

Éditorial - Urbanisme en Chine

Concepts, acteurs et projets

NICOLAS DOUAY

La pratique de l'aménagement, que l'on peut définir comme étant une « action volontaire d'un groupe social pour organiser, voire transformer, l'espace dans le but de générer des effets positifs sur la société »⁽¹⁾, a une longue histoire en Chine. Ainsi, pendant la période ancienne, les villes étaient traditionnellement ceintes de murs et établies selon des règles de composition urbaine inspirées de la géomancie et du *fengshui*. La période plus contemporaine se distingue, ensuite, par l'influence de l'Occident comme source d'inspiration. Pendant les années 1920 et 1930 les nationalistes poursuivent de fait une politique de modernisation axée sur les villes⁽²⁾ qui s'inscrit dans les canons de la planification rationnelle qui caractérise alors les villes européennes et américaines.

À partir de 1949⁽³⁾, les politiques d'aménagement sont influencées par les théories socialistes d'origine soviétique avec, par exemple, le centralisme et les comités de planification. Ces politiques se matérialisent notamment par un urbanisme monumental. Le régime mise alors sur le développement des campagnes et limite la croissance des espaces urbains pendant plus de trois décennies. L'aménagement s'organise autour de plans quinquennaux avec comme principale mission d'encourager et d'accompagner le développement de l'industrie. Par conséquent les politiques urbaines visent à fermer les villes pour en limiter le rôle à une fonction de production et non de consommation. Après l'échec du « Grand Bond en avant », la planification est accusée d'avoir donné lieu à des plans irréalistes avant d'être complètement écartée dans le contexte de la Révolution culturelle entre 1966 et 1976. Les plans sont ainsi abandonnés dans les grandes comme dans les petites villes. Il faut attendre 1978 et l'ouverture de la Chine pour voir, progressivement, une pratique de l'aménagement réapparaître de façon formelle.

Le processus d'ouverture a pour conséquence de modifier l'équilibre entre l'urbain et le rural. Le mouvement d'urbanisation⁽⁴⁾ s'accélère avec une population urbaine qui passe de 19 % de la population totale en 1980 à 54,77 % en 2014. Selon les données du recensement de 2010, le pays compte 193 zones métropolitaines avec une population de plus d'un million d'habitants et six mégapoles dépassent même les 10 millions : Shanghai, Pékin, Chongqing, Tianjin, Canton et Shenzhen. Dans un contexte de croissance économique qui reste soutenue en dépit du ralentissement, l'urbanisation devrait se poursuivre au cours de la prochaine décennie, et en 2025, on estime que le pays devrait compter 221 régions métropolitaines de plus d'un million d'habitants.

Cette urbanisation est une des traductions spatiales du contexte de transition et est dotée d'une dimension à la fois économique, sociale et environnementale⁽⁵⁾. Il existe donc une forte relation entre urbanisation et aménagement de l'espace, l'urbanisation s'appuyant sur les politiques d'aménagement qui tentent de la réguler et inversement les politiques d'aménagement favorisant la poursuite de l'urbanisation. Dans ce contexte, certains auteurs, comme Fulong Wu⁽⁶⁾, avancent même l'idée selon laquelle l'aménagement, et plus précisément la production de plans, sont devenus un élément clé des processus d'urbanisation et de croissance économique.

Ainsi alors qu'en Occident l'aménagement a souvent été vu comme l'ennemi du développement économique par les tenants du néo-libéralisme, pour le cas chinois, Fulong Wu le présente comme étant son meilleur allié⁽⁷⁾. En effet à partir de 1984, date de la réforme urbaine et de l'adoption d'une réglementation sur l'urbanisme, une pratique plus officielle de l'aménagement fait son retour⁽⁸⁾. Plus précisément ces interventions se rapprochent alors de la planification spatiale que l'on peut définir comme un dispositif politico-technique visant à coordonner sur un territoire donné les actions publiques et privées d'aménagement et développement, notamment par la production de plans et de projets⁽⁹⁾. L'aménagement se situerait de ce fait à l'interface entre l'État et le marché et offrirait un soutien essentiel à la croissance en aménageant le foncier qui deviendrait le support de l'expansion économique du pays. Sous l'influence occidentale du courant stratégique, l'ensemble du système de planification s'adapte à l'émergence de l'esprit d'entreprise et se donne comme objectif de favoriser la croissance en suivant les canons du référentiel néo-libéral⁽¹⁰⁾. Cette approche stratégique se traduit notamment par une prolifération de plans sans valeur juridique et dont l'objet est de promouvoir le développement dans une perspective de marketing territorial.

Les évolutions plus récentes de l'aménagement et de l'urbanisme en Chine renvoient à la tendance mondiale vers un développement plus durable. Sui-vent l'idée avancée par Hu Jintao d'une « société harmonieuse », le concept

1. Frédéric Santamaría, « Aménagement », *Hypergéogé*, <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article474> (consulté le 11 janvier 2017).
2. Joseph W. Esherick (éd.), *Remaking the Chinese City: Modernity and National Identity, 1900-1950*, Honolulu, University of Hawaii, 2000.
3. Léon Hoa, *Reconstruire la Chine : trente ans d'urbanisme, 1949-1979*, Paris, Le Moniteur, 1981 ; Wing-Shing Tang, « Urban Land Development under Socialism: China between 1949 and 1977 », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 18, n° 3, 1994, p. 392-415.
4. Jean-François Doulet, *La ville « made in China »*, Paris, B2, 2013 ; Thierry Sanjuan, « La fin des trois Chine ? », *Géococonfluences*, 14 février 2016, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/la-chine/articles-scientifiques/la-fin-des-trois-chine> (consulté le 11 janvier 2017) ; Victor Sit, *Chinese City and Urbanism. Evolution and Development*, Singapore, World Scientific, 2010 ; François Gipouloux (éd.), *China's Urban Century: Governance, Environment and Socio-Economic Imperatives*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, 2015 ; Yan Song et Chengri Ding (éds.), *Urbanization in China: Critical Issues in an Era of Rapid Growth*, Cambridge (MA), Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
5. OCDE, *Examens environnementaux: Chine*, Paris, OCDE, 2007, <http://www.oecd.org/fr/chine/examenenvironnementauxchine2007.htm> (consulté le 11 janvier 2017) ; Thierry Sanjuan, *Atlas de la Chine. Une puissance sous tension*, Paris, Autrement, 2015.
6. Fulong Wu, *Planning for Growth : Urban and Regional Planning in China*, New York, Routledge, 2015.
7. *Ibidem*.
8. Michael Leaf et Li Hou, « The "Third Spring" of Urban Planning in China. The Resurrection of Professional Planning in the Post-Mao Era », *China Information*, vol. 20, n° 3, 2006, p. 553-585.
9. Pierre Merlin et Françoise Choay, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010 ; Laurent Devisme, « Planification » in Jacques Lévy et Michel Lus-sault (éds.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003, p. 720-721.
10. Fulong Wu, « China's changing urban governance in the transition: towards a more market-oriented economy », *Urban Studies*, vol. 39, n° 7, 2002, p. 1071-1093 ; Anthony A. Yeh et Fulong Wu, « The transformation of the urban planning system from a centrally-planned to transitional economy », *Progress in Planning*, vol. 51, 1999, p. 167-252.

d'une « urbanisation harmonieuse » a été présenté à Nankin lors du 4^e Forum urbain mondial de l'ONU en 2008 ou encore lors de l'Exposition universelle de Shanghai en 2010. Concrètement, de nombreux projets d'éco-villes se développent à la périphérie des grandes métropoles⁽¹¹⁾. Toutefois, la réalité de la pratique démontre que ces projets sont soumis aux contingences du pouvoir politique local et aux critères de rentabilité immobilière des investisseurs. Bien souvent, ils peinent encore à apporter des réponses crédibles aux enjeux environnementaux et climatiques, notamment au regard des épisodes récurrents de pollution de l'air.

Enfin, alors que l'approche collaborative est maintenant le paradigme dominant dans les théories de la planification spatiale occidentale⁽¹²⁾, la pratique chinoise est marquée par un système de planification descendant avec une concentration du pouvoir aux niveaux supérieurs. L'aménagement reste donc souvent l'apanage d'un petit cercle d'acteurs publics et privés au sein de « coalitions socialistes pro-croissance »⁽¹³⁾ qui agrègent dirigeants du Parti communiste, responsables municipaux, entrepreneurs et investisseurs (les frontières entre ces différents groupes étant forcément floues et mouvantes) autour d'un projet urbain orienté vers la valorisation du foncier et la croissance économique. Et même si Internet permet parfois l'expression de controverses dans l'espace public⁽¹⁴⁾, généralement la participation du public est limitée à de l'information sans que les interactions ne permettent aucune forme de responsabilisation et encore moins de débats publics dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets d'aménagement⁽¹⁵⁾.

L'objet de ce numéro est donc d'observer le rôle de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme dans les mutations contemporaines chinoises et d'identifier les transformations théoriques et pratiques en se concentrant sur les concepts, acteurs et projets de l'urbanisme. Il s'agit, tout d'abord, d'interroger l'évolution des styles de la planification⁽¹⁶⁾ et des concepts qui fondent l'action. Ces questionnements sont classiques dans le champ de l'aménagement car ils permettent d'en interroger le sens. Dans le contexte chinois cela pose la question du dépassement du modèle traditionnel de planification et de l'avènement de nouveaux styles d'une planification qui pourrait devenir plus stratégique pour suivre le référentiel néo-libéral, plus collaborative pour mieux construire les consensus entre acteurs, plus durable pour répondre aux urgences environnementales ou encore plus intelligente⁽¹⁷⁾ dans le contexte de la transition numérique. Ensuite, il s'agit d'observer les modalités concrètes de ces transformations volontaires de l'espace. Du point de vue des procédures l'attention porte sur les différents acteurs, leurs relations de pouvoir mais aussi leurs concepts et méthodes dans les processus de fabrication de la ville. De plus, du point de vue de la substance des aménagements, l'attention porte sur les objets (plans métropolitains, grands projets urbains, aménagements d'espaces publics, politiques sectorielles autour des transports, de l'environnement, du patrimoine, etc.) et les enjeux de mise en œuvre des projets et plans. L'intérêt de ce dossier est de tenter de croiser ces trois dimensions afin d'apporter une compréhension plus fine de cet élément central des transformations contemporaines chinoises. Pour illustrer ces grandes mutations de l'urbanisme et rendre compte de la diversité de la pratique à toutes les échelles du territoire chinois, les neuf articles de ce dossier sont organisés autour de quatre regroupements.

Un premier ensemble d'articles porte sur le retour de l'urbanisme et sa structuration comme champ de pratiques. L'article de Lisa Melcher identifie les concepts et techniques clés de la planification grâce à une analyse de contenu des principaux manuels utilisés pour l'aménagement des petites

villes. Elle démontre que les normes et paradigmes dominants mettent en avant une modernisation selon une approche technique. Elle souligne également le décalage qui existe entre l'importance des enjeux environnementaux et patrimoniaux que les manuels défendent et le peu d'intérêt qu'y portent finalement les professionnels dans leur pratique, notamment par manque de moyens. Ensuite, le texte de Martin Tzou, Du Shu et Liu Lidan propose d'étudier les politiques de planification intégrée (*duoguiheyi*). Pour plus de cohérence dans l'action publique, celles-ci visent à l'intégration des plans élaborés par plusieurs ministères. Toutefois, ce processus déjà complexe techniquement se heurte à une lutte de pouvoir entre les administrations, rendant difficile sa mise en application.

Un deuxième groupe d'articles questionne la mise en œuvre d'un développement urbain durable. Rémi Curien revient sur plus de 20 ans de coopération sino-singapourienne avec l'analyse de deux projets, depuis le projet de parc industriel de Suzhou jusqu'à celui de l'éco-cité de Tianjin. Il montre comment l'incorporation du modèle singapourien dans ces opérations propose une façon de coupler développement économique et aménagement urbain. Toutefois, ces avancées ont été rendues possibles par des capacités d'actions politiques et financières qui restent exceptionnelles et connaissent d'importantes limites en termes de sobriété environnementale et d'intégration urbaine et sociale. Ensuite, l'article de Giulia C. Romano applique les théories de l'apprentissage organisationnel à l'étude des transferts du concept d'éco-cité vers la Chine. Elle montre que la contribution de la coopération internationale à l'évolution des pratiques locales de développement urbain peut être fortement entravée par les structures institutionnelles et organisationnelles existantes. Par conséquent, le processus de réforme peut présenter des caractéristiques d'instabilité et de fragilité, ce qui entraîne une introduction sélective, graduelle et incertaine de nouvelles approches du développement de la ville. Finalement l'auteure appelle à repenser l'impact de ces coopérations sur le plus long terme. Pour clore ces questionne-

11. Rémi Curien, « La planification des villes chinoises. Environnementaliser une machine hyper-fonctionnaliste ? », *Perspectives chinoises*, n° 2014-3, 2014, p. 27-35 ; Rémi Curien, « L'éco-cité de Tianjin : innovations et limites d'une conception sino-singapourienne d'une ville durable », *Métropolitiques*, 30 mars 2016, <http://www.metropolitiques.eu/L-eco-cite-de-Tianjin-innovations.html> (consulté le 11 janvier 2017) ; Nicolas Douay et Thuy Cory, « Développement urbain durable en Chine : entre apprentissage et mirage marketing », in Michel Hubert, Paul Lewis et Michel Max Raynaud (éds.), *Les Grands Projets Urbains. Territoires, acteurs et stratégies*, Montréal, Presses de l'université de Montréal, 2014, p. 239-262 ; Carine Henriot, « Les politiques chinoises de villes nouvelles : trajectoire et ajustements de l'action publique urbaine à Shanghai », *Géocarrefour*, n° 90/1, 2015, p. 27-38 ; Jean-François Doulet, « L'urbanisme chinois et l'émergence du modèle "intégrationniste" », *Métropolitiques*, 27 avril 2015, <http://www.metropolitiques.eu/L-urbanisme-chinois-et-l-emergence.html> (consulté le 11 janvier 2017).
12. Judith Innes, « Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 14, n° 3, 1995, p. 183-190.
13. Tingwei Zhang, « Urban Development and a Socialist Pro-growth Coalition in Shanghai », *Urban Affairs Review*, vol. 37, n° 4, 2002, p. 475-499.
14. Yao Cheng, « Collaborative planning in the network: Consensus seeking in urban planning issues on the Internet – the case of China », *Planning Theory*, Vol. 12, n° 4, 2013, p. 351-368 ; Nicolas Douay, « Urbanisme et Cyber-citoyens chinois », *Perspectives chinoises*, n°2011/1, 2011, p. 86-88.
15. Tingwei Zhang, « Decentralization, Localization, and the Emergence of A Quasi-Participation Decision-Making Structure in Urban Development in Shanghai », *International Planning Studies*, vol. 7, n° 4, 2002, p. 303-323.
16. Daniel B. Abramson, « Urban Planning in China: Continuity and Change: What the future holds may surprise you », *Journal of the American Planning Association*, vol. 72, n° 2, 2006, p. 197-215 ; Nicolas Douay, « Shanghai : l'évolution des styles de la planification urbaine. L'émergence d'une "urbanisation harmonieuse" ? », *Perspectives chinoises*, vol. 105, n° 4, 2008, p. 16-26 ; John Friedmann, *China's Urban Transition*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2005 ; Tingwei Zhang, « Developing the Chinese Planning Theory - Planning Theory in the Age of Diversity », Conférence paper « ACSP – AESOP - joint congress », Chicago, 2008 ; Fulong Wu, *Planning for Growth : Urban and Regional Planning in China*, op. cit.
17. Nicolas Douay et Carine Henriot, « La Chine à l'heure des villes intelligentes », *L'information géographique, « Aménagement et urbanisme en Chine »*, Paris, Armand Colin, n° 80, 2016, p. 89-104.

ments sur le développement urbain durable, l'article de Daniele Brombal et Angela Moriggi s'intéresse au changement institutionnel dans le développement urbain durable. L'analyse porte sur le cas du bassin du lac Lihu, situé dans la ville de Wuxi (province du Jiangsu), où l'intégration de la gestion environnementale à l'aménagement urbain a conduit à la création d'un nouveau champ organisationnel tournant autour de la question du développement durable des zones urbaines avec des aspects réglementaires, normatifs et cognitifs distincts.

Un troisième ensemble d'articles examine la production urbaine du point de vue des circuits financiers et immobiliers. Dans son article Thierry Theurillat s'intéresse au financement de la croissance urbaine basée sur le foncier. Le cas de Qujing, petite ville du Yunnan, montre les multiples interactions entre le gouvernement local, les entreprises immobilières, étatiques et privées, ainsi que les banques locales pour produire des infrastructures urbaines répondant à des besoins « collectifs et publics » et des objets immobiliers à caractères « privés et individuels ». Il met ainsi en évidence le rôle indispensable des capitaux pour permettre la production urbaine en Chine. L'article de Li Mingye porte sur l'évolution des villes fantômes chinoises et questionne les nécessaires changements de paradigme d'un urbanisme axé sur la réalisation d'objectifs de croissance. L'étude du cas de Changzhou illustre les phénomènes de surconstruction dans un contexte de gouvernance entrepreneuriale focalisée sur l'expansion urbaine.

Un quatrième et dernier ensemble porte sur la réalisation de projets urbains avec deux articles sur la métropole de Shanghai. L'article de Carine Henriot et Martin Minost analyse la production urbaine et la réception sociale d'un quartier d'architecture occidentale. À travers le cas de « Thames Town », les deux auteurs rendent compte de la circulation de modèles et de pratiques d'urbanisme internationalisées et de l'apprentissage local de coalitions de croissance public-privé. Les auteurs soulignent aussi que cette création urbanistique aux formes architecturales empruntées interroge tant par sa mor-

phologie que par sa réception/production sociale. Toujours à Shanghai, Brigitte Bertoncello, Lély Tan et Jian Zhuo présentent le cas de la *Gubei Pedestrian Promenade* (GPP) qui vise la transformation d'une ancienne route en une zone piétonne favorable au développement d'une vie de quartier. L'article vise à montrer qu'un aménagement produit à l'échelle locale - loin des aménagements monumentaux médiatisés - peut constituer un point fort de la production urbaine, un exemple contribuant à alimenter cette identité recherchée d'une ville moderne préoccupée par la durabilité de ses interventions.

Ce dossier spécial présente ainsi différents aspects de la pratique de l'urbanisme en Chine en revenant sur les principaux concepts et modèles qui fondent l'action mais aussi sur un ensemble d'acteurs engagés dans ces processus et aussi différents projets concrets de transformation de l'espace. Toutefois, face à la complexité et l'étendue de la pratique de l'urbanisme en Chine, il était bien sûr difficile de prétendre à l'exhaustivité. Ainsi, il n'a pas été possible de publier des articles relatifs aux cas de Hong Kong et de Taiwan. Ils auraient pu illustrer une plus grande diversité des pratiques ou encore questionner les circulations de modèles au sein du monde chinois. De plus, l'étude des acteurs et processus aurait pu faire l'objet d'articles traitant des mobilisations citoyennes autour des enjeux d'aménagement ou des processus de décentralisation et de reconfiguration des échelles de pouvoir. Ou encore l'étude de la substance des projets d'aménagement aurait pu porter sur les enjeux patrimoniaux, de transports ou d'impacts des nouvelles technologies. Nous espérons néanmoins que les sujets traités par les articles de ce dossier permettent de mieux appréhender ce phénomène majeur de l'évolution de la Chine contemporaine.

■ Nicolas Douay est Maître de conférences (HDR) en urbanisme, Université Paris-Diderot, UMR Géographie-Cités, en délégation CNRS à l'UMIFRE Centre d'études français sur la Chine contemporaine (2015-2017) (nicolas.douay@gmail.com).