Perspectives chinoises

2010/1 | 2010

Le cinéma indépendant chinois

La remise en cause du modèle d'urbanisme hongkongais par l'émergence d'une approche collaborative de la planification

Nicolas Douay

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5434>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 26 avril 2010

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Nicolas Douay, « La remise en cause du modèle d'urbanisme hongkongais par l'émergence d'une approche collaborative de la planification », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2010/1 | 2010, mis en ligne le 01 avril 2013, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5434>

La remise en cause du modèle d'urbanisme hongkongais par l'émergence d'une approche collaborative de la planification

NICOLAS DOUAY

La pratique de la planification urbaine à Hong Kong se transforme avec l'essor de la société civile et la structuration de différents mouvements communautaires. Ceux-ci, en remettant en cause les politiques urbaines actuelles, créent les conditions d'une approche collaborative de la planification urbaine porteuse de stratégies urbaines alternatives.

Ces dernières décennies Hong Kong a connu de profondes transformations⁽¹⁾. Sur le plan politique, l'ancienne colonie britannique a été rétrocédée à la Chine en 1997 et expérimente depuis la formule de Deng Xiaoping : « Un pays, deux systèmes ». En matière économique, depuis l'ouverture chinoise à la fin des années 1970 et d'autant plus depuis la rétrocession, Hong Kong est de plus en plus connectée à son arrière-pays avec qui elle tend à former une mégapole de plus de 40 millions d'habitants. L'affirmation de Hong Kong comme métropole internationale s'appuie sur une coalition d'acteurs, rassemblant le Gouvernement et la communauté d'affaires, qui développe des politiques urbaines en faveur de la compétitivité économique. Toutefois, le contexte de la planification urbaine hongkongaise se transforme avec l'émergence d'une société civile⁽²⁾ et la structuration de différents mouvements communautaires qui remettent en cause les politiques urbaines portées par la coalition d'acteurs qui domine les forums de la planification. L'objectif de cet article est d'étudier l'étendue, la nature et les propositions issues de cette remise en cause en interrogeant la possibilité d'un tournant en faveur d'une approche collaborative de la planification urbaine porteuse de stratégies urbaines alternatives.

Pour répondre à ces interrogations, nous verrons d'abord les raisons de la formation d'une coalition favorable à la crois-

sance, puis le développement de résistances externes et internes à cette coalition qui tentent de formuler de nouvelles alternatives. Pour conclure, nous nous interrogerons sur la signification de telles évolutions au regard du changement paradigmatique en faveur de l'approche collaborative de la planification et du développement urbain durable en matière de politiques territoriales.

Une coalition pour la croissance entre le Gouvernement et les acteurs privés

Des mécanismes démocratiques incomplets

Colonie britannique à partir de 1842, rétrocédée à la Chine en 1997, Hong Kong demeure différente du reste de la Ré-

1. Louis Augustin-Jean et al. (éd.), *Hong Kong Économie, société, culture*, Paris, L'Harmattan, 2007 ; *Perspectives chinoises*, Dossier : « Hong Kong, dix ans après la rétrocession », n°2, 2007 ; *The China Review*, Special Issue : « Hong Kong: Ten Years after the Handover », vol. 8, n° 1, 2008 ; Ming K. Chan (éd.) *China's Hong Kong Transformed, Retrospect and Prospects Beyond the First Decade*, Hong Kong, City University of Hong Kong Press, 2008.
2. La société civile peut se définir d'une part comme l'ensemble des citoyens concernés par un territoire donné et d'autre part comme l'ensemble des organisations qui représentent ces individus citoyens (organisations syndicales et patronales, organisations non gouvernementales, associations professionnelles, organisations caritatives, communautés religieuses, associations locales,...).

publique populaire de Chine. Une loi fondamentale détermine son régime politique qui obéit au principe « un pays, deux systèmes ». Elle permet à la Région administrative spéciale (RAS) de Hong Kong de conserver son système légal et politique, sa monnaie et ses lois sur l'immigration jusqu'en 2047, soit 50 ans après le transfert de la souveraineté.

Rappelons que la région est dirigée par un chef de l'exécutif, placé à la tête du Gouvernement pour cinq ans. Entre 1997 et 2005, Tung Chee-hwa a occupé ce poste, puis a été remplacé par Donald Tsang. Haut fonctionnaire de l'administration, il était déjà aux responsabilités du temps de l'administration coloniale. Le Gouvernement est composé de 14 ministres responsables devant le chef de l'exécutif. Il est assisté d'un conseil, l'Executive Council. Le Parlement adopte les lois mais ne contrôle pas l'exécutif. Il est composé de 60 membres, une moitié étant élue au suffrage universel dans des circonscriptions géographiques, l'autre étant élue dans des circonscriptions constituées selon le secteur d'activité, les circonscriptions socioprofessionnelles (*functional constituencies*)⁽³⁾.

Ainsi, alors qu'Hong Kong ambitionne de devenir une « ville-globale »⁽⁴⁾, à l'image de New York ou de Tokyo, elle connaît toutefois une différence de taille avec ses concurrentes. En effet, elle ne bénéficie pas (encore) d'un véritable suffrage universel direct, ce que certains notent comme étant un obstacle pour accéder à ce statut. De nombreuses discussions ont eu lieu sur ce sujet et le 29 décembre 2007 le Gouvernement chinois a annoncé que le suffrage universel, présenté par la Constitution de Hong Kong comme objectif ultime, pourrait être mis en place en 2017 pour l'élection du chef de l'exécutif et celle du Conseil législatif en 2020.

Une coalition entre les élites politiques et les milieux d'affaires

Le territoire hongkongais est tout d'abord caractérisé par son exiguïté et par la présence d'éléments naturels puissants avec des reliefs parfois importants. Seulement 20 % du territoire de la région est construit et plus de 38 % est protégé par la Country Park Ordinance. Deux modes principaux d'occupation du territoire sont présents. D'une part des espaces de forte densité autour de Victoria Harbour et dans les villes nouvelles et, d'autre part, des espaces de basse densité dans les villages et les territoires ruraux ou périurbains.

Par ailleurs, la seconde grande originalité renvoie au mode de propriété et de gestion de l'espace. Le gouvernement est propriétaire de l'ensemble des terrains de la région, à l'ex-

ception notable de la cathédrale Saint-John. Les propriétaires n'ont donc l'usage du sol que pour une certaine période de temps. Cela place le Gouvernement dans une situation centrale où il dispose de bien plus de pouvoirs que dans d'autres pays occidentaux. Hong Kong, qu'on présente souvent comme un territoire très libéral, se révèle en fait assez paradoxalement comme étant plutôt très interventionniste⁽⁵⁾. Le Gouvernement peut ainsi facilement influencer sur l'évolution de la destination générale des sols en privilégiant par exemple les occupations en faveur des intérêts des grands groupes privés tenus par les *tycoons*, d'autant plus que cela peut correspondre à des options fiscalement opportunes pour le Gouvernement.

La théorie des régimes urbains⁽⁶⁾ ou encore celle des coalitions de croissance⁽⁷⁾ permettent d'éclairer cette situation en avançant l'idée selon laquelle la gouvernance des villes est souvent caractérisée par un arrangement entre les acteurs publics et privés afin de favoriser la croissance économique. À travers l'exemple d'Atlanta, Clarence Stone a mis en évidence la formation d'une coalition biraciale précoce entre le milieu restreint des intérêts économiques de la ville-centre et les représentants de la communauté noire. Cette coalition a permis notamment de maintenir des relations ethniques empreintes de tolérance et de développer une politique urbaine très efficace et innovatrice pour le développement économique de cette métropole.

Comparativement à plusieurs approches en matière de pouvoir local, l'approche des régimes urbains considère le pouvoir comme étant une production sociale plutôt qu'un processus de contrôle social. Ainsi, contrairement aux débats entre pluralistes et élitistes qui se polarisaient essentiellement autour de la question « qui gouverne ? », cette théorie interroge plutôt les moyens nécessaires pour mettre en place une capacité d'action. Nous sommes donc ici dans un univers où le pouvoir est conçu comme un moyen d'agir plutôt que comme un instrument de domination.

Selon l'approche des régimes urbains, les acteurs et les institutions sont impliqués dans un système complexe. Dans ce

- Christine Loh et Civic Exchange (éd.), *Functional Constituencies: A Unique Feature of the Hong Kong Legislative Council*, Hong Kong, Hong Kong University Press, 2006.
- Saskia Sassen, *Global City. New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- Louis Augustin-Jean, « Aménagement du territoire et développement : "(non)-intervention positive" ou libéralisme ? » in Louis Augustin-Jean et Florence Padovani (éd.), *Hong Kong Économie, société, culture*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 167-196.
- Clarence Stone, *Regime Politics: Governing Atlanta (1946-1988)*, Lawrence, Kansas University Press, 1989.
- Harvey Molotch, « The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place », *American Journal of Sociology*, vol. 82, n° 2, 1976, p. 309-332.

contexte, l'État peut difficilement être un agent d'autorité et de contrôle ; le Gouvernement est plutôt un mobilisateur et un coordonnateur de ressources. Pour être efficace, les gouvernements doivent faire alliance avec les nombreux acteurs non gouvernementaux : « Pour répondre aux changements sociaux et aux conflits, les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux sont encouragés à constituer des régimes pour renforcer leur capacité d'action et leur pouvoir »⁽⁸⁾. Concrètement, un régime est alors défini comme :

Un groupe informel mais relativement stable, avec accès aux ressources institutionnelles ce qui lui permet d'avoir un rôle soutenu dans les décisions publiques. Les participants sont susceptibles d'avoir une base institutionnelle, ils sont susceptibles d'avoir un pouvoir de commandement. Le régime, cependant, est formé comme une base informelle de coordination et non comme une structure de commandement qui engloberait tous les pouvoirs⁽⁹⁾.

En Asie, le cas de Singapour peut donner une première illustration de ce phénomène où les intérêts de l'État se confondent avec ceux du parti d'État et de ses dirigeants. Le régime urbain qui est en place génère une croissance économique importante (on parle souvent de « Singapore Inc. ») qui permet ainsi de nombreuses politiques paternalistes, notamment avec d'importants programmes de logements sociaux. La situation hongkongaise⁽¹⁰⁾ est assez semblable, la position centrale du Gouvernement est, en effet, à la base de la constitution de ce régime urbain. Il est propriétaire des sols et dispose de moyens d'actions stratégiques quant à la régulation de l'économie et de la société. Par ailleurs, la communauté d'affaires, symbolisée par les *tycoons* qui dominent les grands groupes immobiliers hongkongais, contrôle d'importantes ressources qui constituent l'autre facette de cette coalition. L'originalité du cas hongkongais réside dans le système des circonscriptions socioprofessionnelles qui donne à la communauté d'affaires un poids bien plus important que dans le modèle théorique de base de Clarence Stone :

Alors que dans d'autres pays, les lobbies des entreprises essaient d'acheter le soutien des politiciens, généralement au moyen de larges contributions, à Hong Kong, la situation est inversée. Le Gouvernement s'est mis dans la situation particulière de devoir rester dans les bonnes grâces des lobbies d'affaires, au risque de perdre un soutien politique de grande valeur⁽¹¹⁾.

Ces deux acteurs disposent donc de ressources et d'intérêts différents mais complémentaires. Ils sont donc dépendants au sein d'un même système fondé sur des rapports de confiance plus que d'autorité ou de hiérarchie. À l'encontre du modèle théorique inspiré des expériences occidentales, la société civile, les syndicats et autres groupes de citoyens sont encore largement exclus de cette dynamique tant par le contexte institutionnel et politique hongkongais que par la nature du compromis établi au sein du régime urbain. Ainsi, la communauté d'affaires désire garder sa position dominante. Certains des *tycoons* siègent même au LegCo et profitent ainsi d'un accès direct aux arènes de décision qu'ils veulent conserver en freinant les évolutions en faveur de la démocratisation et du suffrage universel direct : « Ainsi maintenant, nous voyons des hommes et femmes d'affaires fortunés au sein du LegCo arguant qu'ils offrent un contrepoids aux politiques populaires et irresponsables, que Hong Kong n'est pas mûre pour la démocratie, que cela est bon pour l'économie et que les citoyens ne savent pas forcément ce qui est meilleur pour eux-mêmes. »⁽¹²⁾.

Ce régime urbain s'apparente donc à une coalition de croissance et défend un modèle de développement urbain en faveur de la compétitivité économique de la région. Ces choix d'aménagement urbain reposent sur la volonté de faire de Hong Kong une « world-city »⁽¹³⁾. En effet, depuis l'ouverture économique de la Chine à la fin des années 1970, la base économique hongkongaise a évolué. Hong Kong qui a été le pionnier des dragons asiatiques (avec Taiwan, Singapour et Corée du Sud) a abandonné son secteur industriel. Celui-ci a été largement délocalisé dans le delta de la rivière des Perles, notamment dans la zone économique spéciale de Shenzhen où les *tycoons* contrôlent une partie des activités, et a été largement remplacé par le développement d'un secteur tertiaire principalement basé sur la finance. Cette évolution de la base économique implique un changement dans les modes d'occupation de la ville. Le besoin d'espaces in-

8. Gerry Stocker, «Regime Theory and Urban Politics», in David Judge *et al.* (éd.) *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage Publications, 1995, p. 54-71 et p 58.
9. Gerry Stocker, «Regime Theory and Urban Politics», *art. cit.*, p 58-59.
10. Mee Kam Ng, « From Government to Governance? Politics of Planning in the First Decade of the Hong Kong Special Administrative Region », *Planning Theory and Practice*, vol. 9, n° 2, 2008, p. 165-185.
11. Jake van der Kamp *et al.*, « Non-positive interventionism: How functional constituencies distort the free market », in Christine Loh et Civic Exchange (éd.), *Functional Constituencies: A Unique Feature of the Hong Kong Legislative Council*, *op. cit.*, p. 290.
12. Jake van der Kamp *et al.*, « Non-positive interventionism: How functional constituencies distort the free market », *art. cit.*, p. 291.
13. Mee Kam Ng, « World-city formation Under an executive-led government: the politics of Harbour reclamation in Hong Kong », *Town Planning Review*, Special issue on planning Asian world cities in an age of globalisation, vol. 77, n° 3, p. 311-337, 2006.

Vue du marché de Wan Chai en 2008

Source: http://en.wikipedia.org/wiki/File:Wan_Chai_Market_Outside_View_2008.jpg

Le nouveau marché de Wan Chai

Source: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:HK_WanChaiMarket.jpg

dustriels, souvent situés en périphérie, a été en grande partie éclipsé par des demandes pour d'autres types d'espaces largement dédiés aux bureaux. Cette évolution s'inscrit dans la tradition de poldérisation⁽¹⁴⁾ autour de Victoria Harbour, tant du côté de l'île de Hong Kong, dans le quartier de Central, que du côté de Kowloon avec notamment les terrains sur lesquels était implanté pendant plusieurs décennies l'aéroport international de Kai Tak et qui donnent lieu aujourd'hui à de nombreux débats quant à leur reconversion. Cette tradition conforte de ce fait les intérêts du Gouvernement qui y voit une occasion de créer de nouveaux espaces fortement valorisés de manière à augmenter ses propres ressources fiscales. Cette entente entre les élites politiques et économiques constitue en fait la base du système de planification hongkongais.

Une planification bureaucratique en faveur de la compétitivité économique

En termes de production de politiques publiques, la planification urbaine renvoie à un mode d'intervention très traditionnel. Dans les faits, l'absence de suffrage universel renforce l'omniprésence du pouvoir exécutif et par conséquent de son administration. Cette organisation repose sur la présence d'une forte bureaucratie qui normalement a tendance à pratiquer une planification sur un mode rationnel. Cette pratique traditionnelle de l'aménagement urbain a comme valeurs fondatrices la connaissance et l'expertise scientifique, notamment l'information (statistique ou cartographique) qui s'y rattache. L'objectif de ce modèle rationnel est de servir l'intérêt public⁽¹⁵⁾. Dans les faits, ce modèle est dominé par une approche spatiale dont l'objectif est la régulation de l'usage des sols et de la croissance urbaine en définissant des zonages, des densités de construction, en réalisant des équipements collectifs...

La tradition coloniale britannique, puis la pratique du pouvoir par les autorités de la RAS laissent peu de place à la consultation et à la participation des citoyens dans la prise de décision. Les stratégies sont souvent élaborées dans une grande confidentialité, la décision intervient alors rapidement et souvent sans consultations, ni contestations : « Le système juridique a légitimé un ensemble de processus de planification et de développement qui prive les citoyens du droit de participer et limite le pouvoir de décision à une poignée de privilégiés au sommet de la structure du pouvoir »⁽¹⁶⁾. L'organisation gouvernementale hongkongaise correspond de ce fait au modèle traditionnel hérité de la période rationnelle. Dans les différentes échelles de la partici-

pation⁽¹⁷⁾ qui vont souvent de la manipulation à la codécision en passant par l'information et le partenariat, Hong Kong reste dans les niveaux inférieurs. Par ailleurs, le Département d'aménagement et de transport étant plus influent que

14. Mee Kam Ng *et al.*, « Reclamation: an urban development strategy under fire », *Land Use Policy*, vol. 14, n° 1, p. 5-23, 1997.

15. Martin M. Meyerson *et al.*, *Politics, Planning and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago*, New York, Free Press, 1955.

16. Mee Kam Ng, « From Government to Governance? Politics of Planning in the First Decade of the Hong Kong Special Administrative Region », *art. cit.*, p. 170.

17. Sherry R. Arnstein, « A Ladder of Citizen Participation » in *Journal of American Institute of Planners*, vol. 34, n° 4, 1969, p. 216-224.

celui de l'environnement, les politiques qui sont développées sont largement favorables au développement économique au risque parfois de s'éloigner des prescriptions du développement urbain durable, même si depuis 2007 un « Development bureau » est apparu à la suite de la réorganisation administrative du Gouvernement. Depuis 2001, l'Urban Renewal Authority (URA) remplace le Land Development Corporation et fait généralement office de bras armé du Gouvernement pour mener ces différentes politiques lorsqu'elles interviennent dans les parties plus anciennement urbanisées de la région. À cet égard, la situation hongkongaise est, une fois de plus, assez similaire au cas singapourien où l'autorité de renouvellement urbain se trouve aussi au cœur des politiques publiques urbaines.

Dans un contexte de globalisation où les activités économiques comme les entrepreneurs sont de plus en plus volatiles⁽¹⁸⁾, les politiques urbaines défendues par la coalition de croissance reposent sur la mise en valeur de l'attractivité économique afin de valoriser la compétitivité hongkongaise face aux autres métropoles. Dans cette perspective, les stratégies d'aménagement des métropoles renvoient souvent au mimétisme⁽¹⁹⁾ avec la création ou l'agrandissement de quartiers d'affaires offrant tours de bureaux, centre de congrès et d'exposition, gare de trains à grande vitesse ou connexion rapide avec l'aéroport international. Le complexe hongkongais de l'International Finance Centre (IFC) est assez caractéristique de cette évolution avec le recours à une star de l'architecture, Cesar Pelli, pour ériger une tour. Celle-ci marque le paysage urbain au point d'en constituer le *city-branding*. Elle concentre bien entendu des activités de tertiaire supérieur ; le centre commercial accueille les marques et les services les plus luxueux, et se trouve connecté au hub des transports en commun, en offrant notamment une connexion rapide avec l'aéroport. Par ailleurs, l'offre de logements est aussi amenée à évoluer. Il s'agit alors d'offrir des standards de grand luxe pour accueillir les cadres expatriés ou les responsables locaux qui voudraient disposer des mêmes prestations.

Finalement, en matière d'urbanisme, deux formes de rationalité tendent à s'opposer dans la région de Hong Kong. D'une part, une coalition des élites politiques et économiques en faveur de la compétitivité économique qui s'appuie sur une approche rationnelle de la planification. D'autre part l'émergence d'une société civile qui remet en cause ce modèle de développement urbain et propose un tournant communautaire et durable qui s'appuierait sur une approche plus collaborative de la planification. Les deux formes de rationalité se confrontent parfois de manière explicite au travers de controverses d'envergure à l'image de celle

autour du processus de redéveloppement urbain du quartier de Wan Chai.

Une remise en cause externe avec la mobilisation des citoyens et l'expérimentation d'approches communautaires de la planification : l'exemple de Wan Chai

Le marché de Wan Chai comme élément déclencheur de la prise de conscience locale

Ce bâtiment a été construit en 1937 selon les règles de l'architecture moderne qui constituait la mode de l'époque (même s'il est souvent associé au style Bauhaus, les spécialistes de l'architecture remettent en cause en partie cette référence). Cette construction est chargée d'histoire, notamment parce que les troupes japonaises l'ont occupée pendant la guerre afin de stocker des cadavres.

En 1961, le marché a été rénové et à la fin des années 1990 la question d'une nouvelle modernisation refait surface. Le Land Development Corporation obtient alors l'autorisation auprès du Conseil exécutif d'acheter différents terrains dans le quartier de Wan Chai afin d'y mener un projet de rénovation urbaine. Un consortium est alors formé (Chinese Estates 40 %, Kwong Sang Hong 25 %, Chi Cheung Investment 20 % et Peregrine Group 15 %).

En 1996 Chinese Estates qui est contrôlé par l'homme d'affaires Joseph Lau Luen-hung s'associe avec l'URA pour redévelopper le site en le transformant en un complexe résidentiel et commercial de luxe. Ce projet illustre bien l'entente au sein de la coalition d'acteurs publics et privés qui visent à mener des politiques territoriales en faveur de la modernisation. La première phase a permis de créer un nouveau marché qui offre des standards plus modernes avec un espace plus luxueux mais aussi plus aseptisé.

La deuxième phase du projet demande la démolition de l'ancien marché, et intervient après la rétrocession, alors que la société civile hongkongaise est en pleine expansion⁽²⁰⁾.

18. Allen Scott, *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2001 ; Michael Storper, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New-York, The Guilford Press, 1997 ; Pierre Veltz, *Mondialisation, Villes et Territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France, 1996.

19. Nicolas Douay et al., « Glamour planning ou les villes à l'ère de la compétition », in N. Buchoud, *Villes stratégiques. Changer l'urbanisme pour répondre aux défis urbains mondiaux*, Lyon, Éditions du CERTU, 2008, p. 145-153.

20. Jean-Philippe Béja, « L'avènement d'une culture politique démocratique », *Perspectives chinoises*, n°2, 2007 p. 4-13 ; Christine Loh « Une société civile vivante mais entravée », *Perspectives chinoises*, n°2, 2007, p. 42-47.

Depuis 1997, les hongkongais commencent à se réapproprier les éléments culturels issus de la période coloniale et développent un intérêt pour le patrimoine immatériel témoignant de leur mode de vie quotidien⁽²¹⁾. Les protestations émanent d'abord d'un groupe composé essentiellement d'artistes, d'architectes et de designers qui sont sensibles au témoignage architectural constitué par le bâtiment du marché. Après l'action de ce groupe d'artistes, à une époque où les projets de rénovation urbaine se généralisent dans le quartier de Wan Chai, les riverains commencent à se mobiliser. Afin de préserver le bâtiment, une coalition demande au Gouvernement de proposer un nouveau terrain au consortium immobilier. Les responsables de l'urbanisme refusent d'engager une telle dépense mais en 2007 le Gouvernement et l'URA annoncent que la façade du bâtiment sera préservée et qu'une partie de l'ancien marché retrouvera une fonction commerciale, notamment pour accueillir les anciens marchands de cartes de vœux installés rue Lee Tong. Cet épisode du marché de Wan Chai est un élément déclencheur dans la prise de conscience et la mobilisation des riverains qui commencent à s'opposer au modèle de développement que le Gouvernement veut imposer par l'intermédiaire de l'URA. Les projets de renouvellement urbain de l'URA sont nombreux à Wan Chai, notamment autour de la rue Johnston. Cela s'explique par la vétusté du quartier mais aussi par sa proximité avec le centre des affaires et les pressions économiques pour valoriser et transformer l'usage de l'espace et par conséquent les habitants qui l'occupent.

La disparition de la « Wedding Card Street » sensibilise l'ensemble des hongkongais

Le projet de rénovation des rues Lee Tung et McGregor va donner à la mobilisation citoyenne une autre dimension. En effet, la rue Lee Tung fait partie du patrimoine commun hongkongais en étant connue sous le nom de « Wedding Card Street ». Pendant les quatre dernières décennies, des milliers de couples ont visité ces boutiques pour acheter des faire-part de mariage et de naissance, des calendriers ou encore des cartes de visite.

En 2003, l'URA annonce son intention de dépenser 3,58 milliards de dollars hongkongais afin de redévelopper cet espace de 8 900 mètres carrés. Il s'agit du projet le plus large et le plus onéreux jamais engagé par l'URA.

Les réactions des riverains et plus généralement d'une grande partie des hongkongais ont été massives et rappellent les mobilisations lors des démolitions du Queen's Pier et du

Star Ferry Pier. Plus qu'une atteinte au patrimoine architectural, les activistes visent à défendre un patrimoine immatériel et une tradition historique qui s'exprime à travers un mode d'usage spécifique de l'espace. Les protestations se multiplient durant trois années avec différents types de manifestations qui iront même jusqu'à la grève de la faim. Alors que la rue n'est plus occupée par les anciens propriétaires, de nombreuses bannières y sont déployées et offrent ainsi de belles images aux différents médias qui vont faire de cette histoire un des *buzz* de l'actualité des années 2006 / 2008.

De la protestation à l'empowerment des résidents locaux

Les responsables du développement communautaire⁽²²⁾ du quartier dénoncent la destruction des vieux bâtiments mais aussi de tous les réseaux communautaires qui y étaient associés avec la disparition de nombreux espaces publics, notamment les marchés extérieurs. À la suite de cet événement, ils décident de s'engager dans des projets afin de préserver ces liens. Dans une partie de la maison bleue qui constitue un des symboles du patrimoine de Wan Chai, un « *community museum* » est ouvert en janvier 2007 avec un double objectif : « D'un côté, nous visons la préservation et la diffusion de l'essence culturelle de Wanchai à travers des expositions, des visites culturelles, des ateliers et d'autres activités ; de l'autre côté, nous espérons encourager la participation locale afin de décider de l'avenir du quartier et cultiver un sentiment d'appartenance et d'identification culturelle »⁽²³⁾. Des expositions sont régulièrement organisées et près de 2 000 visiteurs par mois participent aux différentes activités.

Des activités de découverte du quartier sont organisées afin d'aider les habitants à s'approprier le quartier. Nous pouvons noter l'originalité des activités de « *community tourism* » qui ont été développées pour des résidents qui étaient traditionnellement exclus des forums de discussion de la planification urbaine. Les habitants occupent la fonction de guide afin de faire découvrir Wan Chai. Il s'agit souvent de femmes au foyer qui peuvent y trouver un moyen d'*empowerment*⁽²⁴⁾ afin de pouvoir se sentir plus légitimes à s'engager et à se mobiliser quant à l'avenir du quartier.

21. Sebastian Veg, « Le patrimoine culturel à Hong Kong », *Perspectives chinoises*, n°2, 2007, p. 48-52.

22. St's James Settlement

23. Site web du Wanchai Livelihood Museum, visité le 18 mars 2009 : <http://cds.sev227.001at.com/WLM/about.html>

24. Bernard Jouve, « L'empowerment : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement », *Géographie, économie, société*, vol. 8, Lavoisier, 2006, p. 5-15.

La « Wedding Card Street » avant la destruction
Source: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/90/Lee_Tung_Street.jpg

Les bannières installées sur la rue Lee Tong
Source: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/1/fa/DSCN1975.JPG>

Cet *empowerment* peut être défini comme « le processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action de s'émanciper »⁽²⁵⁾. Ces formes d'*empowerment* s'inscrivent d'une manière différente de celles observées en Amérique du Nord et en Europe. À Hong Kong, il ne s'agit pas de répondre à l'épuisement d'un modèle de régulation de type keynésien, mais de remettre en cause le caractère intrinsèquement asymétrique des échanges entre, d'une part, le Gouvernement soutenu par la communauté d'affaires, et d'autre part la société civile. Le principal argument pour justifier ce processus renvoie à l'incapacité de la coalition à répondre aux problèmes et enjeux réels du quartier de Wan Chai. L'objectif est donc d'imposer de nouvelles contraintes aux acteurs dominants afin de remettre en cause leur légitimité et de participer ainsi au renforcement de la société civile. Au-delà des enjeux locaux liés à la rénovation urbaine, ces pratiques visent à soutenir la transition vers une émancipation des outils et pratiques de la démocratie hongkongaise.

Ces actions de mobilisation et d'*empowerment* des résidents interviennent aussi directement au sein des forums de la planification urbaine. En novembre 2008, un groupe d'étudiants et de professeurs du département d'urbanisme de Hong Kong University organisent le « Wan Chai Community Planning Workshop » avec un objectif qui s'inscrit dans les idées de la planification collaborative : « Régénérer Wan Chai par la planification communautaire ». Nous pouvons toutefois nous interroger quant à l'impact réel de ces pratiques. La répartition asymétrique des ressources entre les acteurs et la confrontation des formes et des registres de légitimité mettent en avant des changements qui sont encore assez marginaux.

La « Wedding Card Street » comme symbole de la disparition du patrimoine hongkongais

Cette controverse dépasse rapidement le quartier de Wan Chai et mobilise une grande partie des hongkongais qui y

La rue Lee Tung aujourd'hui
© Adeline C. Kayee

voit un des symboles des effets pervers de la stratégie d'aménagement conduite par le Gouvernement avec l'appui des

25. Marie-Hélène Bacqué, « L'intraduisible notion d'*empowerment* vue au fil des politiques urbaines américaines », *Territoires*, n° 460, 2005, p. 32-35.

Paroles de la première partie de la chanson « wedding card street » 囍帖街 par Kay Tse (謝安琪) :

忘掉種過的花
重新的出發
放棄理想吧
別再看
塵封的喜帖
你正在要搬家
築得起
人應該接受
都有日倒下
其實沒有一種安穩快樂
永遠也不差

就似這一區
曾經稱得上美滿甲天下
但霎眼
全街的單位
快要住滿烏鴉
好景不會每日常在
天梯不可只往上爬
愛的人沒有一生一世嗎
大概不需要害怕

(忘掉愛過的他)
當初的喜帖金箔印著那位他
裱起婚紗照那道牆
及一切美麗舊年華
明日同步拆下
(忘掉有過的家)
小餐檯梳化雪櫃及兩份紅茶
溫馨的光景不過借出
夠期拿回嗎
等不到下一代
是嗎

• Traduit par Suki Chung

Oublie les fleurs que tu as plantées, repars à zéro, abandonne ton rêve.
Ne regarde plus les faire-part de mariage couverts de poussière.
Tu es en train de déménager
Nous devrions accepter la destruction de tout ce qui est construit
Après tout, on ne vit jamais trop mal sans le bonheur de la stabilité.

Regarde ce quartier qui arborait sa beauté.
D'un seul coup dans tous ses magasins les corbeaux sont venus s'installer.
La belle vie ne dure pas tous les jours.
Les amours ne sont jamais éternelles ? Je pense qu'il ne faut pas s'inquiéter.

(oublie celui que tu as aimé)
Celui qui était imprimé sur le faire-part de mariage doré
Le mur où était accrochée la photo de mariage et tout ce beau vieux temps
seront demain tous enlevés.
(oublie la famille que tu as eue)
La petite table à manger, le canapé, le réfrigérateur et les deux tasses de thé
Les beaux moments ne sont qu'empruntés. Est-il temps qu'on vienne les récupérer ?
Peut-on attendre jusqu'à la prochaine génération ? Je ne pense pas...

grands groupes immobiliers. La médiatisation de Lee Tung Street reçoit le support d'une chanson de Kay Tse qui dénonce la disparition de la rue. Elle connaît un important succès et reçoit différents prix en 2008 dont celui de chanson de l'année. Les paroles comme le clip vidéo⁽²⁶⁾ donnent une bonne illustration de l'attachement des hongkongais à cet espace ainsi que de la tristesse liée à la destruction de patrimoines autant matériels qu'immatériels.

L'épisode de la rue Lee Tong a touché l'esprit des hongkongais qui y ont vu une atteinte au mode de vie populaire quotidien. Cela a permis de donner plus de voix au rejet de l'approche de redéveloppement urbain mené par l'URA. Les

critiques ne portant pas forcément sur la nécessité d'une action, à l'image des réactions de NIMBY (*not in my back yard*), mais plutôt sur les processus et les contenus de ces politiques. La modernisation à tout prix est donc remise en cause afin de proposer d'autres approches plus en phase avec le concept de renouvellement urbain :

Il y a un manque d'appréciation par l'URA de la valeur des bâtiments ordinaires. Un groupe de bâtiments ordinaires peut créer un environnement urbain

26. http://www.youtube.com/watch?v=g5m_N5vweGQ&feature=related

Les espaces poldérisés

En gris les polders réalisés et en rouge en cours de réalisation.
Source: http://en.wikipedia.org/wiki/File:Hong_Kong_reclamation.png

extraordinaire. Cela est particulièrement vrai lorsque le groupe de construction partage des activités communes. De tels environnements urbains évoluent progressivement et deviennent partie intégrante de notre culture urbaine. C'est le cas de la rue Lee Tung à Wanchai comme Wedding Card Street, de la rue Sai Yee à Mong Kok en tant que Sneaker Street et Ladies Street. Par exemple, la plupart des bâtiments qui entourent Sneaker Street et Ladies Street sont également sans valeur patrimoniale particulière. Si nous adoptons l'approche de l'URA, tous ces bâtiments doivent être démolis et remplacés par des neufs. À l'avenir, quelles seraient les traces de bâtiments ordinaires de Hong Kong ? Le milieu urbain de Hong Kong doit-il évoluer sans respect et mettre en valeur la culture urbaine unique constituée par l'assemblage de ces bâtiments ordinaires ?

La modernisation urbaine a toujours été le principal facteur de la disparition de notre culture urbaine. Il devrait être signalé à l'URA et Mme Tang que le renouvellement n'est pas la même chose que la modernisation⁽²⁷⁾.

Les pratiques de l'URA, et les critiques qui l'accompagnent, ressemblent à la politique des *inners cities* menées en Grande-Bretagne par le Gouvernement de Margaret Thatcher. Par l'intermédiaire des Urban Development Corporations, le Gouvernement a confié aux promoteurs privés le soin de revitaliser les quartiers dégradés mais sans forcément porter attention aux populations locales :

Disposant de pouvoirs décisionnels et de crédits importants, les UDC transformèrent les quartiers cibles de leurs programmes avec des résultats contrastés. Quand le territoire concerné présentait un fort potentiel, comme celui des docks de Londres, entièrement rénovés, ce fut une réussite pour les promoteurs qui y édifièrent des immeubles de bureaux et des résidences de standing. Réussite relative donc, puisqu'elle se fit au prix du départ de la population pauvre qui y résidait, sans aucun bénéfice pour elle⁽²⁸⁾.

Finalement, le quartier de Wan Chai illustre une remise en cause, par l'extérieur et par le bas, de la coalition et du modèle de développement urbain en faveur de la modernisation urbaine et de la compétitivité économique. L'exemple de la controverse autour du Central Waterfront permet d'illustrer une autre dénonciation de ce modèle mais celle-ci intervient au sein même de la coalition dominante.

Une remise en cause interne avec le retournement d'une partie de la communauté d'affaires : l'exemple du Central Waterfront

La dimension conflictuelle de la valorisation et de l'aménagement du Waterfront

L'aménagement du Waterfront s'inscrit dans la tradition historique du développement de Hong Kong par l'intermédiaire de la poldérisation⁽²⁹⁾.

Ce projet correspond aussi à une récurrence que nous pouvons observer en urbanisme. Le passage à une économie post-fordiste permet de renouveler les usages des espaces portuaires des métropoles ayant connu une urbanisation et une industrialisation importante. En Amérique du Nord, nous pouvons citer les exemples de Boston ou de Montréal, en Europe de Barcelone ou de Londres et en Asie de Singapour avec la célèbre Marina Bay ou encore de Manille avec le projet actuel : « The Central Business Waterfront Park »⁽³⁰⁾.

Avec la transformation de Hong Kong en centre financier, le développement du centre-ville s'est accéléré. En 1989, le Gouvernement propose le projet de « Central and Wan Chai Reclamation ». Alors que les projets de poldérisation ont souvent fait l'objet de polémiques, la controverse devient, en 1996, plus importante. La « Society for Protection of the Harbour » (SPH), créée un an plus tôt, lance la campagne « Save Our Harbour » et recueille 170 000 signatures. La même année, la SPH fait reculer le Gouvernement avec son projet de poldérisation de 190 hectares à « Green Island » et propose une loi au LegCo pour la protection du port. Fort du soutien de plus de 95 % de la population⁽³¹⁾, la loi est adoptée et reconnaît le port comme « un

27. Blog personnel de l'architecte et designer Bee Hai Chun, visité le 18 mars 2009 : <http://beehaichun.wordpress.com/2007/12/13/wedding-card-street-iv/>

28. Jacques Donzelot et al., « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n°326, 2006, p. 30.

29. Ho Pui-Yin, *Challenges for an Evolving City, 160 Years of Port and Land Development in Hong Kong*, Hong Kong, The Commercial Press, 2004.

30. Deborah Erwin, « Sustainable Shores », *RFP Magazine*, n° 51, mars 2009, p. 22-25.

31. En avril 1997, selon la SPH.

Vue en coupe des projets de tours face à l'IFC

Source: Central Waterfront Project Management Company Limited

Images de synthèse du projet proposé par le consortium de l'IFC
Source: Central Waterfront Project Management Company Limited

bien public particulier et un patrimoine naturel de Hong Kong ».

La SPH a joué un rôle important dans la mobilisation et la structuration de la société civile en réponse à ces projets et a ensuite été rejointe par différents organismes⁽³²⁾. En octobre 2003, la coalition « Citizen Envisioning @ Harbour » (CE@H) est créée et réclame plus de participation dans les processus de décision en matière d'urbanisme. La coalition utilise alors les principaux outils de l'approche collaborative en organisant des expositions, des charrettes et tables rondes avec les citoyens ou d'autres manifestations publiques. Ensuite, le « Harbour Business Forum » (HBF) est créé et a l'originalité de rassembler des hommes d'affaires (111 membres) qui défendent une vision « *dynamique, accessible et durable* » du Waterfront.

Pour répondre à ces attentes, en 2004 le Gouvernement a créé le « Harbourfront Enhancement Committee » (HEC) dans lequel le CE@H et le HBF ont pu désigner eux-mêmes leurs représentants. Le HEC a permis d'envoyer un signal au Gouvernement pour plus d'ouverture dans les processus de planification. La nouveauté réside alors dans la participation d'une partie de la communauté d'affaires qui commence à remettre en cause la coalition en faveur de la croissance économique en promouvant une vision plus équilibrée du développement du Waterfront. Ainsi, par rapport à l'exemple du quartier de Wan Chai, la protestation n'intervient plus uniquement depuis l'extérieur de la coalition mais en son sein même.

La controverse autour du Central Waterfront face à l'IFC

Depuis 2008 la polémique se concentre autour de la construction de nouvelles tours en face du complexe de l'IFC⁽³³⁾ (composé de deux tours, la plus haute atteignant 88 étages, et d'un centre commercial). Le Gouvernement propose de construire une tour de 30 étages, ainsi qu'une deuxième de 18 étages en face de la précédente.

Les représentants de l'IFC dénoncent la création d'une barrière visuelle qui va bloquer la vue sur le port et former un mur le long de la promenade. Ils insistent donc sur la nécessité de déplacer le projet afin que le Waterfront « soit rendu au public »⁽³⁴⁾. L'IFC demande à un groupe d'architectes-urbanistes de dessiner un projet alternatif qui offrirait 9 600 mètres carrés d'espace public. Le projet comprend des restaurants, des cafés et des bars et insiste sur la fourniture d'espaces publics afin de développer les liens entre le Waterfront et le centre des affaires, notamment avec une large fontaine

pouvant disparaître pour accueillir des rassemblements collectifs.

Les représentants de l'IFC basent leurs discours sur leur engagement communautaire : « Nous faisons cela pour l'intérêt public ». À la manière des actions menées par le CE@H, ils utilisent les méthodes de l'approche collaborative qui prônent la communication et l'interaction. En effet, ce modèle de planification fait le constat de départ que les planificateurs passent la majeure partie de leur temps à parler et interagir : « ces paroles sont une forme de communication pratique et active »⁽³⁵⁾. Dans cette perspective, le dialogue et les autres formes de communication peuvent changer les acteurs

32. Ng, « From Government to Governance? Politics of Planning in the First Decade of the Hong Kong Special Administrative Region », *art. cit.*

33. Une joint-venture entre Sun Hung Kai Properties, Henderson Land Development et Hong Kong and China Gas.

34. Patrick Sit Pak-wing (représentant des propriétaires) cité par Joyce Ng, « IFC owner opposes plan for neighbours », *SCMP*, 24 février 2009.

35. Judith E. Innes, « Information in Communicative Planning », *Journal of the American Planning Association*, vol. 64, n° 1, 1998, p. 52.

comme les situations : « Les planificateurs sont profondément engagés dans un tissu d'activités communicatives et interactives qui influence les actions publiques et privées, de façon directe et indirecte »⁽³⁶⁾. Ils ont ainsi organisé une exposition confrontant les différents scénarios d'aménagement qui s'opposent. Les différents panneaux et maquettes présentés font l'objet d'explications par de jeunes activistes proposant aux visiteurs de signer une pétition qui a recueilli plus de 22 000 signatures lors des deux premiers mois de 2009. Il faut aussi noter que l'obstruction d'une partie des vues sur le port dont bénéficie l'IFC pourrait entraîner une baisse de la valeur immobilière de la tour. D'autres rumeurs avancent l'idée selon laquelle certains propriétaires du centre-ville disposent de terrains dans les nouveaux territoires et qu'ils préféreraient éviter de nouvelles constructions dans le centre afin d'avoir plus de chances de pouvoir valoriser ces terrains. Alors que cette posture pourrait correspondre à une prise de conscience en faveur d'une approche plus durable et collaborative de la planification, elle relève aussi la face cachée de la planification où les acteurs (publics, privés ou communautaires) sont toujours insérés dans des relations de pouvoir complexes et peuvent se draper derrière de grands idéaux pour défendre des intérêts particuliers.

Face à la prise de position de l'IFC, la coalition en faveur de la croissance, à travers la voix du Gouvernement, précise que les nouvelles tours ne vont pas obstruer la vue depuis l'IFC et sous-entend que c'est la marche de l'histoire en notant que l'IFC a, elle-même, affecté la vue de tours plus anciennes :

Les deux immeubles sont beaucoup plus petits que l'IFC, comment peuvent-ils boucher la vue? [...] L'IFC ne permet pas que l'on obstrue sa perspective mais il le fait lui-même depuis un long moment⁽³⁷⁾.

Par ailleurs, les arguments portent sur la nécessité d'offrir de nouveaux espaces de bureaux pour pouvoir supporter la croissance économique qui devrait faire suite à la crise actuelle.

La polémique se poursuit et les deux groupes restent sur leurs positions mais, à la manière des épisodes précédents, il y aura peut-être une nouvelle concession de la part du Gouvernement, comme en avril 2008, lorsque la densité du projet a déjà été réduite de 25 %. À l'image de la controverse née lors de la destruction de la rue Lee Tong, les hongkongais sont très sensibles à la préservation du Waterfront. De nombreuses opinions défendent une autre vision de l'aménagement de ce territoire :

Le Gouvernement doit trouver les moyens d'assurer le propre développement de notre ville d'une manière durable, poursuivre la poldérisation et ajouter des bâtiments ici et là n'est pas la solution.

Nous voulons un Waterfront pour tous, pas pour les développeurs⁽³⁸⁾.

De la remise en cause de la coalition à une nouvelle approche planificatrice ?

Les cas du quartier de Wan Chai et du *Central Waterfront* viennent s'ajouter aux exemples des sites de Tamar ou encore du *West Kowloon Cultural District* pour démontrer que des voix s'élèvent pour dénoncer le régime urbain soutenu par les deux acteurs dominants du système de planification. Dans quelle mesure la structuration et le renforcement de la société civile pourraient redéfinir ce système ?

La structuration de la société civile

Depuis les années 1980, nous assistons au renforcement et à la structuration d'une société civile hongkongaise. À la suite de la rétrocession, avec la crise financière asiatique, puis l'épidémie de SRAS (Syndrome Respiratoire Aigu), le contrat social tacite qui voulait que les hongkongais restent en dehors des débats politiques aussi longtemps que la croissance économique perdurait est remis en cause.

En juillet 2003, le Gouvernement propose une loi qui vise la subversion politique (envisagée sous l'article 23 de la *basic law*). L'émergence d'une société civile hongkongaise (en germe depuis 1989) s'exprime alors clairement avec une grande manifestation qui rassemble plus de 500 000 personnes qui exposent leurs craintes pour les libertés de la presse, de religion et d'association. La proposition de loi est rejetée après la perte du soutien d'un nombre important de législateurs. Cela entraîna la démission de plusieurs membres du cabinet, dont celle du chef de l'exécutif, Tung Chee Hwa, le 10 mars 2005, soit 20 mois après la grande manifestation. L'arrivée de Donald Tsang illustre un changement d'attitude. Ayant servi sous le régime colonial et ayant été secrétaire général, Tsang fut le deuxième plus haut fonctionnaire de l'administration. Il bénéficie donc d'une cer-

36. *Ibid.*, p. 52.

37. Cho-Nam Ng cité par Joyce Ng, « IFC owner opposes plan for neighbours », *SCMP*, 24 février 2009.

38. Blog personnel de l'architecte et designer Bee Hai Chun, visité le 18 mars 2009 <http://beehaichun.wordpress.com/category/current-issues-development/page/5/>

Tableau 1. Les acteurs de la planification hongkongaise

	Intérêts	Valeurs et objectifs	Ressources
Gouvernement	Augmenter ses ressources fiscales et maintenir son pouvoir	Développer la ville pour en faire une <i>world-city</i>	Maîtrise du cadre foncier et légal et relais au sein de la communauté d'affaires
Communauté d'affaires	Faire des profits grâce au développement de l'immobilier	Capitalisme et développement de la compétitivité hongkongaise	Capital financier et relais au sein du Gouvernement
Société civile	Influer sur les processus et les contenus de la planification	Respect des habitants et développement communautaire et durable	Capacité de mobilisation

taine popularité au sein de la population hongkongaise qui le juge plus compétent que Tung pour mettre en œuvre des réformes politiques et assurer la prospérité économique de la région.

Cette première décennie post-rétrocession correspond donc au renforcement de la société civile : « À la suite du 1^{er} juillet, Hong Kong a connu des mouvements sociaux associés à la demande du suffrage universel, pour défendre ses valeurs fondamentales et préserver son patrimoine naturel et historique (Victoria Harbour, Star Ferry et Queen's Pier, pour nommer les plus notables). Il ne s'agit pas de protestations éparées. Elles expriment une volonté commune, en particulier parmi la génération des jeunes des années 1980 et ultérieures, qui recherchent une identité pour Hong Kong et une valeur au passé colonial »⁽³⁹⁾.

La société civile : nouvel acteur dans la coalition ?

Le renforcement et la vitalité de cette société civile n'en fait toutefois pas pour autant un acteur à part entière au sein du régime urbain hongkongais, ce troisième pouvoir étant qualifié de « vibrant mais peu organisé »⁽⁴⁰⁾. Le régime urbain garde en fait la forme d'un binôme où le Gouvernement et la communauté d'affaires sont à la fois complices et complémentaires. L'arrivée éventuelle de la société civile au sein de cette coalition pourrait remettre en cause la nature même du régime urbain et c'est pour cela que cette hypothétique in-

sertion est problématique. Une société civile plus forte viendrait conforter l'influence des différents partis politiques qui soutiennent la démocratisation de la RAS. De plus, incarnant des intérêts et des valeurs différents des deux acteurs dominants, la société civile est en effet porteuse d'une transformation à la fois du style de planification, avec une approche plus collaborative et communautaire, et du contenu des stratégies, avec une attention pour le développement durable qui ne concentrerait plus les objectifs des politiques publiques uniquement autour des questions d'attractivité territoriale et de compétitivité économique.

Les acteurs de la planification hongkongaise

Le tournant collaboratif dans le contexte d'une transition démocratique inachevée

La question du passage vers une approche collaborative a occupé les débats théoriques de la planification urbaine pendant les deux dernières décennies⁽⁴¹⁾. La construction de

39. Anthony Cheung, « Hong Kong's Role in Transforming China », in Ming K. Chan (éd.), *China's Hong Kong Transformed, Retrospect and Prospects Beyond the First Decade*, Hong Kong, City University of Hong Kong Press, 2008, p. xiii

40. Hoi Wai Chua et al., *The Hong Kong Special Administrative Region: A Vibrant but Loosely Organized Civil Society*, CIVICUS Civil Society Index Report for the Hong Kong Special Administrative Region, PRC, Hong Kong, 2006.

41. Patsy Healy, *Collaborative Planning: Shaping Places In Fragmented Societies*, Vancouver, UBC Press, 1997.

consensus par l'intermédiaire d'une meilleure interaction entre les acteurs doit permettre d'établir de meilleures stratégies urbaines :

Dans l'idéal de la planification collaborative, les porteurs d'enjeux représentant des intérêts divergents se rencontrent et dialoguent pour travailler collectivement à une stratégie afin de faire face à un problème. Les participants dressent un état de la situation, identifient un problème, conviennent d'une mission et d'actions. Les acteurs apprennent et évoluent ensemble. Dans de bonnes conditions, ce dialogue peut produire des résultats supérieurs à la somme des différentes parties⁽⁴²⁾.

Cette question, qui se pose déjà dans les sociétés occidentales, prend une tournure plus aiguë dans le contexte des pays émergents ou des nouveaux pays développés⁽⁴³⁾ comme Hong Kong, car elle met peut-être plus facilement en évidence les difficultés à effectuer un tel tournant tout comme la nécessité d'achever la transition démocratique pour réussir un tel processus.

Dans une théorie du développement, Hooshang Amirahmadi et David Gladstone⁽⁴⁴⁾ mettent en avant les éventuelles modalités d'émergence d'une société civile dans le contexte des pays émergents. Ils insistent sur trois périodes possibles :

- La première se caractérise par un fort développement où l'État est dominant et la société civile faible ;
- La seconde voit la société civile s'affirmer et entrer en conflit avec l'État ;
- La troisième comporte deux possibilités : la paralysie du développement avec la domination de l'État ou de la société civile ou un développement plus durable avec un équilibre entre l'État et la société civile.

Dans cette perspective, nous pouvons émettre l'hypothèse selon laquelle Hong Kong serait dans une période de transition où la société civile s'affirme mais ne fait pas encore partie de la coalition du régime urbain. En plus du débat sur le développement, la situation hongkongaise renvoie aussi à une identité post-coloniale où « ce tournant post-colonial est en fait plus une recolonisation qu'une décolonisation de la ville cantonaise capitaliste par le pouvoir mandarin continental »⁽⁴⁵⁾. La situation politique et institutionnelle amène ainsi les chercheurs, avec notamment les différents travaux de Mee Kam Ng, à concentrer leurs recherches sur la possibilité d'un tel tournant alors que les réformes politiques sont

toujours en discussion⁽⁴⁶⁾. Les acteurs et groupes les plus influents de la société civile, à l'image de Christine Loh et du *think tank* « The Civic Exchange », reconnaissent aussi la nécessité d'achever cette transition démocratique pour assurer une place plus importante à la société civile :

La société civile n'agit pas seulement comme un chien de garde du Gouvernement et de la communauté d'affaires, elle est également un partenaire dans la gouvernance. L'épanouissement de la société civile de Hong Kong est ironiquement un résultat d'un système politique extrêmement délicat, et la plupart du temps, la société civile de Hong Kong est dressée contre le régime. [...] Cela ne changera pas à moins que la nature désarticulée du système politique soit réformée⁽⁴⁷⁾.

Élargir le réseau d'acteurs pour changer l'urbanisme

Cette évolution du système d'acteurs renvoie au sens même de la planification, celle-ci étant un « processus sociétal de coordination politique des réseaux d'acteurs territoriaux »⁽⁴⁸⁾. La mise en œuvre de stratégies urbaines implique donc la mobilisation d'un ensemble d'acteurs publics, privés et issus de la société civile qui doivent adopter une vision commune afin d'y articuler leurs ressources et leurs légitimités. Or, le

- Judith E. Innes *et al.*, « Planning Styles in Conflict, The Metropolitan Transportation Commission », *Journal of the American Planning Association*, vol. 71, n° 2, 2005, p. 183.
- Li-Ling Huang, « Urban Politics and Spatial Development: The Emergence of a Participatory Planning », in Reginald Yin-Wang Kwok, *Globalizing Taipei The Political Economy of Spatial Development*, New York, Routledge, 2005, p. 78-98 ; Tingwei Zhang, « Developing the Chinese Planning Theory - Planning Theory in the Age of Diversity, ACSP - AESOP », conference paper, Chicago, 2008 ; Daniel B. Abramson, « Urban Planning in China, Continuity and Change », *Journal of American Planning Association*, vol. 72, n° 2, 2006, p. 197-215 ; John Friedmann, *China's Urban Transition*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2005 ; Nicolas Douay, « Shanghai : l'évolution des styles de la planification urbaine. L'émergence d'une "urbanisation harmonieuse" ? », *Perspectives chinoises*, n°4, 2008, p. 16-25.
- Hooshang Amirahmadi *et al.*, « Towards a dynamic theory of the state and civil society in the development process », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 16, 1996, p. 15-25.
- Choy Howard O. Y., « Schizophrenic Hong Kong: Postcolonial Identity Crisis in the Infernal Affairs Trilogy », *Journal of Global Cultural Studies Transtext(s) Transcultures*, n° 3 *Global Cities*, 2007, p. 53.
- Ng, « From Government to Governance? Politics of Planning in the First Decade of the Hong Kong Special Administrative Region » ; Yu-Hung Hong, « Communicative Planning in an Undemocratic Society: Hong Kong Case », in Ashok K. Dutt *et al.*, *The GeoJournal Library, Challenges to Asian Urbanization in the 21st Century*, vol. 75, 2003, p. 83-101.
- Yan-yan Yip *et al.*, « New Generation, Greening Politics and Growing Civil Society », in Ming K. Chan (éd.) *China's Hong Kong Transformed, Retrospect and Prospects Beyond the First Decade*, Hong Kong, City University of Hong Kong Press, 2008, p. 227.
- Alain Motte, *La notion de planification stratégique spatialisée*, Ministère de l'Équipement (PUCA), 2006, p. 44.

succès de cette intégration est à relier au processus d'élaboration et aux valeurs communes qui ont alors été identifiées ou reconnues par les différents acteurs⁽⁴⁹⁾. Cela pose la question de « l'épaisseur institutionnelle » hongkongaise et donc de la capacité à générer des mécanismes d'interaction et de coordination entre les acteurs de manière à articuler ressources et légitimités autour des mêmes objectifs.

Ce défi correspond aux objectifs de l'approche collaborative. Cela pose des questions politiques, notamment celle du leadership politique⁽⁵⁰⁾. Les expériences occidentales permettent de noter que l'État a souvent un rôle clé dans les processus de collaboration pour les déclencher ou pour s'assurer de leurs avancées⁽⁵¹⁾. Le leadership politique doit se comprendre comme une dynamique capable de créer de nouvelles relations entre les différents acteurs. Il s'agit alors de faire preuve de « créativité institutionnelle » afin de concevoir des arènes (formelles ou informelles) de négociation. Plus que des outils institutionnels, il s'agit de générer une culture de gouvernance afin de pouvoir dépasser le *statu quo* et libérer ainsi les forces créatives des acteurs politiques, économiques et sociaux⁽⁵²⁾.

À Hong Kong, la coalition formée par le Gouvernement et la communauté d'affaires connaît des remises en cause à la fois internes (par exemple avec l'aménagement du Waterfront), ou externes (par exemple avec le quartier de Wan Chai) qui tendent à faire émerger de nouvelles formes de régulation. Ces innovations s'inscrivent toutefois dans des sentiers de dépendance⁽⁵³⁾. Les permanences et les inerties du système local conduisent alors à des apprentissages par mimétisme. Ainsi, l'élargissement de la coalition d'acteurs et le passage vers un urbanisme plus durable ne peuvent pas facilement s'extraire des logiques de pouvoir constitutives du territoire hongkongais.

Cette distance du cas hongkongais par rapport au modèle théorique de la planification collaborative peut être reliée aux principales remises en cause de cette approche, notamment celles concernant le paradigme de l'agir communicationnel de Jürgen Habermas⁽⁵⁴⁾. Ces analyses nous recommandent d'observer « le côté obscur des théories de la planification⁽⁵⁵⁾ » pour y constater l'importance des relations de pouvoir analysées volontairement de manière déficiente dans la littérature basée sur la rationalité communicationnelle.

Le rôle des planificateurs dans cette transition

Pour conclure, nous pouvons nous interroger sur le rôle des planificateurs dans cette transition. Les théories de la plani-

fication insistent souvent sur des considérations éthiques et sur la nécessité pour les urbanistes d'avoir une attitude réflexive sur leurs propres pratiques⁽⁵⁶⁾, voire un rôle proactif en faveur du changement social. Dans le cas du tournant collaboratif, afin de favoriser un nouvel équilibre des pouvoirs entre l'État, la communauté d'affaires et la société civile, et alors que les acteurs dominants disposent de ressources plus importantes, il leur faudrait appuyer le changement social à travers l'*empowerment* de la société civile. Patsy Healy insiste sur le fait que dans les processus de planification, ils doivent être « impliqués dans la discussion, la conception et la gestion d'actions spécifiques, saisir le grain fin de dynamiques interactives, de spécificités de situations et de dynamiques plus larges »⁽⁵⁷⁾. Cet appui des planificateurs doit permettre à l'ensemble des acteurs d'adopter une attitude collaborative afin de pouvoir dépasser les oppositions et la solution de facilité qui consiste, pour la société civile, à s'opposer et résister de manière mécanique.

Ce comportement proactif des planificateurs se développe à Hong Kong. Nous pouvons citer l'exemple du « Urban Design Alliance » qui rassemble le Hong Kong Institute of Architects et le Hong Kong Institute of Planners avec l'ambition de « promouvoir la conception et la mise en œuvre d'un Hong Kong meilleur ». Ils insistent sur la nécessité de développer un urbanisme de haute densité et, dans le cas de la controverse sur l'avenir du Waterfront, ils avancent des solutions⁽⁵⁸⁾ qui pourraient peut-être constituer un compromis entre les différents acteurs actuellement en opposition.

L'élargissement de la coalition d'acteurs et l'évolution des stratégies urbaines en faveur d'une approche plus collabora-

49. Alain Motte (éd.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Economica, 2007, p. 256.

50. Andy Smith et al. (éd.), *Le leadership politique et le territoire, les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.

51. Judith Innes, « Planning through Consensus Building. A New View of the Comprehensive Planning Ideal », *Journal of the American Planning Association*, vol. 62, n° 4, 1996, p. 460-472.

52. Alain Motte, *La notion de planification stratégique spatialisée op. cit.*

53. Paul Pierson, « When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, n° 45, p. 595-628.

54. Jürgen Habermas, *The theory of communicative action, Reason and the rationalization of society*, Boston, Beacon Press, 1984 ; Jürgen Habermas, *The theory of communicative action, Lifeworld and System: A critique of functionalist Reason*, Boston, Beacon Press, 1987.

55. Neil Harris, « Collaborative Planning: From Theoretical Foundations to Practice Forms », in Philip Allmendinger et al. (éd.), *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*, Londres, Routledge, p. 30, 2002.

56. John Forester, *The deliberative practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, The MIT Press, 1999.

57. Patsy Healey, « Collaborative Planning in Perspective », *Planning Theory*, vol 2, n° 2, 2003, p. 116.

58. Deborah Erwin, « Sustainable Shores », *art. cit.*

L'hypothèse du passage à un urbanisme durable grâce à un élargissement du système d'acteurs

tive et durable renvoient à des processus complexes car cela implique une évolution pour chacun des acteurs du système de planification : une sphère publique ayant achevé sa transition démocratique, une sphère privée plus écologiquement et socialement responsable et une société civile plus forte et mieux organisée. La réorganisation administrative du Gouvernement avec la création d'un « Development Bureau » et surtout la crise économique et financière qui s'est installée

en 2008 serviront peut-être d'éléments déclencheurs de cette transformation en permettant l'évolution des stratégies et politiques urbaines. Hong Kong n'est pas la seule métropole asiatique faisant face aux difficultés à réaliser ce tournant collaboratif et durable ; Singapour ou encore Taiwan sont confrontés aux mêmes impératifs et il se pourrait que les grandes métropoles chinoises suivent aussi cette voie dans un avenir plus éloigné. •