

La fabrication de la ville



En matière de planification, qui fait quoi ? qui décide et comment ? Les réponses de **Jérémie Descamps** urbaniste et fondateur à Pékin de l'Atelier huitième périphérique.



Connexions : Comment caractériser l'urbanisation et, plus précisément, la fabrication de la ville en Chine ?

Jérémie Descamps : Parler d'urbanisation en Chine, c'est parler d'accroissement de l'espace urbain autant que de la population urbaine. C'est aussi et surtout parler de planification, avec des stratégies et des politiques mises en œuvre à différents échelons — national, provincial et municipal — avec une multiplication d'acteurs qui ne sont plus seulement étatiques. Dans l'histoire ancienne et même récente, l'urbanisation chinoise était, si l'on peut dire, le fait du prince ; Pékin, fruit d'une planification rigoureuse à la base, en est un bon exemple. Cette donne évolue à mesure que les contraintes, en grande partie liées

au poids démographique, les influences économiques ou encore l'émergence d'une société civile, s'imposent sur le théâtre de la ville. Si les rythmes d'urbanisation et de construction ont varié fortement selon les ères politiques, on assiste, en même temps qu'à l'ouverture de la Chine à l'économie de marché, à une véritable explosion urbaine à une échelle inconnue. Cette urbanisation se déroule selon deux mouvements : une extension des villes déjà existantes et une transformation de zones rurales en zones urbaines. L'industrialisation des campagnes génère des zones au statut flou, qui sont peu à peu décrétées urbaines par le gouvernement.

C. : Concrètement, comment se fabrique la ville ? Comment s'effectue la planification urbaine ?

J.D. : La planification urbaine répond à des règles très précises dans les textes comme dans la pratique ; le système reste encore très centralisé et hiérarchisé au niveau des différentes administrations. Le ministère du Logement et du Développement urbain et rural (MOHURD), puis les commissions d'urbanisme au niveau provincial, les commissions d'urbanisme des villes relevant directement de l'autorité centrale (Pékin, Tianjin, Shanghai et Chongqing), les services de l'urbanisme des municipalités, enfin ceux des districts composent ce vaste système pyramidal. Les administrations à l'échelon de la province, en lien avec des instituts de projets provinciaux dressent des schémas directeurs³ d'utilisation des sols à l'échelle du territoire, en général d'une durée de



© Imagine China



© Imagine China

Chongqing. La personnalité de cette gigantesque métropole à l'intérieur des terres s'explique par sa topographie accentuée, son fleuve et sa brume épaisse.

重庆, 这座内陆巨型城市的特点体现在其高低不平的地势、河流和浓雾。

15 ans. Ils hiérarchisent les priorités entre les pôles urbains de la province, fixent les objectifs démographiques, industriels, économiques ou d'infrastructures publiques, de transport... Les services de l'urbanisme au niveau de la ville établissent les schémas directeurs municipaux, d'une durée de 20 ans. Le schéma directeur municipal s'efforce d'appliquer les directives venues d'en haut tout en prévoyant à court, moyen et long terme les orientations urbaines de la ville, qui concernent l'utilisation des sols, le système de transport, le système d'espace vert, les réseaux, les réglementations de protection du patrimoine...

C. : Qu'en est-il du rôle des universités ?

J.D. : Les grandes universités chinoises — Tsinghua ou Beida à Pékin, Tongji à Shan-

ghai, Southeast à Nankin, etc. — jouent un rôle extrêmement actif dans la fabrication de la ville, car elles disposent d'outils institutionnels adaptés au développement urbain actuel, mariant recherche et pragmatisme. Des instituts de projets, parties intégrantes de ces universités, composés de chercheurs, professeurs, ingénieurs, architectes et urbanistes répondent en effet à des commandes réelles de projets urbains. Elles font aussi figure d'experts nationaux dans la protection des centres anciens locaux, victimes de l'urbanisation tous azimuts. Elles produisent, pour ces municipalités, des inventaires du patrimoine, des plans de protection, et les conseillent dans les réglementations urbaines à mettre en place ou les nouveaux aménagements

nécessaires, autant que possible dans le respect des tissus urbains existants. Par exemple, l'université Tongji a mis en place à Shanghai un système élaboré de protection de 12 zones historiques, qui ont pu ainsi échapper aux multiples destructions que la ville a connues cette dernière décennie.

C. : Au fond qui dirige la fabrication de la ville ?

J.D. : Les gouvernements municipaux et leurs services de l'urbanisme, mais ils sont soumis à des influences et contraintes externes ; des connivences entre public et privé dictent souvent les règles. La vente de terres aux développeurs immobiliers privés est extrêmement lucrative pour les localités, et permet souvent de financer les infrastructures publiques... Au-delà de cet aspect, d'autres éléments ●●●

●●● d'ordre stratégiques définissent le développement urbain. Des politiques de l'Etat misent désormais sur les villes de l'Est déjà bien développées pour drainer l'économie nationale. Elles reçoivent des avantages concrets de la part du gouvernement, qu'il s'agisse d'avantages fiscaux ou de politiques favorables aux implantations. La mise en avant de trois grands pôles urbains que sont la région Pékin-Tangshan-Tianjin, le delta du Yangzi composé de 16 villes et le delta de la rivière des Perles fait partie de ce vaste plan. En aménagement, ces stratégies se manifestent dans les transports et la mobilité, avec des liaisons ferrées et routières ultra-rapides créées entre les villes (Shanghai-Hangzhou, Shanghai-Ningbo, Pékin-Tianjin, Shenzhen-Canton...), ou par l'implantation de parcs industriels et high-tech, de nouvelles zones économiques ou de centres d'affaires, etc.

L'accueil de grands événements internationaux est aussi venu redéfinir ou propulser le développement urbain au niveau local, comme à Pékin et la tenue des Jeux Olympiques en 2008, Shanghai et l'Expo universelle ou encore Canton qui prépare les 16^e Jeux d'Asie qui auront lieu cette année. De vastes zones sont aménagées à cet effet, accompagnées de transports intra-urbain performants, des nouveaux espaces publics et infrastructures sont construits, ces villes sont littéralement nettoyées à ces occasions. Les moyens mobilisés sont inimaginables, à



Trois éléments récurrents : la rue piétonne (ici à Tianjin), le CBD (ici à Hangzhou) et la friche industrielle (ici à Shanghai).

l'heure de la crise financière mondiale.

C : Y a-t-il un modèle des villes chinoises ?

J.D. : Il est certain que le modèle actuel des villes chinoises reproduit, en beaucoup plus grand, nos modèles occidentaux que l'on tente aujourd'hui de remettre en cause (éviter l'étalement urbain, le mitage, favoriser la ville compacte, la mixité fonctionnelle et sociale, etc.). Pourtant, l'on perçoit nettement dans les discours officiels une volonté de promouvoir les économies de ressources, d'énergie, de terres... qui ne trouve

pas encore assez d'échos au niveau local. Dans les actes, l'adoption de longue date de l'Agenda 21 chinois, la refonte de l'administration en charge des questions environnementales en un ministère à part entière et le dopage de ses budgets, l'imposition de normes plus strictes de construction etc., constituent des signes forts. Il existe pour le moment un phénomène classique d'effet d'annonce sur les « villes durables », qui ne voient pas forcément le jour (Chongming Island proche de Shanghai),

Les collectivités territoriales au cœur des marchés publics

Les collectivités territoriales jouent un rôle fondamental dans la vie socio-économique chinoise. Les gouvernements locaux représentent 77% des dépenses budgétaires totales, contre 32% en moyenne dans les pays de l'OCDE. Ils sont donc pour les entreprises, un interlocuteur et un partenaire commercial de premier plan.

La Chine est organisée en cinq niveaux d'administration, chacun généralement placé sous l'autorité du niveau supérieur : centre, provinces, préfectures, districts et cantons — une municipalité pouvant avoir rang de province (Pékin, Shanghai, Chongqin et Tianjin) de préfecture ou de district (voir encadré p.44). Le partage des tâches confie des responsabilités importantes aux gouvernements sous-provinciaux, en matière de sécurité sociale,

d'éducation, de santé et de développement notamment.

Le centre conserve toutefois des moyens de contrôle de l'action des collectivités. Ainsi, à l'inverse des dépenses, les recettes sont plutôt centralisées et rendent les collectivités locales dépendantes des transferts du niveau supérieur. Par ailleurs, les projets doivent recevoir de multiples approbations des niveaux supérieurs, jusqu'au Conseil des Affaires d'Etat pour les plus importants. Enfin, le gouvernement central et le parti évaluent la performance des responsables locaux et assurent la gestion de leurs carrières. Ces derniers sont donc personnellement incités à mettre en œuvre les priorités nationales, notamment en matière de développement économique qui peut représenter jusqu'à 60% de l'évaluation.

En ce qui concerne les finances locales, les gouvernements locaux ont quatre types de ressources : les revenus budgétaires, les transferts gouvernementaux, les revenus extra-budgétaires et les revenus « hors système ».

Les revenus budgétaires sont principalement composés des revenus des impôts. Leur niveau varie fortement selon les provinces : les gouvernements locaux de Shanghai disposaient en 2007 de 11 165 Rmb par habitant contre 709 au Tibet. De fortes disparités existent également entre zones urbaines et rurales. Les revenus budgétaires sont enfin beaucoup plus centralisés que les dépenses : le centre recevait 55% du revenu total en 2004. Les transferts gouvernementaux ne compensent ces déséquilibres que de façon très limitée.

Pour remédier à l'insuffisance de leurs revenus



经常出现的三个要素：步行街（天津），中央商务区（杭州）



La célèbre « maison-clou » de Chongqing, symbolise la résistance des petits propriétaires. L'industrie d'anciennes usines transformées en parc créatif (Shanghai). Le célèbre clou de Chongqing, symbole de la résistance des petits propriétaires.

mais qui alimentent la réflexion sur le sujet et engendrent quelques actions. L'observation de certains projets urbains estampillés « durable » (la nouvelle ville de Jiangwan à Shanghai) montre que les aspects technico-environnementaux d'un projet sont largement privilégiés, au détriment des aspects économiques et sociaux, relégués au second plan ou inexistant.

C. : Les villes chinoises ne sont-elles pas menacées par l'uniformisation ? Peuvent-elles

budgetaires, les gouvernements locaux ont développé d'autres sources de financement. Les fonds extra-budgetaires sont principalement composés de frais imposés aux administrés tandis que les revenus « hors système » proviennent de la vente de terrains ou d'autres actifs et de redevances diverses. Ces derniers reposent essentiellement sur l'expropriation et la transformation de terres agricoles en zones de développement urbain, permettant la réalisation d'une plus-value à la vente. Ce mécanisme aggrave, au passage, l'étalement des villes au détriment des terres arables.

Les revenus « hors système » sont par nature difficiles à estimer mais ils représenteraient entre 70 et 230% des revenus budgétaires. En ce qui concerne les dépenses, la priorité accordée au développement économique soutient l'investissement dans les infrastruc-

préservé leur caractère propre ?

J.D. : La planification, le développement à coup d'investissements, l'utilisation systématique de la vente des terres pour se financer encouragent l'uniformité. On retrouve les mêmes centres d'affaires (CBD) même s'ils prennent des formes architecturales différentes, les mêmes rues piétonnes à Pékin (Wangfujing), à Shanghai (Nanjing lu), à Hangzhou (Zhongshan récemment réaménagée par Wang Shu),

res, qui est, sans surprise, très élevé. Au total, il représenterait 10% du PIB, contre 3% en Inde et 2% au Brésil en 2006.

Au contraire, une part encore faible du budget des collectivités territoriales est consacrée à l'éducation (2,8% du PIB), à la santé (1,8%) et à la sécurité sociale.

Le développement des infrastructures représente ainsi entre 20 et 40% des dépenses des gouvernements locaux. Ceux-ci s'appuient sur des sociétés publiques ou semi-publiques, les compagnies de développement et d'investissement, pour financer, réaliser et exploiter les projets. Ces sociétés permettent notamment aux collectivités locales de contourner l'interdiction qui leur est faite de s'endetter. D'après des enquêtes de terrain, la dette serait composée d'emprunts auprès de banques, remboursés par de la vente de terre, mais aussi d'emprunts

sous une forme intéressante qui lie patrimoine et architecture contemporaine). On retrouve aussi des districts artistiques du type Dashanzi qui suscitent l'envie de toutes les villes dotées de friches industrielles, ou des zones de commerce haut de gamme comme The Village à Pékin ou Xintiandi à Shanghai qui drainent les foules autour de la consommation. Ce sont les éléments récurrents du puzzle.

Pourtant, on a aussi des formes ●●●

auprès d'autres entreprises publiques voire de retards de paiement de salaires ou de biens agricoles.

Il semble que l'endettement total des collectivités territoriales soit très élevé. Sous l'effet des mesures de relance, l'endettement des plates-formes de financement locales aurait atteint 7,4 trillions de Rmb fin 2009, soit une augmentation annuelle supérieure à 70%, selon la Commission de régulation bancaire. Selon de nombreux économistes, ces chiffres sont sous-estimés. Victor Shih, dont l'estimation est la plus pessimiste, évalue l'endettement à 11,4 trillions de Rmb fin 2009, soit 34% du PIB.

Roseline Legrand,

Conseillère, Service économique de l'Ambassade de France en Chine

(à partir notamment du travail de stage de Victor Combal-Weiss sur les collectivités locales en Chine)

●●● de villes totalement diverses. Shanghai, Pékin, Shenzhen et Chongqing, ont des personnalités très marquées par l'Histoire, dont on retrouve les traces dans la morphologie de la ville, dans la façon dont sont agencées les rues. Passer de Shenzhen à Chongqing, c'est quasi changer de pays. Shenzhen est une ville longitudinale collée le long de la frontière avec Hong Kong avec cette barrière maritime qui a favorisé un développement vers l'intérieur des terres ; ses différents centres sont reliés par des autoroutes spectaculaires et de nouveaux villages urbains⁴ (Xincun) engloutis par la ville et fortement densifiés ponctuent les paysages. La ville regorge d'espaces verts fantastiques, vastes parcs urbains en cœur de ville adaptés au climat local. La personnalité de Chongqing, s'explique par sa topographie accidentée, son fleuve et sa péninsule, sa brume épaisse. Une population de porteurs déambulent entre des escaliers qui passent d'immeubles en immeubles, de strates en states. J'ai été captivé par la puissance du caractère de cette ville et de ses habitants.

J'ajoute qu'en Chine, il ne faut peut-être pas tout regarder par le biais de l'architecture. Les spécialistes occidentaux ont tendance à fixer leur attention sur le bâti, mais ici on apprend à observer la trace, ce que nous dit le sol, la géographie, l'agencement des rues, le caractère social d'un quartier. Ce sont des aspects essentiels pour comprendre la qualité des villes chinoises, leur tempérament. Ce qui est important en Chine, c'est l'organisation spatiale. C'est pourquoi quand les promoteurs cassent ces organisations originales, cela fait peur... Il me paraît primordial, pour respecter ces ressources existantes de prendre le temps, dans les programmations, de la concertation, enfin de marier les disciplines liées à la fabrication de la ville — urbanistes, ingénieurs, architectes, développeurs, mais aussi les métiers puisant dans les sciences sociales. Le défi est gigantesque. ●

Propos recueillis par
Anne Garrigue

1 Créé dans les années 50, ce carnet de résidence est attribué à la naissance de chaque Chinois ; il renseigne sur la date, le lieu de naissance ainsi que la catégorie sociale du résident. Jusqu'aux années 80, le hukou contrôlait la mobilité des citoyens chinois des campagnes vers les villes.

2 En Chine, la ville renvoie à une notion de territoire.

3 Un schéma directeur fixe les grandes orientations stratégiques du territoire concerné et détermine sur le long terme l'utilisation des sols.

4 Voir les travaux de recherche de l'agence Uranus



Un musée à Suzhou construit par l'Institut de design de Tsinghua. 由清华大学建筑设计研究院设计的一处苏州文化馆

© Imagine China

Les incontournables Instituts de design

Les Instituts de design et d'architecture des grandes universités conçoivent une grande partie des nouveaux bâtiments.



Zhuang Weimin est doyen et architecte en chef de l'**Institut de design et d'architecture de l'université de Tsinghua**.

Connexions : Présentez-nous votre Institut...

Zhuang Weimin : Notre institut, qui dépend de l'université de Tsinghua, a fêté ses cinquante ans l'an dernier. A la différence de l'Europe ou des Etats Unis — où une grande université ne peut pas créer une agence commerciale d'architecture —, en Chine, la plupart des facultés d'architecture disposent de leurs propres instituts de design architectural et de recherche. Ce système permet d'établir une plate-forme utile qui combine conception de projets réels et recherche théorique, et fait participer professeurs et étudiants à des projets concrets en architecture. Notre institut est un cabinet d'architectes qui fonctionne aussi comme un laboratoire. Nous som-

mes 350, une taille modeste pour la Chine, certains grands instituts comptant plus de 2 000 employés. Nous sommes certifiés de « classe A d'Etat », ce qui nous permet d'assurer la construction de bâtiments publics ou civils en tout genre en Chine. Une partie de nos architectes enseignent et guident des maîtrises dans le cadre de l'école d'architecture de Tsinghua. Les professeurs de l'école d'architecture peuvent également participer à la conception des projets réels dans le cadre de notre Institut.

C. : Dans quel esprit faites-vous travailler votre « laboratoire » ?

Z.W.M : Nous avons pour mission d'aller au-delà de l'architecture publique et civile courante. Le plus important, c'est de concevoir de l'architecture durable. Nous avons une section dédiée « *green architecture studio* ». Sur l'ensemble de nos projets (une vingtaine par an) qui doivent maintenir un équilibre entre recherche et architecture commerciale, plus de la moitié relèvent en