

Azadeh AKRAMI
Franck BALTZER
Carole GURDON
Elsa LETELLIER
Antoine MOUGENOT
Judith QUENTIN
Etienne BEURIER

Promotion 2005-2006

*Sous la direction
scientifique de
Michel MICHEAU*

Mémoire réalisé dans le
cadre du master de
Sciences-Po
Mention Urbanisme



Gouvernance urbaine en Chine

Version finale
juin 2009

Sciences Po PARIS - Cycle Supérieur de spécialisation
en Aménagement et Urbanisme



Sommaire

SOMMAIRE	2
PREFACE, REMERCIEMENTS ET DEMARCHE	4
INTRODUCTION	6
<i>Repères</i>	6
<i>Questionnement</i>	8

Au sujet du patrimoine 9

1. Structuration du pouvoir et société..... 15

POUVOIR POLITIQUE ET ECHELLES DE GOUVERNANCE, LA MONTEE DU LOCALISME	16
<i>L'organisation du pouvoir politique en Chine</i>	16
<i>Les échelles de gouvernance</i>	18
<i>La question des compétences</i>	21
ESPACES ET SOCIETE(S)	24
<i>Repères sur le statut des espaces dans les villes chinoises</i>	24
<i>De nouveaux modes de gestion de la population au niveau local</i>	26
<i>D'une prédominance du collectif à la création d'espaces publics et privés</i>	30
<i>Une société plus segmentée, plus mobile et moins contrôlable</i>	32
MOUVEMENTS DE POPULATION ET STABILITE SOCIALE	34
<i>L'aspiration au renouveau</i>	34
<i>Comment gérer l'écart grandissant entre villes et campagnes</i>	35
<i>Ampleur et violences des déplacements de population au sein des villes</i>	38
<i>Vers une plus grande reconnaissance des droits individuels</i>	42

2. Développement de la ville et régulations..... 45

EMERGENCE D'UN MARCHÉ FONCIER	46
<i>La formation d'un marché dual</i>	47
<i>Le fonctionnement et les dysfonctionnements du marché</i>	50
L'ENTREE DANS L'ECONOMIE DE MARCHÉ : LA PRIVATISATION ET LE DROIT DES SOLS	54
<i>La privatisation et valorisation financière des terrains publics</i>	55
<i>L'encadrement de la production de la ville</i>	58
<i>Privatisation et droit des sols : quelles régulations ?</i>	59
NOUVEAUX METIERS ET ACTEURS	61
<i>Le contexte de production chinois</i>	61
<i>Les pratiques de la maîtrise d'ouvrage</i>	62

<i>Les pratiques de la maîtrise d'œuvre.....</i>	<i>66</i>
LES POLITIQUES DE LOGEMENTS EN CHINE	70
<i>L'évolution des politiques depuis 1949.....</i>	<i>70</i>
<i>Quel bilan de l'évolution du secteur du logement ?.....</i>	<i>73</i>
REGULATION ET ENCADREMENT DU MARCHE DU LOGEMENT	77
<i>Les dysfonctionnements du marché du logement</i>	<i>77</i>
<i>Les risques</i>	<i>79</i>
<i>L'encadrement et la régulation du marché par les pouvoirs publics.....</i>	<i>79</i>
<i>Les limites de l'encadrement : l'impossible logement social.....</i>	<i>80</i>
LA PLANIFICATION ET LA PRATIQUE DU PROJET URBAIN	83
<i>La planification : un savoir-faire hérité de l'ère communiste.....</i>	<i>83</i>
<i>L'exemple de Shanghai : le Plan d'Urbanisme 2000-2020.....</i>	<i>85</i>
<i>La construction des villes chinoises : entre volonté politique et développement économique.....</i>	<i>88</i>
<i>L'émergence de nouveaux enjeux.....</i>	<i>90</i>
<i>Vers une reprise du pouvoir central.....</i>	<i>91</i>
CONCLUSION	93
<i>Le renouvellement urbain et le pouvoir autoritaire.....</i>	<i>93</i>
<i>Le lieux des possibles et des richesses</i>	<i>94</i>
<i>Les régulations : failles involontaires et imprécisions volontaires.....</i>	<i>94</i>
<i>La croissance : perspectives d'avenir et montée des revendications.....</i>	<i>95</i>
ANNEXES : BIBLIOGRAPHIE & GLOSSAIRE.....	96

Préface



Au départ, sept personnes, une association, « Les Pierres Sonores » et un projet, celui de voir et comprendre deux des plus grandes métropoles actuelles, Pékin et Shanghai. Sans prétendre à analyser l'ensemble des phénomènes qui constituent la transformation urbaine en Chine, nous avons voulu, par une approche à la fois sensible et analytique, décrypter certains des mécanismes de gouvernance et de constitution de la ville.

Nous avons basé notre travail sur des rencontres avec des professionnels chinois et européens, travaillant en Chine ou en France, théoriciens et praticiens de la ville, des modes de gouvernance, du projet urbain, de l'immobilier, etc. C'est à partir des informations que nous ont délivrées ces spécialistes et d'un travail de recherche bibliographique que nous avons essayé de rassembler, recouper, parfois même confronter ces points de vue, nécessairement subjectifs mais précieux car précis et actuels. Ce voyage d'étude s'est déroulé en deux sessions. Le premier groupe s'est rendu à Shanghai puis à Pékin pour quelques semaines en mars 2007 ; le deuxième a réitéré l'expérience en août 2007, avec l'objectif d'approfondir les thématiques abordées lors du premier voyage. Les entretiens réalisés tout au long de l'étude, nous ont offert une série de regards croisés portés sur l'urbanisation des mégapoles chinoises. Dans un contexte où tout en Chine est mouvement, où les repères sont flexibles, il nous a semblé important d'aborder de manière transversale et en multipliant les angles d'approche, des mutations toutes à la fois urbaines, économiques et sociétales.

Destinations : Pékin et Shanghai.

Remerciements

Nous souhaitons avant tout remercier l'ensemble des personnes que nous avons rencontrées et qui nous ont permis de concrétiser ce projet et tout particulièrement : En premier lieu, Etienne Beurier, septième membre du groupe, pour l'intelligence de sa contribution à ce travail de groupe, Michel Micheau, pour ses enseignements et ses conseils, Martin Vielajus, sans qui nous ne serions pas partis, Zou Huan, pour l'originalité de son regard, sa grande gentillesse, ses explications fournies et toutes les portes qu'il nous a ouvertes, Valerie Laurans, pour la richesse de ses éclairages et le partage de son expérience, Vincent Renard, pour les orientations et les conseils qu'il a eu la gentillesse de nous donner, Richard et Stéphanie Balme, pour leur disponibilité et leurs témoignages, Pierre Clément, pour le partage de son expérience et de sa culture du projet, Wang Kun, pour son accueil et sa générosité dans les échanges, David Benazeraf, pour les connaissances précieuses qu'il nous a apportées, Marilie Ménager, pour ses encouragements chaleureux et « soutenus » Giuseppe Balducci, Christiane Blancot, Françoise Ged, Zhao Jian, Li Hui Jun, Zhang Kaï, Eric Le Khan, Tian Li, Liu Lian, Zhang Liang, Marjorie Nétange, Marie-Caroline Piot, Marie-Perrine Plaçais, Antoine Richard, Xuefei Ren, Anne-Valérie Ruinet, Zhang Su, Christian Taillard, Qi Xin, Wang Yi, Yu Yifan Qi Yutu et Yue Zhang, qui, nous l'espérons, reconnaîtront le fruit de leur contribution dans le rapport qui suit...

Cette étude émane d'une commande de : **L'Institut de Recherche sur la Gouvernance (IRG) intégré à la Fondation Charles Leopold Meyer pour le Progrès de l'Homme (FPH)**. Initialement programmée sur le thème de la gouvernance en Chine à travers les opérations de réhabilitation patrimoniale, et sur la base de deux études de cas, cette étude devait déboucher sur la rédaction d'une série d'articles et de compte-rendu d'entretiens. Nos travaux nous ont menés à redéfinir le sujet pour plusieurs raisons :

- tout d'abord, parce que l'identification de deux opérations-types et de l'ensemble de leurs chaînes de production respective, à travers la rencontre des différents acteurs et la consultation des documents, relève du parcours du combattant tant la négociation est partie prenante dans la constitution d'un montage à tous les niveaux.

- également, parce que les différentes rencontres que nous avons pu faire nous ont invariablement menées à la conclusion qu'une analyse d'opération, aussi détaillée soit-elle, ne permet pas d'appréhender un système tant, chaque montage est spécifique. Cela nous a, entre autres, convaincus de revoir l'échelle d'analyse de l'étude.

- enfin, parce que le concept d'opération de patrimonialisation est émergent en Chine et repose sur des logiques économiques ponctuelles de mise en valeur et couvre donc un champ très spécifique et restreint de projets.

Au final, nous nous sommes donc attachés à constituer un ensemble de pré-requis comprenant notamment l'approche patrimoniale qui nous a permis dans un second temps, d'axer notre analyse sur le thème de la gouvernance appliquée au domaine de la construction et de la pratique du projet urbain.

Un essor urbain sans précédent dans l'Histoire

Avec le retour spectaculaire de la Chine sur le marché libre, à la fin des années 1970, les villes qui virent leur développement fortement entravé durant les années Mao, sont rapidement redevenues les territoires privilégiés du miracle économique chinois. Car si le système politique reste aujourd'hui très largement bureaucratique, l'économie, orientée vers le marché mondial, a permis d'opérer une véritable mutation urbaine en Chine : les grandes places urbaines se recentrent sur les activités fortement qualifiées. Il en a résulté, dans un contexte de prospérité croissante, une véritable explosion urbaine, caractérisée autant par son ampleur que par sa fulgurance, inédites dans l'histoire de l'urbanisation. Même le développement de certaines villes américaines de la fin du 19^{ème} siècle (Chicago) n'atteint pas une telle fulgurance ou une telle ampleur qui ne semblent plus devoir s'arrêter. Selon le China Statistical Yearbook, la proportion d'urbains dans la population chinoise était de 11% en 1949 et de 29% en 1995. En 2006, elle est de 45%. Le pays compte 20 millions de nouveaux urbains chaque année. En 2010 la moitié de la population chinoise vivra dans une ville, et cette proportion devrait continuer de croître : en 2020, elle atteindra 60%. En d'autres termes, le pays va devoir loger entre 350 et 450 millions d'urbains supplémentaires en moins de 15 ans ! Du jamais vu dans l'histoire de l'humanité. Le taux d'urbains devrait atteindre 70 % en 2050 ! Cet essor est d'autant plus spectaculaire qu'à l'époque de Mao, de 1948 à 1979, la croissance urbaine était volontairement entravée pour des raisons idéologiques. Ainsi, de 1976 à 1992, le nombre de municipalités a été multiplié par 2,75¹ ! Aujourd'hui, 660 villes chinoises rassemblent aujourd'hui quatre méga-cités (Pékin, Shanghai, Tianjin, Chongqing), 283 villes de niveau préfectoral et 374 villes de niveau cantonal. Mais, c'est compter sans les milliers de petites villes comptabilisées comme des bourgs. La révolution urbaine est bel et bien enclenchée !

Shanghai et Pékin : au coeur de la Révolution urbaine

En première ligne de cet essor, les deux grandes méga-cités de Shanghai et Pékin, élevées au statut de Provinces-Municipalités, concentrent et profitent au maximum de ces dynamiques récentes. Des villes nouvelles apparaissent aux périphéries de couronnes toujours plus étendues, des infrastructures de transport colossales voient régulièrement le jour : depuis 1995, la Municipalité de Pékin a entrepris de construire 4 nouveaux périphériques. Et cela ne suffit toujours pas à répondre aux besoins croissants en matière de déplacement, d'espace ou de confort moderne, d'une population toujours plus nombreuse.

¹ Jean-Pierre Cabestan et Jean-Louis Rocca, Les conséquences administratives et politiques de la réhabilitation des villes chinoises, in « Les villes chinoises au XX^e siècle », sous la direction de Christian Henriot, 1995

Il n'est pas inadéquat de comparer ce qui se passe dans les deux mégalo-poles chinoises à ce qui a pu se passer à la fin du XIX^e siècle dans les grandes capitales occidentales. Mais il faut y adjoindre ce qui s'est passé au sortir de la Deuxième Guerre Mondiale. Il y a en fait une contraction de la mutation urbaine : en Chine, il se passe en quelques années ce qui a duré plusieurs décennies en Occident. Il y a comme l'alliage de la démonstration de puissance d'un XIX^e siècle technique triomphant en Europe, et de l'impérieuse nécessité de moderniser les quartiers inadaptés aux mutations socio-économiques, de densifier l'habitat, et d'encadrer la croissance urbaine. Shanghai et Pékin sont des villes qui se montrent au monde comme des vitrines de la Chine moderne, où signent des grands noms de l'architecture. Les deux s'apprêtent d'ailleurs à accueillir deux événements planétaires : les Jeux Olympiques pour la Capitale, à l'été 2008, l'Exposition Universelle de 2010 pour Shanghai. Ainsi, la maquette de Shanghai que l'on trouve au Musée de l'Urbanisme est-elle plus à l'image des ambitions affichées par la Municipalité que de sa réalité physique. On y voit en effet non pas ce qu'est la ville mais ce qu'elle voudrait être, ce qu'elle montre, ce qu'elle sera peut-être. Shanghai est parmi les villes les plus emblématiques de la Chine actuelle. Car Shanghai est historiquement une des grandes villes commerçantes de la façade maritime de la Chine : de par son histoire, mais aussi sa culture, c'est la ville des affaires, ouverte sur l'Occident. L'enjeu est aujourd'hui d'y réaliser une ville mondialisée, soumise aux mêmes forces de marché que dans les grandes mégalo-poles mondiales. Il s'agit, d'entrer en concurrence avec les autres grandes places commerçantes du monde. Le contexte de l'Exposition Universelle de 2010 est l'occasion de mettre en valeur cette compétitivité urbaine face aux autres puissances mondiales. En outre, face à la fragilité de la bourse chinoise, l'immobilier est une valeur forte pour les investissements en capitaux, fussent-ils étrangers ou désormais nationaux, notamment via Hong-Kong. Investissements, qui aujourd'hui, profitent au maximum à Shanghai et Pékin. Pékin est la ville politique, Capitale de l'Empire depuis le XVI^e siècle. Au coeur d'un pays continent et d'une civilisation historiquement construite autour de l'Empereur et de sa Cité Interdite, puis du parti central, elle pose aujourd'hui une toute autre question à la modernité. Comment faire une ville moderne qui soit chinoise ? En effet, au coeur de la révolution urbaine, Pékin est en effet une ville qui s'étend à n'en plus finir. Les formes traditionnelles d'habitat, les *lilong*, ne semblent plus adaptées aux évolutions actuelles, tant pour le confort (entassement des familles, hygiènes, réseaux) que pour les typologies qu'ils proposent. Chez les architectes pékinois de nombreuses réflexions sont donc en cours pour densifier le tissu. Dans le contexte actuel, certains architectes imaginent la création de quartiers de 200 m de haut. Ce sont des réponses hors normes au processus d'urbanisation chinois, dont la vitesse et l'échelle sont sans communes mesures avec ce que peuvent connaître d'autres métropoles mondiales. Mais comment affirmer en même temps un modèle de ville chinois ? La question du patrimoine s'y pose donc avec une acuité particulière : la capitale est en tant que telle la vitrine et la ville identitaire de tout un peuple. Enfin, des enjeux écologiques importants apparaissent d'une manière particulièrement soudaine.

Ainsi l'ouverture et l'essor économiques chinois ont créé un appel d'air sans précédent pour l'urbanisation. Afin de défendre le rang auquel elle prétend dans le monde et d'accueillir les populations qui se pressent en masse vers les villes, la Chine doit développer au plus vite ses infrastructures urbaines, surtout ses plus grandes métropoles, qui créent un appel d'air en direction de l'exode rural. Cette mutation se fait à un rythme soutenu et dans des rapports renouvelés entre les acteurs : les règles du jeu comme les mentalités changent. Le système socialiste cède le pas au marché et les liens entre les acteurs urbains comme leurs rapports aux institutions s'en trouvent inévitablement transformés.

- Quels sont ces nouveaux rapports entre les différents acteurs des villes ? Quelles interactions existent entre pouvoir politique central, pouvoir politique local, promoteurs et individus ? Quelles sont les transformations de la société urbaine à l'oeuvre ? Comment les habitants se positionnent-ils face aux puissants promoteurs immobiliers ?
- A quel type de villes ces transformations aboutissent-elle ? Quelles formes urbaines, pour quelles sociétés urbaines ? Quel rapport à l'espace et à l'habitat ?
- Les objectifs d'urbanisation sont-ils en définitive atteints ? Quelles sont les difficultés rencontrées aujourd'hui ? Quels sont les défis de demain ?

Pré requis

Une première partie s'attache, en introduction à poser quelques éléments de repères sur la question du patrimoine en Chine et sur le rapport des chinois au patrimoine bâti.

Partie I

Pour répondre à ces questions, il convient de s'intéresser à la structuration du pouvoir, notamment à l'échelle locale, d'observer la nouvelle société urbaine émergente, de comprendre la façon dont elle s'organise face au pouvoir et d'étudier sa transformation face aux dynamiques à l'oeuvre. Ce sera l'objet d'une première partie.

Partie II

Les dynamiques à l'oeuvre résultent du jeu de mécanismes économiques et urbains, ces derniers faisant eux-mêmes l'objet de régulations. Il convient dans un second temps d'analyser la libéralisation partielle du système foncier et immobilier, les outils de régulations mis en place, et la place laissée au projet urbain dans un tel contexte.



***Au sujet du
patrimoine***

La notion de patrimoine est devenue depuis l'après-guerre un phénomène mondial majeur, soutenu par l'UNESCO. Mais c'est aussi une réalité très ancienne qui permet à une communauté de se souder et témoigne d'un rapport bien particulier à la mémoire et au bâti. La notion de patrimoine est en fait très variable entre l'Occident et la Chine. Pourtant le phénomène comporte des enjeux économiques et politiques de premier plan, valables pour tous aujourd'hui. Comment les métropoles chinoises s'en saisissent-elles aujourd'hui ?

Un enjeu économique et politique majeur

Avec l'explosion du tourisme de masse, le patrimoine est devenu une véritable industrie dans les sociétés modernes. La frontière entre conservation du patrimoine et mise en place d'attractions touristiques est largement perméable. Mondialement, les centres historiques se retrouvent, aujourd'hui, dépourvus de fonctions autres que la consommation touristique de masse. Les images du passé prennent le pas sur l'authenticité des monuments, subitement manipulées pour adhérer à des stratégies économiques, dont la cible est la fréquentation touristique.

Le patrimoine consiste alors à affirmer le bâti ou des objets particuliers. Dans certains cas, il contribue à extraire des éléments quotidiens de leur statut usuel pour leur accorder, de manière relativement arbitraire, une valeur esthétique et historique. Dès lors une nouvelle logique patrimoniale voit le jour, celle de l'image conforme à la représentation voulue ou commune et qui fédère un imaginaire : les mises sous scellé de l'existant, à la manière des parcs d'attraction constituent une des possibilités courantes.

La Chine d'aujourd'hui n'échappe pas au phénomène. En quelques années Pékin a connu de grandes mutations. Il y a 20 ans encore la ville était peu touchée par les questions de démolition, rénovation et donc de préservation. Les premiers travaux de mise en garde et de réflexion sur l'émergence d'une version chinoise de la notion de patrimoine voient le jour. Mais la « perte d'authenticité » ne semble pas directement poser de réels problèmes pour la Chine tant la notion de patrimoine peut s'y passer d'authenticité. Il n'est qu'à voir certains secteurs rénovés du vieux Shanghai, l'opportunité que représentent les JO de Pékin, l'Empereur factice qui vous salue à l'entrée de la Cité Interdite où encore les quelques hectomètres restitués de la Grande Muraille à Baladin, où trône cette inscription : « *one world, one dream* ». Tout cela permet surtout de souder le peuple autour d'une identité de référence, une cause et un imaginaire communs afin de profiter à plein de la manne touristique que représentent les flux touristiques modernes.

Car le patrimoine est avant tout un instrument politique de premier plan, permettant l'appropriation de l'espace et la démonstration de puissance par le pouvoir. Il n'y a pas de meilleure manière pour légitimer une appropriation et pour asseoir sa propriété que la filiation et l'héritage. L'instrumentalisation patrimoniale permet de façonner les identités collectives. La construction du patrimoine en Chine apparaît aujourd'hui comme un ciment qui consolide l'ensemble de la société.

A l'origine du patrimoine : le monument historique

A l'origine de la notion de « patrimoine », il y a le « monument », c'est-à-dire étymologiquement ce qui « rappelle à la mémoire », que ce soit celle de la famille ou de l'humanité. Une tombe, des croyances, des bâtiments ou des pratiques sont autant de monuments qui forgent et soudent l'identité d'une communauté. C'est la mémoire vivante, la mémoire identificatoire. Le monument constitue comme tel un universel culturel : il existe dans toutes les sociétés.

Mais ce sens du « monument » s'est perdu en Occident à partir XVII^e siècle, au profit du « monumental » c'est-à-dire ce qui est imposant. Cette altération sémantique est due à l'avènement d'une nouvelle mémoire, artificielle, qui remplace la mémoire vivante. Cette mémoire est celle que véhiculent l'écriture et l'imprimerie. En extériorisant le savoir et en l'objectivant (au sens strict), elle permet de prendre un recul nouveau face à notre environnement, une prise de distance face au vécu, une prise de conscience de l'histoire : alors que le Moyen-âge était une époque de superposition architecturale et d'assimilation, la Renaissance puis les Temps Modernes permettent un recul inédit, de retrouver l'Antiquité, la pensée des Anciens et leurs textes. Un nouveau rapport au temps voit le jour. On passe de la mémoire à l'histoire.

Dès lors les historiens délaissent la simple narration année par année ou la vision téléologique du monde pour s'emparer et manier la chronologie. Les arts se libèrent, on écrit les premiers traités d'architecture. Une connaissance nouvelle se développe dans toute l'Europe, grâce aux érudits, aux humanistes et aux lettrés. Jusqu'au XIX^e siècle, les antiquaires sont les savants : compte alors plus le savoir que l'esthétique. Plus, il la fonde.

Une objectivation nouvelle de la ville apparaît au XIX^e siècle. Le lien affectif à la ville se perd face aux considérations rationnelles du développement des villes. La nécessité d'aménager une société nouvelle et saine conduit nécessairement à s'interroger sur la démolition des édifices du passé. Emerge dans l'Europe d'après 1820 une discipline nouvelle, la restauration, dont Viollet-le-Duc est un France un des plus illustres représentants. Pour la première fois, il s'agit de restaurer dans le style original selon la connaissance historique que l'on a d'un bâtiment, et ce qu'il **représente** en tant que tel.

L'enveloppe matérielle et esthétique du bâtiment historique acquiert donc une importance décisive : seul un bâti authentique porte le témoignage et les signes de ce que fut une époque. C'est précisément cette authenticité qui confère au bâtiment sa valeur historique, la seule donc qui compte. Car le rapport affectif a laissé la place à la valeur historique. Fondamentalement, l'expression de « monument historique » pose une contradiction dans les termes. Le « monument » était un bâti, intentionnel, alors que le « monument historique » puis la notion de patrimoine privilégient le bâti selon les valeurs dont l'histoire l'investit. Une histoire qui construite sur l'écriture, la logique et les mémoires externes n'a rien d'un universel culturel. Le monument historique est fondamentalement une valeur occidentale.

L'avènement d'une conception moderne du patrimoine à l'UNESCO

Aussi la notion problématique de « monument historique » à l'UNESCO a progressivement cédé la place au terme plus générique de « patrimoine » qui englobe paradoxalement des témoignages du passé plus modestes. La redécouverte de cette notion a présupposé, dans les sociétés occidentales, une mutation progressive du regard.

En effet si un nombre important de travaux a permis de cerner la notion de patrimoine en Europe, les approches dans un contexte non occidental sont plus rares. Elles concernent ainsi des éléments

qui ont, a priori, une valeur patrimoniale aux yeux de leurs observateurs, eux-mêmes occidentaux et qui se concentre essentiellement sur le matériel investi d'un sens esthétique. Or de nombreuses cultures manifestent peu de considération à leur patrimoine bâti mais ont su par contre préserver des savoir-faire. Des différences profondes existent entre la lecture de l'histoire dans la tradition judéo-chrétienne, liée à la réalisation progressive d'une promesse et d'un cheminement vers un monde meilleur, et dans d'autres civilisations, telle que la Chine, où cette conception est cyclique.

La seconde moitié du XX^{ème} siècle est donc fortement marquée par l'élargissement du champ de la protection. On ne considère plus seulement des biens isolés. La vision est aujourd'hui plus globale et intègre à la fois des lieux et des pratiques culturelles. Une attention grandissante est portée à ce que l'on nomme le patrimoine intangible ou immatériel.

D'autre part, l'idée que certains patrimoines doivent être appréhendés dans leur capacité à évoluer s'impose de plus en plus, par exemple le paysage perçu comme un patrimoine vivant. La notion de patrimoine semble abriter désormais les notions de passage du temps, de mobilité, d'évolution. En 2001, l'inscription par l'UNESCO des 19 premiers chefs-d'œuvre se classant parmi les biens culturels associés à l'oralité ou à l'ordre immatériel sur la liste du patrimoine de l'humanité constitue un premier pas vers la reconnaissance d'un besoin de pluralité et de diversité des cultures.

Un patrimoine chinois ?

En Chine, le « patrimoine » ne peut donc pas être abordé dans les mêmes termes que ceux de l'orthodoxie occidentale : la matérialité, le temps qui passe et la date de création d'un bâtiment ne comptent pas réellement. Le passé ne se loge pas dans des bâtiments mais dans des écrits qui en raniment l'esprit. C'est pourquoi la Chine conserve une vaste documentation historique : en fait c'est le passé lui-même qui est le monument. Il est fait par l'homme, non par la main de l'homme qui édifie mais par celle qui écrit en vue du souvenir. Touchée par la baguette magique du souvenir, la valeur du monument peut se réincarner. L'objet peut être un édifice mais le sujet est le souvenir. Le monument n'est pas un existant réel vers lequel va la remémoration. Au contraire, il n'est qu'intermédiaire, et à travers le souvenir il se transforme et acquiert son existence.

L'art et l'écriture font ainsi passer l'architecture proprement dite au second plan, et en même temps, elles la font subsister en tant que souvenir. Par exemple le souvenir du palais de A'Fang est perpétué, sans rupture aucune dans la mémoire de la culture chinoise, alors qu'il n'existe plus depuis 2000 ans. Si on le reconstituait, il serait en tout point différent de celui chanté dans la poésie.

Les matériaux relèvent de ce qui existe, de ce qui est vulgaire et comme tel condamné à périr. L'architecture traditionnelle chinoise utilise le plus souvent des matériaux périssables comme le bois. La valeur conférée à un lieu est liée à une spiritualité, un « génie du lieu » à la chinoise, un savoir-faire de la construction, le respect des compositions ancestrales. Le fragment possède une qualité d'intensité et de complétude, de même pour le monument : quelque pièce de bois authentique dans la structure suffit pour nous évoquer la pérennité du bâtiment. Les palais ont été détruits et reconstruits à chaque changement de dynastie, du point de vue des valeurs, la démolition est possible s'il reste l'imagination de ce qui a été.

Ainsi le patrimoine compris comme respect d'une spécificité et d'une authenticité pourrait même supposer le déclin des matériaux de l'enveloppe bâtie. C'est à ce prix que serait magnifiée une véritable authenticité patrimoniale d'un bâtiment. Il faudrait par conséquent envisager des « mises en patrimoines » très légères, éphémères et profondément ancrées dans le déclin de l'âge. Il y a quoiqu'il en soit quelque chose de paradoxal à vouloir sceller l'existant comme on peut le faire en Occident pour en conserver un moment historique.

La pratique d'un patrimoine à la Chinoise ?

Au-delà des valeurs, la question du patrimoine impliquent aujourd'hui dans un contexte inédit de mutation de la société chinoise, d'expropriation et de construction, de tels enjeux économiques et politiques que les métropoles chinoises, Pékin et Shanghai en tête, en entrant de plein pied dans la mondialisation, ne sauraient s'y soustraire.

Le vocabulaire du patrimoine chinois

Le terme occidental patrimoine trouve son équivalent chinois dans le mot Wenwu, « Wu » : le matériau, l'objet qui témoigne du « Wen » : l'Histoire ou la Civilisation de la Chine. Un monument historique constitue en Chine, une « unité » : « danwei » terme développé depuis 1949 qui s'applique au domaine économique, comme à celui de la culture. Cette unité témoigne de la civilisation chinoise wenwu, il faut donc la préserver, la sauvegarder baohu, d'où l'expression Wenwu baohu danwei : Unité de sauvegarde du patrimoine.

On mesure combien la notion est politique.

Les nouveaux arbitrages de la société urbaine chinoise

Dans un pays où la pression démographique et les besoins en logements sont énormes, il est délicat de faire de la préservation du patrimoine un objectif prioritaire. Pour l'heure, les autorités chinoises tranchent plutôt en faveur des contraintes sociales et économiques.

Quoiqu'il en soit, la rénovation des *hutongs* à Pékin et des *lilongs* à Shanghai représente un vrai défi et appelle des arbitrages inédits. Ces formes traditionnelles chinoises présentent en effet l'ambiguïté suivante : elles sont surpeuplées car plusieurs familles peuvent cohabiter dans une seule maison à cour carrée, mais le tissu urbain de ces secteurs, principalement composés de bâtiments d'un à deux niveaux a une très faible densité.

Comment concilier l'objectif de préservation du passé et l'objectif de réaliser les adaptations nécessaires à l'avenir, ces adaptations passant principalement par une offre de logements beaucoup plus importante et par une amélioration du cadre et des conditions de vie ? Concrètement, comment réhabiliter ces bâtiments pour que ces derniers abritent au moins autant de familles dans des conditions de vie dignes ? Comment créer plus de surface tout en respectant le bâti ?

De nombreux architectes chinois se posent aujourd'hui à cette question. Par exemple l'architecte Qi Xin notamment travaille à un moyen de préserver l'identité des *hutongs* tout en leur faisant gagner en surface. Il propose ainsi de surélever les toits des *hutongs* ou *lilongs*, ou de baisser le niveau du sol. D'autres architectes travaillent sur une mixité entre bâtiments anciens et bâtiments modernes, en faisant se côtoyer maisons à cour carrée traditionnelles et tours de plusieurs dizaines d'étages.

Outre la question architecturale, se pose la question économique : comment financer ce type de restaurations et quelles en sont les conséquences sociales ? Certains projets réhabilitent ces maisons pour les revendre à des gens fortunés. Le prix à payer pour la préservation de ces bâtiments serait donc la *gentrification* de ces quartiers, en chassant les populations les plus modestes. Par exemple la réhabilitation des maisons du quartier français des ambassades par l'agence Arte Charpentier laissera place à une revente à une frange très aisée de la population.

L'émergence d'une attention spécifique ?

De nos jours, l'intérêt patrimonial des quartiers historiques de Pékin et Shanghai revêt une importance croissante. De nouvelles zones plus contraignantes apparaissent dans les règlements. Le phénomène quoique limité à quelques quartiers de centre-ville devrait se développer dans les grands centres urbains chinois, tant les enjeux économiques et politiques qu'ils véhiculent aujourd'hui sont essentiels.

Une législation étatique balbutiante

La notion de sauvegarde s'élabore avec les fondements de l'archéologie et de la muséologie chinoise contemporaine. La politique de sauvegarde récente se traduit par des oscillations que l'on constate entre 1949-1989 :

- Un 1^{er} règlement provisoire de sauvegarde des monuments voit le jour en 1961. L'Etat classe 180 édifices et vestiges anciens.*
- Avec la prééminence du courant pragmatique, une législation sur la sauvegarde apparaît en 1982.*
- Il existe à présent 750 unités, dont 21 qui relèvent désormais du Patrimoine Mondial.*

Les services du patrimoine collaborent avec les départements de la construction urbaine, de l'économie et du tourisme. Il en résulte parfois des conflits d'intérêts. Face aux velléités économiques et immobilières, le contrôle de l'Etat est nécessaire pour appliquer les lois relatives aux édifices et vestiges. C'est le rôle dévolu au Bureau national d'administration du Patrimoine. (Guojia wenwuji shiye guanliju). Mais la portée de ses décisions demeure fragile, au regard des intérêts financiers qu'il côtoie.

On assiste depuis peu à l'émergence de plans de protection, avec repérage et typologie de bâtiments. C'est le cas par exemple du quartier du Bund à Shanghai, à proximité du site de l'exposition universelle de 2010. Une vraie typologie patrimoniale a été mise en place, distinguant :

- les bâtiments à conserver, dont l'usage devra être changé ;
- les bâtiments sans valeur architecturale ;
- les bâtiments annexes illégaux à démolir

Il s'agit bien d'un véritable repérage patrimonial en même temps que d'un repérage opérationnel pour les projets futurs, programmant les parties à conserver et indemniser, les parties à démolir et indemniser et les parties à démolir sans indemniser. Outre cette typologie patrimoniale et opérationnelle, il existe un plan donnant des règles de densité et de hauteur. Sur ce site, il apparaît que les investisseurs manquent et cela porte à croire qu'une telle planification a pour effet pervers de bloquer les projets : les questions culturelles et architecturales ne peuvent s'abstraire des contraintes économiques sociales et opérationnelles.

Et en dernier ressort, il semble bien qu'entre le maintien des populations et le maintien de bâtiments « authentiques », la solution soit actuellement dans les grandes villes chinoises de ne conserver ni les populations, ni les bâtiments : les *hutongs* et *lilongs* sont pour la plupart rasés afin de laisser la place à des immeubles de grandes hauteurs, proposant des appartements de grand standing, dont les surfaces et les prix sont si hauts qu'ils ne trouvent dans le meilleurs des cas que des investisseurs comme acquéreurs. Et dans le cœur de Shanghai ou Pékin, de nombreux appartement sont aujourd'hui vides tellement les loyers sont élevés.



*« Si la pierre tombe sur l'œuf, Malheur à l'œuf. Si
l'œuf tombe sur la pierre, Malheur à l'œuf. »*

Proverbe chinois

1 . Structuration du pouvoir et société

Pouvoir politique et échelles de gouvernance

La montée du localisme

L'organisation du pouvoir politique en Chine

La stratégie inclusive du Parti Communiste Chinois ou le « centralisme démocratique »

Avec 70 millions d'adhérents, soit environ 5% de la population chinoise, le Parti Communiste Chinois (PCC) est **le plus vaste parti politique du monde**. Ce Parti, fragilisé pendant la révolution culturelle et restabilisé par Deng Xiaoping, reste l'organe incontournable du pouvoir. La Chine peut être considérée comme un Parti Etat et l'organisation du pouvoir se confond bien souvent avec celle du Parti. Hu Jintao est à la fois Président de la République et le Secrétaire Général – soit le n°1 - du Parti.

Le Parti a développé depuis les années 80 une **stratégie inclusive**, visant à internaliser les revendications et les intérêts divergents qui se manifestent au sein de la société. C'est ainsi par exemple que les chefs d'entreprise ont été encouragés à y adhérer, suite au discours sur les « trois représentations » développé par Jiang Zemin en 2001.

« En un mot, notre Parti doit toujours représenter les demandes de développement des forces productives progressistes chinoises, représenter l'orientation de la culture d'avant-garde et représenter les intérêts fondamentaux de la majorité de la population du pays. »

Jiang ZEMIN, 2001, discours lors du 80e anniversaire de la fondation du PCC.

Dès lors que des divergences apparaissent au sein du Parti, les membres sont théoriquement invités à en débattre, jusqu'à ce qu'une décision soit prise par la hiérarchie. La décision met fin au débat. C'est le principe du « **centralisme démocratique** »².

Le parti est effectivement agité par de fortes tensions internes, à la fois entre « **clans** » et entre **courants idéologiques**, notamment entre la tendance dite réformiste, favorable à un régime plus libéral sur le plan économique voire politique, et la tendance dite conservatrice qui prône un retour à plus de dirigisme et à plus d'engagement de la part de l'Etat.

Le Parti devient alors un lieu d'arbitrage et de régulation entre ces différents groupes politiques et le rôle du Président de la République est notamment de rechercher une ligne de consensus. En octobre 2007, la presse a ainsi fait état à l'occasion du 17^{ème} Congrès du PCC des luttes d'influences que l'on pouvait observer au sein du Parti, entre les courants de gauche et de droite, ou par exemple entre le « clan des Shanghaiens » et le Président de la République³

² Thierry Sanjuan, « Dictionnaire de la Chine »

³ Thierry Sanjuan, « Dictionnaire de la Chine »

L'Assemblée Populaire Nationale : un semblant de système démocratique.

Le numéro 2 du Parti (actuellement Wu Banguo) est le Président de l'Assemblée Populaire Nationale (APN). En théorie, cette Assemblée est l'organe par lequel le peuple exerce le pouvoir d'Etat. En réalité, cette Assemblée a très peu de pouvoir, même si elle tend à peser un peu plus depuis quelques années. Il s'agit finalement surtout d'une caisse de résonance au niveau national de problèmes auxquels les députés sont confrontés localement.

L'APN compte 2 985 députés. Elle se réunit en séance plénière une fois par an pour valider les candidatures et les projets de loi soumis par le Conseil des Affaires d'Etat. Jusque là, l'APN n'a jamais refusé de projets de loi. Tout au plus elle a « mal voté » certaines propositions.

En revanche le comité permanent de l'APN (175 membres) possède un peu plus de pouvoirs : il encadre un certain nombre de commissions qui participent à l'élaboration des lois ; il lui est arrivé de refuser de soumettre au vote certains projets de loi⁴.

Administrations gouvernementales et administrations du Parti

Le numéro 3 du Parti est le chef du conseil des affaires d'Etat (actuellement Wen Jiabao), c'est-à-dire le 1er ministre. Le conseil des affaires d'Etat constitue l'organe « gouvernemental » du pouvoir, chargé de mettre en œuvre les orientations fixées par les instances dirigeantes. Il chapeaute l'ensemble des ministères (qui étaient au nombre de 28 en 2006) et de nombreux bureaux et établissements publics spécialisés. Il a notamment un pouvoir réglementaire, un pouvoir hiérarchique sur les ministères centraux et sur les administrations locales. Il peut également soumettre des lois à l'APN.

On observe une répartition des compétences entre le conseil des affaires d'Etat et les administrations directement rattachées au PCC. Le conseil des affaires d'Etat, bien qu'il ait pris une certaine autonomie par rapport au Parti après la Révolution Culturelle, reste toutefois largement subordonné aux instances du Parti.

- Ainsi, concernant les affaires extérieures, la défense, la police, la justice ou la gestion du personnel, le conseil des affaires d'Etat a une responsabilité très réduite.
- Sur des questions telles que la culture et l'éducation, les administrations du conseil des affaires d'Etat ont de nombreuses responsabilités, mais les ministères sont souvent doublés par des administrations rattachées directement au PC, qui gardent la main sur les questions d'idéologie et de propagande notamment.
- En revanche, pour d'autres domaines majeurs tels que l'économie, les finances, les sciences et techniques, ou encore les affaires sanitaires et sociales, les ministères gouvernementaux ne sont ni chapeautés ni doublés par des administrations du Parti, contrairement à l'ancien système soviétique où cela était quasi systématique.

Comme au niveau national, instances dirigeantes du PCC et de l'administration locale sont souvent confondues. Le gouverneur ou le maire d'une circonscription est en général le 1er secrétaire adjoint de ce comité.

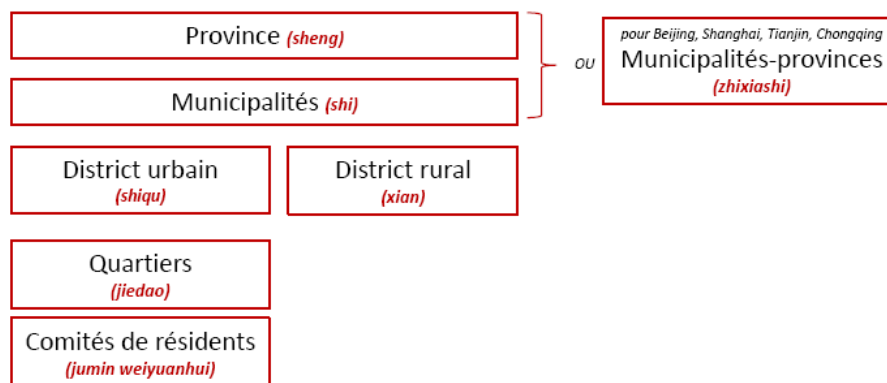
⁴ Thierry Sanjuan, « Dictionnaire de la Chine /APN.

On retrouve au niveau local la dichotomie qui existe entre administrations gouvernementales et administrations directement liées au Parti. En schématisant, les administrations qui mettent en œuvre les orientations fixées dépendent soit de ministères soit directement du Parti. Toutefois plus on descend dans la hiérarchie territoriale moins cette distinction n'a d'intérêt⁵.

La désignation des 9 premiers membres du PC

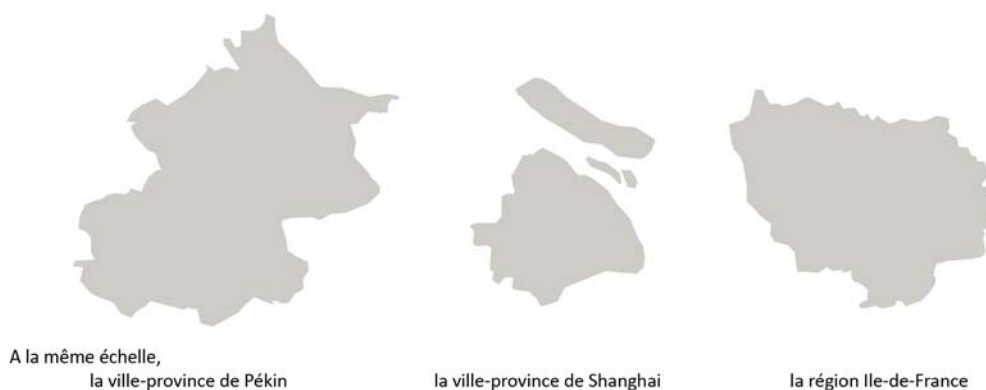
Le Secrétaire Général du Parti, qui est par ailleurs le Président de la République, est désigné par le Congrès National qui se réunit tous les 5 ans. Le Congrès National est composé de 2000 membres élus dans les cellules de base. Il désigne un Comité Central (198 personnes) qui lui-même désigne un Comité Permanent, un Bureau du Comité Permanent (9 membres) et le n°1, le Secrétaire Général⁶. Le Comité Central coiffe un certain nombre d'administrations dont les plus puissantes sont le Département de l'Organisation (gestion des cadres du Parti), Département de la Propagande (responsable de l'idéologie), Département des Liaisons Internationales, etc.

Les échelles de gouvernance



De la province au comité de résidents : les différents échelons de l'administration.

Des municipalités-provinces de grande envergure



⁵ Thierry Sanjuan, « Dictionnaire de la Chine »

⁶ Le Monde, 16 octobre 2007.

Le territoire chinois est divisé en 23 provinces, qui chacune sont découpées en différentes municipalités. Tout comme Tianjin et Chongqing, Pékin et Shanghai ont un statut de « municipalités-province ».

En terme de morphologie, on peut comparer la taille des municipalités-provinces de Shanghai et Pékin à la Région Ile-de-France. Leur périmètre couvre de larges espaces périurbains lointains de la zone dense de l'agglomération.

Les districts : un découpage fin au centre et large en périphérie



La municipalité de Shanghai et ses districts

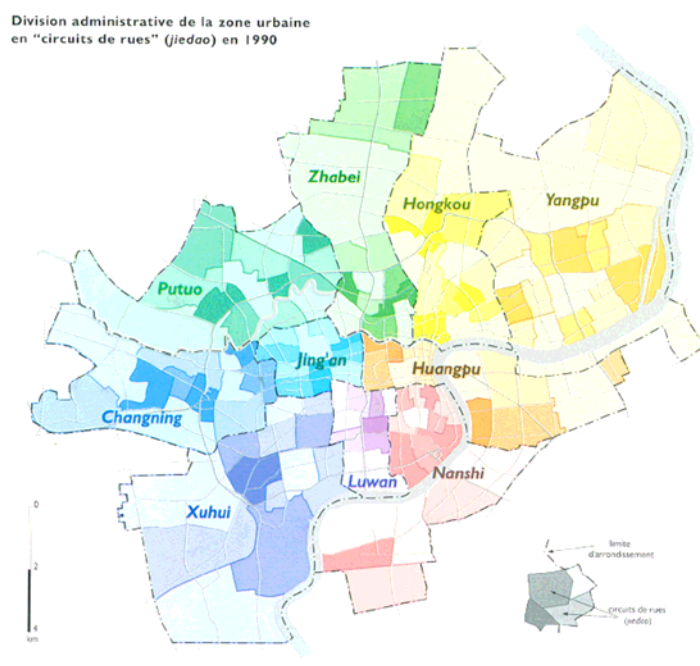


La municipalité de Pékin et ses districts

Les municipalités sont composées de **districts**, qualifiés de « ruraux » ou « d'urbains ». Cette distinction, qui fonde la définition administrative de la ville et de la campagne, ne correspond pas toujours à la « réalité » des territoires : on peut trouver des bourgs de grande taille dans les districts ruraux, et les districts urbains peuvent comporter de vastes espaces périurbains lointains.

Les bureaux de quartiers : une échelle proche de celle de l'arrondissement parisien.

Les districts urbains sont divisés en **quartiers, jiedao**. La municipalité de **Pékin** compte ainsi **18 districts** (dont 10 ruraux et 8 urbains) et 107 bureaux de quartier, *jiedao*.



Les bureaux de quartier, *jiedao*, du centre de Shanghai en 1990, Atlas de Shanghai, CNRS Edition, 1999. Le centre de Shanghai est divisé en 10 districts, et chaque district est divisé en 10 à 20 quartiers, *jiedao*.

Les compétences des bureaux de quartier

Les bureaux de quartier, *jiedao*, étaient au départ fortement associés au système des unités de travail, *danwei*, et à celui de l'enregistrement de la résidence. Ils représentent aujourd'hui un échelon local majeur. Ils ont principalement compétences en matière de santé, d'hygiène, de développement urbain, de sécurité, d'animation culturelle, et de contrôle politique et idéologique. Certains emploient désormais jusqu'à 200 personnes. Leur pouvoir a fortement augmenté depuis 1995, notamment de par leur rôle dans le processus de développement urbain.

A la base du système, les comités de résidents, en perte de vitesse

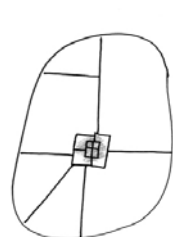
Les quartiers, *jiedao*, sont eux-mêmes divisés en **comités de résidents** (« *jumin weiyuanhui* »). Alors que la municipalité, le district et le bureau de quartier, *jiedao*, sont réellement des lieux de pouvoirs, les comités de résidents se limitent essentiellement à la **gestion de proximité des villes**. Il s'agit d'un échelon en perte de vitesse, qui fait l'objet d'un développement ultérieur.

Quelle comparaison possible entre le maillage français et chinois ?

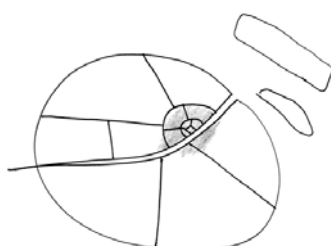
Précisons d'abord que nous abordons cette comparaison avec beaucoup de « guillemets ». On met face à face d'un côté un système avec des échelons pilotés par des élus, et de l'autre un système pilotés par des cadres dirigeants nommés par leur hiérarchie, ce qui présente nécessairement des limites. La démarche de comparaison n'est pertinente qu'à partir du moment où l'on choisit de mettre face à face des échelons administratifs disposant de **compétences** et de pouvoirs **comparables**, notamment ici en ce qui concerne l'urbanisme.

En **Ile-de-France**, le **choix de faire ressortir l'échelle de la commune** plutôt que celle du département, de l'intercommunalité ou de l'arrondissement se défend aisément.

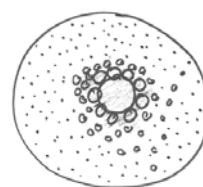
En **Chine**, on verra ci-après que la **répartition des compétences et des pouvoirs** entre les échelles de la municipalité, du district et du quartier, *jiedao*, sont souvent **partagées et, pour un observateur extérieur, relativement opaques**.



La région de Pékin



La région de Shanghai



La région Ile-de-France

La **comparaison** cartographique schématique des structures administratives des agglomérations de **Paris, Shanghai et Pékin** suggèrent un certains nombre de différences :

- Contrairement à la région parisienne dont le centre est géré par une unité administrative forte (la Ville de Paris), on ne voit pas apparaître d'administration unique qui couvre l'ensemble du cœur de l'agglomération de Pékin ni de Shanghai. **Le cœur de chacune des deux métropoles chinoises est administrativement très divisé.**
- **Inversement, les territoires de 1^{ère} couronne et de 2nde couronne semblent administrés par des unités relativement larges à Shanghai et Pékin**, tandis qu'en Ile-de-France, ils sont divisés en une multitude de communes de petites tailles.

La question des compétences

Un système opaque

Comprendre réellement quelle est la répartition des pouvoirs entre les différents échelons de l'administration chinoise est un objectif particulièrement ambitieux, que nous ne prétendons pas ici atteindre. Les chinois eux-mêmes, lorsqu'on leur demande de décrire le jeu d'acteurs lié au processus de fabrication des villes, ont tendance à évoquer les pouvoirs locaux sans être pour autant toujours en mesure de dire à quel niveau les décisions sont prises.

Cette opacité est naturellement **d'abord le fait des grandes administrations**, dont le fonctionnement est nécessairement plus difficile à appréhender qu'un système au sein duquel les différents acteurs s'interpellent les uns les autres et doivent rendre compte publiquement de leurs actions. **Dans un système de démocratie locale, les élus ont des domaines de pleine compétence**, sous réserve simplement que leurs décisions respectent la législation en vigueur. **Dans le cas d'une grande administration, les dirigeants, même lorsqu'on leur confie un champ de responsabilité, sont toujours subordonnés à leur hiérarchie.** La compétence est donc nécessairement partagée par l'ensemble des échelons de la hiérarchie. Compte tenu de la **corruption** existante, **le partage de décision est d'autant plus grand** sur les questions d'urbanisme et d'immobilier que ces secteurs constituent de véritables **mannes financières** potentielles (voir partie 2).

L'absence de transparence des institutions, la complexité du rapport public-privé, la force des réseaux ou associations d'intérêts « parallèles » aux organigrammes officiels, rendent d'autant plus difficile l'accès à l'information.

Plus que d'établir une grille de répartition des compétences entre les différents échelons administratifs, l'objectif sera donc plus modestement de dégager un certain nombre de grandes lignes et de tendances.

Une structure du pouvoir qui conduit à de fortes tensions horizontales

Au niveau local, le pouvoir central est déconcentré : son organisation reflète celle qui existe au niveau central. **Chacun des « services » de la municipalité (Construction, Ressources Foncières, Patrimoine National, Culture, ...) est rattaché à son propre ministère.** On retrouve ce type de structure en France en ce qui concerne l'état déconcentré au niveau départemental : les DDE, DDASS, DDTE, DAF dépendent du Préfet mais sont finalement avant tout missionnées par leurs ministères de tutelle, ce qui les conduit à travailler de façon assez autonome les unes des autres.

Yue ZHANG, étudiante en thèse de sciences politiques à l'université de Princeton⁷ constate en effet **qu'en Chine, les tensions horizontales entre les différentes administrations d'une collectivité dominant** alors qu'en France on est plutôt face à des **tensions verticales** entre commune, intercommunalité, Département, Région et Etat. Yue ZHANG considère que le poids des tensions horizontales est l'une des clefs permettant de comprendre la **montée en puissance récente de l'échelon du district**. Cet échelon est en effet moins marqué par les tensions horizontales que ne l'est la municipalité.

L'importance des tensions horizontales n'efface pas pour autant les tensions verticales, qui tendent à se renforcer depuis les années 80. Cette **structure matricielle** du pouvoir **ne favorise pas la lisibilité** du jeu d'acteurs.

Décentralisation et montée du localisme

Wang KUN, professeur au département de langues de l'Université de *Tsinghua*, nous rappelle que l'ère maoïste a été marquée par une forte recentralisation des pouvoirs, après une période de relative autonomie des villes par rapport à l'empereur.

Depuis les années 80, la Chine a entrepris plusieurs **réformes de décentralisation** du pouvoir.

⁷ *Objet de la thèse de Yue ZHANG : comparaison des systèmes de gouvernances entre les villes de Pékin, Chicago et Paris)*

On peut s'autoriser à parler de décentralisation plutôt que de déconcentration puisque l'élargissement du pouvoir des autorités locales s'est accompagné d'une plus grande autonomie fiscale. Si en matière idéologique, les décisions restent très fortement centralisées à Pékin, **les autorités locales ont acquis une large autonomie en matière économique et fiscale**, et ont été ainsi incitées à soutenir le développement économique et urbain de leur territoire. L'ensemble des échelons locaux (municipalités, districts et bureaux de quartier, *jiedao*) ont vu leurs pouvoirs élargis.

Les **grandes villes côtières** sont naturellement celles qui ont le plus profité de cette décentralisation tandis que les districts ruraux des régions pauvres ont subi ce mouvement.

Le rapport de force entre Etat central et pouvoir local reste cependant très différent selon les territoires, et il n'existe pas de modèle général qui puisse être appliqué partout. Les situations de Shanghai et Pékin notamment sont très différentes. La municipalité de **Pékin**, de par son statut de capitale du pays, reste beaucoup **plus dépendante des instances nationales** que la municipalité de **Shanghai, par ailleurs beaucoup plus riche** que celle de Pékin.

La montée en puissance des districts et des bureaux de quartier, *jiedao*, en matière d'urbanisme

« Ce sont souvent les districts et les bureaux de quartier, jiedao, qui décident de l'usage des terrains ; mis à part à Pékin, où le pouvoir central interfère fréquemment »,

Wang KUN, professeur au département de langues de l'Université de Tsinghua.

On a vu précédemment que **les interférences entre les différents échelons du pouvoir sont fortes, en matière d'urbanisme et d'immobilier notamment.**

Les discours des différents interlocuteurs convergent cependant pour **souligner la montée en force des échelons très locaux (districts et *jiedao*)** dans ce domaine, notamment à Shanghai. Ces deux échelons, qui font face à des administrations divisées au niveau de l'Etat et de la municipalité, semblent être les grands gagnants du mouvement de décentralisation.

Cette montée des échelons très locaux s'accompagne d'un niveau de corruption particulièrement élevé. **C'est notamment pour assainir les pratiques locales que l'Etat tente depuis quelques années de reprendre la main et d'apporter des solutions de régulation du marché foncier et immobilier** (voir partie 2).

Repères sur le statut des espaces dans les villes chinoises

Espace et habitat dans la pensée chinoise ⁸

L'approche chinoise de la composition urbaine

L'espace chinois traditionnel se construit autour de la recherche d'un équilibre, entre les grands espaces et les petits espaces, *shixing*. Ainsi la théorie du *fengshui*, est basée sur l'association de formes globales, *shi*, et de formes locales, *xing*, qui se contrebalancent.

L'art de l'urbanisme remonte à l'époque des Zhou, entre le Vème et le IIIème siècle avant notre ère. La ville idéale y est décrite dans le *Zhouli*, le Livre des Rites. Elle est constituée d'un carré entouré d'un mur de défense dans lequel s'ouvrent trois portes sur chacun des côtés, reliées à l'intérieur par neuf avenues Est-Ouest coupant à angle droit neuf avenues Nord-Sud. Le palais du prince, le tribunal et le marché se trouvent au centre de la Cité. A l'échelle locale, les quartiers sont, quant à eux, repliés sur eux-mêmes, sans communication avec le reste de la ville. Le concept de la ville chinoise traditionnelle est donc basé sur une armature globale (l'enceinte, les voies de circulation, les lieux du pouvoir) et des formes locales qui se développent au sein d'enclos autonomes du reste de la ville. La rue, l'espace restant, est souvent limitée à sa fonction de circulation et de desserte.

L'habitat traditionnel chinois : de l'espace public à l'intime

Le concept de l'enclos se décline jusqu'à l'échelle des cellules de vie. L'habitat traditionnel chinois se développe autour du champ lexical de l'enclos, des franchissements et des seuils. L'accès au bâtiment est, ainsi, le résultat d'une succession de seuils ou de portes définissant les limites d'espaces aux statuts nuancés, allant du plus public au plus privé. Les cours sont organisées selon une mise en scène précise et ordonnancée qui conduit progressivement vers les espaces les plus intimes.

Jusqu'à la révolution, les formes urbaines ne connaissent pas de grandes évolutions. Les toits ocre des temples et des palais impériaux et les toits gris des habitations composent avec une certaine harmonie l'essentiel du paysage urbain. Les cours carrées, *hutong*, et les *lilong* constituent des typologies d'habitat constantes.

Carré et architecture traditionnelle chinoise



Nous verrons par la suite que la conception de l'enclos dans l'espace chinois se retrouve dans les quartiers d'habitat modernes. Les concepts occidentaux ont été repris selon un prisme chinois. La recherche d'une nouvelle verticalité est symbole de modernité mais il s'agit simplement d'un

changement d'échelle. Les enclos demeurent à l'échelle des quartiers, seuls les bâtiments prennent de la hauteur.

Le concept de communauté dans la pensée chinoise, lieu d'identification de l'individu ⁹

L'organisation sociale traditionnelle de la Chine laisse peu de place à l'individu. Le concept de communauté prend sa source dans la conception paternaliste du pouvoir chinois qui régit la vie de l'individu sous l'Empire. L'identité individuelle ne prend forme que dans le rapport aux autres et selon des relations hiérarchisées, en premier lieu au sein de la famille. La pensée confucéenne établit cinq formes de relations sociales : le père et le fils, le souverain et le sujet, le frère aîné et le frère cadet, le mari et la femme, les relations entre amis. Ces réseaux structurent l'espace social et économique du monde chinois.

Dans la pensée taoïste, la communauté protège l'intérieur, *nie*, de l'extérieur, *wai*. Elle s'inscrit dans les relations de solidarités et d'entraide, de celles de confiance, *xinyong* et dans le respect de l'autre, *mianzi*. Elle est par conséquent le nœud d'un mode de sociabilité ancestral basé sur des obligations réciproques au sein d'un groupe donné. Lieu d'identification de l'individu.

L'évolution des formes urbaines depuis 1949 ¹⁰

Depuis 1949 et la création de la République Populaire, la Chine a connu une succession de réformes économiques qui s'est traduite au niveau de la planification de l'espace urbain par une évolution des typologies d'habitat. Les villes à un étage composées de cours carrées se sont transformées, en moins de 50 ans, en métropoles accueillant des blocs résidentiels pouvant regrouper jusqu'à plusieurs milliers d'habitants.

Lors de la création de la République Populaire de Chine en 1949, le gouvernement central nationalise les logements. Les principes architecturaux du mouvement moderne, qui répondent aux conditions économiques et sociales de l'époque, deviennent alors la doctrine prédominante. Les logements n'excédaient pas 6 niveaux et leur conception était fondée sur le modèle communautaire soviétique. Jusqu'en 1958, le modèle soviétique prévaut avec ses immeubles en brique rouge orientés Est-Ouest. Après leur départ, la construction se conformera d'avantage au modèle chinois. La typologie dominante ne s'éloignait pas beaucoup du principe traditionnel des cours carrées.

Le credo est à l'uniformité urbaine, à la dissémination des fonctions industrielles et commerciales jusqu'au milieu des cours d'habitation. Les habitants vivent sur le lieu de travail. La ville chinoise communiste est avant tout fonctionnelle. Elle se caractérise alors par une certaine monotonie et une absence de circulation.

⁹ Reconstruire la Chine, trente ans d'urbanisme 1949-1979, Léon Hoa, éditions du Moniteur, Paris 1981

David Bénazéraf, *De l'unité de travail à la communauté résidentielle : les impacts de la réforme du logement en Chine, le cas du quartier Fangzhuang à Pékin*, Mémoire de Master Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2007.

¹⁰ Reconstruire la Chine, trente ans d'urbanisme 1949-1979, Léon Hoa, éditions du Moniteur, Paris 1981

David Bénazéraf, *De l'unité de travail à la communauté résidentielle : les impacts de la réforme du logement en Chine, le cas du quartier Fangzhuang à Pékin*, Mémoire de Master Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2007.



Habitat R+6 construits dans les années 50

Avec le début de l'ouverture, l'habitat urbain va connaître une succession de réformes majeures pendant 20 ans qui vont le faire basculer petit à petit vers un système libéral d'accès à la propriété.

En 1978, la 3^{ème} session plénière du XI^{ème} comité central du Parti Communiste Chinois, le PCC, prend une série de mesures fondamentales :

- la commercialisation de l'habitat
- la réforme du système des loyers jugés trop bas
- le début de la remise en place de la propriété privée

Au début des années 80, la Chine lance de grands projets de tours. Le développement spectaculaire de l'habitat change radicalement le paysage urbain. Les barres de logements uniformes de 6 étages construites en masse par les autorités publiques entre 1950 et 1980 sont remplacées par des tours de 10 à 30 étages avec ascenseur.

A cette même époque, la structure concentrique de la ville prend forme, structure qui n'est pas s'en rappeler le modèle concentrique soviétique. A Pékin, le schéma directeur élaboré en 1982 évolue petit à petit vers une spécialisation fonctionnelle de l'espace urbain : la ville devient polynucléaire.

L'année 1990 marque le début d'une période plus neutre, mondialisée en matière de modèles architecturaux. A mesure que le pays s'ouvre sur l'extérieur la création architecturale se perd dans un pluralisme total. De gigantesques complexes résidentiels apparaissent à Shanghai et à Pékin au-delà du 5^{ème} périphérique. Chacune de ces unités constitue un ensemble cohérent par rapport au reste de la ville. La logique de projet urbain inspirée des modèles occidentaux prend progressivement le pas sur les planifications précédentes : création de places publiques, de musées, de théâtres... Le mouvement s'accélère à partir de 1998.

De nouveaux modes de gestion de la population au niveau local

La **gestion locale de la population connaît un bouleversement complet** avec d'une part, le **démantèlement des unités de travail, et par conséquent, la déconnexion des lieux d'emploi, lieux de résidence et lieux de consommation**, et d'autre part, **l'affaiblissement du contrôle du Parti sur la vie privée des ménages**.

Ce bouleversement se traduit par l'affaiblissement du rôle des comités de résidents et le développement – inégal d'une ville à l'autre - des communautés résidentielles¹¹.

SOUS L'ERE MAOÏSTE, L'ENCADREMENT DE LA POPULATION EST ASSURE A L'ECHELLE DE L'UNITE DE TRAVAIL PAR LES COMITES DE RESIDENTS

Le concept sociologique de l'unité de travail n'est apparu que tardivement, dans les années 80, et d'abord dans les universités occidentales. La réalité des unités de travail date pourtant des années 50. Avec les comités de résidents, elles forment jusqu'à la fin des années 80 la cellule de base de l'Etat et également du PCC, dont l'organisation s'appuie sur des cellules organisées autour de chaque lieu de travail.

Pendant la période maoïste, une grande partie de la vie quotidienne des salariés (notamment en milieu urbain) est prise en charge par l'entreprise ou des organisations publiques associées au lieu de travail. L'employeur et les organisations associées à l'unité de travail se chargent par exemple de la construction et de la gestion des logements pour les employés, des systèmes d'assurance sociale, du contrôle et de la surveillance des individus, de l'organisation et du suivi des campagnes politiques, de l'enregistrement des actes administratifs (enregistrement des foyers, des mariages, etc.), de la lutte contre les petites illégalités, de la construction de certains équipements de proximité (écoles, services de santé), ou de l'animation culturelle et sportive¹².

*Les **comités des résidents**, jumin weiyuanhui, créés en 1954, sont présentés officiellement comme des organisations populaires et autonomes. Ils représentent en réalité la **cellule de base du parti**.*

*Veiller à la sécurité et à l'hygiène du quartier, diffuser les politiques locales et nationales, distribuer certaines aides sociales, veiller au respect du contrôle des naissances, résoudre les conflits entre habitants, animer des activités culturelles et sportives : ils jouent un rôle de **gestion locale de proximité**. Mais ils ont aussi pour mission de **bien connaître la population** et **d'assurer leur encadrement politique et idéologique**.*

*Les membres des comités de résidents sont **rémunérés par le bureau de quartier**, jiedao. Ce sont en général des **personnes peu formées**, souvent des retraités ou des personnes sans emploi. Ces employés ne sont d'ailleurs pas systématiquement issus du quartier. Quelques cadres, nommés par le bureau de quartier, jiedao, dirigent la structure.*

L'affaiblissement des comités de résidents.

Le démantèlement des unités de travail

¹¹

- Collectif, *Dictionnaire de la Chine de la Chine Contemporaine*, sous la Direction de Thierry Sanjuan, 2006.
- David Bénazéraf, *De l'unité de travail à la communauté résidentielle : les impacts de la réforme du logement en Chine, le cas du quartier Fangzhuang à Pékin*, Mémoire de Master Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2007.
- Wang Kun, entretien, août 2007.

¹² Collectif, *Dictionnaire de la Chine de la Chine Contemporaine*, sous la Direction de Thierry Sanjuan, 2006.

A partir du milieu des années 90, le système connaît des difficultés croissantes du fait de la mise en concurrence des entreprises. Les charges sociales des entreprises d'Etat deviennent trop lourdes face aux nouvelles entreprises privées, affranchies de ces responsabilités envers leurs salariés. On parle alors des « **salariés du système** » et des « **salariés hors système** » (c'est-à-dire salariés d'entreprises privées), les seconds ne bénéficiant pas des mêmes services et du même niveau de protection que les premiers¹³.

Le démantèlement du système des unités de travail, initié en 1996, a été long et complexe. Les responsabilités qui incombait aux entreprises d'Etat en matière de protection des salariés ont progressivement été transférées au secteur purement administratif ou privé.

C'est de moins en moins l'appartenance ou non à une entreprise d'Etat qui détermine l'accès aux services urbains et sociaux, mais le niveau de revenu. Le démantèlement du système des unités de travail engendre donc une **reconfiguration des privilèges et des exclusions**.

Le resserrement du rôle des comités de résidents

Dans ce contexte, le poids des comités de résidents s'est largement affaibli. Leur rôle s'est resserré sur une **mission de relais local des campagnes conduites par le Parti** : coller les affiches des campagnes de propagande, distribuer et faire remplir des questionnaires ou, par exemple, aider au contrôle des habitants pendant l'épidémie du SRAS.

Compte tenu des mutations de la société urbaine, les comités de résidents ne peuvent plus exercer des missions aussi larges qu'auparavant, notamment en matière de contrôle de la population et de gestion locale de proximité.

- **Le personnel n'a plus la capacité de connaître les habitants du quartier concerné** : à l'époque communiste, les ménages restaient toute leur vie dans un même logement ou au moins une même unité de travail. Depuis l'ouverture du système privé, la mobilité résidentielle s'est développée et les comités de résidents n'ont plus la capacité de connaître « leur » population. Par ailleurs, dans les quartiers qui se sont enrichis, l'écart social entre la population nouvelle et le personnel peu qualifié des comités de résidents renverse les rapports¹⁴.
- **Les besoins en matière de gestion locale de proximité ont évolué** : avec la suppression des unités de travail et le développement de la mobilité, les lieux de résidence et les lieux de consommation de loisirs ou de services urbains sont devenus indépendants les uns des autres.

La communauté résidentielle comme produit de substitution au comité de résidents ?

Dans certaines villes, l'affaiblissement du rôle des comités de résidents va de pair avec la montée en puissance des communautés résidentielles, *shequ*¹⁵.

¹³ D'après LI Jian, NIU Xiaohan, « Accès à la propriété et formation d'une classe moyenne à Pékin », *Perspectives chinoises*

¹⁴ David Benazeraf, *De l'unité de travail à la communauté résidentielle : les impacts de la réforme du logement en Chine, le cas du quartier Fangzhuang à Pékin*, mémoire de Master Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2007.

¹⁵ David Benazeraf, *De l'unité de travail à la communauté résidentielle : les impacts de la réforme du logement en Chine, le cas du quartier Fangzhuang à Pékin*, mémoire de Master Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2007.

Les communautés résidentielles : un développement récent et inégal selon les villes

Le concept de la communauté résidentielle, *shequ*, a été développé par les autorités chinoises dans les années 80, en s'inspirant initialement des groupes communautaires à Chicago¹⁶. Face notamment aux difficultés que rencontrent les comités de résidents, l'objectif est de remodeler les services locaux aux habitants. Les communautés résidentielles, *shequ*, connaissent des développements assez contrastés selon les villes.

Le principe du *shequ* a été plus largement diffusé et institutionnalisé dans les différentes villes chinoises à partir des années 90. Ils ont alors connu des développements assez différents selon les territoires.

Wang KUN nous explique que le développement des communautés résidentielles, *shequ*, est par exemple très différent à Shanghai et à Pékin.

« A Pékin, le shequ s'apparente à un nouvel échelon administratif situé entre le bureau de quartier, jiedao, et le comité de résidents. Un shequ regroupe généralement deux ou trois communautés de résidents ».

Il récupère principalement les missions concernant la vie du quartier qui incombait auparavant soit au bureau de quartier, *jiedao*, soit au comité de résident.

« A Shanghai en revanche, les shequ couvrent les mêmes périmètres que les bureaux de quartier, jiedao, et ils n'ont pas pris d'autonomie par rapport aux eux ».

Si on élargit l'observation à d'autres villes, on observe que la taille des *shequ* est très variable (100 ménages à 15 000 ménages), et que selon les cas, son périmètre peut être plus large ou plus resserré que celui du comité de résident.

Une logique institutionnelle plus ou moins marquée

Les fonctions du comité de résidents et du *shequ* peuvent être assez proches, mais l'un est historique et officiel tandis que l'autre « s'apparente davantage à un groupement informel de résidents encouragé par l'Etat »¹⁷. Les *shequ* bénéficient toutefois souvent de moyens plus importants que les comités de résidents et de personnel plus qualifié. Dans le cadre des résidences fermées, leur rôle s'articule avec celui du comité de co-propriétaires et celui des sociétés de gestion (cf partie 1 ci-après).

La distinction entre comité de résidents et communauté résidentielle reste cependant encore souvent floue pour les habitants. Dans le quartier Fangzhuang à Pékin par exemple, David BENAZARAF, diplômé du Master de Géographie à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, observe que sur le panneau d'affichage présentant les équipes, le titre est « personnel de la communauté résidentielle » mais les photos sont celles des cadres du comité de résident.

¹⁶ Wang Kun, entretien, août 2007

¹⁷ David Benazeraf, *De l'unité de travail à la communauté résidentielle : les impacts de la réforme du logement en Chine, le cas du quartier Fangzhuang à Pékin*, mémoire de Master Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2007.

Zheng DING, étudiant de thèse de géographie à Paris I, observe le cas d'une communauté résidentielle, *shequ*, particulièrement dynamique, dans une résidence fermée récente de la banlieue de Pékin, ayant développé différents projets tels que l'implantation de services urbains (salles de sports, salle de karaoké, bureau médical de proximité) gratuits ou payants selon les cas, pour les habitants de la résidence, des aménagements de type garage à vélos ou éclairage public, la mise en place d'un système de surveillance pour assurer la sécurité dans la résidence, ou l'amélioration de la gestion des déchets sur le site.

D'une prédominance du collectif à la création d'espaces publics et privés

L'évolution des typologies d'habitat a conduit à une évolution du statut des espaces. Dans la période contemporaine, les transformations de la société ont entraîné une modification radicale de la hiérarchie des espaces à l'échelle des villes, des unités de résidence et de l'habitat privé.

Le rapport à l'espace urbain se transforme, se personnalise au fur et à mesure qu'une diversité grandissante des cadres de références et des usages apparaît.¹⁸

Comment cette société émergente, qui accède à la propriété privée, influence-t-elle la production de l'espace public ? Ses exigences se referment-elles sur la sphère privée ou contribuent-elles, au contraire, à l'essor d'un espace public fondé sur la défense d'intérêts communs ?

Des espaces collectifs contrôlés à travers le système du danwei durant la période maoïste

Dans la ville traditionnelle chinoise, les parcs et jardins sont les seuls espaces publics réellement pratiqués. Historiquement la civilisation chinoise ne connaît pas le principe de l'agora grecque. Les places publiques sont rares et ne sont pas destinées à des réunions de citoyens. Pendant la période maoïste, elles sont conçues pour accueillir, à travers les grands rassemblements populaires, la mise en scène du pouvoir. La place Tian'anmen en a été l'exemple type.

Hier le collectif, plus encore que le public, tendait à prédominer et relevait de l'unité de travail, du danwei. L'espace public, « l'espace négatif » échappant à un contrôle officiellement légitimé, était rare. Les populations ne pouvaient véritablement se rendre que dans les parcs et jardins publics, seuls lieux permissifs, situés hors du cadre du travail.

Des espaces publics aujourd'hui diversifiés et multiples, nouveaux lieux de sociabilité

La tendance contemporaine est à la création d'espaces publics diversifiés, véritables espaces de vie. Les projets urbains intègrent des places, des rues piétonnes, des centres commerciaux, des berges des rivières requalifiées... Les municipalités multiplient également les espaces plus réduits, à la marge des axes routiers, voire en cœur d'îlot, offrant ainsi des espaces publics plus intimes dédiés aux habitants du quartier ou d'ailleurs. Dans ces nouveaux lieux, constitués d'allées sinueuses encadrées

¹⁸ David Benazeraf, *De l'unité de travail à la communauté résidentielle : les impacts de la réforme du logement en Chine, le cas du quartier Fangzhuang à Pékin, mémoire de Master Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2007.*

Reconstruire la Chine, trente ans d'urbanisme 1949-1979, Léon Hoa, éditions du Moniteur, Paris 1981

de végétation, des expositions, des spectacles, de la danse y sont organisés sous le contrôle des autorités locales, héritage des activités artistiques, organisées hier, par le système du danwei. Les pouvoirs municipaux de la Chine produisent aujourd'hui des espaces pour tous, non plus espaces publics par défaut. Ces espaces traduisent aujourd'hui le besoin social d'une nouvelle expression de la communauté, hors d'une idéologie, du travail, de la famille et en réaction aux nouvelles ségrégations socio-spatiales. L'espace public devient un nouveau lieu de sociabilité où les habitants se réunissent sur le seul fait d'appartenir à la ville. L'anonymat devient par contrecoup l'outil de la constitution progressive d'une conscience urbaine.



Depardon, Shanghai, 2007



Nanjing Road Est, 2003 (© A changing Shanghai)

Une gestion de plus en plus privatisée des espaces collectifs

La communauté résidentielle est conçue comme une mini société autonome considérée, par les autorités, comme la nouvelle unité de base de la vie des habitants.

Les nouveaux ensembles sont souvent entretenus par des sociétés spécialisées privée. L'émergence de ces sociétés de gestion, *wuyeguanli*, révèle le désengagement de l'Etat de la gestion locale qui tend à se privatiser.¹⁹



Résidence fermée, Pékin, 2007

Que devient la communauté ?

Malgré la fin de l'unité de travail la dimension collective perdure. Le concept de communauté s'est adapté aux évolutions contemporaines et à la notion naissante de propriété. L'appartenance

¹⁹ David Benazeraf, *De l'unité de travail à la communauté résidentielle : les impacts de la réforme du logement en Chine, le cas du quartier Fangzhuang à Pékin*, mémoire de Master Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2007.

collective avant fondée sur le travail, à travers les *danwei*, dépend désormais plus des décisions à prendre. Elle peut aujourd'hui regrouper plusieurs milliers d'habitants à travers des communautés résidentielles, *shequ*.

Le sentiment d'appartenance est savamment entretenu par les autorités locales : des banderoles aux slogans moralisateurs, énonçant les règles de vie en commun ou honorant la bonne gestion, sont régulièrement affichées dans les espaces collectifs.

Cependant, les citoyens jouissent d'une plus grande liberté de décision. Les individus peuvent en changer et y trouvent une plus grande intimité. Cela a un impact direct sur la conscience qu'ils ont de leur intérêt privé au sein de cette communauté.²⁰

Une société plus segmentée, plus mobile et moins contrôlable

La révolution des villes et l'ouverture économique de la Chine sont des phénomènes urbains qui s'accompagnent d'une véritable révolution sociale.

La différenciation des quartiers²¹

La ville maoïste se caractérise par son absence de mobilité. Les habitants vivent et travaillent au sein de leur *danwei*. De nos jours, les voitures ont remplacé les vélos. La mobilité croissante des citoyens va de pair avec l'apparition de pratiques individuelles de plus en plus diversifiées.

Les quartiers n'ont plus l'autonomie polyvalente qu'ils avaient sous le maoïsme (résidence, emploi, services sociaux). Les quartiers sont de plus en plus différenciés. Les zones de résidence ne sont plus nécessairement celles de l'emploi et encore moins celles des loisirs. L'espace se segmente affaiblissant ainsi le contrôle social mais en faisant exploser les besoins en transport.

Le territoire urbain devient ainsi l'enjeu et le moyen de ce qui pourrait participer à terme à la constitution d'une société civile urbaine et multiple. Si le système politique n'a pas changé de nature, le jeu s'est ouvert.

La diversification des réseaux de sociabilité

Ecole, *danwei*, comité de résidents, association émanant du Parti, la Chine officielle est un monolithe. Au-delà de la façade, on découvre une société plurielle, fragmentée, éclatée en groupes et en générations qui à la faveur de la réforme économique et de la révolution urbaine, expérimentent de nouveaux types de relations sociales.

Alors que la sphère privée tend à s'autonomiser par rapport à l'Etat, la société urbaine se reconfigure en groupes d'intérêts, d'affinités, de sensibilité, archipels de communautés nouvelles où l'acte d'adhésion tient au libre choix et non plus à la contrainte politique.

²⁰ David Benazeraf, *De l'unité de travail à la communauté résidentielle : les impacts de la réforme du logement en Chine, le cas du quartier Fangzhuang à Pékin*, mémoire de Master Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2007.

²¹ *Reconstruire la Chine, trente ans d'urbanisme 1949-1979*, Léon Hoa, éditions du Moniteur, Paris 1981
David Benazeraf, *De l'unité de travail à la communauté résidentielle : les impacts de la réforme du logement en Chine, le cas du quartier Fangzhuang à Pékin*, mémoire de Master Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2007.

Tant que ces nouvelles sociabilités ne déstabilisent pas la fiction de la Chine officielle, le régime les tolère.

Le phénomène Internet, plus populaire en Chine qu'il ne l'est en Occident, joue un rôle stratégique dans la cristallisation de cette société parallèle. Le pouvoir le place sous très haute surveillance. Aujourd'hui avec une mobilité croissante, la dispersion des activités et le démantèlement des vieux centres, il semble que les réseaux sociaux se constituent de moins en moins à l'échelle locale, surtout chez les jeunes.

La levée des contrôles sur la population

Il avait fallu 47 ans, de 1949 à 1996, pour que le parc automobile de Pékin atteigne le seuil d'1 million de véhicules motorisés. Il n'aura suffi que de 7 ans, de 1996 à 2003, pour qu'il passe à 2 millions. En dépit de l'ouverture de nouveaux axes, les embouteillages continuent de croître. Les autorités cherchent à desserrer l'étau en perçant de nouvelles lignes de métro : aux 3 existantes, il est prévu d'en ajouter à terme 18, dont la moitié devrait être prêtes pour les JO de 2008. Ces chiffres révèlent le besoin croissant de mobilité des chinois au sein des villes.

L'affirmation d'un mode de vie urbain met à rude épreuve l'ancien système de contrôle social, basé sur la vie dans les unités de travail. Aujourd'hui, il est de plus en plus difficile de contrôler des habitants dont la mobilité a nettement augmenté, y compris dans leur parcours résidentiel.

L'encadrement n'a pas disparu mais il semble réduit à sa plus faible expression. Le régime communiste est par conséquent moins influent au niveau local.²²

²² David Benazeraf, *De l'unité de travail à la communauté résidentielle : les impacts de la réforme du logement en Chine, le cas du quartier Fangzhuang à Pékin*, mémoire de Master Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2007.

Mouvements de population et stabilité sociale

Les perspectives de revendication et les risques d'explosion sociale

L'aspiration au nouveau

Depuis l'abandon progressif du système économique communiste, soit bientôt 30 ans, le mode de vie des habitants de Shanghai et de Pékin s'est radicalement transformé. La reconfiguration radicale de la physionomie des villes n'est que la partie la plus visible de ce bouleversement.

A l'image des ZDES, sur lesquelles le Gouvernement s'était appuyé au départ pour ensuite enclencher un développement économique à l'échelle du pays, les villes et leurs classes supérieures sont le fer de lance d'un développement engagé par niveau de priorité. Les campagnes sont au second rang du développement. Profitant des miettes du développement urbain, elles auront à terme leurs propres parts du gâteau.

Il est marquant de voir cette société emportée par un élan commun (à défaut d'être communiste), où l'état d'esprit du moment est à qui tirera, chacun à son niveau, un bénéfice du développement. Le rang de priorités est respecté, chacun prend son tour et comme au beau milieu du trafic routier, le petit s'efface devant le gros. La locomotive économique a démarré et le train suivra.

Au cours des deux dernières décennies, la progression globale du niveau de vie des chinois a été fulgurante. Les ménages s'enrichissent et développent de nouveaux modes de consommation, la classe moyenne supérieure accède à un logement privé et à la voiture. Mobilité résidentielle, mouvements pendulaires, migrations rurales : dorénavant les habitants déménagent et se déplacent quotidiennement, pour travailler et pour consommer.

Le voyageur européen est souvent frappé par l'aspiration au changement et au progrès dont font preuve les chinois. Alors qu'en France la densification des villes rencontre systématiquement une opposition de la part de la population locale qui perçoit cette transformation comme une « bétonisation » de leur quartier, les discours nostalgiques face aux transformations urbaines ont tendance en Chine à s'effacer devant « la nécessité » du changement.

Cette mutation économique et sociale est pourtant aussi chargée de violences.

Si les chinois se sont globalement enrichis, les écarts entre les différentes classes sociales se sont considérablement creusés. Les populations modestes subissent le désengagement de l'Etat en matière de couverture des risques de la vie (maladie, vieillesse) tandis que se développe une classe très aisée de plus en plus importante. Là encore, la physionomie de la ville est un marqueur fort de ces transformations. Un *hutong* populaire peut en quelques semaines devenir une rue commerçante gentrifiée. De nouveaux quartiers de standing émergent en centre ville tandis que les classes populaires tendent à être rejetées en périphérie.

La « centrifugeuse urbaine » constituée par le déplacement de population du centre des villes vers la périphérie rencontre les phénomènes migratoires importants des *mingongs*, qui affluent des campagnes pour se retrouver aux portes de la ville. Car si, avec un étalement urbain très marqué, les

viles chinoises sont bien loin désormais du modèle ancien de ville fortifiée, les portes de la ville ont pris un autre aspect, celui de barrières sociales.

Au sortir du système collectif des communes rurales dans les années 80, limiter l'afflux des populations rurales vers les villes a été une priorité vitale pour le gouvernement central afin d'assurer un maintien de l'ordre social. Pour ce faire, le système d'enregistrement des ménages et son outil le *hukou* ont été largement mis à profit.

Comment gérer l'écart grandissant entre villes et campagnes ?

Dès lors que les Chine voit ses villes se développer, limiter l'afflux des populations rurales vers les pôles urbains a été une priorité vitale pour le gouvernement central afin d'assurer un maintien de l'ordre social. Pour ce faire, le système d'enregistrement des ménages et son outil le *hukou* ont été largement mis à profit.

Le hukou : symbole d'une société à deux vitesses

Il existe schématiquement et sans considération des spécificités locales, deux types de *hukou* : un *hukou* agricole et un *hukou* non-agricole plus commodément désignés par les termes rural et urbain.

Par nature, le *hukou* alimente donc une vive division sociale entre résidents urbains et ruraux.

Deux critères définis au sens du *hukou* établissent un classement entre les individus. Le premier est le *hukou suozaidi* ou lieu de résidence ; ce n'est pas ce critère qui détermine s'il s'agit d'un *hukou* rural ou urbain. Le deuxième critère *hukou leibie* pourrait être traduit par accessibilité économique, c'est ce critère qui définit le droit aux avantages sociaux de la personne qui présente son *hukou*.

Les avantages sociaux sont des garanties réservées au porteur du *hukou* qui concernent à la fois l'accès aux soins médicaux, aux denrées alimentaires, à un logement subventionné, à un régime de sécurité social et de pension et le droit à un salaire supérieur, à un meilleur emploi, et à la gratuité de la scolarité.

Scission sociale tangible, société à deux vitesses, le système d'enregistrement des ménages établit des privilèges c'est-à-dire des prestations qui ne sont accessibles qu'à une catégorie de population.

Hukou et système d'enregistrement des ménages

Le hukou a été instauré en 1958 : il correspond à un livret de résidence. Au départ son objectif est double : renforcer le contrôle des migrations d'une part, et maîtriser la planification économique d'autre part. Dès la fin des années 70, des premières réformes sont engagées pour modifier son contenu.

Il se présente sous la forme d'un livret de la taille approximative d'un passeport de couleur terre sur lequel figure l'emblème national en figures dorées. Les pages intérieures y sont teintées de bleu et renseignent précisément sur des caractéristiques telles que l'adresse résidentielle, l'emploi, la religion et des détails sur les migrations, naissances, décès ainsi que sur le niveau d'instruction, la classe sociale ou encore le dossier militaire.

Initialement, chaque ménage chinois se voit délivré un hukou dans lequel figurent les noms de chacun des membres et où est désigné entre autres le chef de ménage. A l'origine, un ménage peut recouvrir plusieurs niveaux d'organisation d'un ménage « classique » familiale à une structure telle que le danwei.

Le hukou est permanent et porte sur un secteur géographique circonscrit. Une modification de l'affectation résidentielle n'est possible que si elle est intégrée au Plan soci-économique de l'Etat. A l'occasion de chaque naissance, un enregistrement doit être effectué auprès du Bureau des autorités administratives locales.

Le Bureau de la Sécurité Publique est l'organe administratif local qui non seulement délivre les hukou au titre du Système d'Enregistrement des Ménages mais aussi peut convertir un hukou rural en hukou urbain. Dans les villes, le hukou est un document précieux autorisant un accès complet aux avantages sociaux.

En 1998 soit quarante ans après son instauration, la République Populaire de Chine engage une nouvelle série de réformes pour l'assouplir sous la pression sociale et compte tenu des risques de scission de la société chinoise en deux univers : la sphère urbaine industrialisée et la sphère rurale en voie de développement. L'écart se creuse en matière de niveau de vie, l'injustice sociale devient plus évidente.

L'exode rural et les travailleurs migrants

Objet de toutes les interrogations, les travailleurs migrants ou *mingongs*²³ viennent grossir les rangs des mégapoles chinoises, main d'œuvre charnière servant de liant pour les rouages d'un système économique urbain.

Cette population migrante qu'elle soit en situation régulière ou non, représente un afflux inlassable des zones rurales vers les zones urbaines. Travailleurs migrants (*mingongs*) représentant une main d'œuvre bon marché, ils demeurent des «étrangers » pour les populations urbaines.

Bien que difficilement identifiables, ils constituent un flux considérable estimé à 120 millions de personnes. A tel point que, plus de la moitié des revenus ruraux sont financés par des intrants non agricoles, commerce local, activités artisanales et bien sûr mandats des migrants.

En situation précaire en matière de droit et de protection sociale, ils constituent la frange urbaine vulnérable fréquemment confrontée à des manœuvres illégales d'employeurs peu scrupuleux. Mais c'est aussi eux qui, dans un contexte de mégapoles en grands travaux, alimentent les chantiers, les compagnies de taxi, les activités peu qualifiées et constituent dans leur ensemble une manne économique sur lequel repose en partie le système ville.

Malgré des dispositions récentes pour l'arrestation de travailleurs en situation illégale, les migrants alimentent aussi le système de détention administrative chinoise ; ils représentent ainsi plus de la moitié des personnes détenues au titre du système de garde et de rapatriement. Dans le cas d'un migrant rural en situation irrégulière, le retour dans le lieu de résidence permanent est souvent de mise.

²³ La population des *mingongs* a été étudiée par Zhan Shaohua, Professeur assistant à l'Institut de Sociologie de l'Académie Chinoise des Sciences Sociales, dans le cadre d'une étude publiée par l'UNESCO dans la série des Documents Politiques MOST-2.

Mais en matière de sociologie, les grandes mégalo-poles Pékin, Shanghai ou encore Guangzhou et leur précieux *hukou* urbain sont hors d'atteinte pour les migrants qui constituent de fait une sous-classe sociale, dont les perspectives d'évolution sont durement cloisonnées.

Malgré le progrès notable des conditions de vie apportées par les réformes instaurées sous Deng Xiaoping, les effets ne sont pas suffisants pour amortir l'écart de développement entre ville et campagne. L'écart de revenu se creuse pour atteindre un rapport passant de deux fois à trois fois plus en cinq ans et la condition des travailleurs migrants est le révélateur de cette scission économico-sociale grandissante.

Outre l'engorgement manifeste du territoire et le besoin criant en infrastructures permettant les déplacements, le système urbain doit maintenant faire face à ses propres disparités sociales.

La levée progressive du contrôle des flux campagnes-villes

Jusqu'en 1998, la classification de *hukou* est intransigente : c'est à travers la filiation mère –enfant que se transmet la catégorie de *hukou*. Sur proposition du Ministère de la Sécurité Publique, le Conseil d'Etat a engagé un assouplissement de certaines restrictions en matière de migration interne.

En complément du *hukou*, un système de permis de résidence temporaire a été initié permettant à certains migrants issus des campagnes de résider en ville.

Sous la responsabilité du Ministère de la Sécurité Publique, les réformes sur la période 1985-1998 ont engagé la possibilité pour les migrants ruraux de déménager vers les zones urbaines.

Avec l'instauration du Certificat de Résidence Temporaire ou *zanzhu zheng*, permettant de demeurer plus de trois mois en zone urbaine, le Gouvernement Chinois élargit alors les possibilités de migration qui ne pouvaient se réaliser dans le cadre strict de transferts entre *danwei* et commune rurale.

Tacitement, cette mesure revient à autoriser le phénomène de migration rurale spontanée, sans pour autant adjoindre le statut d'urbain aux nouveaux venus en ville.

D'une validité d'un an, le certificat est renouvelable sous réserve de présentation des justificatifs de plan de travail, de planification familiale et de paiement de frais d'administration et de droits de demande de travail en zone urbaine. En 2005, le certificat de résidence temporaire subsistait encore mais son processus avait déjà été simplifié.

Depuis le milieu des années 80, s'est développée en parallèle l'adoption d'une carte d'identité résidentielle personnelle. Agrémentée d'une photo et d'un numéro de série, elle symbolise à elle seule la prise en compte de l'individu dans la société et est en passe de devenir le document d'identification principal.

Des mesures d'assouplissement récentes

C'est dans la période des dix dernières années que les mesures prises au niveau du Conseil d'Etat ont donné le coup d'envoi réel d'une période transitoire visant à aplanir les restrictions en matière de flux de population. La disparition progressive des quotas de migration, et certaines mesures comme la facilitation des conversions de *hukou* ou la possibilité, à 18 ans, de choisir entre un *hukou* rural et

un *hukou* urbain pour les enfants de personnes possédant des *hukou* de classes différentes. Une circulaire datée de mars 2001 émanant du Conseil d'Etat, impose même aux villes de moins de 100 000 habitants d'attribuer un *hukou* aux résidents possédant un logement et un emploi stable. Depuis, c'est aux échelons inférieurs que se sont diversifiées les politiques d'enregistrement des ménages aux niveaux des provinces et des administrations municipales.

On assiste ainsi globalement à une ouverture réglementaire progressive et une démocratisation de l'accès aux villes et ce, notamment pour les petites unités urbaines tandis que les villes les plus importantes comme Shanghai ou Pékin mènent à travers leurs système de *hukou*, des politiques d'intégration plus limitative notamment dans l'accès aux prestations sociales, aux emplois qualifiés et à l'éducation.

Ampleur et violences des déplacements de population au sein des villes

Les populations des centres-villes reléguées à la périphérie

Des ilots entiers de plusieurs centaines d'hectares d'habitat traditionnel articulés autour de *hutong* ou *lilong* sont rasés laissant la place dans un premier temps à un amas de gravats d'où ressortent quelques semi-constructions miraculées (trois murs porteurs et une bâche pour empêcher la vue de la pièce mise à nue) abritant les derniers habitants. Une fois ces derniers déplacés, tout va très vite, les travaux commencent et se poursuivront parfois jour et nuit jusqu'à l'achèvement de la construction.



Terrains suite à des démolitions dans la perspective d'une opération immobilière, Shanghai, 2007

A cette échelle, la question du déplacement est au cœur des enjeux, d'autant plus que la première période où l'absence de mobilisation collective des habitants et l'ignorance des valeurs des biens immobiliers touche à sa fin. Dans les grandes villes, l'information circule, les négociations sont âpres, mais le rapport de force relatif. Les pratiques musclées laissent progressivement place à une marge de négociation, question d'image mondiale dans un climat de forte mobilisation des populations pour montrer la République Populaire de Chine sous son meilleur jour, dans les échéances courtes que sont les JO de Pékin 2008 et l'Exposition Universelle de Shanghai 2010.

A Pékin, ces populations sont généralement constituées majoritairement de chômeurs ou de personnes avec un faible niveau d'études, des personnes âgées nécessitant des soins, et des

personnes exerçant de petites activités commerciales précaires. A l'heure actuelle, les *hutongs* qu'ils habitent ne représentent en surface plus qu'un quart de la superficie de la ville.

Le maintien en place n'est pas envisageable. Officiellement, plusieurs possibilités s'offrent aux résidents. Désormais il faut partir, soit avec une indemnisation, soit avec une offre de relogement en poche. Dans tous les cas, impossible de se maintenir dans la même aire géographique : les prix du marché sont désormais trop élevés et les produits immobiliers destinés à des investisseurs. Le relogement est possible en périphérie au-delà des deuxième ou troisième périphériques en bout de ligne de transport. Beaucoup d'habitants privilégient la compensation financière, qui offre au moins l'avantage dans un champ des possibles certes limité de choisir sa banlieue d'implantation. L'habitat traditionnel est en effet souvent vétuste, surpeuplé et les conditions de vie y sont très sommaires notamment en matière d'hygiène et de confort. Les nouveaux logements même s'ils sont très éloignés du centre offrent des aménités d'un meilleur niveau.

Expulsion : mode d'emploi

Pour les habitants, tout commence par un avis d'aspect très officiel, preuve s'il en est, de l'implication des autorités locales dans les opérations d'aménagement.

Des affichettes placardées (photo) sur chaque bâtiment ou presque du quartier voué à disparaître, annoncent en gros caractères un contact à prendre et un numéro de téléphone. Certains avis explicitent désormais des « primes de départ » possibles en fonction des délais, du calendrier et aussi des interdictions.

Dans les années 90, les expulsions violentes à défaut d'une indemnisation étaient monnaie courante. Les plus difficiles à expulser sont désormais les familles « clous », à l'image de cette maison isolée encerclée par le chantier commençant et perchée sur un résidu de terre ressemblant plus à un trognon de pomme qu'à une butte, sortie dans la presse il y a quelques mois. Car c'est l'usure le seul argument que peuvent opposer les habitants en place à la future opération, non par simple attachement à leur logement mais aussi dans l'espoir d'une meilleure indemnisation et donc un meilleur relogement ou tout du moins une localisation moins périphérique.



Cliché sorti dans le journal Le Monde

La mise en œuvre des déplacements

Ces habitants déterminés n'ont que leur droit d'usage sur leur habitation et le temps en leur faveur. Schématiquement, une opération immobilière type va être projetée par le développeur sur une période limitée dans le temps par les risques d'envisager une opération au-delà de sa propre visibilité. Il prendra en compte dans son bilan les « coûts d'éviction » ou plutôt de relogement. Les opérations de relogement sont mises en œuvre par un intermédiaire spécialisé dans la négociation avec les habitants : les sociétés ou comités de déplacements.

Les premiers déplacements ne se sont pas faits sans heurt. Le nettoyage²⁴ des lieux avec le concours des forces de police était quasi systématique. Sans dédommagement et sans concession, les pratiques actuelles se sont assouplies et les dédommagements sont intégrés au bilan du promoteur qui sous-traite, cette activité auprès des sociétés de déplacements.

Le rôle des sociétés de déplacement et des pouvoirs publics

Les sociétés de déplacements ont vu le jour dans le courant des années 90. Très liées aux autorités locales (ville, district, bureau de quartier), ces entreprises spécialisées utilisent toutes les ficelles pour permettre à l'opérateur d'avoir la maîtrise du foncier. Il faut bien sûr un soutien politique ne serait-ce que parce que la Maîtrise d'Ouvrage ne peut se faire sans les Autorités Locales. Les sociétés de déplacements ont également un interlocuteur de choix en la présence du bureau de quartier (*jiedao*) ou du comité de résidents, instances officiels de quartier qui concentre localement énormément d'informations sur les résidents. Issues d'anciens départements de l'Administration, les sociétés de déplacements sont progressivement devenues des entreprises mixtes en charge d'engager des démarches de négociations individuelles, sans pour autant modifier la composition de leur personnel.

Bureaux de quartier (*jiedao*) et comités de résidents jouent donc le rôle de facilitateur mais il est cependant impossible de généraliser leur position : certains prennent le parti des habitants et certains adoptent clairement le point de vue du promoteur.

Les membres du PCC sont parties prenantes du système et bénéficient de réseaux de relations privilégiées afin d'obtenir les informations et les terrains. Ils ont créé des sociétés privées auxquelles les actifs de l'Etat (droits d'usage des terrains pour ce qui concerne le secteur de l'immobilier) ont été cédés à faibles prix.

Les sociétés de déplacements sont des intermédiaires puissants aussi discrets qu'influents et efficaces. La police n'intervient plus dans les opérations d'évictions, mais ferme les yeux sur un certain nombre de pratiques illégales. Interventions et intimidations font partis du quotidien de ces sociétés qu'il est, on le comprend, difficile de rencontrer vu qu'elles sont loin d'avoir pignon sur rue. La possibilité de recours devant les tribunaux existe mais rarement au bénéfice des plaignants et peut même déboucher sur des procédures d'expulsions officielles, au détriment des résidents eux-mêmes.

²⁴ Selon Valérie Laurens, le terme de nettoyage est effectivement la traduction la plus proche du terme chinois désignant l'opération d'évacuation des logements.

Des capacités de négociations inégales selon les familles

Récemment, les négociations avec les habitants se sont accrues. Les sommes obtenues sont bien évidemment en deçà des prix du marché immobilier en pleine explosion. Pour la fixation des indemnités, le système officiel prend en compte le nombre de membres de la famille et la surface de l'habitation. Dans la pratique, l'interprétation, la négociation et la mobilisation du réseau d'influence local y participe tout autant. Cependant, le recours aux différents types de critères possibles est fonction de la catégorie de population à laquelle appartient la famille. Les compensations sont plus importantes pour les natifs.

La tendance actuelle est à la hiérarchisation des prix qui se précisent et se stabilisent dans leurs fluctuations sur un marché ex nihilo encore inexistant il y a une quinzaine d'années.



Affiches de différentes sociétés de déplacements, placardées sur les murs

Le rapport de force autour de la question du logement

Les déplacements s'accompagnent d'une amélioration globale des conditions de vie dans le nouveau logement qui répond à des normes de confort fixées par les autorités. Un bon négociateur peut se voir attribuer plusieurs logements pour la famille. Au passage, il devient également titulaire de la propriété des murs de son logement.

Mais ce processus trouve ses limites dans l'étalement urbain qu'il génère, les déplacements quotidiens qui peuvent s'allonger de plusieurs heures par jour, de leur coût relatif et de l'accès à des prestations sociales et des droits liés au *hukou* de moins bonne qualité.

Le système des *hukou*, permettait de réguler la croissance urbaine et d'éviter la constitution d'une classe sociale pauvre en ville sans revenus signifiants. La naissance d'un marché foncier et immobilier a fragilisé ce système.

Afin de faire face aux très forts besoins en main d'œuvre, notamment dans le secteur de la construction, les contrôles ont été assouplis au début des années 80. En 1985, les autorités permettent l'enregistrement de résidents temporaires en ville. Cela a eu comme conséquence un accroissement spectaculaire de « la population flottante urbaine ». Or seuls les résidents disposant d'un *hukou* urbain permanent peuvent accéder au logement social locatif, les autres doivent trouver des solutions alternatives (vivre sur leur lieu de travail, louer au marché noir). Ainsi, le niveau des revenus n'est pas le seul facteur qui permette d'accéder à un logement. Le système des *hukou* y jouent encore aujourd'hui une place prépondérante, générant une forte ségrégation urbaine.

C'est également le changement de *hukou* qui explique certaines résistances et le recours à l'expulsion. Car en matière de santé et de scolarité, les prestations à destination des banlieusards ne

sont pas les mêmes et le système d'éducation chinois très sélectif autorise un accès plus limité aux études supérieures pour ces derniers. D'autre part, pour les délogés, même si leur logement en centre-ville constitue une monnaie d'échange dans la négociation, leur prétention à la spéculation est limitée, comparativement à une autre catégorie de la population urbaine, les « nouveaux riches » qui ont bénéficié des niches ouvertes par les réformes engageant la République Populaire de Chine vers une économie de marché. L'écart se creuse et le système de planification grossit le trait, participant activement à la dissociation centre-ville / périphérie, appliquée à une sociologie déjà en expansion, où les extrêmes s'éloignent et où la mixité s'amenuise.

Vers une plus grande reconnaissance des droits individuels ?

Un rapport de force qui s'ouvre à la négociation

Les déplacements de population et la dureté des négociations auxquels ils donnent lieu révèlent l'ampleur de la violence des rapports sociaux. Dans les campagnes, les expulsions sont toujours aussi violentes, ratonnades, occupation des lieux par les paysans, les expulsions sont parfois effectuées par les habitants du village voisin rémunérés pour l'occasion. C'est parfois tout simplement une opportunité de migrer vers la grande ville. Face aux dynamiques à l'œuvre, les autorités administratives n'apportent aucune protection ni assistance aux individus les plus faibles. Corrompus, ils sont souvent au mieux complices des méthodes abusives employées par les opérateurs privés.

Sous la férule de l'Etat, la situation, s'est tout de même améliorée ces dernières années. L'instabilité sociale grandissante face à ce régime d'évictions forcées devenait palpable ; aussi depuis 2003, les expulsions ont officiellement laissé la place au régime d'indemnisation et à des marges plus grandes de négociation pour les habitants des quartiers concernés.

Des marges de manœuvre qui se resserrent pour les opérateurs

Mais ce recours à la négociation peut aussi avoir des effets sur l'ensemble du système et notamment des remontées au niveau des opérateurs. Alors que les emprunts courent, l'allongement de la durée pré-opérationnelle du projet induit une augmentation conséquente des frais financiers, à tel point que l'équilibre d'opération se voit parfois menacé ou durement remanié. Outre l'abandon de projet ou le changement d'opérateur en cours de route, un certain nombre d'opérations immobilières ont parfois fait l'objet de remaniements conséquents dans le programme ou dans la construction en elle-même. Il arrive parfois que la qualité des constructions diminue avec le temps ou plus précisément que la troisième ou quatrième tranche d'un programme sorte au final avec des matériaux moins coûteux et des prestations au rabais. Il arrive également qu'une opération encadrée par un plan de composition (commun à plusieurs opérations sur un site) soumis à des règles d'urbanisme globales intangibles soit réajustée dans son programme aux dépens de la cohérence d'aménagement mais dans l'optique d'un bilan financier acceptable.

Le plafond des droits à construire n'est pas illimité, et les marges réalisées ressemblent de moins en moins à des mannes financières, pour les opérateurs. Les déplacements de population ont un coût, que les développeurs se doivent d'intégrer. Les délogés, mêmes s'ils sont démunis connaissent mieux la situation et leurs attentes grandissent.

Une ségrégation importante dans un contexte de développement économique rapide

Il existe en Chine de fortes disparités à l'accès au logement. Faute d'une réelle politique d'habitat social, l'accès au logement s'effectue exclusivement à travers le marché immobilier ce qui constitue un facteur décisif de ségrégation sociale. Certes les chinois ont acquis une liberté de mobilité plus grande ces dernières années mais ils vivent aussi de plus en plus entre résidents ayant les mêmes revenus.

La croissance économique rapide a conduit à un écart croissant entre les revenus des plus pauvres et des plus riches. L'écart qui se creuse et les mouvements de population ont eu des effets importants sur la structuration spatiale des villes chinoises et a conduit à une ségrégation polarisée et spatialisée. Le développement rapide de zones capables d'attirer des investissements étrangers a généré de la ségrégation urbaine. A Pékin, les districts de Chaoyang et Haidin ont connu des vrais booms économiques. Ces zones sont devenues riches alors que d'autres parties de la ville sont restées essentiellement industrielles.

Comme les migrants ont des revenus bas et qu'ils n'ont pas accès aux logements assimilés sociaux, ils doivent se loger via le marché privé. On assiste donc à un phénomène d'étalement urbain et de gentrification du centre.

Un contrôle amoindri, une mobilisation naissante

Un rapport à l'espace qui change, une différenciation des quartiers, le développement des espaces dédiés aux loisirs (malls commerciaux, théâtres, salles de jeux vidéo), tous ces indicateurs sont révélateurs d'un changement identitaire qui s'opère ; peut coutumière d'une culture de la place publique, la société chinoise se réoriente pourtant naturellement vers une appropriation progressive de ses espaces parapublics.

L'accès à ce nouveau mode de vie va de pair avec de plus grandes libertés individuelles : le Parti n'est plus en mesure de contrôler la population comme il le faisait auparavant. Le régime totalitariste de la Révolution Culturelle semble oublié. Le Parti a largement lâché prise sur la surveillance des comportements et opinions de chacun, dès lors qu'aucune revendication politique n'est exprimée.

En Chine, la mobilisation collective ne peut en aucun cas se concrétiser par des associations ; cependant ces derniers temps, des manifestations de mécontentement prennent la forme de délégations qui se rendent dans la capitale pour réclamer des réparations. Contre toute attente, l'emprisonnement des meneurs en a été la réponse officielle par le gouvernement. Selon le vieil adage du « diviser pour mieux régner », ce dernier tente d'éviter à tout prix les regroupements au sein de la société civile. Cette répression garantit pour l'instant la stabilité des zones urbaines soumises à des mutations importantes en matière de développement urbain et surtout en matière de sociologie.

Des revendications en perspective ?

La perspective du changement est un argument majeur pour comprendre la facilité avec laquelle la population supporte cette montée des inégalités, la fragilisation du statut des plus pauvres, et les injustices liées à la corruption des élites.

La mentalité des chinois vis-à-vis de l'Etat semble, à ce propos, assez différente de celle que l'on observe par exemple aujourd'hui en Europe de l'Est : alors même que l'Etat a pourvu à chacun pendant des décennies un cadre de vie stable, la population chinoise ne semble pas très revendicatif vis-à-vis de l'assistance que l'Etat pourrait leur apporter. « Aide-toi, le ciel t'aidera » semble plus

approprié pour définir leur attitude. Dans un pays où la concurrence pour s'en sortir est toujours vive, les chinois comptent avant tout sur leur propre famille, entourage et réseau pour s'en sortir.

Jusqu'où cependant ? Les observateurs étrangers constatent que les mouvements sociaux se multiplient depuis quelques années. Le Parti freine au maximum les ouvertures vers une société plus démocratique, de peur de voir des mouvements de contestation remettre en cause la stabilité sociale du pays.

Les habitants, citoyens, consommateurs, réussissent toutefois à progresser dans certaines de leurs revendications. La mobilisation de certains habitants dans le cadre d'opérations de déplacement ont permis de faire (un peu) évoluer le cadre de négociation avec les promoteurs ; la capacité de négociation des habitants permet aujourd'hui, dans certains cas, de bloquer les opérations. De même, les nouveaux acquéreurs ont obtenu de pouvoir s'associer pour faire valoir leur droit face au promoteur/gestionnaire de biens.

« Il y a un autre monde, mais il est dans celui-ci »

Proverbe chinois



2 . *Développement de la ville et régulations*

L'émergence d'un marché foncier

Depuis la fin des années 1970, un nouveau modèle de société a vu le jour en Chine, plus fondé sur les réussites spectaculaires d'une économie libérée que sur les canons de l'orthodoxie maoïste ou communiste. Dès lors, les villes, dont Mao se méfiait, et qui durant de longues années virent leur développement entravé, sont rapidement devenues les territoires privilégiés du miracle économique chinois. En a résulté une véritable explosion urbaine, caractérisée autant par son ampleur que par sa fulgurance, inédites dans l'histoire de l'urbanisation. Les grandes villes comme Shanghai et Pékin, élevées au statut de Provinces-Municipalités, concentrent et profitent au maximum de ces dynamiques récentes. Des villes nouvelles apparaissent aux périphéries de couronnes toujours plus étendues, des infrastructures de transport colossales voient régulièrement le jour pour répondre aux besoins croissants en matière de déplacement, d'espace ou de confort moderne, d'une population urbaine toujours plus nombreuse.



La promenade du Bund, Shanghai



Maquette de Shanghai, musée de l'urbanisme

Ce développement urbain fulgurant peut être compris à l'aune de la libéralisation du marché foncier. A l'époque de Mao, le développement des villes se faisait selon des plans socio-économiques de court et moyen terme qui définissaient des objectifs à atteindre. Après une analyse de l'état existant, les investissements et les opérations de construction ou d'aménagement nécessaires étaient déterminés. Ainsi le foncier était-il le dernier élément pris en compte, ce qui ne manquait pas de conduire à un vaste gaspillage des terrains. Le sol était en effet alloué de façon administrative et gratuite aux entreprises d'Etat qui construisaient et aménageaient les terrains afin d'exercer leurs activités et loger leurs salariés. Il n'existait par conséquent pas de marché foncier.

Mais l'entrée de la Chine dans l'économie de marché suppose de donner une valeur financière aux actifs fonciers, afin qu'ils puissent être échangés et que joue le mécanisme d'ajustement de l'offre et de la demande. Le foncier est ainsi devenu une ressource économique de premier plan pour les pouvoirs publics, qui en retirent un large profit dans le cadre d'opérations immobilières. La réforme ouvrait ainsi la possibilité pour l'Etat, propriétaire officiel du foncier national, de valoriser ses biens par le biais de la vente de droits d'usage. Cela devait permettre de dégager les ressources nécessaires au financement de l'urbanisation et des grandes infrastructures rendues indispensables par l'essor économique et urbain chinois.

L'efficacité accrue dans l'attribution des sols devait enfin éviter le gaspillage des terres, les opérations devaient voir le jour dans les localisations les plus pertinentes.

Depuis les années 1990, les terrains ont progressivement été mis sur le marché par les pouvoirs publics. Comment le marché s'est-il structuré ? A qui profite ce nouveau système foncier et immobilier ?

L'époque maoïste : l'allocation administrative et gratuite du sol

A l'époque de Mao, l'ensemble de la vie quotidienne des travailleurs était pris en charge par l'entreprise qui fournissait au salarié et à sa famille un logement ainsi que les principaux équipements et services de proximité. Les entreprises d'Etat, chargées de construire et de gérer les logements, représentaient le principal maître d'ouvrage des opérations immobilières.

Les pouvoirs publics attribuaient administrativement les terrains aux entreprises d'Etat, gratuitement et pour une durée infinie. Les terres agricoles étaient quant à elles gérées par des coopératives agricoles. Le foncier n'avait donc aucune valeur, puisque les transactions foncières étaient interdites par la Constitution. Seuls les échanges gratuits de terrains entre entreprises d'Etat étaient tolérés.

L'ère communiste chinoise fut marquée par un faible développement urbain. Les investissements immobiliers des entreprises d'Etat n'étaient pas à la hauteur des besoins et de nombreuses villes, à commencer par Shanghai, connurent une production de logements largement insuffisante et de mauvaise qualité.

Par ailleurs, le système de l'allocation gratuite des terrains conduisait à une organisation peu optimale de l'espace. Les entreprises d'Etat avaient tendance à stocker des terrains faiblement utilisés et l'affectation du sol était souvent en décalage avec les besoins des utilisateurs en matière de desserte de transports ou d'environnement. Le gaspillage des terres arables engendré par ce mode de gestion avait également des conséquences économiques importantes, compte tenu de la forte densité de population en Chine.

L'expérimentation progressive du système des droits d'usage

La politique d'ouverture de la Chine vers le marché s'est progressivement trouvée confrontée aux limites imposées par le système foncier. L'usage peu optimal du foncier, mais surtout la volonté des entreprises étrangères présentes sur le territoire d'accéder à l'attribution de terrains ont progressivement conduit les autorités chinoises à réformer ce système.

Les clivages politiques internes au parti, opposant partisans de l'ouverture et tenants de l'ancien système, ont conduit à concevoir au début des années 1980 un nouveau système adapté à certaines zones situées sur la côte Est, identifiées comme prioritaires pour le développement économique (les Zones Spéciales de Développement Economique) : pour la première fois dans l'histoire de la Chine, il fut décidé que les droits d'usages (usus et fructus) et la propriété (nue-propriété) du terrain seraient distingués. Ce mécanisme avait l'avantage de permettre à l'Etat de rester propriétaire du foncier et ainsi rester en accord avec les fondements d'un Etat socialiste, tout en donnant la possibilité aux forces du marché d'opérer grâce à l'autorisation des transactions de droits d'usages, pour des durées limitées à 40 ans pour les entreprises et 70 ans pour les logements.

L'ouverture : les réformes foncières, et le marché fut...

Guidé par leur succès, le gouvernement décida d'étendre le système des ZSDE à l'ensemble du pays. Les objectifs poursuivis par cette réforme étaient de permettre un usage plus efficace des terrains, de dégager des recettes pour les pouvoirs locaux et centraux et de constituer un marché foncier. Une valeur fut donc donnée aux terrains.

En 1986, fut adoptée la première loi d'administration du foncier (LAL), qui généralisa à toute la Chine le système de transactions des droits d'usages. Elle fut la première de toute une série de lois (incluant certains amendements faits à la Constitution) mettant en place la réforme et l'ajustant progressivement au fonctionnement du marché créé. Avec ce nouveau système, les usagers actuels des terrains (agriculteurs, habitants, entreprises d'Etat) reçoivent une indemnité contre la mise à disposition du terrain qu'ils occupaient, c'est-à-dire la revente des droits d'usage. Seuls les pouvoirs publics (municipalités) et dans une certaine mesure les entreprises d'Etat sont autorisés à racheter ces droits. Ils peuvent ainsi les mettre sur un marché dit « secondaire » tandis que les entreprises d'Etat, elles, sont autorisées à les racheter uniquement pour leurs besoins, c'est-à-dire pour y construire. Il leur est également permis de les échanger.

Grâce à ce nouveau système, les entreprises d'Etat sont préservées et peuvent continuer à s'alimenter en foncier, principalement agricole car le foncier urbain doit progressivement entrer en totalité sur le marché secondaire par l'intervention des pouvoirs publics, et les pouvoirs publics ont un moyen de contrôle du marché foncier, puisqu'ils sont les seuls à pouvoir mettre sur le marché les droits d'usage.

... dual !

Ainsi la mise sur le marché des droits d'usage achetés par les pouvoirs publics existe sous deux formes principales : ils peuvent soit être vendus par les pouvoirs publics locaux à des opérateurs privés par le biais de ventes aux enchères ou de négociations (concession privée, « leasing »). Ils peuvent sinon être attribués aux entreprises d'Etat. Il s'agit là d'une survivance de l'ancien système d'attribution administrative des terrains (« administrative allocation »), mais adapté : plutôt que de recevoir des terrains, ces dernières se voient attribuer les droits d'usage de ces terrains en payant simplement des taxes, sorte de droits d'enregistrement, dont le montant reste relativement faible. Les entreprises d'Etat peuvent construire sur ce foncier, l'échanger avec d'autres entreprises d'Etat, mais il leur est interdit de le vendre : en effet, elles se trouveraient alors en position de valoriser à la place de l'Etat et des pouvoirs locaux un foncier appartenant à ces derniers, et d'engranger à leur place la plus-value.

Ainsi, le chevauchement de l'ancien et du nouveau système foncier conduit à la vente de droits d'usages à deux prix différents : l'un nul (en dehors des taxes à payer, équivalentes à nos droits d'enregistrement), celui des terrains alloués administrativement, et l'autre relativement élevé, celui des terrains concédés au secteur privé.

Tant que les entreprises d'Etat se contentent de construire elles-mêmes sur le foncier dont elles détiennent les droits, le marché foncier fonctionne comme s'il n'existait qu'un seul prix pour les droits d'usages, celui de concession privée, l'autre ne se formant pas réellement, puisque les droits n'étaient pas vendus mais *cédés gratuitement pour un usage donné*.

Cependant, dans un contexte comme celui de la transition chinoise, où la législation avance en marchant, où la corruption est généralisée et se fond dans le paysage, et où les failles dans la

réglementation sont aussi volontaires que nombreuses, ce système ne pouvait rester bien longtemps sur les rails...En effet les entreprises d'Etat (souvent liées à certains intérêts particuliers) ont rapidement cherché à valoriser leurs actifs fonciers en trouvant des moyens de les vendre par des voies détournées et ont réussi ... sous le regard conciliant de l'Etat.

C'est ainsi que deux types de prix se sont formés. Par conséquent le marché foncier est réellement devenu dual.

La structuration du secteur de la promotion immobilière

Ainsi les entreprises d'Etat ont cherché à valoriser leur foncier.

En effet ces entreprises cherchaient à valoriser leurs droits d'usage...face aux promoteurs privés qui souhaitaient avoir accès aux terrains à un prix inférieur aux prix de concession. Dès les premiers temps de la réforme, on a assisté à la création de *joint-ventures*, formées au coup par coup, pour des opérations dédiées, entre entreprises d'Etat et sociétés privées. Les entreprises d'Etat, à défaut de pouvoir vendre leurs terrains, l'apportaient pour réaliser une opération, tandis que les promoteurs privés, eux, fournissaient les capitaux nécessaires.

Le développement de la promotion immobilière s'est, adapté au système d'offre foncière, le foncier étant la ressource de base du promoteur et son prix étant un élément déterminant la rentabilité de l'opération. C'est ainsi qu'une nouvelle catégorie d'opérateurs est apparue, évoluant entre statut privés et publics. Rapidement une grande partie des opérations immobilières fut le fait de ces nouveaux opérateurs.

Les nouveaux promoteurs

Ainsi, il existe à l'heure actuelle trois types de promoteurs dont l'influence évolue en fonction de la transformation progressive du système foncier :

- Les promoteurs publics : il s'agit souvent de sociétés publiques dépendant du Bureau de la Construction et du Logement des municipalités. Les droits d'usage leur sont attribués par les pouvoirs locaux dans les mêmes modalités que les entreprises d'Etat (attribution administrative). Cet accès privilégié aux terrains leur confère un important avantage compétitif. Néanmoins, bien souvent, ces sociétés sont moins performantes que les sociétés privées pour faire de la promotion.

- Les promoteurs publics-privés (joint-ventures) : il s'agit des structures décrites plus haut, apparues en raison de la dualité du marché afin de capter les terrains attribués administrativement. Il s'agit des terrains dont les droits sont détenus par des entreprises d'Etat, mais aussi parfois par des particuliers, notamment dans le cas des habitats traditionnels anciens (ce sont les occupants à vie des lieux qui sont devenus titulaires des droits d'usages avec la réforme).

- Les promoteurs privés : la tendance est bien à la montée en puissance progressive de ces opérateurs purement privés sur le marché de la promotion immobilière. D'une part parce que la capacité des pouvoirs publics à réunir des financements et à participer au risque des opérations est limitée, mais aussi parce que le stock de foncier facilement mobilisable par les pouvoirs publics n'est pas inépuisable. La valorisation des actifs fonciers de l'Etat sera alors faite. On se rapprochera des conditions de fonctionnement du marché des pays occidentaux.

Les prix du marché foncier

Immédiatement après l'adoption du système des droits d'usage, le premier défi à relever fut de déterminer le prix des terrains, tâche rendue délicate par le manque d'expérience et l'absence absolue de données sur le marché.

En 1990, un système décomposant le prix du terrain en quatre éléments fut mis en place :

- un droit d'usage versé au gouvernement lié au nombre de m² qui seront construits et à la zone où le terrain est situé (il existe 10 zones et l'amplitude des écarts entre la zone aux prix les plus faibles et la zone aux prix les plus élevés est de 1 à 7,7) ;
- des coûts d'infrastructure, également versés au gouvernement, liés au nombre de m² à construire ;
- des coûts de démolition liés au type de bâtiment existant ;
- des coûts d'acquisition du foncier, payés la plupart du temps aux occupants.

Il convient de relever que ce système lie directement le prix du terrain à son usage futur et à la SHON constructible exacte. A titre de comparaison, c'est en France par un mécanisme indirect dit « du compte à rebours » c'est-à-dire le calcul des recettes escomptées selon l'usage futur qu'une approximation du prix d'acquisition du foncier est obtenue. Ce compte à rebours est effectué pour son propre compte par chaque opérateur. Le prix dépend de la valeur attribuée à l'espace. Il peut donc différer d'un opérateur à l'autre, en fonction des hypothèses prises en compte : c'est le plus audacieux ou le plus optimiste qui emporte le terrain. En Chine, ce n'est pas la valeur, mais la surface qui détermine le prix.

Une allocation des terrains plus efficace...

Aujourd'hui les promoteurs essaient d'optimiser le coût du foncier, contrairement à ce que faisaient les entreprises d'Etat. Les promoteurs, à la recherche du profit maximal, négocient avec les autorités afin de pouvoir construire autant de surface que possible. La densification qui en résulte est aussi un atout pour que le pays qui réalise des économies d'infrastructures, d'énergie et de terres agricoles.

Quant aux entreprises d'Etat, elles disposaient auparavant d'importants stocks de foncier inutilisé. Elles devaient normalement le retourner à l'Etat, mais comme il n'avait pas de valeur et qu'il n'y avait pas d'incitation à procéder à ce transfert, il n'avait que rarement lieu. Avec la réforme elles ont été amenées à le valoriser, à le céder à des promoteurs ou à y construire elles-mêmes. Les terrains ont ainsi pris de la valeur, vertigineuse dans les centres-villes. Ainsi, l'Etat qui en est propriétaire ou les entreprises d'Etat qui en détiennent les droits d'usage, sont incités à les vendre et à faire démolir les habitations peu denses et souvent insalubres (les *hutongs* à Pékin et les *Lilongs* à Shanghai) afin d'y faire construire davantage de logements.

...mais de nombreux dysfonctionnements existent

Le marché qui a émergé est donc dual. Les prix se forment selon deux modes différents et aboutissent à deux principaux niveaux de prix, décalés. Les opérateurs désavantagés essaient de se greffer clandestinement sur le système permettant des acquisitions à des prix plus bas, en exploitant

quelquefois les failles de la légalité, d'autres fois en s'en écartant et en navigant à travers les mailles des outils de contrôle.

L'existence de ce marché dual a en réalité favorisé l'émergence de multiples formes de marchés cachés ou invisibles aux conséquences pernicieuses. Certains programmes bénéficiant de foncier à moindre coût peuvent être réalisés dans des localisations, où, dans des conditions de marché ordinaires, ils n'auraient pu voir le jour, faute d'équilibre financier de l'opération. Ce mécanisme entrave un fonctionnement optimal du développement urbain.

De plus, une partie importante des transactions se fait via le marché noir : les entreprises ou les particuliers occupant certains terrains (dont ils sont les « propriétaires de fait »), les louent par différents moyens (par exemple pour l'installation de bars ou de restaurants dans des logements privés), afin de les valoriser. L'occupant du terrain apporte celui-ci sous la forme de *joint-venture* pour la réalisation d'opérations et reçoit en échange des logements ou d'autres avantages. Ces transactions illégales se font donc sans l'établissement de titres de propriété et causent d'importantes pertes de revenus pour l'Etat et les villes chinoises. En effet les transactions n'étant pas enregistrées, aucune taxe n'est versée.

Enfin, le manque de transparence sur ces transactions cachées conduit à une information faussée. La rationalité des décisions des acteurs du marché en subit donc les conséquences.

Le mode de calcul des taxes foncières (équivalente à nos droits d'enregistrement) est responsable lui aussi d'errances du marché. Il déroge aux principes usuels de l'économie de l'aménagement et impacte le fonctionnement du marché :

En 1989, fut adoptée la loi sur la taxation des terrains publics, selon laquelle toutes les entreprises d'Etat et les particuliers devaient acquitter des taxes s'ils utilisaient des terrains dans les villes, les villages ou les zones industrielles.

Le niveau des taxes à payer dépend de la taille des parcelles et du type d'usage, le prix est obtenu en multipliant la surface de la parcelle par le taux applicable (fonction uniquement de l'usage). Ainsi, ni la localisation du terrain, ni sa valeur n'entrent en compte dans le calcul du montant des taxes. Un tel système dessert les opérations de faible densité ainsi que celles situées dans les zones les moins prisées, où le prix des terrains est plus faible.

Les responsabilités des acteurs publics et politiques foncières

En matière de pilotage foncier (*land management and monitoring*) l'attribution des rôles et des responsabilités reste floue entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux. Bien que la Constitution établisse que « l'Etat possède tout le sol en milieu urbain », il n'est toutefois pas spécifié qui représente l'Etat, ni le rôle du gouvernement local dans le pilotage foncier, ni les droits des entités publiques qui occupent actuellement les terrains.

Ces ambiguïtés conduisent à une confusion dans le pilotage du système foncier ainsi qu'à des dysfonctionnements dans la mise en œuvre des politiques foncières, notamment l'établissement des plans d'occupation du sol. Il existe une multitude d'agences gouvernementales, qui sont impliquées et interfèrent dans la prise de décision concernant le secteur foncier et le développement urbain. Les ventes par appels d'offres ou ventes aux enchères constituent seulement 10 à 20 % de l'ensemble des transactions. La majorité des transactions se fait donc par voie de négociation, ce qui rend la mise en œuvre des plans d'occupation des sols difficile.

Globalement le gouvernement central n'a plus la main pour encadrer la production de la ville. En l'absence de clarification des rôles et de la propriété des terrains publics entre échelons locaux et centraux, les larges marges de manœuvres laissées par un système de planification dépassé conduit à un développement qui semble parfois chaotique. La vente de foncier par les autorités administratives n'est en réalité pas encadrée par l'Etat. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le rythme de cession des terrains. Les gouvernements locaux qui cherchent à dégager des fonds durant leur mandat afin d'étendre leur influence ont tendance à vendre le foncier à un rythme soutenu. Cela risque de conduire à un épuisement précoce des ressources à la disposition des municipalités.

Quel bilan financier pour l'Etat ?

La vente des droits d'usage des terrains a permis de générer des ressources pour les pouvoirs publics (municipalités et districts) ainsi que l'Etat. Cependant les ressources globales liées à la privatisation et libéralisation du marché foncier se sont révélées bien inférieures à ce qui était escompté. En effet la valorisation des actifs fonciers a été plus faible que ce qu'elle aurait pu être en raison du mode de vente des droits d'usage. Dans plus de 80 % des cas les terrains sont vendus par voie négociée plutôt que par vente aux enchères ou par appel d'offre, ce qui ne permet pas d'obtenir le prix le plus élevé possible et facilite les possibilités de corruption.

De plus, les échanges opérés sur le marché noir n'étant pas enregistrés, ils ne conduisent pas à la perception de taxes. D'ailleurs les entreprises d'Etat associées en *joint-ventures* avec des investisseurs privés préfèrent se voir remettre des logements en échange du terrain qu'elles apportent, plutôt que de l'argent, afin de réduire la part de bénéfice financier qui sera à partager avec l'Etat.

Enfin, les taxes perçues ont été très inférieures à ce qui était attendu en raison du mode de calcul (le prix est fonction de la surface de la parcelle et non de sa valeur) mais aussi parce que les autorités locales sont les responsables du recouvrement alors qu'elles ne perçoivent pas ces taxes qui vont directement à l'Etat. Il n'existe donc pas d'incitation pour elles à procéder au recouvrement...

La consommation de l'espace agricole

Depuis les débuts de la réforme, plusieurs éléments ont contribué à la dilapidation des terres agricoles : les ZDES fortement favorisées par des exemptions de taxes et d'autres avantages se sont rapidement multipliées et étendues, le foncier y a été acquis rapidement et parfois gaspillé. Mais toutes les ZDES n'ont pas connu le développement escompté et des terres agricoles fertiles acquises pour être transformées en zones d'activités ont parfois été abandonnées

L'ensemble des indemnités à verser aux fermiers étant plus faible que celles à donner aux habitants des quartiers urbains centraux, les municipalités ont eu tendance à utiliser fréquemment ce foncier pour alimenter le marché secondaire (cf article dédié).

Et puis, le foncier agricole constitué de parcelles étendues ne demande pas à être remembered autant que les terrains urbains ; il a ainsi attiré un nombre important de promoteurs.

Afin de mettre fin à cette dilapidation des terres les plus fertiles, une loi interdisant aux paysans de vendre pour un usage urbain les terres les plus fertiles a été promulguée. Cette loi, qui a fait beaucoup de mécontents parmi les paysans propriétaires de terres fertiles, qui perdaient ainsi la possibilité de les valoriser, s'est trouvée contrecarrée par le recours de ces derniers au marché noir : beaucoup ont tenté malgré tout de vendre leurs terres directement aux promoteurs...

Et cette loi, quand elle fut appliquée, a eu comme effet pervers de créer des coupures d'urbanisation : les nouveaux quartiers sont rejetés au loin alors que les terres fertiles se trouvent en immédiate périphérie des villes, une situation qui provoque une augmentation des coûts d'infrastructure et des dépenses d'énergie.

L'entrée dans l'économie de marché : La privatisation et le droit des sols

En 1989, le mur de Berlin tombé, l'URSS s'effondrait brusquement ; telle une mosaïque fissurée, elle volait en éclats. Après un système communiste vieux de près de 70 ans, réapparaissait la Russie. Et à peine ressurgie, elle plongeait dans un capitalisme débridé, qui la fit glisser inexorablement au cœur d'un abîme social et économique.

Ce sombre épisode historique a donné à voir au monde entier les dangers d'une entrée dans l'économie de marché trop brusque et d'une privatisation mal préparée. Certains auteurs ont été jusqu'à qualifier ce qui s'est alors produit de « braderie du siècle ».

Depuis trente ans, la Chine semble, quant à elle, avoir fait de son propre chef le choix d'avancer vers une économie de marché. Et c'est prudemment que Deng Xiaoping a engagé le pays dans cette direction. Mais avance-t-elle toujours aussi sagement ? Les rênes sont-elles toujours bien tenus ? Devant l'ampleur et la fulgurance de l'urbanisation, on peut en douter.

Dans quelles conditions l'Etat privatise-t-il ses biens ? La valorisation de ses actifs a-t-elle bien lieu, contrairement à ce qu'a connu la Russie post-communiste ? En matière foncière, les prix auxquels les terrains ont été vendus correspondaient-ils à une réelle valeur ? L'Etat a-t-il retiré les recettes auxquelles il était en droit de s'attendre ?

Par ailleurs l'externalisation d'actifs est l'occasion pour l'Etat d'instaurer les cadres juridiques et politiques de l'avenir, en fixant les conditions de vente. L'exemple de la Russie met aussi en évidence l'importance d'une sécurisation et d'un encadrement du fonctionnement du marché au moment de la transition. Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie, explique dans « *La Grande Désillusion* » que c'est notamment parce qu'aucune infrastructure juridique adaptée n'a été mise en place au préalable, que « le pillage » de la Russie fut aussi aisé.

Qu'en est-il donc de la Chine ? A-t-elle su (et voulu) faire évoluer sa législation suffisamment rapidement ? A-t-elle su mettre en oeuvre les modes d'encadrement et la réglementation urbaine propres aux pays soumis à l'économie de marché, au moment de l'ouverture et de la libéralisation des transactions foncières. Et aujourd'hui, quelles règles guident aujourd'hui en Chine la marche à suivre par les uns et les autres, acteurs privés comme pouvoirs publics ?

La vente des droits d'usage des terrains a permis de dégager des ressources

Les municipalités sont les seules à être autorisées à alimenter le marché secondaire, théoriquement elles ont la maîtrise du foncier agricole destiné à être urbanisé. Cela constitue une source permanente de revenus, tant que des terrains agricoles devront et pourront être urbanisés.

Les entreprises d'Etat sont par ailleurs les grandes gagnantes de la libéralisation des transactions de droits d'usage. Elles disposent à titre d'occupants et donc de « propriétaires de fait » de terrains constructibles. Grâce au système de l'allocation administrative, elles peuvent acheter directement des terres agricoles sans passer par les municipalités, se les voir attribuées par les municipalités à des prix très réduits. Elles ne payent alors pas de droits d'usages, mais seulement des taxes et des indemnités d'éviction. Par ailleurs, elles disposent d'importants stocks de foncier, notamment urbain, qui a une valeur élevée. Elles ne sont normalement pas autorisées à le vendre, mais le système des *joint-ventures* leur permet de détourner cette difficulté et de valoriser leurs actifs par une forme d'externalisation dissimulée.

Ainsi une partie des bénéfices est bien reversée à l'Etat. Mais c'est beaucoup moins que ce que les pouvoirs publics devraient obtenir, en valorisant eux-mêmes tout le foncier « de l'Etat », ainsi que le nomme la Constitution. De plus l'existence de transactions au marché noir vient encore atténuer les recettes du gouvernement, car ces transactions illégales ne donnent pas lieu au versement à l'Etat de la part qui lui revient.

Enfin se pose la question de la répartition entre les différentes émanations de l'Etat : quelle est la part qui est allée à l'Etat et quelle part est revenue aux autorités locales ? Dans le cadre de la décentralisation, celles-ci ont gagné en influence et se sont considérablement enrichies en profitant de la marge de liberté créée par l'ambiguïté des rôles, en vendant comme elles le voulaient les terrains sur leur territoire. Parfois même, ce ne sont pas les pouvoirs locaux, mais les membres du parti opérant aux échelons locaux qui profitent de ces ventes.

La corruption

Comme en Russie, la corruption entame les ressources publiques pouvant être dégagées et ceux qui sont au pouvoir profitent de leur position pour capter, au moment de la privatisation des biens, une partie des revenus. Comme l'a expliqué Youri Affanassiev, cité dans l'ouvrage de Guilhem Fabre, *Décentralisation, corruption et criminalisation : le cas chinois*, la nomenklatura transforme ses intérêts corporatistes en capital, comme une conversion de son pouvoir de décision en pouvoir d'appropriation et de valorisation des actifs publics. La mondialisation et le capitalisme poussent davantage la corruption. Deux dynamiques expliquent son ampleur en Chine :

- l'extension de la mondialisation des échanges et l'importance des sommes et des flux d'actifs brassés a multiplié les possibilités de corruption ;
- le système de valeurs s'est transformé. Selon l'analyse de Guilhem Fabre la transition peut être envisagée comme « un passage du public au privé, concernant non seulement la sphère économique, mais aussi l'éthos collectif, avec la valorisation de l'enrichissement culturel, opposé au pouvoir politique et à l'idéal du sacrifice individuel au collectif, qui a prévalu

pendant la période maoïste ». Et au regard de la « sphère de l'utilité » (par opposition à la « sphère morale»), le comportement des entrepreneurs et même des escrocs jouit d'une appréciation favorable. Dans ce cadre, elle est un problème d'échelle plutôt que de valeurs.

La captation des revenus liés à la vente des terrains publics

En Chine, la vente des terrains se fait souvent par négociation, plutôt que par appel d'offres ou ventes aux enchères, ce processus, qui favorise l'opacité, permet la cession des droits d'usages à un prix qui peut se situer bien en dessous du prix maximal et à des candidats qui ne sont pas désignés d'après des critères objectifs.

Les membres du PCC offrent souvent des possibilités à leurs proches, par l'intermédiaire des sociétés privées qu'ils possèdent, d'avoir un accès privilégié et dans des conditions de prix très favorables à ces actifs.

Valérie Laurans, étudie dans sa thèse les relations entre le public et le privé :

« Il est très difficile d'avoir des renseignements. J'ai eu une fois la chance de faire un entretien avec une personne appartenant à l'une des ces sociétés de déplacement (c'est la traduction littérale, en réalité il s'agit plutôt d'expulsions, à part qu'ils sont censés les reloger). C'est un ami à moi qui m'avait mise en contact avec cette personne. Il m'a expliqué comment ces sociétés publiques-privées ont été créées en Chine vers 92-93 par l'administration.

Les membres du parti se trouvant à l'intérieur du système bénéficiaient de réseaux de relations privilégiées afin d'obtenir les informations et les terrains. Ils ont créé des sociétés privées, auxquelles les actifs de l'Etat (droits d'usage des terrains pour ce qui concerne le secteur de l'immobilier) ont été cédés à faibles prix.

Comment le foncier était-il vendu?

En se mettant d'accord sur le prix avec celui qui dirige le district car « on est ami », on se connaît. A partir de 2004, a été créé le bureau des ressources foncières. Cette fois, il n'est pas géré par les mêmes gens. Mais néanmoins, il s'agit tout de même de gens du Parti ou de leurs familles...

Est-ce qu'on peut dire que le pouvoir central tente de mettre de l'ordre dans tout cela?

Oui et non. Il souhaite mettre de l'ordre, mais c'est théorique et puis il a ses propres intérêts. Il existe des bandes rivales aussi à ce niveau là (ndlr : VL fait référence aux bandes rivales qui existent au niveau local et notamment au limogeage de l'ancien maire de Shanghai).

Il faut noter qu'il existe aussi une vieille rivalité entre Shanghai et Pékin. Shanghai avait été anéanti par Mao et Deng Xiaoping mais ensuite Xiang Zemin l'a relevé, l'a rendu plus indépendante, lui a donné un nouvel essor.

Pour revenir à ces liens entre public et privé, on peut dire que la partition entre public et privé s'est faite juridiquement, sur papier. Ce sont les mêmes personnes qui appartiennent au gouvernement d'un district et aux sociétés privées (qui étaient autrefois publiques).

Dans un des districts de Shanghai, le dirigeant, à l'époque, était premier secrétaire du PC de Shanghai. Il avait des accointances avec une société qui, à l'origine, dépendait de ce district jusqu'en 1999. Cette société allait s'occuper du développement d'un quartier qui est central. Les gens qui dirigeaient cette société étaient proches du pouvoir et sont restés en place. L'un des détenteurs de parts de cette société (détention de part de gestion, les bénéfices étant réinjectés dans l'activité) a racheté, au moment de la privatisation, l'ensemble des parts.

L'arrondissement gérait autrefois toutes sortes de groupe : des instituts d'architecture, des sociétés de construction et ce qui est devenu le musée de l'urbanisme. A partir de la privatisation, de nouveaux

groupes sont apparus, détenant le pouvoir de démolir et d'acheter les terrains et allant jusqu'à la gestion du patrimoine immobilier. L'idée c'est que ce sont des gens du gouvernement qui ont pu acheter pour pas grand-chose des structures dépendant de l'administration. Elles ont hérité du monopole d'Etat.

Il n'y a pas de loi pour encadrer cela ?

Non et c'est le problème. Un terrain, pour être cédé, doit passer par la banque du sol (ndlr : ça correspond au bureau des ressources foncières ?). Il est vendu sur la base d'une vente aux enchères ou d'un appel d'offre et c'est cette banque du sol qui est censée désigner celui qui est retenu. Mais il y a un problème de personnes. Dans l'arrondissement, si le dirigeant de la banque dit : « je voudrais distribuer le terrain à un tel », on se retrouve dans un rapport de force entre personnes. La seule bonne chose, c'est qu'au moins, malgré le mode de désignation partial, cela rapporte de l'argent à l'Etat. »

La pratique du *guanxi* et le brouillage des relations public-privé

Enfin, la formation de *joint-ventures* entre entreprises d'Etat et promoteurs brouille davantage la relation public-privé. Ce type de montage, où le réseau joue un rôle très important renforce encore le jeu des relations, des connivences et des préférences, qu'elles soient familiales ou monnayables.

Il existe en Chine une véritable éthique des relations, le *guanxi*, basée sur le code de l'honneur et les logiques de dépendance. La parenté en est un des premiers motifs et représente ainsi une métaphore de la solidarité. Dans la Chine post-maoïste, où l'Etat ne joue plus un rôle aussi central qu'auparavant, notamment sur le plan économique, le cercle de la famille prend une nouvelle ampleur. Et dans le cadre des relations et des échanges, les limites deviennent parfois floues et un brouillage s'opère dans la distinction entre parents et clients.

Ces liens de *guanxi* viennent ainsi donner un cadre et presque une légitimité à des pratiques qui en France sembleraient scandaleuses au regard du principe d'égalité, que formalise et vise le code des marchés publics. Ce dernier pose l'égalité de traitement des candidats, le libre accès à la commande et la transparence de l'information comme des principes sacrés.

Le *guanxi* et la corruption consolident le pouvoir en place

Le *guanxi* vient donc renforcer les réseaux de pouvoir, les élites économiques, majoritairement formées par le PCC. L'entraide se manifeste selon une modalité différente de l'Occident. Elle se fonde sur l'honneur et s'amplifie, puisqu'un service appelle inmanquablement un autre service en retour, elle se renouvelle et se développe. Le sens de l'obligation humaine et les normes de réciprocités fondent les comportements. Une réciprocité négative existe aussi.

Le Parti conserve ainsi son pouvoir par l'influence personnelle accrue de ses membres. Les étrangers peinent à intégrer les réseaux. Cela est pourtant nécessaire pour faire des affaires en Chine. Ainsi, si la privatisation des actifs publics est loin d'avoir bénéficié à l'Etat autant qu'elle aurait dû, ce ne sont pas des investisseurs étrangers, qui en ont tiré les bénéfices, comme ce fut le cas en Russie où des firmes occidentales et américaines se sont emparées des actifs à faible prix. Les principaux bénéficiaires restent des Chinois, appartenant aux cercles du pouvoir. Ils en font bénéficier le cercle étendu de leurs proches. Ainsi, la corruption, le *guanxi* et les pratiques culturelles qui lui sont liées ont un effet d'appropriation du pouvoir et de l'argent, mais aussi de redistribution.

En définitive le système chinois se protège de l'extérieur et de l'étranger. Les puissants ne sont pas des acteurs privés affranchis du pouvoir politique, comme les oligarques russes. Ils sont membres du Parti, lui doivent leur position et leur prospérité, et continuent à le soutenir.

Encadrement de la production de la ville

L'absence d'orientation du marché

Dans beaucoup de domaines, la Chine a pris le parti de croire aux vertus du marché et elle a renoncé à encadrer la production de la ville, un choix qui, dans le domaine du logement, mène à une réalité équivoque. Aujourd'hui, les autorités semblent constater que les logements construits ne répondent pas à la demande exprimées, que les grands logements luxueux pour investisseurs sont certes foison et que les plus pauvres, souvent expulsés de l'habitat traditionnel où ils vivaient, ne parviennent pas à se loger. Les solutions manquent aussi pour les nombreux paysans issus de l'exode rural, qui viennent gonfler le nombre des pauvres et des classes moyennes des villes.

Cette situation s'explique en fait par deux conceptions qui, lors de l'ouverture, ont joué un rôle décisif :

- La première renvoie à la notion d'intérêt général qui, en Chine, diffère du sens qu'elle prend ailleurs. Dans un pays communiste, est d'intérêt général tout ce qui appartient à la collectivité, représentée par l'Etat. C'est ainsi que tous les logements construits par des sociétés publiques sont considérés d'intérêt général, qu'ils soient adaptés ou non aux personnes les plus modestes. Le logement développé par les services dépendants du gouvernement (bureau du logement), le « *residential housing* » est destiné à tous. Seule la qualité du promoteur (public) le distingue du « *commercial housing* ».
- Le concept de logement social n'existant pas au moment de l'ouverture, la construction de logements sociaux ne pouvait être identifiée comme un objectif à atteindre.

Or, comme la France ou d'autres pays occidentaux en ont fait l'expérience, il s'avère que le marché du logement n'est pas un marché comme les autres. C'est un marché segmenté, localisé et profondément hétérogène. Un grand appartement à Shanghai n'équivaut pas à plusieurs petites maisons à Guilin. Un logement social et un logement de standing ne sont pas interchangeables... En ce domaine le marché ne suit pas les lois habituelles et les orientations du marché doivent faire l'objet d'interventions spécifiques et ciblées.

La maîtrise foncière aurait pu être un outil

Globalement il convient de souligner que les possibilités offertes par la large maîtrise publique des terrains a été faiblement exploitée. A l'heure où la France se dote de nouveaux établissements publics fonciers pour orienter les développements urbains, l'Etat socialiste chinois a choisi d'accorder une large confiance aux vertus du marché et n'a pas imposé d'exigences fortes aux opérateurs sur le contenu des opérations (formes urbaines, typologie de logements...) ou sur les prix.

Le droit des sols ne semble pas maîtrisé non plus

Les modalités de planification et de règlement du droit de sols laissent des latitudes aux opérateurs privés et possèdent de nombreuses ressemblances avec ce qui existait auparavant. Ses effets de contraintes sont donc très limités.

En Chine, le droit des sols laissait à l'appréciation des opérateurs (entreprises d'Etat) le choix du volume de constructibilité, qu'il ne cherchait pas à encadrer. Les opérateurs ne cherchaient pas forcément à le maximiser et limitaient par eux-mêmes la densité de construction. En effet, ils pouvaient obtenir gratuitement autant de terrains que nécessaire. Le prix du foncier n'était donc jamais un facteur limitant.

Ce règlement était d'abord destiné à fixer l'usage futur des terrains plutôt qu'à déterminer les droits à construire en fonction de la planification économique arrêtée.

*Mais là encore le terme d'usage doit se comprendre différemment de son sens dans l'urbanisme français. Comme l'explique Anthony Gar-on-Yeh dans *Emerging land and housing markets in China*, par le passé, la plupart des bureaux, des commerces et des locaux d'activités étaient détenus et gérés par des « gouvernement départements ». Ainsi les espaces qui n'étaient pas consacrés à l'habitat étaient considérés comme du « sol dédié aux équipements publics ».*

Un « équipement public » peut très bien accueillir de grand immeubles de bureaux, sans tenir compte de l'adaptation du site pour cet usage et du fait que ceci puisse avoir pour conséquence de priver le quartier d'espaces culturels ou de loisir. Le concept « d'équipement public » en Chine diffère de celui qui existe dans les pays occidentaux. La plupart des terrains classés sous ce nom seraient classés en Occident en zonage « activités ».

Ainsi depuis l'ouverture économique et la réforme foncière, à la recherche du profit, les entreprises d'Etat et les « gouvernement départements » font construire (directement ou en vendant les droits d'usage sur le marché noir à des investisseurs) des équipements commerciaux en lieu et place des terrains occupés par de véritables équipements publics ou des bâtiments industriels. C'est ainsi que l'on voit fleurir dans les grandes villes, hôtels et grattes ciels de bureaux tandis que s'exprime une demande d'équipements sportifs et culturels insatisfaite.

Privatisation et droits des sols : quelles régulations ?

Il y a bien eu une valorisation des actifs de l'Etat en Chine, contrairement à la Russie, mais le gouvernement central en a peu bénéficié : en 1992, le gouvernement central n'aurait perçu que 1% des fonds qu'il aurait pu percevoir pour la cession de terrains publics (Wang Anpei 1995). La privatisation du marché s'est essentiellement faite au bénéfice des échelons locaux, des entreprises d'Etat et des membres de la nomenklatura. La corruption a largement rongé les revenus de l'Etat même si ce phénomène tend aujourd'hui à se réduire et que de plus en plus de transactions se font par appel d'offres et ventes aux enchères plutôt que par négociation.

Selon certains analystes, les réglementations et en particulier la législation concernant les droits de propriétés auraient dues être précisément déterminées avant le début de la libéralisation et l'enclenchement du processus de privatisation. De telles propositions semblent toutefois tenir plutôt de la théorie car il est difficile de prévoir les détournements et contournements à venir tant qu'ils ne sont pas avérés. Les exemples de corruption relèvent souvent de l'imagination d'acteurs capables

d'identifier et d'exploiter les failles du système qui possèdent toujours une longueur d'avance sur la législation.

On peut néanmoins se demander si ces larges brèches laissées aux possibilités de corruption et au jeu des relations de *guanxi* ne sont pas aussi intentionnelles. Ces pratiques renforcent les réseaux du pouvoir et l'influence des membres du parti. C'est un processus conscient, savamment orchestré qui semble guider la Chine dans un équilibre à tenir et à ne pas rompre.

Cependant la fragilité de l'encadrement n'a pas pour seul effet d'aspirer les ressources publiques, elle laisse la production de la ville suivre un cours autonome et parfois chaotique. Une réglementation urbaine issue d'un modèle dépassé et le manque de pilotage des politiques foncières par des échelons précisément identifiés conduisent à un étrange processus urbain, parfois heureux, d'autres fois moins. L'exemple d'un immense complexe commercial construit à Guangzhou en lieu et place d'une future jonction d'autoroute en est une bonne illustration : l'immeuble devra être détruit, ou l'autoroute déviée, au prix d'un coût exorbitant.

Quoiqu'il en soit, le marché immobilier et les formes urbaines émergent, livrés à eux-mêmes. La défaillance de la régulation foncière se répercute sur le marché du logement et la pratique du projet urbain, les populations et la qualité du bâti.

Des milliers de mètres carrés sont conçus et réalisés dans des temps records

Pour répondre à la pression démographique et accompagner le développement économique, les architectes en Chine conçoivent des centaines de milliers de mètres carrés de logements, infrastructures, bâtiments industriels et commerciaux... A une échelle différente, les architectes chinois sont dans une situation analogue à celle des architectes français et européens au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, quand la priorité était la reconstruction rapide du pays.

« Les chinois sont confrontés aujourd'hui aux sujets sur lesquels nous avons travaillé depuis 30 ans, à savoir comment la ville moderne se transforme en se mettant en mouvement ? »

Jean-Marie Duthilleul, architecte AREP ²⁵

Les villes sont recomposées à une vitesse prodigieuse et leur morphologie est totalement repensée avec comme principal défi de bâtir une ville moderne, internationale et verticale, sur une organisation spatiale traditionnellement horizontale. En raison des vitesses de production imposées et des délais extrêmement courts de réalisation, les projets tendent malheureusement à négliger la réalisation d'études d'impact et la mise en place de schéma d'aménagement qui intègrent la question de la durabilité de ces opérations à long terme.

Le besoin croissant d'une expertise en conception et gestion de projet

La réforme du secteur de la construction a constitué l'une des priorités du dixième plan quinquennal (2001-2005) avec pour objectif principal d'accroître la qualité du bâti et les standards architecturaux. Les maîtrises d'ouvrage ont, en effet, une forte propension à reproduire les mêmes opérations immobilières en chaîne.

Peu habitués au découpage foncier, les maîtrises d'ouvrage sont à la recherche d'une expertise dans la conception et la gestion des projets alliant une optimisation et une mutabilité future des espaces. Ils sont donc très intéressés par l'expérience et les méthodes de conception des architectes internationaux dans ce domaine.

La maîtrise d'œuvre locale se structure également de plus en plus et en assimilant rapidement les concepts internationaux.

²⁵ Construire en Chine, Guide export AFEX, Stéphane Lutard, juin 2005, p.25

L'initiative publique et privée

Il existe en Chine deux types d'initiatives principaux dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage :

L'initiative publique suivie d'un appel d'offre

Le bureau d'urbanisme et des ressources du terrain choisit un site à ouvrir à l'urbanisation ou à rénover et lance un appel d'offre auprès des promoteurs privés. Par la suite, le promoteur retenu, soit par concours, soit au plus offrant, réalise les études préliminaires et achète les droits d'utilisation.

L'initiative privée

Depuis les années 1990, la place de la promotion immobilière a été exponentielle. Les promoteurs font aujourd'hui partie des plus grandes fortunes du pays : ils exercent, de fait, une influence forte sur la société, les médias et le pouvoir politique.

De plus en plus, les sociétés de promotion immobilière prennent aujourd'hui les choses en main : elles acquièrent les droits d'utilisation de terrains pour réaliser leur propre projet, commander elles-mêmes un « master plan » pour une ville, qui sera ensuite contrôlé a posteriori par les autorités.

Les promoteurs se rachètent souvent les opérations entre eux. Il est donc extrêmement difficile de connaître avec précision le client final. Les fortunes colossales, amassées ces dernières années, suscitent des vocations et attirent sur le marché de nombreux intervenants, sans réelle expérience du secteur, davantage préoccupés par les profits que par une programmation précise. Certains font faillite, des opérations s'arrêtent du jour au lendemain.

Une négociation souple entre autorités locales et promoteurs privés

Le processus d'élaboration est entièrement contrôlé par les autorités locales qui assument la vision d'ensemble de la ville. Puis les promoteurs privés prennent le relais. Il existe cependant une forte imbrication entre les autorités locales et les promoteurs privés, et donc un décalage certain entre les règles théoriques et la pratique. Les promoteurs ont l'habitude de négocier avec les autorités locales. Souplesse et pragmatisme dominant.

L'émergence du métier de développeur

Les opérateurs immobiliers sont souvent aménageurs et promoteurs en même temps. Dans certains cas, ils assurent même la gestion des biens. Par commodité on parle le plus souvent de « développeurs », bien que le terme, générique, ne soit pas tout à fait approprié. Le métier de développeur a connu une professionnalisation progressive, non achevée encore. Il s'agit d'un métier jeune apparu lors de l'ouverture au marché.

La promotion immobilière a été un secteur très rentable, surtout dans les années 1980. Les gains ont cependant diminué à mesure que le nombre de développeurs s'est multiplié. En 1981, on ne compte qu'une entreprise de promotion immobilière dans le pays ; à la fin de l'année 1992, leur nombre s'élève à 17 000 ; en 1993, elles sont 19 000 ; en 1997, elles sont 21 280 ; et en 1999, 25 762. Après 1998, la majorité des terrains s'étant retrouvée sur le marché, le nombre de joint-ventures diminue petit à petit et parallèlement, le nombre de promoteurs immobiliers privés augmente. En 1999, 880 300 personnes travaillent dans les entreprises de promotion immobilière, mais la taille moyenne de ces entreprises est généralement réduite : les entreprises d'Etat comptent en moyenne 31 employés, les « collectively-owned » 13, les entreprises étrangères 3 membres.

Typologie des développeurs présents sur le marché chinois

On distingue trois grands types de développeurs :

- les développeurs publics ou semi-public/semi-privé : il s'agit de entreprises d'Etat ou « collectively owned » ;
- Les développeurs originaires de Hong-Kong principalement, parfois de Macao et Taiwan ou les développeurs étrangers ;
- Les développeurs locaux privés, de plus en plus présents et puissants.

Lors de l'ouverture, les développeurs chinois originaires de l'ancienne colonie hongkongaise ont été les investisseurs dominants. Mais le rôle des développeurs locaux s'est affirmé ces dernières années. Ils ont dépassé les développeurs étrangers et sont progressivement venus concurrencer les développeurs publics jusqu'ici dominants, au point de devenir aujourd'hui les plus puissants sur le marché chinois.

Les développeurs publics ou semi-publics :

- **Origines et caractéristiques :**

Ce sont quasiment des entreprises gouvernementales, subordonnées aux ministères gouvernementaux centraux et aux bureaux gouvernementaux locaux. Elles correspondent en réalité à une évolution de l'ancien Bureau de la Construction et du Logement. Ce sont elles que les autorités locales ont originellement créées pour initier leur développement urbain. Dans beaucoup de ville, elles sont les constructeurs primaires ou historiques des villes, sous la houlette des autorités locales : une ou deux entreprises ont servi de colonne vertébrale à l'armature urbaine aujourd'hui existante. A l'origine, elles pouvaient obtenir des droits de construire sur de très grandes surfaces de la part des autorités locales, dans les secteurs de développement planifié ou dans les centres-villes existants. Ainsi dans les années 1980, elles étaient chargées de produire du logement de masse pour les *danwei* (unité de travail) sur des grands terrains. Pendant les années 90, leur activité a perduré parce que ces promoteurs avaient des terrains mais manquaient de capital ; des capitaux privés sont donc venus les renforcer.

Elles ont aujourd'hui des modes de fonctionnement variés. En dépit de leur statut légal indépendant, elles gardent toujours des connections fortes avec la bureaucratie gouvernementale. Elles jouissent

de décisions politiques en leur faveur, comme l'abattement d'impôts pour les trois premières années d'activité. Les salariés sont payés par la société, mais le directeur est nommé par l'administration. Si le capital de départ est public, les capitaux qui complètent les montages opérationnels sont quant à eux privés.

Elles ont été très présentes sur le marché pendant la période de transition des années 90, au moment où le public pouvait apporter les terrains. Aujourd'hui, elles sont relativement marginalisées, notamment par les développeurs privés locaux.

Ces entreprises se formaient autour d'une occasion de pouvoir monter une opération sur un site : le public apportait soit le terrain, soit un certain pouvoir politique. A l'époque, chaque district pouvait avoir une entreprise de ce type. Ensuite elle pouvait, soit coopérer avec un même promoteur sur plusieurs opérations, soit recourir à plusieurs promoteurs.

Ces sociétés ont rapporté beaucoup d'argent aux autorités locales ainsi qu'à certaines personnes du parti, qui se sont enrichies à titre privé.

Au départ, ces entreprises avaient été créées pour financer des équipements publics :

- 5% à 10% des montants des transactions allaient à la municipalité (impôts d'Etat)

- 20% au district (impôts locaux)

Le pourcentage exact était fixé en fonction de la taille de l'entreprise. Ces entreprises étaient inscrites, soit à la municipalité, soit au district, en fonction de la taille du capital de départ ou de l'échelle de l'opération (système identique pour le secteur immobilier, les design institutes, les entreprises de construction, etc.)

Une comparaison juste avec le système français relèverait davantage des PPP (Partenariats Public-Privé) que des SEM (sociétés d'économie mixte), du fait de l'entremêlement des modes de fonctionnement entre entreprises et pouvoir public.

Entretien avec Zou Huan

Avantages et handicaps des sociétés semi-publiques

Beaucoup de ces sociétés sont gérées comme des danwei plus que comme des entreprises : elles sont restées dans le giron étatique et n'ont que peu gagné en autonomie de fonctionnement. Elles opèrent ainsi plus en fonction d'instructions bureaucratiques qu'en réponse aux signaux envoyés par le marché, avec l'appui des banques d'Etat. Elles ont donc tendance à remplir des objectifs quantitatifs de production plus qu'à réaliser des marges de profit, encourageant les hauts taux de vacance en collant à leur objectif de production et en négligeant, voire en refusant de baisser les prix ou d'adapter les produits.

Certains développeurs se sont ainsi focalisés sur des produits à très haut profit et à très haut risque, comme des bureaux, des centres commerciaux et des logements de luxe, en ignorant que le marché n'avait pas de demande pour de tels biens. Et dans beaucoup d'entreprises, les critères quantitatifs sont en outre ceux qui servent à évaluer les employés.

Elles ont toutefois l'avantage de posséder beaucoup de relations : dans un système qui évolue vers la mise en concurrence, leurs relations continuent de leur donner un avantage sur les autres concurrents. En outre Beaucoup de districts ont choisi de créer leur entreprise de promotion pour éviter de payer leurs taxes au gouvernement central ; elles ont également servi de source de revenu à certaines structures ou à certains agents.

Elles ont surtout fait de gros profits dans les années 1980 et 1990, notamment du fait des conditions de marché encore très partielles et des aides fournies par l'Etat : les danwei continuaient alors d'acheter les logements pour les redistribuer à leurs employés. Mais globalement, elles sont aujourd'hui en perte de vitesse, notamment par rapport aux développeurs locaux privés.

Les développeurs étrangers

- **Origines et caractéristiques :**

Il s'agissait à l'origine d'investisseurs basés à Hongkong, pionniers sur le marché immobilier du logement en Chine. Leurs investissements étaient concentrés dans le secteur de la production industrielle, mais ils se sont progressivement étendus au secteur immobilier. Certains venaient plutôt de la branche industrielle, où ils avaient acquis de l'expérience, d'autres étaient des développeurs dominants à Hongkong, qui voulaient diversifier leurs activités.

Ces sociétés ont dû former des *joint-ventures* avec des entreprises locales pour pouvoir disposer des droits d'usage du sol. Les autorités locales ont alors encouragé les investissements de ce type, profitant de l'apport financier et des savoir-faire technologiques et managériaux. Cela a permis de créer un environnement de marché qui n'avait encore jamais existé en Chine dans le secteur immobilier.

Ainsi dès 1992, les investissements étrangers deviennent majoritaires dans l'investissement total dans le secteur de la construction dans la zone de Développement Economique Spéciale de Shenzhen. Leurs investissements ou ceux de leurs *joint ventures* sont alors très rentables car leurs prix de vente ne nécessitent pas l'approbation du gouvernement et permettent des abattements fiscaux.

Avantage et handicaps des sociétés étrangères :

Ces développeurs ont généralement investi dans des produits immobiliers de haute gamme destinés aux personnes très aisées et aux étrangers, dans les grandes métropoles surtout.

Les entreprises hongkongaises ont souvent fait le choix d'investir dans le foncier davantage que dans la promotion en tant que telle. Ils ont ainsi choisi d'acquérir du foncier en masse, en misant sur le fait qu'il allait s'apprécier, en spéculant donc. Or cette spéculation s'est avérée moins rentable que prévue, puisque des sites compétitifs ont émergé, grâce à la création d'infrastructures de transport et à la mise à disposition de terres antérieurement destinées à d'autres usages. Ces sites compétitifs ont réduit le différentiel de prix escompté. Et en se concentrant sur les aspects fonciers, ces entreprises n'ont pas suffisamment fait attention au management de la construction, qui ne représente qu'un faible coût dans les projets à Hongkong. Les délais de construction ont ainsi souvent pesé sur les bilans financiers.

Beaucoup de ces entreprises n'ont par ailleurs pas osé envoyer leurs meilleurs éléments en Chine. Leur professionnalisme dans le métier, qui aurait pu être un avantage comparatif, s'en est donc trouvé réduit. De plus, le processus de validation avec une hiérarchie basée à Hongkong s'en est trouvé ralenti, rendant ces entreprises moins réactives, et la crédibilité des agents vis-à-vis des pouvoirs publics ou de leurs partenaires s'en est trouvée réduite.

Enfin, ces entreprises sont obligées de monter des joint-ventures pour pouvoir intervenir sur le marché, or elles n'ont pas toujours su bien choisir leurs partenaires. Ces derniers n'ont pas toujours été en mesure d'interpréter les sensibilités des pouvoirs locaux, d'expliquer le sens des politiques émises, de négocier au mieux avec les pouvoirs locaux.

Les développeurs privés locaux

- **Origines et caractéristiques**

Ces compagnies de développeurs sont fondées sur la base de capitaux non étatiques, d'origine essentiellement locale. Elles sont très variées dans leurs formes ou dans leurs origines. Il peut s'agir d'entreprises détenues collectivement, de compagnies privées ou de sociétés par actions. Certaines viennent originellement du secteur public étatique et se sont détachées avec succès de la bureaucratie étatique et de son contrôle. D'autres appartiennent à des entreprises détenues collectivement qui ont décidé de se lancer dans la promotion immobilière. D'autres ont été créées par la classe capitaliste émergente et par des entrepreneurs locaux. Enfin ces compagnies peuvent être des branches ou des filiales spécialisées de conglomérats ou grosses holdings.

Leur caractéristique commune est qu'elles sont économiquement indépendantes et s'autofinancent. Elles fonctionnent avec des capitaux privés, comme des SARL. Leur objectif est bien de maximiser les retours sur investissements pour les propriétaires et les actionnaires.

Avantage et handicaps des sociétés privées locales :

Certains observateurs soulignent que l'acquisition des sites primaires et l'entretien d'un bon guanxi avec les autorités publiques ne sont plus les recettes adéquates du succès : l'analyse du marché et de la demande, dans le marketing des produits, les technologies de construction, le management et l'image de marque sont bien plus importants aujourd'hui. Le développement d'une compétition plus rude et plus exigeante va ainsi conduire à une réduction du nombre d'entreprises et à une concentration du marché.

Néanmoins au moment où les municipalités reprennent le marché en main, notamment l'allocation des terres, afin d'éviter une surproduction inadaptée à la demande, ces entreprises, qui tendent à être plus compétitives et efficaces, montent en puissance. Les membres des équipes ont des capacités de décision réelles et leur objectif est simple : maximiser les retours sur investissements. Cette indépendance financière et managériale laisse penser que ces opérateurs seront les plus à même de s'adapter aux signaux envoyés par le marché. Dans un marché moins contrôlé, leur rôle devrait s'accroître davantage à l'avenir.

Les pratiques de la maîtrise d'œuvre

Les différentes structures de maîtrise d'œuvre

Les instituts de design

La maîtrise d'œuvre en Chine est réalisée par les instituts de design, sous le contrôle du gouvernement. Ces instituts publics, aussi appelés instituts d'architecture, sont les seuls habilités à viser les documents de conception et d'exécution nécessaires au dépôt du Permis de Construire. C'est par l'apposition de leur sceau, que les instituts donnent aux documents de construction une valeur légale.

En 2000, le pays comptait près de 11 000 instituts classés en 3 grades :

- le grade A permet de concevoir tout type de projet*
- le grade B permet de concevoir des bâtiments d'une hauteur maximale de 50 mètres et d'une superficie inférieure à 20 000 m²*
- le grade C permet uniquement de concevoir des petits projets locaux*

A leur création dans les années 1950, les instituts de design avaient des domaines de spécialisation et des zones géographiques d'intervention précises. A la suite des réformes engagées dans le secteur de la construction, les instituts ont perdu leurs monopoles. Ils entrent désormais en compétition pour obtenir des marchés de maîtrise d'œuvre, c'est-à-dire de conception architecturale et de suivi de chantier.

Si les instituts de grade C ne comptent pas plus d'une dizaine de personnes, ceux de grade A sont de gigantesques structures employant plusieurs centaines d'ingénieurs et d'architectes. Ils sont organisés en de multiples branches et divisions, chacune spécialisée dans un domaine. Ils ont des ressources humaines et techniques capables de conduire simultanément des projets partout dans le pays.

Par leur capacité à faire travailler sur un même projet des équipes pluridisciplinaires, l'organisation des instituts de design s'apparente beaucoup à celles des grandes structures anglo-saxonnes, intégrant à la fois un département design et des services d'ingénierie.

Ces instituts présentent de fortes potentialités de matière grise et de capacité de production, mais peuvent manquer de créativité. La collaboration avec les agences étrangères, devrait permettre aux instituts de renforcer leur créativité et leur technique. Ces instituts sont aujourd'hui en complète restructuration avec pour principal enjeu à terme, leur privatisation

Les agences d'architecture

Il n'existe donc pas d'agences d'architecture comparables aux structures françaises mais plutôt des bureaux d'études, qui offrent des services de conception architecturale.

La libéralisation de l'économie a permis ces dernières années à des professeurs d'université et des architectes de créer leur propre studio d'architecture. Ces studios privés reposent sur la notoriété de l'architecte principal et offrent uniquement des services de conception. Pour la réalisation des études d'exécution, les agences d'architecture ont l'obligation de s'associer à des instituts de design qui sont en général imposés par la maîtrise d'ouvrage. Seuls quelques studios, dirigés par des architectes auxquels le Ministère de la Construction a conféré le titre de Master Design, peuvent signer seuls leurs plans.

Le nombre des agences privées est en augmentation constante, mais leur production reste encore marginale par rapport aux instituts. Il s'agit généralement de petites structures, implantées dans les grandes villes chinoises, qui se positionnent sur le même marché que les agences étrangères.

Le statut des architectes

En Chine, la profession d'architecte est régie par le Ministère de la Construction :

- Les architectes sont regroupés au sein de l'*Architectural Society of China*
- Les urbanistes au sein de la *Society of Urban Design*

Le titre d'architecte ne donne pas le droit de viser des plans *intuitu personae*. Un numéro d'enregistrement donnant l'origine de l'institut de design est attribué à chaque architecte. Celui-ci ne peut signer que les plans produits par son institut, qui reste légalement responsable.

Le statut des architectes étrangers

Depuis l'entrée du pays dans l'OMC en décembre 2001, le cadre légal des interventions des architectes étrangers en Chine a évolué. Désormais, les sociétés étrangères peuvent créer une filiale dépendant à 100% d'une agence étrangère.

- Le décret 78 « Provisional Regulations on the Administration of Foreign Enterprises Engaging in Design Activities in Relation to Construction Project in the PRC » du 10 mai 2004 oblige les agences étrangères à s'associer contractuellement avec un institut de design pour conduire des projets, dont la mission dépasse la simple esquisse.

- Le décret 114 « Regulations on foreign-invested Construction and Design Enterprises » régit le travail de la maîtrise d'œuvre étrangère : il stipule qu'un quart des architectes et des ingénieurs des sociétés étrangères implantées localement doivent être certifiés par le gouvernement (examen en chinois) et résider sur place plus de 6 mois dans l'année.

Quoiqu'il en soit, on peut s'attendre à des évolutions de ces décrets dans les années à venir.

L'accès à la commande

L'accès à la commande n'est pas toujours soumis à un concours. Les projets sont parfois commandés à des universités, qui travaillent par la suite en collaboration avec les agences privées de certains de leurs enseignants. Pour les architectes, l'objectif est donc de développer un partenariat et de s'insérer dans un réseau politique et administratif local. Sans avoir accès aux décideurs économiques et politiques, il est bien difficile de faire avancer un projet.

Un marché très compétitif

Les agences d'architecture étrangères sont en compétition avec les instituts de design locaux, très pointus dans certains secteurs, mais aussi avec les agences locales.

Pour les architectes étrangers, l'enjeu n'est pas de trouver un marché en pleine croissance, le pays est aujourd'hui un vaste chantier à ciel ouvert. La difficulté est bien de se positionner sur un marché local suffisamment mature et rémunérateur pour dégager des honoraires de conception assurant la rentabilité du projet. A Shanghai et à Pékin, le prix de vente du logement résidentiel haut de gamme est assez élevé pour permettre aux maîtrises d'ouvrage de rémunérer correctement des architectes étrangers. Cela n'est pas le cas de nombreuses villes du pays, où le prix de l'immobilier reste très faible et la marge financière de l'investissement étroite.

La vision anglo-saxonne de l'architecte consultant

En Chine comme dans le monde anglo-saxon, l'architecte est porteur d'un savoir sur le programme, contrairement aux pratiques françaises où un cahier des charges précis est élaboré en amont. Il arrive couramment que les rendus de concours permettent de définir le programme. L'échelle des projets d'urbanisme

conduit parfois certaines municipalités ou régions à lancer des concours pour la définition de plan de masse de villes nouvelles. Les concours sont souvent lancés « pour voir » : pour obtenir des idées, des nouveaux concepts, mais également pour affiner le programme du développeur et assurer la promotion commerciale de son projet. Ce système représente pour les promoteurs un moyen rapide et peu onéreux d'obtenir des éléments de rendus pour ensuite lancer les démarches administratives et financières.

La maîtrise d'ouvrage peut, par la suite, demander au lauréat de revoir ses projets et de faire la synthèse des solutions proposées par les différentes équipes. Entraînant ainsi, parfois, un manque de cohérence de l'ensemble.

Le contrôle du projet par les autorités locales

Au-delà de la négociation au cas par cas sur le terrain avec les promoteurs, les autorités locales contrôlent l'ensemble des étapes de production.

Les études sont adoptées par le Bureau du Développement et de la Réforme et, depuis 2001, par le Bureau de Protection de l'Environnement. Le permis de construire est délivré par la Commission d'Urbanisme de la municipalité au sein du quartier concerné (Planning commission). Cette commission très puissante est, en général, dirigé par un cadre du parti communiste local. Ses prérogatives dépassent largement les seuls aspects réglementaires. Elle se prononce sur des éléments d'architecture (façades, nombre d'étages...) et peut bloquer à elle seule un projet.

Ainsi, en raison d'une bureaucratie hiérarchisée et d'une forte ingérence du pouvoir politique dans le pilotage des projets, le processus de décision est souvent long. En revanche lorsque la décision est prise les choses s'accélèrent fortement de la conception jusqu'au chantier. A la fin des travaux, le projet est contrôlé par le Bureau d'Urbanisme et par le Bureau de la Construction, instances déconcentrées des Ministères. Après avoir reçu les sceaux des différentes administrations consultées au moment du permis de construire, la Commission d'Urbanisme délivre le permis d'occupation.

Les politiques de logement en Chine

L'évolution des politiques depuis 1949

D'un secteur administré par l'Etat, à travers des *danwei* ...

La mise en place progressive des *danwei*

Au lendemain de la Révolution, le secteur du logement devient rapidement un secteur placé sous le contrôle de l'Etat. La propriété privée disparaît progressivement et laisse la place au système des *danwei* (les unités de travail). Ceux-ci deviennent les principaux éléments de production et de gestion du logement.

1949 – 1976 : le démantèlement progressif de la propriété privée

- 1949 – 1956 : un marché urbain sous contrôle

En 1949, les droits de propriété de la terre n'ont pas été supprimés. La limitation du droit de propriété ne touche que certaines populations, considérées comme dangereuses d'un point de vue politique : les maisons appartenant aux collaborateurs japonais sous le Kuomintang sont confisquées. Après 1949, les confiscations s'étendent à tous les anti-révolutionnaires. Mais les titres de propriété des maisons et des terres gardent de la valeur. Les ventes et les achats peuvent être enregistrés au Bureau Municipal du logement.

Bien que l'étatisation du logement constitue un élément fort de l'idéologie communiste, elle n'est réalisée que graduellement. Dans les zones urbaines, la propriété privée reste majoritaire dans les années 1950. Jusqu'aux années 1970, très peu de logements privés sont construits car l'Etat, propriétaire du sol et de la terre, plafonne rigoureusement les loyers et décourage l'immobilier spéculatif. Le secteur du logement devient donc un marché contrôlé, dans lequel la propriété privée ou la construction spéculative et rentable sont éliminées. La plupart des ressources du logement sont systématiquement allouées par le gouvernement central.

- 1957-1976 Le système du *danwei*

En 1958, les propriétaires de plus de quinze pièces sont forcés de céder les pièces excédentaires à l'Etat. Ils signent des contrats de location, qui transfèrent la gestion des biens à l'Etat. Celui-ci les loue aux pauvres. Le Bureau Municipal de la gestion urbaine touche alors deux tiers des loyers et le propriétaire touche le tiers restant. Les loyers sont très bas (quelques Yuans par mètre carré). Après 1966, bien qu'il n'y a pas de loi, un climat anti-propriété se répand de plus en plus violemment. Beaucoup de propriétaires se rendent ainsi « spontanément » au bureau de la gestion urbaine et donnent leurs titres à l'Etat. C'est à ce moment que les siheyuan accueillent des habitants de plus en plus nombreux.

*En l'absence de marché privé, le logement devient un élément du cadre social assuré par l'Etat. Néanmoins, il n'est pas fourni directement par le gouvernement, mais par les *danwei*. Chaque travailleur obtient, par l'intermédiaire du *danwei*, le logement correspondant à son travail, son statut social, son rang administratif, ses performances, son ancienneté dans l'entreprise, sa loyauté et ses connexions politiques. La question du revenu et des prix n'entre plus en ligne de compte dans l'attribution des logements. Le logement est donc un révélateur de toutes les inégalités qui existent entre les travailleurs.*

Les logements, de même que les éventuelles écoles ou commerces, sont construits pour abriter les travailleurs nécessaires à la réalisation de telle ou telle production, à un endroit et un moment donnés. Des communautés entières sont bâties afin que les travailleurs vivent à proximité de leur travail.

Ainsi l'Etat, grâce aux danwei, assure la production et gère un parc de logements colossal.

La production du logement est prise en compte dans les objectifs de production globaux : le Gouvernement Central de la Commission de Planification alloue les fonds, conformément au Schéma Global National d'Investissements dans la Construction. Il répartit les financements entre les *danwei*, qui sont ensuite chargés de gérer les fonds pour assurer tous les moyens de production, y compris les logements destinés aux travailleurs. La confusion des responsabilités entre entreprises et pouvoirs publics est donc ancienne : un partenariat pourra logiquement devenir « public privé » sitôt que les entreprises d'Etat seront privatisées.

Le poids des responsabilités et des charges pesant sur les *danwei* est de fait très lourd. Cela est dû à l'ampleur et à la diversité des tâches qui leurs sont confiées. Les loyers sont très faibles. Cela décourage toute velléité du secteur privé de construire des logements, qu'ils soient destinés à la vente ou à la location. La part du secteur privé dans le domaine du logement se réduit donc inexorablement : entre 1949 et 1956, il passe de 100% à 52%, à 23% en 1958 et à 15% en 1977. En 1976, à la fin de la Révolution Culturelle, la propriété individuelle des logements a virtuellement disparu.

Des difficultés apparaissent

Rapidement, la qualité de la gestion et de l'entretien des logements diminue. Un contraste se creuse entre les grands et les petits *danwei*, ces derniers n'atteignant pas les seuils suffisants pour réaliser des réelles économies d'échelle. La production des logements peut même parfois devenir impossible. Ils ne disposent en outre pas de l'expertise nécessaire en matière de gestion et de construction, et le caractère marginal du logement par rapport au cœur de métier des divers *danwei* ne les aide pas à se professionnaliser.

Afin de réaliser des économies, les logements sont produits sur le mode de l'imitation et de l'homogénéité ; on retrouve des tailles, des styles, des orientations, des aménagements simplifiés et standardisés. Le travail de distinction et de caractérisation des logements ou des lieux disparaît quasiment : il n'est en effet pas rentable, puisqu'il n'est pas question d'attirer les habitants. L'implantation des gens est attribuée par l'administration, leur choix limité.

Globalement, les conditions de logement se détériorent dans beaucoup de villes. Une pénurie de logement s'installe : dès 1978, les statistiques font état d'un besoin d'1 milliard de mètres carrés, réclamant un investissement de 80 à 100 milliards de yuans.

... au fonctionnement de marché

A la fin des années 1970, le gouvernement fait le bilan, constate les manques et identifie l'Etat Providence comme la cause majeure des problèmes de logement de la Chine. L'ouverture au marché se présente alors comme un remède.

Un certain nombre de constantes et de tendances ponctuent les séries de réformes et de lois conduites depuis :

- Les prix des logements, à la location comme à la vente, sont poussés à la hausse pour retrouver un niveau « de marché » ;
- Le logement public est démantelé : les constructions de logements publics sont limitées et ces derniers sont vendus en masse ;

- Les investissements, la construction et la propriété privés en matière de logement sont encouragés et protégés.

1978- 1989 : Une réintroduction des mécanismes de marché à travers la privatisation du logement

Avec Deng Xiaoping et le « plan national pour le logement », le système de logement public contrôlé par l'Etat est largement remis en question : une approche de marché est introduite pour encourager la propriété privée, relâcher le contrôle du gouvernement et permettre aux ménages de choisir leur logement.

La réforme de 1978 repose essentiellement sur la privatisation du secteur du logement jusqu'ici contrôlé par l'Etat :

- les loyers sont augmentés pour retrouver un niveau « de marché » ;
- les logements publics sont vendus à des personnes privées ;
- les investissements privés étrangers dans le logement sont encouragés ;
- les constructions de logements publics sont réduites ;
- la propriété privée est encouragée et protégée ;
- la construction privée individuelle est favorisée ;
- des développeurs construisent des logements commerciaux à fin lucrative.

De 1990 à nos jours : le marché s'affirme

La réalisation d'un système du logement orienté par le marché progresse de plus en plus. A titre d'exemple, les ventes directes aux particuliers progressent rapidement : à Pékin, elles représentent 6,2% en 1992, 24% en 1994, 41% en 1997, 67% en 2000.

Le plan de réforme national pour le logement de 1988 et le plan de réforme du logement urbain de 1991 prolongent le mouvement de réforme :

- La hausse des loyers à un niveau de marché se poursuit, par un système d'indexation sur le coût réel du logement, appuyé sur les coûts de gestion, d'entretien et de maintenance.
- Pour compenser les augmentations de loyers, des aides aux logements sont introduites pour tous les employés des secteurs publics, sous forme de coupons. Ces coupons avaient initialement et théoriquement vocation à progressivement disparaître, proportionnellement aux salaires qui devaient augmenter. Chacun devait progressivement pouvoir choisir son logement en fonction de ses moyens.
- La vente des logements du secteur public se poursuit, à des prix standardisés. Ainsi, à Pékin, 140 000 logements du secteur public sont vendus entre 1990 et 1993, générant un revenu de 1 700 millions de yuans.

Le plan étatique pour l'approfondissement de la réforme du logement urbain et périurbain de 1994 pose les principes suivants :

- Le partage des responsabilités en matière de logement entre l'Etat, les unités de travail et l'individu.
- La mise en place d'un fond de contribution au logement : il est institué dans 33 villes. Les unités de travail et les individus contribuent à ce fond, qu'un ensemble de banques identifiées utilise pour accorder des prêts individuels. En réalité, ce fond sert principalement à financer la construction de maisons par les unités de travail.
- Favoriser l'émergence d'une gestion professionnelle du parc de logements, afin de permettre le retrait de l'Etat et des unités de travail de la production et de la distribution de logements.
- Les logements publics locatifs sont vendus à moitié prix à leurs occupants, le prix plancher des logements étant fixé à 30% minimum du pouvoir d'achat des accédants.

- L'Etat doit continuer de produire des logements pour les classes moyennes et modestes, dont les moyens sont insuffisants pour accéder à la propriété privée. La part de ce type de logements dans la production annuelle de logements doit cependant être inférieure à 20% dans toutes les villes.

La réforme de 1998 intervient dans le même sens :

- Un système de financement pour la construction du logement est introduit. Il exploite les revenus issus de la location et de la vente des logements publics
- Les réformes du logement sont liées aux réformes des salaires et des allocations, aux réformes en matière financière et fiscale, et au système de planification économique
- Les nouveaux logements construits répondent aux obligations suivantes : ils doivent être vendus avant d'être loués.
- Des réductions de prix peuvent être accordées aux travailleurs pouvant justifier d'une ancienneté.
- Des variations réglementaires locales sont permises et apparaissent en grand nombre.
- Les prix sont encadrés à la hausse : le conseil d'Etat annonce en juillet 1998 qu'aucune entreprise n'a le droit de vendre des logements à ses employés à des prix inférieurs à ceux de décembre 1998.

Quel bilan de l'évolution du secteur du logement ?

L'émergence du marché immobilier : un système intrinsèquement dual

Le basculement dans un système de marché est partiel. Il se fait d'abord dans certains endroits (Zones économiques Spéciales), puis dans d'autres secteurs de la vie économique. Le logement est l'un de ces secteurs, mais son développement s'y fait également de manière progressive.

Alors qu'un véritable marché du logement émerge, les institutions socialistes continuent de fonctionner selon l'ancien système. Par exemple, lors de la privatisation, les *danwei*, censés se retirer en même temps que l'Etat, continuent en réalité d'intervenir sur le marché du logement, notamment pour compenser la montée des prix du logement. Ils émettent des coupons de logement, des aides financières au logement et créent des fonds du logement.

Quels objectifs et quels succès de la privatisation du logement ?

L'allègement du fardeau financier et administratif

La participation du gouvernement au financement du logement baisse de manière très significative. En 1992, elle s'élève à 10% du total des investissements pour le logement, soit une part inférieure à celle des investissements étrangers en la matière.

A l'inverse, l'objectif d'augmenter la participation des ménages au financement du logement semble atteint. On peut toutefois se demander si cette participation n'est pas devenue exorbitante pour certaines franges de la population, dont le revenu disponible a baissé dans le même temps.

Il convient aussi de noter que la réforme n'a pas complètement libéré les *danwei* de leur fonction de pourvoyeur de logements : ils ont certes cessé de produire les logements, mais ils continuent de les acquérir et de les mettre à disposition de leurs travailleurs, dans des conditions transformées et

variables : ils peuvent par exemple les revendre ou les louer à des prix réduits, faussant ainsi les valeurs de marché.

L'amélioration quantitative et qualitative de l'offre de logement.

- **L'augmentation de la quantité de logements**

L'augmentation quantitative ne fait aucun doute, l'ouverture au marché a créé une dynamique que le système des *danwei* avait sérieusement mise à mal. Une production massive de logements a pu ainsi voir le jour. Il faut ici souligner que malgré la forte pression démographique, les villes chinoises ne connaissent pas les bidonvilles que l'on retrouve dans toutes les grandes métropoles des pays émergents.

Entre 1981 et 1990, 1,3 milliards de m² sont construits, représentant une augmentation de 80% par rapport à la période 1949-1980. 3,1 milliards de m² et 44,3 millions de logements sont ainsi produits entre 1996 et 2000 (China Construction Newspaper, 2001). La moyenne d'espace de vie disponible par habitant est passée de 4,2 m² en 1978 à 7,9 m² en 1995.

- **L'amélioration des logements**

Un net progrès qualitatif a également été réalisé. Dans un paysage urbain marqué par une très grande uniformité, des variations sont apparues, grâce à des aménagements extérieurs et intérieurs. Les matériaux utilisés ont évolué positivement, des quartiers mixtes voient le jour, sans pour autant que la ville chinoise ne rompe nécessairement avec la mono-fonctionnalité qui caractérise encore certains endroits.

De nombreux bâtiments souffrent cependant d'une qualité de construction et d'entretien très médiocre, préparant par là même les copropriétés dégradées de demain. Paradoxalement, c'est même aujourd'hui la trop grande « qualité » de certains logements mis sur le marché, qui pose aujourd'hui de nouveaux problèmes : ils ne sont pas abordables pour une majorité des ménages. L'offre, fût-elle de qualité, ne parvient pas à satisfaire la demande.

- **La diversité des choix pour les ménages**

La notion de choix ne peut s'abstraire de toute contrainte économique, sociale ou culturelle ; elle reste donc fragile et mesurée. Il n'en reste pas moins que les ménages ont acquis une certaine liberté dans leur choix de logement, en comparaison avec l'ancien système. La variété est plus grande, les logements ne sont plus attribués d'office. Les ménages peuvent désormais choisir entre la propriété et la location, le secteur privé et le secteur public.

Mais l'accès à ces différents types de biens n'est pas ouvert à tous.

Surtout, la production de logement ne s'est pas orientée sur la demande. Elle ne se trouve pas en accord avec les possibilités des acquéreurs potentiels. Un certain nombre de ménages sont exclus du choix : les plus modestes, ceux qui ne travaillent pas dans des entreprises publiques, les jeunes qui ne bénéficient pas des vestiges du système des *danwei* et ceux qui ne disposent pas du statut de résident.

De manière générale, pour les ménages modestes, l'amélioration des conditions de vie se trouve freinée, voire bloquée. En effet, dans le système d'allocation des logements par les *danwei*, une rotation existait : les ménages moyens « héritaient » des logements anciennement attribués aux classes supérieures, qui déménageaient dans les nouveaux programmes construits. C'est par ce biais qu'une amélioration des conditions de vie pouvait avoir lieu. Dans le nouveau système, la propriété privée ne favorise plus cette mobilité. Elle a comme effet pervers d'ancrer les propriétaires dans leur logement. Cependant, les évolutions contemporaines concernant la propriété privée pourront peut-être réduire ce phénomène.

Passer d'une société de locataires à une société de propriétaires

L'objectif d'encourager la propriété individuelle est rempli, sans qu'il soit possible de dire quelle part de la population chinoise est propriétaire. Il reste en effet particulièrement difficile de disposer de chiffres fiables à commencer par le nombre d'habitants dans les villes.

On peut aussi se demander si l'objectif de développer la propriété dans un pays « communiste » n'est pas en réalité le moyen de s'assurer de la sécurité et de la paix sociale. Qui plus est, quelle est la vertu réellement attendue de la propriété : rend-elle les individus plus responsables ?

- **Du propriétaire aux copropriétaires**

L'entretien et la gestion posent un certain nombre de problèmes : les copropriétés ne sont pas toujours organisées, et l'on peut d'ores et déjà imaginer que ces espaces collectifs parfois démesurés, ont toutes les chances de mal vieillir. Qui plus, est l'Etat s'est aujourd'hui désengagé. Comment arbitrer les différends, entre les habitants ou avec les promoteurs ?

Le statut de propriétaire peut certes pousser les habitants à s'investir davantage dans la gestion des copropriétés, mais l'échelle des projets laisse à penser que cela ne sera pas chose aisée. En fait, l'organisation traditionnelle des quartiers par les comités de quartiers et la prise en charge des *danwei* peuvent se révéler à double tranchant. A première vue, on peut penser que les habitants sont habitués à une certaine passivité dans la gestion de leur logement, du moins qu'ils manquent d'expérience individuelle en matière de gestion et d'entretien. Mais réciproquement, il existe une tradition d'organisation de groupes de grandes échelles, qui, si elle est bien adaptée, peut servir de base à une nouvelle gestion. Les comités de quartier constituent ainsi des expériences collectives importantes. Les organisations de propriétaires émergentes, peuvent se nourrir de cette expérience ; cela semble en outre d'ores et déjà en marche.

- **La propriété pour tous ?**

L'accessibilité au logement pour les personnes ne résout pas le problème de ceux pour qui l'offre locative publique reste la seule option possible. Le problème se pose pour les personnes modestes, qui n'ont pas accès au parc public locatif, notamment pour les jeunes ménages, le système du *danwei* n'existant plus. Quant aux migrants, ils ne disposent pas de la carte de résident et ne peuvent accéder ni au logement public locatif des grandes villes ni à la propriété.

Enfin, l'aspiration à une société de propriétaires se heurte au manque de clarté concernant le statut juridique de propriété privée elle-même. Jusqu'à une date récente, les acquéreurs de logements étaient propriétaires de leur droit d'usage, pas du sol. Ils ne possédaient en quelque sorte que les murs de leur logement. Leur capacité à revendre et à changer de logement était donc réduite.

Ce statut a partiellement été clarifié dans le cadre de la loi récente sur la propriété privée, qui garantit notamment la propriété aux accédants récents. Mais la loi ne précise ni la situation des titulaires de droits de propriété contestés par le passé (lors de la Révolution Culturelle notamment), ni celle des habitants des centres-villes anciens. Les statuts ou les droits de ces derniers sont aujourd'hui loin d'être homogénéisés ou clarifiés.

Les responsables chinois sont aujourd'hui conscients de ces difficultés et des effets pervers du marché. Aussi l'ouverture, pour « sauvage » qu'elle soit au regard de la compétition entre les opérateurs, n'évacue pas toute tentative d'encadrement et de régulation.

Régulation et encadrement du marché du logement

La politique du logement a été confiée au marché, afin de développer une offre de logements capable d'absorber la croissance démographique ainsi que les populations issues des migrations et de l'exode rural. Or le marché, tel qu'il se développe en Chine, ne remplit que partiellement les objectifs qui lui ont été fixés. De nombreux dysfonctionnements apparaissent, qui pourraient conduire à la faillite du système. Quels sont ces dysfonctionnements ? Comment le gouvernement central et les gouvernements locaux tentent-ils d'encadrer le marché pour éviter l'explosion et garantir la paix sociale ?

Les dysfonctionnements du marché du logement

La bulle spéculative : une offre en décalage avec la demande

La Chine connaît une surproduction de produits d'habitation de haut standing, destinés aux ménages à hauts revenus. A l'inverse, l'offre à destination des familles modestes est largement insuffisante. Les ventes ralentissent, les taux de vacance augmentent, et de nombreux programmes ne trouvent pas acquéreurs, au point que certains s'arrêtent avant achèvement par manque de financements.

Depuis 1994, la montée de la vacance est très forte : en 1994, 32,9 millions de m² sont vacants, ils passent à 50,5 millions en 1995, 66,2 millions en 1996 et 70,4 en 1997. Ce sont surtout les logements qui sont vacants (77% en 1995).

L'offre de logements est donc en décalage avec la « demande ».

Les causes de cette inadéquation entre offre et demande sont multiples :

- **L'intérêt des développeurs explique ce phénomène**

Les développeurs publics suivent des objectifs quantitatifs fixés par les pouvoirs publics. Leur objectif est donc de produire un maximum de mètres carrés de logements. Cela les pousse à produire des appartements de très grande taille. Cette comptabilisation en mètres carrés évacue la question du nombre de logements produits et rend plus facile la conception même des bâtiments : il y a une simplification des contraintes d'accès et de desserte des appartements, ce qui tend à réduire encore les coûts de construction.

Par ailleurs, ce type de produits correspond à des logements haut de gamme, dont on estime qu'ils seront plus rentables. Produire massivement des logements de grande taille et de haut standing apparaît donc comme la solution « miracle » pour concilier des objectifs quantitatifs relevant de l'économie planifiée aux objectifs de rentabilité et de retour sur investissement qu'appelle la logique de marché.

- **L'acquisition de logements par des intermédiaires a introduit une distorsion des prix entre l'offre et la demande**

On attendait du marché qu'il trouve son équilibre de lui-même. Celui-ci aurait dû naître de l'ajustement entre la demande et l'offre de logements, c'est-à-dire de l'adéquation entre les utilisateurs des logements et leurs producteurs-commercialisateurs. Or le système n'a pas fonctionné ainsi car des acteurs intermédiaires sont intervenus entre l'offre et la demande.

En effet, les *danwei* ont longtemps continué d'acquérir les logements à la place des utilisateurs, à des prix supérieurs à la solvabilité réelle de la majorité de ces utilisateurs. Même s'ils se sont retirés du système de production, les *danwei* ont continué à acheter des logements pour leurs employés, logements qu'ils ont ensuite loués ou revendus à prix réduits ou subventionnés. La solvabilité des acquéreurs finaux a donc longtemps été éclipsée par celle des *danwei*, instaurant ainsi un rapport tronqué de l'offre à la demande. On estime que depuis l'ouverture au marché, les *danwei* ont ainsi acquis et revendu à leurs employés près de 75 % des logements commercialisés.

En réalité, cette intervention des *danwei* est pour les autorités un moyen d'éviter la redistribution par l'ajustement des salaires. Par ce biais, le gouvernement contrôle encore les salaires et les revenus des résidents urbains. Ces revenus restent bas, rendant l'acquisition d'un logement hors de portée, mais laissant la possibilité d'acheter un appartement fortement subventionné. Ainsi, de manière paradoxale, les revenus restent bas, mais le pouvoir d'achat connaît des améliorations tangibles.

Outre les *danwei*, les acquéreurs peuvent être des investisseurs, étrangers, ou constitués par la classe de population la plus aisée, qui investit son argent : du fait du système des changes beaucoup de devises chinoises demandent à être placées, mais ne peuvent sortir du pays. L'immobilier vient donc « accrocher » cette masse financière. C'est le secteur d'investissement intérieur. Le logement est ainsi perçu comme un produit d'investissement financier plus que comme un des éléments constituant la palette du mode de vie. Dès lors, l'immobilier fait l'objet de spéculations, qui contribuent à augmenter encore les prix.

En définitive, la demande visible, celle qui participe à fixer les prix, dispose de moyens très importants, et pousse les prix à la hausse.

Cette situation devrait progressivement changer, puisque les *danwei* ne peuvent désormais plus acheter de logements pour leurs employés. Les acteurs de l'offre devraient dès lors percevoir les signes envoyés par la demande et ajuster leurs produits et leurs prix. Des signes importants et clairs sont en effet perceptibles : le retrait des *danwei* dans le milieu des années 1990 s'est traduit par une augmentation progressive du taux de vacance, la raison de cela étant que les ménages n'ont pas les moyens de payer les prix proposés pour les produits d'habitation mis sur le marché.

Une réflexion sur la demande reste donc à mener par les producteurs et les commercialisateurs de logements. On peut s'étonner qu'un tel ajustement n'ait pas encore eu lieu, car une telle situation aurait dû alarmer les opérateurs. Si ces derniers se refusent encore à mener une véritable réflexion sur l'état de la demande, c'est parce que cette logique des signes du marché est nouvelle. On peut aussi penser qu'outre sa nouveauté, la réflexion des opérateurs est brouillée par un contexte de pénurie globale du logement. Les acteurs de l'offre sont ainsi freinés dans leur réflexion car cette dernière ne doit être que partielle : une réflexion sur les rythmes de sortie n'a pas lieu d'être dans un contexte de pénurie de logements. La question principale est donc celle du prix logement, plus que le nombre et son écoulement. Cette logique perturbe les habitudes de beaucoup, mais devrait progressivement faire son chemin.

Les tensions sociales

Le déséquilibre entre offre et demande pourrait entraîner des instabilités sociales dans les villes, lié au mal logement. Ce risque quoique peu quantifiable est loin d'être ignoré par les autorités.

L'explosion de la bulle immobilière

Les taux de vacance constituent un indice alarmant. On peut s'inquiéter d'une éventuelle récession. Le risque reste cependant réduit, parce que les banques continuent à accorder les crédits sans caution bancaire et avant tout sur la base des *guanxi*. Plutôt qu'un ralentissement, il y a donc le risque d'une explosion de la bulle immobilière. Une telle explosion aurait des effets très importants sur l'économie nationale.

Mais paradoxalement, la sanction des dysfonctionnements du marché n'est pas financière, mais politique. Progressivement, le gouvernement a en effet laissé naître la contestation envers les promoteurs, qui sont aujourd'hui de plus en plus souvent critiqués dans les médias. Le gouvernement pousse aujourd'hui à une évolution des pratiques des développeurs : par l'allocation des terrains, qui devrait désormais être davantage encadrée, ainsi que par un encadrement accru de l'offre et de la demande.

L'encadrement et la régulation du marché par les pouvoirs publics

« Au début de la réforme du logement, l'Etat a considéré le marché immobilier comme n'importe quel marché économique laissant les promoteurs investir le secteur et appliquer leur logique de rentabilité. On pensait que comme n'importe quel produit plus on en produisait plus le prix allait baisser, mais le logement social ne générant aucun bénéfice, le secteur ne s'est naturellement pas développé. »

« Il y a un an les prix du marché ont grimpé en flèche, le gouvernement a commencé à réfléchir au secteur du « residential housing ». Le sujet est donc récent. »

Zou Huan, professeur à l'université de Tsinghua

Le gouvernement est loin d'ignorer que certains objectifs de la réforme n'ont pas été atteints ou qu'ils provoquent des effets pervers, notamment la marginalisation des plus modestes. Aussi, le basculement dans un système de marché n'évacue-t-il pas un interventionnisme de l'Etat afin de réguler et d'encadrer le marché et ses acteurs.

Aujourd'hui, on observe donc une tentative de réorienter le marché vers la demande, tout du moins de freiner la spéculation et d'éviter l'éclatement de la bulle immobilière.

L'encadrement des acteurs de l'offre

Une régulation de la production des matériaux de la construction est réalisée pour calmer le rythme de construction et éviter la surchauffe.

La taille des logements est également plus encadrée. La régulation passe donc principalement par les surfaces des logements construits : le gouvernement impose que 70% des logements des opérations fassent une surface inférieure ou égale à 90 m². Les pouvoirs publics refusent cependant de s'introduire dans les mécanismes de marché, en plafonnant ou en encadrant les prix de revente, par exemple. L'Etat réoriente plutôt les acteurs de l'offre, en se chargeant d'une certaine pédagogie. Même s'il se montre respectueux de la logique du marché, qui passe par un ajustement « automatique » des prix, l'Etat renoue ainsi avec ses prérogatives planificatrices.

L'encadrement des acteurs de la demande

La limitation de la spéculation

Les pouvoirs publics agissent sur la demande actuelle afin de limiter son caractère spéculatif et de vérifier sa solvabilité. Ainsi, l'apport initial obligatoire pour les emprunts d'acquisition immobilière a été augmenté à 20% du capital, il est interdit de revendre ses biens avant 5 ans et une taxation du nombre de logements au-delà d'un logement a été introduite (à titre d'exemple, 25% d'intérêts doivent être reversés pour le deuxième appartement).

Des signes positifs en direction des classes moyennes

Par ailleurs, la législation met en place des dispositions plus favorables aux classes moyennes et supérieures. Ainsi, les lois sur la propriété privée garantissent-elles la propriété au-delà des 70 ans du bail emphytéotique. Cela sécurise les acquéreurs et donne un signe apaisant à l'égard des classes moyennes qui ont elles aussi « droit à une part du gâteau ».

Globalement, la position « officielle » des pouvoirs publics tend à être moins favorable aux promoteurs que par le passé. Ces derniers sont plus souvent critiqués et montrés du doigt dans les journaux. On observe un positionnement symbolique des pouvoirs publics qui se veut plus rassurant à l'égard des propriétaires, et plus ferme à l'égard des promoteurs. Ce positionnement ne saurait cependant être totalement sincère, puisque les pouvoirs publics sont financièrement liés avec les promoteurs. Mais cela change quelque peu la donne, permet la critique, offre donc des marges de négociation aux habitants, à défaut d'un réel droit de contestation.

Les limites de l'encadrement : l'impossible logement social

Il existe en Chine des programmes qui se veulent « sociaux ». A titre d'exemple, les programmes « *Aiju* » (confortables) proposent des prix de sortie plus faibles. Des promoteurs spécifiques reçoivent du foncier à prix réduit pour ce faire.

« Il existe 2 types d'aides qui contribuent à faire exister un logement de type « social » :

- des subventions à l'attention des promoteurs pour les aider à produire des appartements à bas prix ; dans ces projets, les prix de sortie sont fixés à l'avance.*
- des garanties, un engagement de la part des pouvoirs publics, à racheter au prix fixé à l'avance (survivance de l'ancien système des danwei)*

Ces systèmes, qui se complètent, ciblent les familles à bas revenus, pour les aider à accéder à la propriété. Mais ces programmes sont construits loin du centre, en périphérie de métropole. Les logements restent situés à l'extérieur des centres, là où les terrains sont moins chers.

Dans le « residential housing », le gouvernement vend au promoteur un terrain à un prix plus bas que celui du marché sous réserve que celui-ci construise un certain pourcentage de logement sociaux. Ensuite une partie est destinée à la location et une partie à l'accession à la propriété. »

Quiyutu, chercheur et conseiller en matière de planification à Shanghai

Mais même dans ces projets censés être abordables, il existe un important taux de vacance. Cela signifie bel et bien que toute une catégorie de la population est exclue du marché tel qu'il évolue aujourd'hui. Le retrait des *danwei* comme intermédiaire a laissé un vide entre l'offre et la demande, qui ne parvient pas à se combler.

Une telle situation montre la nécessité d'une augmentation du pouvoir d'achat des chinois, tout du moins et à défaut de cette augmentation, elle semblerait plaider en faveur d'un vrai logement social. Or ce type d'intervention, notamment les politiques de logement social telles qu'elles sont pratiquées dans un pays comme la France, sont aujourd'hui quasiment impossibles en Chine.

Une question de publics

Si l'objectif de la politique de logement est de loger les masses, il semble tout de même que les classes aisées ou la classe moyenne, la population « utile » qui contribue à l'économie du pays émergent, forment un public favorisé dans la Chine contemporaine. Cibler les personnes les plus modestes, par des plafonds de ressources ou autres, ne relève pas d'un objectif prioritaire : une telle politique pourrait même conduire à l'opposé des objectifs poursuivis. Les populations les plus démunies ne sont pas souhaitées dans le cœur des villes, elles encombre plus qu'autre chose.

Les aides au logement sont d'ailleurs accordées sur la base du mérite, en fonction du statut social et non sur la base des besoins ou des ressources disponibles. Les travailleurs situés les plus hauts dans la hiérarchie sont ceux qui touchent les aides les plus importantes. Ainsi en 1998 A Guangzhou, un « executive officer » touche une aide mensuelle de 280 yuan et a droit à 25 m² s'il est célibataire ou 50 m² s'il est en ménage quand un « Mayor » touche 933 yuan par mois et a droit à 100 à 200 m²

La notion de mixité, récente en France et partagée de manière très variée en Occident, n'a en outre pas réellement de valeur dans la Chine d'aujourd'hui.

« Cette idée de gentrification n'est pas vraie en pratique, elle ne se vérifie pas. Effectivement, les plus modestes ne peuvent habiter le centre et vont dans les espaces périphériques. Le coût de transport pèse alors sur leur budget, mais c'est un aspect qu'ils prennent en considération. Les ménages modestes font donc le calcul et certains choisissent de sacrifier plus pour rester dans le centre, ils choisissent de vivre dans des surfaces réduites pour rester dans le centre. Dans ce cas, les conditions de vie sont et restent mauvaises, volontairement, afin d'économiser le temps et l'argent du déplacement. De fait, de nombreux ménages font ce choix et on ne peut pas dire qu'il y ait une réelle ségrégation. La ségrégation n'est pas un sujet de débat, et elle n'est pas sensible. Mais si les forces publiques veulent un jour s'en saisir, elles auront les moyens d'agir, il suffit de le décider. »

Quiyutu, chercheur et conseiller en matière de planification à Shanghai.

Une dynamique de ségrégation est donc bien à l'oeuvre, qui, si elle n'est pas ouvertement souhaitée, n'est pas pour autant combattue.

Le procédé et les outils pour le logement social

Surtout, mettre au point des méthodes ou des outils en vue de promouvoir un véritable logement social apparaissent comme un mouvement de marche arrière. En effet, comment les autorités peuvent-elles justifier une intervention accrue des pouvoirs publics alors même qu'un des objectifs annoncés de la réforme du logement était le désengagement des pouvoirs publics afin de laisser plus de liberté aux acteurs du logement ?

Plafonner les prix reviendrait à remettre au goût du jour les méthodes communistes auxquelles les réformes ont mis fin. Au contraire, le déplafonnement et même l'augmentation des loyers ont fait l'objet de réglementations et d'incitations fortes de la part des pouvoirs publics.

Seule l'action en direction des acteurs semble aujourd'hui un levier solide pour encadrer le logement : si le système des *danwei* a disparu, des « promoteurs publics » existent encore, avec un mode de fonctionnement particulier. On leur impose des surfaces maximales de construction, on leur cède le terrain à cet effet. La Chine possède peut-être là une des clefs pour maîtriser son marché immobilier.

La planification et la pratique du projet urbain

Les villes chinoises font l'objet de nombreux projets de construction et de rénovation, publics ou privés. Ceux-ci s'accompagnent d'une transformation profonde du marché immobilier et foncier. En effet dans un contexte de plus en plus international, la Chine fait face à une évolution rapide de ses pratiques et de ses idées, induite par un contexte économique et politique nouveau. Cela aboutit à concevoir des projets urbains inédits.

Sur quels principes, outils et discours les projets se fondent-ils aujourd'hui ? Comment les acteurs locaux font-ils face à ces mutations et comment les organisations en place s'adaptent-elles ? Quelles en sont les conséquences sur la ville ? Enfin, face aux modèles internationaux, y a-t-il une place pour un projet urbain « à la chinoise », ou évolue-t-on vers la construction de villes mondialisées ?

La planification : un savoir-faire hérité de l'ère communiste

Le passage d'une économie planifiée à une économie de marché n'a pas pour autant supprimé le rôle déterminant du pouvoir central pour décider des axes de développement des villes chinoises. Adaptée aux mutations fulgurantes de la société, la tradition planificatrice permet au contraire d'encadrer le processus de métropolisation des villes, tout en essayant de prévenir les dysfonctionnements à venir.

L'héritage communiste de l'économie de plan.

Sous Mao la planification ressemblait essentiellement à un exercice de programmation, imposé par les plans quinquennaux en vigueur. L'organisation de l'espace chinois était conçue comme une segmentation du territoire en zones relativement homogènes tant dans les fonctions que dans les formes : la définition des fonctions dominantes pour chaque zone, la détermination de quelques règles morphologiques et la réservation d'emprises pour les infrastructures tenaient lieu de stratégie globale. Ce souci de contrôle et de rationalisation de la planification chinoise a défini strictement la vocation des droits des sols à petite échelle.

Aujourd'hui encore la planification se caractérise par un schématisme lourd et la juxtaposition d'éléments urbains sans réelle réflexion sur l'ensemble de la composition : les logiques sectorielles dominent largement. La planification présente le plus souvent une image idéale de la réalité future et une détermination corollaire des actions nécessaires à sa réalisation. Cette planification spatiale s'attache donc à la conception du projet, mais pas à au projet urbain en lui-même, alors que les logiques à l'œuvre divergent pourtant. En revanche si les grands axes d'une politique de planification peuvent rassurer quant à la maîtrise et la compréhension du développement des villes, ce principe montre des limites.

Une sectorisation contraignante

L'héritage de la planification par zonage pose des difficultés économiques, sociales et écologiques que les nouveaux documents de planification tentent désormais de résoudre. C'est le cas de Shanghai : économiquement, la monofonctionnalité traditionnelle a conduit dans les villes chinoises à une consommation excessive d'espaces, qui ne sont utilisés que quelques heures par jour. Les

quartiers d'habitat sont vides pendant les heures de travail et les zones d'activité désertées en fin de semaine :

« lorsqu'on se promène sur le boulevard de l'actuel centre financier de Pudong, on se croirait en plein cœur de Manhattan après une évacuation.²⁶ »

Les inconvénients sociaux d'une telle monofonctionnalité sont nets. La rénovation des centres, la croissance exponentielle des banlieues proches, le mécanisme de relégation territoriale des populations les plus pauvres favorisent l'éloignement domicile-travail, produisent la dégradation des conditions de vie des habitants et la congestion des infrastructures de transports. Et pour ceux qui sont exclus du monde du travail, la ségrégation spatiale augmente également l'effet de ghetto.

L'influence croissante de la logique de marché

Avec la mondialisation, les villes chinoises se structurent de plus en plus selon la seule rationalité économique. Cette planification dominée par la recherche de la rentabilité conduit à produire des documents fondés sur la recherche de la réduction des coûts et de la maximisation des avantages. C'est le cas par exemple de la création de la Zone de Développement Economique Spéciale de Pudong à Shanghai. Cette rationalité économique joue ainsi dans le processus d'arbitrage des axes de planification. L'arbitrage politique apporte la garantie de ce développement économique.

Les outils de planification

Penser l'aménagement urbain consiste à penser l'espace comme un système global dans lequel les différents niveaux et différentes échelles interagissent en permanence. L'organisation de la planification trouve précisément sa cohérence dans l'articulation de ces différentes échelles spatiales. En Chine comme ailleurs, plusieurs niveaux de planification régulant et organisant les territoires existent aujourd'hui.

Strategic planning / urban strategic planning

Commandé par les autorités locales et validé par le Gouvernement Central, ce niveau de planification est l'échelon supérieur de la réflexion l'aménagement de l'espace urbain.

Par exemple la planification de la ville de Shizuishan dans la région autonome du Ningxia présente les axes de développement envisagés pour cette agglomération en fonction des contraintes de site (schéma ci-contre).

La réflexion stratégique s'adapte aux mutations économiques, démographiques et institutionnelles en cours.

Il s'agit essentiellement d'une approche globale et prospective sur l'avenir de cette agglomération.

Le « master plan »

Commandé et financé par le Gouvernement, ce document précise l'affectation et la désignation des sols (logements, activités, industries, commerces...).

Il est élaboré par les universités et les instituts de recherche détenteurs de licences spécifiques. Plusieurs départements concernés et spécialisés dans un domaine (transport, logement, réhabilitation, conservation, architecture) sont généralement associés à l'élaboration du master plan.

Lorsqu'il est réalisé pour le compte d'une Province, ce document doit être approuvé par l'Etat. S'il est réalisé pour le développement d'une ville, il doit être approuvé par la province.

²⁶ Cernetig, M., *A gloomy Future for a futuristic City* » *The Globe and mail*, 23 february 1999.

Le « regulatory planning ».

Ce document précise à une échelle inférieure les formes urbaines souhaitées. C'est le détail d'une des parties du master plan. Il est élaboré par les Universités et les Instituts de recherche détenteurs de licences spécifiques. Il est commandé par le Gouvernement mais aussi par des promoteurs immobiliers.

Les « regulatory plans » peuvent également mettre en lumière des enjeux spécifiques grâce à des documents dédiés à des problématiques clairement identifiées. Ce sont alors des « specialism plans », réalisés par les Universités ou les ateliers privés rattachés aux universités. Ils peuvent proposer des orientations sur la conservation des centres anciens, la desserte routière, les transports en commun ou encore le développement du tourisme.

L'échelle de « l'urban design » ou « detailed plan »

Cette échelle s'approche le plus de l'échelle du projet. L'urban design s'intéresse au style architectural des bâtiments jusqu'aux matériaux et couleurs utilisés pour les façades. Ces documents suggèrent souvent les principes souhaités d'aménagement des espaces extérieurs et de leurs fonctionnements. Il sont le plus souvent, ces documents sont élaborés par des architectes ou des paysagistes.

A la suite de la livraison de ces « detailed plans », les promoteurs confient ces projets aux architectes. C'est à cette ultime échelle que les modalités des documents réglementaires peuvent entrer en conflit avec les intérêts de rentabilité du projet, aboutissant à des négociations qui s'affranchissent souvent des règles de développement urbain souhaité.

L'exemple de Shanghai : le Plan d'Urbanisme 2000-2020

A la fin des années 1970, dans un contexte de décentralisation et de montée en puissance des Municipalités, Shanghai a engagé une réelle politique de développement : son Plan d'Urbanisme se veut le modèle d'une planification réinventée.

Administrativement, le Plan d'Urbanisme 2000-2020 de Shanghai est sous la responsabilité de plusieurs entités :

- La Commission de planification urbaine du Gouvernement Municipal de Shanghai, responsable de ce plan. Elle est présidée par le Maire de Shanghai.

- Le Bureau de la planification urbaine, chargé de son exécution.

- L'Institut d'urbanisme de la ville, l'organisme de recherche gouvernemental, privatisé en 2001, en charge de la conception technique de ce plan.

Du point de vue de l'application, les projets majeurs seront pris en charge par la Municipalité de Shanghai. En revanche, de nombreuses tâches seront effectuées au niveau des Districts. Ceux-ci doivent se conformer aux directives émanant du gouvernement municipal.

Le plan de 2000 a pour spécificité d'aborder le développement de la ville d'un point de vue global et d'en tracer les priorités pour les vingt années suivantes. Il s'agit de répondre à de grands enjeux tels que la congestion du centre, le transport et le développement économique.

La congestion du centre

Malgré un taux de natalité très bas, la population atteint déjà 14,2 millions d'habitants, auxquels s'ajoutent les 3 à 4 millions de "populations flottantes". Or la capacité maximale de la ville est estimée à 16 millions d'habitants. La congestion du centre est devenue très problématique. En 2005, la surface habitable par Shanghaien est en moyenne de 10m² et atteint même 4m² par habitant dans le centre. Ainsi la spéculation immobilière et de l'accroissement de la superficie habitable par habitant, posent d'une manière de plus en plus forte le problème du relogement des populations du centre-ville.

Le plan 2000-2020 propose quatre mesures destinées à répondre à ce problème :

Première mesure : l'organisation de la ville sous forme multicentrique

L'idée est de créer autour du centre plusieurs "sous-centres". Chaque sous-centre est relié au centre principal par une voie de communication majeure et avec les autres sous-centres par une autoroute périphérique. Chaque sous-centre situé à la même distance du centre est dédié à une activité spécifique. Le Plan d'Urbanisme 2000-2020 dégage ainsi six sous-centres : ce découpage est en fait inspiré du Plan de l'Urbanisme de Moscou datant des années 80. Très large, chaque zone regroupe environ un million d'habitants.

Actuellement, seuls deux centres de ces zones, Xujiahui et Lujiazui, sont achevés. Trois autres sont en cours de réalisation : Huamu, situé à Pudong, conçu comme un centre culturel et politique, principalement consacré aux sciences et techniques ainsi qu'à la société de l'information. Le parc technologique de Zhangjiang est adjacent à ce sous-centre. Jiangwan Wujiaochang, d'une surface de 2,2 km², est situé au nord de la ville. Ce centre regroupera des fonctions commerciales et financières. Zhenru, d'une surface de 1,6 km², est situé au nord-ouest de la ville. Ce centre sera consacré à des activités commerciales, de tourisme, culture et loisirs.

Seconde mesure : La poursuite du développement de villes satellites autour de Shanghai

Shanghai a lancé en 1986 la politique des villes-centres. Elles ont surtout servi à accueillir les usines que Shanghai ne voulait plus abriter. Le Plan d'Urbanisme 2000-2020 reprend cette politique des villes-satellites.

11 villes satellites sont en construction : Baoshan, Jiading, Qingpu, Songjiang, Minhang, Huinan, Jinshan, Nanqiao, Chengqiao, Konggang, Haigang. Chacune de ces villes est destinée à accueillir une population de 200.000 à 300.000 personnes. De surcroît, 22 petites villes, de 50.000 à 100.000 habitants sont prévues comme relais de ces 11 villes satellites.

Troisième mesure : Le déplacement de la population du centre-ville vers les périphéries

Les populations expulsées du centre-ville seront relogées dans des "cités" en banlieue. Ces déplacements autoritaires présentent néanmoins l'avantage de contribuer à l'amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité. En revanche, les populations, privées de leurs anciens liens communautaires, se retrouvent souvent isolées.

Cette politique de déplacement de la population engendre une gentrification du centre-ville.

Quatrième mesure : la politique de rénovation radicale des logements en centre-ville.

Les constructions du centre de Shanghai sont souvent de mauvaise qualité. En effet dès l'ouverture de nombreux logements précaires furent construits pour reloger les étudiants citadins envoyés en rééducation dans les campagnes lors de la Révolution Culturelle. La libéralisation des années 1980 a conduit beaucoup de personnes à abattre les façades de leurs logements pour ouvrir des commerces. Enfin dans les années 1990, la spéculation immobilière des administrations, des autorités locales et des provinces voisines de Shanghai les ont poussé à construire de nombreuses habitations à bon marché pour tirer un bénéfice de leur location.

Le plan 2000-2020 a donc pour objectif prioritaire de moderniser l'image de la ville en détruisant l'ensemble des anciens quartiers résidentiels centraux composés des lilong puis de compenser ces destructions par la construction de gratte-ciels.

Les problèmes de desserte et les nouvelles mobilités

L'amélioration du système de transports doit permettre de relier les six centres entre eux et au *Central Business District*, d'acheminer quotidiennement les travailleurs des villes nouvelles et de faire transiter les marchandises du port vers l'arrière-pays. La Municipalité y consacre 4,4 milliards de RMB soit 7,7% de son budget 2000 de 34 milliards de RMB. C'est aujourd'hui l'un des enjeux les plus importants pour Shanghai.

Le développement du métro

En 1994 a été ouverte la première ligne de métro. Cela a soulagé un réseau de bus saturé. La Municipalité prévoit désormais de se doter de 400 kilomètres de rails, à peu près l'équivalent du réseau parisien. 80 kilomètres de rails ont déjà été construits ou sont en cours de construction. La Municipalité projette de construire 44 kilomètres par an.

Le réseau autoroutier et le développement automobile au cœur de la politique de transports

En septembre 1999 a été inaugurée la voie surélevée de Yan'an. Désengorgeant la ville d'est en ouest, cette voie de communication rapide permet de relier l'aéroport de Hongqiao au Bund et à Pudong en moins de 30 minutes.

Depuis les programmes autoroutiers fleurissent : 650 kilomètres sont prévus pour 2010. 7 milliards de RMB sur un coût total estimé à 41 milliards de RMB seront investis par la Municipalité. Dans un premier temps, 220 kilomètres d'autoroutes existantes sont à rénover ou à élargir.

Ensuite, les projets sont envisagés en trois étapes :

- Construire dans un premier temps un réseau desservant les alentours de Shanghai - les villes satellites devront être accessibles en moins d'une heure. 255 km sont prévus pour 10,2 milliards de RMB. Les travaux ont débuté en 2000*
- Relier Shanghai aux provinces du Jiangsu et du Zhejiang, dont elle est voisine.*
- Relier la ville à la région du delta du Yangtze dans sa totalité.*

Le but, à terme, est de pouvoir rejoindre depuis le centre-ville ou depuis n'importe quelle zone industrielle, une voie expresse en moins de 15 minutes.

Shanghai possède un parc automobile de 600.000 véhicules, avec une croissance de + 15% par an. Il n'est plus possible aujourd'hui de construire d'autres voies au centre, le développement des modes de transports personnels ne saurait être la solution. Ainsi la même année la rue de nankin a été fermée à la circulation automobile. Les aménagements piétonniers dans le centre-ville devraient s'intensifier dans les années à venir.

Le réseau ferroviaire dans une logique d'expansion vers le littoral

Le développement de la ville, se faisait auparavant autour des voies majeures de communication (autoroute Shanghai-Hangzhou vers le sud-est, Shanghai Nankin vers le nord). Les autorités entendent désormais privilégier les zones littorales vers le nord : la construction d'une ligne de train reliant Shanghai à Suzhou, en longeant les côtes est prévue dans les trois années à venir.

Le développement économique de Shanghai : le Poudong

Le développement économique de Shanghai passe par l'intégration du Pudong. C'est le troisième grand volet du Plan d'Urbanisme : dès 1990, sous l'impulsion de Deng Xiaoping et du Maire de Shanghai, la ville s'est lancée à la conquête de sa rive est, rompant avec le développement historique de "Puxi", centre traditionnel situé à l'ouest. Pudong devient le quartier ultra moderne. Il apparaît comme le champion de la croissance (avec une moyenne de développement annuel sur les 8 dernières années de 20%) doublé d'une véritable vitrine de la Chine. La Municipalité y installe tous ses projets les plus innovants (le parc technologique de Zhangjiang, la cité des Sciences...

Toutefois le ralentissement que connaît le secteur immobilier ces dernières années a ménagé une pause, favorable à la réflexion. S'il s'agissait hier de construire à tout prix et à toute vitesse, la crise asiatique a dispersé les investisseurs les plus actifs du secteur immobilier de Shanghai, issus de la diaspora chinoise du Sud-est asiatique et les Japonais. Les taux d'occupation très bas des trop nombreux gratte-ciel ont fait chuter les prix.

La construction des villes chinoises : entre volonté politique et développement économique

Les limites du projet urbain : un jeu d'acteurs fermé

La relation entre les autorités et les promoteurs

Si des outils de planification ont été élaborés pour s'adapter jusqu'à une échelle fine du territoire, le projet (« *urban design* ») et les règlements locaux n'ont plus grand chose à voir avec les processus globaux à l'œuvre dans le « *strategic plan* ».

En effet les Districts sont censés se conformer aux directives venant du Gouvernement Municipal mais l'autonomie qui leur est conférée rend quasiment impossible leur contrôle. Dans un climat de spéculation immobilière, les autorités locales gardent la main sur la distribution des droits des sols et entretiennent des relations très étroites avec les promoteurs privés : pour le District, l'opportunité concerne évidemment la captation sur son territoire de gros investissements. Cette recherche de captation le pousse souvent à autoriser des projets qui dérogent pourtant aux règles édictées par le Plan. S'ajoute un phénomène de corruption des individus en charge : pour le promoteur, il s'agit bien d'obtenir des autorisations tacites. En résultent des volumes de construction, des typologies d'habitations et une utilisation des surfaces affranchis des limites initialement fixées par le plan.

Pas de concertation avec les habitants

L'influence hypertrophiée des promoteurs sur les pouvoirs publics conduit à créer une véritable « relation unilatérale d'opportunité », au détriment de la maturation concertée du projet et la prise en compte du citoyen. En effet, la question du devenir des habitants est largement occultée. Leur

départ forcé reste la pratique la plus courante, l'intervenant privé faisant place nette tant sur le plan urbain que social. Lorsque le relogement intervient, il s'opère dans des secteurs de l'agglomération plus éloignés et dans des conditions financières et sociales qui font aujourd'hui débat.

Exemple : La disparition de la « Old Town » à Shanghai.

La vieille ville de Shanghai subit de plein fouet les pressions de la spéculation immobilière et des promoteurs privés. Seuls quelques îlots particuliers ou des édifices présentant des caractéristiques significatives sont aujourd'hui protégés et assurent la pérennité de certains secteurs d'habitat traditionnel.

Typiquement, le secteur à la croisée de Fuxing Donglu et Reming Lu fait l'objet d'une démolition d'un îlot entier comprenant des bâtiments dégradés mais traditionnels. A l'origine, le « master plan » avait seulement autorisé la démolition de la moitié de cet îlot avec un périmètre dédié et clairement défini. Arguant du temps perdu consacré aux négociations avec les populations avant leur expulsion, le promoteur fait valoir une impossibilité d'équilibrer ses opérations de construction face à l'augmentation des prix de la construction dans l'intervalle. Sa relation d'exclusivité avec les autorités locales et les marges de négociation dont il dispose ont permis au promoteur d'augmenter son assiette de démolition. Ce cas témoigne donc bien de cette relation unilatérale d'opportunité : deux acteurs agissant dans un but financier au détriment des habitants et de la conservation du patrimoine.

Dans ce contexte frénétique et opaque, le temps accordé à la conception et à la réalisation des projets est tellement court que toutes les précautions et les nécessités d'un programme ne peuvent être sérieusement engagées...

Photographies Antoine.Mougenot ; Août 2007.

La forme d'une ville

Chaque période et chaque mode de gouvernement produit une forme de ville qui lui est spécifique et lui survit. Ainsi, les *danwei* ont fortement marqué la forme des villes, en organisant l'urbanisation en poches constituées autour des lieux de production, créant des villes multipolaires, ségréguées et généralement très étalées.

Le système foncier et immobilier se transforme et passe progressivement au système de marché. Mais ce dernier ne s'est pas purement et simplement substitué à la planification : on observe plutôt une sorte de stratification où cohabitent et s'entremêlent sans se confondre des systèmes profondément différents.

Ainsi la forme actuelle des métropoles chinoises accompagne cette mutation : les *danwei* se transforment en unités foncières sur lesquelles le marché joue. Loin de disparaître, le caractère étalé et multipolaire des villes chinoises perdure. Un nouveau modèle de îlots urbains clos mais densifiés (résidences fermées) prolonge le modèle antérieur. Censée conduire à une meilleure utilisation du foncier, l'ouverture au marché ne révolutionne en réalité que partiellement la physionomie de la ville.

L'image de marque des métropoles chinoises

Surtout dans le climat actuel de mondialisation, les villes chinoises se livrent une bataille acharnée sur le terrain de l'image de marque. Il s'agit bien d'attirer les investisseurs étrangers sur leur territoire. Les villes s'appuient sur leur héritage historique afin de valoriser leur identité. Mais elles cherchent aussi à témoigner d'une certaine prospérité : la tour est le symbole qui est souvent retenu pour incarner cette modernité. Les grandes agglomérations se dessinent désormais à la verticale et tournent ainsi le dos à un patrimoine urbain qui s'exprimait par le passé d'une manière horizontale.

Un paysage urbain profondément renouvelé

La différence d'échelle entre bâtiments traditionnels, de faible hauteur (quelques niveaux seulement) et les nouvelles tours, qui hérissent la ville, est ainsi devenu un spectacle saisissant dans les grandes villes chinoises. Ce jeu spécifique d'échelle peut apparaître brutal aux urbanistes européens habitués au « *velum* » qui plafonne la hauteur totale des constructions nouvelles à un niveau comparable.

L'émergence de nouveaux enjeux

Après bientôt 30 ans d'ouverture et de constructions sur un modèle économique débridé, les premiers retours d'expérience de cette euphorie capitaliste réveillent les consciences et confrontent le pouvoir central face à un certain nombre d'enjeux actuels qu'il ne pourra pas longtemps ignorer.

Le défi social

L'accès à un logement moderne pour les classes moyennes est un sujet d'actualité en Chine : les salariés dits « hors système », c'est-à-dire non salariés du public, sont de plus en plus nombreux. Or ils n'ont plus accès au logement fournis par l'entreprise et se retrouvent confrontés aux prix très élevés des opérations immobilières développées en centre-ville. La libéralisation des transactions immobilières et foncières ne parvient pas à remplacer cet ancien système et condamne à la marginalisation toute une population. Les dysfonctionnements de ce marché, segmenté, localisé et spéculatif conduisent à une situation inextricable. La centrifugeuse sociale se met en marche, rejetant les pauvres et les classes moyennes dans des périphéries toujours plus éloignées.

Les problèmes de pollution

Les transitions qui ont mis plusieurs siècles à s'accomplir pour quelques centaines de millions d'individus en Occident s'accomplissent aujourd'hui en quelques décennies pour bientôt 1,5 milliards d'individus en Chine. A un tel rythme d'urbanisation, la charge environnementale supportée par les villes chinoises ne saurait être supportée sans une politique engagée et volontariste : les problèmes de mobilité et de pollution de l'air se posent de façon très nette depuis plusieurs années. Les villes se sont en effet développées autour de larges infrastructures routières, les habitants et les entreprises font aujourd'hui face à une forte congestion des axes routiers et des niveaux de pollution de l'air records.



Congestion à Shanghai



Pudong derrière la pollution, Shanghai

Globalement la Chine consomme cinq fois plus d'énergie par unité de PIB que les Etats-Unis. La projection de cette demande exponentielle voudrait que la Chine ait besoin de deux planètes du type Terre pour assurer ses besoins en ressources et recycler ses déchets. Elle est aujourd'hui devenue le premier pollueur du monde.

Et les problèmes se multiplient : traitement des déchets, pollution de l'eau, pollution de l'air...Au cours des trente dernières années, le nombre de véhicules à moteur a été multiplié par 13. A cette cadence, la Chine disposerait en 2040 d'une flotte de voiture supérieure à la flotte mondiale actuelle. Alors que la pollution de l'air extérieur tue d'ores et déjà un Chinois toutes les 5 minutes.

« Aujourd'hui, les Chinois sont dans une phase de montée en puissance, ils veulent devenir un modèle pour le monde. Dans ce cadre, ils savent très bien que l'écologie va devenir une valeur centrale de la civilisation du XXIème siècle. Ils sont donc en train de réorienter toutes leurs réflexions dans ce sens ».

« Fragment(s) d'un monde nomade » de François Bellanger.

Une hypothèse qui semble confirmer les nouvelles orientations prises par le Gouvernement chinois en matière d'aménagement et de transport urbain dans le cadre du nouveau plan quinquennal (2006-2011) dont les deux mots-clés sont «autonomie technologique » et «écologie ». Des mutations s'amorcent : la Chine annonce vouloir construire près de 400 villes nouvelles d'ici 2020 et projette notamment la construction de la première ville au monde 100% écologique, près de Shanghai. 500 000 habitants y sont attendus pour 2040.

Vers une reprise en main du pouvoir central ?

Fort d'une longue pratique de la planification héritée de la période communiste, le pouvoir central a su développer un véritable savoir-faire dans l'organisation et la maîtrise de ses territoires. Aujourd'hui encore, à l'heure de l'ouverture du marché chinois et face à l'explosion urbaine, ce sont des outils renouvelés mais inspirés de cette longue expérience qui régulent et organisent le développement des agglomérations chinoises.

Mais à l'échelle du projet urbain, loin du pouvoir central, le choc inévitable entre des pratiques héritées de la période communiste et les nouvelles réalités imposées par les intérêts privés met en lumière un défaut d'encadrement réglementaire et politique patent. Indépendantes du pouvoir central et en relation directe avec les acteurs privés, les autorités locales favorisent l'émergence d'un

système opaque et très souvent corrompu. Si le jeu débridé du marché explique certaines de ces évolutions, c'est aussi vers des pratiques culturelles telles que le *guanxi* (code de l'honneur) qu'il faut se tourner pour comprendre le fonctionnement du système, la situation générée et la montée de certaines protestations populaires. La logique de rentabilité à court terme prévaut sur une logique d'investissement à long terme et l'intérêt particulier se substitue à l'intérêt général du projet.

Or la corruption, qui a longtemps été utilisée pour maintenir l'influence du Parti-Etat grâce à l'enrichissement de ses membres, ne saurait aller au-delà d'un certain seuil sans rencontrer de contestation populaire. Elle est tolérée au regard de la sphère de l'utilité tant qu'elle ne franchit pas certains seuils. Ces tolérances suivent les mêmes mouvements que la courbe de croissance chinoise : lorsque le gâteau est gros, on accepte que certains s'en attribuent injustement une certaine part, mais dès qu'il se rétrécit, la situation explose. Or la Chine ne saurait connaître éternellement une croissance exponentielle...

Face aux nouvelles situations engendrées, le pouvoir central, soucieux avant tout de garantir la stabilité sociale et politique du pays, tend de plus en plus à intervenir comme contre-pouvoir face aux administrations locales. Ainsi les choses changent : la planification est aujourd'hui en mutation, les échelles se resserrent, et la Chine avance progressivement vers une réglementation d'urbanisme jouant un rôle similaire à celle des pays occidentaux, où les possibilités sont strictement encadrées par une volonté politique formalisée. De ce réveil des consciences à la perception construite et concertée d'un véritable projet urbain, durable, quel chemin reste à parcourir ? Et quel mode de gouvernance singulier faudra-t-il inventer ? Les éléments de réponse dans la Chine contemporaine sont aujourd'hui assez peu nombreux.

Le renouvellement urbain et le pouvoir autoritaire

«Il avait appris le vaste projet de transformation [...], le plan de ces démolitions, de ces voies nouvelles et de ces quartiers improvisés, de cette agio formidable sur la vente des terrains et des immeubles, qui allumait, aux quatre coins de la ville, la bataille des intérêts.»

Extrait de « La Curée », Zola

Est-ce bien de Paris qu'il s'agit ? Ces quelques lignes semblent nous conter l'histoire du Pékin d'aujourd'hui. Nous voici au cœur de l'immense chantier à ciel ouvert qu'est devenu la capitale de l'Empire du Milieu, la capitale du pays de Mao, une capitale du monde de demain, tout comme Paris devenait à l'époque d'Hausmann la capitale du monde d'hier et d'aujourd'hui.

Rarement dans l'histoire du monde, une ville se développa à une telle allure, rarement furent drainées aussi vite et aussi nombreuses les populations vers la ville. L'essor économique chinois rappelle l'essor de la Révolution Industrielle du XIXe siècle que connurent les pays occidentaux. Et les *hutongs* de Pékin font penser aux faubourgs de Paris, un habitat certes différent et plus ancien que ne l'étaient les faubourgs parisiens d'alors, moins précaires aussi, mais tout aussi dépassés, chétifs, désuets, perdus au milieu d'une course qui, pour avancer, doit balayer ce qui se trouve sur son chemin. Une course vers la modernité, vers le développement économique, vers la densification de la ville. C'est bien de cela qu'il s'agit aujourd'hui en Chine.

L'enjeu n'est pas de reconstruire ce qui a été démoli après une guerre ni de simplement s'étendre ou de mailler l'espace comme la France d'après-guerre en a fait l'expérience dans les villes nouvelles, mais bien de refaire la ville sur la ville, et à une allure effrénée. Pas question de couture urbaine, ni de mutation lente et bien sentie du tissu, pas question d'urbanisme d'acuponcture, comme on le pratique dans les grandes villes bien établies. Non, il s'agit de renouveler massivement, de partir en hauteur là où l'on s'étendait gentiment au sol, de faire mourir les maisons traditionnelles auxquelles les occidentaux trouvent un charme fou, pour faire en lieux et places des tours qui cherchent à atteindre le ciel et à s'extraire de la pauvreté.

Il est étonnant de constater que partout dans le monde, dans tous les pays émergents où une pression démographique pèse sur les villes, des bidonvilles se développent spontanément. La Chine fait face à une explosion de sa population urbaine mais le voyageur n'y trouvera pas les bidonvilles que toutes les conditions sociales et économiques semblent rendre inévitables.

Paris au XIXe siècle, Pékin au XXIe : deux exemples de renouvellement urbain d'envergure conduisant à la démolition de pans entiers de villes déjà habités. Comment réussir à conduire des opérations d'une telle ampleur sans se heurter à la résistance des habitants ? Y avait-il eu un consensus magique autour de l'œuvre du baron Hausmann ? Les journaux de l'époque nous rappellent le contraire : le baron était moqué et détesté. C'est vers l'autre inspirateur de la transformation de Paris qu'il faut se tourner, Napoléon III. Napoléon III, pouvoir fort. Le Paris du XIXe siècle tout comme la Chine contemporaine était dirigé par un pouvoir autoritaire qui conduisait ses opérations urbaines sans donner voix à la population locale.

La Chine autoritaire avance donc en rang, est du moins forcée d'avancer en rang. Le pouvoir balaye les résistances. Lorsque les derniers habitants refusent de partir et que le promoteur fait jouer les hommes de mains, les autorités ferment les yeux, la justice refuse de voir. Et le pouvoir est derrière.

Le lieu des possibles et des richesses

La façade monolithique de la Chine maoïste a donc laissé place à une société urbaine plurielle et fragmentée qui se reconfigure en groupes d'intérêts et d'affinités, archipels de communautés nouvelles. Mais ces mutations sociales et ces métamorphoses urbaines ont de commun qu'elles nécessitent un système de régulation fort dans un contexte de mutations rapides de grande ampleur. Non que cet autoritarisme soit bénéfique ou la réponse unique à des changements sociaux conséquents, mais il a l'avantage de l'efficacité et propose une rapidité de mise en œuvre.

Dans un contexte politique qui s'oriente plus vers une autonomisation et une valorisation de l'individu que vers une assistance prodiguée par les autorités locales et nationales, les catégories populaires doivent trouver d'autres ressorts pour ne pas «décrocher». Les villes chinoises présentent le visage de lieux d'aspirations pour des populations démunies, mais d'aspirations non pas basées sur l'assistance potentielle, mais bien sur l'opportunité qui peut se présenter plus en ville qu'ailleurs : lieu des possibles et lieu de richesses, de convergences et de rencontres.

Les régulations : failles involontaires et imprécisions volontaires

Les revenus liés à la mise sur le marché des terrains publics auraient pu permettre de financer le développement de politiques publiques nécessitant des investissements lourds, tels que la constitution d'un parc de logements sociaux ou la réalisation d'infrastructures ferroviaires. Mais ces revenus ont été en partie détournés et ce n'est semble-t-il pas l'orientation prioritaire d'un mode de gouvernance qui s'ouvre à une libéralisation des pratiques et confie au marché le soin de développer l'offre. Et la circulation automobile liée à cette ville qui se développe le long des voies rapides soulève d'épais brouillards de pollution.

Ainsi, la libéralisation du marché ne s'est pas accompagnée de la mise en place de régulations adaptées, du moins pas à temps. Il est difficile d'inventer les mesures adéquates et le système ne révèle sa faiblesse que lorsque les premières fissures apparaissent. Il est en outre difficile d'anticiper et de combler une faille qui n'existe pas encore.

Néanmoins, il ne semble pas trop audacieux de postuler que certains vides sont peut-être volontaires. Certaines imprécisions ouvrent une plus grande marge d'action aux membres du Parti, dont les responsabilités nationales peuvent se décliner en intérêts très locaux. Dans le secret et le flou, on avance parfois plus facilement, on rencontre moins de résistances, elles n'ont pas le temps de se former, pas les moyens de s'informer. Dans la Chine de la transition, la corruption a surtout permis à la classe dirigeante de transformer son pouvoir de décision en pouvoir d'appropriation d'une partie des richesses. Ce qui accroît l'influence de ses membres consolide aussi le parti.

C'est pourquoi la lutte contre la corruption n'est pas totale, mais exemplaire, comme l'explique Guilhem Fabre, dans son *Dictionnaire de la Chine* :

« Le pouvoir se trouve confronté au dilemme qui consiste à combattre la corruption, dans la mesure où elle peut menacer sa légitimité et sa survie, ou à ne pas la combattre, de façon à préserver et à stabiliser le Parti-Etat à la recherche de rente. Pour surmonter ce dilemme, la lutte contre la corruption ne peut être que sélective et exemplaire, sous peine de suicide collectif. »

Guilhem Fabre, Dictionnaire de la Chine contemporaine

Jusqu'à quand pourra se maintenir ce pouvoir autoritaire, comment fera t-il face aux revendications qui commencent à s'exprimer ? Pourra-t-il les faire taire ?

La croissance : perspectives d'avenir et montée des revendications

C'est d'abord au regard de la « sphère de l'utilité » que les gens ont des aspirations et des revendications : dans un contexte économique florissant, chacun revendique sa part du gâteau. Mais c'est en premier lieu en tant que « consommateurs » que les gens revendiquent des droits. La société civile qui émerge semble ainsi s'organiser au sein du marché avant de s'organiser contre le pouvoir politique. C'est ainsi souvent le marché qui est pris à parti et non pas le pouvoir. Celui-ci échappe aux critiques et peut donc pour une part, les tolérer.

Le fondement du pouvoir politique n'est ainsi pas remis en cause. Mais dans les faits, il recule. Dans sa révolution capitaliste, la Chine contemporaine suit une évolution politique. Mais le fond des choses semble inchangé : la liberté de consommer fait office de liberté tout court. Cela pousse certains analystes au pessimisme.

D'autres imaginent une Chine sans croissance, celle qui risque de voir le jour une fois le miracle économique achevé. Les Chinois continueraient-ils à tolérer les injustices et la corruption du système s'il ne leur offrirait plus, demain, les mirifiques perspectives d'amélioration du niveau de vie ?

Annexes bibliographie & glossaire

Gouvernance et gouvernance urbaine : généralités

- CALAME** (Pierre), *Des mégaloformes viables, vivables et gouvernables?*, juillet 2005, "La jaune et la rouge" n°606
- GAUDIN** (Jean-Pierre), *Pourquoi la gouvernance?*, 2002, Fédération Nationale de Sciences Politiques
- Grand Lyon Prospective**, *La gouvernance*, juin 1998, Cahiers du millénaire, n°9
- LAROCHE** (Joseph), *Mondialisation et gouvernance mondiale*, IRIS
- Urban governance toolkit series**, *Tools to support transparency in local governance*, mars 2004

Chine et gouvernance

- Collectif**, *Dictionnaire de la Chine Contemporaine*, sous la direction de Thierry SANJUAN, Ed. Armand Colin, 2006, 302 pages
- BALME** (Stéphanie), *Entre soi, l'élite du pouvoir dans la Chine contemporaine*, 2004
- BONNIN** (Michel), Comment définir le régime politique chinois aujourd'hui, in *La Chine aujourd'hui*, dir. **MICHAUD** (Yves), 2003, 22 pages
- BESANGER** (Serge), *Le défi chinois*, Ed. Alban, 1996, 516 pages.
- CABESTAN** (JP) et **ROCCA** (JL), Les conséquences administratives et politiques de la réhabilitation des villes chinoises, in *Les métropoles chinoises au 21^{ème} siècle*, dir. HENRIOT (Christian), 1995
- Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR)**, *Chine : réformes du système d'enregistrement des ménages (hukou) (1998-2004)*, 2005
- EYRAUD** (Henri), *Chine : la réforme autoritaire. Jiang Zemin et Zhu Rongji*, 2001
- FABRE** (Guilhem), *Chine: crises et mutation*, 2003
- FABRE** (Guilhem), *Décentralisation, corruption et criminalisation : le cas Chinois (dans "aux origines de la Chine contemporaine"*, dir. BERGERE (MC), 2002, 24 pages
- GIPOULOUX** (Françoise), *La Chine du 21^{ème} siècle : une nouvelle superpuissance ?*, 2005
- HOCHRAICH** (Diana), *La Chine : de la révolution à la réforme*, 1995
- Human Rights in China**, La politique discriminatoire menée contre les enfants des travailleurs migrants dans les écoles, in *Chine, le livre noir*, 2004, Reporter sans frontières
- MEYER** (Eric), *Sois Riche et tais-toi!*, 2002

Nhu-Nguyen Ngo, *Chine: bilan social contrasté d'un formidable essor*, 2006, BNP Paribas Etudes économiques

PHILIP (Bruno), *PCC, le clan Hu Jintao à l'offensive*, article du Monde du 16 octobre 2007 page 21.

TEUFEL DREYER (June), *China's political system*, 1993

Zhan Shaohua, *Migration de la main d'œuvre rurale en Chine: défis pour les politiques*, 2006, partenariat entre l'Académie Chinoise des Sciences Sociales (CASS) et l'UNESCO

Patrimoine

Patrimoine : généralités

CHOAY (Françoise), *L'allégorie du patrimoine*, 1999

Collectif, *Regards croisés sur le patrimoine dans le monde à l'aube du XXIème siècle*, 2003, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, ISTED

Le patrimoine en Chine

CARTIER (Michel), **KANG QI**, *Contraintes de la tradition : chine des villes anciennes aux villes modernes / Développement urbain et conservation du patrimoine en Chine*, 1994, cahiers de la recherche architecturale n°35-36

Collectif, *Chine. Patrimoine architectural et urbain*, Texte réunis. 1997, Cahiers du Réseau Architecture, Editions de la Villette, LOUBES JP, ISTED

FRESNAIS (Jocelyne), *Protection en République populaire de chine 1949-1999*, 2001

HANJI, **ZHU MAOWEI**, *Preservation of the historic city Xi'an - the master of Yangzhou, a city of historic and cultural tradition*, 2005, ISTED

LIANG (Zhang), *La naissance du concept de patrimoine en Chine (XIXème-XXème siècle)*, 2003, IPRAUS

NORA (Pierre), *Lieux de mémoire*, Tome 2, 1986

YA PING WANG, *Planning and conservation in historic chinese cities : the case of Xi'an*, 2000, Town planning review vol. 71, IAURIF

ZIXUAN (Zhu), *Exploratory study of the preservation and renovations of old town*, in *China city planning R. vol. 5 n°2*, 1989, ISTED

Zhongshu (Zhao), *Brief account of the formulation of the laws on protection of historic and cultural cities in china*, in *China city planning, R vol. 10 n°4*, 1994, ISTED

Villes et projets urbains en Chine

- Collectif**, *Pékin, Shanghai, Shenzhen: cities of the 21st century*, 580 pages
- Collectif**, *Construire en Chine*, Le Moniteur, 2005, 180 pages
- Collectif**, *Construire en Chine*, AFEX (Architectes Français à l'export), 100 pages
- Collectif**, *Développement "sustainable" de la ville*, 2000, Forum sino-français de l'environnement et de l'image de la ville
- Collectif**, *Emerging Land and Housing Market in China*, edited by Changri Ding and Yan Song, Lincoln Institute, 2005
- Collectif**, *Modern Urban Housing in China, 1840-2000*, edited by Lü Junhua, Peter G. Rowe, Zhang Jie, Ed. Prestel, 2001, 303 pages
- Collectif**, *Rencontres franco-chinoises, ville et architecture à l'horizon 2010*, numéro spécial, Cité de l'architecture et du patrimoine, 2005
- Collectif**, *Socio-legal-institutional-economic Report, Asia Urbs*, Workshop 1, 3rd session, 2005, 77 pages
- ALLAIRE** Julien, *Emergence chaotique d'un marché foncier*, revue Etudes Foncières, janvier-février 2007, 6 pages
- BENAZERAF** (David), *De l'unité de travail à la communauté résidentielle : les impacts de la réforme du logement en Chine, le cas du quartier Fangzhuang à Pékin*, mémoire de Master, Paris 1 Panthéon Sorbonne
- DEPARDON**, *Villes/Cities/Städte*, Fondation Cartier pour l'Art Contemporain, Actes Sud, 2007, 296 pages
- DING** (Zheng), *Les politiques du logement en Chine et la rénovation des logements ouvriers, l'exemple de la ville de Pékin*, mémoire de Master 1, Paris 1 Panthéon Sorbonne
- FRIEDMANN** (John), *China's urban transition*, 2005
- GED** (Françoise), *Les villes en Chine*, in *La Chine aujourd'hui*, dir. MICHAUD (Yves), 2003, 23 pages
- HOA** (Léon), *Reconstruire la Chine, 30 ans d'urbanisme, 1949-1979*, Ed Le Moniteur, 1981, 314 pages
- REN** (Xuefei), *Building globalization : Transnational Architectural Production in Urban China*, 2007, unpublished PH. D Dissertation, The University of Chicago
- RJR** (Kirkby), *Urbanisation in China : town and country in a developing economy 1949-2000*, 1985
- Villes chinoises en mouvement*, mars-avril 2005, Revue URBANISME, n°341

Pékin

Pékin, 1997, IAUURIF, Ekistics vol. 64, n°385-387

BHATT (Vikram), **CASALT** (André), **COVO** (David), **NAVARRETE** (Jesus), Les projets de reconstruction des quartiers de Pékin : le cas de Huashi Xiejie, in *Les métropoles chinoises au 20^{ième} siècle*, dir. HENRIOT (Christian)

BOBIN (Frédéric), **ZHE** (Wang), *Pékin en mouvement, Des innovateurs dans la ville*, Ed. Autrement, 2005, 202 pages

CHAUDERLOT (Charles), Destruction du patrimoine humain et historique à Pékin, in *La Chine aujourd'hui*, dir. MICHAUD (Yves), 2003, 14 pages

Li Xiacong, *Réflexion sur l'occupation de l'espace dans le Vieux Pékin*, cahier de l'Ecole française d'Extrême Orient, centre de pékin, 2002, 17 pages

VICTOR FS SIT, *Pékin, the nature and planning of a chinese capital city*, 1995

Xu Pingfang, *La structure urbaine du vieux pékin et sa protection*, cahier de l'Ecole française d'Extrême Orient, centre de pékin, 2002, 10 pages

Shanghai

GED (Françoise), *Shanghai, du patrimoine identitaire au décor touristique ; Le laboratoire de la nouvelle Chine*, sept-96, Annales de la recherche urbaine n°72

GED (Françoise), Urbain et foncier à Shanghai : conflits et enjeux 1949-1994, in *Les métropoles chinoises au 20^{ième} siècle*, dir. HENRIOT (Christian), 1995, 18p

MAC PHERSON (Kerrie L.), La zone nouvelle de Pudong et le développement économique de Shanghai : une mise en perspective historique, in *Les métropoles chinoises au 20^{ième} siècle*, dir. HENRIOT (Christian), 1995, 17 pages

NOVELLI (Luigi), *Shanghai, Architecture guide*, Ed Lily Lijuan Zhou, 2002, 122 pages

Shanghai people's fine arts publishing house, *Shanghai, a changing city*

Shanghai Tongji Urban Planning and Design Institute, plaquette, 2007.

WILLIAMS (Jack. F.), La tête du dragon : Pudong, Shanghai, et la Chine du 21^{ième} siècle, in *Les métropoles chinoises au 20^{ième} siècle*, dir. HENRIOT (Christian), 1995

C

Comité de communauté résidentielle

Il est composé d'habitants et de personnel salarié, chargé de la tenue de la communauté résidentielle. Cet organe tend à se substituer au comité de résidents.

Comité de résidents (jumin weiyuanhui)

C'est le dernier échelon local du PCC. Il a la charge de l'encadrement politique et de la gestion sociale des quartiers

D

Danwei

La *danwei*, l'unité de travail était la structure de base de l'organisation sociale urbaine. Ses responsables décidaient de tout, du poste de travail, du salaire, mais aussi du mariage, du planning familial, des loisirs, de l'organisation de la propagande politique et elle pourvoyait à tout : la cantine, le logement, l'éducation des enfants, les soins médicaux, la retraite.

Deng Xiaoping

Deng Xiaoping (Dèng Xiǎopíng en transcription) a été le secrétaire général du parti communiste chinois (PCC) et ainsi dirigeant *de facto* de la Chine de 1976 à 1997. Il était parfois surnommé le "*petit timonier*".

G

Guanxi

Ce mot chinois de **guanxi** est très largement utilisé pour parler de ses 2 traductions classiques de connexion et de réseau relationnel dont aucun ne saurait refléter correctement les implications culturelles très larges que le terme **guanxi** englobe.

Il décrit une relation personnelle entre 2 individus dans laquelle un des individus peut se prévaloir de solliciter l'autre de lui rendre un service ou de lui faire une faveur, et vice-versa. C'est donc bien une vraie relation de réseau donnant-donnant, gagnant-gagnant.

Le **guanxi** fait la une de la presse et des médias quand ses obligations prennent le dessus sur les devoirs civiques, ce qui peut conduire à du népotisme, du copinage ou du piston. Quand une relation de **guanxi** va à l'encontre des bonnes pratiques bureaucratiques, il peut conduire à de la corruption.

H

Hutong

Les *hutongs* sont des passages étroits, des ruelles, principalement présents à Pékin en Chine. *Hutong* est un mot mongol (*hottog* à l'origine) qui signifie *puits*. Les résidents vivaient souvent près d'une source ou d'un puits.

À Pékin, les *hutongs* sont constituées par des lignes de *siheyuan*, (habitations emmurées possédant une cour carrée). La plupart des quartiers de Pékin ont été formés en joignant un *siheyuan* à un autre, qui lui même rejoignait un autre *siheyuan*, et ainsi de suite jusqu'à créer la ville entière.

Dans la vieille Chine, la définition des rues et des ruelles était stricte, les largeurs étaient fixées par des règlements. Les *hutongs* ne faisaient rarement plus de 9 mètres de large, certains seulement 3 ou 4 mètres. De nos jours, les *hutongs* sont restés étroits et sillonnent encore la ville. Cependant, la ville est victime d'un processus d'urbanisation qui tend à faire disparaître les habitations traditionnelles au profit d'immeubles modernes. Les *hutongs* sont donc démolis à une vitesse rapide

J**Jiedao**

Correspond au **bureau de quartier**. Il représente le dernier échelon territorial du PCC et peut s'apparenter à un gouvernement local réduit.

K**Kolkhozes**

Un kolkhoze était une coopérative agricole en Union soviétique qui remplaça les artels. Le mot kolkhoze est une contraction de (*kollektivnoïé khoziaïstvo*), économie collective. Les kolkhozes furent mis en place par Joseph Staline après la suppression des exploitations agricoles privées en 1928 et leur mise en collectivité. À partir de 1992 et suite à la chute de l'Union soviétique, les kolkhozes sont privatisés

L**Lilong**

“li” signifie voisinage et “long” indique une ruelle (voir *hutong*)

M**Mao Tse Dong**

Homme d'État chinois (1893-1976), principal chef de la révolution chinoise et dirigeant du parti communiste chinois qu'il contribua à fonder.

P**Parti Communiste Chinois PCC**

Le Parti communiste chinois est le parti dirigeant la République populaire de Chine depuis 1949. Le PCC est *de facto* le parti unique de la RPC. Fondé le 1^{er} juillet 1921 dans le quartier colonial français de Shanghai, il fut dirigé par Mao Zedong. En 2006, le parti comptait 70 millions de membres ce qui en fait le plus grand parti au monde.¹ Le PCC dirige la politique de la Chine populaire à tous les niveaux depuis son accession au pouvoir en 1949.

Son organisation est composée de :

- Comité permanent du bureau politique du Parti communiste chinois (9 personnes)
- Secrétariat général du Parti communiste chinois (7 personnes)
- Bureau politique du Parti communiste chinois (environ 20 personnes)
- Comité central du Parti communiste chinois (environ 300 personnes)

- Commission militaire centrale (RPC) (8 membres)

- Commission centrale de contrôle de la discipline (26 personnes) :

Membres du Comité permanent (selon le nombre de traits des noms de famille) :

Gan Yisheng, Ma Wen, Ma Zhipeng, Wang Zhenchuan, Liu Fengyan, Liu Jiayi, Liu Xirong, Li Zhilun, Wu Guanzheng, Wu Yuping, He Yong, Shen Deyong, Zhang Shutian, Zhang Huixin, Zhao Hongzhu, Xia Zanzhong, Huang Shuxian et Xie Houquan.

S**Shequ**

Correspond à l'entité spatiale de la **communauté résidentielle**. Elle est dotée d'une autonomie relativement importante, chargée de la gestion de la vie quotidienne des habitants (services propre à la résidence, gestions des nuisances). Cet organe tend à remplacer le comité de résidents.

Taoïsme

Le taoïsme (*dào jiào* « enseignement de la Voie ») est à la fois une philosophie et une religion chinoise. Plongeant ses racines dans la culture ancienne, ce courant se fonde sur des textes, dont le Dao De Jing (*tao te king*) de Laozi (*Lao-tseu*), et s'exprime par des pratiques, qui influencèrent tout l'Extrême-Orient

Unité résidentielle (*xiaoqu*)

Equivalent de la communauté résidentielle, mais avec une acception plus spatiale.

Wuye :

Correspond aux **sociétés de gestion** qui sont de droit privé et en charge de l'entretien des résidences d'habitation.

Yezhuweiyuanhui :

Correspond au « comité de propriétaire »

Zhouli

Désigne un ou plusieurs ouvrages attribué(s) aux sages de l'époque Zhou (en particulier le Duc de Zhou), compilé(s) et commenté(s) par les confucéens (Confucius ou ses disciples immédiats selon la tradition), traitant des rites encadrant l'organisation sociale, administrative et politique de cette dynastie. Sous les Han occidentaux, ces textes ayant en grande partie disparu, trois ouvrages furent reconstitués d'après des fragments, des souvenirs (récitations) et des rédactions apocryphes : le Zhouli, le Yili et le Liji. Le terme *Lijing*, qui peut désigner l'ensemble, fait le plus souvent référence au *Liji* ou *Livre des rites*. Le *Zhouli* fut connu jusqu'aux Tang sous le nom de *Zhouguan* (fonctionnaires des Zhou) car c'est en fait une liste de fonctions officielles réparties en 6 catégories qui inspirèrent les 6 ministères de l'administration impériale.