

Causes et conséquences d'une urbanisation rapide dans une région ethniquement variée

Étude de cas d'un chef-lieu de district au Yunnan

Ben Hillman

Traducteur : Antoine Roset



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6621>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 15 septembre 2013

Pagination : 27-34

ISBN : 979-10-91019-08-8

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Ben Hillman, « Causes et conséquences d'une urbanisation rapide dans une région ethniquement variée », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2013/3 | 2013, mis en ligne le 15 septembre 2016, consulté le 14 novembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6621>

Causes et conséquences d'une urbanisation rapide dans une région ethniquement variée

Étude de cas d'un chef-lieu de district au Yunnan

BEN HILLMAN

RÉSUMÉ : À la différence des régions littorales de Chine où l'urbanisation des zones rurales est majoritairement le résultat de l'industrialisation, celle des bourgs naguère largement ruraux de l'intérieur du pays est parfois le fruit des orientations politiques locales. Cet article se penche sur le cas de Zhongdian (Shangri-la), où l'urbanisation a été surtout déterminée par le tourisme. Il montre comment, alors que les réquisitions de terrains se sont généralement déroulées de manière plus pacifique dans cette région faiblement peuplée, l'urbanisation a engendré des problèmes spécifiques liés à la diversité ethnique de cette zone du nord du Yunnan. Bien que les autorités locales trouvent certains avantages à favoriser l'urbanisation, rien ne les incite à prendre des mesures en faveur de l'égalité d'accès aux nouvelles opportunités économiques créées par l'urbanisation.

MOTS-CLÉS : Chine rurale, urbanisation, minorités ethniques, Tibet, emploi, éducation, inégalités.

À la différence des régions littorales où l'urbanisation des campagnes est en majeure partie la conséquence de l'industrialisation, l'urbanisation des bourgs ruraux de l'intérieur de la Chine est parfois déterminée par des mesures prises par le gouvernement local. Cet article se penche sur les motivations sous-jacentes à ces mesures et sur les conséquences de l'urbanisation rapide des campagnes dans une région de Chine caractérisée par une réalité ethnique complexe.

Zhongdian est le centre urbain et le siège du gouvernement du district de Shangri-la, dans le nord-ouest de la province du Yunnan⁽¹⁾. Majoritairement rural, le district compte 176 000 habitants, dont 60 000 vivent à présent à Zhongdian, qui est passé en deux décennies du rang de bourg rural à celui de petite ville⁽²⁾. Avant les années 1990, Zhongdian était à la traîne en matière économique. Il fallait plus de deux jours, dont le premier sur une route en terre à voie unique, pour gagner la capitale provinciale, située à 750 km. Presque aucune industrie n'existait alors et très peu d'emplois non-agricoles étaient disponibles pour la population locale. Lors de ma première visite dans la région, en 1999, la ville poussiéreuse n'était constituée que d'une rue pavée, flanquée d'immeubles décrépits abritant les bureaux du gouvernement, la banque publique, le bureau de poste et les magasins officiels du district et de la préfecture. Quelques rares boutiques vendaient de la quincaillerie, des vêtements et des produits pour la maison. Pas de supermarché. À l'extérieur du bureau de poste se trouvait une barrière pour attacher les chevaux, qui était le principal moyen de transport pour les locaux.

Jusqu'à cette époque, l'agriculture, l'élevage et la sylviculture étaient la base de l'économie locale. Le gouvernement du district tirait l'essentiel de

ses revenus de l'exploitation commerciale du bois, qui était entre les mains d'entreprises d'État. La première vague d'urbanisation qu'a traversée Zhongdian dans les années 1990 a été déclenchée par l'essor de la sylviculture commerciale, provoquée par le besoin croissant de matières premières des provinces orientales du pays : Zhongdian a alors vu fleurir des services urbains destinés à subvenir aux besoins des scieries situées au centre du district, mais les opérations d'abattage du bois étaient trop dispersées sur le territoire pour que la sylviculture suffise à engendrer une croissance urbaine sur une vaste échelle. En 1998, le gouvernement central mit un arrêt brutal à l'exploitation forestière, décision qui eut immédiatement des conséquences négatives sur les finances du gouvernement local⁽³⁾. En réaction, un groupe de responsables du district, anticipant l'avenir, mit au point une nouvelle stratégie de développement axée sur le tou-

1. En 2002, Zhongdian a été rebaptisé district de « Shangri-la » afin de promouvoir le tourisme. Les habitants du district continuant à l'appeler « Zhongdian », nous en ferons de même dans cet article afin d'éviter toute confusion.
2. Malgré l'absence de statistiques démographiques précises, on estime généralement que les minorités ethniques représentent deux tiers de la population locale. Les Tibétains représentent le groupe le plus important, suivis par les Naxis.
3. Cette interdiction a été prononcée suite à des rapports scientifiques indiquant que la déforestation était responsable des crues catastrophiques du Yangzi et de l'assèchement prolongé du fleuve Jaune. L'interdiction frappant l'exploitation forestière concernait 30,35 millions d'hectares sur 17 provinces. Plus d'un million d'ouvriers forestiers perdirent leur emploi. Voir Yang Yuexian, « Impacts and effectiveness of logging bans in natural forests: People's Republic of China », in Patrick B. Durst, Thomas R. Waggener, Thomas Enters and Tan Lay Cheng (éds.), *Forests Out of Bounds: Impacts and Effectiveness of Logging Bans in Natural Forests in Asia-Pacific*, Bangkok, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique, 2001, p. 81-102.



Photo 1 – Rue principale de Zhongdian en 2003. © Ben Hillman



Photo 2 – Rue principale de Zhongdian en 2013. © Ben Hillman

risme⁽⁴⁾. Encouragés par la réussite économique du tourisme dans d'autres parties de la province, ils espéraient pouvoir attirer un grand nombre de touristes en mettant en avant le charme de la campagne environnante et l'attrait d'une région habitée par des Tibétains et d'autres groupes ethniques⁽⁵⁾. L'obstacle principal à ce projet était l'insuffisance des infrastructures et des services : l'aéroport le plus proche était situé à six heures en voiture de Zhongdian, et le réseau routier était dangereux et vétuste. Les possibilités d'hébergement étaient limitées et très sommaires. Pour surmonter ce problème, les autorités de Zhongdian ont obtenu auprès du gouvernement provincial des subventions spécifiquement destinées à améliorer l'état des routes. Les travaux commencèrent pour le nouvel aéroport tandis que des ressources étaient affectées à l'agrandissement du centre urbain. Le moment ne pouvait être mieux choisi. En effet, c'est à cette période que le gouvernement central commença à augmenter de manière considérable les investissements dans les régions sous-développées et ethniquement hétérogènes de l'ouest, et d'importants transferts budgétaires étaient disponibles pour ce type de projets de développement.

La Chine connaissait au même moment un essor du tourisme intérieur. Les citoyens de la côte orientale, qui voyaient leurs revenus augmenter, découvraient de plus en plus les joies des vacances et partaient à la découverte de contrées plus exotiques. En 2000, le gouvernement central décida d'augmenter le nombre de jours légaux de congés dans le pays pour stimuler l'industrie du loisir, ce qui se traduit effectivement par une hausse du nombre de touristes. Zhongdian connut un record de fréquentation en 2001 avec 1,24 million de visiteurs, contre 45 000 en 1995. Et même si ce chiffre comprend toutes les arrivées, notamment celles de voyageurs d'affaires et de locaux de retour chez eux, cela représente néanmoins une augmentation considérable. Le tourisme a eu des répercussions économiques et sociales immédiates et profondes. Alors que se multipliaient hôtels, restaurants et autres infrastructures touristiques, la population rurale des environs et des migrants venus d'autres régions affluèrent dans le chef-lieu du district, à la recherche d'un emploi ou d'opportunités commerciales. Pour Zhongdian, ce fut le début d'une urbanisation effrénée⁽⁶⁾ (voir photos 1 et 2).

Entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000, plus de 200 hôtels et auberges firent leur apparition dans la ville et ses environs, tandis que le nombre de magasins alimentaires, de boutiques de détail et de projets résidentiels explosait littéralement⁽⁷⁾. Plus d'une centaine de kilomètres de routes asphaltées furent construits, notamment une toute nouvelle rocade. En seulement quelques années, des milliers de voitures furent enregistrées, ce qui entraîna le chaos dans la circulation, les locaux n'étant guère habitués

aux règles de la circulation en milieu urbain. Les villages de campagne qui se trouvaient à la périphérie de Zhongdian furent phagocytés par la nouvelle expansion urbaine. Dans les rues de la ville, les voitures disputaient au bétail le droit de circulation. Le district fit appel à des architectes de Shanghai, dont un Américain, pour créer un nouveau plan du centre-ville. Ce projet, terminé en 2008, comprenait une grande place piétonne comme dans les grandes villes chinoises flanquée par un nouveau théâtre et une zone commerciale haut de gamme.

Les efforts du gouvernement local pour donner un second souffle à la « vieille ville », connue sur place sous le nom de Dukezong, est un exemple parlant de la transformation de Zhongdian. Dukezong, plaque tournante du commerce sur la route principale entre Lhasa et la Chine des plaines, était le centre de Zhongdian pendant la période pré-communiste et durant les premières décennies de la RPC. Il se présentait essentiellement comme un village ramassé de maisons tibétaines en pisé, entouré de terres agricoles et de pâturages, et dont les habitants, malgré leurs activités de commerçants, conservaient au niveau familial leurs propres champs. Au centre de Dukezong se situait un espace ouvert utilisé pour le marché, qui rassemblait tous les dix jours les fermiers des districts voisins. Avec l'introduction des logements en briques dans les années 1960 et 1970, la vieille ville s'est peu à peu vidée de ses habitants. Lors de ma première visite en 1991, elle était à l'abandon ; quelques maisons de la périphérie étaient encore occupées par des paysans âgés, mais la jeune génération avait disparue.

Au début des années 2000, Dukezong a été redécouvert par des routards occidentaux à la recherche de destinations exotiques dans la province du Yunnan. En 2002, un Anglais a loué une maison abandonnée à Dukezong

4. Le chef du district et l'un des chefs adjoints étaient au cœur du projet pro-tourisme. Ils reçurent le soutien appuyé du secrétaire du Parti du district et du gouverneur de Diqing, qui à l'époque écrivait un mémoire de master sur le développement économique des régions de Chine à population non-han.
5. Zhongdian abritait ainsi un des plus importants monastères du bouddhisme tibétain de la région. Sur les relations entre le gouvernement local et les dirigeants monastiques pendant la période de développement économique et d'urbanisation accélérés qui a submergé le monastère, voir Ben Hillman, « Monasticism and the Local State: Autonomy and Authority in a Tibetan Prefecture », *The China Journal*, n° 54, 2005, p. 22-52.
6. Voir Ashild Kolas, *Tourism and Tibetan Culture in Transition: A Place Called Shangrila*, Londres, Routledge, 2008, et Ben Hillman, « China's Many Tibets: Diqing as a model for 'development with Tibetan Characteristics' », *Asian Ethnicity*, vol. 11, n° 2, 2010, p. 269-277.
7. La croissance effrénée reposant sur le tourisme est une caractéristique de beaucoup de provinces occidentales de Chine, notamment le Yunnan, le Guizhou et le Sichuan. Pour une autre étude de cas de l'effet du tourisme sur le rythme d'urbanisation des régions peuplées de minorités ethniques, voir Liu Xiaoying et Yang Jiancui, « Xibu minzudiqu nongcun chengzhenghua fazhan moshi yanjiu – yi zangzu diqu Jiuzhaigou xian weilì » (Les modèles de développement de l'urbanisation rurale des régions occidentales – L'exemple du district de Jiuzhaigou), *Heilongjiang Minzukan*, n° 3, août 2007, p. 1-10.

pour en faire un bar. Pendant les deux premières années, ce bar était le seul commerce le long d'une route en terre, qui ne disposait ni d'eau courante, ni de système d'évacuation des eaux usées, ni d'électricité. Mais ce bar ainsi que quelques autres établissements similaires tenus par des étrangers attirèrent l'attention des autorités locales qui commencèrent à comprendre le potentiel touristique de la vieille ville de Dukezong, à l'image de Dali et Lijiang, d'anciennes villes situées à des altitudes inférieures sur la même route caravanière reliant le Tibet et la Chine, et rénovées pour les besoins du tourisme. Dans le but d'obtenir des investissements venus des échelons supérieurs, les dirigeants du district organisèrent, pour les membres du gouvernement provincial et central, notamment un membre du Comité permanent du Bureau politique, des visites du bar pour montrer ce qui pouvait être réalisé avec les vieilles maisons⁽⁸⁾.

En deux ans, Dukezong changea complètement de visage. Les rues furent recouvertes de pavés à l'ancienne et des lampadaires rétros furent installés aux coins des rues. Les propriétaires de maisons abandonnées commencèrent à mettre des panneaux « à louer » sur leurs façades. En peu de temps, la quasi-totalité des maisons de Dukezong furent louées à des commerçants venus d'autres régions de Chine ou de l'étranger. Les premières années, les locaux se contentèrent d'observer le phénomène, déconcertés que des personnes venues de l'extérieur acceptent de payer pour des bâtisses menacées de ruine. Mais ils participent désormais à la ruée et ouvrent eux aussi des commerces ou se rendent en masse à Dukezong pour s'amuser. L'ancienne place du marché, remise à neuf, est utilisée par le comité de quartier pour organiser tous les soirs des danses en groupe. Conséquence de la croissance de la ville, les locaux peuvent bénéficier désormais de l'afflux de nouveaux produits et services. Les nouveaux restaurants, bars et supermarchés sont particulièrement prisés.

Malgré les problèmes engendrés par l'urbanisation rapide, comme la pollution et la construction de bâtiments disgracieux, la transformation de Zhongdian en une petite ville a plutôt été une aubaine pour ses habitants. La plupart d'entre eux ont ainsi pu apprécier un mode de vie qui n'est ni tout à fait rural ni tout à fait urbain. Beaucoup de familles ont continué à vivre dans les grandes maisons de style tibétain avec une cour intérieure tout en profitant de tous les services urbains désormais disponibles. Beaucoup de celles qui étaient propriétaires de maisons dans la vieille ville ou sa périphérie se sont enrichies grâce à la location de leur propriété dont le loyer, minime les premières années, a été multiplié. En 2012, le loyer annuel pour le bar évoqué plus haut était de 40 000 *yuan*, contre 2000 dix ans auparavant.

L'essor des ventes de terrain par le gouvernement local

C'est le gouvernement local de Zhongdian qui a été le principal bénéficiaire de la flambée des prix des terrains entre 2003 et 2013. Il était propriétaire au centre du district de plusieurs parcelles de terre qu'il avait acquises à très bas prix auprès de paysans dans les années 1980 pour la construction future de bâtiments administratifs, d'infrastructures publiques et de logements pour les employés gouvernementaux. Des revenus gigantesques pouvaient être générés en utilisant ces terrains pour le développement urbain, d'autant plus que les bénéfices de la vente pouvaient être employés par le gouvernement local à sa discrétion.

Le gouvernement du district a empoché d'immenses revenus fonciers en employant principalement trois méthodes. Tout d'abord, les fonctionnaires ont pu vendre à des promoteurs privés des droits d'usufruit (*shiyong quan*)

sur des terrains en possession du district⁽⁹⁾. Ces droits pouvaient être vendus plusieurs centaines de fois le prix initial auquel le district avait racheté la terre aux paysans. Pour donner une idée des bénéfices dégagés, en 2004, au cours d'une vente aux enchères organisée dans une nouvelle zone commerciale de Zhongdian, une parcelle de terrain de moins de la moitié de la taille d'une maison américaine de banlieue a été adjugée à 480 000 *yuan*s (60 000 dollars américains). Le district avait acquis le terrain quelques années auparavant auprès d'un paysan, en lui donnant seulement 200 *yuan*s (25 dollars) de compensation. En 2011, une enquête portant sur les ventes de terres dans 17 provinces a démontré que le prix moyen payé par les autorités locales pour un hectare de terre arable était de 44 100 dollars (17 850 dollars pour une *acre*) et qu'elles en tiraient en moyenne 1 828 000 dollars pour une surface identique lorsqu'elles les revendaient à des promoteurs immobiliers et à d'autres acheteurs⁽¹⁰⁾.

Les autres méthodes pour générer des revenus grâce au sol passent par les taxes perçues sur les changements de statut des terres. Dans la campagne chinoise, les terrains sont généralement classés en (i) terre agricole, (ii) terre pour la construction de logements ou l'exploitation commerciale et (iii) terre en friche⁽¹¹⁾. Comme dans d'autres régions du monde, ces catégories cadastrales déterminent l'utilisation légale du terrain concerné. Ainsi, les terrains classés comme terres agricoles peuvent uniquement être utilisés pour les cultures et non pour des fonctions résidentielles, commerciales ou industrielles. Pour qu'un terrain agricole soit reconverti pour ces usages, il faut passer par une procédure administrative auprès du Bureau de la terre et des ressources du gouvernement du district, qui réclame une coquette somme pour ce service, jusqu'à 80 000 *yuan* (12 500 dollars américains) par *mu* (un quinzième d'hectare). Ce genre de taxe est devenu une source considérable de revenus pour les gouvernements locaux dans toute la Chine, et à Zhongdian son importance est exacerbée par l'étroitesse de l'assiette fiscale.

La transformation des terrains agricoles en terrains à usage commercial ou résidentiel offrait également aux fonctionnaires locaux des occasions nouvelles d'enrichissement personnel. Moyennant une rémunération informelle, les hommes d'influence pouvaient jouer de leur entreegent pour organiser la cession des terres à des entreprises privées pour un prix bien inférieur à celui du marché. Cela se révélait particulièrement aisé dans le cas où l'entreprise bénéficiaire du transfert était désignée comme entreprise locale « stratégique », ce qui lui donnait droit à un traitement préférentiel. Les fonctionnaires locaux pouvaient aussi tirer des profits importants en spéculant sur la terre. Il était aisé à ceux d'entre eux qui avaient accès aux plans de développement urbain du gouvernement, notamment la construction de nouvelles routes, de prévoir quelles zones seraient susceptibles de voir leur valeur augmenter dans le futur (il s'agit là d'un type de corruption très répandu au niveau local à travers le monde). En créant des sociétés-écrans, souvent enregistrées au nom d'un proche, les fonctionnaires locaux pouvaient dans un premier temps acquérir personnellement des terres pour les revendre avec un bénéfice une fois les infrastructures achevées. Au début des années 2000, le district de Shangri-la a fait construire deux nouvelles

8. Pour un exposé sur les politiques de développement du tourisme ethnique dans les zones tibétaines de Chine, voir Ben Hillman « Ethnic Tourism and Ethnic Politics in Tibetan China », *Harvard Asia Pacific Review*, printemps 2009, p. 1-6.

9. En Chine, la propriété privée du sol est inexistante. La terre est possédée soit par l'État soit, s'il s'agit de la campagne, par la communauté (de village ou de hameau). Néanmoins, les droits d'utilisation à long terme font dans les faits office de propriété.

10. Institut du développement rural de Landesa, *Landesa 6th 17-Province China Survey* (réalisé en collaboration avec l'Université d'État du Michigan et l'Université Renmin), Seattle, 2012.

11. Les forêts et pâturages sont techniquement enregistrés comme terres agricoles.

avenues bordées de bâtiments administratifs, de complexes résidentiels et de centres commerciaux. Entre 2002 et 2005, les emplacements commerciaux situés le long de ces avenues ont été vendus à des prix inimaginables auparavant. Quelques fonctionnaires qui avaient bénéficié d'informations confidentielles sur les plans de construction urbaine ont fait fortune.

Effectivement, au cours des treize années pendant lesquelles nous sommes rendu à Zhongdian, de nombreux fonctionnaires se sont visiblement enrichis, malgré des salaires officiellement modestes. Leurs maisons se sont agrandies – beaucoup en possèdent même plusieurs – et leur mode de consommation est devenu de plus en plus ostentatoire. Il est désormais dans leurs habitudes de prendre des vacances à l'étranger, d'envoyer leurs enfants étudier hors de Chine, d'acheter des jouets onéreux ou de dépenser l'équivalent de milliers de dollars en divertissement ou en nourriture. Ils affichent régulièrement leur nouvelle fortune dans les hôtels et les restaurants locaux. D'après certains restaurateurs de Zhongdian, il n'est pas rare que les fonctionnaires locaux dépensent 10 000 yuans (1300 dollars américains) ou plus pour un repas, soit plus du double du salaire net mensuel d'un chef de service dans un district, indemnités comprises. La plupart d'entre eux ont un train de vie qui n'a rien à envier à leurs homologues des provinces orientales et beaucoup vivent dans la plus grande opulence par rapport aux citoyens ordinaires.

Le troisième procédé utilisé par les fonctionnaires pour tirer profit du développement foncier passait par des impôts plus élevés. D'après le système fiscal en vigueur, les gouvernements de districts sont autorisés à conserver jusqu'à 95 % des impôts sur le commerce, le logement et les constructions. Sans surprise, le gouvernement de Zhongdian a encouragé activement les projets comprenant des espaces commerciaux ou de bureau ainsi que les logements résidentiels. L'augmentation du parc résidentiel est devenue particulièrement visible quand les autorités de Zhongdian ont décidé, au milieu des années 2000, de faire passer Zhongdian du statut de district rural à celui de ville de rang de district (*shi*)⁽¹²⁾. Pour parvenir à ce but, il leur fallait accroître la population de la ville.

Une série de raisons expliquent le désir des autorités de changer le statut de leur localité. Les villes jouissent d'un statut administratif supérieur aux districts ruraux, et les autorités des villes de rang de district ont un accès facilité aux échelons politiques supérieurs. Le secrétaire du Parti d'une ville de rang de district devient souvent, par exemple, membre du comité permanent du Parti de la préfecture, ce qui lui donne davantage de poids sur les décisions importantes prises à l'échelon gouvernemental supérieur. Dans certaines provinces, les villes de rang de district rendent directement compte à la province, sans passer par le niveau administratif intermédiaire. Les gouvernements des villes ont également un contrôle plus important que leurs homologues ruraux en ce qui concerne les investissements étrangers, le commerce et les opérations de change. Ils exercent également un contrôle renforcé sur les forces de police locale, notamment en ce qui concerne le recrutement. Les autorités des villes sont autorisées à approuver de grands projets d'investissements, sans avoir à en référer aux échelons supérieurs. De plus, elles peuvent créer de nouveaux services pour l'administration urbaine et développer des départements administratifs existants comme les transports ou la construction urbaine, ce qui permet aux chefs du district d'embaucher plus de fonctionnaires, pratique courante en Chine rurale pour accroître sa clientèle⁽¹³⁾. Les villes ont aussi accès à des portefeuilles de prêts plus importants auprès des banques étatiques, ce qui garantit un crédit meilleur marché pour les entreprises locales, dont beaucoup sont contrôlées par les fonctionnaires, et pour les véhicules de financement des gouvernements

locaux, qui permettent de contourner les restrictions fixées par le gouvernement central sur les prêts à destination des gouvernements locaux. Les gouvernements des villes peuvent également décider de nouveaux impôts et augmenter le taux d'imposition sur les constructions (jusqu'à 7 % au lieu de 5 %) et les entreprises locales.

Le statut de ville devait également permettre aux autorités de Zhongdian de demander davantage de transferts budgétaires pour le développement des infrastructures urbaines. Les projets d'infrastructures présentent beaucoup d'intérêt car de nombreuses familles de fonctionnaires ont des parts dans les entreprises locales de BTP, et même quand un membre du gouvernement ne peut obtenir un contrat pour l'entreprise familiale, il peut s'assurer de confortables pots-de-vin qui accompagnent souvent les projets de travaux publics⁽¹⁴⁾. Le statut de ville permet enfin aux autorités locales d'accroître le quota des terres arables pouvant être reconverties pour un usage non agricole. Le gouvernement de Zhongdian a ainsi pu augmenter les taxes sur les changements de statut des terres, puisque des règles différentes s'appliquent pour les villes⁽¹⁵⁾.

Entre 1983 et 1997, environ 15% des districts chinois ont obtenu le statut de ville, promotions qui ralentirent fortement par la suite. Depuis 1997, cette pratique est découragée car il a été reconnu que les critères de promotions administratives avaient été appliqués de manière trop souple, poussant le gouvernement central à durcir et à clarifier les conditions nécessaires au changement de statut. Désormais, des niveaux minima d'industrialisation, d'urbanisation et de revenu des gouvernements de districts sont réclamés (voir tableau 1). Toutefois, le fait que les critères varient en fonction de la densité de population semble indiquer que l'obtention du statut de ville relève tout autant de la récompense politique que de la reconnaissance de la transformation urbaine des zones rurales⁽¹⁶⁾.

En 2002, la population non-agricole de Zhongdian était approximativement de 24 000 habitants. En tant que district comptant une densité de population de moins de 100 personnes au kilomètre carré, Zhongdian aurait eu besoin d'un gain de 100 000 habitants pour devenir éligible au rang de ville. Ce qui normalement aurait été impossible à réaliser en l'espace de dix ans. Cependant, d'après les autorités du district, les critères ne portaient pas sur la population urbaine *stricto sensu*, à savoir le nombre d'habitants en possession d'un permis de résidence urbain (*hukou*), mais plutôt sur le nombre d'habitants exerçant une activité non-agricole. Cela signifiait que les autorités pouvaient inclure dans les statistiques démographiques les milliers de travailleurs migrants venus à Zhongdian pour travailler dans le tourisme et les activités apparentées. Même si cela ne permettait toujours pas de porter le nombre total de résidents urbains à 100 000 (en 2012, des fonc-

12. En Chine, il existe différents statuts administratifs pour les villes. Quatre municipalités : Pékin, Shanghai, Chongqing et Tianjin ont rang de province, ce qui signifie que leur maire a le même grade que les gouverneurs de province. Le pays compte actuellement 284 villes de niveau préfectoral et 369 villes de niveau de district. Beaucoup d'entre elles ne sont pas des villes *stricto sensu*, mais plutôt des zones administratives de grande taille délimitées autour d'un centre urbain et qui peuvent comprendre des villages et des terres agricoles.

13. Sur l'utilisation des emplois de la fonction publique pour le clientélisme, voir Ben Hillman, « Factions and Spoils: Examining Local State Behavior in China », *The China Journal*, n° 62, 2010, p. 1-18.

14. Sur les pots-de-vin et la corruption des fonctionnaires dans les projets de travaux publics, voir Gong Ting, « Corruption and Local Governance: the double identity of Chinese local governments in market reform », *Pacific Review*, vol. 19, n° 1, 2006, p. 85-102.

15. Entretien avec un ancien fonctionnaire du district de Zhongdian, 30 septembre 2012.

16. C'est la conclusion d'une étude menée par un chercheur de la RPC qui a montré que le statut de ville a été accordé plus généralement à des districts dont les autorités avaient réussi à atteindre des niveaux élevés de croissance économique et à s'aligner sur les priorités du gouvernement central. Voir Li Lixing, « The Incentive Role of Creating 'Cities' in China », *China Economic Review*, vol. 22, n° 1, p. 172-181.

Tableau 1 – Critères minimaux pour les villes de rang de district en Chine (en vigueur en 2002)

Densité de population (habitants au km ²)		>400	100-400	<100
Degré d'industrialisation	Production industrielle (milliards de yuan)	1,5	1,2	0,8
	Pourcentage de la production industrielle dans le PIB du district	80	70	60
Degré d'urbanisation	Taille de la population active non agricole (milliers)	150	120	100
	Pourcentage de population urbaine	30	25	20
Volume des recettes fiscales	Recettes fiscales (millions de yuan)	60	50	40
	Recettes fiscales par habitant (yuan)	100	80	60

Source : « The Report on Adjusting the Criteria for the Designation of New Cities », ministère des Affaires civiles, 1993, cité in Zhang Li et Simon Zhao, « Re-Examining China's 'Urban' Concept and the Level of Urbanization », *China Quarterly*, n° 154, 1998, p. 330-381.

tionnaires estimaient en privé la population permanente de la ville entre 60 000 et 70 000), les autorités invoquèrent le fait que tous les jours, Zhongdian accueillait des milliers de touristes auxquels il fallait fournir des services urbains.

Comme le montre le Tableau 1, le second critère nécessaire à l'obtention du statut de ville était qu'au moins 20 % des habitants du district de Shangri-la soient enregistrés comme habitants de la ville de Zhongdian. Afin de faire augmenter la population urbaine officielle, les autorités ont encouragé les fonctionnaires en poste dans d'autres endroits du district et de la préfecture (car Zhongdian est également le siège du gouvernement préfectoral) à acheter des biens immobiliers dans le chef-lieu de district, ce qui leur donnait le droit de s'y faire enregistrer. Le gouvernement du district finança des projets de construction résidentielle et offrit aux fonctionnaires des subventions pour l'achat de logements.

Ces mesures ainsi que d'autres projets résidentiels soutenus par le gouvernement ont accéléré le rythme des expropriations des terres agricoles autour de la ville. Les paysans expropriés de leur terre étaient automatiquement éligibles pour le statut de résidence urbain (*chengshi hukou*). Tout le monde était gagnant, le gouvernement du district comme les agriculteurs de la périphérie de la ville. Les autorités ont ainsi pu augmenter la taille de la population urbaine tout en réduisant le risque de résistance des paysans, pour peu que le prix proposé pour l'achat de leurs terres leur parût acceptable. Le permis de résidence urbain est alléchant car il rend possible l'accès à de meilleurs services de santé et une meilleure éducation, ainsi qu'au droit à une meilleure protection sociale, en ce qui concerne les retraites par exemple.

Une autre décision qui a permis de gonfler la population urbaine a été l'implantation de toutes les écoles secondaires du district dans le chef-lieu. Alors qu'était invoquée officiellement la réduction des coûts et l'amélioration de la qualité de l'enseignement en concentrant les moyens éducatifs dans un même lieu, les fonctionnaires reconnaissaient en privé que la principale raison était d'accroître la population urbaine. En déménageant les écoles, non seulement le personnel et leurs familles s'installèrent à Zhongdian, mais aussi les prestataires de services correspondants.

Ces mesures et quelques autres ont permis d'augmenter la population enregistrée comme urbaine pour atteindre 25 % en 2011, et ainsi de satisfaire à l'un des critères clés pour l'obtention du statut de ville. Zhongdian a présenté une demande officielle auprès du gouvernement de la province du Yunnan pour être reconnue comme ville⁽¹⁷⁾.

Les conséquences d'une urbanisation accélérée

Les changements considérables en cours à Zhongdian ont eu deux conséquences sociales négatives. Tout d'abord, les conflits se sont multipliés en réponse à l'expansion urbaine, ce qui est fréquent en Chine rurale. D'autre part, la stratification du marché local du travail, qui favorise les immigrants han aux dépens des minorités ethniques autochtones, est un problème croissant dans de nombreuses régions de l'ouest de la Chine, où la réalité ethnique est complexe⁽¹⁸⁾.

Expropriations et conflits

L'expropriation des terres est devenue en Chine une question des plus sensibles. Chaque année, en moyenne quatre millions de personnes sont expropriées par les gouvernements locaux⁽¹⁹⁾. Et chaque année, des centaines de manifestations sont provoquées par des paysans insatisfaits des compensations qui leur sont accordées contre les saisies de terres. On estime que 65 % des conflits ruraux dont il est fait état sont causés par des contentieux autour des réquisitions foncières⁽²⁰⁾, dont seulement une petite partie attire l'attention des médias nationaux et internationaux.

Comme on l'a souligné, à Zhongdian comme partout en Chine, le gouvernement a d'abord acquis des terres auprès de paysans avant de les céder à des promoteurs immobiliers. Bien évidemment, les paysans mécontents des compensations qui leur ont été versées ont rendu le gouvernement local responsable de leur malheur. Au cours de la dernière décennie, nous avons assisté à de nombreuses manifestations de paysans, pour la plupart non-violentes, mais dont certaines se sont traduites par des blocages de routes et des pneus brûlés. Les paysans ont aussi demandé rétroactivement des

17. Pour une autre étude du rôle actif du gouvernement local dans l'expansion urbaine, voir Hsing You-Tien, *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

18. Pour une autre étude de cas sur les conséquences sociales de l'urbanisation d'une ville tibétaine, voir Jiang Bin, *Sichuan Zangqu chenzhenhua jin Cheng yu shehuiwenhua bianqian – yi Degexian Gengqing wei ge'an* (Recherches sur l'urbanisation et les changements socio-culturels dans les zones tibétaines du Sichuan – le cas de Gengqing dans le district de Dege), *Boshi Lunwen* (thèse de doctorat), Sichuan Daxue, 2003.

19. Voir Institut du développement rural de Landesa, *Landesa 6th 17-Province China Survey*, op. cit.

20. Voir Hsing You-Tien, *The Great Urban Transformation*, op. cit. et Yu Jianrong, « Tudi wenti yi chengwei nongmin weiquan kangzheng de jiaodian » (La terre est devenue le point central des protestations des paysans), *Guangming Guan*, 9 novembre 2006, www.snzg.cn/article/show.php/itemid-1429/page-1.html (consulté le 25 août 2012).

compensations supplémentaires pour des terres dont ils ont été expropriés dans les années 1980 et qui devaient à l'origine être affectées à des usages administratifs mais qui ont finalement été louées pour des projets d'exploitation commerciale, et ce pour un prix plusieurs centaines de fois supérieur au montant de l'indemnité qui leur avait été accordée.

La nature des conflits fonciers à Zhongdian varie d'un village à l'autre. En 2010, un village situé tout près du siège du district avait donné son accord pour la cession d'un lopin collectif très bien situé à une entreprise de promotion immobilière, pour 18 000 yuans (3000 dollars américains) le *mu*. Cette entreprise était en réalité contrôlée par un fonctionnaire local, et les villageois ignoraient qu'elle avait acquis cette parcelle pour la revendre à la Police armée populaire (PAP) qui cherchait alors un site pour construire une base d'entraînement. La transaction avait été négociée grâce à un réseau informel qui comprenait des officiers de la PAP, des fonctionnaires locaux, le promoteur immobilier et le chef du village. Quand, l'année suivante, les villageois apprirent que les droits d'utilisation de la parcelle avaient été revendus au prix de 80 000 yuans (18 500 dollars américains) par *mu*, un rival du chef du village profita de l'occasion pour accuser ce dernier et le promoteur d'avoir trompé les villageois. Il prit la tête d'une délégation de paysans qu'il conduisit au siège du gouvernement du district afin de protester contre l'insuffisance de la compensation perçue. Au siège du gouvernement, les villageois reçurent un bon accueil, non tant parce que leurs griefs paraissaient légitimes aux fonctionnaires locaux que parce que la vente avait été négociée par des rivaux politiques du chef du district. Cependant, contrairement à ce qui est courant en Chine, les paysans n'avaient pas été expropriés de force de leur terre. Satisfaits du prix, ils avaient donné leur autorisation à la vente et n'avaient émis aucune protestation avant d'apprendre l'année suivante combien leur terre aurait pu valoir. D'après une conversation privée avec un fonctionnaire avisé qui a été témoin de l'histoire, si la transaction avait été menée par les alliés du chef du district, les villageois auraient été renvoyés chez eux. Néanmoins, ces derniers, encouragés par l'accueil favorable qui leur avait été fait, embauchèrent un avocat qui mit le doigt sur un vice de forme dans la transaction et leur conseilla de lancer une action en justice en s'appuyant sur ce motif. Le chef du district envoya une lettre à l'entreprise où il expliquait qu'elle serait tenue pour responsable si les paysans provoquaient des troubles (*naoshi*). Sous la pression, l'entreprise négocia une compensation supplémentaire de 2 millions de yuans (350 000 dollars) au village, soit une part importante des bénéfices engrangés⁽²¹⁾.

À Zhongdian, les conflits fonciers n'ont pas été aussi intenses que dans d'autres parties du pays, principalement à cause de la faible densité de la population. Contrairement à d'autres endroits en Chine où les expropriations ont été menées par la force, un certain nombre de villages de Zhongdian se sont séparés d'une partie des parcelles collectives tout en gardant les terres les plus fertiles et en conservant leur mode de vie rural. Et alors que les expropriations forcées étaient souvent la source du conflit, l'affirmation par le gouvernement du district de son droit de préemption se faisait plus rare. Désormais, la reconversion des terres agricoles vers un usage commercial fait en général l'objet d'une négociation entre le promoteur et les paysans. Quand un accord est trouvé, le promoteur fait une demande auprès du Bureau de la terre et des ressources pour obtenir les documents à remplir. Beaucoup de paysans des périphéries urbaines ont tiré des bénéfices importants de la cession de leurs terres, notamment celles qui n'étaient pas très fertiles. Ceux qui ont gardé leurs terres pendant la décennie du boom immobilier ont réalisé des profits bien supérieurs à ceux qui les avaient vendues plus tôt.

Urbanisation et stratification du marché de l'emploi

Dans le cas de Zhongdian, l'impact de l'urbanisation liée au tourisme sur l'emploi et les perspectives économiques de la population est un problème beaucoup plus préoccupant. Jusque dans les années 1990, la plupart des créneaux d'emploi qu'on pouvait trouver à Shangri-la concernaient les activités rurales comme l'élevage, la sylviculture ou la récolte de produits forestiers autres que le bois. Zhongdian devenant un carrefour pour le tourisme régional, son économie s'est reconvertie vers la construction et les services.

Cependant, même avec des milliers de nouveaux emplois créés, une grande partie de la population, à majorité rurale, éprouvait des difficultés à profiter des circonstances économiques, car elle ne possédait pas les compétences requises pour les nouveaux emplois. En 2002, au début de notre étude de terrain à Zhongdian (aux prémices de l'essor du tourisme), il sautait aux yeux que les nouveaux emplois étaient occupés par des personnes venues de l'extérieur. Une enquête menée auprès des quatre plus grands hôtels confirmait que c'était le cas pour 85 % des nouveaux emplois, même pour les moins qualifiés, comme l'entretien ménager⁽²²⁾. Les directeurs des hôtels payaient plus cher pour attirer des travailleurs de la capitale provinciale ou d'autres régions, qui pour la plupart étaient des Han et non des Tibétains ou des membres d'autres groupes ethniques qui contribuaient pourtant à l'attractivité de la région. D'un point de vue commercial, cela se justifiait parfaitement. Le savoir-faire professionnel n'était pas disponible sur place, même s'il s'agissait de nettoyer des chambres. Comme le disait un entrepreneur tibétain : « J'aimerais bien embaucher des locaux mais si je le fais, il me sera impossible de faire marcher mon commerce. Ils ne savent pas comment faire ce genre de travail »⁽²³⁾. Le besoin de qualifications s'est traduit par une augmentation rapide du nombre de Chinois han non-locaux, venus pour occuper ces postes.

Avec l'urbanisation effrénée de la dernière décennie, la composition ethnique de la population active est de moins en moins en adéquation avec la composition ethnique de la population locale. Même si le tourisme est créateur d'emplois pour les minorités ethniques locales, la majorité des postes bien rémunérés est prise par des migrants venus d'autres régions du pays. Des entretiens avec les employeurs et les fonctionnaires du Bureau de l'industrie et du commerce de la préfecture et du district montrent qu'il y a une plus forte proportion de Chinois han parmi les cadres supérieurs et intermédiaires et les professions spécialisées⁽²⁴⁾. L'explication courante est que les Han ont un niveau d'éducation supérieur et plus d'expérience. Beaucoup de travailleurs recrutés en dehors de la région sont des Chinois han originaires d'autres parties de la province et du pays, et des Naxi de la ville de Lijiang, située au sud de Zhongdian, qui avait elle-même développé une industrie touristique importante plus d'une décennie avant Zhongdian. Hier comme aujourd'hui, la population locale de Lijiang est mieux éduquée que celle de Zhongdian.

Les employeurs, les fonctionnaires et le personnel éducatif reconnaissent en général que si les minorités ethniques locales sont sous-représentées dans les postes de direction et les professions techniques, mieux rémunérés,

21. D'après un cadre supérieur de la société de promotion immobilière impliquée dans la transaction, il n'y aurait pas eu de conflit si le rival politique du chef de village n'était pas intervenu pour promouvoir aux villageois qu'ils pouvaient gagner plus d'argent. Entretien, 13 juillet 2012.

22. Voir Ben Hillman, « Paradise under Construction: Minorities, Myths and Modernity in Northwest Yunnan », *Asian Ethnicity*, vol. 4, n° 2, 2003, p. 177-190.

23. Entretien, 15 décembre 2011.

24. Plusieurs entretiens avec les employeurs locaux et les fonctionnaires représentant les intérêts des employeurs ont été menés en 2011 et 2012.

cela relève d'un problème de compétences et d'éducation. Alors que les patrons de très petites entreprises préfèrent généralement embaucher des personnes de leur village ou de leur commune, c'est-à-dire le plus souvent du même groupe ethnique, dans les plus grandes entreprises où la gestion du personnel est plus institutionnalisée, les employeurs privilégient les travailleurs les plus qualifiés qu'ils peuvent trouver. En une décennie de recherche à Zhongdian, nous n'avons jamais constaté de discrimination généralisée sur une base ethnique, et nous n'avons jamais entendu parler de cas où une personne mieux qualifiée pour un travail aurait été refusée à cause de son origine ethnique. En revanche, les employeurs déplorent souvent le manque de savoir-faire professionnel des jeunes des minorités ethniques locales et indiquent qu'ils sont désireux d'embaucher toute personne qualifiée pour le travail. Ce diagnostic est confirmé par l'expérience d'une organisation non-gouvernementale (ONG) locale qui forme les jeunes des minorités ethniques au chômage à des emplois dans le tourisme. En leur enseignant les savoir-faire professionnels requis, cette ONG est parvenue à trouver un emploi à 95 % de ses élèves⁽²⁵⁾.

Le rythme de l'urbanisation a été si rapide à Zhongdian ces dix dernières années que le système éducatif n'a pas pu suivre. Jusque dans les années 1990, sa mission se limitait à alphabétiser et à enseigner les bases du calcul à une population à majorité rurale. Bien souvent, les élèves n'allaient pas jusqu'au bout de l'école primaire et même à présent la scolarité obligatoire n'est pas strictement respectée. Même si les autorités locales font régulièrement état de taux de scolarisation supérieurs à 90 %, ces chiffres induisent en erreur car ils s'appuient sur l'inscription au début de l'année scolaire et non sur la présence effective. Les gouvernements des cantons ruraux sont souvent complices de la délivrance de faux diplômes car cela leur permet de gonfler leurs statistiques⁽²⁶⁾. Beaucoup de collégiens diplômés ou ayant abandonné leurs études se contentent de retourner dans leur village pour gagner à peine de quoi vivre sur les terres que leur famille cultive depuis des générations, bien que l'attrait croissant de l'économie consumériste et le coût croissant des services comme les soins de santé renforcent l'attractivité des métiers urbains. Il y a une nette différence de niveau de vie entre les familles dont un des membres est salarié à la ville et les autres. Cette différence s'exprime dans la nourriture consommée, les vêtements, le confort moderne auquel a accès cette famille ainsi que le temps libre dont elle dispose. En Chine, les résidents urbains gagnent en moyenne 3,3 fois plus que les ruraux⁽²⁷⁾. Dans les provinces de l'ouest et du sud-ouest, de nombreuses études indiquent que ce ratio est encore plus élevé et augmente plus rapidement que dans les provinces du centre et de la côte⁽²⁸⁾.

L'important fossé existant entre les besoins d'une économie urbaine en croissance rapide et les qualifications de la main-d'œuvre rurale fait peser une menace sérieuse sur l'égalité du développement. Alors que les politiques éducatives du gouvernement central mettent ces dernières années de plus en plus l'accent sur la formation professionnelle, leur mise en application au niveau local ne va pas sans poser quelques problèmes⁽²⁹⁾. Le premier problème est un manque général de compréhension, de la part du gouvernement local, des principes et des méthodes de la formation professionnelle. À Zhongdian, elle relève en théorie de la responsabilité des écoles et des services du gouvernement local. Pourtant, pour avoir mené pendant dix ans des entretiens avec des fonctionnaires et des professeurs, nous n'avons jamais rencontré qui que ce soit qui semblait comprendre que la formation professionnelle était un domaine particulier de l'enseignement. Au lieu de cela, elle continue à être traitée comme un enseignement général de deuxième ordre dispensé en dehors des lycées ordinaires, mais avec beau-

coup moins de rigueur⁽³⁰⁾. Comme dans d'autres régions rurales de la Chine de l'ouest, l'école professionnelle de Zhongdian présente un programme équivalent aux trois années du lycée. Les professeurs occupent alternativement des postes dans les lycées généraux et l'école professionnelle, ce qui indique une incapacité à distinguer entre les savoir-faire pédagogiques spécifiques requis. Les professeurs de la formation professionnelle n'ont le plus souvent aucune expérience pratique de ce qu'ils enseignent. Ainsi, les professeurs de la filière gestion touristique n'ont jamais travaillé dans ce secteur. Ils enseignent à partir de manuels obsolètes qui n'ont rien à voir avec ce qui sera demandé aux élèves une fois qu'ils commenceront à travailler. L'enseignement se limite à la salle de classe. L'école professionnelle de Zhongdian propose des classes en réparation automobile, mais jamais les élèves ne regardent ce qu'il y a sous le capot d'une voiture pendant toute leur formation. C'est également un système d'une extrême rigidité. Il n'existe aucune approche alternative comme les formations accélérées, les formations sur le lieu de travail ou les formations à la carte, car ces formules sont toujours considérées comme des formes d'éducation moins valables.

La faiblesse de l'éducation professionnelle n'est pas seulement un problème d'application locale des mesures gouvernementales. Elle relève aussi de politiques contradictoires au niveau central. Les résultats des fonctionnaires locaux sont évalués en fonction d'un nombre restreint de critères, dont le principal est le rythme du développement économique. Dans leur quête incessante d'une croissance plus importante du PIB régional, les fonctionnaires locaux ont tendance à affecter les crédits pour l'éducation à la construction d'écoles. Cette tendance est d'autant plus renforcée que les projets de construction sont l'occasion de bénéficier de pots-de-vin. En une décennie, nous avons vu des dizaines d'écoles être construites et reconstruites à Zhongdian, avec des infrastructures toujours plus impressionnantes d'une année à l'autre. D'ailleurs, le plan de relance de 2009 et 2010 décidé en réponse à la crise financière internationale a été suivi d'une débauche de projets de construction. Des écoles sont parfois bâties alors qu'il n'y a ni enseignants ni élèves pour les remplir.

Ces dernières années, l'enseignement professionnel a réalisé des progrès certains dans les principales villes de Chine. C'est d'ailleurs souvent le secteur privé qui répond à la demande. Des milliers d'établissements ont vu le jour, proposant des formations dans des domaines techniques très variés⁽³¹⁾. Mais généralement ces écoles sont guidées par l'intérêt financier et n'ont que peu d'avantages à s'installer dans des zones rurales comme Zhongdian où très peu de gens ont les moyens de payer la formation. Du fait du manque de centres de formation, les principaux employeurs de Zhongdian ont lancé des programmes de formation internes. Pour autant, les employeurs reconnaissent que ces formations concernent des qualifications intermédiaires et avancées. Il n'y a pas de programme pour les jeunes ruraux peu ou pas du tout qualifiés. Le propriétaire de quatre hôtels à Zhongdian

25. Voir Sally-Anne Henfry, « Vocational Education and Training in Western China: lessons learned for improving rural livelihoods », manuscrit non publié, Université de Melbourne, 2012.

26. Les taux de présence en classe se sont améliorés depuis que le gouvernement a recouru à des incitations pécuniaires pour que les familles encouragent les enfants à rester à l'école.

27. Voir par exemple, « China's urban, rural income gap widens despite economic recovery », Agence de presse Xinhua, 21 janvier 2010, http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-01/21/c_13145748.htm (consulté le 9 septembre 2012).

28. Dylan Sutherland et Yao Shujie, « Income Inequality in China over Thirty Years of Reforms », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 4, n° 1, mars 2011, p. 91-105.

29. Voir Sally-Anne Henfry, « Vocational Education and Training in Western China: lessons learned for improving rural livelihoods », *op. cit.*

30. Évidemment, dans un passé récent, l'enseignement professionnel connaissait une situation similaire dans de nombreux pays industrialisés, y compris en Australie et aux États-Unis.

s'exprimait ainsi en 2011 : « c'est tout simplement trop long de former des jeunes ruraux jusqu'au niveau requis dans notre travail. Il faudrait leur apprendre à se doucher tous les jours et leur montrer comment ils doivent s'habiller. Ils manquent trop de connaissances fondamentales. Il nous revient moins cher d'embaucher des personnes ayant déjà travaillé ailleurs, même si nous devons payer des salaires plus élevés pour les attirer ».

Remarques conclusives

L'urbanisation de la campagne à Zhongdian a commencé au milieu des années 1990, à la suite de la décision de faire du tourisme la clé de voûte de l'économie locale. En quelques années cependant, les incitations économiques, fiscales et administratives ont fait de l'urbanisation un but à part entière pour les autorités locales, et non plus une conséquence des changements économiques. Le gouvernement du district trouvait un grand intérêt à promouvoir le développement urbain grâce aux commissions lucratives tirées des transactions foncières et des taxes qu'il pouvait lever sur les secteurs urbains de la construction, du commerce ou du logement résidentiel. Les fonctionnaires de Zhongdian trouvaient une autre motivation dans la poursuite d'un PIB plus élevé, un critère crucial dans l'évaluation du travail des chefs de district. Une troisième incitation était le désir d'élever Zhongdian au rang de « ville », dans le but d'attirer des revenus supplémentaires dans les caisses du gouvernement et pour eux-mêmes de bénéficier d'un statut et d'un rang supérieurs.

Il y a des gagnants et des perdants de l'urbanisation de Zhongdian. Nombreux sont les fonctionnaires et les promoteurs à avoir engrangé de coquets bénéfices. Beaucoup d'habitants ont également profité de l'aubaine, en particulier ceux dont les propriétés situées à proximité du centre urbain leur ont permis de tirer avantage des prix élevés de la terre. Certains ont investi cet argent dans les affaires et même des familles rurales situées près de Zhongdian ont fait preuve d'esprit d'entreprise et ont ouvert des auberges et des restaurants. D'autres habitants ont collaboré avec le gouvernement local, ce qui leur a valu des opportunités d'emploi pour les membres de leur famille.

Même si des conflits ont entouré les expropriations des terres agricoles, notamment quand les paysans s'estimaient insuffisamment dédommagés, la probabilité de voir se déclencher un conflit sérieux était atténuée par la faible densité de la population rurale des villages autour de Zhongdian, ce qui a permis de céder les terrains sans que cela n'entraîne la destruction des revenus de la terre. Très souvent, les paysans péri-urbains ont eu leur lot d'avantages tirés de l'urbanisation sans pour autant renoncer à leur mode de vie, un phénomène déjà mentionné par Andrew Kipnis dans son article sur les bouleversements des modes de vie dans le district de Zouping, à l'autre bout du pays, lui aussi soumis à une rapide urbanisation⁽³²⁾. Les autres bénéficiaires de l'urbanisation sont les habitants de la ville qui ont ouvert de petites entreprises dans la restauration et l'hôtellerie.

Les grands perdants de l'urbanisation de Zhongdian sont les jeunes ruraux issus des minorités ethniques qui aspirent à la vie urbaine, mais qui ne disposent pas des atouts permettant de profiter de l'essor économique actuel. Beaucoup d'entre eux se retrouvent coincés entre une agriculture vivrière qui n'offre aucun avenir et les autres métiers pour lesquels ils n'ont ni les connaissances ni les qualifications nécessaires. L'afflux de migrants économiques dans la région présente de plus en plus le risque de voir les Tibétains et les autres minorités ethniques être marginalisés au sein de leur propre économie locale. Même si beaucoup trouvent du travail, il s'agit le plus sou-

vent d'emplois faiblement qualifiés et mal rémunérés, les postes les mieux payés étant occupés par des personnes venues de l'extérieur, pour la plupart des Chinois han.

Les politiques menées par le gouvernement central et les autorités locales sont responsables de la stratification du marché de l'emploi. Si les aménagements fiscaux et le système d'évaluation des cadres ont encouragé les fonctionnaires locaux à poursuivre l'urbanisation des zones rurales, rien n'a été fait pour les encourager à s'assurer que la nouvelle économie urbaine profitait à l'ensemble de la population, même si bon nombre d'entre eux sont eux-mêmes membres de groupes ethniques minoritaires⁽³³⁾. Le gouvernement du district de Shangri-la a fait des efforts pour encourager les entreprises locales, mais il n'a pas été capable de faire face au manque de personnel qualifié. Par conséquent, on a assisté à une immigration massive des Chinois han et à une marginalisation des groupes ethniques locaux. Même si nous n'avons étudié que le seul district de Shangri-la, nous avons des raisons de penser que l'urbanisation d'autres zones rurales de l'ouest de la Chine a eu des conséquences négatives similaires, à l'origine des l'augmentation des conflits violents à travers la région⁽³⁴⁾.

Le principal défi à relever est celui de la réforme des politiques éducatives. Le système éducatif a déçu les jeunes des minorités ethniques car il ne leur apporte pas les compétences dont ils ont besoin pour trouver un travail au moment où la ville gagne du terrain sur les communautés rurales qui se réduisent. Les autorités locales manquent de vision et de moyens pour proposer de véritables formations professionnelles. Même quand les fonctionnaires locaux reconnaissent l'importance de ce défi, ils sont trop peu incités à investir dans les nouvelles méthodes éducatives. Les investissements sont plutôt dirigés vers la construction d'écoles car faire gonfler le PIB est un moyen plus sûr pour faire avancer une carrière. Tant que les autorités centrales n'interviendront pas pour garantir qu'un plus grand pourcentage du budget de l'éducation est investi dans la formation professionnelle et continue, l'urbanisation continuera à se traduire par la marginalisation économique des minorités ethniques.

■ Traduit par Antoine Roset.

■ Ben Hillman enseigne la politique comparée à la Crawford School of Public Policy de l'Université nationale australienne.
Crawford School of Public Policy, J.G. Crawford Building,
No. 132 Lennox Crossing, The Australian National University,
Canberra ACT 0200 (ben.hillman@anu.edu.au).

31. Ben Hillman, « Rethinking China's Tibet Policy », *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*, 2008, <http://japanfocus.org/-Ben-Hillman/2773> (consulté le 15 juillet 2013).

32. Voir dans ce numéro l'article d'Andrew Kipnis sur la même question, « L'urbanisation intermédiaire : Les traces de ruralité dans un chef-lieu de district en voie d'urbanisation et d'industrialisation rapides ».

33. Le gouvernement local emploie un grand nombre d'employés non-han. Même si le dirigeant le plus important – le secrétaire du Parti – est généralement han, le chef du district et les chefs des différents des services du gouvernement de Zhongdian ne le sont pas. Et même si les chercheurs internationaux estiment généralement que le système d'autonomie régionale de Chine n'offre pas d'autonomie significative aux groupes ethniques minoritaires, ces derniers sont généralement bien représentés dans les gouvernements des régions désignées officiellement comme « régions autonomes » (*minzu zizhi*).

34. Voir Andrew Fischer, *State Growth and Social Exclusion in Tibet: Challenges of Recent Economic Growth*, Oslo, NIAS Press, 2005, et Matthew D. Moneyhon, « China's Great Western Development Project in Xinjiang: Economic Palliative, or Political Trojan Horse? », *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 31, n° 3, 2003, p. 491-520.