

Le « creusement » des villes nouvelles transjuridictionnelles dans les régions métropolitaines : constats et réponses dans la zone frontalière Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui

LUO Xiaolong, SUN Qingying, TANG Mi, GUAN Weihua, GU Zongni

Résumé : Dans la stratégie chinoise de développement de régions métropolitaines modernes, la zone frontalière entre Shanghai, Jiangsu, Zhejiang et Anhui s'est rapidement étendue sous l'influence des villes centrales. Les villes nouvelles transjuridictionnelles sont devenues des nœuds de croissance pour l'intégration régionale. Cependant, le changement du modèle de croissance a créé un décalage entre développement spatial et ressources disponibles, produisant un problème de creusement. L'article retrace l'évolution théorique et pratique de ces villes nouvelles, identifie leurs trajectoires et types, puis construit un indice de déséquilibre population-espace pour évaluer le phénomène. Trois manifestations ressortent : vacance résidentielle, retards de construction et inefficacité ou vacance des espaces industriels. Les causes tiennent à une offre foncière excessive et à la réserve foncière des promoteurs, aux retours démographiques multidirectionnels et au vieillissement, ainsi qu'aux contraintes internes et externes du développement industriel. Les réponses proposées portent sur la gouvernance multiniveaux, l'activation du parc existant et l'approfondissement de la coopération industrielle.

Mots-clés : ville nouvelle transjuridictionnelle; creusement; indice de déséquilibre population-espace; région métropolitaine; delta du Yangtsé

Note de financement : projets de la Fondation nationale des sciences naturelles de Chine (42271198, 42301270); Fonds de sciences sociales du Jiangsu sur la coordination écologique et environnementale interrégionale dans les zones frontalières provinciales.

L'intégration régionale et la coopération au-delà des frontières administratives sont des dimensions importantes de la modernisation chinoise. Depuis que l'intégration du delta du Yangtsé est devenue stratégie nationale en 2019, la zone Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui sert de terrain d'expérimentation. Les villes nouvelles transjuridictionnelles y agissent à la fois comme supports spatiaux et instruments politiques : elles accueillent flux régionaux et coordination industrielle tout en matérialisant des innovations de coopération intergouvernementale [1-6].

Les changements de l'offre foncière, de la demande et du modèle de croissance ont toutefois révélé des décalages entre espace construit et usage réel des ressources [7]. Le développement immobilier a produit une offre de logements supérieure à la demande locale, tandis que de vastes terrains industriels n'ont pas généré les rendements attendus. À partir d'entretiens, de questionnaires et de recherches politiques menés depuis 2018, l'étude identifie les formes de creusement et les réponses de gouvernance.

1 Origines théoriques des villes nouvelles transjuridictionnelles métropolitaines

1.1 Croissance par réseaux ville-région

La compréhension de la structure métropolitaine est passée de l'expansion monocentrique aux liaisons spatiales et aux réseaux multiniveaux [8-12]. En Chine, les plans successifs de Pékin, Shanghai, Guangzhou ou Nanjing ont cherché à renforcer des structures polycentriques [13-15]. La reconstruction des systèmes urbains métropolitains a intensifié les flux économiques et sociaux; les comtés et villes adjacents utilisent leur localisation et leurs ressources foncières pour s'insérer dans l'économie des villes centrales [16-18]. Entre 2001

et 2023, le sol de construction de la zone interprovinciale est passé de 6 040,9 à 11 319,5 km², soit une hausse annuelle moyenne de 2,9 %, surtout autour de Shanghai, Nanjing, Hangzhou et Xuzhou.

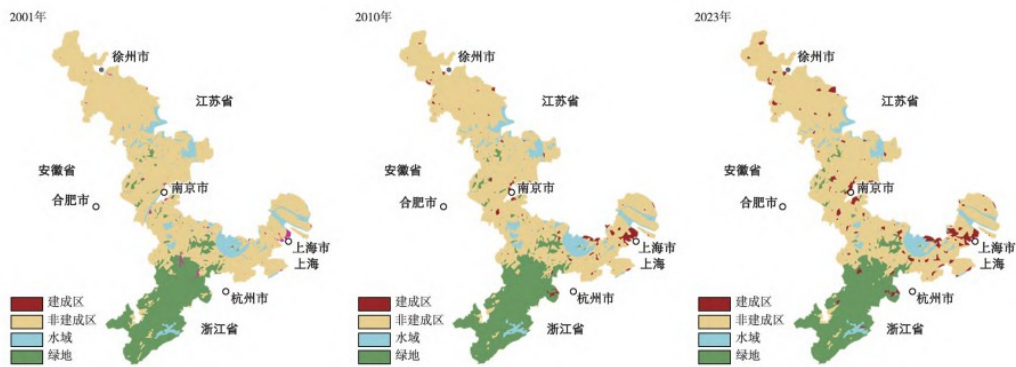


Fig. 1 Évolution du sol urbain construit dans la zone Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui, 2001-2023. Source : compilation à partir du jeu de données pertinent [19].

1.2 Des villes nouvelles transjuridictionnelles comme nouveaux nœuds régionaux

Ces villes nouvelles résultent des stratégies de croissance urbaine et constituent de nouveaux nœuds de reproduction du capital [20]. L’urbanisation en réseau, les gouvernements locaux entrepreneuriaux et les acteurs du marché ont formé des coalitions de croissance; grands développements fonciers, parcs industriels, quartiers résidentiels, destinations touristiques ou de santé ont attiré des capitaux des villes centrales [21-27]. Selon leurs ressources et opportunités, elles peuvent être industrielles, résidentielles, écologiques ou complètes.

Tableau 1 Types et villes nouvelles transjuridictionnelles représentatives dans la zone d’étude

Type	Caractéristiques	Espaces représentatifs
Industriel	Développement urbain durablement tiré par l’industrie et coopération productive régionale étroite	Huating-Liuhe; Dingshan-Chahe
Résidentiel	Accueil résidentiel de migrants et d’habitants suburbanisés issus des villes centrales	Anting-Huaqiao-Baihe; Qiaolin-Wujiang; Pukou-Nanqiao
Écologique	Développement transfrontalier structuré par la coordination écologique	Zone de démonstration intégrée verte du delta du Yangtsé
Complet	Intégration des transports, du commerce, des services publics et de la gouvernance régionale	Zone de démonstration intégrée transfrontalière Jiangning-Bowang

Source : synthèse des références [19-20].

1.3 Identifier le creusement

Le creusement apparaît lorsque la concentration de population et d’industrie reste en retard par rapport à l’expansion de l’espace bâti, entraînant faible intensité d’usage du sol et faible capacité résidentielle. L’étude utilise l’indice $PSI = 1 - A_{\text{haute densité}} / A_{\text{bâti}}$. $A_{\text{haute densité}}$ correspond aux cellules de plus de 2 000 hab./km² calculées à partir des données LandScan 2023 [28-30], et $A_{\text{bâti}}$ est tiré des surfaces imperméables du China Land Cover Dataset 2023 corrigées par images Google Earth.

Parmi quatorze villes nouvelles situées sur les frontières Shanghai-Jiangsu, Shanghai-Zhejiang et Jiangsu-Anhui, onze, soit 79 %, affichent un PSI supérieur à 0,50. Quatre dépassent 0,90 : Dushangang Economic Development Zone, Xiangfudang Innovation Valley, Loujiang New Town et Nanqiao New Town. Les moyennes sont de 0,44 sur Shanghai-Jiangsu, 0,53 sur Jiangsu-Anhui et 0,70 sur Shanghai-Zhejiang.

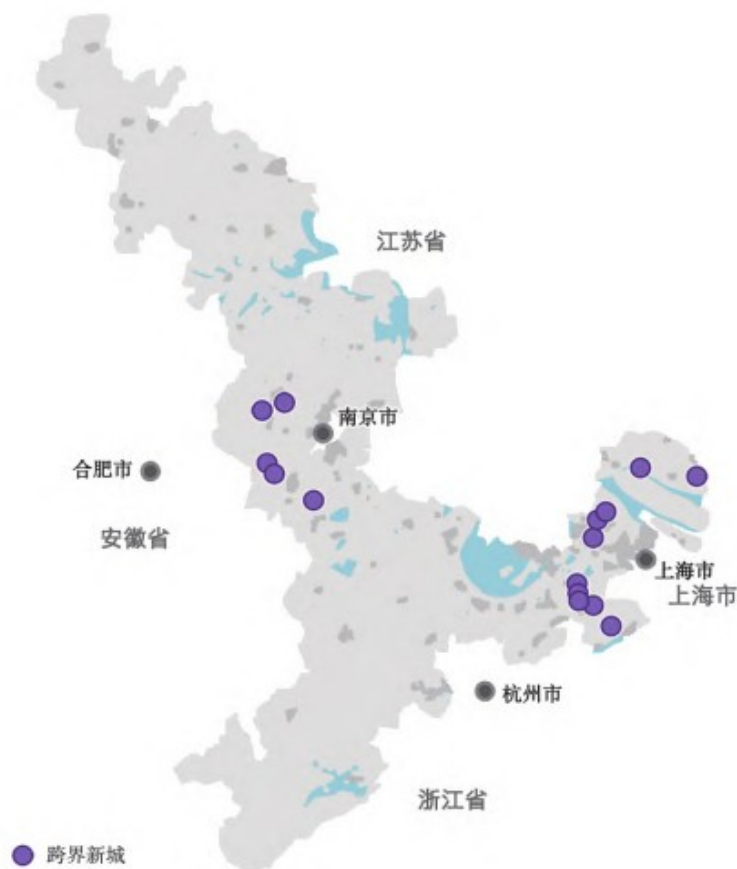


图2 沪苏浙皖边界地区的跨界新城分布示意

Fig. 2 Distribution et identification du creusement des villes nouvelles transjuridictionnelles dans la zone Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui

2 Manifestations du creusement

2.1 Vacance résidentielle : décalage entre offre et résidence effective

Le développement immobilier a souvent servi à accélérer la croissance et attirer les habitants. Dans de nombreuses périphéries, la construction résidentielle s'est toutefois dissociée de la concentration démographique; le taux d'occupation reste parfois inférieur à un tiers. À Nanqiao, à Chuzhou, des projets de grande hauteur montrent des taux d'éclairage nocturne inférieurs à 30 %, et un habitant estime l'occupation d'un grand ensemble à environ 15 % (entretien CZ102401).

2.2 Retards de construction : décalage entre engagements et réalisation

L'affaiblissement du marché a révélé des ruptures dans la construction de logements et la fourniture de services publics. Des projets à Wujiang, Chuzhou, Kunshan, Langfang ou Yanjiao ont été suspendus ou livrés tardivement. Lorsque l'expansion dépasse un seuil raisonnable, l'échelle du projet et le financement du promoteur se dissocient, entraînant ruptures de trésorerie, bâtiments inachevés et équipements promis non réalisés.

2.3 Friches industrielles : décalage entre offre spatiale et investissement

L'expansion extérieure prolongée a créé de vastes surfaces industrielles approuvées mais non utilisées, vacantes ou à faible efficacité. Les gouvernements espéraient attirer des projets par terrains bon marché et subventions afin de produire de futurs revenus fiscaux. La demande insuffisante a laissé des réserves non vendues et tendu les finances locales. À Nanqiao, environ 5 000-6 000 mu de terres approuvées mais non fournies ont été signalés, avec une exigence annuelle de traitement supérieure à 25 % (entretien CZ102402).

3 Causes du creusement

3.1 Offre foncière excessive et réserve foncière des promoteurs

La suburbanisation métropolitaine a encouragé des coalitions de croissance entre gouvernements locaux et entreprises. Les gouvernements ont utilisé le développement résidentiel anticipé pour obtenir des revenus hors budget et subventionner les infrastructures; les promoteurs ont acquis de vastes terrains à faible coût et les ont valorisés par l'image de la ville centrale. La hausse des prix a transformé le logement en actif d'investissement, avant que l'ajustement de la demande ne déclenche baisse des prix, faible liquidité et chaîne négative de dépréciation.

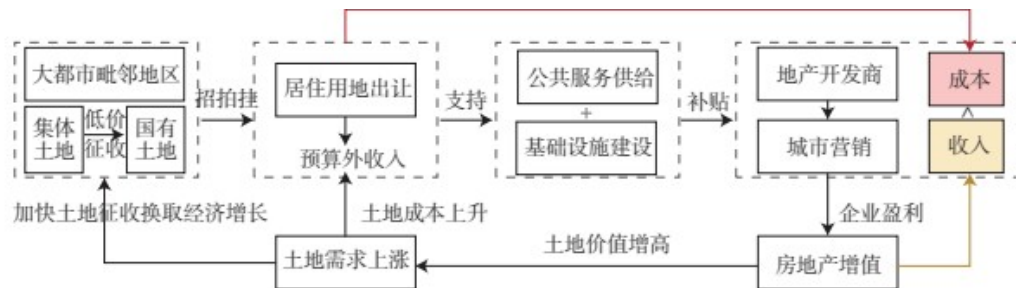


图3 增长主义驱动下的房地产建设

Fig. 3 Développement immobilier entraîné par une gouvernance orientée vers la croissance

3.2 Retours de population multidirectionnels et vieillissement

Le creusement relève aussi d'une restructuration socio-spatiale. Certains jeunes retournent vers les villes centrales lorsque leur revenu et leur mobilité augmentent ou que les prix centraux baissent; des migrants confrontés à une conjoncture plus faible retournent vers leur lieu d'enregistrement ou vers d'autres marchés [33]. Dans le même temps, l'installation de personnes âgées dans les villes nouvelles de frontière accroît les besoins de services tout en contribuant peu à la demande industrielle et constructive.

3.3 Contraintes internes et externes du développement industriel

Les barrières administratives restent fortes malgré l'intégration régionale. Des villes nouvelles réservent trop de foncier et préparent les procédures en attente de grands projets, tandis que les villes centrales concentrent parfois lignes écologiques et terres agricoles de base en zones frontalières. À l'intérieur, beaucoup de villes restent enfermées dans des industries à faible valeur et peinent à attirer l'innovation; les sorties d'entreprises laissent usines, logements ouvriers et services vacants [34-36].

4 Réponses aux risques de creusement

4.1 Établir un mécanisme multiniveaux de résolution des risques

Le risque de creusement devrait être inscrit à l’agenda annuel du Bureau de coopération régionale du delta du Yangtsé. Celui-ci pourrait coordonner stratégies de logement et d’industrie, répartir des tâches annuelles et élaborer des accords juridiquement effectifs avec compensation et déduction fiscale. Shanghai, Jiangsu, Zhejiang et Anhui devraient créer un groupe d’action commun associant autorités, finance, capital social, professionnels et habitants, et une plateforme partagée pour recenser vacance et foncier inactif.

4.2 Diversifier l’activation du parc de logements existant

La relocalisation par bons de logement à l’échelle régionale pourrait intégrer des logements vacants éligibles dans un inventaire commun piloté par les villes centrales et les comtés voisins. Rachat, subventions directes, intermédiation, programmes d’échange de logement et acquisition pour logement abordable peuvent activer progressivement le stock. Les équipements adaptés au vieillissement, l’amélioration des infrastructures et les subventions d’achat peuvent retenir et attirer des résidents.

4.3 Approfondir le réemploi de l’espace industriel et la coopération transfrontalière

Un plan spécial de coordination industrielle pour les zones interprovinciales devrait réduire la concurrence homogène avec les villes centrales et construire un réseau productif différencié. Chaque ville nouvelle doit inventorier les terres approuvées non fournies, vacantes et peu efficaces, puis adopter un traitement par site. Les zones de coopération peuvent organiser des divisions telles que R&D plus commercialisation, sièges plus bases de production, ou produits finaux plus industries de soutien.

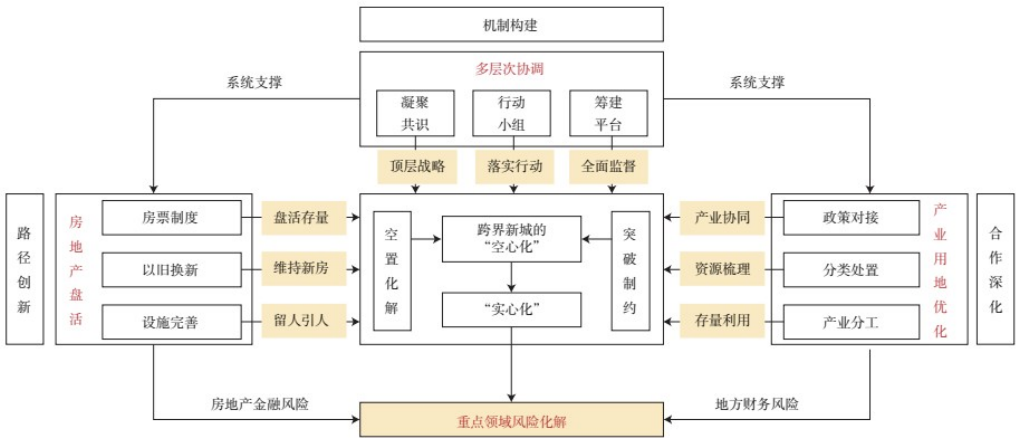


图4 大都市跨界新城“空心化”风险化解的对策框架

Fig. 4 Cadre stratégique pour réduire les risques de creusement dans les villes nouvelles transjuridictionnelles

5 Conclusion

La zone Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui est un espace majeur d’innovation institutionnelle, et ses villes nouvelles transjuridictionnelles sont des nœuds de spécialisation régionale. L’analyse identifie le creusement résidentiel et industriel et en précise les implications de gouvernance. La croissance économique se découple de plus en plus de l’entrée foncière; l’expansion immobilière ne peut donc être soutenue sans contrôle de l’offre foncière et gestion plus efficace du capital foncier existant. Le creusement peut devenir le point de départ d’une stratégie de développement par le stock, transformant la pression du risque en capacité de développement et soutenant une intégration régionale plus profonde.

Notes

① Les codes d'entretien indiquent le lieu et la date. CZ102401 renvoie à un habitant de Nanqiao, Chuzhou, interrogé le 24 octobre 2024; CZ102402 à un fonctionnaire de Chuzhou interrogé le même jour. ② Article source sur un grand projet immobilier à Qidong : <https://mp.weixin.qq.com/s/v1n8y7CQcf-T2fwdjksYzQ> (2024-11-24). ③ Article source sur le recul immobilier métropolitain : <https://mp.weixin.qq.com/s/LkE4NdWoHEqXy72IqjLcvA> (2024-06-13). ④ Article source sur Pingyuan New Area : <https://mp.weixin.qq.com/s/N7d9kCaw9RfpwuepQ5AJ6g> (2018-11-28). ⑤ Reportage sur les projets inachevés autour de Pékin : <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1787488574927813564&wfr=spider&for=pc> (2024-01-08). ⑥ Selon la politique chinoise actuelle, la durée maximale d'octroi des droits d'usage du foncier industriel est de cinquante ans.

Références

- [1] Chen Wen, Yang Liuqing, Zhang Peng, et al. Types, barriers, and governance paths of regional cooperation in the Yangtze River Delta [J]. *City Planning Review*, 2021, 45(3): 15-20.
- [2] Tang Mi, Luo Xiaolong, Wang Shaobo. Spatial evolution and driving mechanisms of metropolitan cross-boundary areas [J]. *Human Geography*, 2022, 37(2): 103-111.
- [3] Guan Weihua, Ye Bin, Zhou Yiming, et al. Innovation in spatial-coordination planning for cross-boundary metropolitan regions under national strategy [J]. *Urban Planning Forum*, 2015, 225(5): 57-67.
- [4] Zheng Degao, Liu Di, Zhao Xianfeng, et al. Innovative integrated planning for cross-boundary areas: the Yangtze River Delta Eco-Green Integrated Development Demonstration Zone [J]. *Urban Planning Forum*, 2022(S2): 3-8.
- [5] Luo Xiaolong, Yang Lingfan, Tang Mi. Development and institutional innovation of intercity cooperative industrial parks under the new development pattern [J]. *Journal of Urban Studies*, 2024, 45(3): 1-7.
- [6] Chen Xiaohui, Guo Zijian, Zhong Rui. Reflections on interactions between development zones and urbanization: evidence from Jiangsu [J]. *Urban Planning Forum*, 2019(1): 68-73.
- [7] Zhao Yanjing. Urbanization 2.0 and planning transformation: a two-stage model [J]. *City Planning Review*, 2017, 41(3): 84-93.
- [8] Guo Jiaying, Wei Yehua, Chen Wen, et al. Progress and planning practice in urban polycentricity under spatial restructuring [J]. *Progress in Geography*, 2022, 41(2): 316-329.
- [9] Roca C J, Marmolejo D C R, Moix M. Urban structure and polycentrism: towards a redefinition of the sub-center concept [J]. *Urban Studies*, 2009, 46(13): 2841-2868.
- [10] Duan Xian, Huang Junlin, Chen Jian. Network characteristics and planning implications of the Changsha-Zhuzhou-Xiangtan urban agglomeration from an information-flow perspective [J]. *Journal of Urban Studies*, 2019, 40(3): 73-81.
- [11] Phelps N A. Suburbs for nations? Some interdisciplinary connections on the suburban economy [J]. *Cities*, 2010, 27(2): 68-79.
- [12] Cheng Yao, Zhao Min. Modern manufacturing organization and city-region spatial evolution: network and embeddedness perspectives [J]. *Urban Planning Forum*, 2015(6): 20-29.
- [13] Xiong J, Sun J, Tu Q Y, et al. Theory building and technical innovations for spatial planning of China's metropolitan areas [J/OL]. *Frontiers of Urban and Rural Planning*, 2024, 2(19).
- [14] Xu Su, Zhao Min. From counter-magnet centers to regional node cities: functional iteration and planning strategies for new towns [J]. *City Planning Review*, 2024, 48(9): 13-18.
- [15] Sun J, Ma X, Zhang Z G. Innovative exploration of spatial collaborative governance in the Shanghai Metropolitan Area [J/OL]. *Frontiers of Urban and Rural Planning*, 2024, 2(11).
- [16] Zhou Y J, Xu H, Wang Y, et al. Promoting coordinated spatial governance of mega-cities in China via spatial organization of metropolitan areas [J/OL]. *Frontiers of Urban and Rural Planning*, 2024, 2(24).
- [17] Niu Xinyi, Wang Yao, Liu Jiawei, et al. Spatial structure of the Shanghai metropolitan region based on intercity functional linkages [J]. *Urban Planning Forum*, 2018(5): 80-87.
- [18] Guo Leixian, Wu Weijia. Spatial-planning mechanisms for cross-boundary metropolitan peripheries from a spatial-governance-process perspective [J]. *Urban Planning Forum*, 2019(6): 8-14.
- [19] Jie Y, Xin H. The 30 m annual land-cover datasets and dynamics in China from 1985 to 2023 [J]. *Earth System Science Data*, 2024, 13(1): 3907-3925.
- [20] Liang Chen. Reproduction between margins: dissipation and capture of ecological value in urban fringes [J]. *City Planning Review*, 2024, 48(3): 55-64.
- [21] Zhang Jingxiang, Zhao Dan, Chen Hao. The end of growth supremacism and the transformation of Chinese urban planning [J]. *City Planning Review*, 2013, 37(1): 45-50.
- [22] Tang Mi, Luo Xiaolong. Development and governance of cross-boundary peripheral cities: areas adjacent to Shanghai [J]. *Urban Development Studies*, 2021, 28(6): 119-125.
- [23] Sun Qingying, Luo Xiaolong, Liu Xiaoman, et al. Evolutionary mechanisms and types of cross-boundary peripheral cities: adjacent areas of Nanjing [J]. *Human Geography*, 2024, 39(5): 64-71.
- [24] Tan Jiangdi, Zheng Youxu. Rethinking urban fringes through global urbanization and post-suburbanization theory [J]. *Urban Development Studies*, 2022, 29(1): 74-81.

- [25] Wang Shaobo, Luo Xiaolong, Lu Jiancheng, et al. Spatial development and drivers of post-suburbanization in Shanghai [J]. *Scientia Geographica Sinica*, 2023, 43(2): 219-229.
- [26] Wang Shaobo, Luo Xiaolong, Tang Mi. The Chinese pattern of post-suburbanization and planning responses [J]. *Areal Research and Development*, 2022, 41(4): 59-64.
- [27] Phelps N A. Suburbs for nations? Some interdisciplinary connections on the suburban economy [J]. *Cities*, 2010, 27(2): 68-79.
- [28] Zhou Yixing, Shi Yulong. Establishing the concept of physical urban areas in China [J]. *Acta Geographica Sinica*, 1995, 50(4): 289-301.
- [29] Liang Yuanzhao, Wei Ye, He Jingyi. Spatiotemporal evolution and drivers of urban growth and shrinkage in central and southern Liaoning [J]. *Resources Science*, 2024, 46(6): 1103-1118.
- [30] Wang Yu, Sun Bindong, Kuang Zhensheng. Identifying physical urban areas and re-examining city-size distribution using LandScan [J]. *Urban Problems*, 2021(10): 46-55.
- [31] Jiao Linshen, Zhang Min, Qin Xiao, et al. Identification, characteristics, and causes of vacant urban and rural housing using electricity and multisource data [J]. *Journal of Natural Resources*, 2022, 37(8): 2004-2017.
- [32] Dai Jian. Report on the Survival Time of Enterprises in Chinese Cities and Counties [R]. Nanjing: Yangtze Industrial Economic Institute, Nanjing University, 2024.
- [33] Liu Da, Guo Yan, Luan Xiaofan, et al. Return intentions of migrants in a major central Chinese city: Wuhan [J]. *Geographical Research*, 2021, 40(8): 2220-2234.
- [34] Ou Jingzhu, Du Jinying, Liu Cheng, et al. Industrial-land supply under tight fiscal balance: eastern Guangzhou [J]. *Planners*, 2024, 40(10): 105-112.
- [35] Leung K M, Choy L H T, Chau K W. Examining informal housing supply through rent-gap analysis: subdivided units in Hong Kong [J]. *Cities*, 2022, 126: 103666.
- [36] Wang Hongyu, Hu Shougeng, Lu Jing. Decoupling construction-land expansion from economic growth in China and its regulation [J]. *China Land Science*, 2019, 33(3): 68-76.
- [37] Yang Lingfan, Luo Xiaolong, Li Xiaolong, et al. Theoretical exploration and prospects for the transformation of urban governance in China [J]. *Acta Geographica Sinica*, 2025, 80(8): 2072-2087.

Traduction assistée par IA