

Action publique et optimisation de la gouvernance dans la transformation des espaces industriels existants : une perspective fondée sur les droits de contrôle

HUANG Weidong, LI Zhibing, YANG Rui, QIU Ling

Résumé. Dans un contexte de montée en gamme industrielle et de resserrement de l'offre foncière, la transformation des espaces industriels existants est devenue, pour les gouvernements locaux, un levier majeur de développement des forces productives de nouvelle qualité et de croissance de haute qualité. Toutefois, la répartition inégale des coûts et des bénéfices de la transformation nourrit des divergences d'intérêts et des jeux stratégiques entre niveaux de gouvernement, ce qui rend urgente l'identification de voies d'optimisation de la gouvernance verticale coordonnée. S'appuyant sur la théorie des droits de contrôle, l'article construit un cadre d'analyse élargi couvrant l'ensemble du processus de redéveloppement — préparation foncière, développement et construction, puis suivi et gestion — et l'applique aux cas de Suzhou, Foshan et Dongguan. Il examine les configurations plurielles d'allocation des droits de contrôle et les modes de gouvernance observés dans ces trois villes, puis analyse leurs mécanismes de formation, leurs coûts de gouvernance et les voies d'optimisation possibles. Les résultats montrent que l'architecture administrative locale, les objectifs de transformation des espaces existants et les coûts de transaction propres à chaque étape déterminent conjointement les configurations de contrôle et le choix des instruments, tout en générant des coûts de gouvernance et des tensions internes spécifiques. Il est recommandé de concevoir, selon les caractéristiques et les besoins locaux, des dispositifs plus fins et différenciés par zone et par catégorie, afin d'optimiser la gouvernance spatiale, d'ordonner la transformation des espaces industriels existants et de soutenir durablement les économies locales.

Mots-clés : espaces industriels existants ; réaménagement des terrains sous-utilisés ; droits de contrôle ; gouvernance spatiale ; action publique.

Classification des bibliothèques chinoises : TU984. Code du document : A. DOI : 10.16361/j.upf.202503009. Numéro d'article : 1000-3363 (2025) 03-0070-09.

Dans le contexte d'une poursuite de la révolution scientifique, technologique et industrielle mondiale, l'incertitude internationale et les exigences de sécurité des chaînes d'approvisionnement accélèrent la recomposition de la division mondiale du travail. Les entreprises de tête s'orientent progressivement vers l'intégration verticale ; les grands acteurs de l'innovation se concentrent dans les métropoles dominantes, tandis que les acteurs innovants de petite et moyenne taille adoptent des implantations plus dispersées [1]. Cette évolution offre aux territoires l'occasion d'attirer de nouvelles industries et des acteurs innovants, de moderniser leur appareil productif et de soutenir la croissance. Elle impose également de nouvelles exigences à l'espace industriel : des terrains immédiatement disponibles, de grande taille, bien équipés et de qualité environnementale élevée pour les entreprises leaders ; des supports spatiaux de meilleure qualité, moins coûteux et mieux servis pour les acteurs innovants de petite et moyenne taille.

Alors que l'offre de terrains nouvellement urbanisables se contracte et que le réaménagement des terrains sous-utilisés est vigoureusement encouragé, les collectivités explorent la transformation des espaces industriels existants. Elles cherchent à réactiver les terrains industriels inefficaces, à créer des supports de haute qualité et à répondre aux besoins des industries émergentes. Ce domaine a suscité un intérêt académique croissant. Les premiers travaux portaient surtout sur la reconversion des terrains industriels et les réponses de la planification [2-3]. Des recherches ultérieures ont mobilisé les régimes de propriété et les mécanismes de restitution des bénéfices pour expliquer les changements de politique et les mécanismes de transformation [4-5]. Plus récemment, de nombreux auteurs se sont intéressés aux conflits de droits de propriété et au partage des gains entre acteurs, afin d'identifier des pistes de réforme institutionnelle et d'amélioration de la gouvernance [6-8]. Toutefois, la

littérature analyse principalement les contradictions entre pouvoirs publics, titulaires initiaux des droits et acteurs du marché, et prête encore insuffisamment attention aux relations internes à l'administration, souvent traitée comme un acteur aux intérêts homogènes.

En réalité, les gouvernements locaux ne forment pas un bloc unifié dans la transformation des espaces industriels existants. La hausse des coûts de négociation des démolitions, les tensions budgétaires locales et l'incertitude de l'attraction industrielle créent des intérêts divergents. Les autorités municipales souhaitent généralement libérer de vastes emprises continues par des opérations concentrées, attirer des entreprises de tête ou construire des parcs de haute qualité. Les administrations de proximité privilégient plutôt des transformations de petite échelle, dispersées et progressives, qui réduisent la difficulté opérationnelle, limitent le risque financier et s'adaptent plus facilement à la demande. Ces divergences produisent des tensions de gouvernance et des jeux internes entre niveaux administratifs, qui influencent profondément la transformation. Elles renvoient à la contradiction structurelle, dans le redéveloppement des terrains existants, entre système d'autorité et gouvernance efficace [9]. Coordonner les intérêts des différents niveaux de gouvernement et optimiser la configuration de gouvernance constitue donc un enjeu central.

Comment ouvrir la « boîte noire » du fonctionnement interne de l'administration ? Cao Zhenghan [10] a proposé, à partir du risque de domination, un mécanisme de « gouvernement séparé entre échelons supérieur et inférieur ». Zhou Li'an [11] a théorisé le « système de délégation administrative » pour décrire les relations de sous-traitance entre niveaux de gouvernement. Sur cette base, Zhou Xueguang [12] a développé la théorie des « droits de contrôle », qui intègre dans un cadre microscopique unifié les relations d'autorité internes et les différents modes de gouvernance. La présente étude s'en inspire pour examiner la répartition des droits de contrôle dans la transformation des espaces industriels existants, ses mécanismes de formation et ses coûts différenciés, ainsi que les possibilités d'une cogouvernance spatiale plus efficace.

L'article examine d'abord la pertinence des droits de contrôle pour l'analyse de la gouvernance spatiale et construit un cadre adapté à la transformation des espaces industriels existants. Il étudie ensuite les actions publiques, les allocations de contrôle et les modes de gouvernance de trois grandes villes manufacturières — Suzhou, Foshan et Dongguan —, puis analyse les mécanismes de formation et les coûts de gouvernance associés. Enfin, il discute, sous l'angle des droits de contrôle, des moyens d'améliorer les mécanismes locaux de redéveloppement foncier et d'instaurer une gouvernance verticale coordonnée.

1 Cadre d'analyse : l'allocation des droits de contrôle dans la transformation des espaces industriels existants

1.1 Une perspective microscopique de la gouvernance spatiale : des droits de propriété aux droits de contrôle

Les droits de propriété constituent le fondement de la gouvernance spatiale. À l'échelle microscopique, leurs interactions et leur distribution entre acteurs façonnent le processus de gouvernance [13]. L'évolution conceptuelle des droits de propriété suit une trajectoire allant du « contrôle sur le bien » au « faisceau de droits », puis aux « droits résiduels de contrôle ». Dans le droit romain, la propriété était conçue comme le pouvoir du propriétaire sur son bien. À partir du XIX^e siècle, elle a été décomposée en un faisceau de droits — possession, usage, bénéfice et disposition — devenu une base importante de l'économie institutionnelle [14]. Avec le développement de la théorie de l'entreprise, Oliver Hart et d'autres chercheurs, partant de la théorie des contrats incomplets, ont introduit le concept de « droits résiduels de contrôle » : les contrats réels étant nécessairement incomplets, le propriétaire conserve des droits au-delà de ce qui est explicitement stipulé ; plus son contrôle est étendu, plus son pouvoir de décision et sa part des revenus résiduels sont importants [15]. Le contrôle est donc au cœur des droits de propriété, des négociations patrimoniales et de la distribution des bénéfices.

Dans le contexte chinois de propriété publique du sol, l'État conserve le contrôle substantiel des terrains et occupe une position centrale dans la gouvernance spatiale et la définition des droits [16]. L'attribution des droits sur les terrains d'expansion repose sur un système hiérarchique descendant : l'État central réalise l'allocation initiale aux collectivités au moyen du zonage spatial, des quotas et de la planification ; les gouvernements locaux

effectuent une seconde allocation par la planification spatiale et les autorisations ; enfin, les administrations de base interagissent avec les titulaires initiaux et les acteurs du marché pour définir les revenus fonciers résiduels [17-19]. Le renouvellement des terrains existants a, quant à lui, évolué d'une conduite publique vers la coopération public-privé, puis vers une coordination multipartite [20]. Avec la progression de l'urbanisation et le ralentissement immobilier, la configuration du néo-étatisme se modifie : le pouvoir central reprend progressivement des droits de contrôle en encadrant notamment les taux de démolition et les rapports démolition-reconstruction ; les collectivités renforcent la coordination d'ensemble et la participation des entreprises publiques, tandis que les investissements privés se contractent [21]. Dans ce contexte de recentralisation, les interactions et les jeux entre autorités deviennent de plus en plus déterminants. Il est essentiel de clarifier la gouvernance verticale afin d'assurer la transmission des intentions stratégiques et l'efficacité de l'action de terrain.

La théorie des droits de contrôle fournit précisément une lecture microscopique des relations d'autorité et des interactions internes à l'administration. Zhou Xueguang et ses coauteurs [12] assimilent les échelons supérieur et inférieur à un mandant, un gestionnaire et un agent. Ils décomposent le contrôle en trois dimensions — droit de fixer les objectifs, droit d'inspection et de réception, droit de répartir les incitations — et identifient, selon leur distribution entre niveaux de gouvernement, des modes de gouvernance fortement couplé, de délégation administrative, faiblement couplé ou fédéraliste^① (tableau 1). Cette grille, de plus en plus mobilisée en urbanisme, a été appliquée aux conflits d'intérêts spatiaux, aux mécanismes de gouvernance de la planification et au contrôle des usages dans la planification spatiale territoriale [16, 22-24].

Tableau 1. Répartition des droits de contrôle au sein de l'administration et modes de gouvernance correspondants [12]

Catégorie de droit de contrôle	Mode national de gouvernance			
	Type fortement couplé	Délégation administrative	Type faiblement couplé	Fédéralisme
Droit de fixer les objectifs	Mandant	Mandant ou négociation	Mandant ou négociation	Gestionnaire
Droit d'inspection et de réception	Mandant	Mandant	Gestionnaire	Gestionnaire
Droit de répartir les incitations	Mandant	Gestionnaire	Gestionnaire	Gestionnaire
Conséquences comportementales				
Gouvernement central	Mobilisation de type campagne	Stratégie d'inspection et de réception	Autorité symbolique	Absence
Gouvernement intermédiaire	Perte d'initiative ; affaiblissement de la capacité effective de gouvernance	Surenchère pendant l'exécution ; collusion lors de la réception	Rôle de mandant	Rôle de mandant

1.2 Des demandes multiples et une allocation différenciée des droits de contrôle

La transformation des espaces industriels existants désigne l'amélioration d'espaces productifs déjà bâtis, par démolition-reconstruction, réhabilitation, mise à niveau ou changement fonctionnel, afin de répondre aux besoins de modernisation industrielle. Instrument majeur d'attraction et de formation des industries émergentes, ainsi que d'élargissement des recettes fiscales locales, elle confronte les pouvoirs publics à des défis qui couvrent l'ensemble du cycle de développement et de gestion foncière.

En amont, lors de la préparation foncière, la fragmentation des droits sur les terrains industriels existants et la rigidité des intérêts établis [25] imposent de maîtriser les attentes des propriétaires et les coûts de transformation, de favoriser des opérations concentrées et une libération foncière à grande échelle pour répondre à l'attraction

industrielle, tout en évitant de perturber excessivement les secteurs locaux compétitifs. À l'étape intermédiaire de développement et de construction, la concurrence intense entre territoires exige une adaptation précise aux besoins des industries émergentes et des talents, ainsi qu'une offre diversifiée de produits spatiaux et de services spécialisés, de haute qualité, afin d'améliorer l'efficacité de l'offre foncière et la compétitivité d'attraction. En aval, le suivi doit évaluer la performance d'utilisation du sol, encadrer les transferts et les sorties, et garantir la remise en circulation et la réallocation efficace des ressources foncières.

Face à ces défis, l'enjeu central consiste à ajuster les droits de contrôle de manière à coordonner l'intention stratégique du gouvernement municipal et la motivation opérationnelle des administrations de base. À l'échelle agrégée, la concentration industrielle et la croissance fiscale peuvent produire une situation gagnant-gagnant. À l'échelle désagrégée, cependant, les coûts et les bénéfices sont inégalement répartis. Le gouvernement municipal tire profit d'importantes réserves de terrains industriels, qui renforcent sa position dans la concurrence d'attraction et facilitent l'introduction d'industries émergentes, alors qu'il supporte relativement peu de coûts initiaux. Les administrations de base doivent au contraire mobiliser d'importantes ressources pour les enquêtes, les négociations de démolition, la relocalisation des entreprises, la planification et la conception, tout en assumant les risques d'échec de l'attraction, de départ des industries existantes et de baisse des recettes locales. Elles deviennent ainsi les perdantes potentielles de la transformation.

Le gouvernement municipal doit donc, selon ses caractéristiques, identifier les objectifs fondamentaux du redéveloppement industriel et redistribuer les droits de contrôle entre dimensions et étapes, soit en les recentralisant, soit en les déléguant. Un agencement approprié peut renforcer le contrôle des facteurs et les incitations, stimuler l'action des administrations de base et produire une gouvernance spatiale plus efficace.

1.3 Un cadre élargi d'analyse des droits de contrôle pour la transformation des espaces industriels existants

Comment décrire avec précision les interactions complexes au sein de l'administration et les configurations d'allocation des droits de contrôle ? La recherche adapte le modèle de Zhou Xueguang au contexte de la transformation des espaces industriels existants et construit un cadre élargi qui combine architecture du pouvoir local et processus de redéveloppement (figure 1).

Premièrement, les orientations de valeur des gouvernements municipaux sont généralement proches de celles de l'État central et des provinces, mais peuvent diverger de celles des échelons inférieurs. L'analyse déplace donc l'échelle des relations centre-local vers l'architecture administrative interne à la ville. Les comportements du gouvernement municipal, des gouvernements de district et des administrations de base sont rapportés au triptyque « mandant-gestionnaire-agent », afin d'examiner les relations verticales de coordination.

Deuxièmement, compte tenu de la complexité de la transformation, le cadre est étendu à l'ensemble du processus « préparation foncière-développement et construction-suivi et gestion ». Il observe, à l'étape de préparation foncière, l'espace et l'ampleur de la transformation ; à l'étape de développement, le mode d'opération et la qualité constructive ; à l'étape de suivi, la performance d'utilisation et les transferts de droits.

Troisièmement, les droits de contrôle de chaque niveau de gouvernement sont décomposés, pour chaque étape, en fixation des tâches, évaluation des tâches et attribution des incitations. La matrice ainsi obtenue permet de caractériser à la fois le mode général de gouvernance et les configurations microscopiques de contrôle, puis d'identifier les relations verticales et les voies d'optimisation.

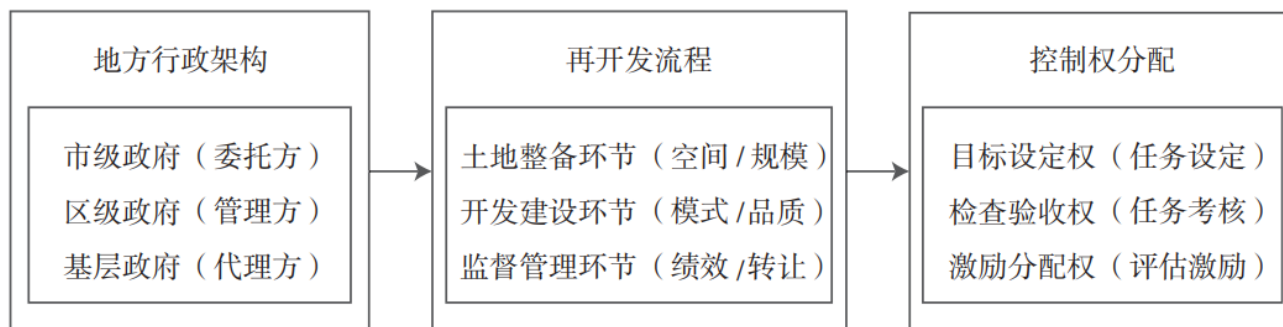


Figure 1. Cadre d'analyse élargi de l'allocation des droits de contrôle dans la transformation des espaces industriels existants

2 Allocation des droits de contrôle et modes de gouvernance dans trois pratiques locales

L'étude empirique porte sur trois grandes villes industrielles chinoises : Suzhou, Foshan et Dongguan. Entre 2018 et 2021, dans un contexte de transformation de la structure productive et de restriction des terrains d'extension, elles ont successivement lancé des programmes municipaux de transformation des espaces industriels existants. Les trajectoires, les modes de gouvernance et les résultats diffèrent sensiblement selon l'histoire des espaces existants, les objectifs de transformation, l'architecture administrative et les configurations locales de gouvernance. Le cadre élargi des droits de contrôle est mobilisé ci-dessous pour analyser ces différences.

2.1 Suzhou : amélioration de la qualité et de l'efficacité des terrains industriels par une gouvernance de délégation

2.1.1 Évolution des espaces industriels et aperçu de la transformation

Au début de la réforme et de l'ouverture, Suzhou s'est développée grâce aux entreprises de bourgs et de villages financées par le capital collectif, donnant naissance au célèbre « modèle du sud du Jiangsu ». À partir des années 1990, afin d'attirer les investissements étrangers, les gouvernements municipal et de niveau comtal ont conduit le développement de vastes zones industrielles continues. La construction de parcs de grande échelle, dotés d'infrastructures relativement complètes et d'avantages fiscaux, a fortement accru la compétitivité d'attraction, tandis que les transferts de terrains collectifs constructibles y étaient strictement limités.

À partir de 2010, pour attirer et former des entreprises de haute technologie et des talents et transformer la structure économique, Suzhou a, d'une part, planifié en périphérie plusieurs grandes plateformes — ville éco-scientifique, nouvelle ville du lac Taihu, nouvelle ville de la gare à grande vitesse — en intégrant des terrains d'extension continus grâce à un relèvement du niveau de gestion et à une coopération interdistricts. Ces plateformes combinaient fonctions industrielles et urbaines. D'autre part, la ville a développé de nombreux parcs technologiques de petite et moyenne taille, construits et exploités par des entreprises publiques de district, qui proposent aux secteurs ciblés des services intégrés de recherche-développement, d'incubation, de pilote industriel, de financement et d'investissement, attirant de nombreuses PME technologiques [26].

Aujourd'hui, les espaces industriels existants de Suzhou se situent principalement dans des zones de développement de niveau provincial ou supérieur. Ils représentent 64 % de la superficie industrielle totale. Les réseaux viaires et les infrastructures y sont relativement complets, mais les fonctions restent peu diversifiées, privilégiant la production au détriment des usages quotidiens, et l'intensité bâtie est généralement faible. Dans le parc industriel de Suzhou, par exemple, le coefficient moyen d'occupation des sols industriels est inférieur à 1,0.

Afin d'accroître l'utilisation intensive des terrains, d'améliorer les fonctions des parcs et de garantir le développement durable de l'économie réelle, Suzhou a lancé en 2020 l'action des « deux cents ». Elle a délimité une ligne de protection de 1 million de mu — soit 666,7 km² — pour les activités industrielles et la recherche-développement productive, et fixé l'objectif de renouveler 100 km² de terrains industriels en cinq ans. Après trois

années d'effort, 81,6 km² de terrains existants avaient été réactivés en 2022, dont 69,1 km² de terrains sous-utilisés réaménagés, ce qui a permis d'atteindre initialement les objectifs.

2.1.2 Trajectoire de transformation : gouvernance de délégation et décentralisation partielle des droits de contrôle

L'évolution historique de Suzhou a progressivement produit une configuration équilibrée entre une « ville forte » et des « districts forts ». Les programmes spécialisés y sont souvent conduits par un système contractuel de délégation administrative. Dans l'action des « deux cents », le gouvernement municipal a lancé le programme et contrôlé les éléments clés, tout en autorisant les districts à préciser les objectifs et à expérimenter diverses incitations selon leurs conditions. Les zones fonctionnelles^② ont assuré la mise en œuvre. La configuration générale peut être résumée ainsi : « la municipalité délègue, le district gère, la zone fonctionnelle exécute ».

Dans le contexte complexe de la transformation des espaces industriels existants, l'augmentation des coûts d'information et de gouvernance et le renforcement des capacités des districts ont toutefois conduit à une délégation partielle et à des ajustements dynamiques de certains droits de contrôle. Il en résulte une répartition du pouvoir plus complexe qu'un simple modèle de délégation.

(1) Préparation foncière : recentralisation du contrôle spatial et ajustement dynamique des objectifs de superficie

Pour l'espace de transformation, le niveau municipal a recentralisé le droit de contrôle afin de répondre aux besoins de transition urbaine tout en protégeant l'espace de l'économie réelle. Il a fixé un objectif global pour la ligne de protection des terrains industriels et de recherche-développement productive : à l'intérieur, les transformations doivent conserver principalement une fonction manufacturière ; à l'extérieur, les terrains industriels sont progressivement retirés (figure 2). Les districts et villes de niveau comtal délimitent ensuite concrètement la ligne selon leurs conditions. Après contrôle et réception par la municipalité, elle devient le seuil spatial de la transformation.

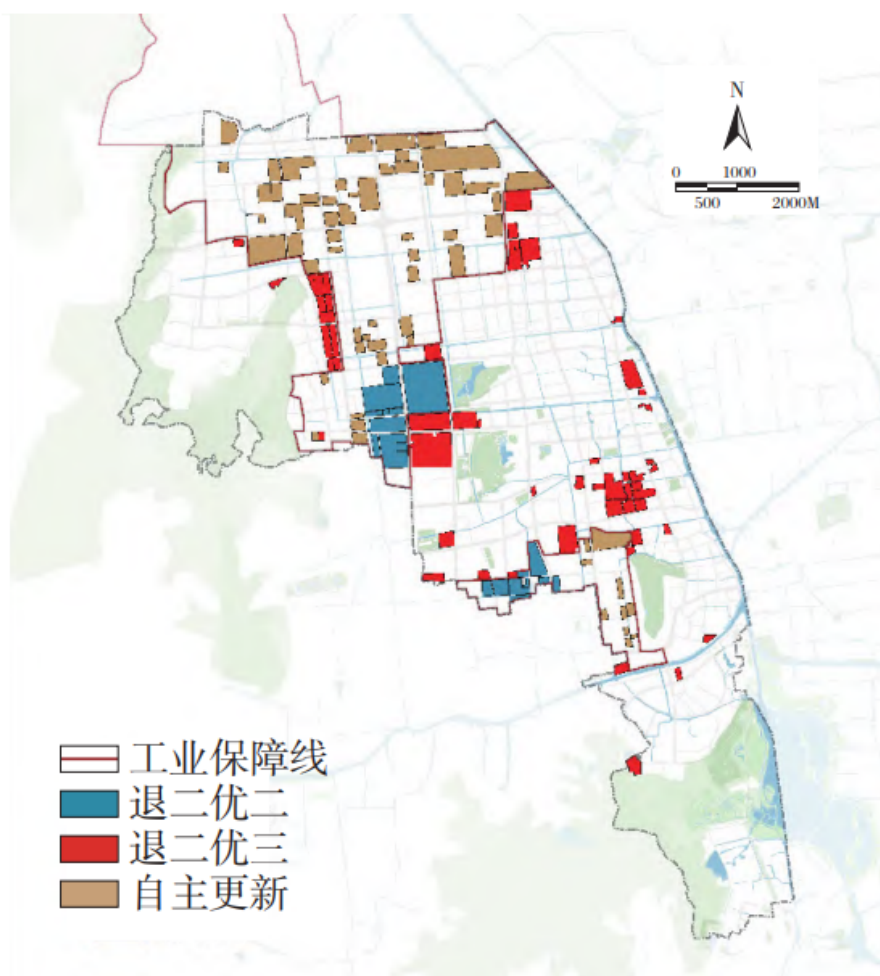


Figure 2. Schéma de transformation des espaces industriels sous le contrôle de la ligne de protection industrielle de Suzhou

Source : Shenzhen Urban Planning & Design Institute, Plan spécial de renouvellement urbain du quartier d'innovation d'affaires de Shishan, zone de haute technologie de Suzhou, 2022.

Pour l'ampleur de la transformation, les droits de contrôle ont connu un mouvement dynamique de recentralisation puis de délégation. Au début de l'action des « deux cents », la municipalité a fixé l'objectif total, l'a ventilé entre districts et villes de niveau comtal et a intégré son accomplissement dans l'évaluation du développement de haute qualité : il s'agissait d'un modèle typique de délégation. À mesure que les superficies transformées se sont accumulées et que la dette des entreprises publiques s'est accrue, la municipalité a délégué une partie du droit d'inspection et de réception ; les districts et villes de niveau comtal ont alors déterminé le rythme selon leurs réalités, ce qui a rapproché le dispositif d'un mode faiblement couplé.

Les districts ont ensuite précisé leurs objectifs, leurs exigences d'évaluation et leurs incitations. Le parc industriel de Suzhou, confronté à une forte contrainte foncière, a adopté en 2021 un plan d'action triennal fixant le renouvellement de 13,3 km² de terrains industriels. Il a élaboré un plan spécialisé, négocié avec les zones fonctionnelles les secteurs prioritaires et les calendriers, ventilé les tâches et renforcé les inspections. Des récompenses financières, un meilleur accès au financement et des procédures simplifiées ont stimulé la participation et garanti l'atteinte des objectifs.

(2) Développement et construction : liberté d'expérimentation des modes et contrôle des seuils de qualité

En matière de mode de développement, le gouvernement municipal joue surtout un rôle d'autorité symbolique. Les politiques encouragent les acteurs du marché à participer au renouvellement, mais la méthode concrète est décidée par les districts, voire par les zones fonctionnelles, selon chaque projet. Les districts

expérimentent, d'une part, l'intervention d'entreprises publiques locales, qui mobilisent capital, compétences et ressources pour garantir la qualité du développement et de l'exploitation. Dans le parc industriel de Suzhou, une société spécialisée de reconstruction urbaine a ainsi été créée pour conduire l'acquisition et la transformation des terrains sous-utilisés, la construction sur mesure, les équipements de quartier, la gestion d'actifs et l'exploitation des parcs. D'autre part, des politiques incitatives récompensent financièrement les opérations conjointes de plusieurs acteurs afin de favoriser les transformations à grande échelle.

Pour la qualité constructive, la municipalité contrôle principalement les seuils. La politique d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des terrains industriels fixe des valeurs minimales ou maximales pour le coefficient d'occupation des sols, la proportion d'équipements, l'emprise bâtie et les espaces verts. La municipalité conserve en outre l'approbation finale des modifications des plans réglementaires détaillés, évitant que les projets ne franchissent les limites de la planification. Les districts précisent les normes, renforcent l'approbation des plans de mise en œuvre et la réception des projets, et orientent ainsi la production d'espaces industriels de haute qualité.

(3) Suivi et gestion : objectifs directeurs et instruments incitatifs au service du contrôle après attribution

Pour l'évaluation de la performance foncière et la gestion des transferts de droits, la municipalité privilégie une fonction d'orientation et d'appui afin d'éviter des coûts d'information et de supervision excessifs. Elle fixe des objectifs directeurs : gestion du cycle de vie des terrains industriels, évaluation de l'utilisation intensive et gestion différenciée, contrôle du marché foncier secondaire, acquisition de terrains industriels existants par des plateformes publiques. Elle fournit également des outils : système d'évaluation globale de l'utilisation des ressources par les entreprises industrielles, contenu de base des accords de contrôle des investissements et du développement, plateforme de transactions du marché secondaire des terrains constructibles.

Les districts mettent en œuvre une gouvernance plus fine. Ils adaptent les critères d'admission industrielle et d'évaluation des entreprises à leurs secteurs et orientations ; signent avec les promoteurs des accords précisant les obligations, les modalités de traitement des manquements et les exigences de contrôle ; appliquent enfin des incitations positives et négatives. Les projets attirant des entreprises de qualité, générant des recettes fiscales supérieures aux objectifs ou améliorant la structure industrielle peuvent recevoir des récompenses financières supplémentaires. Les projets mal classés font l'objet de tarifs différenciés de l'électricité et du gaz et d'un contrôle réglementaire renforcé.

Tableau 2. Matrice de répartition des droits de contrôle dans la transformation des espaces industriels existants à Suzhou

Droit de contrôle	Préparation foncière		Développement et construction		Suivi et gestion	
	Espace de transformation	Ampleur de la transformation	Mode de développement	Qualité constructive	Performance d'utilisation	Transfert des droits
Droit de fixer les objectifs	Municipalité	Municipalité	Municipalité	Municipalité	Municipalité	Municipalité
Droit d'inspection et de réception	Municipalité	Municipalité / district	District	Municipalité	District	District
Droit de répartir les incitations	District	District	District	District	Municipalité / district	Municipalité / district

Note : à Suzhou, le terme « gouvernement de district » englobe les gouvernements des villes de niveau comtal, les gouvernements de district et les comités de gestion du parc industriel de Suzhou et de la zone de haute technologie.

2.2 Foshan : modernisation des parcs industriels villageois par une gouvernance faiblement couplée

2.2.1 Évolution des espaces industriels et aperçu de la transformation

Les espaces industriels existants de Foshan résultent de l'action conjointe de dynamiques ascendantes et descendantes. Au début de la réforme et de l'ouverture, l'économie des bourgs s'est rapidement développée et les parcs industriels villageois, construits à l'échelle des villages, se sont diffusés de manière ponctuelle et dispersée. Dans les années 1990, avec l'appui du gouvernement provincial, Foshan a fortement promu la réforme des droits de propriété des entreprises de bourgs et de villages. De nombreuses entreprises de tête se sont développées, incitant les pouvoirs publics à créer des zones industrielles destinées aux entreprises leaders et à leurs sous-traitants. Parallèlement, la croissance rapide de l'économie privée et la réforme des coopératives rurales par actions ont facilité la circulation et l'intégration des terrains collectifs, entraînant une croissance explosive des parcs villageois [27].

À partir de 2003, Foshan a strictement limité la création de nouveaux parcs industriels au niveau des villages et promu des zones industrielles intensives. En s'appuyant sur la zone nationale de haute technologie, la ville a intégré les plateformes industrielles des districts dans une structure dite « une zone, cinq parcs ». Elle a ensuite développé la ville scientifique et technologique de Sanlongwan, le parc des industries émergentes stratégiques du nord de Foshan et d'autres plateformes, afin d'accompagner le passage de l'industrie vers des activités haut de gamme, de grande échelle et intelligentes.

Malgré cette évolution, les parcs industriels villageois occupent encore une place très importante. Leur superficie atteint 245 km², soit plus de la moitié des terrains industriels existants, et leur fragmentation et leur faible efficacité restent marquées. Dans le district de Nanhai, les parcs de moins de 6,7 ha représentent 43 % de l'ensemble ; leur coefficient moyen d'occupation des sols n'est que de 0,49. Avec 44 % des terrains industriels, ils ne génèrent que 10 % de la valeur de la production [28].

Afin de réduire ces faiblesses, de libérer des espaces pour le développement industriel et d'attirer les facteurs d'innovation et les entreprises de haute technologie de la Grande Baie, Foshan a adopté en 2018 le Plan de mise en œuvre pour l'assainissement et la modernisation des parcs industriels villageois de Foshan (2018-2020). La modernisation de ces parcs est devenue la voie principale de transformation des espaces industriels existants. À la fin de 2023, 213 km² avaient été transformés ; plus de 33 millions de m² de bâtiments industriels étaient achevés ou en construction, et plusieurs projets de fabrication avancée avaient été introduits, contribuant à la croissance économique municipale.

2.2.2 Trajectoire de transformation : large autonomie des districts forts et évaluation stricte des objectifs de superficie

L'architecture administrative de Foshan est nettement décentralisée. Shunde, Nanhai, Sanshui et Gaoming étaient auparavant des villes de niveau comtal, transformées en districts en 2002. Bien qu'une partie de leurs compétences ait été recentralisée, elles conservent une forte autonomie dans le développement économique et social. Shunde et Nanhai, zones pilotes provinciales de réforme et d'innovation, disposent notamment d'importantes compétences administratives et financières.

Dans la modernisation complexe des parcs industriels villageois, le gouvernement municipal joue donc principalement un rôle d'orientation : il lance l'action, définit la direction générale et délègue largement aux districts forts l'expérimentation. Les districts coordonnent l'ensemble et guident les bourgs et sous-districts dans la mise en œuvre, selon une configuration « municipalité orientatrice, district coordinateur, bourg ou sous-district exécutant », caractéristique d'une gouvernance faiblement couplée.

(1) Préparation foncière : orientation souple de l'espace et évaluation contraignante de l'ampleur de la transformation

Pour l'espace de transformation, la municipalité privilégie une orientation par objectifs. Les Mesures de Foshan relatives à la délimitation des zones de protection du développement industriel et à la gestion de la ligne brune renforcent le contrôle des usages à l'intérieur de ces zones et encouragent la priorité aux projets de

modernisation des parcs villageois. Sur cette base, les districts élaborent des plans spécialisés et déterminent leurs secteurs prioritaires selon leurs conditions.

Shunde a ainsi délimité, dans un plan spécialisé, 20 zones de concentration industrielle et 30 parcs thématiques. Il propose plusieurs orientations — amélioration et modernisation, acquisition-réserve et développement, remise en culture et reverdissement — qui servent de base aux bourgs et sous-districts pour conduire les transformations (figure 3) [29].

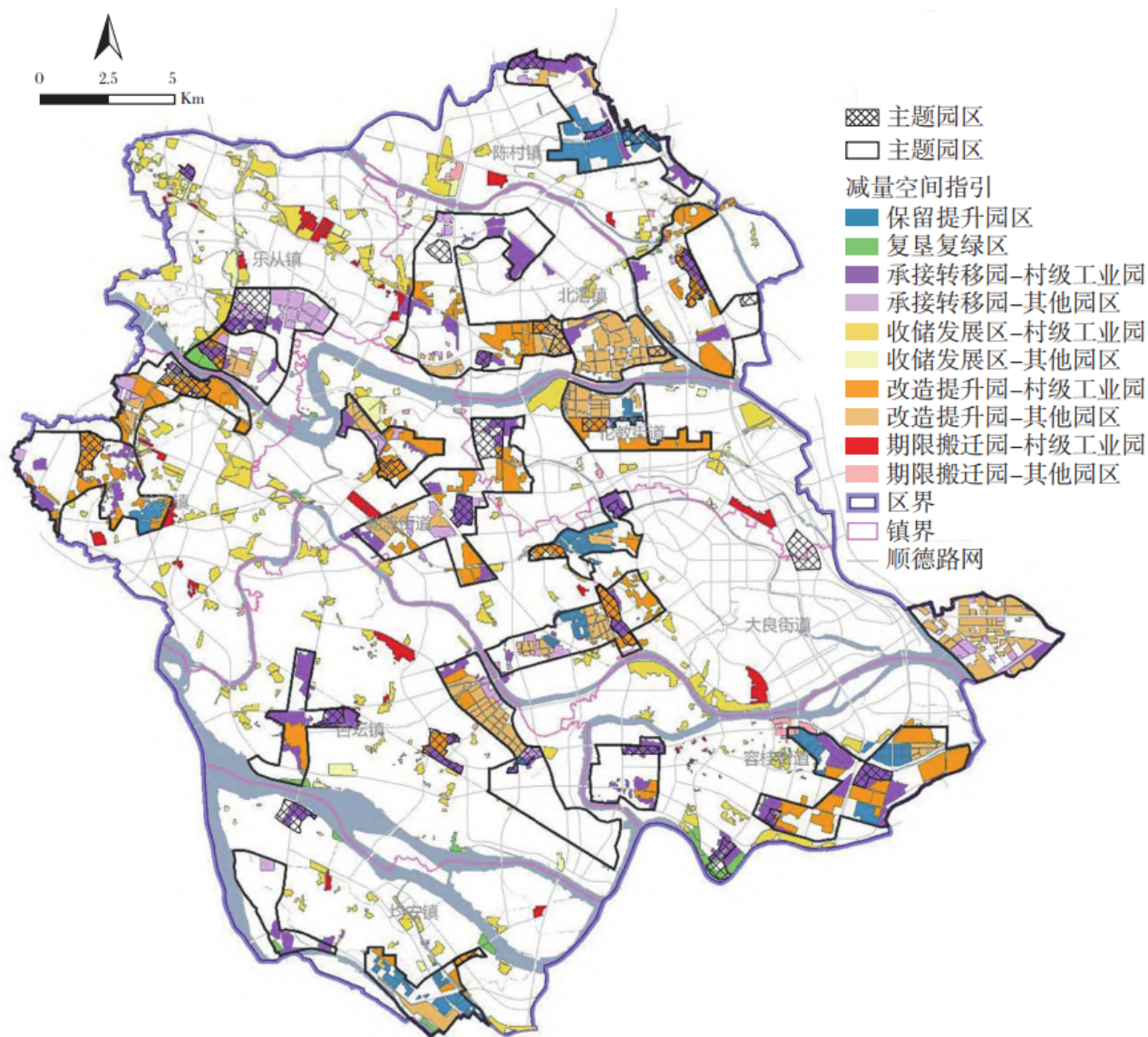


Figure 3. Schéma de classification et d'orientation pour la transformation des parcs industriels villageois du district de Shunde, Foshan [29]

Pour l'ampleur de la transformation, la municipalité renforce en revanche la fixation des objectifs et l'évaluation. Le plan 2018-2020 précise le volume total et les sous-objectifs de chaque district. L'accomplissement annuel est intégré aux indicateurs d'évaluation des cadres et au système municipal de gestion de la performance, avec inspections renforcées.

Les districts ventilent ensuite les tâches et conçoivent leurs propres plans et incitations. Shunde a fait de la transformation des parcs villageois son « projet numéro un ». Il a relevé les objectifs de démolition fixés par la municipalité, les a répartis entre les bourgs et sous-districts et les a étroitement liés à l'évaluation des cadres. Des agents publics ont été envoyés sur le terrain pour accélérer les projets. Profitant de son statut de zone expérimentale provinciale pour la réforme du développement de haute qualité, Shunde a aussi élaboré un

ensemble cohérent de politiques sur la reconnaissance des projets, l'exécution des relocalisations, l'aménagement foncier, les subventions et les liens entre marchés fonciers primaire et secondaire.

(2) Développement et construction : délégation pour l'exploration de modes multiples et orientation multidimensionnelle de la qualité

En matière de mode de développement, la municipalité encourage la participation conjointe du gouvernement, des titulaires initiaux et des acteurs du marché, tandis que les districts expérimentent selon leurs réalités. Ceux-ci délèguent encore davantage aux bourgs et sous-districts qui, au contact des collectivités villageoises et des titulaires de droits, peuvent innover avec souplesse. Dix modes se sont progressivement formés, dont l'acquisition avec inscription différée au bilan, l'expropriation directe, la location et gestion publiques unifiées, ou la location longue durée avec gestion par l'entreprise. Cette diversité a efficacement favorisé la transformation.

Pour la qualité constructive, la municipalité fixe des critères de base en matière d'environnement, d'incendie, de sécurité de la production, de planification foncière et de construction, afin d'orienter les districts. Ceux-ci précisent ensuite les standards selon leurs priorités industrielles et la construction des parcs. Shunde a, par exemple, établi des normes détaillées portant sur l'esthétique, l'intelligence, l'écologie, la sécurité et la dimension humaine. Elles servent de base aux approbations de planification, de conception, de construction et d'attraction des entreprises. Un mécanisme de réunion conjointe du district permet aux services compétents d'examiner collectivement le contenu des plans.

(3) Suivi et gestion : objectifs renforcés et autonomie locale pour le contrôle après attribution

Pour l'évaluation de la performance et le contrôle des transferts, la municipalité continue à privilégier l'orientation : elle demande aux districts de renforcer l'évaluation et la supervision, de signer avec les promoteurs des accords de contrôle de l'exécution des projets industriels et d'évaluer l'efficacité de l'utilisation du sol après attribution.

Les districts détaillent les exigences : listes positives et négatives d'attraction industrielle, seuils de densité d'investissement et d'intensité fiscale, règles de location des terrains et bâtiments. Les gouvernements de bourg ou de sous-district sont autorisés à signer avec les promoteurs des accords d'investissement et de construction précisant le montant de l'investissement, les recettes fiscales, les catégories de locataires ou d'acquéreurs et les sanctions en cas de manquement. Les organismes du district conduisent ensuite l'évaluation et le suivi.

Tableau 3. Matrice de répartition des droits de contrôle dans la transformation des espaces industriels existants à Foshan

Droit de contrôle	Préparation foncière		Développement et construction		Suivi et gestion	
	Espace de transformation	Ampleur de la transformation	Mode de développement	Qualité constructive	Performance d'utilisation	Transfert des droits
Droit de fixer les objectifs	Municipalité	Municipalité	Municipalité	Municipalité	Municipalité	Municipalité
Droit d'inspection et de réception	District	Municipalité	District	District	District	District / bourg ou sous-district
Droit de répartir les incitations	District	District	District	District	District	District

2.3 Dongguan : préparation foncière continue des parcs industriels de bourgs et villages par une gouvernance centralisée

2.3.1 Évolution des espaces industriels et aperçu de la transformation

Comparée à Foshan, l'offre d'espaces industriels de Dongguan présente un caractère ascendant encore plus marqué [30]. Au début de la réforme et de l'ouverture, de nombreux villages et groupes villageois ont profité de la proximité de Hong Kong et de leurs liens de parenté pour attirer des entreprises hongkongaises. Une économie dite des « trois salles » s'est développée dans les cantines, temples ancestraux et salles communautaires.

Dans les années 1990, les bourgs et villages ont accueilli de nombreux segments productifs d'entreprises étrangères grâce à un « modèle de location foncière » peu coûteux et efficace. De vastes parcs industriels de bourgs et villages se sont constitués. Ils ont soutenu l'essor économique de Dongguan, mais aussi provoqué une expansion désordonnée et un fort mélange entre usines et villages.

Après 2008, pour capter les retombées des entreprises et talents de haute technologie de Shenzhen et promouvoir la modernisation industrielle, la municipalité a lancé le parc scientifique et technologique de Songshan Lake, le parc éco-industriel de Dongguan, la nouvelle zone de Chang'an et d'autres grands parcs de haute technologie. Ces nouvelles villes industrielles de niveau municipal ont été implantées aux marges de la ville ou aux limites entre bourgs. Dans le même temps, la municipalité a recentralisé l'offre de terrains collectifs et strictement limité l'expansion des parcs villageois.

Alors que l'intensité de développement approche de sa limite et que les terrains d'extension disponibles deviennent très rares, les parcs industriels de bourgs et villages — 81 % des terrains industriels de la ville — constituent la principale réserve pour l'élargissement de l'espace productif et l'attraction des industries émergentes. Depuis 2021, Dongguan a successivement planifié sept bases d'industries émergentes stratégiques, dix grands secteurs industriels standardisés et soixante parcs industriels modernisés. La municipalité et les bourgs cherchent à coordonner l'acquisition de terrains d'extension et le réaménagement des terrains industriels sous-utilisés, afin de préparer de grandes entreprises continues et de construire des supports de haute qualité.

À la fin de 2023, 5,3 km² d'espaces industriels continus avaient été préparés, offrant une garantie foncière importante à l'introduction d'entreprises leaders. Les opérations ont toutefois principalement porté sur les terrains d'extension et sur l'activation de terrains existants non bâtis. La transformation des anciennes usines reste en retard, ce qui appelle une amélioration des politiques et des mécanismes.

2.3.2 Trajectoire de transformation : gouvernance centralisée concentrée sur les étapes amont et intermédiaire

Dongguan se distingue de Suzhou et Foshan par une structure administrative particulière à deux niveaux, « municipalité-bourg ». Le gouvernement municipal fait directement face à 34 entités administratives de niveau bourg, ce qui accroît fortement les coûts de communication et de coordination. Bien que les bourgs disposent de certaines compétences de niveau comtal, leurs effectifs et capacités de gouvernance restent inférieurs à ceux de véritables districts.

Pour garantir l'exécution des objectifs municipaux, l'acquisition foncière à grande échelle et la construction de parcs de haute qualité, le gouvernement municipal a recentralisé les droits de contrôle sur la préparation foncière et le développement. Il renforce les objectifs et l'inspection, fournit des incitations et guide le travail des bourgs. La configuration générale est une gouvernance centralisée : « la municipalité guide, le bourg exécute ».

(1) Préparation foncière : contrôle spatial détaillé et tâches contraignantes de transformation

Pour assurer la création concentrée de parcs de grande taille, la municipalité détermine, au moyen d'enquêtes à l'échelle de toute la ville et d'une planification coordonnée, les périmètres précis de transformation dans chaque bourg (figure 4). Ceux-ci sont stabilisés après négociation avec les gouvernements de bourg.

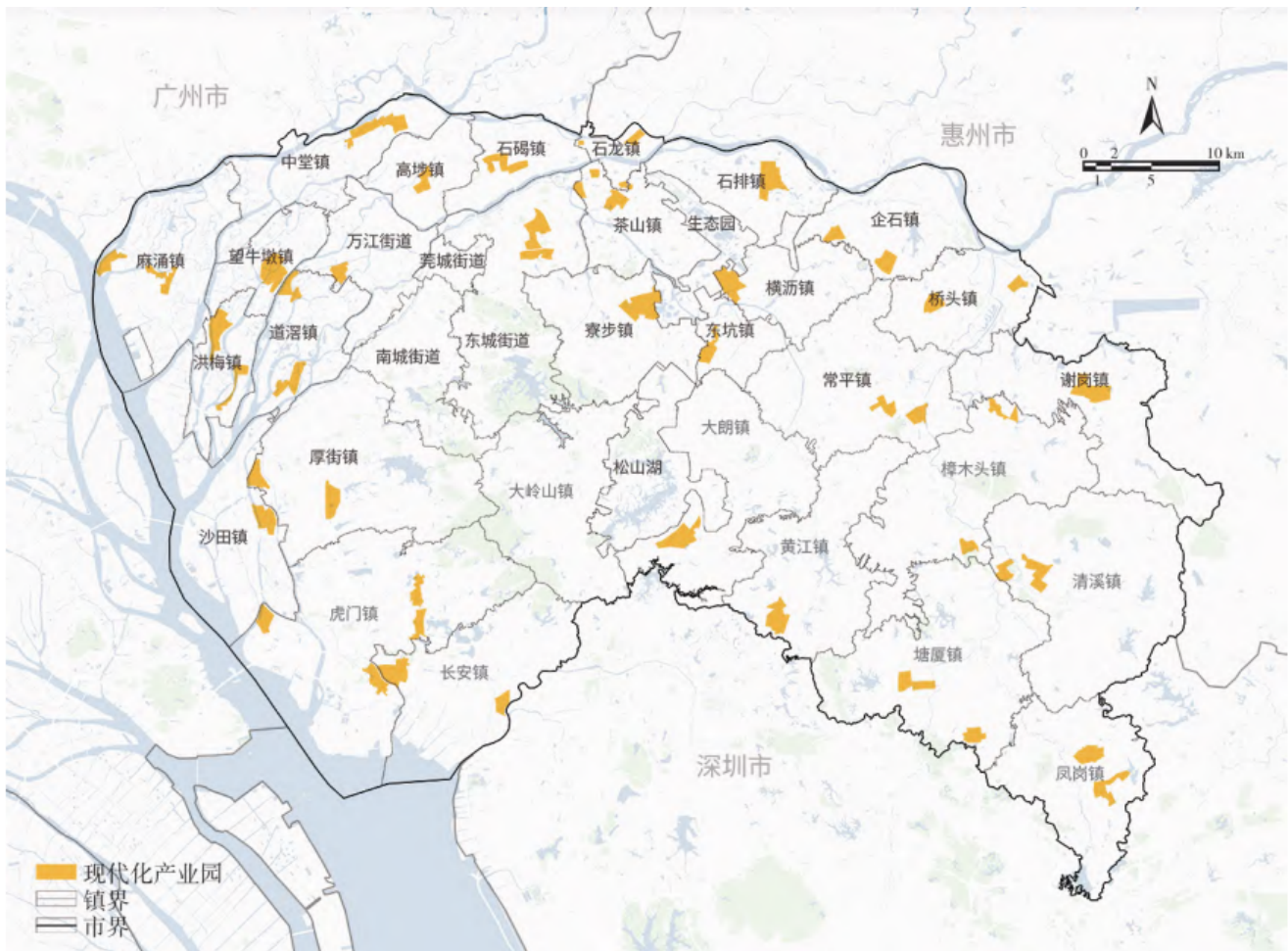


Figure 4. Délimitation des parcs industriels modernisés à Dongguan

Chaque année, la municipalité fixe des objectifs contraignants de transformation des anciennes zones industrielles dans ces périmètres. Ces objectifs deviennent un élément central de l'évaluation annuelle des équipes dirigeantes des bourgs, avec un poids renforcé et un classement comparatif, afin d'accélérer les opérations. La municipalité fournit parallèlement des incitations : prêts et obligations spéciales, relèvement du plafond du coefficient d'occupation des sols industriels, priorité aux quotas fonciers et simplification des procédures.

(2) Développement et construction : renforcement du pilotage public et encadrement approfondi de la planification spatiale

En matière de mode de développement, la municipalité recentralise davantage les droits de contrôle pour garantir la maîtrise d'un volume suffisant de terrains. La politique des parcs industriels modernisés introduit la règle des « trois tiers » : un tiers des terrains est acquis et préparé par le gouvernement pour former des terrains industriels immédiatement disponibles ; un tiers est transformé en espaces industriels à faible coût par une coopération entre collectivités villageoises et entreprises publiques municipales ou de bourg ; un tiers peut être développé par des acteurs du marché sous forme d'usines de haut standard.

Pour renforcer la motivation des bourgs, la municipalité mobilise les entreprises publiques municipales dans la construction des parcs. Elles fournissent les financements nécessaires aux opérations de préparation foncière, coopèrent avec les bourgs et sont intégrées aux projets considérés comme conduits par le gouvernement.

Pour la qualité constructive, la municipalité publie des directives de planification intégrée des parcs. Elles précisent la répartition fonctionnelle, l'organisation spatiale, les catégories et normes d'équipements, les exigences de logement garanti, les orientations de design urbain et la densité du réseau viaire. Les services municipaux guident, examinent et approuvent directement les plans afin de garantir la qualité d'ensemble.

(3) Suivi et gestion : autonomie des bourgs pour l'évaluation de la performance et le contrôle après attribution

Dans la transformation des espaces industriels existants, la municipalité concentre ses efforts sur la préparation foncière et le développement. Son contrôle de l'étape aval reste plus limité. Les gouvernements de bourg, en s'appuyant sur les normes municipales et les conditions locales, fixent la densité d'investissement, la valeur de production par mu et l'intensité fiscale. Ils signent avec les promoteurs ou les entreprises résidentes des accords de contrôle des investissements, définissent les responsabilités en cas de manquement et assurent l'évaluation de la performance foncière ainsi que le contrôle des sous-locations et transferts.

Tableau 4. Matrice de répartition des droits de contrôle dans la transformation des espaces industriels existants à Dongguan

Droit de contrôle	Préparation foncière		Développement et construction		Suivi et gestion	
	Espace de transformation	Ampleur de la transformation	Mode de développement	Qualité constructive	Performance d'utilisation	Transfert des droits
Droit de fixer les objectifs	Municipalité	Municipalité	Municipalité	Municipalité	Bourg ou sous-district	Bourg ou sous-district
Droit d'inspection et de réception	Municipalité	Municipalité	Municipalité	Municipalité	Bourg ou sous-district	Bourg ou sous-district
Droit de répartir les incitations	Municipalité	Municipalité	Municipalité	Municipalité	Bourg ou sous-district	Bourg ou sous-district

3 Mécanismes de formation de l'allocation des droits de contrôle et coûts de gouvernance

La comparaison des transformations à Suzhou, Foshan et Dongguan met en évidence des configurations d'allocation des droits de contrôle et des modes de gouvernance nettement différents. Quels facteurs les expliquent ? Comment agissent-ils sur la répartition du contrôle ? Quels coûts et quels résultats chaque configuration produit-elle ?

3.1 Stratégies d'allocation des droits de contrôle sous l'effet de facteurs multiples

3.1.1 L'architecture administrative locale et l'allocation initiale des droits de contrôle

Les différences d'architecture administrative et de capacité de gouvernance engendrent une forte dépendance de sentier dans l'action publique locale et influencent profondément l'allocation des droits de contrôle. À Suzhou, la coexistence relativement équilibrée d'une « municipalité forte » et de « districts forts » favorise une gouvernance de délégation : le niveau municipal conserve la fixation des objectifs et l'inspection des tâches fondamentales, tout en transférant l'attribution des incitations et une marge d'initiative aux districts pour expérimenter des transformations de haute qualité.

À Foshan, une structure très décentralisée et des districts fortement différenciés conduisent plutôt à une gouvernance faiblement couplée. La municipalité délègue largement aux districts forts, y compris le droit d'inspection et la répartition des incitations, afin de leur permettre de conduire intégralement la modernisation des parcs villageois. À Dongguan, l'architecture à deux niveaux « municipalité-bourg » incite au contraire la municipalité à adopter une gouvernance centralisée dans le nouveau cycle de transformation : les droits de contrôle sont recentralisés pour transmettre efficacement les objectifs urbains, orienter les gouvernements de base et concentrer les ressources sur la création de supports industriels de haute qualité.

3.1.2 Les objectifs de transformation et la réallocation secondaire des droits de contrôle

Les stades de développement industriel et les caractéristiques des espaces existants diffèrent selon les villes, de sorte que les objectifs et les priorités de transformation ne sont pas les mêmes. Cette différence influe sur la répartition des droits entre étapes.

À Suzhou, la municipalité dispose encore d'importantes réserves de terrains d'extension pour ses grandes stratégies et dépend relativement peu de l'ampleur du renouvellement existant. Elle accorde davantage d'importance à la qualité des espaces transformés et à leur performance d'usage. Elle fixe donc des objectifs sur l'ensemble du processus, mais contrôle surtout l'approbation des plans et le suivi après attribution, tout en conservant une certaine souplesse dans l'évaluation des superficies transformées.

Foshan doit traiter un volume considérable de parcs industriels villageois présentant de nombreux risques. La priorité porte sur l'ampleur de la transformation et la libération d'espace. Le gouvernement municipal recentralise donc les droits de contrôle sur les objectifs de superficie et leur évaluation, tout en laissant aux districts une large marge d'expérimentation afin d'accélérer les opérations par des modes diversifiés.

Dongguan cherche à surmonter la fragmentation foncière produite par la multiplicité des intérêts et à construire des plateformes industrielles de qualité par des opérations continues sur les espaces existants. Les droits de contrôle sur la préparation foncière et le développement sont donc concentrés au niveau municipal ; les objectifs sont directement convertis en tâches d'évaluation et accompagnés d'incitations qui guident et poussent les bourgs à agir.

3.1.3 Les coûts de transaction propres aux différentes étapes et l'allocation finale des droits de contrôle

L'examen des trois villes montre que la concentration des droits de contrôle tend à diminuer de la préparation foncière au développement, puis au suivi et à la gestion. Cette évolution reflète la contrainte des coûts de transaction. Pour la municipalité, les interlocuteurs de la préparation foncière sont principalement les gouvernements de district ou de bourg ; ceux du développement sont les promoteurs ; ceux du suivi sont une multitude d'utilisateurs de l'espace. À mesure que leur nombre augmente, les difficultés d'information, de communication et de coordination s'accroissent fortement, tout comme les coûts de transaction et de gouvernance.

Afin de maîtriser ces coûts et de répondre à des demandes multiples et complexes, la municipalité doit déléguer une partie des droits de contrôle. Le partage territorial des tâches entre niveaux inférieurs peut alors produire une gouvernance spatiale plus efficace.

3.2 Différences de coûts de gouvernance associées aux configurations de contrôle

3.2.1 Effets de la configuration des droits de contrôle sur les coûts de gouvernance

Les coûts de gouvernance limitent l'allocation des droits de contrôle, mais l'allocation elle-même produit des coûts différenciés. Globalement, plus le contrôle est concentré, plus il facilite l'exécution des objectifs ; cependant, il augmente aussi le nombre d'acteurs et d'affaires que doit traiter la municipalité et accroît par conséquent les coûts.

Dans une gouvernance centralisée, les interactions entre niveaux administratifs sont très sensibles, ce qui facilite la transmission descendante des objectifs urbains. Mais les coûts de coordination sont élevés et l'initiative des gouvernements de base peut se réduire, affaiblissant leur capacité à résoudre les affaires locales [11]. Ce mode convient surtout aux étapes fondamentales et aux projets d'importance stratégique majeure.

La gouvernance de délégation évalue les éléments clés tout en autorisant les administrations de base à expérimenter. Elle réduit les coûts et renforce leur initiative, mais peut conduire à des adaptations opportunistes ou à des collusions lors de l'inspection et de la réception, entraînant un écart entre objectifs et mise en œuvre. Elle convient particulièrement aux éléments prioritaires et facilement mesurables, tels que l'ampleur de la transformation ou les indicateurs de construction.

La gouvernance faiblement couplée délègue l'inspection et les incitations, réduisant efficacement le coût supporté par la municipalité, mais elle augmente le risque de déviation des objectifs. Elle convient davantage aux étapes ordinaires dont le coût de réception est élevé. Dans la pratique, la municipalité doit donc concevoir une

allocation fine autour des objectifs centraux : recentraliser les étapes fondamentales et les projets majeurs, et déléguer les opérations ordinaires, afin de garantir l'exécution tout en maîtrisant le coût global.

3.2.2 Effets microscopiques du choix des instruments de contrôle sur les coûts de gouvernance

Au-delà de la configuration générale, le choix des instruments de contrôle influe profondément sur les coûts et la performance. Pour le contrôle spatial, par exemple, Suzhou et Dongguan conservent toutes deux le droit municipal d'inspection et de réception, mais utilisent des instruments différents. Suzhou applique surtout une contrainte de seuil : tout projet situé à l'intérieur de la ligne de protection industrielle peut avancer comme transformation « industriel vers industriel », ce qui laisse une marge de choix importante. Dongguan délimite au contraire des périmètres précis d'environ 3 km², réduisant fortement la flexibilité des sites. Cette intensité plus élevée génère inévitablement davantage de tensions et de coûts entre niveaux administratifs.

Des instruments d'appui et d'incitation peuvent toutefois orienter l'exécution des objectifs supérieurs sans accroître fortement le coût de gouvernance : plateforme d'évaluation globale des entreprises industrielles à Suzhou, mobilisation des ressources des entreprises publiques locales ou fonctionnement marchand. Ils contribuent à une configuration plus souple.

Tableau 5. Comparaison des principaux instruments de contrôle mobilisés par les gouvernements municipaux de Suzhou, Foshan et Dongguan dans la transformation des espaces industriels existants

Étape de redéveloppement	Dimension	Suzhou	Foshan	Dongguan
Préparation foncière	Espace de transformation	Contrôle par seuil de la ligne de protection industrielle	Orientation par les zones de protection du développement industriel	Contrôle des périmètres de transformation des parcs
	Ampleur de la transformation	Évaluation d'un objectif triennal	Évaluation annuelle des objectifs	Évaluation annuelle des objectifs
Développement et construction	Mode de développement	Autonomie des districts pour explorer plusieurs modes	Autonomie des districts pour explorer plusieurs modes	Contrôle de la proportion de développement conduit par le gouvernement ; mobilisation des entreprises publiques municipales
	Qualité constructive	Contrôle des seuils de planification	Guide des normes de réception des parcs	Approbation de la planification intégrée des parcs
Suivi et gestion	Performance d'utilisation	Système d'évaluation globale des entreprises industrielles	Autonomie des districts pour conduire l'évaluation de la performance	Autonomie des bourgs pour conduire l'évaluation de la performance
	Transfert foncier	Contenu de base des accords de contrôle ; plateforme du marché foncier secondaire	Autonomie des districts pour signer les accords de contrôle	Autonomie des bourgs pour signer les accords de contrôle

4 Recommandations de politique publique et perspectives

En construisant, autour du processus complet « préparation foncière-développement et construction-suivi et gestion », un cadre élargi d'analyse des droits de contrôle, puis en étudiant trois villes typiques, la recherche identifie les configurations de contrôle, leurs mécanismes de formation et leurs coûts de gouvernance. Elle offre

ainsi une nouvelle perspective sur les interactions internes au gouvernement dans le contexte du développement fondé sur les espaces existants.

La transformation des espaces industriels existants exige une conception fine de l'allocation des droits et des instruments, fondée sur l'architecture administrative, les objectifs de transformation et les coûts de chaque étape. Il convient d'éviter une généralisation excessive des objectifs. Les droits de contrôle sur les missions véritablement fondamentales doivent être recentralisés afin d'assurer la réalisation des intentions stratégiques de la ville ; les autres étapes peuvent être davantage déléguées pour stimuler l'initiative des administrations de base et réduire les coûts.

Les capacités de gouvernance et les objectifs diffèrent également entre territoires d'une même ville. Une délimitation spatiale et une conception du contrôle plus fines doivent donc adapter précisément les politiques aux caractéristiques et aux missions locales. Les droits peuvent être recentralisés dans un nombre limité de secteurs stratégiques majeurs, et modérément délégués dans les secteurs ordinaires. Une telle différenciation aide à coordonner les intérêts des niveaux de gouvernement, à former un consensus de développement et à aligner les incitations, soutenant ainsi la transformation continue des espaces industriels existants.

Pour la conception concrète des droits de contrôle, le cadre proposé constitue un outil d'appui à l'ensemble du cycle « conception-évaluation-optimisation ». Il permet de clarifier les solutions d'allocation adaptées à différents objectifs et architectures administratives, d'évaluer les politiques existantes, d'identifier les points de blocage qui empêchent l'exécution des objectifs et de proposer des améliorations. Il contribue ainsi à optimiser la gouvernance spatiale et à renforcer les capacités locales.

Il convient enfin de souligner que, pour des raisons de longueur, l'article propose une comparaison typologique statique de pratiques urbaines caractéristiques. Or l'allocation des droits de contrôle n'est pas immuable : elle évolue avec les objectifs de transformation et les coûts de gouvernance. Elle n'est pas non plus déterminée uniquement par les relations d'autorité internes à l'administration. Les titulaires initiaux des droits fonciers et les acteurs du marché jouent également un rôle important. L'évolution des droits de contrôle sous l'action conjointe de multiples acteurs appelle donc des recherches ultérieures.

Notes

- ① Afin de faciliter la compréhension et la comparaison, l'article désigne respectivement les modes fortement couplé, de délégation administrative et faiblement couplé comme « gouvernance centralisée », « gouvernance de délégation » et « gouvernance faiblement couplée ».
- ② Ces dernières années, Suzhou a activement réformé sa gouvernance de proximité en créant, entre le district et le sous-district, un niveau de zone fonctionnelle qui regroupe les compétences financières, constructives et économiques des sous-districts. Ces zones sont devenues les principaux acteurs de base du développement économique, tandis que les sous-districts se recentrent progressivement sur les services sociaux, séparant ainsi les lignes de gouvernance économique et sociale.

Références

- [1] TANG Jie, GUO Wanda, FANG Yu. Une vérité incontournable de la nouvelle ère : le Guangdong à la recherche d'un développement de haute qualité [M]. Guangzhou: Guangdong People's Publishing House, 2024. [en chinois]
- [2] LI Dongsheng, CHEN Bingzhao. Stratégies de renouvellement des terrains industriels dans l'ancien quartier industriel de Yangpu à Shanghai : de « Yangpu industriel » à « Yangpu de la connaissance » [J]. Urban Planning Forum, 2005(1): 44-50. [en chinois]
- [3] HUANG Weidong, ZHANG Yuxian. Réponses de la planification dans les secteurs à évolution rapide sous l'impulsion du marché : le cas de Huaqiangbei à Shenzhen [J]. City Planning Review, 2010, 34(8): 67-72. [en chinois]

- [4] FENG Li, TANG Zilai. Renouvellement des terrains industriels attribués administrativement sous l'angle des régimes de propriété : le cas du district de Hongkou à Shanghai [J]. Urban Planning Forum, 2013(5): 23-29. [en chinois]
- [5] HU Yingjie, LYU Bin. Mécanismes de restitution des bénéfices dans le renouvellement des terrains industriels en Chine et analyse de leur performance [J]. Urban Development Studies, 2016, 23(4): 61-66. [en chinois]
- [6] LI Dong, SUN Dongqi. Conflits d'intérêts et innovation de gouvernance dans le renouvellement des terrains industriels : le cas du district de Shunde à Foshan [J]. Economic Geography, 2021, 41(3): 192-201. [en chinois]
- [7] LIANG Ying, ZENG Peng. Évolution du mécanisme de répartition des plus-values dans le renouvellement des terrains industriels existants à Beijing [J]. Urban Planning Forum, 2023(1): 69-73. [en chinois]
- [8] HUANG Weidong, LIN Chenfang, ZHAO Ruoyan, et al. Innovation de gouvernance dans le renouvellement urbain [M]. Beijing: China City Press, 2023. [en chinois]
- [9] ZHOU Xueguang. La logique institutionnelle de la gouvernance de l'État chinois : une étude organisationnelle [M]. Beijing: SDX Joint Publishing Company, 2017. [en chinois]
- [10] CAO Zhenghan. Le système chinois de gouvernance séparée entre échelons supérieur et inférieur et ses mécanismes de stabilité [J]. Sociological Studies, 2011, 25(1): 1-40. [en chinois]
- [11] ZHOU Li'an. Les gouvernements locaux en transition : incitations des responsables et gouvernance [M]. Shanghai: Truth & Wisdom Press, 2008. [en chinois]
- [12] ZHOU Xueguang, LIAN Hong. Les modes de gouvernance du gouvernement chinois : une théorie des « droits de contrôle » [J]. Sociological Studies, 2012, 27(5): 69-93. [en chinois]
- [13] WU Xiaolin. La logique des droits de propriété dans la gouvernance urbaine de proximité : une analyse fondée sur le couple « type de propriété-processus de distribution » [J]. CASS Journal of Political Science, 2024(3): 155-167. [en chinois]
- [14] XU Chenggang. Droits de propriété et gènes institutionnels [EB/OL]. (2022-01-03) [2024-12-10]. <https://www.aisixiang.com/data/130690.html>. [en chinois]
- [15] GROSSMAN S. J., HART O. D. Coûts et bénéfices de la propriété : une théorie de l'intégration verticale et latérale [J]. Journal of Political Economy, 1986, 94(4): 691-719.
- [16] YAN Yaqi. Les défis de l'autonomisation : mise en œuvre du contrôle des usages dans la mise sur le marché des terrains collectifs constructibles à vocation économique à Beijing [J]. Urban Planning Forum, 2024(4): 98-104. [en chinois]
- [17] TIAN Li, XIA Jing. Droits de développement foncier et planification spatiale territoriale : logique de gouvernance, instruments de politique publique et applications pratiques [J]. Urban Planning Forum, 2021(6): 12-19. [en chinois]
- [18] YANG Ling, LIN Jian. Le système chinois de gestion des plans d'utilisation du sol : évolution, logique et perspectives [J]. Urban Planning Forum, 2024(4): 18-24. [en chinois]
- [19] CHEN Qi. Différenciation des champs de pratique des droits de propriété : élargissement sociologique de la recherche sur les droits de développement foncier et enseignements [J]. Sociological Studies, 2021, 36(1): 203-225. [en chinois]
- [20] WANG Jia, BAI Yunxi, SONG Jusheng. Évolution, défis et recommandations concernant le renouvellement urbain en Chine [J]. Planners, 2021, 37(24): 21-27. [en chinois]
- [21] TIAN Li, YAO Zhihao, YU Jianghao, et al. Évolution et transformation de la planification du renouvellement urbain en Chine : un cadre d'analyse fondé sur les relations « gouvernement-marché-société » [J]. Planners, 2024, 40(2): 1-7. [en chinois]
- [22] GUO Xu. Gouvernance de la réduction des terrains constructibles existants dans les régions développées : un nouveau cadre d'analyse de la gouvernance spatiale [J]. City Planning Review, 2020, 44(1): 52-62. [en chinois]
- [23] WANG Zhoulin, CHEN Weizhen. Mécanismes et modèles de gouvernance de la planification spatiale territoriale : une perspective fondée sur la théorie des droits de contrôle [J]. Urban Development Studies, 2021, 28(6): 50-57. [en chinois]

- [24] LIANG Yinlong. Reconfigurer les jeux d'intérêts du renouvellement urbain : une nouvelle perspective fondée sur l'« écart de propriété » des droits de développement foncier [J]. *City Planning Review*, 2024, 48(3): 46-54. [en chinois]
- [25] LIANG Yinlong. Dilemmes de l'utilisation du sol dans les zones semi-urbanisées et voies de résolution : les cas de Jiangyin et Shunde [J]. *City Planning Review*, 2014, 38(1): 85-90. [en chinois]
- [26] LIANG Yinlong, SUN Zhongya, XU Jing. Pratique du modèle de « parc dans la zone » pour la transformation et l'innovation des zones de développement : enquête sur les parcs scientifiques et technologiques du Jiangsu [J]. *Modern Urban Research*, 2019(12): 40-46. [en chinois]
- [27] TIAN Li. Comparaison régionale de l'utilisation du sol dans les zones semi-urbanisées chinoises : configurations spatio-temporelles et mécanismes de formation [M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2015. [en chinois]
- [28] LIANG Xiaowei, YUAN Qifeng, LI Shenglin, et al. Analyse des difficultés de modernisation des parcs industriels villageois du district de Nanhai sous l'angle des droits de développement foncier [J]. *Development of Small Cities & Towns*, 2024, 42(2): 110-117. [en chinois]
- [29] CAI Lifu, HE Jihong, LIANG Xiongfei, et al. Stratégies de supervision sur l'ensemble du cycle pour la transformation des parcs industriels existants et sous-utilisés : le cas de la modernisation des parcs industriels villageois de Shunde, Foshan [J]. *Planners*, 2021, 37(6): 45-49. [en chinois]
- [30] LIN Huihuang, CHEN Jing. Formes industrielles initiales et modèles de développement foncier : le cas du delta de la rivière des Perles [J]. *Journal of Beijing University of Technology (Social Sciences Edition)*, 2021, 21(2): 39-50. [en chinois]

Version révisée reçue : février 2025.

Traduction assistée par IA