



**HAL**  
open science

# Concilier croissance économique, durabilité environnementale et ambitions professionnelles : le dilemme des responsables municipaux en Chine

Mengcheng Li, Natacha Aveline-Dubach

## ► To cite this version:

Mengcheng Li, Natacha Aveline-Dubach. Concilier croissance économique, durabilité environnementale et ambitions professionnelles : le dilemme des responsables municipaux en Chine. *Cybergeo: Revue européenne de géographie / European journal of geography*, 2024, 10.4000/12x4c . hal-04838538

**HAL Id: hal-04838538**

**<https://cnrs.hal.science/hal-04838538v1>**

Submitted on 14 Dec 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Public Domain



## Cybergeo : revue européenne de géographie / European journal of geography

Revue fondée en 1996 / Journal founded in 1996  
Aménagement, Urbanisme | 2024

---

# Concilier croissance économique, durabilité environnementale et ambitions professionnelles : le dilemme des responsables municipaux en Chine

*Balancing economic growth, environmental sustainability, and professional  
ambitions: the dilemma of municipal officials in China*

*Balancear el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y las  
ambiciones profesionales : el dilema de los funcionarios municipales en China*

**Mengcheng Li et Natacha Aveline-Dubach**

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/cybergeo/41552>

DOI : 10.4000/12x4c

ISSN : 1278-3366

### Éditeur

UMR 8504 Géographie-cités

Ce document vous est fourni par INIST - Centre national de la recherche scientifique (CNRS)



### Référence électronique

Mengcheng Li et Natacha Aveline-Dubach, « Concilier croissance économique, durabilité  
environnementale et ambitions professionnelles : le dilemme des responsables municipaux en Chine »,  
*Cybergeo: European Journal of Geography* [En ligne], Aménagement, Urbanisme, document 1083, mis  
en ligne le 13 décembre 2024, consulté le 14 décembre 2024. URL : [http://journals.openedition.org/  
cybergeo/41552](http://journals.openedition.org/cybergeo/41552) ; DOI : <https://doi.org/10.4000/12x4c>

---

Ce document a été généré automatiquement le 13 décembre 2024.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes  
importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

---

# Concilier croissance économique, durabilité environnementale et ambitions professionnelles : le dilemme des responsables municipaux en Chine

*Balancing economic growth, environmental sustainability, and professional ambitions: the dilemma of municipal officials in China*

*Balancear el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y las ambiciones profesionales : el dilema de los funcionarios municipales en China*

**Mengcheng Li et Natacha Aveline-Dubach**

---

## Introduction

- 1 Lors de sa transition vers un régime de marché, la Chine a accordé une priorité absolue au développement économique, un phénomène qualifié de "PIB-isme" (Sum, 2023). Cette approche a conduit à une urbanisation rapide, stimulant en retour l'industrialisation du pays. Cependant, ce modèle productiviste a entraîné d'importants problèmes environnementaux, notamment une pollution sévère et une surallocation des ressources foncières publiques vers l'immobilier résidentiel (*inter alia* Wang *et al.*, 2023).
- 2 Les petites villes n'ont pas été épargnées, loin s'en faut. Non seulement elles subissent la pollution au même titre que les grandes métropoles (Liu *et al.*, 2019), mais elles pâtissent plus gravement du retournement de la crise immobilière du fait d'une suraccumulation de logements vacants (Li, 2017).
- 3 Le gouvernement chinois a pris le tournant du développement durable dans son 11ème Plan (2006-2010). Toutefois, il a profondément réinterprété ce concept en lui opposant

le projet de "civilisation écologique" (生态文明, *shēngtài wénmíng*) issu de la "Pensée de Xi Jinping sur le Socialisme avec des Caractéristiques Chinoises pour une nouvelle ère" (The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2023. Intégré dans la constitution du Parti Communiste Chinois en 2012, le concept de "civilisation écologique" est présenté comme une approche innovante enracinée dans la conception ancestrale chinoise de l'unité de l'homme et de la nature (Ma, Wei, 2021 ; Giroir, 2024). Il insiste sur l'importance des ressources naturelles en considérant "*les eaux claires et les montagnes luxuriantes comme des bien inestimables*" (Ibid, p.1)<sup>1</sup> et promeut le "développement vert", sous la forme d'un "*verdissement généralisé du développement économique et social*" (Ibid, p. 1)<sup>2</sup>. Plus concrètement, l'objectif est d'améliorer la gestion des ressources et la qualité de l'environnement grâce à l'innovation technologique et à la modernisation industrielle (Huang, Westman, 2021).

- 4 Alors que les grandes régions urbaines bénéficient de ressources humaines, matérielles et financières considérables pour s'adapter à ce changement, les petites villes situées dans des régions reculées ne bénéficient pas des mêmes avantages. Là comme ailleurs, les responsables municipaux sont nommés par les autorités supérieures et promus selon leur capacité à générer de la croissance économique. Dans le contexte d'intense concurrence entre les responsables municipaux au niveau national pour attirer l'attention de Pékin, comment des villes de petite taille situées en lointaine périphérie de ces grandes agglomérations urbaines peuvent-elles espérer se positionner ?
- 5 La littérature est peu diserte sur la question. Dans ce pays marqué par le gigantisme urbain, les entités catégorisées comme "petites villes", c'est-à-dire situées sous le seuil démographique de 500 000 habitants (selon la définition officielle de 2014 citée par Thierry Sanjuan, 2017, p. 290), sont restées très peu documentées par la littérature. Pourtant, comme le notent plusieurs auteurs, il serait risqué d'appliquer aux petites villes des considérations fondées sur l'analyse des grands centres urbains (Bell, Jayne, 2009 ; Tutusaus, 2017), leur trajectoire se situant souvent à la croisée de l'urbain et du rural (Satterthwaite, 2014).
- 6 Dans le cas de la Chine, Thierry Sanjuan et Bruno Fayolle Lussac (2017) ont mis en évidence la fragilisation des petites villes situées en marge des méga-régions. Certaines d'entre elles se sont efforcées de promouvoir un modèle de développement distinctif, comme l'ont documenté Harvey Neo et Choon-Piew Pow (2015) pour la ville de Jinghong et Maylis Bellocq (2017) pour celle de Tongli. Cependant, ces travaux ne traitent pas de l'injonction gouvernementale au développement durable, qui s'est faite plus pressante à partir de 2015, modifiant les stratégies de carrière des cadres municipaux.
- 7 Nous présentons ici le cas de Xianju, une petite ville devenue pionnière d'un modèle de "développement vert" (绿色发展, *lǜsè fāzhǎn*) autour d'un projet de Parc National. Grâce aux caractéristiques très singulières du paysage local, les dirigeants de Xianju ont été en mesure de mettre en œuvre un projet de "développement vert" se conformant aux attentes de leur hiérarchie. Cet article analyse les stratégies qu'ils ont déployées pour élaborer progressivement leur modèle de développement en s'adaptant à l'évolution constante des directives des niveaux hiérarchiques supérieurs, aux contraintes imposées par leurs bailleurs de fonds et aux transformations de l'environnement géopolitique du pays.
- 8 Comme l'ont souligné plusieurs auteurs (Swerts, Pumain, 2010 ; Sanjuan, Fayolle Lussac, 2017), les villes chinoises présentent un important décalage entre leur morphologie physique et leur territoire politico-administratif. Dans le cas étudié ici, le nom de

Xianju réfère à la fois au district, le *xian* (échelon administratif de troisième niveau après la province et la préfecture) et au chef-lieu du district. La population du *xian* compte 521 000 résidents enregistrés<sup>3</sup> (dont 200 000 habitants pour la ville-centre), répartis sur un territoire d'une superficie d'environ 2 000 km<sup>2</sup>, plus de deux fois supérieure à celle de la métropole du Grand Paris. C'est sur cet échelon administratif que porte notre analyse.

- 9 Les résultats présentés s'appuient sur 50 entretiens semi-directifs et approfondis menés auprès d'une grande diversité d'acteurs de la ville au cours d'une période de trois ans, de 2017 à 2019. Ces données ont été enrichies par des expériences d'observation participante ainsi que par l'exploitation d'articles de presse, de statistiques officielles, de rapports d'experts et de littérature grise produite par des services gouvernementaux. La période couverte par notre enquête se situe au croisement de deux mandatures : celle de novembre 2011 à août 2016 qui a initié le projet de Parc, et celle d'août 2016 à avril 2020 qui l'a consolidé tout en élargissant le périmètre spatial et sectoriel du projet de développement territorial. Notre travail de terrain a dû être interrompu en raison de la pandémie de Covid 19, mais nous avons pu actualiser certaines informations en recourant à nos contacts locaux.
- 10 Dans la première section, nous combinons trois champs de littérature pour proposer un cadre d'analyse rendant compte des principaux défis auxquels les villes chinoises sont confrontées dans leur quête d'un modèle de croissance répondant à la double injonction de productivisme et de "durabilité". Puis nous étudions comment les cadres municipaux de Xianju ont relevé ces défis dans le contexte particulier d'une petite ville.

## Le difficile positionnement de l'État local dans un cadre macroéconomique productiviste

### Le PIB-isme impulsé par "l'État Développeur"

- 11 Il est généralement admis que le modèle de développement issu de la transition économique en Chine est fondé sur un principe productiviste commun à d'autres pays d'Asie orientale. L'État y joue un rôle primordial, analysé au prisme du concept de "l'État développeur" (*developmental state*). Introduit par Chalmers Johnson (1982) pour expliquer la croissance exceptionnelle du Japon dans l'après-guerre, ce concept a eu une portée heuristique considérable. Enrichi par les travaux d'Alice Hoffenberg Amsden (1989), de Meredith Woo-Cumings (1991) et de Robert Wade (1990), il a permis de comprendre le succès économique des "dragons" et des "tigres" asiatiques dans les années 1990 (Peng, Yang, 2013).
- 12 Selon les théoriciens de ce champ, l'État développeur se caractérise par un engagement prioritaire envers la croissance économique. Il intervient sur le marché à travers une planification stratégique visant à stimuler le développement économique et à transformer la structure industrielle pour renforcer la compétitivité internationale (Cheng, 1999 ; Thurbon, 2014 ; Chen, Geng, 2017). En assurant le contrôle du crédit bancaire, il canalise ses ressources limitées vers des secteurs jugés stratégiques (Chen, 2006). Il maintient son autonomie en régulant les investissements étrangers par le biais de politiques protectionnistes (Cheng, 1999), tout en encourageant le capital privé à se

tourner vers l'exportation (Maidment *et al.*, 1998), pour accélérer la modernisation industrielle par un rattrapage technologique.

- 13 Du fait de sa proximité géographique et de ses similitudes culturelles avec les pays sinisés de la région, la Chine a convergé vers le modèle de l'État développeur. Dès les années 1980, le Parti communiste chinois a fait du rattrapage industriel sa priorité (Heilmann, 2008), en accordant un soutien direct aux entreprises publiques par un système financier contrôlé par l'État et une croissance économique tirée par les exportations (Bolesta, 2007). Cette politique a été mise en œuvre au moyen des deux grands attributs du *developmental state* : une bureaucratie éclairée fondée sur un principe de recrutement méritocratique (Nee *et al.*, 2007) et une agence de pilotage industriel investie d'importants pouvoirs (Baek, 2005). Cependant, l'État développeur chinois se distingue considérablement du modèle régional. La vaste étendue du territoire et la densité de la population chinoise rendent impossible un pilotage par le centre, de sorte que le pays a connu une décentralisation poussée du pouvoir économique vers les gouvernements locaux.

### Décentralisation asymétrique et pression temporelle sur les cadres municipaux

- 14 Avec l'ouverture de la Chine au marché, les gouvernements locaux ont en effet gagné une grande indépendance, disposant de pouvoirs et de compétences réglementaires, fiscales et administratives considérables (Zhou, 2008 ; Peng, 2009 ; Zhou, 2009). Pour autant, le gouvernement central n'a pas relâché son pouvoir politique. La Chine reste étroitement dirigée par le Parti communiste dans le cadre d'un régime "capitaliste d'État-parti" (*party-state capitalism*, Pearson *et al.*, 2021). Les cadres municipaux ne sont pas élus par le peuple mais nommés par les échelons supérieurs du Parti communiste. Chien (2010) qualifie de "décentralisation asymétrique" ces rapports déséquilibrés entre l'État central et local.
- 15 Les dirigeants locaux sont sélectionnés par un système d'évaluation axé sur la performance (Edin, 2003 ; Tsui, Wang, 2008 ; Lo, 2020), nommé "système de responsabilité cible" (目标责任制 *mùbiāo zérèn zhì*) et répondant à un engagement contractuel : en début d'année, les cadres de niveau supérieur établissent des "cibles" de développement (objectifs chiffrés) que ceux de niveau directement inférieur doivent réaliser. À la fin de l'année, les performances de ces fonctionnaires sont évaluées selon leur capacité à atteindre les cibles fixées (Tsui, Wang, 2004 ; Wu, Zhang, 2007). Plusieurs indicateurs sont d'ordre politique (consolidation de l'organisation locale du PCC, conformité à la discipline et à l'idéologie du Parti) et social (éducation notamment), mais le plus grand poids est attribué aux performances économiques : montant des recettes publiques, de la croissance du PIB, des flux d'IDE, importance du commerce et de la production industrielle (Chen, Kung, 2016). Les dirigeants locaux sont donc incités à s'engager dans une compétition intense sur le plan économique.
- 16 Toutefois, les bonnes performances ne suffisent pas : les cadres doivent agir dans un temps compressé car les opportunités de promotion sont soumises à des plafonds d'âge. Théoriquement, un dirigeant local dispose d'un mandat de cinq ans, renouvelable une fois, mais s'il n'est promu qu'à la fin de chaque mandat il plafonnera sur le même échelon à partir de 55 ans (Kou, Tsai, 2014). En pratique, le Parti décide de la nomination et de la durée des mandats. Il peut prendre à ce sujet une décision à tout

moment, de sorte que les dirigeants municipaux ne connaissent pas à l'avance la durée effective de leur fonction (Chien, Woodworth, 2018). Celle-ci peut varier entre un et dix ans (Eaton, Kostka, 2014), mais s'établit en moyenne autour de 3,7 ans (Chen *et al.*, 2017). Ces contraintes liées aux limites d'âge et à la durée incertaine des mandats obligent les dirigeants locaux à calibrer leurs futures performances sur du court terme (Chien, Woodworth, 2018).

- 17 L'absence de responsabilité envers les citoyens ne fait que renforcer le court-termisme des agendas municipaux (Keefe, 2007 ; Wu, 2015). Pendant plusieurs décennies, les dirigeants locaux ont été incités à investir dans les industries polluantes et à forte intensité énergétique pour progresser dans leur carrière en stimulant la croissance du PIB (Jia, 2017). Chien et Woodworth considèrent que cette dynamique a donné lieu à la formation de coalitions de croissance locale se mobilisant pour stimuler le développement, qu'ils qualifient de "*urban speed machines*" (Chien, Woodworth, 2018, p. 6). À partir des années 2010, le système d'évaluation a subi des ajustements pour réduire les risques de pollution : les indicateurs liés à l'écologie, à la protection de l'environnement et à l'innovation se sont vus attribuer plus de poids. Des objectifs d'efficacité énergétique ont été intégrés dans le 12<sup>ème</sup> plan quinquennal (2011-2015), et les gouvernements locaux sont désormais évalués en fonction de la consommation d'énergie par unité de PIB (Zhu, Chertow, 2017).

#### Un déficit budgétaire structurel comblé par les recettes foncières

- 18 Pour garantir la réussite du projet de développement local, l'investissement infrastructurel est incontournable. Or, la réforme fiscale de 1994 a opéré une recentralisation des recettes fiscales vers le gouvernement central, entraînant une baisse des revenus des collectivités locales (Wang *et al.*, 2011). Celles-ci assument désormais plus de 80 % des dépenses, alors qu'elles doivent reverser plus de la moitié de leurs recettes fiscales au gouvernement central (Sorace, Hurst, 2016). Le fardeau est tout particulièrement lourd à porter pour des petites villes (Zhang, 2014).
- 19 Face à ce déficit budgétaire structurel, les gouvernements locaux se sont mis à commercialiser massivement les droits d'usage foncier<sup>4</sup> sous leur juridiction (Wang, 1997 ; Tao *et al.*, 2010 ; Lin, Zhang, 2014). Ce faisant, ils en sont venus à développer un modèle "d'urbanisation fondé sur les recettes foncières" (*land-based urbanization*, Lin, Yi, 2013 ; Ye, Wu, 2014), notamment dans le secteur résidentiel (Wu, 2012).
- 20 Ce processus a favorisé l'émergence d'un mécanisme de "méta-captation" des plus-values foncières (Aveline-Dubach, 2020, 2024), dont les ressorts ont été bien décrits par Fulong Wu (2015) : les gouvernements locaux consolident d'abord la base manufacturière de la ville en attirant des industriels (étrangers à l'origine, puis domestiques) par une offre de terrains à bas prix en périphérie urbaine. Cela accroît la production locale, les recettes fiscales et les valeurs foncières à mesure que les zones industrielles s'urbanisent. Ensuite, les droits d'usage foncier des sols viabilisés sont mis aux enchères auprès des promoteurs pour la production de logements privés. Les revenus de ces ventes servent à équilibrer les budgets locaux et à rembourser les dettes liées au développement des infrastructures. En faisant l'acquisition à bas coût des droits d'usage foncières des agriculteurs des zones périurbaines et des résidents des périmètres de renouvellement urbain, les gouvernements locaux parviennent à capter une proportion très conséquente des plus-values foncières qu'ils contribuent à générer.

- 21 Cette modalité particulière de financement de l'urbanisation présente également l'avantage pour les cadres municipaux de faire valoir plus facilement leurs performances auprès du gouvernement central (Guo, Hu, 2019). De ce fait, la construction d'infrastructures, le développement industriel et le financement de l'urbanisation par méta-captation de valeur foncière se sont combinés pour former un modèle de croissance économique longtemps considéré comme vertueux (Zhou, 2008 ; She, 2014). Cependant, la grave crise immobilière qui frappe la Chine depuis 2019 témoigne des grandes vulnérabilités de ce modèle.
- 22 En associant les champs de littérature relatifs à l'injonction au productivisme, à la décentralisation asymétrique et au déficit structurel des budgets locaux, nous élaborons ici un cadre analytique permettant d'appréhender les défis auxquels sont confrontés les responsables municipaux en Chine. Ceux-ci sont de trois ordres : a) la nécessité de définir un objectif productiviste innovant et réaliste ; b) la mise en œuvre de ce projet dans un temps compressé, et c) les arbitrages imposés par les contraintes de financement du projet. Nous examinons dans la section suivante les stratégies déployées par les cadres municipaux de Xianju pour réaliser leur projet de "développement vert", dans le cadre des conditions particulières d'une petite ville.

### **Xianju, ville pionnière d'un modèle productiviste "vert"**

- 23 Le *xian* de Xianju est situé dans la province prospère du Zhejiang, à environ 100 km de la côte occidentale de la Chine (illustration 1). Bien qu'il soit proche des grandes villes les plus peuplées de la méga-région urbaine du delta du Yangtsé (à 220 km de Ningbo et Hangzhou, à 400 km de Shanghai), il reste isolé dans une région enclavée. La première liaison ferroviaire date de 2021, reliant Taizhou à Jinhua selon un axe est-ouest. Cette situation devrait évoluer avec le projet de train à grande vitesse, qui réduira le temps de trajet entre Xianju et Hangzhou à 80 minutes seulement.

Illustration 1 : Localisation de Xianju au sein de la méga-région du delta du Yangtsé



Li, 2024. Source : Plan d'aménagement du Parc National de Xianju.

- 24 Comme son nom l'indique, littéralement "la résidence des immortels"<sup>5</sup> (仙居), Xianju bénéficie d'un site remarquable qui a attiré les poètes et les lettrés depuis la dynastie Tang au 7<sup>ème</sup> siècle. Le secteur de Shenxianju abrite le plus grand relief de rhyolite du monde, matérialisé par des falaises abruptes et des pics aux formes pittoresques. Un écosystème de feuillus sempervirents subtropicaux sans équivalent dans le pays recouvre ces formations (Lei, 2016). Du fait de ce patrimoine naturel d'exception, Xianju a fait l'objet de politiques de préservation qui ont entravé son industrialisation mais conduit à un "développement vert" par défaut. À partir des années 2010, les cadres locaux ont décidé de s'appuyer sur cet héritage pour concevoir un modèle de développement original autour d'un projet de Parc National.

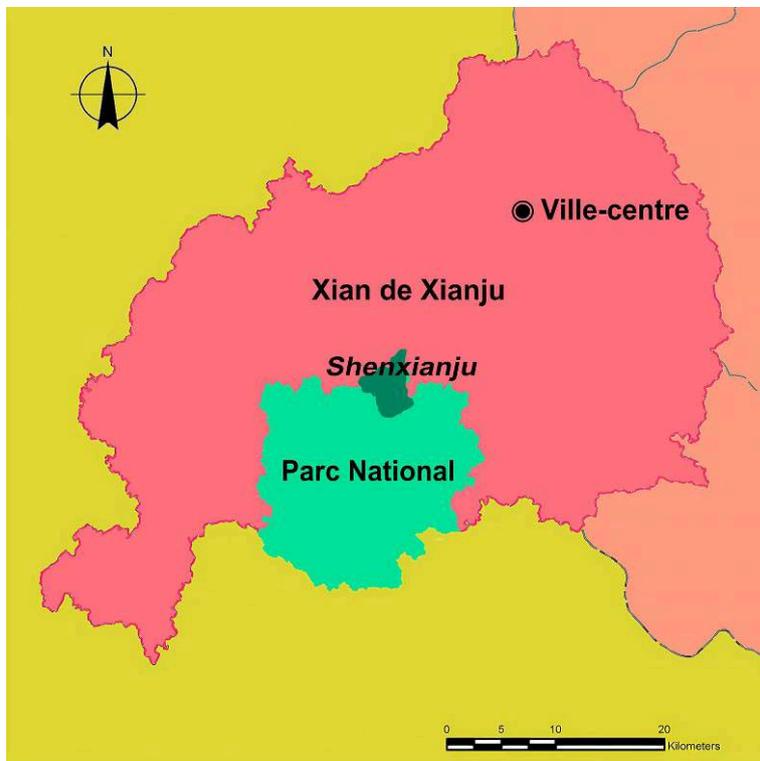
### Étape initiale : un projet axé sur la perspective d'un Parc National

- 25 Dès l'origine, Xianju présente des caractéristiques favorables à la réalisation d'un projet de développement territorial conforme aux normes chinoises de "durabilité urbaine". Les mesures de protection environnementales imposées par les collectivités de niveau supérieur, préfectorales et provinciales, ont eu pour effet de préserver une qualité de l'air très élevée (niveau 1 des normes nationales)<sup>6</sup> et une couverture forestière sur 78 % du territoire, contre à 22 % en moyenne en Chine<sup>7</sup>. Le *xian* a été peu industrialisé du fait de son enclavement, de sa topographie accidentée et de la rareté des minéraux de son sol.
- 26 Une voie de changement se présente avec l'élargissement des critères de promotion des cadres locaux. En 2015, le gouvernement provincial du Zhejiang effectue une révision significative des indicateurs de performance des 26 *xian* montagneux considérés comme

"sous-développés"<sup>8</sup>, dont Xianju (Pan, 2015). Les nouveaux critères prennent désormais en compte la rapidité de la croissance économique, les pratiques vertueuses en matière d'émission de carbone, la conservation des forêts, la dépollution des eaux et l'accroissement des revenus des résidents (Xie, 2018). La réalisation des projets environnementaux doit viser la croissance économique et l'accroissement de ressources fiscales pour le gouvernement local.

- 27 Les dirigeants de Xianju saisissent alors l'opportunité d'un programme de Parcs Nationaux lancé par l'État en 2013, suivi de la désignation en 2014 de Xianju comme site pilote<sup>9</sup> par le ministère de la Protection de l'Environnement. Ils décident d'orienter leur approche productiviste autour de la création d'un Parc National (illustration 2), une démarche stratégique visant à démarquer Xianju des autres *xian* montagneux de la région et à uniformiser les normes régissant les différentes zones protégées du Parc (entretien No.2, responsable du Parc National de Xianju, juillet 2017).

Illustration 2 : Localisation du Parc National et du secteur de Shenxianju dans le *xian* de Xianju



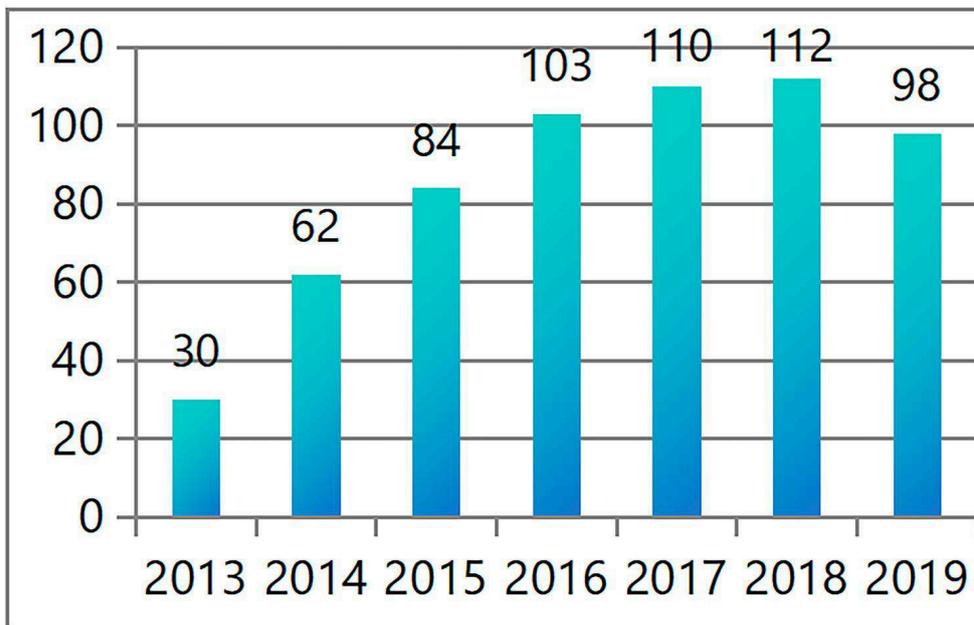
Li, 2024. Source : Plan d'aménagement du Parc National de Xianju.

- 28 Au cours de la phase initiale du projet, l'effort porte tout naturellement sur le tourisme, secteur déjà présent mais insuffisamment valorisé. En 2015, le gouvernement central relève l'évaluation du potentiel touristique de Shenxianju à 5A<sup>10</sup>, niveau le plus élevé, permettant d'escompter des aides de l'État. Mais le véritable catalyseur du changement est le prêt souverain de 75 millions d'euros de l'Agence Française de Développement (AFD), qui est consenti pour l'aménagement du Parc National de Xianju (PNX) en 2017. La coopération avec la France est assortie d'un jumelage avec le Parc naturel régional des Ballons des Vosges. Pour témoigner d'une démarche innovante, les cadres locaux s'appuient sur l'expertise française pour introduire des concepts alors encore peu diffusés en Chine comme ceux d'écotourisme, de développement communautaire

solidaire et de valorisation de produits locaux par des marques satisfaisant à des exigences de qualité (entretien No.2).

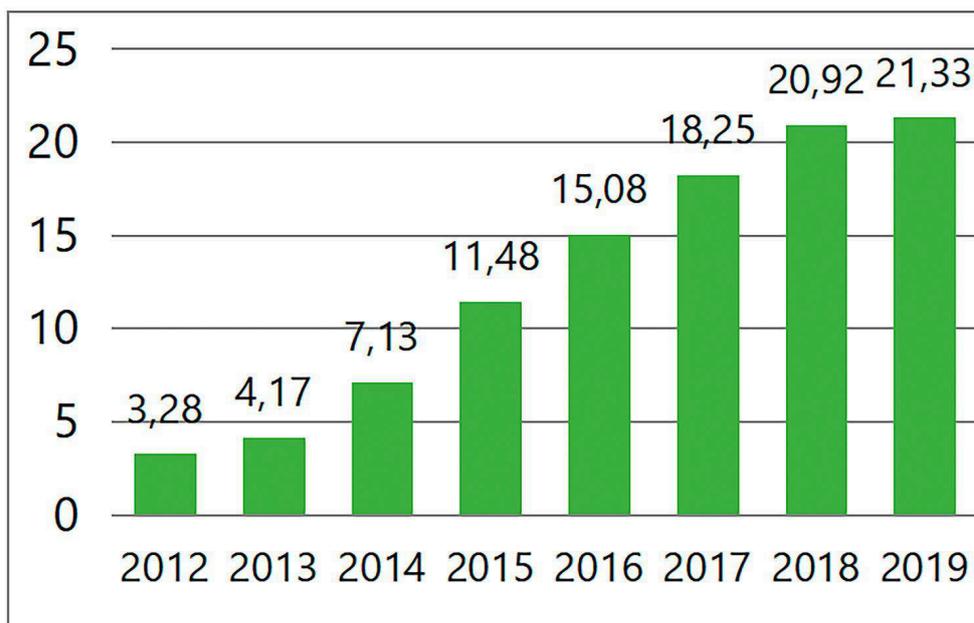
- 29 La mise en visibilité du projet de PNX entraîne un essor du tourisme. Au cours des quatre années de mandat de cette équipe municipale, de fin 2011 à 2016, les recettes du Parc (droits d'entrée, téléphérique) font plus que tripler, entraînant un accroissement des revenus du tourisme de la ville (graphiques 1 et 2).

Graphique 1 : Recettes de billetterie du PNX (millions de yuan)



Li, 2023. Source : Statistiques officielles

Graphique 2 : Recettes touristiques de Xianju (milliards de yuan)



Li, 2023. Source : Statistiques officielles

- 30 Il s'ensuit un taux de croissance économique de 10,7 % en moyenne annuelle à Xianju sur la période, supérieur aux taux de croissance national et provincial (respectivement 6,7 % et 7,5 % en 2016). Au-delà de ces performances remarquables, la mise en place du projet de PNX a permis aux cadres locaux de Xianju de renforcer leurs relations avec les échelons supérieurs. Cette première étape du "développement vert" est donc marquée par une avancée notable dans la carrière de ces dirigeants. Ainsi, le principal artisan du projet PNX, le secrétaire du Parti communiste de Xianju (fonction supérieure à celle du maire) est promu membre du Comité permanent du PCC de la préfecture de Taizhou en 2016, poste parmi les plus importants du niveau préfectoral. Toutefois, l'essor du tourisme autour du Parc ne suffit pas à assurer une croissance économique à long terme. Une redéfinition du projet de développement s'impose.

## Deuxième étape : déployer la stratégie productiviste au-delà du Parc

- 31 La nouvelle équipe municipale désignée en août 2016 doit relever un triple défi : actualiser les objectifs de développement économique de la ville pour se différencier de ses prédécesseurs et se démarquer de ses concurrents ; conformer le secteur industriel aux normes imposées par le Parc National et aux objectifs du développement durable ; éviter une décélération du rattrapage économique. Cette seconde génération est donc conduite à définir une stratégie de transition écologique bien plus affirmée que la précédente. Cependant, elle doit agir dans un délai restreint compte tenu des plafonds d'âge régissant les carrières des cadres. Ceci est particulièrement vrai pour la nouvelle secrétaire du PCC, qui a déjà 49 ans et risque de plafonner définitivement à cet échelon si elle n'est pas promue avant juin 2020.
- 32 En 2018, la tutelle des Parcs Nationaux est attribuée au ministère des Ressources Naturelles. Xianju perd alors le soutien du ministère de la Protection de l'Environnement et se voit écarté du classement des dix sites pouvant prétendre à une labellisation en Parc National. Le prêt de l'AFD demeure néanmoins acquis. Il engage le gouvernement local à se plier aux concepts et normes techniques en ingénierie écologique défendus par la France, et impose l'intervention de bureaux d'études français dans le domaine de la conception, de la gestion et de la scénographie des espaces à protéger (entretien No.1, cadre de l'Asie à l'AFD, mai 2017). Un rapport d'avancement de l'aménagement du PNX doit être soumis tous les six mois à l'AFD, qui encadre la sélection des contractants mais ne peut pas s'opposer aux projets de construction connexes.
- 33 Le modèle français de Parc régional reste un référentiel pertinent pour la nouvelle équipe, car il offre la possibilité de maintenir une distance concurrentielle grâce aux progrès en ingénierie écologique, tout en conférant à cette petite ville le prestige d'une collaboration avec un pays européen.
- 34 Les cadres de Xianju déploient alors une stratégie en deux volets : s'approprier les acquis de l'équipe précédente sans subir les contraintes d'une labellisation officielle de Parc National, et élaborer un modèle de "développement vert" touchant une variété de secteurs et de territoires au sein du *xian*. Cette démarche procède par enchâssement successif de projets autour du Parc, cœur du modèle, à l'image de poupées gigogne. Elle permet aux cadres locaux de s'adapter en permanence aux attentes des niveaux supérieurs pour capter des ressources financières tout en stimulant un développement endogène.

## Stratégie d'image de marque des produits locaux

- 35 L'AFD avait préconisé l'établissement de normes de qualité uniformes pour les produits locaux (agriculture, artisanat, services). Une première initiative avait consisté à créer une marque locale pour les *yangmei* (*Myrica rubra* selon la nomination scientifique), un fruit emblématique de Xianju qui confère un paysage pittoresque aux collines du sud-est de la Chine (photo 1). La culture des *yangmei* à Xianju est associée à celle du thé ainsi qu'à l'élevage de poulets et à l'apiculture.

Photo 1 : À gauche : *yangmei* mûrs prêts à la vente (de la taille d'une balle de ping pong) ; à droite : récolte de *yangmei* ; en bas : panorama d'un verger de *yangmei* à Xianju.



Crédits : à gauche : Ruiguo XIANG, 2024 ; à droite : Xiaofeng XU, 2022 ; en bas : Jianwei LI, 2024.

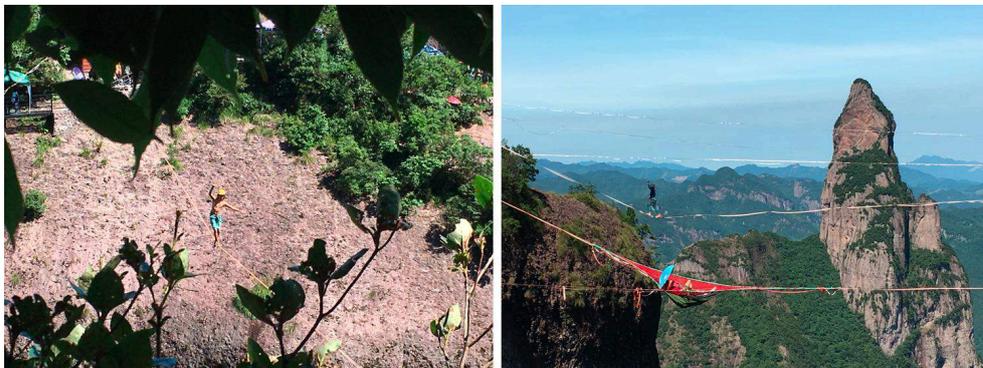
- 36 Les cadres de la seconde génération accélèrent le développement de la marque locale *yangmei* en mettant en valeur le dispositif original de sa culture. Cette stratégie entre en parfaite adéquation avec la nouvelle orientation formulée en 2019 par le ministère de l'Agriculture, qui vise à développer des marques de produits régionaux. En 2020, plus de 220 villages producteurs locaux de *yangmei* ont rallié la marque *yangmei* de Xianju (Zhang, Ying, 2020), et le système original de culture de ce fruit est inclus en 2023 dans la liste SIPAM (systèmes ingénieurs du patrimoine agricole mondial) de l'Organisation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture (FAO, 2023).
- 37 Le gouvernement local étend alors sa stratégie de marque à divers produits agricoles du *xian*, donnant naissance en 2021 à la marque régionale Shenxian Danong. L'objectif est de devenir une référence pour la province du Zhejiang dans ce secteur.

## Stimuler le tourisme dans le Parc

- 38 En parallèle à la création de marques pour les produits régionaux, le gouvernement local développe des activités d'écotourisme (via ferrata, escalade, randonnée, VTT),

tout particulièrement dans la zone de Shenxianju. Des compétitions sportives, telles que la "slackline" (pratique sportive s'apparentant au funambulisme) et le "marathon de la coulée verte" (photo 2), sont organisées pour mettre en valeur les paysages pittoresques.

Photo 2 : Compétition internationale de slackline de Xianju en 2017 (participants en cours d'entraînement)



Source : Li, 2017.

- 39 Ces initiatives font l'objet d'actives campagnes de promotion. Plusieurs reportages sur le PNX sont diffusés par des media locaux et provinciaux, voire nationaux : CCTV 10 en 2017 et sur CCTV 4 en 2019 (CCTV4 International, 2019). Le PNX attire également l'attention des médias internationaux : en 2016, la BBC évoque la controverse suscitée par le graffiti géant effectué sur une paroi par un alpiniste (BBC, 2016), et le Figaro a fait état en 2017 du jumelage entre PNX et le Parc naturel régional des Ballons des Vosges (Court, 2017).
- 40 Entre 2016 et 2018, la coopération entre la France et la Chine joue un rôle crucial dans la promotion du Parc. Elle accroît le prestige de la petite ville et contribue à renforcer son attractivité auprès des touristes et des entrepreneurs.

### Du tourisme rural à la villégiature

- 41 L'essor de l'écotourisme, joint à l'investissement public en infrastructures (routes, parkings, installations électriques) entraîne le développement d'autres secteurs dans les zones rurales avoisinant le Parc, notamment l'hôtellerie, la restauration et le commerce. Le gouvernement local se sert du système de marque pour labelliser des chambres d'hôtes afin d'accroître le niveau général de qualité des services locaux. En 2019 est créée une "médaille gîte" décernée conjointement par l'AFD et le PNX. Contrairement aux pratiques courantes en Chine, les critères de qualité, largement imposés par l'AFD, ne portent pas sur les attributs conventionnels du confort intérieur mais sur les commodités en termes de nature, de durabilité, de voisinage, de protection de l'environnement et d'interaction communautaire. Ces exigences coïncident avec le positionnement de la municipalité de Xianju en matière de développement touristique local, à savoir devenir "l'arrière-cour du delta du Yangtze avec de l'air frais" (空气清新的长三角后花园 *kōngqì qīngxīn de chángsānjiǎo hòuhuāyuán*).
- 42 La montée en popularité du Parc encourage les initiatives privées dans les villages, suscitant le retour d'anciens résidents en quête de revenus devenus plus attractifs que dans les grandes villes. C'est particulièrement le cas du village de Xiaye, situé aux

abords immédiats du Parc, où une centaine de gîtes sont ouverts entre 2015 et 2019, attirant environ 160 000 visiteurs par an.

- 43 Le tourisme lié au parc connaît cependant des fluctuations saisonnières. Il avait été prévu dès 2003 de lisser ces variations en aménageant une zone de villégiature au nord du Parc, accessible par autoroute et proche de l'une des communes les plus dynamiques de la ville. L'objectif était d'y développer des ressources culturelles et d'attirer des entreprises du secteur de la santé et du bien-être pour inciter les résidents des métropoles à effectuer des séjours de moyenne et longue durée à Xianju. Cependant ce projet n'a pu décoller avant 2015.
- 44 En 2016, la nouvelle équipe municipale établit un plan de développement de cette zone, dont elle espère tirer des recettes fiscales annuelles à hauteur de 450 millions de yuan (58 millions d'euros) d'ici à 2035. Le projet, dont la réalisation est actuellement en bonne voie, prévoit la création d'un incubateur culturel, l'aménagement d'une rue commerciale artisanale, des centres de soins et de conférence, un stade de sport, des résidences secondaires et des hôtels haut-de-gamme. À cela s'ajoute un écomusée réalisé conjointement par l'AFD et le PNX, ayant pour but de valoriser les "performances vertes" (绿色政绩, *lǜsè zhèngjì*) de Xianju.

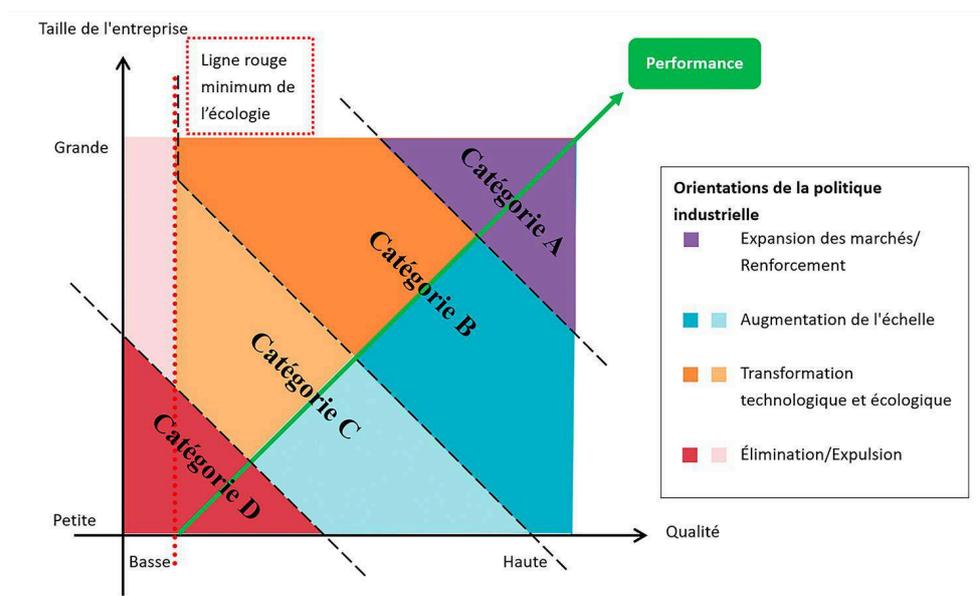
#### Généralisation de la stratégie de "verdissement" vers le secteur industriel

- 45 Cependant, le défi du "développement vert" concerne surtout le secteur industriel. Celui-ci comprend à Xianju principalement la pharmacie, la chimie, le caoutchouc et le plastique. En 2015, le gouvernement local instaure un système d'évaluation de la "performance globale" de ces entreprises pour éliminer les plus énergivores et polluantes. Ces performances sont évaluées selon cinq grands critères : la superficie occupée, la consommation d'électricité, l'indice de pollution, la contribution fiscale et le chiffre d'affaires.
- 46 Seuls deux critères, la consommation d'électricité et la pollution, sont en lien avec les enjeux environnementaux. Le premier poursuit des objectifs d'efficacité énergétique et de décarbonation (la majeure partie de la production d'électricité étant thermique), tandis que le second vise la dépollution de l'air et des eaux : mesure de l'azote ammoniacal, du dioxyde de soufre, des oxydes d'azote et des composants organiques des eaux usées.
- 47 Chaque année, le gouvernement local classe les entreprises en quatre grandes catégories selon ces critères (A, B, C, D dans un ordre décroissant de performance), chacune bénéficiant d'un traitement différencié en termes de politique industrielle. Les entreprises de catégorie A peuvent acquérir des droits de pollution supplémentaire<sup>11</sup> et obtenir un dépassement de leur quota de ressources énergétiques à moindre coût. Les plus performantes d'entre elles reçoivent des aides publiques substantielles pour recruter des talents et développer une stratégie d'innovation. La plupart des entreprises de Xianju se situent cependant dans la catégorie B, laquelle ouvre droit à des subventions pour le recrutement de talents mais confère un accès limité aux droits de pollution additionnels et impose des coûts plus élevés pour le dépassement des quotas d'énergie comparé aux entreprises de catégorie A. Enfin, la catégorie C ne permet pas l'accès à des droits de pollution supplémentaires, mais facilite le dépassement des quotas énergétiques à moindre coût pour les entreprises qui présentent un projet de montée en puissance technologique. Même en l'absence de

dépassement de consommation d'énergie, les entreprises de cette catégorie sont soumises à une majoration punitive du tarif de l'électricité. Toutes ces mesures visent à inciter les entreprises les moins performantes à cesser leurs activités ou à envisager des fusions plutôt que de les supprimer directement. Ce processus d'élimination progressive des entreprises mal classées vise à une amélioration significative de la performance globale du secteur industriel.

- 48 Ce système d'évaluation est toutefois élaboré de manière à favoriser les grandes entreprises, en accordant des points supplémentaires en fonction de la taille (chiffre d'affaires et capitaux propres), de la contribution fiscale, ainsi que de la capacité à investir dans des équipements et technologies. Si ces points additionnels ne permettent pas aux grandes entreprises de qualité inférieure d'atteindre la catégorie A, ils les empêchent généralement de tomber dans la catégorie C. Deux facteurs principaux expliquent ces privilèges : tout d'abord, les grandes entreprises sont d'importants contributeurs des revenus fiscaux du *xian* ; ensuite, ce groupe comprend des entreprises d'État (State-Owned Enterprises, SOE) qui ont des liens très étroits avec les municipalités, du fait de leur statut public commun mais aussi de la mobilité des cadres entre les collectivités locales et les SOEs.

Illustration 3 : Stratégie de "transition verte" de la ville de Xianju<sup>12</sup>



Pour les grandes entreprises de faible qualité (zones orange clair et foncé), la municipalité cherche à les inciter à diminuer leur impact environnemental, à améliorer leurs techniques de production et à restituer leurs ressources sous-exploitées, notamment les terrains. En ce qui concerne les petites entreprises de qualité ou celles en phase de lancement (zones bleu clair et foncé), elles sont encouragées à développer leur activité afin de générer davantage de valeur économique et financière. Les entreprises de la catégorie B sont représentées par une nuance plus foncée que celles de la catégorie C. Cette différence de nuance indique que, bien que certaines entreprises suivent un même processus de transformation, elles se trouvent dans des situations différentes en termes de politique industrielle.

La présence de la "ligne rouge minimum de l'écologie" signale que les grandes entreprises fortement polluantes de la catégorie C (zone rose clair) ne peuvent pas justifier leur ascension vers une catégorie supérieure par leur seule valeur économique et financière. Elles doivent s'engager dans une "modernisation écologique" ou risquer d'être éliminées.

Li, 2024.

- 49 L'illustration 3 représente la stratégie de transformation industrielle du gouvernement local de Xianju. Les zones de différentes couleurs représentent l'approche de la municipalité selon les critères de taille (chiffre d'affaires et capitaux propres) et de qualité (effets environnementaux, l'intensification de l'activité et de l'innovation). Le soutien public accordé aux entreprises dépend de leur position sur l'échelle de performance.

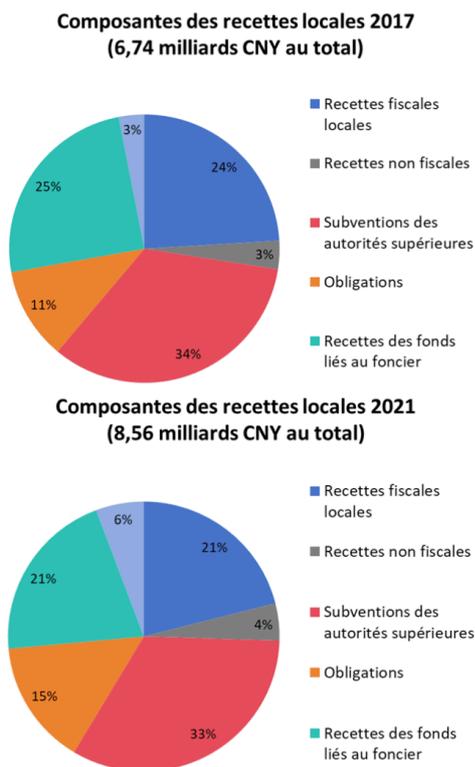
### **L'innovation technologique, clé du projet de mutation industrielle**

- 50 En sus de la modernisation des industries traditionnelles, le gouvernement local de Xianju cherche à attirer des industries à forte valeur ajoutée en lien avec des enjeux environnementaux. Sont privilégiés les secteurs de l'équipement médical (50 entreprises enregistrées à Xianju dans ce secteur en 2023), des nouveaux matériaux et du stockage de données massives. Pour encourager l'innovation technologique, le gouvernement local a intégré un indicateur de ratio de dépenses de R&D dans son système d'évaluation des entreprises, et accorde également des points bonus et des subventions pour les investissements, achats et qualifications liés à l'innovation technologique. Il alloue par ailleurs des fonds spéciaux pour recruter des talents dans des structures de R&D basées à Shanghai, Hangzhou ou Shenzhen, afin de stimuler l'innovation au sein des entreprises dont le siège social est basé à Xianju.

### **Déployer divers mécanismes de financement**

- 51 Au cours de la seconde mandature ayant porté le projet de Parc National, le PIB de Xianju est passé de 19 à 26 milliards de yuan, soit une croissance moyenne annuelle de 9 %. Les recettes du gouvernement local ont suivi une progression à l'avenant, augmentant de 27 % sur la période (de 6,74 à 8,56 milliards de yuan de 2017 à 2021). Pour autant, la structure des revenus a peu évolué. Environ la moitié (48 % en 2017, 54 % en 2021) provient d'aides extérieures : autorités supérieures, organisations internationales (AFD)<sup>13</sup> et marchés financiers (graphique 3).

Graphique 3 : Structure des recettes du gouvernement local de Xianju en 2017 et en 2021



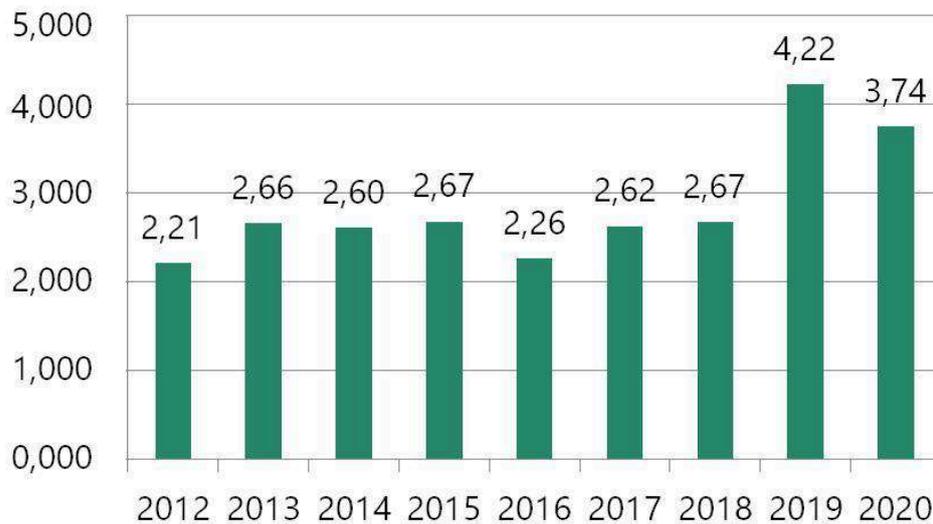
Li, 2024. Source : Comptes financiers du *xian* de Xianju.

- 52 Le gouvernement local cherche à équilibrer ses comptes en mettant l'accent sur la croissance économique à long terme. Il table sur l'augmentation des recettes publiques et sur la neutralisation du coût des réformes<sup>14</sup> par des subventions et politiques facilitatrices des autorités supérieures. Ainsi, seulement 23 % des fonds destinés à la construction du Parc National de Xianju (dont le coût est estimé à 1,3 milliard de yuan) ont été abondés par le gouvernement municipal. Le reste a été obtenu par emprunt auprès de diverses banques, dont l'AFD (45 % du financement du Parc) mais également une banque chinoise (China Construction Bank). Les revenus croissants de la zone touristique du Parc renforcent la capacité d'endettement, tandis que la garantie du gouvernement provincial du Zhejiang sécurise la dette.

### Faible apport relatif des recettes foncières

- 53 Une particularité notable de la structure de financement de Xianju est la contribution limitée des ventes foncières aux recettes municipales, ne représentant que 21 à 25 % du total des revenus (graphique 3), contre 50 % ou plus généralement dans les autres villes chinoises. Alors que l'investissement immobilier a connu une forte accélération partout en Chine au cours de la dernière décennie, cela n'a pas été le cas à Xianju où nous ne constatons qu'un accroissement modéré en 2019 et 2020 (graphique 4), malgré une augmentation assez significative des valeurs foncières, passées de 9 000 à 14 000 yuan/m<sup>2</sup> de 2016 à 2020 dans la ville-centre.

Illustration 4 : Les investissements dans l'immobilier à Xianju (en milliards de yuan)



Li, 2023. Source : Bulletins statistiques sur le développement économique et social de Xianju.

- 54 Les acteurs rencontrés à Xianju considèrent tous que la valorisation de l'immobilier tient au développement économique et démographique, et non pas aux effets d'une stratégie municipale de financement de l'urbanisation par des recettes foncières (entretien en mars 2019 : No.6, cadre municipal en charge du développement économique ; entretiens en décembre 2019 : No.28, directeur d'une entreprise investissant dans la zone de villégiature, No.29, cadre municipal en charge du logement et de la construction, No.39, directeur d'un centre commercial, No.48, responsable d'une entreprise de promotion immobilière).
- 55 Les cadres municipaux de Xianju ne présentent pas des opinions convergentes sur la conduite à mener à l'égard des ventes de droits d'usage foncier. Ceux qui ne sont pas originaires de Xianju sont plus enclins à y recourir que les natifs (entretien No.6). Toutefois, l'attitude générale à l'égard du secteur immobilier reste très prudente. Comme le pouvoir d'achat immobilier dans les zones urbaines de Xianju provient principalement de la demande locale, le potentiel de valorisation foncière à capter n'est ni considérable ni stable. Les cadres municipaux craignent qu'une trop grande attention portée à ce secteur ne détourne les entrepreneurs de l'investissement productif.

#### Obtenir le soutien des échelons supérieurs

- 56 Comme les fonds externes représentent la principale source de revenus locaux, il est essentiel de trouver des moyens efficaces pour mobiliser ces ressources, en particulier en recherchant le soutien des autorités supérieures, afin de favoriser le développement économique et de faire progresser la carrière des responsables locaux.
- 57 Demander de l'aide à ses supérieurs n'est pas un signe d'incompétence : au contraire, si la demande porte sur un projet novateur, elle atteste de la compétence de l'équipe municipale. En sollicitant un soutien financier auprès de leurs tutelles, les cadres locaux confortent la pertinence du choix de leurs supérieurs, contribuant ainsi à une dynamique de rétroaction positive. C'est ainsi que les quatre cadres-clé de la

mandature 2016-2020 parviennent tous à gravir un échelon (tableau 1). La secrétaire du PCC est devenue vice-présidente de la Conférence consultative politique de Taizhou, passant de l'échelon 7 à 6 (tableau 1).

Tableau 1 : Carrière des principaux cadres de Xianju (mandature 2016-2020)

Cadre	Poste en 2016	Fonctions obtenues par la promotion
Cadre A	Secrétaire du PCC de Xianju (échelon 7)	Printemps 2020 : vice-présidente de la Conférence consultative politique de Taizhou (échelon 6)
Cadre B	Maire (vice-secrétaire) de Xianju (échelon 7)	Mi-2020 : secrétaire du PCC de Xianju (échelon 7), même échelon mais poste plus important 2021 : membre du comité permanent du PCC de la préfecture de Jiaying (échelon 6)
Cadre C	Directeur adjoint du PNX (échelon 10)	Automne 2016 : directeur du groupe pilote pour la construction du <i>xian</i> écologique (échelon 9) Fin 2016 : vice-président de la Conférence consultative politique de Xianju (échelon 8)
Cadre D	Directeur du PNX (échelon 9)	2019 : directeur du Bureau du développement et de la réforme de Xianju (échelon 9), même échelon mais poste plus important 2021 : cadre de la Commission d'inspection disciplinaire de Taizhou (échelon 8)

Li, 2024. Source : enquête des auteurs

- 58 La nécessité de gagner l'appui des autorités supérieures a conduit, comme nous l'avons vu, à adopter une approche en poupée gigogne dans l'élaboration des politiques à Xianju. Les nouveaux dirigeants cherchent à préserver autant que possible l'héritage de leurs prédécesseurs tout en introduisant de nouveaux éléments, ce qui conduit à la réinterprétation des stratégies locales à mesure qu'émergent de nouvelles directives du gouvernement central et provincial. Cette approche permet à l'équipe municipale de bénéficier de soutiens externes à chaque étape. Chaque nouvelle strate est plus étendue que la précédente car elle engendre de nouveaux projets ou réintègre des projets existants pour impulser des synergies.

### Le prêt souverain de l'AFD, une arme à double tranchant

- 59 Parmi les sources de financement du projet de "développement vert", le prêt souverain de l'AFD, négocié par la mandature 2011-2016, a été un catalyseur de changement sur lequel l'équipe suivante a pu capitaliser. Au-delà des conditions financières avantageuses qu'offrait ce prêt – faibles taux d'intérêt et longs délais de remboursement –, il apportait l'expertise et le suivi de la maîtrise d'ouvrage par l'AFD, véritable valeur ajoutée par rapport aux conditions d'autres bailleurs de fonds. De plus, l'AFD était en mesure de fournir des équipements, des techniques, des concepts et des partenariats avec des bureaux d'études et entreprises françaises. Ce prêt international a eu également un effet de levier appelant le financement de la China Construction

Bank et l'aide des autorités supérieures. Comme le prêt souverain était attribué à l'État chinois mais garanti par la province du Zhejiang, les représentants du niveau provincial impliqués dans le processus d'approbation du prêt de l'AFD ont été incités à attribuer des financements complémentaires. Les cadres de Xianju ont pu ainsi se rapprocher des autorités provinciales, mais également de représentants du gouvernement central, comme la Commission Nationale du Développement de la Réforme, le ministère de la Protection de l'Environnement et le ministère des Finances. Pour tous ces acteurs, le prêt de l'AFD a fait du PNX un cas exemplaire de coopération internationale et de financement innovant dans la constitution du système de Parcs Nationaux en Chine, ainsi qu'un terrain d'expérimentation pour concilier conservation des ressources et développement économique. Cependant, ce prêt a été obtenu à un moment où il était considéré comme prestigieux de coopérer avec un bailleur de fonds européen. Par la suite, l'approche française est devenue facteur de contraintes grandissantes pour la municipalité de Xianju.

- 60 Une première série de problèmes a relevé des contradictions entre l'approche environnementale de l'AFD et les exigences productivistes auxquelles les cadres locaux sont soumis. Les termes du prêt imposaient la conformité aux normes françaises du Parc National et des projets connexes. Or, pour les cadres locaux, les normes standard chinoises sont considérées comme suffisantes pour faire approuver les projets par les autorités supérieures. Les critères supplémentaires imposés par l'AFD grèvent les rendements des projets, compliquant de fait l'obtention des autorisations administratives et l'accès à d'autres financements. Les responsables locaux de Xianju estiment que le modèle français sert bien les intérêts de la région sur le long terme mais ne répond pas efficacement aux besoins immédiats (entretien No.5, cadre municipal en charge de l'aménagement du PNX, mars 2019). Ainsi, dans le domaine de la revitalisation rurale, ils considèrent le développement économique et infrastructurel comme un prérequis pour résoudre les problèmes sociaux de la population rurale, au risque de dénaturer la qualité esthétique du site. Le projet de réaménagement du village de Gongyu, présenté dans l'encadré suivant, illustre bien ces divergences d'approche.

Photo 3 : Controverses sur le réaménagement du village de Gongyu



Ce village, niché au cœur du Parc et entouré de montagnes, bénéficie d'un attrait particulier pour les amateurs de sports de montagne, qui lui vaut le surnom de "dernier Shangri-La de l'est de la Chine". Le gouvernement local de Xianju et l'AFD ont envisagé d'y construire un téléphérique, mais les deux parties ont divergé sur le devenir du village rural. Alors que la partie française défendait la préservation de l'authenticité du site, c'est le projet de modernisation radicale du village proposé côté chinois qui a prévalu. À l'heure où nous écrivons, la modernisation du village Gongyu en est encore au stade préparatoire et n'a pas vraiment commencé.

Source : Li, le 23/02/2019.

- 61 Une autre divergence concerne les modalités de gouvernance des Parcs. En France, le processus décisionnel des Parcs naturels régionaux est caractérisé par une approche ascendante, où l'initiative émane des élus des communes concernées, ainsi que des réseaux socioprofessionnels et des associations locales. En Chine, les décisions sont prises rapidement par un petit nombre de hauts dirigeants aux différents échelons. Le modèle de Charte à la française est donc incompatible avec l'organisation du pouvoir politique en Chine.
- 62 Si la coopération franco-chinoise a pu être considérée comme vertueuse et conciliable avec les objectifs locaux au cours des premières années, la participation française a ensuite été perçue comme un frein au pouvoir de décision local. Cette perception a été considérablement renforcée au cours de la seconde mandature.
- 63 La montée en puissance de la Chine en tant que bailleur international, exportateur de technologies et de valeurs – notamment au travers des "nouvelles routes de la soie" (*Belt and Road Initiative*) – a diminué l'importance de la coopération avec les pays développés pour les autorités supérieures chinoises. À la fin 2017, le gouvernement chinois a promu la "doctrine de la confiance en soi" (四个自信, *sìgè zìxìn*) comme principe fondamental, mettant l'accent sur la confiance en sa propre culture, ses institutions et sa production nationale dans tous les domaines. Cette orientation a donné lieu à un regain de nationalisme, notamment en réponse à la guerre commerciale avec les États-Unis en 2018 (Bouvier, Geng, Zhao 2024).
- 64 Dans ce contexte, l'adoption de principes occidentaux de développement local revient à admettre implicitement l'infériorité chinoise. En conséquence, si expérimenter un modèle français dans un *xian* montagneux n'est pas en soi problématique, il devient risqué d'en faire la promotion. Les responsables locaux de Xianju réalisent qu'ils ont pris conscience de cette situation trop tardivement (entretien No.34, responsable du PNX, décembre 2019).
- 65 La partie française a revu assez vite ses exigences de gouvernance participative du PNX, se concentrant plutôt sur la réalisation des objectifs fixés en commun (Verdier, 2019).

Les principales parties impliquées – à savoir l'AFD, le gouvernement provincial du Zhejiang et la municipalité de Xianju – partagent le même objectif : achever les travaux d'infrastructure pour éviter un nouveau dépassement de délai. Ces constructions ont été retardées d'au moins trois ans en raison de diverses perturbations, telles que des retards dans la planification et les approbations des niveaux supérieurs, ainsi que les impacts associés à la pandémie de Covid 19. Bien que les échéances du projet aient été renégociées, ce retard est préjudiciable aux intérêts des dirigeants locaux actuels, qui doivent à leur tour assurer un pilotage économique et politique conforme aux attentes de leurs supérieurs.

## Conclusion

- 66 L'exemple de Xianju illustre comment, dans le contexte chinois, une petite ville peut faire preuve d'une plus grande agilité que des métropoles pour se positionner comme pionnière d'un "développement vert" conforme aux idéaux du projet de "civilisation écologique". Cette agilité découle de sa taille réduite, qui permet aux autorités municipales d'adopter des stratégies efficaces pour imposer des normes environnementales aux industries locales et attirer des financements externes, tout en minimisant les risques liés à un retournement immobilier. Le succès de cette stratégie s'explique également par l'imbrication de territoires urbains et ruraux caractéristiques d'une petite ville (au périmètre particulièrement étendu dans le contexte chinois d'un *xian*), favorisant la diversification des activités dans le cadre d'un projet de "verdissement" de l'économie. Bien évidemment, les qualités paysagères de Xianju, préservées des premières phases de l'industrialisation du pays, ont constitué une base incontournable de ce modèle productiviste.
- 67 Au-delà des caractéristiques particulières des petites villes et de Xianju en particulier, on retrouve à l'échelle de ce *xian* le moteur de l'exceptionnelle croissance du pays : le principe de "décentralisation asymétrique" qui incite les cadres municipaux à mener à bien un projet de développement économique dans un temps compressé. Notre étude des stratégies des dirigeants de Xianju illustre bien le profond entremêlement de la démarche productiviste et de la stratégie d'avance concurrentielle s'associant aux recherches de financement. Il faut souligner la faible dépendance aux revenus fonciers de ce modèle de développement, ce qui préserve Xianju du danger d'un retournement des marchés immobiliers. L'agenda de développement urbain a plutôt procédé par emboîtement de projets successifs pour permettre l'adaptation à l'évolution continue des directives des instances supérieures afin d'obtenir des aides publiques. Ces directives, en retour, prennent racine dans les expérimentations locales, dont les plus réussies sont tournées en modèle par le gouvernement central ou les autorités provinciales, à l'instar de la marque de produits régionaux Shenxian Danong.
- 68 Dans ce domaine de la revitalisation rurale et du développement touristique, le gouvernement local s'est fortement appuyé sur la coopération franco-chinoise comme outil de cofinancement et catalyseur d'innovation. Toutefois, certaines exigences liées au prêt de l'AFD (fréquentation des zones touristiques, gouvernance plus inclusive du Parc, etc.) n'ont pu être satisfaites du fait de l'incompatibilité de l'approche française avec les contraintes économiques et politiques imposées au niveau local par l'État-parti. Le prestige initial d'un partenariat avec la France s'est en outre mué en risque

politique pour l'équipe municipale à mesure que se dégradait les relations entre la Chine et l'Occident.

- 69 Cet article n'avait pas pour objet de mesurer l'efficacité de la stratégie de "verdissement" menée par le gouvernement local de Xianju. Cependant, notre enquête met en lumière une conception étroite du développement durable, axée sur la diminution de la pollution et des émissions de gaz à effet de serre – le pays s'étant engagé à atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2060. Ces actions ont à l'évidence un effet bénéfique en réduisant les dommages sur l'environnement et la santé causés par une industrialisation jusqu'alors peu réglementée, tout en favorisant la création d'emploi et l'élévation du revenu des habitants. Cependant, la stratégie de "verdissement" tel que formulé par les autorités chinoises pourrait engendrer de nouveaux problèmes sociaux et environnementaux en raison de l'approche brutale de la politique économique, imposée sans concertation avec les acteurs concernés et se substituant à la politique sociale, de la tolérance à l'égard de la pollution par les grandes entreprises, de l'accent mis sur le tourisme de masse et plus généralement de la faible attention portée aux équilibres écologiques. Au-delà du cas chinois, ce constat rejoint l'analyse des chercheurs en écologie politique urbaine (*inter alia* Swyngedouw, Heynen, 2003 ; Keil, 2003 ; Kaika *et al.*, 2023), qui soutiennent que les approches technocentrées axées sur la performance et ancrées dans des logiques de marché constituent des obstacles majeurs à une véritable transition écologique au sein des capitalismes contemporains.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- AMSDEN A.H., 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press.
- AVELINE-DUBACH N., 2020, "China's Housing Booms: A Challenge to Bubble Theory", in: Pumain D. (Éd.), *Theories and Models of Urbanization*, Lecture Notes in Morphogenesis, Cham, Springer International Publishing, 183-208.
- AVELINE-DUBACH N., 2024, "Land Value Capture and Its Large-Scale Application in Northeast Asia", in: Aveline-Dubach N. (Éd.), *Globalization and dynamics of urban production*, Encyclopédie des Sciences, Londres, ISTE/WILEY, 127-154.
- BAEK S.W., 2005, "Does China follow "the East Asian development model"?", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 35, No.4, 485-498.
- BBC News., 2016, "China's « rocky romance » causes social media stir", *BBC News*, sect. BBC Trending, [en ligne]. URL: <https://www.bbc.com/news/blogs-trending-37657774>
- BELL D., JAYNE M., 2009, "Small Cities? Towards a Research Agenda", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, 683-699.
- BELLOCQ M., 2017, "Le patrimoine culturel comme ressource touristique : le bourg ancien de Tongli, province du Jiangsu", *L'Espace géographique*, vol. 46, No.4, 346-363.

- BOLESTA A., 2007, "China As A Developmental State", *Montenegrin Journal of Economics*, vol. 3, No.5, 105-111.
- BOUVIER G., GENG Q., ZHAO W., 2024, "Evaluating the American-Chinese trade war on Chinese social media: discourses of nationalism and rectifying a humiliating past", *Critical Discourse Studies*, 1-20.
- CCTV4 International., 2019, "Zhejiang Xianju National Park, the place where the immortals live (浙江仙居国家公园 神仙居住的地方)", *YouTube, CCTV4 International*, réal "A Faraway Home (远方的家)", [en ligne]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=bSWSmBe66Mg>.
- CHEN J., LUO D., SHE G., YING Q., 2017, "Incentive or Selection? A New Investigation of Local Leaders' Political Turnover in China", *Social Science Quarterly*, vol. 98, No.1, 341-359.
- CHEN T., KUNG J. K.S., 2016, "Do land revenue windfalls create a political resource curse? Evidence from China", *Journal of Development Economics*, vol. 123, 86-106.
- CHEN W., GENG S., 2017, "The Rise and Fall of Developmental States: State Capabilities, Industrial Policies, and Stages of Development (发展型国家的兴与衰:国家能力、产业政策与发展阶段)", *Comparative Economic & Social Systems*, No.2, 1-13.
- CHEN Y., 2006, "The developmental state model and its transformation (发展型国家模式及其转型)", *Jiangsu Social Sciences*, No.3, 52-59.
- CHENG W., 1999, "The End of Developmental State or the End of the Theory of Developmental State?", *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Sciences*, No.34, 1-68.
- CHIEN S., WOODWORTH M.D., 2018, "China's Urban Speed Machine: The Politics of Speed and Time in a Period of Rapid Urban Growth", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 42, No.4, 723-737.
- CHIEN S.S., 2010, "Economic Freedom and Political Control in Post-Mao China: A Perspective of Upward Accountability and Asymmetric Decentralization", *Asian Journal of Political Science*, vol. 18, No.1, 69-89.
- COURT M., 2017, "Les parcs naturels français, modèles pour la Chine", *LE FIGARO*, [en ligne]. URL: <https://www.lefigaro.fr/sciences/2017/08/24/01008-20170824ARTFIG00239-la-chine-s-inspire-des-parcs-naturels-francais.php>
- EATON S., KOSTKA G., 2014, "Authoritarian Environmentalism Undermined? Local Leaders' Time Horizons and Environmental Policy Implementation in China", *The China Quarterly*, vol. 218, 359-380.
- EDIN M., 2003, "State capacity and local agent control in China: CCP cadre management from a township perspective", *The China Quarterly*, vol. 173, 35-52.
- FAO, 2023, "Système composite pour la culture de l'arbre à cire ancien à Xianju", *Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture*, sect. Les SIPAM dans le monde, [en ligne]. URL : <https://www.fao.org/giahs/giahsaroundtheworld/designated-sites/asia-and-the-pacific/systeme-composite-pour-la-culture-de-larbre-a-cire-ancien-a-xianju/fr/>, consulté le 20/01/2024.
- GIROIR G., 2024, *Le développement durable en Chine : état des lieux et perspectives*, Paris, Hermann, 912 p.
- Gov.cn., 2020, "Rapport sur l'exécution des budgets centraux et locaux pour 2019 et le projet de budgets pour 2020", *gov.cn*, [en ligne]. URL : [https://www.gov.cn/xinwen/2020-05/23/content\\_5514038.html](https://www.gov.cn/xinwen/2020-05/23/content_5514038.html)

- GUO D., HU Y., 2019, "Local Government Competition : A Literature Review (地方政府竞争: 一个文献综述)", *Journal of Public Administration*, vol. 12, No.3, 156-173, 193-194.
- HEILMANN S., 2008, "From local experiments to national policy: the origins of China's distinctive policy process", *The China Journal*, No.59, 1-30.
- HUANG P., WESTMAN L., 2021, "China's imaginary of ecological civilization: A resonance between the state-led discourse and sociocultural dynamics", *Energy Research & Social Science*, vol. 81, [en ligne]. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629621003467>
- JIA R., 2017, "Pollution for Promotion", *SSRN Electronic Journal*, No.5, [en ligne]. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3029046](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3029046)
- JOHNSON C., 1982, *Miti and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy: 1925-1975*, Stanford University Press, 409 p.
- KAIKA M., KEIL R., MANDLER T., TZANINIS Y., 2023, *Turning up the heat: Urban political ecology for a climate emergency*, Manchester University Press, 400 p.
- KEEFER P., 2007, "Governance and economic growth", *Dancing with Giants: China, India and the Global Economy*, Citeseer, 211-242.
- KEIL R., 2003, "Urban Political Ecology", *Urban Geography*, vol. 24, 723-738.
- KOU C., TSAI W.H., 2014, "'Sprinting with Small Steps' Towards Promotion: Solutions for the Age Dilemma in the CCP Cadre Appointment System", *The China Journal*, vol. 71, 153-171.
- LEI G., 2016, "Parcs Nationaux, biodiversité et développement vert (国家公园、生物多样性与绿色发展)", *Study On Condition Of Xianju County*, Xianju, 04-06.
- LI M., 2017, "L'évolution des villes fantômes chinoises. L'occasion d'un changement de paradigme ? Le cas de Changzhou" (J. Pernin, Trad.), *Perspectives chinoises*, vol. 2017, No.1, 71-81.
- LIN G.C., ZHANG A.Y., 2015, "Emerging spaces of neoliberal urbanism in China: Land commodification, municipal finance and local economic growth in prefecture-level cities", *Urban Studies*, vol. 52, No.15, 2774-2798.
- LIN G., YI F., 2013, "Urbanization of Capital Or Capitalization on Urban Land? Land Development and Local Public Finance in Urbanizing China", *Urban Geography*, vol. 32, 50-79.
- LIU S., FAN F., ZHANG J., 2019, "Are Small Cities More Environmentally Friendly? An Empirical Study from China", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 16, No.5, 727, [en ligne]. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6427551/>
- LO K., 2020, "Governing energy consumption in China: a comprehensive assessment of the energy conservation target responsibility system", *Energy Transitions*, vol. 4, No.1, 57-67.
- LOSAVIO C., 2022, *La stratification des migrants chinois de l'intérieur au service de la croissance urbaine et économique : les processus différenciés d'ancrage résidentiel à Zhuhai au prisme de l'informalité*, Université Paris 1-Panthéon Sorbonne.
- MA K., WEI F., 2021, "Ecological civilization: a revived perspective on the relationship between humanity and nature", *National Science Review*, vol. 8, No.7, [en ligne]. URL: <https://academic.oup.com/nsr/article/8/7/nwab112/6309314>
- MAIDMENT R., GOLDBLATT D., MITCHELL J. (Éd.), 1998, *Governance in the Asia-Pacific*, London, Routledge, 320 p.

- NEE V., OPPER S., WONG S., 2007, "Developmental State and Corporate Governance in China", *Management and Organization Review*, vol. 3, 19-53.
- NEO H., POW C.P., 2015, "The Weight of Small Cities: Development and the Rural-Urban Nexus in Jinghong, Southwest China", *The Professional Geographer*, vol. 67, 1-9.
- PAN J., 2015, "Le Zhejiang n'évalue plus le PIB de 26 xians moins développés (半年伊始浙江给26个欠发达县“摘帽”不再考核GDP)", *zjol*, [en ligne], URL: <https://zjnews.zjol.com.cn/system/2015/02/27/020526902.shtml>.
- PEARSON M., RITHMIRE M., TSAI K.S., 2021, "Party-State Capitalism in China", *Current History*, vol. 120, No.827, 207-213.
- PENG B., 2009, "Social conflict dilemma and local developmentalism (社会冲突困局与地方发展主义)", *Comparative Economic & Social Systems*, No.2, 132-138.
- PENG B., YANG Z., 2013, "Developed national theory, national autonomy and governance capabilities reshape (发展型国家理论、国家自主性与治理能力重塑)", *Zhejiang Social Sciences*, No.6, 58-65, 157-158.
- SANJUAN T., 2017, "Les petites villes en Chine. Une trame renouvelée entre développement et hiérarchisation fonctionnelle", *L'Espace géographique*, vol. 46, No.4, 289-291.
- SANJUAN T., FAYOLLE LUSSAC B., 2017, "La Chine vue d'en bas, les petites villes enjeux du développement", *L'Espace géographique*, vol. 46, No.4, 292-310.
- SATTERTHWAITE D., 2014, "Urbanization in low-and middle-income nations in Africa, Asia and Latin America", *The Companion to Development Studies*, Routledge, 279-285.
- SHE X., 2014, "New changes in the governance model of district governments (县域政府治理模式的新变化)", *Contemporary Social Science Perspectives*, No.3, 121-139.
- SORACE C., HURST W., 2016, "China's Phantom Urbanisation and the Pathology of Ghost Cities", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 46, No.2, 304-322.
- SUM N.-L., 2023, "Chapitre 76. La transformation du régime d'accumulation de la Chine et ses modes (trans)-régionaux depuis 2013", *Théorie de la régulation*, Dunod, 620-628.
- SWERTS E., PUMAIN D., 2010, "Peut-on estimer la population des villes chinoises à partir de leur surface bâtie ?", *Cybergeo : European Journal of Geography*, [en ligne]. URL: <https://journals.openedition.org/cybergeo/23319>
- SWYNGEDOUW E., HEYNEN N., 2003, "Urban Political Ecology, Justice and the Politics of Scale", *Antipode*, vol. 35, 898-918.
- TAO R., SU F., LIU M., CAO G., 2010, "Land leasing and local public finance in China's regional development: Evidence from prefecture-level cities", *Urban studies*, vol. 47, No.10, 2217-2236.
- The State Council Information Office of the People's Republic of China., 2023, "China's Green Development in the New Era", *english.gov.cn*, [en ligne]. URL: [https://english.news.cn/20230119/b9b902af9308417db57bf08ca7a74a9e/20230119b9b902af9308417db57bf08ca7a74a9e\\_XxjwshE007008\\_20230119\\_CBMFN0A001.pdf](https://english.news.cn/20230119/b9b902af9308417db57bf08ca7a74a9e/20230119b9b902af9308417db57bf08ca7a74a9e_XxjwshE007008_20230119_CBMFN0A001.pdf).
- THURBON E., 2014, "L'État développeur : défense du concept", (R. Bouyssou, Trad.), *Critique internationale*, vol. 63, No.2, 59-75.
- TSUI K.Y., WANG Y., 2004, "Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China", *The China Quarterly*, vol. 177, 71-90.

- TSUI K.Y., WANG Y., 2008, "Decentralization with political trump: Vertical control, local accountability and regional disparities in China", *China Economic Review*, vol. 19, No.1, 18-31.
- TUTUSAUS M., 2017, "The big problem of neglecting small towns", *FLOWs*, [en ligne]. URL : <https://flows.hypotheses.org/362>
- VERDIER M., 2019, "Parcs naturels, valorisation des paysages, reconversion des territoires", *Cité de l'architecture et du patrimoine*, sect. Colloque, conférence, débat, [en ligne]. URL : <http://www.citedelarchitecture.fr/fr/evenement/parcs-naturels-valorisation-des-paysages-reconversion-des-territoires>, consulté le 23/08/2023.
- WADE R., 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.
- WANG D., ZHANG L., ZHANG Z., ZHAO S.X., 2011, "Urban Infrastructure Financing in Reform-era China", *Urban Studies*, vol. 48, No.14, 2975-2998.
- WANG S., 1997, "China's 1994 fiscal reform: an initial assessment", *Asian Survey*, vol. 37, No.9, 801-817.
- WANG Y., FAN J., LIU D., FU J., DING L., ZHANG J., 2023, "Air pollution outcomes, land misallocation, and the transmission through urban sprawl", *Journal of Environmental Management*, vol. 345, [en ligne]. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37536133/>
- WOO-CUMINGS M., 1991, *Race to the swift: State and finance in Korean industrialization*, Columbia University Press, 280 p.
- WU F., 2012, "Housing and the State in China", *International Encyclopedia of Housing and Home*, Elsevier, 323-329.
- WU F., 2015, *Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China*, New York, NY, Routledge, 248 p.
- WU F., ZHANG J., 2007, "Planning the competitive city-region: The emergence of strategic development plan in China", *Urban Affairs Review*, vol. 42, No.5, 714-740.
- XIE Y., 2018, "Les 26 xians autrefois sous-développés du Zhejiang se mettent au vert (浙江26个原欠发达县绿色崛起成为全省经济新增长点)", *gov.cn*, [en ligne]. URL: [http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/08/content\\_5289156.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/08/content_5289156.htm).
- YE L., WU A.M., 2014, "Urbanization, land development, and land financing: Evidence from Chinese cities", *Journal of Urban Affairs*, vol. 36, No.1(supl.), 354-368.
- ZHANG H., 2014, "« Local Developmental Government » or « Local Entrepreneurial Government »? (「地方发展型政府」抑或「地方企业家型政府」?——对中国地方政企关系与地方政府行为模式的研究述评)", *Journal of Public Administration*, vol. 7, No.3, 157-175, 180.
- ZHANG J., YING Z., 2020, "The main practices and effectiveness of the green development of the yangmei industry in Xianju County (仙居县杨梅产业绿色化发展主要做法及成效)", *Modern Agricultural Science and Technology*, No.22, 214-216.
- ZHOU F., 2009, "Championship System (锦标赛体制)", *Sociological Studies*, vol. 3, No.5, 4-77.
- ZHOU L.A., 2008, *Local Government in Transition: Official Incentives and Governance (转型中的地方政府: 官员激励与治理)*, Shanghai, Truth & Wisdom Press.
- ZHU J., CHERTOW M.R., 2017, "Authoritarian but responsive: Local regulation of industrial energy efficiency in Jiangsu, China", *Regulation & Governance*, vol. 13, No.3, 384-404.

## NOTES

1. Texte original : "[China has firmly upheld the belief that] *lucid waters and lush mountains are invaluable assets*".
2. Texte original : "*comprehensive green transformation of economic and social development*".
3. C'es-à-dire compte tenu d'une partie des migrants de l'intérieur. Pour plus de précisions sur le décompte très complexe de la population migrante en Chine, voir Losavio (2022).
4. En Chine, le foncier urbain est propriété de l'État, lequel en transfère la gestion et les revenus aux gouvernements locaux. Ceux-ci commercialisent, le plus souvent par vente aux enchères, des "droits d'usage fonciers" pour une période limitée, généralement 70 ans pour un usage résidentiel.
5. Il s'agit des immortels taoïstes, ce qui traduit l'idée d'un lieu de beauté pittoresque et de tranquillité.
6. Les huit polluants – dioxyde de soufre, dioxyde d'azote, PM10, monoxyde de carbone, ozone, particules totales en suspension (TSP), plomb et benzopyrène – sont tous à des niveaux très bas (*Ambient air quality standards GB 3095–2012*).
7. Principaux résultats du huitième inventaire forestier national (2009-2013), *forestry.gov.cn*, [en ligne]. URL : <https://www.forestry.gov.cn/main/65/20140225/659670.html>, consulté le 07 avril 2024.
8. Niveau d'infrastructure relativement faible, production économique et PIB par habitant inférieur à la moyenne provinciale.
9. Les sites pilotes sont encouragés à élaborer leur propre modèle de développement et de financement, sur la base de projets innovants.
10. Le classement en 5A n'apporte pas automatiquement d'aide financière de l'État, mais permet d'en escompter du fait de la visibilité et de l'attrait touristique qu'il procure au territoire concerné.
11. Dans le cadre des objectifs annuels de réduction de la pollution, des quotas d'émission de polluants sont attribués aux entreprises en début d'année. La municipalité conserve une "réserve" de quotas d'émission pour permettre aux entreprises d'en acquérir en fonction de leurs besoins. La catégorie A offre un plus grand volume de droits d'achat, mais à un prix d'acquisition équivalent à celui de la catégorie B.
12. Cette illustration est une représentation stylisée de la classification des entreprises selon les normes du gouvernement local. La position des différentes catégories sur les axes n'est pas proportionnelle à leur importance. La "ligne rouge de l'écologie" indique le minimum requis de conformité aux normes environnementales.
13. La part du prêt de l'AFD apparaît dans la catégorie "obligations", mais est très faible dans ces deux graphiques car les fonds ont été versés par tranches, en fonction de l'avancement du projet.
14. Dans le cadre de cette politique de mise aux normes environnementales de l'industrie, la perte de recettes fiscales due à la fermeture et à la relocalisation d'entreprises, la suspension des activités pour les travaux de modernisation technologique, ainsi que les dépenses requises par la politique industrielle peuvent entraîner des tensions financières à court terme.

---

## RÉSUMÉS

Après des décennies d'industrialisation et d'urbanisation accélérées, la Chine a pris le tournant du développement durable en définissant sa propre vision, qui met l'accent sur l'innovation technologique et la modernisation industrielle. Alors que les grandes métropoles bénéficient de ressources humaines, matérielles et financières considérables pour s'adapter à ce changement, les petites villes situées dans des régions reculées ne bénéficient pas des mêmes avantages. Comment les cadres des petites villes parviennent-ils à développer des projets de développement territoriaux conciliant des exigences contradictoires de productivité et de durabilité environnementale ? Cet article examine les stratégies menées par deux mandatures municipales successives à Xianju, une petite ville située dans une région enclavée de l'est de la Chine, au prisme des trois grands défis de l'urbanisation en Chine : l'injonction au productivisme, la décentralisation asymétrique et le déficit structurel des budgets municipaux. La méthode a mobilisé 50 entretiens avec une diversité d'acteurs locaux, complété par l'analyse de sources documentaires. Les résultats mettent en lumière une stratégie incrémentale et flexible déployée par des responsables municipaux de Xianju pour mettre au point un modèle de "développement vert" conforme aux attentes de l'État-parti et bénéfique pour leur avancement professionnel. Si ce modèle permet de stimuler la création d'emplois et de limiter les conséquences néfastes d'une industrialisation incontrôlée, il apparaît potentiellement générateur de nouveaux déséquilibres sociaux et environnementaux.

Following decades of rapid industrialization and urbanization, China has committed to sustainable development by defining its own strategy, focusing on technological innovation and industrial modernization. While major urban areas have substantial resources in terms of manpower, materials, and finances to adapt to this shift, small towns in more remote regions do not have the same advantages. How can local governments of small towns adopt a territorial development strategy that effectively balances the competing priorities of productivity and environmental sustainability? This study examines the strategies adopted by two successive municipal administrations in Xianju, a small town in a remote area of eastern China, in light of the major challenges faced by Chinese municipalities: a strong focus on productivity, asymmetrical decentralization, and a persistent structural budget deficit. The research methodology included 50 interviews with a wide range of local stakeholders and analysis of documentary sources. The findings reveal an incremental and adaptable strategy employed by municipal officials in Xianju to establish a "green development" model that aligns with party-state expectations while supporting their career advancement. Although this model fosters job creation and helps counter the negative impacts of unregulated industrialization, it also risks generating new social and environmental inequalities.

Después de décadas de industrialización y urbanización acelerada, China avanza hacia el desarrollo sostenible al definir su propia visión orientada hacia la innovación tecnológica y modernización industrial. Mientras que las grandes metrópolis se benefician de altos recursos humanos, materiales y financieros para adaptarse a este cambio, las pequeñas ciudades localizadas en regiones más periféricas no se ven beneficiadas ¿Cómo logran los profesionales de estas ciudades desarrollar proyectos de desarrollo territorial que concilian demandas contradictorias de productividad y sostenibilidad ambiental? Este artículo examina las estrategias llevadas a cabo en dos mandatos municipales sucesivos en la pequeña ciudad de Xianju, situada en un área aislada al este de China y en el marco de los tres grandes desafíos de la

urbanización del país: exigencia al productivismo, descentralización asimétrica y el déficit estructural de los presupuestos municipales. El método implicó 50 entrevistas a una diversidad de actores locales, complementadas con el análisis de fuentes documentales. Los resultados destacan una estrategia incremental y flexible implementada por los funcionarios municipales en Xianju para desarrollar un modelo de "desarrollo verde", consistente con las expectativas del partido-Estado y beneficioso para su avance profesional. Si bien este modelo posibilita estimular la creación de empleo y limitar las consecuencias nocivas de una industrialización descontrolada, podría propiciar nuevos desequilibrios sociales y medioambientales.

## INDEX

**Mots-clés** : développement durable, développement territorial, gouvernement local, écologie, Chine

**Palabras claves** : desarrollo sostenible, desarrollo territorial, Gobierno local, ecología, China  
**geographyun** 935, 906, 156

**Keywords** : sustainable development, territorial development, local government, ecology, China

## AUTEURS

### MENGCHENG LI

Doctorant en géographie  
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne  
UMR Géographie-cités, France  
lmch0033@gmail.com

### NATACHA AVELINE-DUBACH

Directrice de recherches  
CNRS  
UMR Géographie-cités, France  
natacha.aveline@cnrs.fr