

La formation des modèles et la logique de sélection dans le réaménagement des terrains industriels collectifs du point de vue des droits de contrôle : une étude de cas à Dongguan

Gu Jiabin, Yuan Qifeng, Huang Zhe, Shi Jianye

Résumé

La rénovation foncière est un processus consistant à établir un nouveau contrat sur la base de contrats existants mais incomplets. En substance, il s'agit d'un nouvel accord concernant l'allocation des gains de valeur ajoutée liés aux terrains, issus des négociations complexes menées par le gouvernement, la société et les acteurs du marché. S'appuyant sur une analyse des droits de contrôle dans les domaines administratif, économique et social, et en intégrant l'écart de rendement, la séquence d'exercice de ces droits ainsi que les relations coût-bénéfice, cette étude élabore un cadre analytique pour la conception et le choix des modèles de réaménagement collectif des terres. L'étude analyse ensuite la configuration des droits de contrôle sur les terres collectives à Dongguan dans le contexte institutionnel, et examine la logique de prise de décision des acteurs ainsi que la continuité de ces droits de contrôle à travers quatre projets de réaménagement mis en œuvre. Elle montre que l'administration publique occupe une position prépondérante dans l'exercice de ces droits et peut, grâce à une conception institutionnelle adaptée, mettre en place divers modèles de réaménagement. La relation entre les droits de contrôle existants et leur exercice peut se résumer par : « droits de contrôle existants forts/faibles – coûts d'exercice bas/ élevés » ; ainsi que « droits de contrôle après la transaction forts/faibles – bénéfices d'exercice élevés/bas ». Le choix des modèles de réaménagement par divers acteurs résulte donc d'une négociation fondée sur le calcul coût-bénéfice lié à l'exercice, ou à un exercice sélectif, des droits de contrôle. Enfin, l'article examine comment différents modèles de réaménagement peuvent être appliqués en tenant compte de la correspondance et de la continuité des droits de contrôle.

Mots-clés : réaménagement du territoire ; sélection du modèle ; droits de contrôle ; Dongguan

1 Introduction

Le réaménagement collectif des terres peut être défini comme un processus dans lequel le gouvernement, les détenteurs des droits fonciers – tels que les collectivités villageoises – et le capital social négocient conjointement les droits et responsabilités liés au réaménagement et établissent un nouvel accord. Depuis la politique de réforme et d'ouverture, le développement effectif des terres collectives en Chine s'est déroulé parallèlement à une transition progressive passant d'une absence institutionnelle à une amélioration institutionnelle. Dans les zones représentées par les régions mixtes de villages et de villes du delta du fleuve Perle, l'utilisation des sols présente ainsi des caractéristiques informelles marquées [1]. Au cours de la phase initiale de développement, les contrats sont incomplets en raison d'une rationalité limitée. Lors du réaménagement des terres en stock, les modifications des plans réglementaires, les normes différées et les négociations répétées conduisent à nouveau à la formation de contrats incomplets à un stade donné [2]. La théorie moderne des droits de propriété, en réfléchissant aux limites des notions classiques de « propriété absolue » et de « contrats complets », considère l'attribution des « droits de contrôle résiduels » sur les questions non spécifiées dans les contrats comme une question centrale [3].

Au-delà des contrats relatifs aux transactions foncières, de multiples acteurs – gouvernements, entreprises, collectivités villageoises et autres – participent à l'élaboration des politiques, à la rédaction et à l'approbation des plans, aux négociations et à la prise de décisions collectives, ainsi qu'à la mise en œuvre des projets de construction. Ces actions impliquent des relations principal-agent, tant au sein des différents acteurs qu'entre eux dans une perspective plus large, formant conjointement les contraintes réciproques inhérentes au processus de réaménagement.

Dongguan est située dans le delta oriental du fleuve Perle, dans la province du Guangdong. Au début de son développement, la ville a tiré parti des avantages géographiques du corridor Guangzhou-Hong Kong ainsi que

des opportunités offertes par la réforme et l'ouverture pour promouvoir l'industrialisation rurale. Avec le développement de l'économie de l'innovation à Shenzhen et la restructuration industrielle régionale, les terrains collectifs destinés aux actions font face à une pression considérable pour être transformés, tandis que les contradictions liées aux droits de propriété flous – héritage des lacunes réglementaires antérieures – deviennent de plus en plus évidentes.

Cette étude définit d'abord les droits de contrôle comme la capacité d'un acteur à intervenir et à contrôler l'attribution des droits entre les acteurs. L'étude précise ensuite les relations entre les droits de contrôle entre les acteurs impliqués dans la rénovation des terres collectives et établit un cadre analytique fondé sur la « configuration des droits de contrôle – avantages découlant de l'exercice de ces droits – choix du modèle ». En se basant sur les différences de droits de contrôle selon les domaines concernés, elle identifie les configurations de ces droits chez les principaux détenteurs dans le cadre de la rénovation foncière ; elle utilise en outre l'écart de rente pour analyser le calcul coût-bénéfice par lequel les acteurs exercent leurs droits de contrôle. Et, en complément de la séquence d'exercice des droits de contrôle, cela explique la logique de formation et de sélection des différents modèles de réaménagement. Quatre cas concrets mis en œuvre à Dongguan sont utilisés pour comparer la logique de choix du modèle ainsi que ses caractéristiques selon différentes configurations des droits de contrôle.

2 Droits de réaménagement foncier et de contrôle : Recherches connexes

2.1 Droits de contrôle dans trois domaines

2.1.1 Droits de contrôle dans le domaine institutionnel

Dans le domaine institutionnel de la Chine, les droits de contrôle se manifestent sous la forme d'un contrôle hiérarchique exercé par les pouvoirs publics, la loi jouant un rôle d'outil permettant aux autorités supérieures de restreindre les pouvoirs inférieurs. Verticalement, le système constitue une échelle de droits de contrôle composée des « droits de fixation des objectifs – droits d'inspection et d'acceptation – droits d'allouement des incitations » [4]. Horizontalement, il présente une répartition fonctionnelle des « droits de prise de décision – droits d'exécution – droits de supervision » [5]. Cette hiérarchie des droits de contrôle dans le domaine institutionnel influence la définition et l'attribution des droits de propriété publique. Cao Zhenghan [6] soutient que, dans l'économie traditionnelle fondée sur la propriété publique, « les droits de contrôle définissent les droits de propriété », et que les niveaux administratifs donnent naissance à des « droits de propriété hiérarchiques », distincts de la logique de l'économie privée selon laquelle les « droits de propriété sont définis par les actifs ».

Montesquieu et d'autres ont souligné que la régulation et le contrôle de la discrétion administrative font partie des missions les plus importantes du droit ; en revanche, la Chine adhère depuis longtemps à une conception instrumentale du droit [7]. L'État ainsi que les gouvernements aux différents niveaux encadrent les autorités locales et les acteurs sociaux par des instruments juridiques adaptés à chaque niveau. Bien que les lois et réglementations reposent sur une logique textuelle interne, une rationalité, une objectivité ainsi qu'une hiérarchie d'effet juridique, et constituent ainsi, au sens juridique, des formes de droits de propriété et des bases administratives déclarées officiellement, les acteurs administratifs disposant de pouvoir public conservent une autorité discrétionnaire considérable dans l'élaboration et la mise en œuvre des règlements. Les législatures de niveau supérieur peuvent restreindre le comportement de certaines autorités administratives de niveau inférieur ; par exemple, la Loi chinoise sur l'administration des terres a renforcé les contraintes applicables aux pouvoirs des gouvernements locaux en matière d'expropriation foncière②. En tant qu'intermédiaire reliant les domaines institutionnel et social, les gouvernements locaux s'efforcent également activement d'innover institutionnellement par le biais de projets pilotes de politiques [8].

2.1.2 Droits de contrôle dans le domaine économique

Dans le domaine économique, les relations de droits de contrôle reposent sur des contrats et reposent

principalement sur des négociations concernant l'efficacité des structures de pouvoir constituées par « les organisations d'entreprise en tant qu'acteurs du marché » et « les contrats entre acteurs du marché ». Dans la nouvelle économie institutionnelle, Coase et d'autres [9] considèrent l'entreprise comme un mode d'allocation des ressources qui internalise plusieurs contrats de marché. Des chercheurs [10–11] ont analysé les droits réels de contrôle des entreprises ainsi que les chaînes de contrôle sous l'angle de la détention explicite d'actions et des conseils d'administration, ainsi que du capital social implicite.

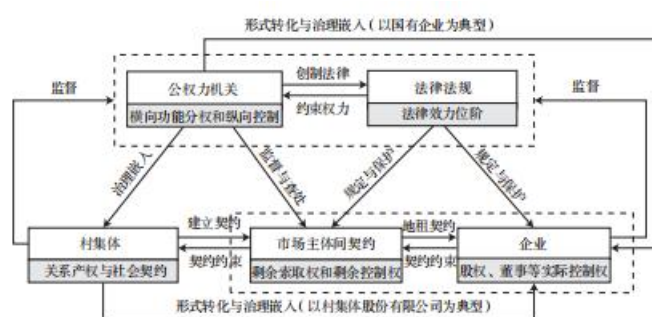
Parmi les acteurs du marché, Grossman, Hart, Moore et d'autres ont souligné que les contrats ne peuvent pas anticiper pleinement les contingences futures au moment de leur signature, et ont proposé les théories des contrats incomplets, des droits de contrôle résiduels et des réclamations résiduelles, en arguant que ces derniers constituent l'aspect le plus fondamental des droits de propriété [12]. L'allocation et la mise en correspondance de ces deux droits influencent profondément l'efficacité économique des droits de propriété [13]. Les droits de propriété non définis dans les contrats historiques entrent dans le « domaine public des droits de propriété », ce qui engendre une forte concurrence orientée vers la recherche de rendements [14]. Dans le cadre de la rénovation urbaine, un intérêt public non précisé est devenu l'objet principal des négociations entre divers acteurs [15].

2.1.3 Droits de contrôle dans le domaine social

Les droits de contrôle dans le domaine social sont façonnés par les idées organisationnelles et les relations sociales, et s'exercent à travers des interactions au niveau micro entre les parties concernées. Dans les organisations économiques collectives rurales liées par la localité et les liens familiaux, les autorités judiciaires et de l'application de la loi ont souvent du mal à intervenir efficacement dans les procédures d'arbitrage [16]. Zhou Xueguang [17] a proposé le concept de « droits de propriété relationnels », soulignant l'importance des réseaux sociaux dans la pratique des droits de propriété. Zhe Xiaoye et al. [18] ainsi que Zhang Jing [19] ont respectivement mis en évidence le rôle de la contribution des investissements et du pouvoir social dans la répartition des avantages liés aux droits de propriété. Lorsque les institutions juridiques sont floues, la pratique relative aux droits de propriété présente une sorte de « boîte noire » fondée sur l'expérience [20]. Dans l'ensemble, les chercheurs sont généralement d'accord pour affirmer que la définition des droits de propriété au sein des collectifs est construite spontanément par l'interaction, présente des caractéristiques de droits de propriété fermés et de frontières organisationnelles bien définies, et est régie par des « contrats sociaux » implicites et informels non précisés par la loi [21].

2.2 Relations et comparaison des droits de contrôle dans les trois domaines

Dans le cadre du développement (ou de la rénovation) des terrains, les gouvernements, les collectivités villageoises, les promoteurs immobiliers et autres entreprises suivent les logiques propres à trois domaines : les contraintes juridiques au sens juridique, la gouvernance ancrée dans les relations historiques au sens social, et la concurrence entre entreprises au sens du marché (Figure 1). Bien que ces acteurs disposent d'une autonomie relative dans leurs domaines respectifs au sein de leurs organisations, ils ne sont pas limités à la logique des droits de contrôle propre à un seul domaine ; des mécanismes implicites et intégrés fonctionnent également entre les organisations. En comparaison, les entreprises d'État disposent de agents plus efficaces et sont régies et contrôlées par le pouvoir administratif ; les entreprises coopératives actionnaires peuvent tirer parti des avantages du regroupement des capitaux ; quant aux entreprises villageo-urbaines, elles possèdent des ressources foncières mais font face à des dilemmes décisionnels dus à une définition floue des droits de propriété [22]. Les autorités locales jouent un rôle central dans la définition et l'attribution des droits fonciers [20], tandis que les collectifs villageois s'efforcent activement d'obtenir une « intégration politique » au sein du gouvernement en invoquant des problèmes historiques [23]. En pratique, ces acteurs exercent stratégiquement leurs droits de contrôle par le biais de la législation, du



contrôle interne et de leur intégration organisationnelle.

Figure 1. Configuration des droits de contrôle dans les trois champs et leurs inter relations

2.3 Droits de contrôle dans le cadre du réaménagement foncier

Ces dernières années, les chercheurs en planification urbaine ont de plus en plus appliqué la perspective des droits de contrôle aux institutions foncières et au renouvellement urbain. Zhu Yizhong et al. [24], s'appuyant sur la théorie de l'agriculture sous contrat et la théorie des droits résiduels, ont analysé les changements dans les politiques de renouvellement urbain sous l'angle de la définition de ces droits résiduels. Yan Yaqi et al. [25–26] ont combiné les droits de contrôle et les droits de développement pour expliquer l'entrelacement entre « l'autonomisation des droits » et « les restrictions réglementaires » dans le développement des terrains constructibles commerciaux collectifs. Huang Weidong et al. [27], s'appuyant sur les trois types de droits de contrôle proposés par Zhou Xueguang, ont comparé l'attribution de plusieurs types de droits de contrôle ainsi que les modèles de gouvernance dans la transformation des espaces industriels en stock dans trois villes. Liang Yinlong [21] a utilisé les droits de contrôle dans les domaines politique, social et économique pour élucider le mécanisme de négociation des droits de développement foncier dans le cadre de la rénovation urbaine, en arguant que des droits de décision politique, des droits de négociation et de vote, ainsi que des droits de supervision et d'approbation sont présents lors de l'affectation initiale, du déroulement et des résultats de cette allocation. Dans le domaine institutionnel, l'État et les autorités gouvernementales exercent un contrôle macro sur les droits de développement foncier par des moyens tels que la zonification axée sur les fonctions principales et la gestion des quotas. Au niveau micro, ce contrôle est mis en œuvre par une planification détaillée et des programmes de rénovation urbaine dans le domaine social [28] ; par ailleurs, des politiques telles que les normes d'indemnisation et les règles d'allocation du ratio de surface minimale régulent l'équilibre des intérêts [29]. S'appuyant sur des études antérieures, cet article met au point un cadre intégré pour analyser les droits de contrôle dans les trois domaines concernés et détermine la répartition de ces droits entre les principaux titulaires dans le cadre du réaménagement du territoire, ainsi que la logique selon laquelle les modèles de réaménagement sont élaborés.

3 Un cadre explicatif pour la conception et le choix de modèles dans le cadre du réaménagement collectif des terres

3.1 Exercer les droits de contrôle dans le cadre du réaménagement foncier et dans un cadre d'analyse coûts-bénéfices

Dans leur étude sur les « réclamations résiduelles », Fama et al. [30] ont étendu l'analyse à la « répartition des étapes du processus décisionnel entre les acteurs ». Des chercheurs chinois ont par ailleurs examiné la manière dont les droits de contrôle sont définis dans le cadre de la prise de décision relative à la rénovation urbaine^③. Sur cette base, la présente étude précise les droits de contrôle dans le cadre du réaménagement foncier en « trois catégories et six droits » (figure 2). L'exercice par les collectifs villageois, d'autres titulaires originaux des droits de propriété et des acteurs du marché des droits de décision, organisationnels et d'exécution reflète les caractéristiques des droits privés et suit la logique des droits de contrôle dans les domaines économique et social. Les droits législatifs et de planification, les droits d'autorisation ainsi que les droits de surveillance sont généralement prévus par les lois, les règlements et les politiques publiques. Leur attribut principal est le pouvoir public ; son exercice est soumis à une régulation de niveau supérieur et centralisé, et suit la logique du champ institutionnel [21]. Les droits de prise de décision, organisationnels et d'exécution existent également dans ce cadre institutionnel, mais leur portée se limite aux actions administratives menées au sein des organes de l'État.

Les droits de contrôle désignent la capacité d'un acteur à intervenir et à réguler l'attribution des droits entre les autres acteurs. Ils peuvent être définis plus précisément comme le contrôle sur des objets ainsi que la capacité à influencer le comportement des individus ; il s'agit de relations structurelles relativement statiques. La force de ces droits repose sur des fondements juridiques et de conformité par lesquels un acteur intervient dans le comportement des autres acteurs et exerce un contrôle sur les terres. Cela reflète les relations de contrainte

mutuelle et d'équilibre entre les acteurs, caractérisées par une dialectique selon laquelle « plus un acteur est fort, plus l'autre devient faible ». L'exercice des droits de contrôle, en revanche, désigne une intervention concrète sur des personnes ou des objets ; il s'agit de la mise en œuvre pratique de ces droits, du fonctionnement dynamique d'une relation structurelle initialement relativement stable, et il donne naissance à une nouvelle configuration relativement stable après une restructuration (tableau 1).

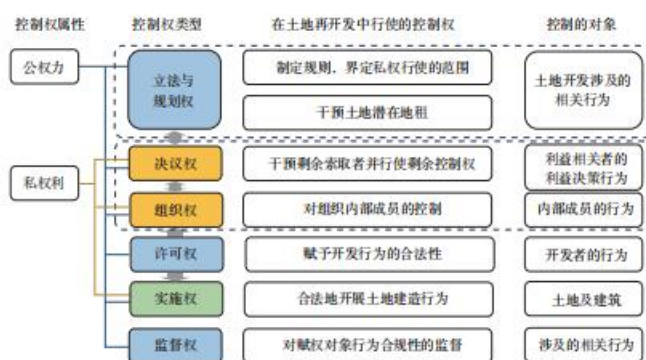
Afin de comprendre la manière dont les acteurs prennent des décisions lorsqu'ils exercent leurs droits de contrôle dans le cadre de l'intérêt public, cette étude associe la théorie du fossé de loyer à une relation coût-bénéfice entre ce fossé et l'exercice des droits de contrôle (figure 3). Elle peut être simplifiée comme suit :

L'écart de rente (G) se compose de l'écart de rente capturé par le secteur public (Gp), des coûts encourus par l'acteur A pour exercer ses droits de contrôle (Co) et des bénéfices qu'il en tire (Ga).

Le coût engagé par l'acteur A pour exercer ses droits de contrôle (Co) comprend la valeur du loyer perçue par d'autres acteurs en échange de la cession d'une partie de leurs droits de contrôle, ainsi que la valeur du loyer dissipée au cours de ce processus.

Dans le cadre d'un même dispositif de droits de propriété et d'un même cadre réglementaire, si tous les acteurs maximisent la réduction du déficit de loyer foncier (G), que la dissipation des loyers reste relativement constante et que les écarts entre les coûts de développement et de construction (Co) sont faibles, alors le loyer perçu par chaque acteur dépend du coût lié à la prise d'une décision de réaménagement (Cd). Ce coût provient principalement des droits de prise de décision, des droits organisationnels et des droits d'exécution. La force des droits de contrôle existants se reflète dans la solidité des motifs légitimes d'un acteur pour intervenir dans le comportement d'autres acteurs et contrôler les terres. Par exemple, si les membres d'une organisation d'un acteur présentent un haut degré de cohérence dans leurs actions, que les droits d'usage des terres sont clairs et légaux, et qu'il dispose d'une capacité solide à indemniser les demandeurs résiduels, alors ses droits de contrôle sont relativement forts.

Sur cette base, le cadre peut être résumé comme suit : « droits de contrôle existants forts/faibles – coûts élevés/bas



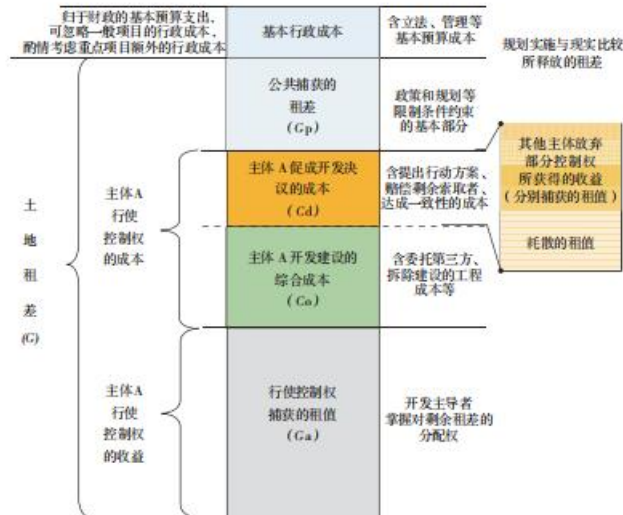
liés à l'exercice de ces droits » et « droits de contrôle après la rénovation forts/faibles – bénéfices élevés/bas issus de leur exercice ». Les acteurs négocient en fonction des coûts et des bénéfices attendus associés à l'exercice de ces droits (tableau 1). Lorsque les droits de contrôle d'un acteur sont relativement faibles, tenter de diriger le processus de rénovation exige qu'il mobilise davantage de capitaux externes ou de ressources humaines, ou qu'il renonce à une partie de ses bénéfices pour obtenir la coopération des autres acteurs. Cela constitue le coût de l'exercice de ces droits de contrôle. Toutefois, en exerçant activement ces droits et en pilotant le processus de développement, l'acteur peut acquérir des droits de contrôle plus solides après la rénovation. Cela se manifeste par une capacité accrue à intervenir dans l'attribution des droits et intérêts fonciers : la « partie forte », contrôlant un plus grand nombre de pouvoirs relatifs aux terres, agit en tant que Partie A et bénéficie de revenus issus de contrats divisant les droits de propriété, tels que les loyers, les impôts ou les recettes de vente, tandis que la « partie faible » agit en tant que Partie B et dispose de droits plus restreints. En pratique, les gouvernements, les collectivités villageoises, les entreprises utilisatrices des terres et les promoteurs immobiliers présentent des caractéristiques distinctes en matière de droits de contrôle ainsi que des orientations différentes en matière de recherche de bénéfices (tableau 2).

Figure 2. Typologie des droits de contrôle en fonction des décisions relatives au réaménagement du territoire

Figure 3. Écart des loyers fonciers et structure coût-bénéfice de l'exercice des droits de contrôle

Tableau 1. Distinctions conceptuelles entre les « droits de contrôle » et l'exercice de ces droits, ainsi que leurs rapports coût-bénéfice

Article	droits de contrôle	Exercer les droits de contrôle
Définition	La capacité d'un acteur à intervenir dans ou à contrôler l'allocation des droits entre les acteurs.	Une intervention concrète menée par un acteur sur des personnes ou des objets.



Connotation et composantes	Contrôle des situations ; capacité à intervenir sur le comportement des individus, y compris au sein des organisations et entre celles-ci.	modifier la forme physique des choses ; intervenir dans le comportement humain ; intervenir dans le contrôle que les individus exercent sur les objets.
Caractéristiques	Rélation statique ; structurelle ; domaine de la conscience.	Interaction dynamique ; processuelle ; domaine des phénomènes.
Relation de transformation		
Base	droits de contrôle forts ou faibles : motifs de conformité respectifs permettant à un acteur d'intervenir dans le comportement des autres acteurs et de contrôler leurs actions.	Coût de l'exercice élevé/bas : moins ou plus de ressources externes doivent être mobilisées, ou moins ou plus des avantages personnels de l'acteur doivent être renoncés à. Avantage de l'exercice élevé/bas : capacité plus forte ou plus faible à influencer les relations patrimoniales, et gains plus importants ou plus limités obtenus.
Relation pré-rénovation	Des droits de contrôle solides avant le réaménagement ; des droits de contrôle faibles avant le	L'exercice actif des droits de contrôle implique des coûts faibles lorsque ces droits sont solides, et des coûts élevés lorsqu'ils sont faibles.

	réaménagement.	
Relation après rénovation	Des droits de contrôle solides après le réaménagement ; des droits de contrôle faibles après le réaménagement.	L'exercice actif des droits de contrôle procure de grands avantages lorsque ces droits sont solides après le réaménagement, et des avantages limités lorsqu'ils sont faibles.

Tableau 2. Formes différencielles des coûts et des bénéfices lorsque différents acteurs exercent leurs droits de contrôle

Acteur	Des droits de contrôle existants solides et un faible coût d'exercice	Des droits de contrôle existants faibles – coût élevé de leur exercice	De solides droits de contrôle après le réaménagement – bénéfices élevés	Des droits de contrôle faibles après le réaménagement – des bénéfices limités
Gouvernement	droits législatifs et de planification : systèmes relativement complets de régulation du développement et de gestion des droits de propriété ; droits de prise de décision : relations coordonnées entre l'administration publique et les communautés locales, ainsi qu'une base solide pour la coopération ; droits d'exécution et organisationnels : équipes expérimentées en matière de réaménagement, une forte efficacité, des ressources financières suffisantes et des opérations des entreprises publiques relativement efficaces.	droits législatifs et de planification : systèmes incomplets de contrôle du développement et de gestion des droits de propriété ; droits de prise de décision : absence de base pour la coopération entre l'administration publique et les villages, conflits historiques ou faible confiance de la part des collectivités villageoises ; droits organisationnels et d'exécution : absence d'équipe dédiée au réaménagement, expérience limitée, efficacité et ressources insuffisantes, ainsi qu'une mauvaise performance des entreprises publiques.	Contrôle résiduel : droits d'usage du sol continus et nationalisés, gérés par les entreprises publiques. Fiscalité : bénéfices industriels importants et recettes fiscales élevées.	Contrôle résiduel : droits fonciers et immobiliers non contrôlés par l'État. Fiscalité : faibles retombées industrielles intégrées et faibles recettes fiscales.
Collectif du village	droits de prise de décision : les droits d'utilisation des	Droits de prise de décision : les droits d'utilisation des terres	Contrôle résiduel : contrôle à long terme des droits	Contrôle résiduel : nationalisation des terres ou transfert

	terres et des biens ne ont pas été transférés ; droits organisationnels : un solide consensus interne au sein du collectif ; droits d'exécution : une forte accumulation d'actifs et de capital	et des biens ont été transférés, et les contrats présentent des durées prolongées. Droits organisationnels : un consensus interne faible. Droits d'application : une accumulation insuffisante d'actifs et de capital.	d'utilisation des terres et des biens immobiliers ; location : loyers élevés.	des droits d'usage. Location : déséquilibre entre l'offre spatiale et la demande du marché, mauvaise gestion et loyers faibles.
Entreprise utilisant les sols	Droits de prise de décision : droits complets sur l'utilisation du sol et durée contractuelle prolongée. Droits organisationnels : une grande cohérence dans les décisions d'investissement internes. Droits d'exécution : performances solides de l'entreprise et grande échelle opérationnelle.	Droits de prise de décision : absence de droits d'usage du sol ou droits de propriété incomplets ; durée contractuelle restante courte. Droits organisationnels : faible cohérence des décisions internes en matière d'investissement. Droits d'exécution : performance et taille de l'entreprise insuffisantes.	Contrôle résiduel : contrôle résiduel sur les droits d'utilisation des terrains et des biens immobiliers pendant la durée du contrat. Conditions d'utilisation : la pertinence spatiale ainsi que la stabilité à long terme pour la production sont garanties.	Contrôle résiduel : durée de contrat courte. Conditions d'utilisation : mauvaise compatibilité entre les besoins du secteur et ceux du marché.
Acteur du marché	droits d'implémentation : une forte accumulation de capital, une rotation souple des actifs, une bonne résistance aux risques d'investissement et une disponibilité suffisante d'informations sur le marché ; droits organisationnels : des capacités solides de développement et d'exploitation	droits d'implémentation : chaîne de capital fragile et faible résistance aux risques d'investissement ; droits organisationnels : capacités limitées en matière de développement et d'exploitation	Contrôle résiduel : contrôle des droits d'utilisation du terrain et des biens immobiliers pendant la durée du contrat. vente : moins de restrictions sur la vente et possibilité d'une cession souple. location et utilisation : relations étroites d'intérêt entre les entreprises locataires et le groupe, permettant un contrôle flexible.	Contrôle résiduel : exercé uniquement dans le cadre d'un contrat à court terme et sans contrôle effectif des droits de propriété. Vente : des restrictions strictes sont imposées sur la vente. Location et utilisation : des contraintes opérationnelles importantes ainsi que des exigences élevées sont appliquées.

Tableau 3. Avantages et choix de modèles selon chaque séquence de décisions et l'acteur principal

Sequence	Acteur de décision	Profitez du	Modèle sélectionné	Formule idéale
----------	--------------------	-------------	--------------------	----------------

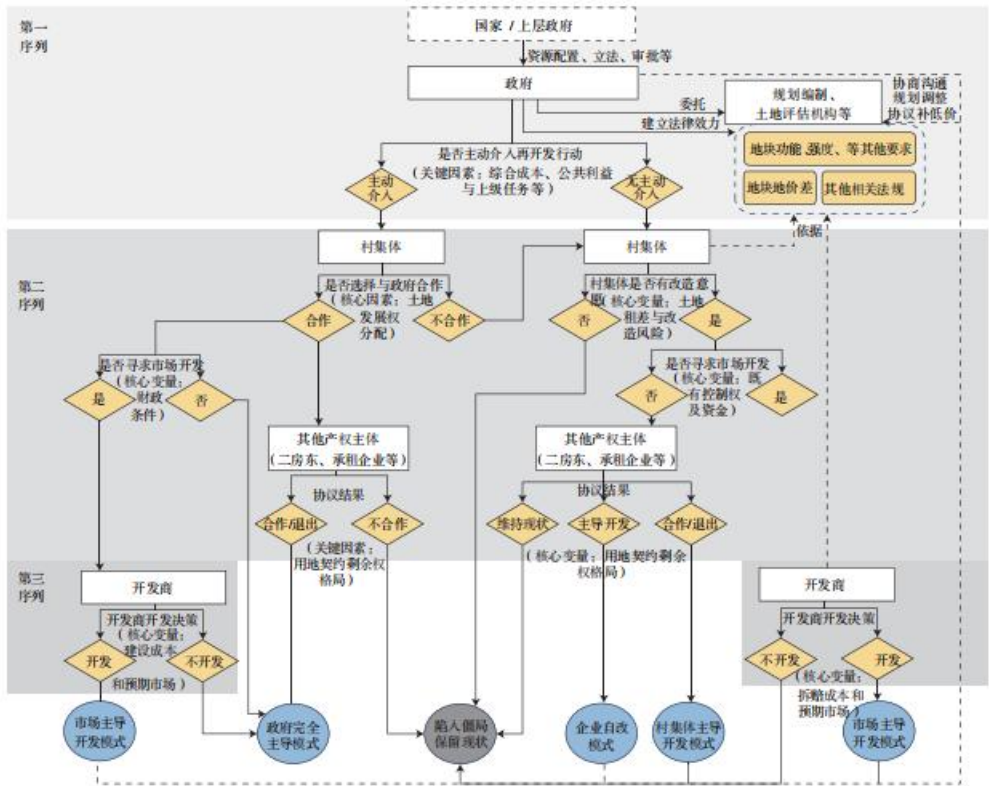
		développement piloté par les acteurs (R)		
Première séquence	gouvernement (g)	$R_g = G - C_{dg} - C_{og}$	Modèle piloté par les autorités gouvernementales	$R_g \gg 0$
Deuxième séquence	Collectif de village (v)	$R_v = G - G_p - C_{dv} - C_{ov}$	Modèle piloté par le collectif villageois	$R_v > R_o$
Deuxième séquence	Titulaire initial des droits de propriété (o)	$R_o = G - G_p - C_{do} - C_{oo}$	Modèle piloté par le titulaire des droits d'auteur	$R_o > R_v$
Troisième séquence	Développeur (d)	$R_d = G - G_p - C_{dd} - C_{od}$	Modèle piloté par le marché	$R_d > R_v/R_o/R_g \gg 0$
-	-	-	Point mort ; le statu quo est maintenu.	Le coefficient de résistance (R) de tous les acteurs est inférieur à 0.

3.2 Logique de conception et de sélection des modèles de réaménagement du territoire fondés sur l'exercice des droits de contrôle

Les études antérieures ont souvent classé les modèles de réaménagement du territoire en fonction des structures de propriété foncière et des caractéristiques de circulation des terres, mais ont rarement défini la base conceptuelle ni la logique générative de ces classifications. Cet article définit d'abord le « développement piloté par un acteur » comme une situation dans laquelle un acteur exerce ses droits de contrôle existants de manière plus proactive que les autres acteurs afin d'intervenir dans la restructuration des droits de propriété et ainsi acquérir des droits de contrôle plus solides après le réaménagement. Lors du choix du responsable du réaménagement, la force des droits de contrôle existants de chaque acteur exerce une influence importante, bien qu'elle ne soit pas décisive. La décision du responsable ainsi que le résultat des négociations entre les acteurs dépendent de l'attente comparative des coûts et des bénéfices globaux liés à l'exercice de ces droits de contrôle ; ce processus est en outre limité par l'ordre de priorité accordé aux différents acteurs.

3.2.1 Séquence de décisions de l'acteur dans l'exercice des droits de contrôle

S'appuyant sur une analyse approfondie des jeux stratégiques, cette étude met en évidence une séquence de décisions



prises par les acteurs lors de l'exercice des droits de contrôle dans le cadre du réaménagement urbain (figure 4). La première étape concerne le gouvernement, dont la priorité se manifeste par les contraintes imposées, via la planification, les politiques et les procédures, aux relations relatives aux droits de propriété, à la classification des modèles ainsi qu'aux seuils de financement ou d'accès organisationnel. La deuxième séquence comprend les collectifs villageois ainsi que d'autres parties concernées par les droits de propriété en vigueur, y compris les détenteurs effectifs des droits d'usage. Les collectifs villageois disposent du droit de décider de la nationalisation des terres collectives, mais ils sont également soumis aux contraintes imposées par les contrats historiques signés avec d'autres titulaires de droits. Pendant la durée des contrats de transfert ou de location foncière, ces parties peuvent exercer leurs droits de contrôle résiduels prévus dans le contrat restant en vigueur afin de bénéficier des avantages liés au réaménagement. La troisième catégorie comprend des développeurs qui ne peuvent participer que lorsque le gouvernement et les collectivités locales ont besoin de équipes professionnelles ou d'un soutien financier.

Figure 4. Formation de motifs sous prise de décision séquentielle par les acteurs

3.2.2 La participation des acteurs aux décisions fondées sur les coûts et bénéfices attendus liés à l'exercice de leurs droits de contrôle

Sur la base de la séquence des décisions et de la relation coût-bénéfice, il est possible de construire un résultat idéal de sélection du modèle (tableau 3). Premièrement, en tant que décideur de la première étape, si le gouvernement juge que les bénéfices d'une initiative de développement sont élevés, il adopte proactivement la préparation des terres ou une coopération entre l'État et les villages, tout en limitant l'influence des autres acteurs. Deuxièmement, lorsque le gouvernement ne prend pas la tête du processus, celui-ci entre dans une deuxième phase de décision, durant laquelle le collectif villageois et les autres détenteurs de droits de propriété négocient ; l'acteur offrant les bénéfices les plus élevés devient alors le leader. Troisièmement, le modèle piloté par le marché s'applique lorsque les bénéfices des autres acteurs sont relativement faibles et que le développement reste rentable pour le promoteur. Quatrièmement, si le gouvernement freine le développement, si l'écart de rente potentiel est faible ou si les droits de contrôle des acteurs se restreignent mutuellement, un blocage dans la prise de décision survient.

4 Cas empiriques : Le réaménagement du territoire à Dongguan

4.1 Caractéristiques des droits de contrôle dans le cadre du réaménagement foncier à Dongguan

Durant les premières années de la période de réforme, Dongguan a connu une période où l'espace industriel était fortement demandé, tandis que la réglementation était absente ou floue [31]. Dans le cadre du développement informel des terres à partir du bas vers le haut au niveau rural, les organisations économiques collectives des villages ou les entreprises associées ont acquis un contrôle renforcé sur les droits de propriété foncière. Cette configuration des droits de contrôle peut être décrite comme « société/ marché forte – gouvernement faible ».

4.1.1 Droits de propriété sur les terres clairement non publiques ou informelles

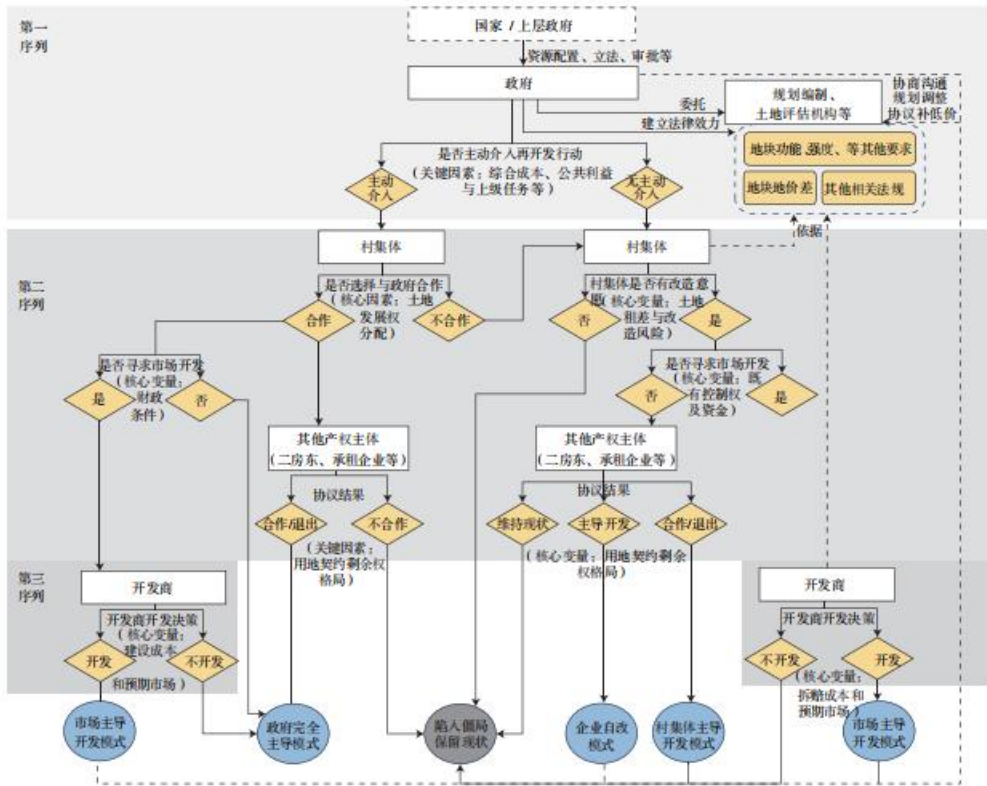
Les terrains industriels en stock à Dongguan se caractérisent par une forte proportion de propriété collective, des droits de propriété informels et une répartition spatiale fragmentée (figure 5). Selon le Troisième recensement national des terres, la plupart des parcelles industrielles à Dongguan ont une superficie inférieure à 300 mu. Les droits de propriété informels sont largement répandus : 50 % des parcs industriels des communes et villages n'ont pas été enregistrés ni certifiés, et 76 % des entreprises semblent utiliser des usines par des « locations », mais pratiquement pratiquent une location sous forme de vente ou une cession privée. Bien que les collectifs détiennent officiellement la propriété foncière, les utilisateurs effectifs des terres, conformément aux contrats historiques,

conservent des droits de contrôle résiduels. Les terres contrôlées par les gouvernements municipaux et locaux ne représentent qu'une petite part ; les ressources foncières à l'échelle de la ville, coordonnées au niveau municipal, ne représentent que 5,2 %④.

Figure 5. Structure des droits de propriété sur les terrains industriels à Dongguan

4.1.2 Le contrôle des actifs fonciers révèle une situation caractérisée par « des villages forts et des villes faibles ».

L'économie fondée sur la location des terres, émergée dans les années précédentes, est devenue une force



majeure pour consolider la volonté collective des habitants des villages, giving naissance à un modèle de gouvernance caractérisé par des villages solides et des villes fragiles. À la fin de l'année 2019, les actifs nets des économies au niveau villageois et collectif à Dongguan s'élevaient à 157,3 milliards de yuans, soit 34,2 % du total provincial ⑤. Les collectivités villageoises contrôlaient un vaste parc immobilier : parmi les 360 millions de m² d'édifices industriels de la ville, les usines collectives construites localement représentaient un quart ⑥. Compte tenu des prévisions selon lesquelles le ratio de surface par habitable pourrait doubler approximativement et que les loyers pourraient augmenter d'environ deux fois après la rénovation, certaines organisations économiques collectives de villages peuvent supporter une période de rentabilité de l'investissement de 15 à 20 ans, bien que les décisions doivent prendre en compte les conditions dans lesquelles les droits de propriété existants peuvent être rétablis⑦. En comparaison, les actifs publics au niveau municipal et local présentent une circulation relativement limitée (tableau 4).

Tableau 4. Performances des actifs publics à Dongguan (2020) : niveaux municipal, de ville et de groupe de village

Unité	Actifs totaux (100 millions de yuans)	Actifs nets (100 millions de yuans)	Revenu total (100 millions de yuans)	Revenu net (100 millions de yuans)	Rendement sur les actifs totaux (%)	Rendement sur les actifs nets (%)	Rapport actifs passifs (%)
Les	6770.6	1463.4	354.5	58.9	0.9	4.0	78.4

entreprises publiques municipales							
Entités publiques municipales	918.3	507.7	72.7	7.6	0.8	1.5	44.7
Collectifs de villages et de groupes	2040.4	1713.4	254.3	189.7	9.3	11.1	16.0

Source : Données statistiques fournies par la Commission de supervision et d'administration des actifs publics de Dongguan et par le Bureau des affaires agricoles et rurales de Dongguan.

4.1.3 Le système ville-village manque de capacités de coordination au niveau des districts : contrôle gouvernemental solide, mais leadership insuffisant.

Par le biais du contrôle de l'aménagement urbanistique, le gouvernement exerce un contrôle effectif sur les droits d'exploitation foncière. Au niveau des politiques publiques, il précise en détail les procédures de réaménagement ainsi que les conditions d'aménagement et applique une approbation stricte aux projets. Pour les projets impliquant une participation sur le marché, par exemple, le processus est divisé en cinq étapes : sélection d'un prestataire de services en phase précoce, création d'une unité de rénovation urbaine, identification de l'entité chargée du réaménagement, élaboration du plan de mise en œuvre, et suivi de la fourniture des terrains ainsi que de la mise en œuvre⑧.

Le système administratif spécial à deux niveaux de Dongguan repose sur une relation en deux niveaux entre « contrôle municipal » et « mise en œuvre au niveau des villes », et manque d'une coordination efficace au niveau des districts. Le niveau des villes est essentiel pour les recettes fiscales et la mise en œuvre du développement : en 2019, seuls 20 % des recettes fiscales de la ville étaient concentrés au niveau municipal. Toutefois, les gouvernements locaux sont soumis au contrôle global du niveau municipal concernant le réaménagement des zones adjacentes, tant en matière d'approbation que de mise en œuvre des plans.

4.2 Comparaison des modèles de réaménagement collectif des terrains industriels à partir de cas typiques

4.2.1 Modèle piloté par le gouvernement

Le cas A est un projet de préparation des terres contiguës couvrant une superficie de 2 000 mu.

Avant le réaménagement, les droits de contrôle des acteurs étaient relativement faibles et équilibrés. Le site était initialement occupé par des industries de bas niveau, telles que l'impression et la teinture textiles. En 2015, le retrait des entreprises classées dans les catégories « deux hautes et une basse » a entraîné une vaste vacance du territoire. En raison de sa localisation dans une zone densément desservie par un réseau hydraulique, un développement continu au départ avait été limité. Le collectif du village était économiquement faible et ne disposait d'aucun avantage de négociation face aux détenteurs des droits initiaux ainsi qu'aux promoteurs immobiliers.

Dans cette configuration faible et équilibrée des droits de contrôle existants, une intervention gouvernementale forte a rencontré une résistance relativement modérée. Les autorités locales au niveau des districts et des villes ont activement sollicité des ressources administratives, budgétaires et politiques auprès du niveau municipal, ce qui a conduit à une structure dominée par un contrôle étroitement exercé par le gouvernement. Grâce au plan de développement de la nouvelle ville à l'échelle des zones fonctionnelles et à l'ouverture du transport ferroviaire, le comité de gestion des zones fonctionnelles ainsi que les collectivités locales ont élaboré des politiques relatives à l'indemnisation pour les démolitions, au bilan financier et au réaménagement progressif prévu vers 2019, obtenant ainsi progressivement le soutien des autorités municipales. Après avoir été désignée en 2020 comme zone pilote municipale continue de réforme et d'innovation de base « industrie à industrie », cette zone a vu le gouvernement exercer activement ses pouvoirs de direction dans l'élaboration des politiques ainsi que dans la coordination des personnels entre les districts et les villes ; un quartier général intégré sur site

⑨ a été mis en place, et le gouvernement a participé à tout le processus, y compris l'adoption des mesures de gestion, les modifications des plans réglementaires, les négociations et la mise en œuvre des projets. Sur le plan organisationnel, l'entité a obtenu environ 2 milliards de yuans en investissements municipaux à une phase précoce. Au sein de l'organisation, le contrôle des membres administratifs est exercé par les « droits de fixation d'objectifs » et les « droits d'évaluation et d'acceptation »^⑩. Sur le plan opérationnel, une société holding rattachée au comité de gestion de la zone fonctionnelle et une entreprise publique locale ont conjointement créé la société plateforme A1, détenant chacune une participation de 50 %, qui a piloté le développement industriel de la région. Après le réaménagement, le gouvernement a pu prendre le contrôle des terrains nationalisés contigus.

4.2.2 Modèle de rénovation collective autonome

Dans le cas B, le collectif villageois a maintenu ses atouts en matière de prise de décision organisationnelle cohérente, de ressources solides et d'un contrôle renforcé sur les droits de propriété. Il a orienté de manière proactive les actifs collectifs vers des investissements de réaménagement et a conservé la propriété foncière. Le site du projet a été développé en 1994 par la coopérative économique collective du village B1, couvrant une superficie de 173 mu avec un coefficient d'occupation du sol de 1,0. À cette époque, la réglementation relative au développement des terres collectives était encore laxiste. Les terres et les biens ne bénéficiaient pas des procédures légales ni des certificats de propriété requis, mais ils étaient en réalité contrôlés par la coopérative économique. Le village figurait parmi les plus aisés économiquement dans la ville et présentait une forte cohésion interne ainsi qu'une solide conscience de la gestion des actifs. En 2020, ses actifs collectifs s'élevaient à environ 2 milliards de yuans chinois.

Grâce à des études et discussions menées par les élites du village, un consensus sur une rénovation financée par les habitants s'est rapidement formé auprès des cadres et des résidents ; une location à court terme a été adoptée afin de réduire les coûts de démolition. En 2017, le terrain a été inscrit dans la base de données de cartographie de la rénovation des « trois anciens ». La campagne d'« expansion spatiale » de Dongguan en 2019 a également encouragé le collectif du village à demander une augmentation du coefficient d'aménagement du projet, passant de 1,0 à 4,0. Le collectif du village a confié à l'entreprise d'investissement immobilier B2 des services aux premières phases du projet, tels que les solutions de financement et la conception, et a obtenu des prêts financiers auprès de la Banque commerciale rurale de Dongguan. Le collectif a investi 900 millions de yuans, négocié des modifications du plan avec les gouvernements municipal et local, payé une amende supplémentaire de 560 000 yuans pour occupation illégale des terres^⑪, et a conservé la propriété collective des terrains et des biens. Dans les activités industrielles, le collectif du village a collaboré de manière proactive avec le gouvernement : les usines de la première phase étaient gérées par l'entreprise municipale B3, qui a ensuite introduit l'entreprise B4, un complexe technologique spécialisé dans un secteur de niche spécifique.

Le gouvernement municipal a encouragé les villes et les villages à participer au réaménagement grâce à des incitations politiques, tandis que le gouvernement local exerçait de manière flexible ses pouvoirs organisationnels par l'intermédiaire de l'équipe de promotion des investissements et d'exploitation d'une entreprise appartenant à la ville. Le collectif du village et l'entreprise municipale en location établissaient une relation contractuelle fixe concernant le loyer foncier.

4.2.3 Modèle de rénovation autonome de l'entreprise

Dans le cas C, l'entreprise utilisatrice du terrain a profité de conditions industrielles et financières favorables pour investir de manière proactive dans la rénovation du site et promouvoir une augmentation du ratio de surface par mètre carré, conservant ainsi un contrôle solide sur les droits fonciers. Le groupe auquel appartient l'entreprise C1 a été fondé à Hong Kong en 1988 et s'est installé à C2 en 2004, où il a établi son siège national. En 2004, bien que l'État ait expressément interdit l'accès du marché aux terrains destinés à des projets de construction collectifs, Dongguan l'a autorisé de manière implicite. Dans ce contexte, l'entreprise C1 a signé privilégièrement un accord de transfert des droits d'utilisation d'une durée de 50 ans avec le collectif villageois

pour environ 4,7 hectares de terrain, y a construit des usines et des logements annexes, et les a utilisés sur une longue période. Après la mise en œuvre de la politique des « trois anciens » en 2008, le gouvernement a inscrit cette parcelle dans la base de données de cartographie dédiée au réaménagement des zones concernées par cette politique. Avec le soutien de la politique des « trois anciens » visant à transformer les entreprises, l'entreprise C1 a soumis de manière proactive sa demande de rénovation, sa demande de modification du plan ainsi que sa demande de clarification des droits de propriété au bureau de gestion de l'aménagement urbain. Après avoir signé en 2018 l'accord de modification du contrat relatif au transfert des droits d'utilisation des terres constructibles collectives avec le collectif rural, l'entreprise a entamé en 2021 la démolition de 13 000 m² d'immeubles industriels et construit près de 100 000 m² de nouveaux espaces industriels. Le projet a été achevé et mis en service en 2023, puis a été intégré par Dongguan à son programme pilote « Plan de multiplication », recevant un soutien municipal ainsi que des récompenses pour sa production et son exploitation.

En résumé, l'entreprise utilisatrice des terres C1 disposait initialement de droits de contrôle relativement solides ; les avantages liés à une augmentation des investissements en capital et à l'expansion de la production ont motivé sa démolition et sa reconstruction. Premièrement, elle exerçait un contrôle renforcé sur l'organisation interne et la mise en œuvre du développement, a alloué 420 millions de yuans de fonds préalables pour la rénovation et a maintenu la chaîne de production tout au long de ce processus. Deuxièmement, il a conservé un contrôle résiduel sur les droits d'usage du sol pendant environ 35 ans, période encore prévue dans le contrat, et occupait une position de force pour légaliser ces droits grâce à un accord conclu avec le collectif du village. Troisièmement, avec une valeur annuelle de production prévue d'environ 1 milliard de yuans après l'achèvement du projet, il pourrait recouvrer son investissement en un délai relativement court de trois à cinq ans.

4.2.4 Modèle de rénovation coopérative piloté par le marché et mené par les entreprises villageoises

Le projet D est situé dans la zone urbaine centrale de Dongguan, près de la route périphérique. Construit en 1992 avec un coefficient d'occupation du sol d'environ 1,4, environ 90 % des droits de propriété y appartiennent à la coopérative économique. Après la crise financière mondiale de 2008, le site est resté largement inoccupé. Cependant, grâce aux effets de transfert des services scientifiques et technologiques présents dans la zone urbaine centrale, il présentait un potentiel significatif pour le développement de nouveaux espaces industriels et affichait une forte différence de loyers avant et après sa rénovation. Après que le sous-district ait élaboré le plan des unités de rénovation en mars 2021, le ratio de surface totale au sol atteignait environ 3,6. Le projet a consacré 15 % du terrain à l'élargissement des routes, et 70 % de la surface construite ont été dédiés à de nouveaux espaces industriels.

Comme la coopérative économique disposait de ressources limitées, elle a décidé d'introduire le projet sur la plateforme municipale de commerce des ressources publiques et a choisi l'entreprise immobilière D1, dotée d'une solide capacité opérationnelle, comme entité chargée du développement. Grâce à des compensations monétaires et immobilières, l'entreprise a acquis des droits sur environ 12,04 hectares de terrain et sur 160 000 m² d'immeubles, obtenant des droits d'utilisation du sol clairement définis appartenant à l'État, et s'efforçant d'utiliser les revenus générés par ces terrains à usage mixte résidentiel et commercial pour couvrir les coûts de réaménagement à court terme. Le gouvernement municipal de Dongguan a fourni au groupe les terrains nationalisés consolidés par transfert convenu. L'entreprise D1 est effectivement contrôlée par le groupe D2, dont le siège social se trouve à Shenzhen. En 2020, D2 figurait parmi les dix principaux gestionnaires de parcs industriels en Chine. Sa solide base de capital a permis un investissement initial de 2,7 milliards de yuans. Les ressources industrielles de D2 ont également facilité les opérations ultérieures : entre 10 % et 20 % de l'espace industriel pouvaient être loués ou vendus aux entreprises internes, avec une période de récupération des investissements de seulement dix ans.

Dans ce modèle, le promoteur a exploité son avantage d'une allocation peu coûteuse des ressources internes pour exercer de manière proactive ses droits organisationnels et d'application, promouvoir la nationalisation

des terres et parvenir finalement à conserver un contrôle résiduel sur les droits d'utilisation des terrains appartenant à l'État, afin de pouvoir tirer pleinement parti des écarts futurs de loyers. Le gouvernement a défini les intérêts publics fondamentaux et clarifié les règles du modèle en exerçant ses pouvoirs législatifs, d'aménagement urbain et d'autorisation. Le collectif du village ainsi que les entreprises initiales utilisatrices des terres, en tant que demandeurs résiduels, pourraient exercer leurs droits de décision afin de partager l'écart dans le loyer foncier.

4.3 Comparaison résumée des modèles

Les quatre cas illustrent en détail les caractéristiques et les mécanismes des quatre modèles de réaménagement des terrains industriels collectifs à Dongguan (tableau 5). Les configurations des droits de contrôle avant le réaménagement peuvent être divisées en une configuration équilibrée des droits de contrôle (cas A et D) et une configuration dominée par un seul acteur (cas B et C). Après le réaménagement, la première configuration se caractérise par une intervention marquée et un rôle dirigeant de l'acteur concerné, tandis que la seconde repose sur la direction de l'acteur initialement dominant.

Tableau 5. Comparaison de quatre modèles de réaménagement

Cas	Modèle de réaménagement	Configuration des droits de contrôle avant le réaménagement	Intentions des acteurs	Configuration après rénovation	Les droits de contrôle exercés par l'acteur principal	Avantages du rôle principal après la rénovation
A	Modèle piloté par les autorités gouvernementales	Les droits d'usage du sol étaient dispersés ; le gouvernement a désigné la zone comme une zone de préparation foncière continue.	Les collectivités villageoises et les investisseurs pourraient en bénéficier et ont donc coopéré activement.	Intervention forte menée par les autorités gouvernementales.	Le gouvernement a activement mis en place des politiques pour cette région et mobilisé les ressources financières et humaines des collectivités municipales et des districts.	Les territoires contigus ont été nationalisés, ce qui a permis de mettre en place une chaîne industrielle émergente.
D	Modèle coopératif piloté par le marché ou fondé sur des entreprises villageoises	Les détenteurs de droits de propriété disposaient de conditions défaillantes pour exercer un contrôle sur ces droits.	L'entité de développement a été ajustée en fonction des conditions du marché et des incitations politiques.	Une intervention forte menée par un acteur donné.	Des ressources internes organisationnelles ont été mobilisées pour faciliter les décisions des parties prenantes.	Une nationalisation partielle des terres ainsi qu'un développement limité de terrains à usage mixte résidentiel et commercial ont été réalisés.
B	Modèle de rénovation	Les droits d'usage des terres et des	Le collectif manifestait une forte volonté	L'acteur original et talentueux est resté le leader.	La coopérative économique a	De hauts rendements locatifs issus

	collective du soi	biens étaient sous le contrôle de la coopérative économique ; cette dernière était solide et prenait régulièrement des décisions internes de manière cohérente.	de réaménagement ; le gouvernement est passé d'une attitude hésitante à une politique d'encouragement.		pris les décisions, réalisé les investissements et mis en œuvre les actions prévues, tout en sollicitant la collaboration du gouvernement pour l'exploitation ainsi que pour les ajustements de planification.	des terrains et des biens immobiliers, tout en conservant le contrôle des droits de propriété.
C	Modèle de rénovation autonome des entreprises	L'entreprise conservait un contrôle résiduel sur les droits d'utilisation du sol pendant la durée du contrat.	L'entreprise manifestait une forte volonté de rénovation ; le gouvernement a activement soutenu les entreprises locales dans leur amélioration de la valeur et leur développement des capacités.	L'acteur original et talentueux est resté le leader.	L'entreprise a piloté l'investissement et la mise en œuvre, tout en sollicitant des ajustements dans la planification gouvernementale ainsi qu'un soutien pour la création du projet.	L'entreprise a acquis des droits de propriété collectifs sur les terres régularisés et complets, ainsi qu'un espace destiné aux investissements en capital et à l'expansion de la production.

5 Discussion et conclusion

5.1.1 Discussion : application de modèles fondés sur la correspondance et la continuité des droits de contrôle

S'appuyant sur les modèles des « droits de contrôle forts-faibles » et du « rapport coût-bénéfice », ainsi que sur des cas concrets mis en œuvre, cette étude met l'accent sur la clarification des droits de propriété initiaux et des droits de contrôle, ainsi que sur la continuité et la cohérence de ces derniers, afin de réduire les coûts de transaction et la dissipation des rendements dans le cadre du réaménagement urbain. Lorsque les droits de contrôle sont concentrés chez un acteur particulier dès la phase initiale, celui-ci est plus en mesure de diriger le processus de réaménagement ; cela reflète la continuité de ces droits de contrôle. Les études existantes ont également montré qu'un nombre plus faible de détenteurs de droits de propriété est associé à une probabilité plus élevée de mise en œuvre [32], et que la correspondance entre les revendications résiduelles et les droits de contrôle résiduels constitue l'arrangement de droits de propriété le plus susceptible de maximiser l'efficacité [33].

Sur la base du correspondance et de la continuité, cette étude cherche à utiliser le « degré des droits communs sur les terres » et le « degré de contrôle gouvernemental » pour caractériser les caractéristiques pratiques des modèles ainsi que leurs tendances de sélection, du point de vue de l'allocation des droits de contrôle (figure 6). Elle examine en outre une approche de « contrôle hiérarchisé », dans laquelle l'État agit à la fois en tant que coordinateur de la planification et comme intermédiaire dans la mise en œuvre du réaménagement des terrains industriels. Au stade initial de la planification, il convient d'examiner la configuration des droits de contrôle des parties prenantes, en tenant compte de la coordination des droits de propriété ainsi que de la capacité d'investissement de chaque acteur. Lors de la planification et de la mise en œuvre, les zones présentant un fort potentiel de réaménagement doivent être désignées comme zones clés de réaménagement. Au sein de ces zones, celles où les collectivités villageoises disposent de faibles droits de contrôle ou où les droits de contrôle globaux sont équilibrés doivent être identifiées comme zones clés de coordination ^⑫. Le gouvernement devrait concentrer ses efforts sur les négociations et la coordination des intérêts dans ces domaines, tout en guidant activement les autres titulaires de droits de propriété situés dans les zones clés de réaménagement mais en dehors des zones prioritaires de coordination, afin qu'ils optent pour une renouvellement autonome ou coopèrent avec les promoteurs immobiliers.

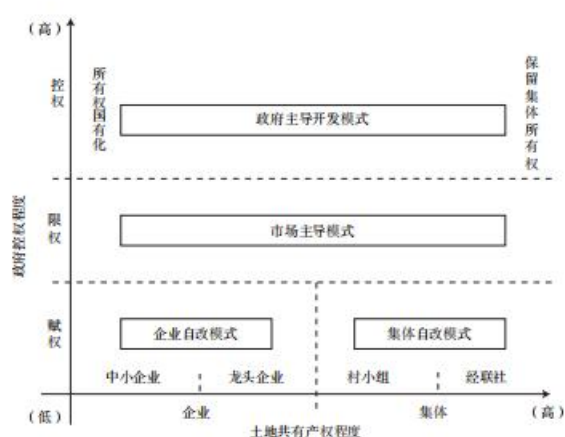


Figure 6. Quatre modèles de réaménagement du territoire, différenciés en fonction de l'intensité des droits de propriété communs et du degré de contrôle exercé par les autorités publiques.

5.1.2 Conclusion

Cette étude propose trois conclusions principales. Premièrement, le choix entre les modèles de réaménagement résulte d'une négociation entre plusieurs acteurs, fondée sur les configurations existantes des droits de contrôle et sur l'exercice sélectif de ces droits. Deuxièmement, le gouvernement dispose d'une priorité dans l'ordre d'exercice des droits de contrôle et peut créer de manière flexible différents modèles. Troisièmement, en se basant sur la correspondance et la continuité des droits de contrôle, cet article examine la conception de modèles fondés sur un contrôle gouvernemental hiérarchisé.

L'étude présente les limites suivantes ainsi que des orientations possibles pour des recherches futures. Premièrement, des modèles mathématiques plus détaillés sont nécessaires pour mesurer l'intensité des droits de contrôle entre différentes organisations et les coûts liés à leur exercice. Deuxièmement, lorsque un acteur disposant de certains droits de contrôle choisit de s'opposer, le coût pour le dirigeant d'exercer ces droits augmente inévitablement ; de tels impasses dans la réalité exigent une analyse approfondie fondée sur la théorie des jeux et les dispositifs de droits résiduels. Troisièmement, cet article ne propose qu'une explication préliminaire de la notion d'« un acteur unique au cœur du développement ». En fonction de la force des droits de contrôle, il sera possible de développer des modèles explicatifs supplémentaires relatifs à la coopération bilatérale ou multilatérale.

Dans la recherche économique sur les droits de propriété, des paradigmes structurels tels que l'exclusivité, la structure et la hiérarchie jouent un rôle central. La perspective des droits de contrôle étend cette analyse à la nature séquentielle et dynamique du processus décisionnel dans les pratiques concrètes, prend en compte les formes différenciées de droits de contrôle détenus par divers acteurs, et offre une forte capacité explicative des interactions complexes entre les domaines économique, institutionnel et social.

Notes

La « décentralisation fonctionnelle » en Chine désigne une décentralisation intraorganisative dans le cadre d'un pouvoir centralisé et unifié, et met l'accent sur une approche proactive de l'intervention gouvernementale. En revanche, la décentralisation politique occidentale repose sur une répartition tripartite du pouvoir d'État et vise à instaurer des mécanismes de contrôle et d'équilibre [5].

La loi sur l'administration des terres, adoptée en 2019, précise le champ d'application de l'expropriation foncière et impose une « aménagement contigu ». Par la suite, le Ministère des Ressources naturelles a renforcé encore davantage les critères relatifs à cet aménagement contigu.

③ Fama et al. divisent le processus de décision en quatre étapes : l'initiation, la ratification, la mise en œuvre et le suivi [30]. Selon cette classification, Zhu Yizhong et al. décomposent les droits de contrôle dans les relations contractuelles relatives à la rénovation urbaine en droits de proposition, de planification et d'approbation, de exécution ainsi que de surveillance [28]. Liang Yinlong utilise un cadre de négociation pour proposer des droits de décision politique, des droits d'approbation de surveillance et des droits de vote dans les négociations, qui influencent l'allocation des droits de développement foncier [22].

④ Source des données : Enquête d'évaluation sur dix ans sur la rénovation urbaine à Dongguan (2021).

⑤ Source des données : groupe de recherche du groupe professionnel sur la revitalisation rurale des députés de l'Assemblée populaire municipale de Dongguan. À la fin de l'année 2020, les collectivités villageoises et communautaires de la ville possédaient 103,55 millions de m² de biens immobiliers. Les revenus locatifs générés par ces biens s'élevaient à 18,05 milliards de yuans, représentant 70,9 % du revenu total. En 2020, les collectivités villageoises et de groupe de Dongguan ont réalisé des investissements d'entreprise (projets) s'élevant à 21,44 milliards de yuans, avec un rendement annuel de 2,04 milliards de yuans et un taux de rendement annuel de 9,5 %.

⑥ Source des données : statistiques de recherche du groupe professionnel sur la revitalisation rurale des députés de l'Assemblée populaire municipale de Dongguan.

Selon les entretiens, les loyers immobiliers actuels au niveau villageois à Dongguan se situent autour de 8 à 13 yuans par mètre carré, avec un coefficient d'occupation des surfaces de 1 à 2,5. Si le coefficient d'occupation après réaménagement est maintenu à 3,5 et que les loyers atteignent environ 15 à 16 yuans par mètre carré, le délai de rentabilité prévu est de 15 à 20 ans.

Selon des statistiques de China Business News, entre 2020 et 2022, plus de 300 entreprises ont remporté des appels d'offres en tant que prestataires de services en phase initiale, mais moins de 10 % des projets sont parvenus à la phase de délimitation des unités de renouvellement.

Les membres du siège général comprenaient les responsables principaux du bureau de rénovation urbaine au niveau du district, du bureau des ressources naturelles, du bureau du développement industriel ainsi que de la branche des zones fonctionnelles du bureau des finances municipales. Les membres du siège sur site étaient sélectionnés conjointement par la commune et les zones fonctionnelles.

Afin de faciliter les transactions sur le marché, le alors administrateur en chef a adopté une approche de mobilisation : il organisait chaque semaine des réunions conjointes des forces de l'ordre, réunissait les départements des ressources naturelles, de la gestion urbaine et de l'application intégrée de la loi, ainsi que ceux de la sécurité publique et des services pompiers ; il mobilisait des équipes pour effectuer des inspections sur site et supervisait le retrait des entreprises dépassées. L'administration a également collecté des informations, participé à la coordination, réduit les coûts de transaction pour les titulaires de droits de propriété et mobilisé les instances judiciaires pour la médiation.

En 2020, le bureau municipal des ressources naturelles a rendu une décision de sanction administrative contre la coopérative économique B1 et lui a imposé une amende de 5 yuans par mètre carré pour occupation illégale, ce qui a entraîné un paiement supplémentaire d'environ 561 000 yuans.

Depuis 2022, Dongguan a mis en œuvre une « planification coordonnée au niveau des zones », mettant en

place un système de planification à trois niveaux pour les « trois anciennes » : la planification spéciale municipale, la planification coordonnée au niveau des zones et la planification par unité. Au niveau municipal, six parcs industriels contigus s'étendent sur plusieurs villes ; au niveau des villes, soixante zones de parcs industriels modernes sont définies, chacune accompagnée d'un plan coordonné au niveau de la zone couvrant une superficie de 1 à 3 km².

Références

- [1] 黄颖敏, 薛德升, 黄耿志. 改革开放以来珠江三角洲基层非正规土地利用实践与制度创新: 以东莞市长安镇为例[J]. 地理科学, 2017, 37(12): 1831-1840.
- [2] 何冬华, 刘玉亭, 王秀梅. 不完全契约下土地剩余权博弈与配置机制研究: 以广州 YH 地块城市更新土地整备为例[J]. 规划师, 2021, 37(17): 68-73.
- [3] HART O. Entreprises, contrats et structure financière [J]. Oup Catalogue, 1995, 32(3) : 446-452.
- [4] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012(5): 25.
- [5] 陈国权, 皇甫鑫. 功能性分权与中国特色国家治理体系[J]. 社会学研究, 2021, 36(4): 1-21.
- [6] 曹正汉. 传统公有制经济中的产权界定规则: 控制权界定产权[J]. 经济科学, 1998(3): 29-36.
- [7] 夏新华. 工具性的宪法和宪法的工具性: 以近代中国宪政历程为视角[J]. 社会科学家, 2004(1): 141-143.
- [8] 薛燕府. 我国渐进式改革的微观样本: 佛山市南海区的集体土地制度变迁[J]. 城市规划, 2024, 48(4): 95-103.
- [9] 科斯, 李风圣. 契约经济学[M]. 北京: 经济科学出版社, 1999.
- [10] LAPORTA R, LOPEZ-DE-SILANES F, SHLEIFER A. La propriété des entreprises dans le monde entier [J]. Journal of Finance, 1999, 54(2) : 471-517.
- [11] 赵晶, 郭海. 公司实际控制权、社会资本控制链与制度环境[J]. 管理世界, 2014(9): 160-171.
- [12] 汪丁丁. 从“交易费用”到博弈均衡[J]. 经济研究, 1995(9): 72-80.
- [13] 张维迎. 所有制、治理结构及委托—代理关系: 兼评崔之元和周其仁的一些观点[J]. 经济研究, 1996(9): 3-15.
- [14] 巴泽尔. 产权的经济分析[M]. 上海: 上海人民出版社, 1997.
- [15] 梁印龙. 城市更新中公共利益捕获与耗散的机制解释: 基于产权“公共领域”理论的租差优化模型[J]. 城市规划, 2023, 47(4): 86-92.
- [16] 魏立华, 刘玉亭, 黎斌. 珠江三角洲新农村建设的路径辨析: 渐次性改良还是彻底的重构[J]. 城市规划, 2010, 34(2): 36-41.
- [17] 周雪光. “关系产权”: 产权制度的一个社会学解释[J]. 社会学研究, 2005(2): 1-31.
- [18] 折晓叶, 陈婴婴. 产权怎样界定: 一份集体产权私化的社会文本[J]. 社会学研究, 2005(4): 43.
- [19] 张静. 土地使用规则的不确定: 一个解释框架[J]. 中国社会科学, 2003(1): 12.
- [20] 陈颀. 产权实践的场域分化: 土地发展权研究的社会学视角拓展与启示[J]. 社会学研究, 2021, 36(1): 203-225.
- [21] 梁印龙. 重构城市更新利益博弈机制: 一个土地发展权“产权差”的新视角[J]. 城市规划, 2024, 48(3): 46-54.
- [22] 谭庆刚. 双重转型中的乡镇企业[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.

- [23] 管兵. 农村集体产权的脱嵌治理与双重嵌入: 以珠三角地区 40 年的经验为例[J]. 社会学研究, 2019, 34(6): 164-187.
- [24] 朱一中, 王韬. 剩余权视角下的城市更新政策变迁与实施: 以广州为例[J]. 经济地理, 2019, 39(1): 56-63.
- [25] 严雅琦, 田莉, 郭旭. 基于“发展权—控制权”视角的大都市区乡村空间重构特征与机制研究[J]. 城市发展研究, 2024, 31(8): 96-103.
- [26] 严雅琦. 赋权的挑战: 北京集体经营性建设用地入市下的国土空间用途管制实施[J]. 城市规划学刊, 2024(4): 98-104.
- [27] 黄卫东, 李志兵, 杨瑞, 等. 存量产业空间转型中的政府作为与治理优化: 一个控制权的视角[J]. 城市规划学刊, 2025(3): 70-78.
- [28] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 12-19.
- [29] 林强, 李泳, 夏欢, 冯小红. 从政策分离走向政策融合: 深圳市存量用地开发政策的反思与建议[J]. 城市规划学刊, 2020(2): 89-94.
- [30] FAMA E F, JENSEN M C. Séparation de la propriété et du contrôle [J]. Journal of Law and Economics, 1983(26) : 301-325.
- [31] 王秋婧. “资本空间化”视角下东莞村镇建设发展历史研究(1978-2008)[D]. 广州: 华南理工大学, 2018.
- [32] 赖亚妮, 吕亚洁, 秦兰. 深圳市 2010-2016 年城市更新活动的实施效果与空间模式分析[J]. 城市规划学刊, 2018(3): 86-95.
- [33] 张浩, 冯淑怡, 曲福田. “权释”农村集体产权制度改革: 理论逻辑和案例证据[J]. 管理世界, 2021, 37(2): 81-94.

Ai 辅助翻译