, Qishuyan, Xinbei, et Wujin. Voir MBSC, *Yearbook of Changzhou Municipality (2006-2015)*, <http://www.cztjj.gov.cn/class/OEJQMFCO> (consulté le 23 janvier 2016).
38. Institut de planification et de design urbain de Changzhou, *Changzhou chengshi jianshe fazhan baogao*, (Rapport sur le développement de la construction dans la ville de Changzhou [2008-2015]), document interne (en chinois).

**Figure 3 – Le ratio des taxes liées au développement immobilier sur les ressources budgétaires locales à Changzhou et Pékin (2007-2014)**



Source : BHSREMC, 2015 ; China index academy <http://land.fang.com/zt/201512/pdcjrj.html>, consulté le 14 décembre 2016 ; *Statistical Yearbook of Beijing, 2008-2015*.

moyenne de l'époque<sup>(39)</sup>. Cependant, l'environnement extérieur se transforma rapidement. Dans les années 1990, un grand nombre d'entreprises locales étaient dépassées par les entreprises à investissements étrangers du Delta de la rivière des Perles et par l'économie privée florissante de la région de Wenzhou. Depuis, Changzhou est restée à la traîne.

Dans les années 1980, dans un contexte de concurrence féroce entre villes, le gouvernement de Changzhou souhaitait fortement améliorer la compétitivité économique de la ville et regagner une place de leader dans la province. Néanmoins, la ville a connu des difficultés pour changer sa position économique dans la région du fait d'une gouvernance fragmentée et d'une stratégie industrielle peu claire. En 2015, Changzhou était au sixième rang parmi les 13 villes ayant rang de préfecture dans la province du Jiangsu en termes de PIB<sup>(40)</sup>. Sous le système d'évaluation officielle en place qui privilégie les objectifs économiques, les officiels locaux de Changzhou n'ont pas eu d'autre choix que de stimuler la croissance à tout prix.

### Le secteur immobilier comme pilier de l'économie locale

Face à un secteur industriel en plein ralentissement, le secteur immobilier de la ville de Changzhou est devenu un pilier de l'économie locale depuis la seconde moitié des années 2000. De 2006 à 2015, l'investissement total dans ce secteur a atteint les 451,0 milliards de  *yuan* avec un investissement annuel de 45 milliards représentant 20 % de l'investissement d'actifs fixes dans la ville de Changzhou<sup>(41)</sup>. Entre 2006 et 2008, l'investissement immobilier a augmenté à un taux de croissance annuel de 34 %. Cette tendance de forte croissance a été interrompue par la crise économique mondiale. Par la suite, en réponse à la politique nationale, le gouvernement local a pris des mesures pour « sauver le marché », comme par exemple diminuer les versements obligatoires pour les prêts immobiliers, ce qui a conduit à une nouvelle période de croissance rapide entre 2009 et 2013. En 2013, l'investissement atteignait un record de 69,9 milliards de  *yuan*. La même année, CCTV annonçait que Changzhou était une ville fantôme. Depuis, le gouver-

nement local a redirigé ses politiques foncières et de logement, ce qui a conduit à un déclin de l'investissement dans les années suivantes.

La dépendance de l'économie locale au secteur immobilier s'est traduite de deux manières. Tout d'abord, de 2006 à 2015, le revenu total tiré des transactions de location de terrains revenait à 102,1 milliards de  *yuan*<sup>(42)</sup>. Le ratio des revenus fonciers sur les ressources budgétaires locales passa de 39 % en 2006 à 90 % en 2010. Par contraste, le ratio moyen dans les villes chinoises ayant rang de préfecture était de 53 %, et de 42 % dans les villes des régions orientales en 2008<sup>(43)</sup>. Le revenu foncier de Changzhou a contribué de manière significative au développement des infrastructures urbaines de la ville à cette période, ce qui a à son tour augmenté sa dépendance à la finance immobilière.

En second lieu, le ratio des recettes fiscales liées au développement immobilier<sup>(44)</sup> sur les ressources budgétaires locales a augmenté de manière régulière durant la dernière décennie. En 2013, ces recettes ont atteint 11,5 milliards, ce qui représente 28 % des ressources budgétaires locales de Changzhou (voir le tableau en annexe). Selon un officiel de BHSREMC, le secteur immobilier était le seul à contribuer à plus de 10 milliards de  *yuan* aux ressources locales de la ville<sup>(45)</sup>. En revanche, dans les villes de premier

39. Documentaire « Industry of Changzhou during thirty years of reform and opening-up », [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_4b598a810100er2b.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_4b598a810100er2b.html) (consulté le 6 mai 2016).

40. Le PIB local de la municipalité de Changzhou a été classé sixième de la province du Jiangsu, derrière Suzhou, Nankin, Wuxi, Nantong, et Xuzhou en 2015.

41. BHSREMC, *2015 nian Changzhoushi fangdichan shichang yunxing qingkuang baogao*, (Rapport annuel sur le marché de l'immobilier dans la ville de Changzhou (2015)), document interne (en chinois)

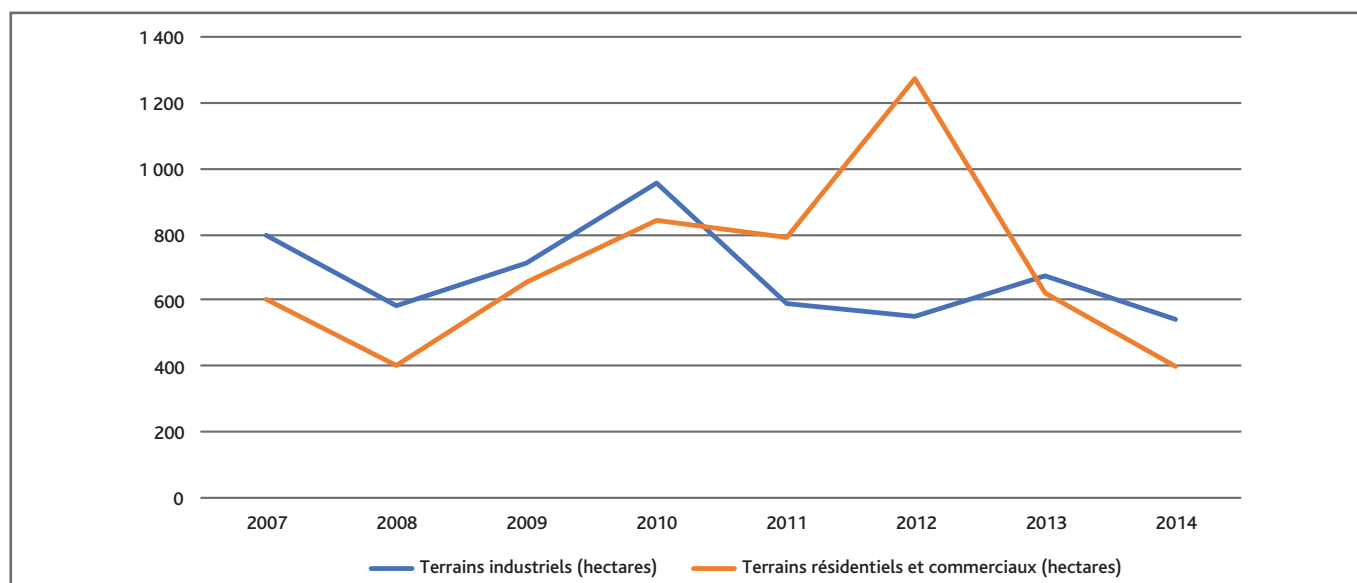
42. *Ibid.*

43. George C. S. Lin et Amy Y. Zhang, « Emerging spaces of neoliberal urbanism in China: Land commodification, municipal finance and local economic growth in prefecture-level cities », *Urban Studies*, vol. 52, n° 15, 2015, p. 2774-2798.

44. Ici, « recette fiscale liée au développement immobilier » fait référence aux taxes variées liées aux transactions immobilières, auxquelles viennent s'ajouter la taxe professionnelle, la taxe sur le revenu des entreprises, la taxe sur le revenu individuel, la taxe incrémentielle sur la valeur des terrains, la taxe sur la propriété de logement résidentiel, etc. La recette prélevée sur les transactions de location de terrains, qui fait partie d'un revenu extrabudgétaire pour les gouvernements locaux, n'est pas incluse.

45. Entretien avec un officiel du BHSREMC, 2 septembre 2015.

**Figure 4 – Évolution annuelle des surfaces de terrain louées et affectées à une fonction industrielle ou résidentielle et commerciale à Changzhou (2007-2014)**



Source : compilé par l'auteur à partir de CCPDI, 2015.

et second rang, la variété des taxes et leur assiette plus large a rendu la dépendance au secteur immobilier moins significative. Par exemple, le ratio des taxes liées au développement immobilier sur les ressources budgétaires locales à Pékin est resté en dessous de 20 % de 2008 à 2014<sup>(46)</sup> (figure 3).

### **Une expansion rapide des terrains résidentiels et commerciaux déconnectée de la demande réelle**

Comme dans beaucoup de villes de troisième et quatrième rang, la planification a servi d'instrument pour promouvoir le développement local sous gouvernance entrepreneuriale. À la suite du Grand plan de Changzhou (1996-2010), qui proposait de « contrôler l'est et l'ouest, développer le nord et le sud », deux nouveaux districts, Xinbei et Wujin, ont donc été créés au nord et au sud de la ville intra muros. Les deux nouveaux districts planifiés comme pôles de croissance pour la ville sont devenus des directions majeures d'expansion urbaine. Cette structure spatiale, nommée « un centre plus deux ailes » a par la suite été consolidée dans le Grand Plan de Changzhou (2011-2020). Sous cette approche expansionniste, la zone de développement urbaine (*chengshi jianshe yongdi*) de Changzhou est passée de 261,38 km<sup>2</sup> en 2008 à 326,57 km<sup>2</sup> en 2014, ce qui représente une augmentation de 25 % en 6 ans.

Cette expansion urbaine dans un laps de temps très court a été rendue possible à travers la conversion par le gouvernement local d'une grande quantité de terrains ruraux collectifs à des terrains urbains d'État. Par la suite, en tant que fournisseur monopolistique dans le principal marché foncier, le gouvernement local a loué ou affecté des terrains viabilisés à des promoteurs immobiliers. Comme le montre la figure 4, durant la période 2008-2012, la superficie de terrains loués ou affectés à un usage résidentiel ou commercial a plus que triplé pour atteindre 1 273 hectares en 2012. Concernant l'offre de terrains industriels, bien qu'une courte hausse ait été visible après la crise mondiale de 2008, celle-ci a commencé à décliner en 2011. Comme on peut le voir, depuis 2010, l'évolution de l'offre de terrains résidentiels et commerciaux s'est déconnectée de celle des terrains industriels (figure 4).

Néanmoins, l'offre de terrains industriels a été largement liée au taux de croissance du secteur industriel et de la population permanente de la ville de Changzhou. Dans un contexte de ralentissement économique en Chine, la croissance du secteur industriel à Changzhou a décliné. De la même manière, la croissance de l'offre de terrains industriels a diminué, ainsi que la croissance de la population urbaine (voir le tableau en annexe). Étant donné le taux élevé de propriétaires de logement parmi la population urbaine existante de Changzhou<sup>(47)</sup>, la demande de logement réelle a donc, dans ce contexte, été saturée.

L'excès d'offre de terrains résidentiels et commerciaux a conduit à une sur-construction dans le secteur du logement et le secteur commercial. Comparés à des villes de premier et de second rang, les prix du foncier sont restés modérés à Changzhou, ce qui a attiré des promoteurs immobiliers de petite ou de moyenne taille. La plupart d'entre eux sont originaires de la localité et ont noué une relation très proche avec le gouvernement local. Par exemple, Xincheng Dichan est un promoteur immobilier résidentiel fondé à Changzhou en 1993. Avec 21 projets résidentiels en vente à Changzhou, cette entreprise a été classée première en termes de valeur des ventes en 2014. Afin d'optimiser les profits, la plupart des développeurs résidentiels ont choisi de construire des immeubles de grande hauteur.

Un autre facteur expliquant la frénésie de constructions à Changzhou est l'achèvement du projet de chemin de fer à grande vitesse Nanjing-Shanghai, qui s'arrête à Changzhou. Le raccourcissement du temps de trajet entre Shanghai et Nankin depuis Changzhou a engendré une spéculation sur les propriétés immobilières récentes. La gare de chemin de fer à grande vitesse a ainsi été délibérément construite dans le nouveau district de Xinbei afin de promouvoir son développement urbain. Néanmoins, comparée à d'autres villes situées à proximité d'une grande ville, Changzhou, qui se trouve elle-même

46. China index academy, « Land transfer fee of Beijing reached 200 billion yuan in 2015 », <http://land.fang.com/zt/201512/pdcjr.html> (consulté le 14 décembre 2016) ; *Statistical Yearbook of Beijing*, 2008-2015.

47. La proportion de propriétaires de logement dans la ville de Changzhou était estimée à 96,1 % selon une étude de 2010 fondée sur 2 167 foyers urbains de la ville de Changzhou. Source : « Homeownership in Changzhou City estimated at 96.1 % », <http://www.chinanews.com/estate/2010/11-04/2634090.shtml> (consulté le 30 décembre 2016).

entre deux grandes villes (Shanghai et Nankin), n'a pas connu autant d'intégration urbaine<sup>(48)</sup>. Ainsi, la demande spéculative de logement n'a pas été aussi forte qu'espérée, ce qui a conduit à un excès d'offre de logement, surtout à proximité de la nouvelle gare de chemin de fer à grande vitesse de Xinbei.

À cause d'une demande de logement insuffisante, la vente d'espaces de bureau et commerciaux et de logements de marché ont commencé à décliner en 2010 (voir le tableau en annexe). En conséquence, de 2010 à 2014, les stocks de logements de marché et d'espaces de bureaux et commerciaux ont continué d'augmenter pour atteindre un niveau record de 10,12 millions en 2013 puis 17,66 millions de m<sup>2</sup> en 2014 (voir le tableau en annexe). Les niveaux élevés de stock dans les projets résidentiels et commerciaux ont conduit à des taux de non-occupation élevés, créant ainsi le phénomène de ville fantôme.

### Le nouveau district de Wujin

En dépit de niveaux de stocks élevés dans les développements résidentiels de Changzhou, il serait exagéré de considérer la ville entière comme une ville fantôme, étant donné la grande disparité entre la ville à proprement parler et les nouveaux districts en termes de densité de population. Le problème de la sur-construction a été concentré dans les nouveaux districts, dans lesquels l'expansion urbaine a été bien plus rapide que dans la ville elle-même pendant la dernière décennie. Afin d'approfondir notre compréhension du processus de formation d'une ville fantôme sous la gouvernance entrepreneuriale, nous allons nous concentrer sur le nouveau district de Wujin qui a été le principal sujet du reportage de CCTV sur le phénomène des villes fantômes à Changzhou.

Lieu de naissance du modèle Sunan<sup>(49)</sup>, Wujin est un canton situé au sud de la ville de Changzhou. Grâce à son industrialisation rurale précoce, fondée sur les entreprises de bourgs et de cantons (*township and villages enterprises*, TVE), sa performance économique était excellente et il a été classé second parmi les « 100 premiers cantons de Chine (*Zhongguo baiqiang-xian*)<sup>(50)</sup> » en 1992. En 1993, les bureaux du gouvernement du canton de Wujin ont déménagé de la ville de Changzhou à proprement parler à la ville de Wutang à Wujin en 1993, ce qui permit à Wujin d'avoir un centre ville calqué sur la ville de Wutang. En 1995, le canton de Wujin a été transformé en ville de rang de canton, ce qui a renforcé son statut de commune relativement indépendante. En 2002, Wujin a été intégré à Changzhou comme district urbain. Depuis, le nouveau district de Wujin a accéléré son développement urbain en multipliant par dix son investissement en actifs fixes<sup>(51)</sup>. Néanmoins, l'installation de nouveaux résidents dans le nouveau district de Wujin s'est déroulé bien plus lentement qu'espéré. Ainsi, la densité de population est bien plus faible que dans les districts de la ville elle-même (voir Figure 1). Le stock de logement de marché récemment construit a atteint 2,8 millions de m<sup>2</sup> en 2014, ce qui représente quatre fois celui du district de Zhonglou et le double de celui de Tianning<sup>(52)</sup>. En un mot, ceci est le résultat d'une expansion urbaine rapide du nouveau district sous gouvernance entrepreneuriale. En particulier, les spécificités du district de Wujin en termes de statut administratif, de stratégie de planification et de modèle de financement urbain ont renforcé la machine à croissance alimentée par le foncier.

D'abord, comparé aux autres districts, le contrôle du foncier est moins strict à Wujin. Bien que Wujin ait intégré Changzhou comme district urbain en 2002, le gouvernement du district a réussi à maintenir son autonomie par rapport au budget fiscal local quant à la gestion des terrains et à la planification urbaine, alors que ces prérogatives auraient dû être affectés à la municipalité ayant rang de préfecture<sup>(53)</sup>. Ceci est dû à la force économique

et à l'identité locale de Wujin, qui ont pesé en sa faveur dans la négociation. En conséquence, il y a eu moins de contrôle par le haut de la part du gouvernement municipal sur le nouveau district. Wujin a par exemple appliqué une politique de contrôle du foncier moins stricte par rapport aux autres districts. Le but était de stimuler la croissance économique locale à travers un développement actif des terrains. En 2013, le gouvernement du district de Wujin a loué 732 hectares de terrains et affecté 309 hectares de terrains pour le développement urbain, ce qui a représenté respectivement 60 % et 62 % de terrains loués et affectés à Changzhou. De 2008 à 2014, la surface de la zone de développement urbain de Wujin a augmenté de 60 % pour atteindre 110,0 km<sup>2</sup> en 2014<sup>(54)</sup>. Ce qui excédait déjà les 100 km<sup>2</sup> de zone de développement urbain planifié pour 2020.

En second lieu, le développement urbain à Wujin n'a pas suivi de plan donnant une vue d'ensemble du nouveau district. À l'origine issu des TVE (des unités industrielles principalement de taille petite et moyenne), le développement industriel de Wujin est devenu incontrôlable et s'est éparpillé sur tout le territoire. Afin de rationaliser son développement industriel et construire une nouvelle ville moderne, le Grand Plan de Changzhou (2011-2020) proposait de planifier le nouveau district comme l'aile méridionale de la ville de Changzhou avec trois zones fonctionnelles : un cœur urbain dans le centre du district, une zone occidentale près du lac Gehu pour des fonctions touristiques, écologiques, de loisir et résidentielles, et une zone plus au sud pour les activités industrielles et de nouvelles technologies. En réalité, au lieu de suivre le Grand Plan, le gouvernement du district a proposé d'organiser le développement urbain autour de huit « plaques » (*bankuai*) fonctionnelles. Ces plaques se sont organisées en trois zones touristiques, deux parcs écologiques et agricoles, deux parcs industriels et une « Techno-city ». De cette manière, le gouvernement du district, qui fonctionne comme une société, a tenté de matérialiser ses objectifs de développement économique dans un espace urbain spécifique. Cependant, ceci a conduit à un modèle fragmenté d'usage du terrain (figure 5) qui occupe de grandes quantités de terre sans attirer une population suffisante. De plus, les plaques souffrent de mauvaises connections entre elles, ce qui rend la structure spatiale du nouveau district moins compacte que celle des districts de la ville elle-même.

En troisième lieu, sous la gouvernance entrepreneuriale, les instruments de financement du gouvernement local (*local government-run financing vehicles*, LGFV) ont été utilisés pour soutenir le développement urbain du nouveau district. À la différence des nouveaux districts dans les villes de premier et de second rang, le nouveau district de Wujin n'a gagné que peu de soutien du gouvernement central et provincial. Par exemple, obtenir le

48. Li Ying-cheng et Wang Xing-ping, « Hu-ning gaosu zoulang diqu de tongchenghua xiaoying jiqi yingxiang yinsu yanjiu » (L'effet d'intégration urbaine et ses facteurs d'influence dans la zone de corridor autoroutier entre Shanghai et Nankin), *Modern Urban Studies*, 2013, p. 84-120 (en chinois).

49. Le modèle orthodoxe de Sunan attribue le développement de Sunan (Sud de la province du Jiangsu) aux entreprises de bourgs et de cantons dirigées par les représentants de l'État au niveau local. Ce modèle a été conceptualisé sous le terme de corporatisme local d'État.

50. L'évaluation conduite dans « 100 premiers cantons de Chine » était fondée sur la compétitivité totale des divisions de rang de canton, et comprenait des indicateurs économiques et sociaux.

51. *Statistical Yearbook of Wujin*, 2002-2011.

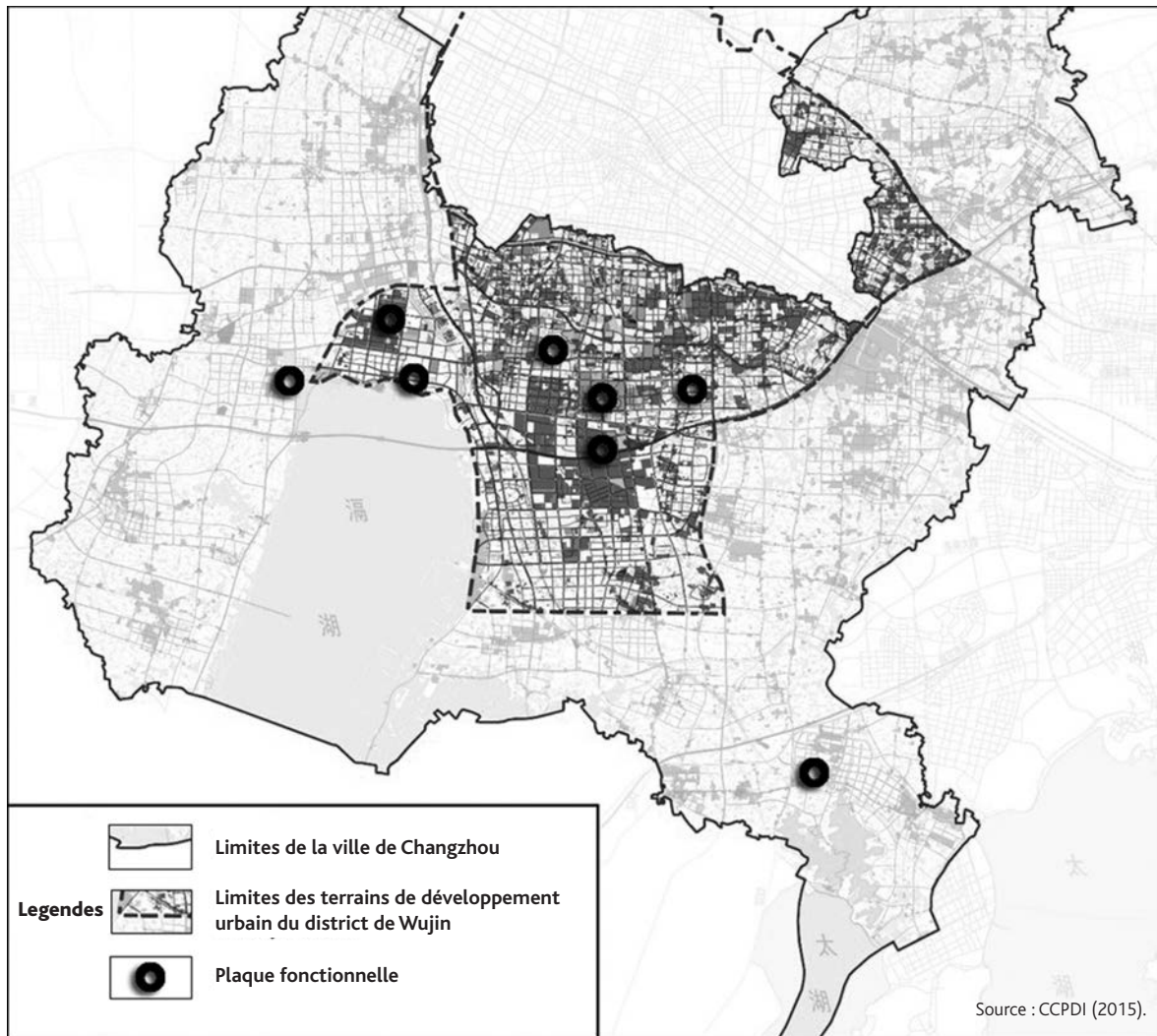
52. BHSREMC, *2015 nian Changzhoushi fangdichan shichang yunxing qingkuang baogao* (Rapport annuel du marché de l'immobilier dans la ville de Changzhou [2015]), document interne (en chinois).

53. Entretien avec un planificateur urbain de l'Institut de planning et de design urbain de Changzhou, 5 septembre 2015.

54. Institut de planning et de design urbain de Changzhou, *Changzhou chengshi jianshe fazhan baogao (2008-2015)*, (Rapport sur le développement de la construction dans la ville de Changzhou), document interne (en chinois).



Figure 5 – L'usage du terrain urbain et les plaques fonctionnelles du district de Wujin en 2014



titre de « zone spéciale » ou de « zone expérimentale » au niveau de la stratégie nationale permet de demander des politiques préférentielles et peut stimuler le flux d'investissements<sup>(55)</sup>. Afin de soutenir le coût du développement urbain, le gouvernement du district a dû rechercher du capital auprès des investisseurs privés. Dans ce contexte, huit LGFV ont été créés, ce qui correspond aux huit plaques fonctionnelles<sup>(56)</sup> (figure 5). Alors que la création de LGFV est une pratique courante dans les villes chinoises, Wujin est exceptionnel en ce qu'il a créé une LGFV consacrée à chaque plaque fonctionnelle. Par exemple, la plaque appelée « Changzhou Techno-city », située au centre du district de Wujin, est gérée par le LGFV « Changzhou Techno-city Investment Corporation ». Chaque LGFV suit des principes d'« auto-financement, d'auto-développement et d'autogestion »<sup>(57)</sup>. Ce qui signifie que chaque LGFV équivaut à une société responsable du développement urbain au sein de la plaque en question. Dans le même temps, le dirigeant de chaque plaque est un officiel du gouvernement, ce qui garantit une place importante au gouvernement local dans le développement de la plaque fonctionnelle. Cette gouvernance entrepreneuriale permet aux plaques fonctionnelles d'obtenir des financements du marché, ce qui a accéléré le développement urbain de Wujin dans un premier temps. Néanmoins, cet arrangement est devenu problématique avec l'avancée du projet urbain. Chaque LGFV fonctionne comme une entreprise, en optimisant les intérêts économiques et en géné-

rant davantage de compétition entre les LGFV que de coordination. En particulier, à cause de fonctions mal distribuées et de stratégies de développement similaires, les plaques ont du « vendre » des terrains à bas prix afin d'attirer les investisseurs. Ceci a accéléré l'expansion de chaque plaque. De plus, grâce au principe d'autofinancement, les plaques sont devenues hautement dépendantes du développement de l'immobilier résidentiel et commercial, car afin d'atteindre un équilibre financier, elles ont dû louer suffisamment de terrains résidentiels et commerciaux pour équilibrer le coût des terrains bon marchés loués aux investisseurs dans les activités ciblées dans la plaque. Ainsi, les projets résidentiels et commerciaux ont été programmés en fonction des besoins financiers de chaque LGFV au lieu de refléter la demande réelle. Ceci a engendré une abondance de projets résidentiels et commerciaux inoccupés dans chaque plaque.

En somme, le cas de Wujin montre que les nouveaux districts des villes de troisième et quatrième rang ont amené la machine à croissance alimentée par le foncier à un niveau inédit du fait d'un contrôle des terrains moins strict,

55. Wu Fulong, *Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China*, op. cit., p. 50-72.

56. Mai Jing et Zhang Jingxiang, « A research on new city spatial development led by local entrepreneurialism: The case of Wujin's new city district » (difangzhengfu zhudaoxia de xincheng kongjian kaifa yanjiu: jiyu changzhoushi wujin xinchengqu de shizheng), *Urban Planning Forum*, n°3, 2013, p. 54-60 (en chinois).

57. *Ibid.*

de plans spatiaux urbains plus orientés vers la croissance et une gouvernance plus entrepreneuriale. En conséquence, le phénomène de ville fantôme est encore plus important dans ces zones urbaines récemment construites.

## **Changzhou réoriente ses politiques foncières et de logement dans le contexte de la « Nouvelle normalité »**

Les remarques récentes du président Xi Jinping au sujet de la « Nouvelle normalité » ont annoncé l'entrée de la Chine dans une nouvelle ère de croissance économique plus lente dans laquelle la méthode de stimulation de la croissance économique à travers des incitations à l'investissement public de grande ampleur n'est pas aussi simple qu'auparavant. Le gouvernement central a dès lors initié une série de politiques visant à réduire les stocks. Le ministère du Territoire et des Ressources a affirmé que les quotas de terrain pour le développement de logements de marché doivent être réduits dans les villes possédant un excès de stock de logements<sup>(58)</sup>. L'une des décisions de la 11<sup>ème</sup> réunion du groupe du Comité central du PCC chargé des finances et de l'économie a été de faciliter les achats de logement pour les migrants ruraux afin d'augmenter la demande réelle de logement<sup>(59)</sup>.

Dans le cas de Changzhou, à cause de sa réputation notoire de ville fantôme, le gouvernement municipal est devenu un pionnier dans la réaffectation de politiques foncières et de logement dans ce nouveau contexte. Depuis 2013, cinq mesures ont été prises pour réduire le stock de logements, à commencer par le contrôle de l'offre de terrain. En 2014, le gouvernement municipal a annoncé qu'il suspendait l'offre de terrain pendant trois ans, sauf pour les loyers signés en 2013. Ceci a eu un impact considérable sur les recettes foncières et le secteur de l'immobilier à Changzhou. En 2015, le revenu foncier a baissé à 0,6 milliards de *yuan*, pour atteindre seulement 2 % de celui de 2010 (voir le tableau en annexe). L'investissement dans le secteur de l'immobilier a décliné de 27 % de 2013 à 2015. En second lieu, le contrôle de l'offre de logement de marché récemment construits a été renforcé. Concrètement, le gouvernement municipal a exigé des développeurs de retarder la livraison des projets résidentiels. En conséquence, en 2014, l'offre de logements de marché récents a été réduite de 30 % en 2014 et de 40 % en 2015<sup>(60)</sup>. Troisièmement, le gouvernement municipal a réaffecté des logements de marché en logement social et en logement de relocalisation. Étant donné le large stock de logements de marché, le gouvernement a considéré qu'il n'était plus nécessaire de développer des programmes de logement spécifiquement prévus pour des objectifs sociaux ou pour reloger des foyers expropriés. À la place, le gouvernement a commencé à délivrer une allocation de logement ou des bons de logement à la population ciblée pour qu'ils puissent acheter une habitation sur le marché. Quatrièmement, les autorités locales ont baissé le ratio minimum de versements dans les prêts immobiliers. En 2015, afin de soutenir l'achat de logement, le gouvernement a réduit à 20 % le ratio minimum de versements pour les prêts immobiliers contractés auprès du Fonds de prévoyance pour le logement<sup>(61)</sup>. Cinquièmement, les autorités ont cherché à diversifier l'offre de logement. Tenant compte de la diversification de la demande de logement, le gouvernement a encouragé les promoteurs à diversifier leurs produits. Mis à part les appartements dans des immeubles de grande hauteur, les promoteurs ont été encouragés à développer d'autres projets d'habitation comme les maisons individuelles, les maisons de retraite, etc.

Parmi ces mesures, le contrôle de l'offre de terrain est la plus importante et possède un effet direct sur les niveaux de stock de logements. En 2014,

le stock de logements de marché commença à décliner. Parallèlement, le gouvernement local a vu fondre ses recettes foncières. Par conséquent, une pression plus forte s'est exercée sur les finances publiques locales. En 2012, la dette locale du gouvernement municipal de Changzhou était estimée à 35,4 milliards de *yuan*, ce qui représente 90 % du PIB local<sup>(62)</sup>. Privé d'une importante part de ses recettes foncières, le gouvernement local risque d'augmenter le niveau d'endettement, ce qui menace la stabilité financière du gouvernement. D'un autre côté, des transformations encourageantes sont apparues du côté de l'offre, comme par exemple la délivrance d'allocations de logement et la diversification de l'offre de logement.

## **Discussion et conclusion**

Cet article dresse un état des lieux sur le phénomène des villes fantômes en Chine continentale à travers une étude empirique d'une ville de troisième rang, Changzhou. Comme ce cas le démontre, la sur-construction est liée à une expansion urbaine agressive conjuguée à une faible demande de logement durant la dernière décennie. En somme, c'est un résultat de la machine à croissance alimentée par le foncier sous la gouvernance entrepreneuriale. Poussée par le système d'évaluation officielle en place centré sur des objectifs économiques, les autorités locales ont contrôlé les quotas de terrain en fonction des besoins économiques locaux plutôt qu'en fonction de la demande réelle de logement. Ils ont tenté de maintenir la prospérité du marché immobilier qui constitue le pilier de l'économie locale. Ces pratiques ont entraîné une trop grande dépendance envers la finance et le secteur de l'immobilier. Le ralentissement économique chinois amorcé en 2010 est venu aggraver la situation. Dans ces conditions, la demande de logement à Changzhou est devenue nettement plus faible que dans les villes de premier et second rang à cause de son industrie manufacturière en difficulté et un fort taux de propriété immobilière, tandis que la dépendance de la ville à la finance et au secteur de l'immobilier a été plus grande que dans les villes de premier ou de second rang. Parce que le ratio de l'ensemble des recettes foncières et des taxes liées à l'immobilier sur le revenu budgétaire local à Changzhou est supérieur à celui des villes de premier et de second rang, l'excès d'offre de terrains et l'investissement massif dans l'immobilier résidentiel durant cette période ont conduit à un excès de stock de logements.

Néanmoins, il serait exagéré de considérer la ville entière comme une ville fantôme. Au regard de la ville à proprement parler, le problème de la sur-construction s'est concentré sur le nouveau district de Wujin. La machine à croissance alimentée par le foncier a été poussée à de nouveaux extrêmes à cause d'un contrôle moins strict sur les terrains, un plan spatial urbain

58. Huang Tao, « Ministry of Land and Resources required to reduce land supply for commodity housing development », <http://ehsb.hsw.cn/shtml/hsb/2016011/565141.shtml> (consulté le 20 mai 2016).

59. Cai Yunkun, « More than twenty provinces set up policies to encourage rural migrants to purchase homes », <http://business.sohu.com/20160408/n443660932.shtml> (consulté le 20 mai 2016).

60. BHSREMC, *2015 nian Changzhoushi fangdichan shichang yunxing qingkuang baogao* (Rapport sur le développement de la construction dans la ville de Changzhou [2015]), document interne (en chinois).

61. Le Fonds de prévoyance pour le logement (*Housing Provident Fund Program*) est un programme d'épargne obligatoire dans les villes chinoises à travers lequel les employeurs et les employés versent un certain pourcentage du salaire de l'employé sur un compte spécial. En retour, les employés peuvent obtenir des prêts immobiliers à faible taux d'intérêt pour l'achat d'un logement.

62. En général, le niveau d'endettement d'un gouvernement local n'est pas rendu public. Il n'existe pas d'information officielle sur le niveau d'endettement à Changzhou. L'estimation de la dette locale à 35,4 milliards de *yuan* a été découverte sur un forum chinois. Source : « Local debt levels of Nanjing, Wuxi, and Changzhou », <https://www.zhihu.com/question/31693175> (consulté le 21 mai 2016).

**Tableau récapitulatif des données statistiques relatives à la gestion foncière, au secteur industriel, à la population et au marché de l'immobilier dans la ville de Changzhou (2007-2014)**

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Superficie des terrains loués ou affectés*	Terrains industriels (hectare)	798	582	714	956	591	552	677	542
	Terrains résidentiels et commerciaux (hectare)	604	403	654	843	792	1273	620	399
Recettes foncières annuelles (million de yuan)**		10 181	5 700	18 115	25 692	13 335	14 246	7 832	1 769
Évolution du secteur industriel et de la population permanente***	Taux de croissance du secteur industriel (%)	16,2%	12,10%	10,80%	13,2%	12,2%	11,7%	11,2%	9,5%
	Taux de croissance de la population permanente (%)	3,14%	1,66%	1,28%	4,21%	1,43%	0,87%	0,17%	0,13%
Évolution de la vente et du stock de logements de marché et de bâtiments de bureaux et commerciaux récemment construits**** (million de m <sup>2</sup> )	Vente de bâtiments de bureaux et commerciaux	6,65	5,23	10,83	9,11	6,34	7,96	8,31	8,27
	Vente de logements de marché	4,95	4,06	8,49	7,11	5,05	6,58	7,12	6,90
	Stock de bâtiments de bureaux et commerciaux	9,94	13,23	10,02	9,69	12,06	13,60	16,87	17,66
	Stock de logements de marché	5,96	8,00	5,27	4,87	6,79	7,78	10,12	10,09

\*compilé par l'auteur à partir de CCPDI, 2015. \*\* BHSREMC, 2015 ; Les recettes foncières annuelles à Changzhou s'élevaient à 4 632 millions de yuan en 2006 et 637 millions de yuan en 2015. \*\*\* compilé par l'auteur à partir de MBSC (2006-2015), CCPDI, 2015. \*\*\*\* BHSREMC, 2015.

orienté vers la croissance et une plus forte gouvernance entrepreneuriale dans le nouveau district. Les huit LGFV des huit plaques fonctionnelles montrent un urbanisme subordonné à des objectifs économiques et financiers plutôt qu'aux besoins des personnes.

À l'ère de la « Nouvelle normalité », Changzhou est devenue une ville pionnière dans la réorientation des politiques foncières et de logement. Plusieurs mesures ont été prises pour réduire le stock de logements, y compris un contrôle strict de l'offre de terrain. Bien que ceci ait eu un effet direct sur le stock de logement, le gouvernement local a payé un prix élevé en termes de recettes foncières. Avec une plus grande pression sur la finance locale publique, le gouvernement local va certainement élever le niveau de sa dette, qui est déjà élevé à cause des LGFV. Cette situation pourrait éventuellement déclencher une crise de la dette. D'autres mesures comme la délivrance d'allocations de logement et la diversification de l'offre de logements sont encourageantes. Cependant, ces mesures ne transforment pas la machine à croissance alimentée par le foncier.

En d'autres termes, de plus amples réformes sont nécessaires pour déclencher un changement de paradigme et passer d'un urbanisme centré sur la croissance à un urbanisme centré sur les personnes. D'abord, le système d'évaluation officielle focalisé sur la croissance économique locale doit être réformé pour devenir plus complet. Deuxièmement, des transformations sont à apporter au système de finances publiques existant. Le monopole des gouvernements locaux sur l'offre de terrain et leur dépendance envers le foncier pour les recettes fiscales doivent être brisés<sup>(63)</sup>. Un nouveau système de taxe et de partage des recettes entre les gouvernements central et local devrait être établi pour garantir des ressources financières aux gouvernements locaux en termes de construction d'infrastructures et de provision de services publics<sup>(64)</sup>. Les réformes susmentionnées faciliteront la transformation de l'entrepreneuriat local et réduiront les passifs des gouvernements locaux à un niveau raisonnable. En 2015, le gouvernement chinois a commencé à restructurer les passifs des gouvernements locaux grâce à des échanges de dette, ce qui a donné une apparence moins dangereuse

aux montagnes de dettes des gouvernements locaux<sup>(65)</sup>. Mais on ne peut s'attaquer à la cause profonde du problème sans une réforme en profondeur du système officiel d'évaluation et de la fiscalité.

De plus, les barrières institutionnelles visant les migrants ruraux dans leurs villes d'arrivée devraient être levées. Ils devraient par exemple avoir accès au logement social, ce qui est pour le moment exclusivement réservé aux résidents muni d'un *hukou* urbain dans la plupart des villes chinoises. Un traitement égalitaire en termes de prêts sur le logement entre les résidents urbains et ruraux devrait également être instauré afin de faciliter l'achat de logement par les migrants ruraux dans leurs destinations urbaines. Enfin, les autorités locales des villes de troisième et quatrième rang devraient s'engager davantage dans la restructuration et la mise à niveau de l'industrie locale à l'ère de la « Nouvelle normalité ». Ces réformes sont nécessaires pour transformer une urbanisation orientée vers la croissance en une urbanisation tournée vers l'humain et pour obtenir la croissance plus durable et équilibrée prônée par le gouvernement chinois.

■ Traduit par Judith Pernin

■ Li Mingye, qui a soutenu une thèse de doctorat à l'École d'urbanisme de Paris, est chercheuse en post-doctorat à l'Institut de planification urbaine et de recherche de l'université fédérale de Rio de Janeiro au Brésil. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Av. Pedro Calmon, n° 550 - Prédio da Reitoria 5° andar Cidade Universitária - Rio de Janeiro (limingyenju@gmail.com).

Article reçu le 10 juin 2016. Accepté le 29 décembre 2016.

63. Huang Youqin, « Low-income housing in Chinese cities: Policies and practices », *The China Quarterly*, vol. 212, 2012, p. 941-964.

64. Yu Hong, « China's 'Ghost Cities' », *art. cit.*, p. 33-42.

65. « China's local government debt: Defusing a bomb », *The Economist*, <http://www.economist.com/blogs/freexchange/2015/03/china-s-local-government-debt> (consulté le 17 décembre 2016).