VILLES en DEVELOPPEMENT

Compte rendu Dîner-débat AdP

« Après Shanghai 2010, quelles politiques urbaines chinoises ? »

8 février - Hôtel de ville de Lyon

Quartier de Pudong, Shanghai

La ville de Lanzhou (1.5 millions d'habitants) province du Gansu

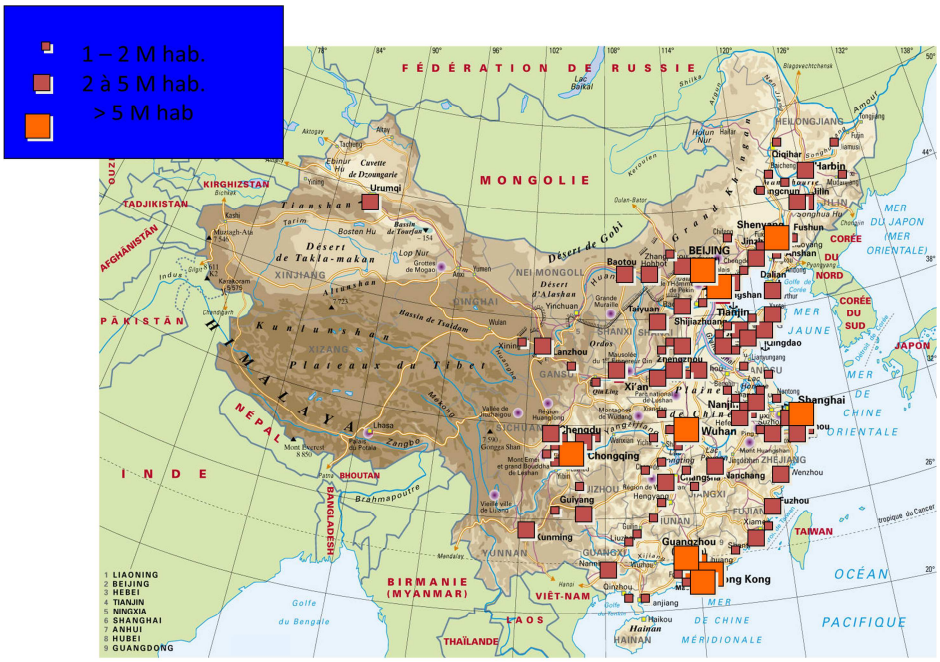
Sur l'invitation de *Claude Jamati (AdP)*, une quarantaine de personnes était présente à l'hôtel de ville de ville de Lyon, le vendredi 8 février, pour s'interroger sur le **futur des villes chinoises.** Après une présentation de la situation par *Claude Jamati (Pdt AdP)* et par *Gilles Buna (pdt Agence urbanisme de Lyon, vice-pdt Grand Lyon chargé de l'urbanisme)*, *Emmanuel Cellier* et *Patrice Berger (Agence urbanisme Lyon)* ont livré quelques commentaires de **l'Expo 2010 et de ses apports , de la mutation éclair de Shanghai et de l'urbanisation galopante de la Chine ces 20 dernières années.** Après ce portrait plutôt positif de **l'entrée de la Chine dans l'urbanité** et de l'amélioration des conditions de vie des citadins, *Gilles Antier (IAU IdF)* et *Nicolas Douay (professeur urbaniste Paris Diderot)* ont nuancé le propos afin de rappeler l'envers du décor et de **s'interroger sur la pérennité de ce « laboratoire » du développement rapide.** Permet-il la construction d'une société urbaine « harmonieuse »? Comment comprendre et anticiper les évolutions du phénomène d'urbanisation en Chine?

Introduction (C. Jamati, G. Buna)

La **Chine** gère actuellement le **plus grand mouvement d'urbanisation jamais réalisé** (650 millions d'urbains en 2010 dont ¼ de migrants (« sans droits sociaux») , soit +350 millions d'urbains en 40 ans. Elle compte **8 métropoles de plus de 10 millions d'habitants,** 89 villes de plus d'un million d'habitants et 246 villes nouvelles .

Gilles Buna nous interroge : la **Chine peut-elle à ce titre servir d'exemple pour les pays du sud ayant une forte croissance urbaine ?** En quoi la ville de Shanghai préfigure le fonctionnement urbain de grandes métropoles futures ?

Le réseau métropolitain en Chine en 1985…



…et le réseau métropolitain en Chine en 2015…

1) Les Interventions

1.1) « Les 'leçons' de l'exposition universelle de Shanghai 'Better City, Better Life' » par Emmanuel Cellier

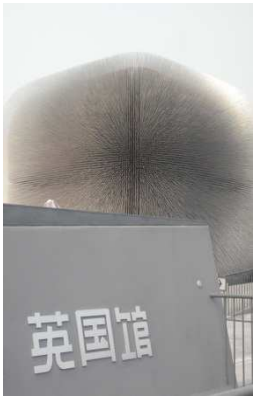
L'exposition universelle (1er mai- 31 octobre 2010) réunissait **plus de 240 pays** et **organisations internationales** pour un partage de connaissances sur le thème « *better city, better life* » qui se traduirait en chinois par « **meilleure est la ville pour améliorer la vie** » soit une vision très positive de la ville. Elle fut l'occasion de s'interroger sur les **nouvelles perspectives** de l'urbanisme chinois contemporain ou comment conjuguer les nouveaux impératifs de **durabilité** avec la rapidité de l'urbanisation chinoise.

- Du point de vue évènementiel l'expo est un succès : très gros investissements pour l'exposition et attraction forte des entreprises et des capitaux étrangers.

- L'Expo a réuni plus de 72 millions de visiteurs, dont 97% de chinois, avec une affluence quotidienne maximale de plus d'1,3 million de personnes. On peut parler d'une exposition de « taille géante » si l'on considère les investissements réalisés en vue de sa préparation :

- au niveau des infrastructures : l'aménagement de 5,3 km² sur les deux rives du HuangPu, la percée de 3 tunnels, l'allongement d'une nouvelle autoroute, 4 nouvelles lignes de métro, la construction de nouveaux ponts…
- mais aussi des services urbains : des navettes fluviales, un système de fourniture d'eau potable (Veolia)

Une exposition partagée en deux avec des univers très différents :



Les **pavillons nationaux** (côté rive droite Pudong) rassemblés par continents rivalisaient pour s'affirmer sur le plan architectural et esthétique (pavillons démontables espagnol et norvégien, espace public original pour le Royaume Uni), les petits pays se contentent d'une simple vitrine touristique. Cependant le **thème** (better city, better life) est **souvent réduit à la performance énergétique, à des innovations technologiques** , technologies vertes , technologies des **des bâtiments** ou à la symbolique de l'architecture (*la Dune* - pavillon des Emirats Arabes Unis). Le Japon proposait un concentré de **technologies vertes** (329 panneaux solaires souples, récupération des eaux de pluie et de l'air frais extérieur, dalle génératrice d'énergie, purificateur d'eaux usées à domicile, robotique du bien-être et de service…) alors que la France mettait **l'art de vivre** à l'honneur. La ville joyeuse des Pays-Bas faisait place à l'innovation et remettait l'eau au cœur du projet urbain (système hydraulique, assainissement).

Les **pavillons des villes**, régions et/ou des entreprises dans la zone des meilleures pratiques urbaines (UBPA) : consacrée à des projets urbains inspirés de la

BedZED londonienne et des technologies de l'aménagement durable (pavillon en bambou de Ningbo sur l'écotourisme) ou encore le pavillon Rhône Alpes associant des expositions sur l'urbain et des sessions de conférences de professionnels de Rhône Alpes sur différents thèmes dont l'urbain. **Le pavillon du futur**, sorte de laboratoire, présentait les différentes formes que pourrait prendre la *ville de demain* «la ville écologique», «la ville intelligente», «la ville aquatique», «la ville spatiale» et «la ville de l'énergie»…

- Les orientations entérinées par la Déclaration de Shanghai (déclaration de clôture de l'exposition) prônent une *vie urbaine intégrée* (ou harmonieuse) entre ville et nature , et entre générations. Elle est axée sur la diffusion de bonnes pratiques en matière de gestion urbaine : favoriser l'assainissement de l'eau, le traitement des déchets, améliorer la qualité de l'air, développer des activités de dépollution, renforcer l'hygiène, la sécurité et une vie multiculturelle et ouverte des villes chinoises. Une des priorités chinoises pour les villes de demain est l'**amélioration de la qualité de vie** des citadins. On s'interroge sur les **frontières des mégavilles** (entre ville et zones rurales), la promotion des **innovations scientifiques** (nouvelles technologies et nouveaux matériaux) pour réduire leur empreinte énergétique des « *Third Age City* », enfin sur le rôle clé à jouer par les **transports en commun**.

1.2) « L'urbanisme de Shanghai et l'évolution des villes chinoises » par Patrice Berger

Une des caractéristiques actuelle de la planification en Chine est le **renforcement des villes secondaires** pour **alléger les métropoles des migrations internes**. Les **infrastructures de transports interurbains** jouent un rôle déterminant dans ce processus (42 lignes TGV prévues pour 15 000 km de rails). Mais pour le reste **l'ambivalence du statut des villes,** entre **lieux privilégiés d'expérimentation du libéralisme économique** (avec l'ouverture des Zones Economiques Spéciales en 1980/1990) et **maintien d'un contrôle social fort** et très hiérarchique (importance du gouvernement central en matière règlementaire), aboutit à une **politique urbaine empirique, mélange entre planification et improvisation** pour tenter de répondre à la vitesse de l'urbanisation. Cette stratégie semble avoir montré son efficacité puisque un rapport d'UN Habitat souligne **l'amélioration notable des conditions de vie pour plus de 65 millions de chinois**. Néanmoins on ne peut toujours pas parler d'une « société urbaine harmonieuse » tant les **inégalités de revenus persistent** entres citadins et particulièrement entre urbains légaux et illégaux (8 millions de travailleurs migrants/an).

Les villes chinoises sont les fruits d'une histoire complexe dont on retrouve l'expression dans leur pluralité (diversité des influences en matière de planification et d'architecture, **inégalités dans les niveaux d'équipement** entre les villes et **différences des typologies urbaines pour des villes de même population : villes/villages, villes/métropoles …**

- Mais y a-t-il une forme urbaine homogène en Chine ?

D'autre questions restent en suspend : Il semble que l'urbanisation rapide ait sacrifié la préservation du patrimoine et les spécificités architecturales pour donner la **priorité au quantitatif et au fonctionnel**. On constate une absence de « style » spécifique aux grandes villes chinoises et une uniformisation de leurs architectures sur le style international.

Shanghai, ville globale

Superficie de la municipalité de Shanghai : 700 km², **17 millions d'habitants** dont 3 millions de migrants en situation précaire.

Périphérie : banlieues résidentielles à faible densité (CSP+), 10 villes satellites à thèmes, concentration d'activités industrielles, agricoles et pétrochimiques

Niveau régional : Carrefour Pékin/Hong Kong/delta du fleuve Yangzi, 2e port mondial, 2 aéroports internationaux

Une juxtaposition de modéles et d'influences : de l'architecture traditionnelle (le *lilong* quartier résidentiel clos organisé autour de venelles, pour les commerçants chinois établis dans les concessions françaises et britanniques à la fin du XIXe siècle.) aux influences européenne , américaine , soviétique , asiatiques …

Grandes opérations d'urbanisme : planification du quartier d'affaires de Pudong (1992), des grandes zones d'activités de Pudong , requalification des berges du fleuve (Expo 2010)

Evolutions récentes : verticalité du logement (Hong Kong/Singapour), *fly-over*, grande distribution, résidentiel périurbain, développement du réseau de transports urbains.

Phénomènes en cours : Poursuite du boom de la construction porté par la main d'œuvre bon marché, marchandisation/spéculation sur l'immobilier, multiplication des *gated communities*, dualisation physique et sociale de la ville…

- **Les moteurs de la « mutation éclair » de Shanghaï**

Depuis la fin des années 1980 le gouvernement chinois a changé sa perception des villes. Après avoir contraint le développement des villes du temps de Mao Tse-Tung, il les considère désormais comme des moteurs du développement. L'ouverture d'une zone économique spéciale à Pudong (1992) a permis d'accélérer le développement de la ville. Le dynamisme des gouvernements locaux (districts ou arrondissements) a joué un grand rôle : ils ont fait table rase des quartiers anciens , travaillé en partenrariat avec des investisseurs et promoteurs chinois et étrangers pour reconstruire en hauteur et ont investi massivement avec la ville les bénéfices des ventes de ces baux fonciers dans des infrastructures de qualité (transport, grandes opérations),. La délocalisation de l'industrie et du port de marchandises dans l'Est de la métropole sont aussi

Projet de skyline à l'étude pour le quartier de Pudong

à l'origine du décollage de Shanghai. Un autre facteur a joué : l'arrivée massive de populations migrantes (sans droits sociaux) concentrées dans des niches économiques a fourni une main d'œuvre bon marché dans le secteur de la construction, des services à la personne et de l'agriculture périurbaine. Ces populations illégales -mais tolérées- représentes plus d'un quart de la population shanghaienne et participent considérablement à son économie.

- **Shanghai demain** ?

Certaines estimations avancent le chiffre de 40 millions d'habitants en 2050. La véritable question est celle de l'organisation d'une mégapole polycentrique et de son intégration dans un réseau de ville subrégional (villes satellites, cités résidentielles, tissu industriel) et interégional (bassin du Yangzi). Enfin on peut s'interroger sur l'évolution de la place de Shanghai dans la compétition internationale (Singapour, Hong Kong, Tokyo).

- La ville de Shanghai possède une **forme urbaine singulière**, elle a suivi un **modèle de développement original** dans différents domaines : environnemental, économique, spatial, social… Est-il durable dans ces différentes approches ?

1.3) Les ambiguïtés des villes chinoises, par Gilles Antier

La vulnérabilité des villes chinoises est **immobilière et climatiques**.

Le logement est devenu un investissement qui nourrit la spéculation ce qui augmente la **pression foncière** en raison de la **faiblesse du marché locatif**. **Le problème du logement** n'est pas un problème technique mais une question de choix politique. On atteint des taux de vacance **de 20 à 30% dans la plupart des grandes villes .** C'est le résultat de la spéculation sur le foncier. Elle est encouragée par les autorités dont 50% des revenus sont obtenus par les prêts immobiliers (pour un montant presque équivalent à 30% PIB chinois).

Les **villes chinoises** sont **duales** et concentrent de fortes **inégalités de revenus** et même de **statuts** entre les habitants légaux dépositaires d'un permis de résidence urbain (*hukou*) et les migrants ruraux, en situation d'illégalité, qui ne bénéficient pas des mêmes droits que les urbains (protections salariales et garanties sociales). La rapide croissance urbaine amplifie la tension de ces processus et met en **danger la stabilité de l'organisation sociale** des grandes villes chinoises. **Ce que n'arrange pas le fort endettement des collectivités, lié à leurs acquisitions foncières**.

En matière **d'environnement** de gros progrès restent à faire pour la durabilité des villes chinoises, en matière d'assainissement, de gestion des déchets mais aussi de pollution atmosphérique et industrielle (ville de Chongqing, fleuve Yangzi).

Le gouvernement doit également faire face aux **menaces climatiques et naturelles** (désertification à l'ouest de Pékin, montée des eaux sur la côte est, séismes à l'Ouest).

- On ne peut pas parler d'un modèle urbanistique chinois.

- Si l'amélioration des conditions de vie des urbains est un fait notables, il ne permet pas de parler d'une réussite à tous les niveaux. La Chine a réussi à accompagner le phénomène de transition urbaine extrêmement rapide mais elle reste démunie face à la montée de nouvelles problématiques d'ordre environnemental et social. Ainsi, plutôt que de parler de modèle d'urbanisation à la chinoise, il s'agit davantage d'un laboratoire des nouveaux enjeux urbains.

- Sa force réside sa réactivité et sa capacité à mobiliser de la main d'œuvre et des financements pour réaliser rapidement des projets de grande envergure.

1.4) Les évolutions de la planification urbaine en Chine : le défi de l'acceptabilité : du NIMBY à la contestation 2.0 » par Nicolas Douay

L'urbanisme chinois fonctionne sur le **modèle des coalitions de croissance** (sur le modèle d'Atlanta) entre le Parti et les acteurs privés (notamment les promoteurs immobiliers : **modèle efficace économiquement mais pouvant générer des contraintes sociales et environnementales** (étalement, gated communities).

Conséquences : Protestation et Actions collectives : le NIMBY[1] se développe en Chine, il prend de l'ampleur grâce aux nouveaux réseaux sociaux (équivalents chinois Facebook, Twitter) en réponse au manque de prise en compte des enjeux sociaux par les aménageurs/Etat.

- **Nécessité pour l'Etat chinois d'intégrer à l'avenir de pratiques collaboratives pour la codéfinition de grands projets d'aménagement.**

- Internet (450 millions d'internautes en Chine) et les nouveaux réseaux sociaux permettent aux « sans-voix » de se mobiliser notamment dans les cas **d'expropriations arbitraires** (exemple de l'habitante de Chengdu qui a refusé de quitter sa maison située au cœur d'un grand projet d'aménagement soutenue par la **blogosphère** puis par les journaux > nouvelle indemnisation : exemple de la « *bloodymap* » mise en réseau de tous les propriétaires injustement expropriés afin de dénoncer et faire valoir leur **droit à une indemnisation descente** - octobre 2010).

[1] NIMBY = Not In My BackYard : association de riverains pour lutter contre des projets d'aménagement (TGV, usines...

L'extension de la ligne de Maglev Shanghai-Hangzhou :

- mobilisation de milliers de chinois (classe moyenne) : opposition au projet en raison de la pollution sonore, de la radiation électromagnétique, des baisses de la valeur foncière…
- Suspension du projet, révision du tracé (2009)

Le réaménagement du quartier de WangChai à HongKong[1]

- Les habitants et les commerçants se sont mobilisés (protestations, grèves de la faim) pour lutter contre la destruction du quartier.
- Buzz médiatique de 2008/2009 qui a fragilisé le pouvoir local, l'a obligé a adapter le projet au profit des commerçants locaux (musée d'histoire populaire).

- Ces exemples d'interpellation des gouvernements locaux montrent les prémices d'un « *urbanisme participatif* » en train de naître en Chine.

Les scandales de destructions liées à des projets de redéveloppement urbain sont désormais couverts par les médias.

- A HongKong sur la *citizenmap*, les citoyens répertorient en temps réel les **atteintes au droit de propriété** (occupations illégales des promoteurs immobiliers) et les dégradations des espaces naturels pour venir en **appui des pouvoirs publics**.

- Les outils numériques et le « web 2.0 » permettent aux citoyens de faire pression sur le politique en matière d'aménagement.

2) Restitution des débats animés par Claude Jamati

« Qui fait la ville ? », la question de la **gouvernance urbaine** : *Nicolas Douay* souligne que les mobilisations collectives ont peu d'impact direct sur les décisions politiques mais **elles influencent les « modes de l'urbanisme** » en le rendant plus participatif et plus collaboratif, davantage à Hong Kong… A **propos de l'importance des pouvoirs locaux**, *Jean Claude Lévy* rappelle le pouvoir des maires de district : « Le maire de Chongmin a bloqué le projet de l'île écologique de Dongtan (1200km², 750 000 hab) près de Shanghai car le projet, bien que pilote en matière d'environnement, n'assurait pas suffisamment de créations d'emplois ». La sociologue *Laurence Roulleau-Berger* souligne la **complexité des pouvoirs locaux** qui sont soumis à des réseaux d'influences divers (affiliation au Parti, contrôle du pouvoir central, relations de clientélisme, mais aussi pression populaire, ou corruption de certains promoteurs…).

Pour *Marcel Belliot* « un des **futurs enjeux** pour les villes chinoises est celui de la **dépopulation** (vieillissement, services à la personne) alors que le taux d'urbanisation continue d'augmenter. Il faut déjà se préoccuper du **phénomène des « shrinking cities** [2]» bien connu en Occident. Un des phénomènes connexes, rappelle Pablo Diaz, reste celui de la **production alimentaire** pour les populations urbaines (agriculture périurbaine, voire intra urbaine). La Chine peut-elle nourrir ses villes ?

Des interrogations ont été soulevées sur la création de **zones d'économies circulaires** (ex : Wuhan, pour réduire le commuting/ et relier les écoquartiers) et sur les projets pilotes lancés en Chine bourse de flux de déchets (**Tianjin)**.

Des **participants chinois** se sont aussi exprimés. Bin Yu, plasticien, confirme que toutes les présentations précédentes illustrent bien la réalité de l'urbanisme chinois. Il a par ailleurs été déçu par les projets présentés par les pavillons étrangers de l'Expo, « **il manquait une vision pour la ville de demain**, en Chine ou ailleurs ! » C'était davantage un étalage de bonnes pratiques ou d'innovations techniques, mais pas de théorisation sur les évolutions de la ville à venir. Enfin, il a précisé qu'après s'être tournés vers le modèle urbain soviétique puis le modèle urbain américain , les chinois se tournent aujourd'hui vers le modèle urbain européen .

Yuan Huang, une jeune urbaniste chinoise, proposait une voie médiane : « Les chinois sont bons pour les copies, pourtant en matière d'urbanisme il s'agit moins de copier que **d'inventer de nouvelles solutions** aux problèmes des grandes métropoles urbaines. La meilleure solution pour **élaborer un nouveau modèle urbain** passe surement par **l'accumulation** et l'agencement de **petites améliorations** sur des questions précises plutôt que par la recherche d'une solution globale aux problématiques de la ville du futur. »

Michel Arnaud poursuivait en rappelant qu'au regard de **l'ampleur** du phénomène d'urbanisation en Chine, cette échelle est telle qu'elle donne forcément lieu à de **l'innovation** et à de nouvelles pratiques susceptibles de bénéficier à tous. La multiplication de projets co-réalisés

[2] Phénomène de désaffection urbaine que l'on retrouve dans d'anciens bastions industriels, la ville de Detroit illustre bien ce processus. (Documentaire « Détroit, ville sauvage » de Florent Tillon)

par des équipes occidentales et chinoises et l'augmentation du nombre d'étudiants chinois en urbanisme en Europe est l'occasion de bien préparer la collaboration future dans l'urbain entre l'Europe et le Chine.

Claude jamati concluait en invitant l'ingeniérie française (dont de nombreux membres AdP font partie) à prendre davantage sa place dans les marchés générés par ce vaste mouvement d'urbanisation chinois,…… et en remerciant à nouveau Gilles Buna de son accueil à l'hotel de ville de Lyon