La ville autoritaire. La métamorphose urbaine comme outil de légitimation politique : Shanghai (1990-2010) au regard du Paris du Second Empire (1852-1870).

Lély Tan

▶ **To cite this version:**

Lély Tan. La ville autoritaire. La métamorphose urbaine comme outil de légitimation politique : Shanghai (1990-2010) au regard du Paris du Second Empire (1852-1870).. Sciences de l'Homme et Société. AIX-Marseille Université, 2019. Français. NNT : . tel-04107714

HAL Id: tel-04107714
https://hal.science/tel-04107714v1

Submitted on 26 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Thèse de doctorat

Thèse de doctorat d'Aix-Marseille Université

La ville autoritaire. La métamorphose urbaine comme outil de légitimation politique : Shanghai (1990-2010) au regard du Paris du Second Empire (1852-1870).

École Doctorale 355 : Espaces, Cultures et sociétés
Laboratoire Lieu- Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Aix-Marseille

Discipline : Urbanisme et Aménagement du territoire

Spécialité de doctorat : Urbanisme et Aménagement du territoire

Thèse présentée le : 5 décembre 2020

soutenue à : Aix-Marseille Université

par : Lély TAN

Devant le jury composé par :

Président : Hélène **Reigner**, Professeur à Aix-Marseille Université
Rapporteur : Helga-Jane **Scarwell,** Professeur à l'Université de Lille
Rapporteur : Jian **Zhuo**, Professeur à l'Université de Tongji (Shanghai)
Examinateur : Franck **Scherrer**, Professeur à l'Université de Montréal
Directeur de thèse : Jérôme **Dubois,** Professeur à Aix-Marseille Université

Identifiant national de thèse

La ville autoritaire.
La métamorphose urbaine comme outil de légitimation politique : Shanghai (1990-2010) au regard du Paris du Second Empire (1852-1870).

Mots clés : Shanghai, ville autoritaire, modèle, urbanisme, analyse processuelle, Haussmann

Résumé : Shanghai, exemple du néolibéralisme ou modèle sui generis ?

La métamorphose urbaine de Shanghai est-elle un cas unique, irréductible et idiosyncratique ? Non car le Paris haussmannien sous le Second Empire a connu semblable transformation. En les comparant, nous en avons déduit une nouvelle « catégorie » de ville : la ville autoritaire. Elle est le résultat d'un processus conjuguant trois paramètres : 1. un régime autoritaire 2. une politique économique de modernisation 3. une ambitieuse stratégie urbaine. La ville autoritaire dans ce contexte est la manifestation d'un pouvoir politique continuellement en quête de légitimité.

Ainsi à la différence de chercheurs qui avancent des dynamiques purement endogènes (Friedmann 2006, Logan et Fainstein (dir), 2010) ou d'autres qui préfèrent une lecture néolibérale, nous proposons une « catégorie » susceptible à la fois de prendre en compte les singularités du modèle chinois mais aussi et surtout de caractériser un type de stratégie urbaine.

Sur le plan méthodologie, nous avons privilégié une approche processuelle plus apte à tenir compte de la dimension temporelle. Le poids et l'influence reconnues aux différents contextes dans cette approche autorise une prise en compte globale et donc plus juste du phénomène étudié. L'objet analysé, la ville autoritaire est à la fois un produit des contextes et une part de ceux-ci. Il constitue un tout cohérent, insécable.

Par conséquent la métamorphose urbaine de Shanghai ne peut être pas dissociée de la stratégie de légitimation du pouvoir politique autoritaire, à l'instar du régime napoléonien. Ces deux régimes autoritaires, dans ce souci de légitimation, ont choisi de s'inscrire leurs actions dans une démarche de modernité où la transformation de la ville tient une place prépondérante

The Authoritarian City.
Instrument of political legitimation:
Shanghai (1990-2010) in comparison with Paris of Second (1852-1870).

Keywords: Shanghai, Authoritarian City, Model, Urban Planning, Processual Analysis, Haussmann

Abstract: Shanghai, neoliberal example or sui generis case?

Is Shanghai urban metamorphosis unique case in the world, irreducible and idiosyncratic model? No because Haussmanian Paris under the Second Empire experienced the same transformation. By comparing the two cities, we have elaborated a new city category: the authoritarian city. It is the result of a process by combining three factors: 1. Authoritarian political system 2 Modernization economic policy 3. Ambitious urban strategy. Within this context, the Authoritarian city has to be seen as a legitimization way for the political power.

Unlike researchers who explain the Shanghai urban transformation as an endogenous phenomenon (Friedmann 2006, Logan et Fainstein (dir), 2010) or a number of others who estimate it as a result of Chinese market liberalization, we advocate a more comprehensive overview. The Authoritarian model is taken account Chinese characteristics and place Shanghai urban path as a "more ordinary city".

Because temporary aspect Is essential in our framework and because contexts are parts of the Authoritarian city, we deliberately use process approach (Mendes et al. 2013). The phenomenon is a whole process and cannot be separated from the economical, political or social contexts.

Aix-Marseille Université
Ecole doctorale Espaces Cultures Société
Institut d'urbanisme et d'aménagement régional Aix-Marseille

Thèse pour obtenir le grade de
Docteur de l'Université d'Aix-Marseille Université
Aménagement et Urbanisme

Présentée et soutenue publiquement par
Lély TAN
Le 5 décembre 2019

La ville autoritaire.
La métamorphose urbaine comme outil de légitimation politique : Shanghai (1990-2010) au regard du Paris du Second Empire (1852-1870)

Directeur de la thèse :
Jérôme **Dubois,** Professeur à Aix-Marseille Université

Membres du jury
Helga-Jane **Scarwell,** Professeur à l'Université de Lille (Rapporteur)
Jian **Zhuo**, Professeur à l'Université de Tongji (Shanghai) (Rapporteur)
Franck **Scherrer**, Professeur à l'Université de Montréal (Examinateur)
Hélène **Reigner**, Professeur à Aix-Marseille Université (Présidente du jury)

REMERCIEMENTS

Que Jérôme Dubois, mon directeur de thèse trouve ici l'expression de ma plus profonde gratitude. Il a su, durant ce long travail de recherche, prodigué à bon escient, encouragements et conseils avisés. Sans son soutien et appui, cette thèse n'aurait pas vu le jour. A travers lui, je veux aussi remercier l'ensemble des personnels enseignants et administratifs de l'IUAR pour leur aide et assistance.

Enfin je tiens à remercier l'ensemble de mes professeurs, de la maternelle à l'université, qui ont rendu mon parcours académique possible. Si réussite il y a, ils en sont responsables pour une très grande part.

Cette thèse est dédiée à mon père, pour qui le savoir et la connaissance étaient des biens essentiels et précieux.

Liste des sigles

IDE	Investissements Directs Etrangers
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
PCC	Parti Communiste Chinois
PCD	Plan de construction détaillé
PCDD	Plan de contrôle de développement détaillé
SLDC	Shanghai Lujiazui Development Group Company Ltd
SUPDRI	Shanghai Urban Planning Design and Research Institute
SUPDI	Shanghai Urban Planning Design Institute
ZES	Zone Economique Spéciale

Sommaire

REMERCIEMENTS 4
LISTE DES SIGLES 5
SOMMAIRE 6
INTRODUCTION GENERALE 1

1. CONTEXTE DE LA RECHERCHE 2
2. OBJET DE LA RECHERCHE 3
3. CADRE THEORIQUE 7
4. METHODOLOGIE 10
5. HYPOTHESE DE RECHERCHE 11
6. PLAN ET ORGANISATION DE LA THESE 12

PARTIE 1. A LA RECHERCHE D'UN CADRE D'ANALYSE COMPATIBLE AVEC LES CARACTERISTIQUES CHINOISES 15

CHAPITRE 1. Shanghai à l'épreuve de la théorie du Régime Urbain 16
1.1. LE REGIME URBAIN OU L'ALLIANCE DU POLITIQUE ET DE L'ECONOMIE 16
1.2. LE DEVELOPPEMENT URBAIN, MOTEUR DU REGIME ? 22
1.3. LE POIDS GRANDISSANT DES ACTEURS PRIVES 26
Conclusion : Une entrée des acteurs privés qui ne préfigure en rien à la constitution d'un régime urbain 30

CHAPITRE 2. Le continuel primat du politique 32
2.1. UN PARTI EN PLEINE FORME 32
2.2. UNE REFONDATION DE SON MODE DE GOUVERNANCE AVEC L'ECHELON LOCAL 36
2.3. LE CAPITALISME D'ETAT OU COMMENT LE PCC PESE SUR L'ECONOMIE 41
Conclusion : La persistance d'un Etat-Parti omniprésent 43

PARTIE 2. LA VILLE AUTORITAIRE OU LE RETOUR DU POLITIQUE 46

CHAPITRE 3. La métamorphose de Shanghai, un phénomène idiosyncratique ? 47
3.1. DES DETERMINISMES A DEPASSER 48
3.2. SHANGHAI EST-ELLE UNE VILLE GLOBALE ? 53
3.3. UNE IMPOSSIBLE COMPARAISON ? 57
Conclusion : Entendre le point de vue des urbanistes chinois 59

CHAPITRE 4. L'autre métamorphose urbaine : le Paris haussmannien 63
4.1. LE PARIS HAUSSMANNIEN : DES MOYENS, DES COMPETENCES ET UNE VOLONTE 63
4.2. LE SECOND EMPIRE : UNE DEMOCRATIE CESARIENNE EN RECHERCHE DE PERENNITE 69
4.3. UN REGIME ENTRE SAINT-SIMONISME ET LIBERALISME 75
Conclusion : la perpétuelle instrumentalisation du développement urbain par les pouvoirs autoritaires 80

CHAPITRE 5. Tout pouvoir autoritaire produit-il une ville autoritaire ? 83
5.1. LA QUESTION CENTRALE DE LA LEGITIMITE POUR LES POUVOIRS AUTORITAIRES 84

5.2. COMPARAISON ET PROCESSUS 94
5.3. LE TEMPO SINGULIER DE LA VILLE AUTORITAIRE 101
Conclusion : des contextes déterminants 104

PARTIE 3. L'URBANISME, UNE IDEE NEUVE EN CHINE 107

CHAPITRE 6. Une urbanisation en trois étapes 108
6.1. DE LA VILLE DE PECHEURS AU « PARIS DE L'ORIENT » : 1843-1949 108
6.2. L'EMPREINTE COMMUNISTE (1949- FIN ANNEES 1980) 117
6.3. 40 ANS DE QUASI- IMMOBILISME A SHANGHAI 120
6.4. (RE) – DEVENIR UNE METROPOLE MONDIALE (1990-2010) 131
Conclusion : refermer la parenthèse maoïste et redonner vie au « Paris de l'Orient » 140

CHAPITRE 7. La renaissance de la planification urbaine après 1978 142
7.1. PLANIFICATION URBAINE ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE 142
7.2. LA LOI SUR L'URBANISME DE 1989 : TEXTE FONDATEUR D'UN NOUVEAU SYSTEME DE PLANIFICATION URBAINE 145
7.3. UN URBANISME REGLEMENTAIRE TRES JEUNE 153
7.4. SHANGHAI : PRECURSEUR EN MATIERE D'URBANISME REGLEMENTAIRE 156
Conclusion : une règlementation en matière d'urbanisme balbutiante 159

PARTIE 4. LES SPECTACULAIRES ATTRIBUTS DE LA VILLE AUTORITAIRE 161

CHAPITRE 8. Pudong, une affaire d'Etat 162
8.1. LE RETOUR NE GRACE DES SHANGHAIENS 162
8.2. UN PROJET A PLUSIEURS ECHELLES 166
8.3. UNE LONGUE GESTATION ET L'APPORT DES DEBATS ACADEMIQUES 173
176
Conclusion : Le Projet Pudong ou la fin de la mise à l'écart de Shanghai 179

CHAPITRE 9. La course aux financements 181
9.1. LES INFRASTRUCTURES D'ABORD 181
9.2. LE FONCIER A UNE VALEUR 192
9.3. UNE GOUVERNANCE A PART 204
Conclusion : Pudong, laboratoire urbain à plus d'un titre 209

CHAPITRE 10. Lujiazui ou la maîtrise du marketing urbain 212
10.1. FAIRE DE LUJIAZUI LE MANHATTAN DU XXIEME SIECLE 213
10.2. LES PROPOSITIONS DES CANDIDATS 221
10.3. UN CHOIX A MINIMA 233
10 4. UNE INSTRUMENTALISATION DES PROCESS 235
Conclusion : l'urbanisme, nouveau terrain d'expression de la propagande 238

CHAPITRE 11. De 1867 à 2010 : des expositions universelles à la gloire d'un régime 243
11.1. L'EXPO 2010 OU COMMENT SE DEBARASSER DES INDUSTRIES POLLUANTES 243
11.2. LA SKYLINE COMME MANIFESTE NATIONALISTE 254
Conclusion : Tout est politique 260

CONCLUSION GENERALE **262**
1. Rencontre d'un pouvoir et de la ville : l'urbanisme 263
2. Des contextes déterminants 268
3. Accepter une trajectoire de ville différente 271

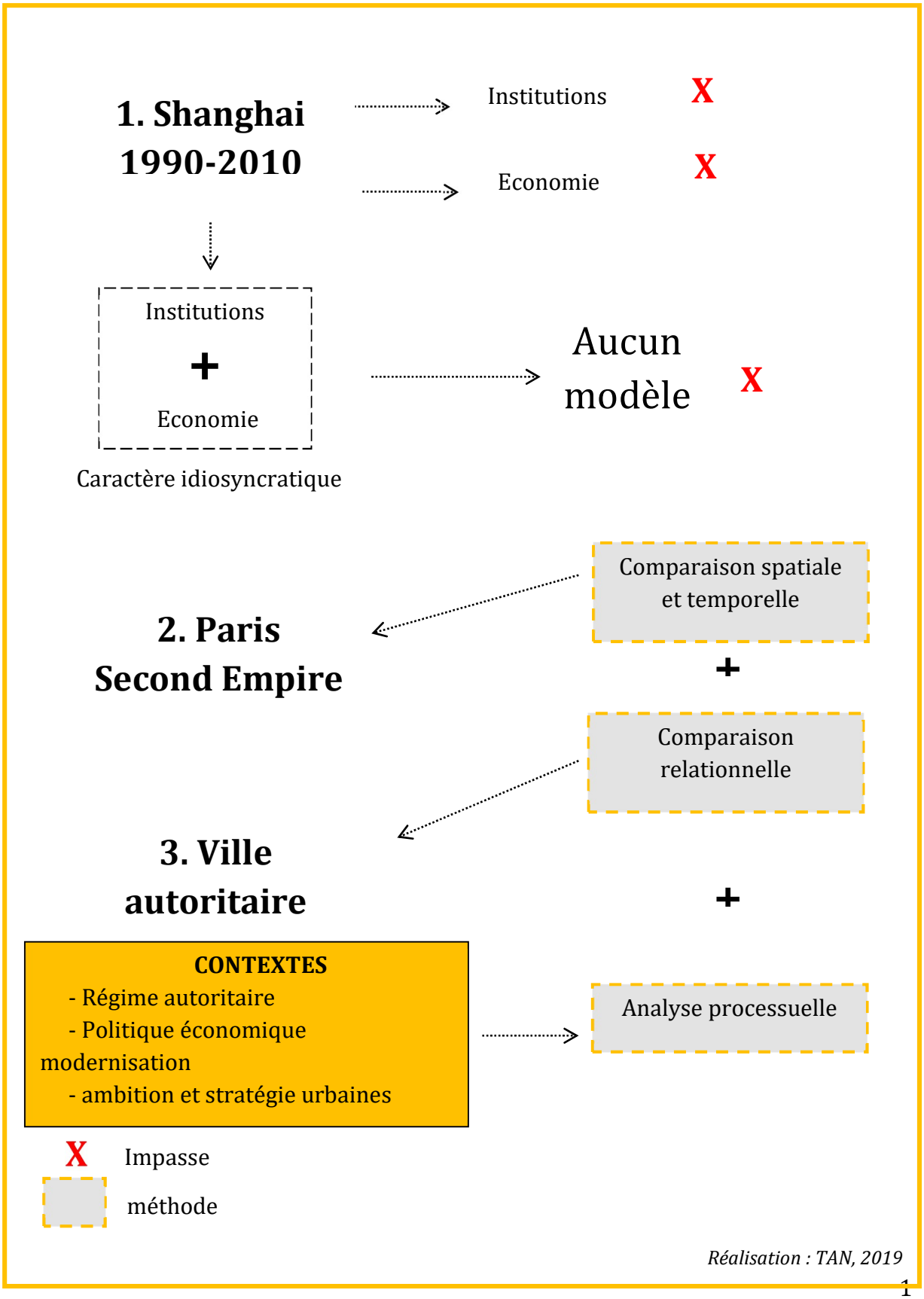
TABLE DES ILLUSTRATIONS **277**

Table des figures **277**
Table des tableaux **278**
Table des encadrés **279**

BIBLIOGRAPHIE **280**

INTRODUCTION GENERALE

Figure 1 : cheminement de l'hypothèse



Réalisation : TAN, 2019

1. CONTEXTE DE LA RECHERCHE

L'illusion d'un monde unipolaire et plat ?

La trajectoire de la Chine de ces quarante dernières années interpelle économistes et politistes. Ces interrogations se sont accentuées depuis une dizaine d'années, depuis la crise financière de 2008, qui a montré les limites d'un marché financier non régulé. Jusqu'alors, observateurs et autres experts pronostiquaient la conversion rapide de la Chine à un régime politique libéral. Ces avis s'appuyaient sur le contexte international naît de la chute du Mur de Berlin, en 1989.

Cette chute semble alors donner raison à la théorie de l'universitaire Francis FUKUYAMA sur le sens de l'histoire. Son article « la fin de l'histoire ? » dans la revue *The National Interest* puis traduit dans la revue Commentaire, considérait *« l'universalisme de la démocratie libérale occidentale comme forme finale de tout gouvernement humain »* (1989). Il entendait le mot de fin, non comme un terme mais davantage comme un objectif. Et il posait l'hypothèse d'un monde en quête de démocratie et de son corollaire, l'économie de marché. Tous deux garants, selon lui, de prospérité et de liberté.

Il pronostiquait le triomphe de la démocratie libérale, puisque le camp de l'ouest l'avait emporté sur celui de l'est, ou plus précisément l'idéologie libérale l'avait emporté sur l'utopie communiste. Pour le chercheur en sciences politiques, le système de gouvernement occidental, avait triomphé du communisme et par là même établissait comme point final de l'évolution idéologique de l'humanité, le mode de gouvernement adopté par la majorité des pays développés : la démocratie représentative parlementaire. Il y inclut tout le système économique afférent : droit de propriété, autorité de la loi, ouverture aux échanges internationaux, etc. Cette alliance entre régime démocratique et économie de marché sera appelé consensus de Washington. Selon les épigones de ce principe, libéralisme économique et libéralisme politique allaient de pair et le premier annonçait le second.

Par ailleurs, plusieurs pays d'Asie orientale corroboraient ce principe. Le Japon, la Corée du Sud, Taïwan montraient l'exemple d'un développement économique conduisant à l'installation d'une démocratie libérale. La croissance et le développement économique ont permis l'émergence d'une classe moyenne qui progressivement à manifester sa volonté de participer à la conduite des affaires du pays. Leur processus de modernisation était très semblable à celui des pays occidentaux : un exode rural massif alimentant une urbanisation qui devenait le moteur de la croissance, de forts investissements dans l'éducation, le développement d'une classe moyenne urbaine, une division du travail de plus en plus complexe et une insertion grandissante dans les flux commerciaux mondiaux.

Tout disposait à ce que la Chine suive ce même chemin. D'ailleurs les évènements sanglants de Tiananmen, qui se produisirent aussi en 1989, n'auguraient-ils pas une évolution similaire à celle de l'URSS ? La Chine aussi s'était engagée dans des réformes économiques au mitan des années 1980. Et celles-ci commençaient à porter leurs fruits au regard du taux de croissance chinois.

En cette fin de XXème siècle, tout se passait comme si la Chine s'insérait selon des mécanismes bien huilés dans un monde devenu unipolaire. L'incapacité du communisme à apporter la prospérité et le bien-être matériel aux populations avait signé sa défaite. Ce ralliement de la Chine aux principes de l'économie de marché semble être alors la reconnaissance de la supériorité d'un modèle capitaliste.

2. OBJET DE LA RECHERCHE

Shanghai, vitrine d'une Chine qui se métamorphose

Comme dans les pays développés, cette montée en puissance économique s'est accompagnée d'un mouvement d'urbanisation. Celui-ci se différencie néanmoins par son ampleur et sa rapidité. Selon les chiffres de la Banque mondiale, la part de la population urbaine est passée de 16% en 1970 à 58% en 2016. La Chine a mis moins de 40 ans à atteindre un taux d'urbanisation là où l'Angleterre a mis plus de 90 ans (LIN, 2011). Ce mouvement a des conséquences très visibles dans la modification des paysages. Selon les statistiques chinoises, le pays aurait produit en 2008, seize fois plus de béton que les Etats-Unis la même année. Dans les années 2000, la Chine comptait pour 50% de la valeur totale des nouvelles superficies bâties dans le monde. Shanghai, plus qu'aucune autre ville, incarne cette montée en puissance des villes chinoises (LIN, 2011).

Figure 2 : Shanghai années 1980 versus Shanghai années 2000

Source : Flickr

Shanghai en moins de trente s'est également métamorphosé (Figure 2). Selon les historiens, cette métamorphose tient davantage de la renaissance car celle qu'on appelait le « Paris de l'Orient » comptait dans les années 1920-1930, une population de plus de deux millions d'habitant (BERGERE, 2005). Elle est la septième grande ville du monde. L'incursion du mercantilisme occidental avec ses entreprises étrangères, l'établissement des premières institutions modernes d'études supérieures et son ouverture aux influences occidentales en avaient fait le noyau financier et culturel de l'Orient de l'époque. Mais la proclamation de la République Populaire de Chine en 1949 provoque un arrêt brutal de son développement.

La ville connaît alors trente ans de négligence et de désinvestissement en particulier dans le secteur du logement et des infrastructures. Le pouvoir communiste fait d'elle une base de production industrielle. Cette fonction de production va marquer durablement le paysage urbain dont les traces sont encore très visibles aujourd'hui. Les autorités en charges de la ville n'ont plus les moyens de l'entretenir puisque 85% de ses revenus alimente le budget central. En lui ôtant toute autonomie budgétaire, le gouvernement central condamnait la ville à une lente dégradation de ses infrastructures et à une quasi-impossibilité de se moderniser (BERGERE, 2002).

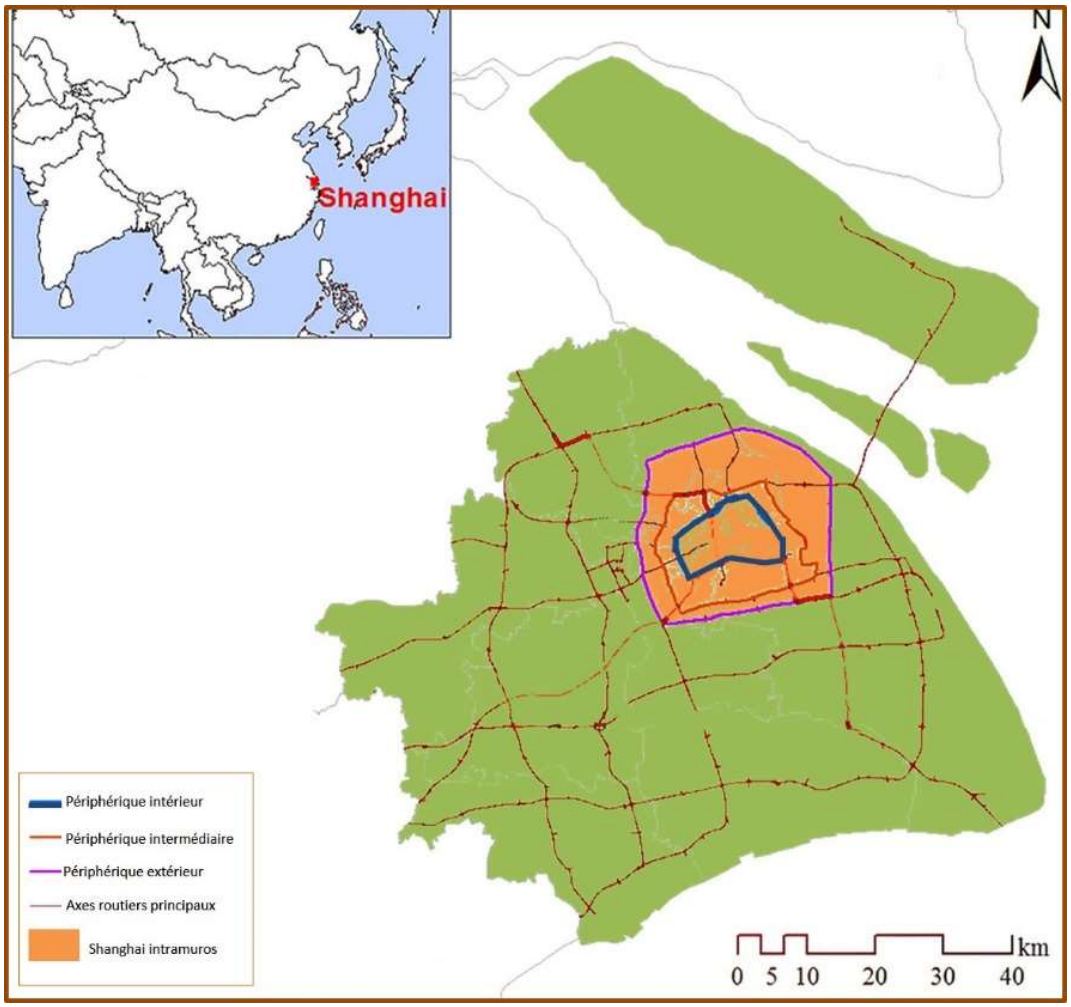
A partir de 1978, le programme de réforme économique entraîne un début de transfert de responsabilité du centre vers les provinces et les municipalités. Après les deux villes du Sud, Canton et Shenzhen, c'est au tour de Shanghai de faire l'objet à la fin des années 1980 de l'attention des autorités politiques. La métamorphose peut commencer.

Le nécessaire appui du pouvoir central

Le véritable tournant se produit au début des années 1990 avec l'adoption de *«l'économie socialiste de marché ».* Dans le cadre de cette stratégie de modernisation et d'ouverture vers l'extérieur, le pouvoir central veut faire de Shanghai sa pièce maîtresse. En coulisses, deux de ces anciens maires, Jiang Zemin, Président de la République de 1993 à 2003 et Zhu Rongji, Premier ministre de 1998 à 2003 font tout pour promouvoir les intérêts de la ville (ARKARAPRASERTKU, 2010). Avec succès puisque qu'avec une population pour la zone urbaine de 13 831 900 d'habitants en 2008 et un territoire de 2 340 km^2 pour la région métropolitaine, Shanghai est la plus grande des trois villes –les deux autres étant Hangzhou et Wuxi- qui constituent la principale conurbation de Chine. Autour de Shanghai et en direction de l'ouest, dans la vallée du Yangzi, se trouve une des deux régions les prospères de l'arrière-pays chinois. La région métropolitaine, dirigée par le gouvernement municipal de Shanghai – la ville est une municipalité autonome- comprend, 18 districts (dont 10 dans la ville même) et 1 *xian*, rural celui de l'île de Chongming (Figure 3). Les mesures de décentralisation ont conféré aux autorités des

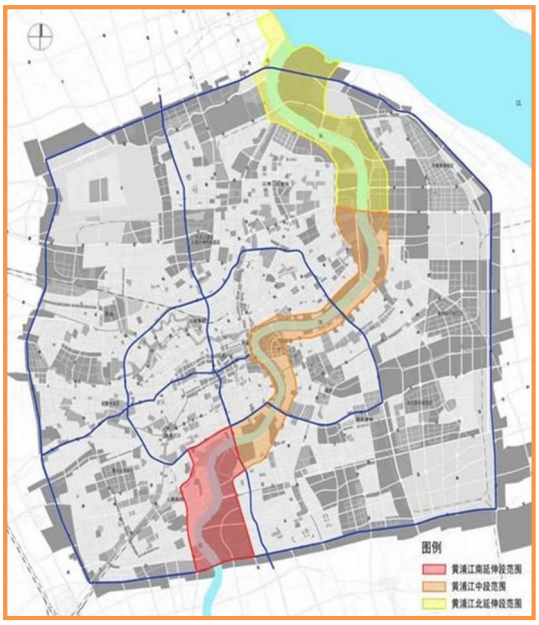
districts une grande autonomie en matière de fiscalité, de budget, de financement des infrastructures et de planification.

Figure 3 : Shanghai (échelle nationale, provinciale et intra-muros)



Adapté de : LIU et al., 2019 *Réalisation : TAN, 2019*

Source : Wang et HOCH, 2013



Sources : SUPDRI 2010

Tableau 1 : Evolution de la population, de la surface de logement et des infrastructures de Shanghai entre 1987 et 1997.

	1987	1997
Population en million		
Agglomération	12.5	13.1
Ville	7.2	10.0
Logement		
Surface totale en m²	77 millions	151 millions
Par habitant	6.2	9.3
Infrastructures		
Rue/route pavée en km	1 340	3 553
Pont	381	1 762
Capacité traitement égouts en tonne/jour	0.4 million	1.9 million
Voie rapide en km	2 681	3 961
Zone urbanisée en km²	375	2 643

Adapté de : ZHANG, 2002.

Depuis le début des années 1990, les autorités municipales ont engagé d'importants moyens pour remettre les infrastructures à niveau. Comme le montre le tableau n°1, les routes se construisent, des espaces verts sont créés et la capacité de traitement des eaux usées augmentée. Certains grands projets arrivent à terme : trois ponts et deux tunnels traversant le Huangpu, une rocade, des voies rapides surélevées nord-sud et est-ouest, un nouvel aéroport international, deux nouvelles lignes de métro et la première étape de construction d'un nouveau tramway. La ville dispose désormais d'un réseau de transport commun efficace et étendu. Son métro occupant en la matière la première place mondiale. Il est surtout l'un des plus récents.

Une amélioration de l'habitat

De grands progrès ont également été accomplis en matière de logement, grâce à un investissement substantiel. Shanghai remplace 3,6 millions de mètres carrés de structures obsolètes et d'appartements délabrés, essentiellement dans la vieille ville. Cependant, la densité de population, le mauvais état des bâtiments existants et les problèmes d'aménagement du territoire compliquent la tâche. L'accès au logement pour la famille moyenne a été favorisé par les réformes de financement du logement, grâce auxquelles l'espace vital par tête est passé de 6,7 m^2 en 1991 à 9,7 m^2 en 1999. Le transfert des industries a également fait partie de la rénovation de la vieille ville. La plupart des usines du centre-ville ont été transférées dans de nouvelles zones urbaines, notamment à Pudong.

Le regard tourné vers le monde

A l'aube du XXIème siècle, Shanghai est une ville qui lutte pour être la première agglomération de Chine et dont l'ambition est de faire partie des villes mondiales. Elle participe activement à l'économie mondiale et se crée progressivement un réseau. Grâce à son poids industriel, à son infrastructure moderne et à sa main-d'œuvre qualifiée, elle a dépassé les autres villes de Chine en matière d'investissement direct étranger. Les fonds étrangers ont largement contribué à la construction du nouveau métro des nouvelles zones industrielles, des hôtels et autres structures nécessaires pour attirer les entreprises et les touristes.

C'est le secteur industriel qui attire le plus d'investisseurs étrangers. Malgré la priorité donnée aux activités de services, le secteur industriel représente un poids important de l'économie de la cité et de la région. Ainsi en 2007, près d'un tiers de la production chinoise d'automobiles était issu de la région de Shanghai. Les autres secteurs industriels sont la chimie, le textile, les équipements électriques, la construction navale et la sidérurgie. A côté de ces traditionnels marqueurs de la modernité que sont aéroports internationaux et centre d'affaires, c'est désormais l'accueil de manifestations d'envergure qui signe l'appartenance au club très fermé des métropoles mondiales ou, si l'on préfère, globales. La Chine les a sagement alignées. Pékin a eu les Jeux Olympiques en 2008, Hong-Kong les Jeux Asiatiques et Shanghai a reçu les visiteurs du monde entier pour l'Expo universelle en 2010.

3. CADRE THEORIQUE

Cette transformation d'une ville du Tiers-monde à une ville mondiale a suscité de très nombreux travaux. Les chercheurs en études urbaines ne sont pas en reste. Les analyses vont du développement urbain (WU, F, 1999 ; ZHANG, 2002) aux infrastructures (WU, W., 1999) en passant par la gouvernance urbaine (HAN, 2000 ; WU, F.2002) et les impacts de la mondialisation (SHI et HAMNETT, 2002 ; WU, F, 2000). Cet intérêt pour Shanghai est à mettre sur le compte de la montée en puissance de la Chine. Si Shanghai n'est pas toutes les villes chinoises, elle reste néanmoins une ville chinoise. Et en cela son analyse est fortement liée à la question de la nature du régime politique chinois. Et de là vient toute la difficulté de la démarche. Car questionner la métamorphose urbaine de Shanghai revient à questionner ce qui semble être le changement de paradigme de l'économie chinoise (le passage d'une économie planifiée à une « économie socialiste de marché ») et par conséquent ses paradoxes (XIN et SHAW, 2013). En réalité, ces paradoxes et ces contradictions n'en sont que pour nous, chercheurs occidentaux puisque cette politique économique fonctionne depuis presque quarante ans.

L'article de Li XING et Timothy SHAW (2008) décrit les deux principales interprétations sur la trajectoire chinoise. Il y a d'un côté les partisans d'une explication

plus institutionnelle où l'Etat post-maoïste continuerait à conduire le développement du pays et à réguler fortement le secteur privé. De l'autre se trouvent les chercheurs qui accordent ce rôle moteur aux forces du marché auxquels ils attribuent la croissance et la réussite chinoises. Au contraire des premiers, l'intervention étatique est vu comme un frein, voire une menace (CHANG, 2001). Ces deux visions traversent pareillement le champ académique des villes chinoises.

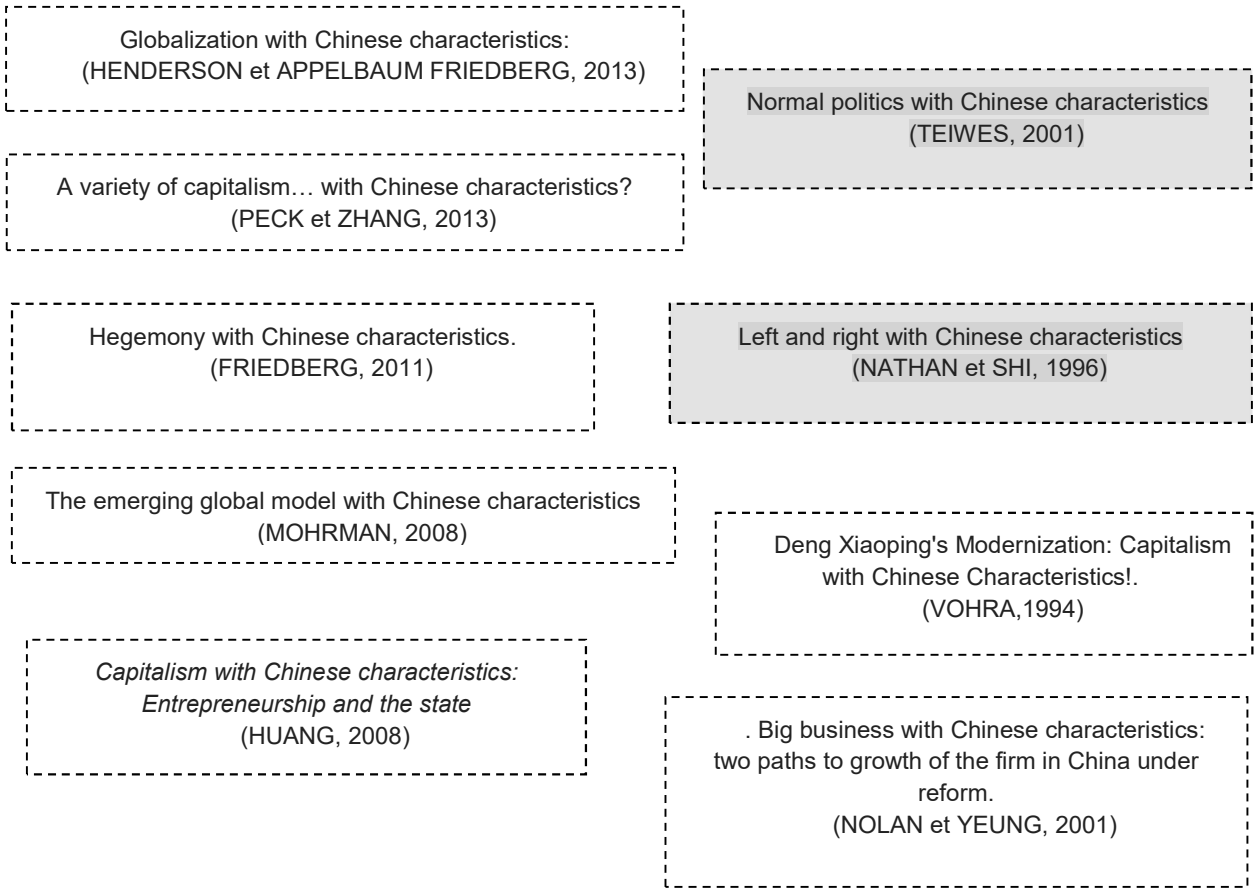
Sur la question plus précise de : hier ville du Tiers-monde aujourd'hui ville mondiale, comment interpréter la transformation de Shanghai ? On retrouve les deux positions. Ceux qui voient dans l'insertion dans l'économie mondiale l'élément explicatif en citant par exemple le rôle déterminant des investissements directs dans la modernisation de la ville. Moins nombreux, on trouve les partisans d'une lecture institutionnaliste où les réformes de l'Etat (central et local) auraient permis cette dite transformation. Les deux camps s'accordent néanmoins sur un point, le cas chinois est à nul autre comparable. Car quel que soit le poids et l'importance accordée à un des facteurs, ils font partie de la réponse.

La très grande majorité des chercheurs ont considéré que cette métamorphose est le résultat de l'adoption par la Chine des principes de l'économie de marché. Il est vrai que l'ouverture du marché, il n'est pas moins vrai que certains éléments idiosyncratiques résistent à cette lecture néolibérale. Les partisans de cette interprétation reconnaissent qu'ils sont difficilement réductibles aux modèles et aux théories existantes (WU, F, 2007).

Parmi les nombreux travaux sur les villes chinoises, un groupe de chercheurs s'est attelé à tenter d'interpréter ce phénomène dans l'ouvrage *Urban China in transition* (« *How should we understand what is happening in China today ?* LOGAN et AL., 2011). Ils ont tenté une comparaison avec les villes post-communistes ou encore avec les villes asiatiques, notamment des NPI (Nouveaux pays industriels : Corée du Sud, Taïwan, Hong Kong et Singapour) où l'Etat développeur a joué un rôle déterminant. Ils ont vu des similitudes avec le processus de modernisation des pays occidentaux (LOGAN (dir, 2011). Mais en définitive, ils ne parviennent pas à circonscrire les villes chinoises aux modèles choisis et rejoignent en ce sens les chercheurs, comme Friedmann, qui préfèrent une réponse de nature endogène (EBANKS et CHEN, 1990, FRIEDMANN, 2006, CHANG et BRADA, LIN, 2007).

Tout comme les partisans d'une lecture institutionnaliste où l'Etat serait le moteur du changement. Bref, la métamorphose de Shanghai serait alors un cas d'école, irréductible à aucune ville dans le monde. Et faute de modèles adéquats, les chercheurs sont contraints d'utiliser l'adjectif *« Chinese Characteristics ».* Et cela dans bien des domaines (Figure 4).

Figure 4 : Articles comportant la mention « with Chinese characteristics »



Réalisation : TAN, 2019

Selon nous ces deux visions sont insatisfaisantes. Les chercheurs avec une lecture néolibérale ont reconnu des spécificités au modèle chinois. Et d'un point de vue scientifique, peut-on se contenter de qualifier un sujet, de cas d'école, de dire que dans toute l'histoire urbaine mondiale aucune ville n'aurait évolué de la sorte ? En comparant avec le Paris haussmannien du Second Empire, nous avons trouvé de nombreuses similitudes. Cela nous a conduits à penser qu'il existait une « catégorie » de ville, la ville autoritaire dont la façon de l'aménager serait pour le pouvoir politique une démonstration de sa capacité à agir et par ricochet une marque de sa légitimité.

Le modèle de ville autoritaire remet le curseur sur le politique et plus précisément sur la question de la légitimité du pouvoir. Car cette question constitue l'alpha et l'oméga des pouvoirs autoritaires (LALIBERTE et LANTEIGNE (dir), 2007 ; GILLEY, 2008 ; GATELIER et VALERI, 2012). Dans cette optique, la ville parce qu'elle est forme physique est en quelque sorte la manière la plus tangible pour ces pouvoirs d'afficher son action. Le Second Empire tout comme l'actuel PCC s'inscrit dans cette démarche. Particularités de cette ville autoritaire, son insertion dans un contexte précis : une politique économique de modernisation, la recherche de légitimité d'un régime autoritaire, une ambitieuse

stratégie urbaine. Peu de modèles théoriques incluent à la fois les paramètres économiques et institutionnels. Et lorsque c'est le cas (régime urbain par ex.), il ne peut pas s'adapter à des contextes non occidentaux.

4. METHODOLOGIE

Comme on a pu le constater, une seule approche ne permet pas d'interpréter à elle seule la métamorphose urbaine de Shanghai. De fait nous avons utilisé la méthode comparative et historique qui nous a permis d'éliminer le caractère idiosyncratique. En identifiant le Paris haussmannien du Second Empire comme jumelle de Shanghai nous montrons qu'il y a répétition et cela confirme et vérifie l'hypothèse de la ville autoritaire.

Nous suivons la méthode de Gillian HART (2002) qui suggère de ne pas recourir à des modèles préexistants mais d'identifier à l'intérieur de chaque ville comparée les éléments/ structures/ dynamiques et leurs interconnections. Cette recherche de liens devant aboutir à une meilleure compréhension de l'ensemble. Il s'agit davantage de discerner et d'isoler les dynamiques, les éléments et les contextes expliquant les transformations urbaines. Intervient ensuite l'étape de montée en généralité qui consiste à rechercher les invariants. Nous avons fondé notre analyse sur une observation empirique et sur une comparaison à la fois dans l'espace mais aussi dans le temps.

Nous surmontons l'impasse du modèle idiosyncratique en utilisant une analyse comparative et processuelle sur la longue durée et en proposant un modèle urbain prenant en compte le contexte autoritaire et les transformations économiques : la ville autoritaire

Notre approche repose sur la longue durée, l'histoire. Elle permet d'intégrer les éléments singuliers à chacune des villes tout en offrant un cadre théorique. Mais surtout elle rompt avec les carcans étroits dans lesquels nombre de recherche se sont enferrés. Ces biais sont majoritairement issus d'une logique voulant calquer le devenir des Etats sur celui des pays occidentaux : tous devraient adopter in fine l'économie libérale et la démocratie libérale. L'un n'allant pas sans l'autre. Ensuite le déterminisme économique, avec une logique de toute puissance des forces et des dynamiques du marché libre. Et enfin le déterminisme des modèles urbains. De quoi sont représentatives des villes comme New-York, Los Angeles ou Londres pour des villes émergentes ? Ces dernières nécessitent l'adoption des grilles de lectures qui ne soient pas des décalques de celles utilisées en Europe ou en Amérique du Nord. Nous nous rangeons derrière les chercheurs souhaitant une plus grande diversité des approches et une plus grande prise en compte des problématiques des villes autres qu'occidentale.

Les différents travaux sur la transformation urbaine de Shanghai s'inscrivent pour la plupart dans un registre descriptif et non explicatif. Ainsi le projet du quartier des

affaires de Lujiazui à Pudong s'est vu consacré un très nombreux d'articles ou bien encore l'Exposition universelle de 2010. Afin de redonner un peu de sens à ces éléments disparates, nous nous proposons de regarder davantage les processus et moins les catégories. Car la réponse à l'énigme autour de la métamorphose de Shanghai est à chercher non pas dans la conversion de l'économie chinoise à l'économie ou encore dans une coalition de croissance de type régime urbain mais dans l'histoire très longue des régimes autoritaires et de leur politique de légitimation.

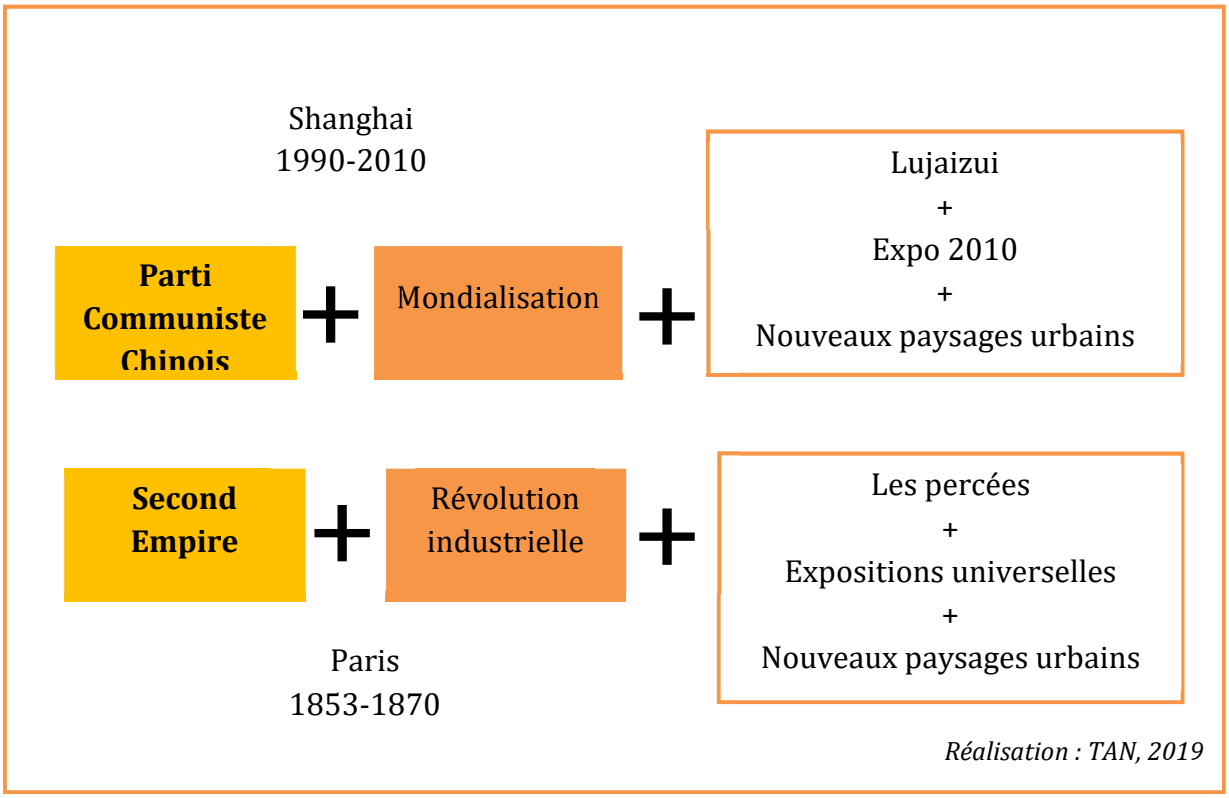
En comparant la stratégie urbaine de deux villes séparées à la fois dans l'espace et le temps, nous avons pu faire émerger des similitudes à la fois sur le plan des mises en œuvre et des réalisations mais aussi et surtout sur le plan contextuel. Cette méthode comparative à longue portée (BLOCH, 1928, histoire comparée des sociétés européennes) a permis de caractériser un nouveau type de ville : la ville autoritaire. En rapprochant deux villes théoriquement très dissemblables, nous avons pu aussi nous extraire du regard et de l'historiographie portés individuellement sur elles. Du moins nous avons essayé de ne pas avoir une vision occidentaliste de Shanghai ou bien encore anachronique de Paris.

5. HYPOTHESE DE RECHERCHE

L'hypothèse que nous allons développer veut sortir d'une interprétation *sui generis* de la métamorphose urbaine de Shanghai. Pour cela nous démontrons qu'une autre ville a non seulement connu semblable transformation mais surtout dans des contextes très similaires. Ce rapprochement avec le Paris haussmannien du Second Empire permet de définir la ville autoritaire, en tant que manifestation d'un pouvoir politique en quête de légitimité. Elle est le résultat d'un processus conjuguant trois paramètres : un régime autoritaire, une politique économique de modernisation et une ambitieuse stratégie urbaine.

Ainsi à la différence de chercheurs qui avancent des dynamiques purement endogènes (FRIEDMANN, 2006, AGLIETTA et BAI, 2012) ou d'autres qui préfèrent une lecture néolibérale (WEI, LEUNG, LUO, 2006), nous proposons une catégorie susceptible à la fois de prendre en compte les singularités du modèle chinois mais aussi et surtout de caractériser un type de stratégie urbaine (Figure 5). Ce modèle est une invitation à prêter davantage attention à la longue durée et à sortir des carcans théoriques des cinquante dernières années centrées sur des modèles de villes occidentaux.

Figure 5 : Hypothèse de recherche : la ville autoritaire



L'objet de cette thèse est aussi de présenter les contours physiques et immatériels de la ville autoritaire, les rouages, méthodes et structures mis en œuvre pour son émergence. Mais plus important encore, elle a pour objet d'identifier le message politique caché derrière ces aménagements urbains. Car la ville autoritaire reste le produit et le résultat d'un régime politique qui cherche à tout prix la légitimité, c'est-à-dire à rallier la population à sa cause. Il ne s'agit pas d'une comparaison terme à terme de Shanghai et de Paris mais bien de l'analyse d'une ville chinoise.

6. PLAN ET ORGANISATION DE LA THESE

La première partie sera consacrée à l'invalidation de l'existence d'un régime urbain à Shanghai (chapitre 1). Car malgré la présence d'éléments validant cette hypothèse, le contexte et le fonctionnement institutionnel chinois ne la rend pas plausible (chapitre 2). En effet, le long passé maoïste a accouché d'un régime politique reposant exclusivement sur le Parti Communiste Chinois (PCC) qui incarne l'Etat et qui n'entend pas laisser de marge de manœuvre à d'autres acteurs sociaux (acteurs économiques).

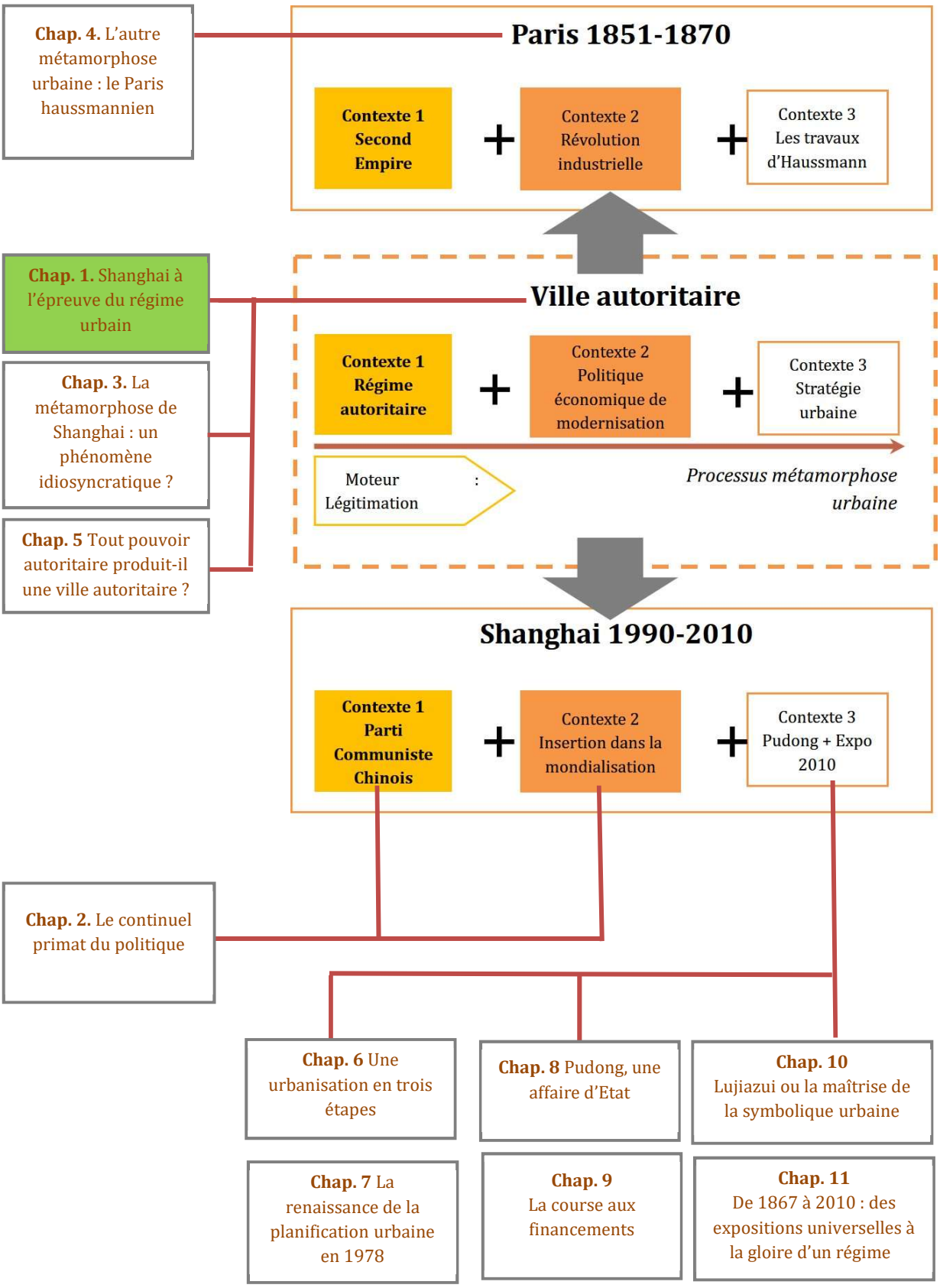
La deuxième partie sera consacrée à examiner les autres interprétations possibles de la métamorphose de Shanghai. Les approches néolibérales en vogue depuis les années 1990 ont été très utilisées mais n'ont guère permis de sortir de l'impasse. Les chercheurs

sont en effet confrontés à la nature autoritaire du régime difficilement intégrable dans un modèle néolibéral. Si tous reconnaissent le rôle prépondérant de l'Etat, ils peinent à donner un sens à cette association d'une gestion très managériale de la stratégie urbaine et d'un pouvoir autoritaire. Ces caractéristiques chinoises pour les uns ou hybride pour les autres, les ont amenés à affirmer le caractère *sui generis* des villes chinoises (chapitre 3). En identifiant dans le Paris haussmannien du Second Empire (chapitre 4), un exemple similaire à celui de Shanghai, nous poserons l'hypothèse de la ville autoritaire. Dans cette partie, nous aborderons aussi la question de la méthodologie et pourquoi nous avons privilégié une approche processuelle (chapitre 5).

La troisième partie dressera un panorama de la planification urbaine chinoise (chapitre 7). Ce sera l'occasion d'étudier les différentes phases d'urbanisation de Shanghai et de voir de plus près comment les strates de tissus urbains se sont constituées (chapitre 6).

Enfin la quatrième partie sera consacrée aux projets urbains (chapitre 9) proprement dit (aménagement de la rive orientale de Pudong, création du quartier d'affaires de Lujiazui, accueil de l'Exposition universelle de 2010) et surtout à leur ingénierie (chapitre 9). Nous examinerons la dimension symbolique de ces projets. A la différence des villes occidentales contemporaines, ils revêtent une dimension nationaliste très politique. Le PCC a délibérément utilisé sa capacité à aménager l'espace comme outil de propagande (chapitre 10). Les projets urbains font ainsi désormais parti des outils de légitimation du pouvoir (chapitre 11). Il s'agit d'une rupture avec la pensée maoïste qui a cherché à affaiblir les villes pour privilégier les campagnes.

Figure 6 : Organisation de la démonstration



Réalisation : TAN, 2019

PARTIE 1. A LA RECHERCHE D'UN CADRE D'ANALYSE COMPATIBLE AVEC LES CARACTERISTIQUES CHINOISES

L'objectif de cette première partie, composée de deux chapitres, est de démontrer combien il est facile de « s'égarer » dans des approches inadaptées. Non pas que les concepts et les théories soient inexacts ou faux. Non il s'agit davantage d'une question de pertinence et de prise en compte des contextes.

Au départ de notre réflexion sur comment interpréter la métamorphose urbaine de Shanghai, la théorie du régime urbain nous apparaissait comme pertinente. En effet l'abandon par la Chine du principe d'une économie planifiée et son insertion dans les flux économiques mondiaux semble signifier un retrait du politique de la sphère économique et une montée en puissance des acteurs privés. Un indicateur est révélateur de ce nouveau rapport de force : la mise en place de l'IBLAC (*International Business Leaders Adivsory Council)* en 1989.

> *« Le Comité de chefs d'entreprises internationaux (IBLAC International Business Leaders Adivsory Council) a été créé en 1989, à l'initiative du maire d'alors de Shanghai, Zhu Rongji, puis ensuite Premier ministre. Cette plateforme réunissant les leaders économiques les plus importants de la ville avait pour vocation de conseiller le maire sur le développement économique et stratégique de la ville. Elle est devenue au fil des années un think-tank pour les différents maires de Shanghai. Ces 12 membres de départ venant de sept pays sont désormais près d'une cinquantaine provenant de 16 pays. Les entreprises membres sont issues entre autres des secteurs de la finance, de la distribution, de l'industrie manufacturière et de l'industrie pharmaceutique. » (WANG, 2013)*

L'IBLAC est devenue une plateforme annuelle donnant l'occasion aux autorités municipales d'afficher leur parfaite entente avec les principaux acteurs économiques de la ville. Son existence est une preuve tangible et réelle de la coopération entre la sphère politique et économique. Elle peut apparaître comme un de ces arrangements formels liant les membres d'une coalition de croissance et d'un régime urbain. Si d'autres éléments étayent et renforcent cette première hypothèse (chapitre 1), le cadre institutionnel et politique chinois l'infirme (chapitre 2).

CHAPITRE 1. Shanghai à l'épreuve de la théorie du Régime Urbain

Le développement urbain de Shanghai n'a rien à envier aux plus grandes métropoles mondiales. Avec son quartier d'affaires, ces centres commerciaux, son métro flambant neuf et son centre historique, la métropole chinoise coche toutes les cases de la modernité et de la réussite. Les différents projets urbains qui ont transformé la ville ont permis l'introduction des acteurs privés. Il est donc légitime de s'interroger sur la nature des relations entre pouvoir politique local et acteurs économiques privés et de poser l'hypothèse d'une possible coalition entre ces deux groupes. Peut-on envisager comme sur le modèle américain, la formation d'un régime urbain composé de ces membres et cela en vue d'œuvrer au développement économique de la ville (ZHANG, 2000) ?

1.1. LE REGIME URBAIN OU L'ALLIANCE DU POLITIQUE ET DE L'ECONOMIE

Dans son ouvrage phare, *Regims Politics* (1989), Clarence STONE décrit très clairement ce qu'est la théorie du régime urbain. Soulignant l'importance des interactions continuité/changement, le régime urbain se définit comme *« les arrangements informels par lesquels les entités publiques et les intérêts privés agissent ensemble pour décider et mettre en œuvre les décisions pour la ville ».*

La théorie du régime urbain est devenue une des théories les plus utilisées dans l'étude des politiques urbaines locales (IMBROSCIO, 1998). Les chercheurs, essentiellement des pays occidentaux, ont entrepris des travaux allant dans ce sens ou au contraire l'infirmant. Les références aux régimes urbains se sont multipliées dans les principales revues scientifiques américaines consacrées à l'urbanisme. L'Europe n'est pas en reste (HARDING, 1991 ; JOHN et COLE, 1998 ; STOKER et MOSSBERGER, 1994 ; DAVIES, 2002 ; MOSSBERGER et STOKER, 2001 ; ELANDER, 2002). Dernièrement, un colloque lui était d'ailleurs encore consacré[1]. Néanmoins, cette théorie continue de faire débat comme la discussion engagée entre STONE (ELKIN, 1994 ; ELKIN et SOLTAN, 1993 ; SOLTAN et ELKIN, 1996) et IMBROSCIO (1998). Car certains la remettent en question en tant que théorie structurante.

La théorie du régime urbain s'est développée dans les années 1970 et 1980 aux Etats-Unis. Elle voit une corrélation entre les projets urbains qui modifient le visage des villes américaines et leur gouvernance. Elle en déduit l'idée d'une coalition dirigeant la

1 12ème Congrès de l'AFSP à Paris du 9 au 11 juillet 2013. Penser les régimes urbains.

ville composée des autorités locales et des leaders économiques locaux (FAINSTEIN et FAINSTEIN, 1983). Cette coalition s'inscrit dans le contexte de la démocratie américaine avec ses deux principaux acteurs : un pouvoir public et des acteurs économiques privés. Pour STONE, le régime urbain cherche d'abord à utiliser le pouvoir politique dans un but de production sociale. Chacun des membres ne peut se passer des ressources de l'autre (STONE, 1989).

Durant les trente dernières années, de nombreux régimes urbains ont été identifiés aux Etats-Unis. Clarence STONE (1989), en étudiant le développement urbain à Atlanta, découvre un régime entrepreneurial (« *corporate* ») et progressiste. FAINSTEIN et FAINSTEIN (1983) découvrent dans des villes américaines des régimes directifs et conservateurs et cela dès les années 1950 et ce jusqu'après 1974. Dennis JUDD (2000) évoque un renouveau de ces régimes des années 1980 aux années 1990. Dans une approche plus générale, Stephen ELKIN (1987) propose pour les politiques urbaines trois axes d'analyse : coalition de croissance alliant acteurs publics et privés, politiques électorales et politiques bureaucratiques. Plus tard, d'autres chercheurs ont combiné cette théorie avec celle de l'économie de la régulation (LAURIA, 1997). D'autres encore ont introduit de nouvelles caractéristiques comme les programmes d'audit économique (LOGAN et al. 1997 ; LOGAN et ZHOU, 1989). Ou bien ont redéfini la théorie en insistant sur l'importance des logiques internes des politiques urbaines plutôt que sur les pressions extérieures exercées sur la coalition (JUDD, 2000).

L'objectif de cette théorie est donc d'analyser la gouvernance urbaine avec une approche plus globale. Elle cherche la réponse à la question : *« comment et sous quelles conditions les différents types de coalitions de gouvernement se forment, se consolident et deviennent hégémoniques ou s'affaiblissent et se transforment* ? » (LAURIA, 1997).

Le mécanisme de formation du régime repose sur deux principes. Tout d'abord, le rôle de l'Etat se définit par rapport à l'économie. Il est décrit comme ayant besoin du secteur privé comme partenaire pour gouverner la ville car c'est ce dernier qui possède les outils de production. Au niveau local, le budget dépendant essentiellement des taxes sur la propriété, les autorités font leur maximum pour optimiser les investissements fonciers et pour en attirer de nouveaux. Différents paramètres peuvent modifier l'attitude de l'Etat : les intérêts économiques, les organisations politiques et les mouvements sociaux (STONE, 1989). Bien que les intérêts économiques soient au centre de la formation du régime, des contraintes existent. Les organisations politiques ou les associations notamment peuvent faire pression sur les autorités locales en votant pour ou contre elles. Ces contraintes peuvent limiter les arrangements informels avec les acteurs locaux économiques. Bien que le gouvernement fédéral demeure un acteur dans la formation du régime, les autorités locales, les acteurs privés, notamment ceux du secteur de l'immobilier et les communautés (organisations, associations, partis politiques, etc.) en sont les principaux intervenants au niveau de la ville. Les différentes interactions

entre ces trois catégories d'acteurs font varier ces régimes. Et par conséquent chaque régime donne des résultats différents.

Dans les démocraties libérales, le gouvernement local est confronté à l'opposition pouvoir public/enjeux économiques. Dans de nombreux cas, une coalition locale, composée des autorités élues et des principaux acteurs économiques, se forme pour assurer la gouvernance de la ville. Ce régime est nécessaire pour pacifier les conflits. Il s'agit d'une structure informelle qui assiste et appuie les actions des autorités locales en vue de mobiliser les ressources (STONE, 1989). Karen MOSSBERGER et Gerry STOKER (2001), dans leur article synthèse, proposent quatre caractéristiques permettant d'identifier un régime urbain :

- des partenaires venant à la fois du secteur public et du secteur privé,
- une collaboration basée sur la production sociale, chacun apportant ses ressources,
- un agenda clairement identifié et propre aux membres de la coalition,
- une coopération de long-terme.

Le développement urbain chinois et le renouveau urbain à Shanghai

Longtemps pays en voie de développement, la Chine a connu un développement urbain tardif. Jusqu'en 1980, la population urbaine représentait moins de 20% (19,6%) de la population totale. Les investissements dans le développement urbains étaient quasi inexistants. Depuis les réformes (années 1980), sa croissance économique (10% en moyenne dans les années 1990) s'est couplée à une très rapide urbanisation. La population urbaine a augmenté de 34% (397 millions) en 1998 et le nombre des villes a grimpé de 381 en 1987, à 668 en 1998, soit une augmentation de 75,3% en une décennie (China Statistics Bureau, 1999).

Accélérer ce processus d'urbanisation fait partie du programme de l'actuel gouvernement chinois, et cela en totale opposition à la période maoïste. Depuis les années 1980, les projets urbains comme le renforcement des infrastructures, la construction de centres commerciaux ou de programmes immobiliers, ont considérablement changé le visage des villes chinoises. Les plus grandes villes, au premier plan duquel se trouvent Shanghai et Pékin, attirent les plus gros investissements à la fois étrangers et chinois. Le discours des officiels promeut le développement des petites villes et décourage l'expansion des plus grandes. Mais en réalité, le pouvoir central reste passif face à l'expansion de ces dernières, conscient de leur contribution à l'économie nationale. Et effectivement, d'après les statistiques, les villes les plus importantes se développent plus rapidement que les villes les plus petites.

Avec les réformes, le gouvernement central a accepté une certaine décentralisation fiscale. En matière de développement urbain, il a ainsi accordé une certaine autonomie

aux municipalités. L'objectif étant d'améliorer l'efficacité des gouvernements locaux et de favoriser la croissance économique. Aujourd'hui, les villes chinoises sont réellement gérées par leur municipalité et non plus par le pouvoir central comme ce fut le cas avec le système centralisé en vigueur antérieurement.

Shanghai est la ville la plus importante avec une population de 23 millions d'habitants en 2010 (Tableau 2). Elle a grossi durant les années 1980 et 1990 qui ont été des années de réformes. Les districts urbains se sont agrandis de 1,6% et la population a augmenté de 69,4% en 17 ans (China Statistics Bureau, 1998). Cette croissance rapide est symptomatique du développement urbain chinois avec tous ses effets positifs et moins positifs.

Tableau 2 : Population et superficie de Shanghai

	Superficie (en km^2)	Population (millions)	Entitée administrative
Shanghai intra-muros	660	9.76 (2005)	8 districts et 3 partiels
Agglomération	6 310	23.02 (2010)	16 districts, 1 comté et 162 villages

Adapté de : WANG et HOCH, 2013.

Shanghai est de loin la ville la plus avancée économiquement, urbanistiquement, voire même politiquement. Concession étrangère pendant près d'un siècle, la ville a subi de multiples influences et a tissé, en tant que port marchand et place financière, de nombreux liens avec l'extérieur. Son aspect physique a conservé des traces de l'occupation occidentale (concessions étrangères). Ce passé commercial demeure dans la mémoire collective puisque les Shanghaiens sont réputés pour leur esprit d'entreprise (BERGERE, 1992). Mais la ville revient de loin. En effet**,** sous l'économie planifiée mis en place par le pouvoir maoïste à partir de 1949, la ville s'est vue refusé les investissements nécessaires à sa rénovation et à la mise à niveau de ses infrastructures. Elle était une véritable ''vache à lait'' puisque sa fonction première était de générer et de fournir à l'ensemble de la nation les revenus nécessaires (YEUNG et SONG, 1996). Pendant plus de vingt ans, la ville**,** qui ne représentait qu'1% de la population totale, génère 1/6 des revenus nationaux dont elle ne reçoit pratiquement rien (Shanghai Statistics Bureau, 1987). Shanghai décline peu à peu en 40 ans de sous-investissements **:** c'est une ville aux infrastructures obsolètes, aux logements en nombre insuffisant et insalubres, aux rues et routes non entretenues.

Avec les réformes économiques, le gouvernement central reconnait son erreur et entend à nouveau refaire de la ville un centre économique important, voire la positionner comme rivale de Hong-Kong, en tant que place financière et commerciale. Avec son histoire, ses connexions, son esprit d'entreprise, la ville a selon les autorités politiques tout pour remplacer Hong-Kong comme porte d'entrée de la Chine.

La forte prévalence des gouvernements en faveur des leaders économiques

Les réformes des années 1980 changent la donne du jeu. Ces changements sont de trois ordres. Tout d'abord, le secteur public accepte de renoncer au contrôle de certaines ressources afin de rassurer et de permettre aux acteurs non-publics (investisseurs étrangers, managers des joint-ventures, etc.) d'opérer en Chine. Certes, il reste le principal acteur économique du pays, mais on n'en assiste pas moins à un rétrécissement de l'Etat et à un accroissement du marché. Tout cela indique un changement des relations entre l'Etat et le secteur non-public (BERGERE, 2002). Ce nouveau contexte rend possible l'émergence d'un régime urbain.

Deuxièmement, les villes chinoises connaissent des évolutions différentes en fonction de leur histoire et de leur parcours. Dans le nord de la Chine, le secteur public continue d'exercer un fort contrôle sur l'économie. Dans le sud en revanche, le marché a les coudées plus franches, obligeant ainsi les autorités locales à composer avec les acteurs non publics. La région du delta des Perles est très représentative : plusieurs villes comme celle de Dongguang sont de toute évidence dirigées par une coalition réunissant autorités locales et acteurs non-publics (ZHANG, 2002). A Shanghai, où le gouvernement local et le marché sont bien présents, les autorités locales ont adopté un modèle à mi-chemin entre celui du nord et celui du sud.

Troisièmement, le marché a une influence grandissante quant à la détermination de l'agenda économique. En effet, de nombreux projets économiques se font au niveau du district et c'est à cet échelon administratif que sont apparues les premières structures publiques à but commercial de la ville. Les cadres locaux se montrent de plus « perméables » aux sirènes économiques. La période de transition où se trouve la Chine a permis de faire naître les conditions propices à la formation d'un régime urbain.

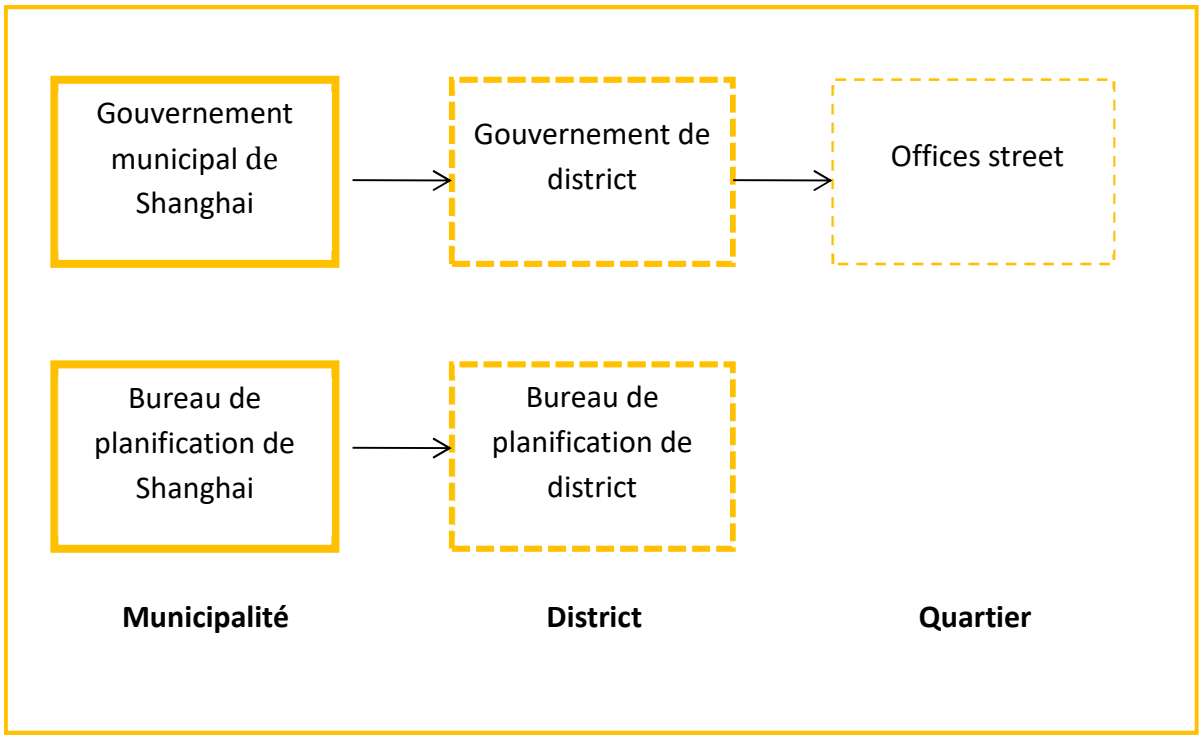
En effet, la croissance économique est devenue le principal indicateur de la performance locale. Elle est à la fois un moyen pour les autorités locales de se valoriser auprès du gouvernement central et un moyen de soutenir l'activité des entreprises industrielles de la ville. Avec la rapide croissance du secteur non-public en Chine, les instances municipales se sont vues dans l'obligation d'intégrer leurs intérêts ainsi que ceux des investisseurs étrangers. La stratégie décidée en matière de politique économique locale prend désormais en compte les intérêts des principales entreprises de la ville.

A Shanghai, il s'agit des « industries traditionnelles » et des « industries high-tech ». Les premières comprennent les industries métallurgiques (essentiellement l'acier), la construction navale, l'automobile et l'industrie textile, les secondes, plus récentes, sont les industries biochimiques, les télécoms et les nouvelles technologies. Les industries high-tech, considérées comme les industries de l'avenir et comme les plus attractives pour les investisseurs étrangers, bénéficient de mesures spécifiques, notamment sur le plan fiscal. Les industries traditionnelles profitent de leur côté des énormes commandes générées par les grands projets urbains (infrastructures, ponts,

immeubles…) (WU, 1999). Notons que ces industries sont aussi pourvoyeuses d'emplois. L'industrie textile, depuis la restructuration économique des années 1990, a perdu beaucoup de son importance. Elle occupe, malgré cela, une part importante du foncier de la ville. Le gouvernement municipal a décidé de la transférer dans d'autres provinces et d'offrir les terrains libérés aux industries high-tech ou à d'autres plus profitables (ZHANG, 2000). Ces différentes stratégies montrent clairement la volonté des dirigeants politiques : construire des partenariats avec les investisseurs étrangers ainsi qu'avec les principaux acteurs économiques de la ville. Leurs intérêts deviennent les siens.

Comme l'a dit Dennis JUDD (2000), ce qui compte dans une ville ce sont les structures politiques et administratives. Comme le montre la figure 7, La ville repose sur trois niveaux administratifs : le gouvernement municipal, le district urbain (la population d'un district peut atteindre un million d'habitants : le district urbain le plus important de Shanghai dépasse les 1,6 millions) qui se rapprocherait de nos arrondissements et les *« street offices »* au niveau du quartier. En ce qui concerne les projets urbains, les projets d'infrastructures sont du ressort du gouvernement municipal, la mise en location des terrains est de celle du gouvernement municipal et du district. Quant aux programmes de logement et de rénovation, ce sont des missions assurées par les « *street offices* » sous le contrôle des autorités du district (WANG et HOCH, 2013).

Figure 7 : Structure administrative de Shanghai



Adapté de : WANG et HOCH, 2013. *Réalisation : TAN, 2019*

La répartition des taxes entre le gouvernement municipal et celui du district a été révisée au bénéfice du second, lui permettant de renforcer ses capacités d'action. Les compétences en matière de gestion du foncier lui échoient : permis d'usage des sols, permis de construction, aménagement et régulation du foncier. Les autorités du district obtiennent aussi le droit de solliciter directement l'administration locale. Fait important, ils commencent à s'associer à des acteurs non-publics en vue de créer des « sociétés de développement économique » dans des secteurs tels que la distribution, l'hôtellerie, la restauration ou encore l'immobilier. Ces structures leur permettent de contourner l'interdiction édictée par le gouvernement central d'opérer dans les activités commerciales. A Shanghai, les districts de Luwan et de Xuhui se font rapidement une réputation grâce à leur capacité à attirer les investissements. La coalition se forme en s'adjoignant des acteurs du secteur non-public.

Avant les réformes, les dirigeants des districts ou les *street offices* n'avaient pas voix au chapitre quant aux projets de développement dans leur circonscription. Les orientations et les décisions étaient prises par le gouvernement central seul. Le gouvernement municipal n'avait pas plus de poids. Avec leurs nouvelles compétences en matière fiscale et foncière, le gouvernement du district devient un acteur-clé dans les projets urbains de Shanghai.

1.2. LE DEVELOPPEMENT URBAIN, MOTEUR DU REGIME ?

De réelles améliorations

Ayant récupéré une marge de manœuvre budgétaire et opérationnelle, les autorités municipales repositionnent la ville comme « ville internationale » et comme « tête de dragon » de l'économie nationale. Ils sont alors confrontés à l'état de délabrement de la ville. L'obsolescence des infrastructures et l'insalubrité de nombreux logements n'étaient pas seulement dénoncées par les habitants eux-mêmes, mais constituaient un frein aux éventuels investissements étrangers. S'engage alors une nouvelle stratégie de développement économique reposant sur les projets urbains. L'ensemble du système administratif de la ville, du chef de service aux *street offices,* tout l'appareil municipal, est mobilisé pour soutenir ces projets de développement appelés *« actions pour la croissance économique »* (ZHANG 2000). Ce volontarisme affiché s'accompagne d'une politique fiscale favorable aux investisseurs, d'une dérégulation du contrôle du foncier et d'importants travaux d'infrastructures financés par la municipalité.

Ces projets portent leurs fruits puisque les autorités municipales de Shanghai atteignent leurs objectifs de développement urbain. En dix ans, la superficie totale des districts urbains augmente de 1,563% et la population urbaine de 69,4%. Les améliorations apportées dans le secteur des transports sont considérables : création des lignes de métro 1 et 2, trois nouveaux ponts enjambant le Huangpu, un système de voies

express traversant toute la ville, un train intercités et un nouvel aéroport international. Ces travaux améliorent considérablement la vie quotidienne des Shanghaiens.

Tableau 3 : Evolution de la population, de la surface de logement et des infrastructures entre 1987 et 1997.

	1987	1997
Population en million		
Agglomération	12.5	13.1
Ville	7.2	10.0
Logement		
Surface totale en m²	77 millions	151 millions
Par habitant	6.2	9.3
Infrastructures		
Rue/route pavée en km	1 340	3 553
Pont	381	1 762
Capacité traitement égouts en tonne/jour	0.4 million	1.9 million
Voie rapide en km	2 681	3 961
Zone urbanisée en km²	375	2 643

Adapté de : Shanghai Statistics Bureau (1988, 1998)

En matière de construction de logements, 4,9 milliards de dollars sont investis entre 1987 et 1997**,** permettant de porter à 9,3 m² la surface disponible par habitant contre 6,2 en 1987. Il fallait au moins cela pour absorber les 2,8 millions d'habitants supplémentaires durant la période (WU, 1999). Grâce à ses bons résultats, la ville est citée en exemple et qualifiée de modèle en matière de développement urbain.

Plusieurs raisons sont à l'origine de ces importants travaux de rénovation. Pour le secteur de l'industrie, ces rénovations ont permis un accroissement de leurs activités et une augmentation de leurs recrutements. Depuis les années 1950, la ville est un des plus importants sites en matière de construction navale et de production d'acier. La politique de grands projets urbains est aussi une façon pour les autorités de la ville de conforter cette position en aidant ces industries. Car les ponts, les métros et les quelques 2 900 immeubles construits représentent autant de contrats pour ces industries pourvoyeuses d'acier et de poutres métalliques. Selon les institutions financières internationales, ces grands travaux ont permis à la Chine de ne pas sombrer dans la crise financière de 1997 qui frappe les autres pays asiatiques au même moment.

Une municipalité contrainte de s'adapter au contexte budgétaire

L'implication du pouvoir central dans le renouveau de la ville s'est faite de manière indirecte, contrairement à l'Etat fédéral américain lors de la période de la rénovation urbaine. En 1988, le gouvernement central autorise la ville à conserver une partie de ces revenus fiscaux (25%) qui jusqu'alors revenait en totalité au budget central. Il encourage aussi la ville dans ses projets urbains et d'infrastructures et notamment ceux de Pudong. Dans la plupart de ces projets de développement, la participation de l'Etat central reste

minoritaire, même si des ministères investissent dans la construction de centres commerciaux. Le gouvernement central accorde aussi à la municipalité plus d'autonomie ainsi que l'autorisation d'accepter l'aide financière d'autres villes ou d'autres entreprises publiques (ZHANG, 2000).

Trois axes composent la politique de renouveau urbain de Shanghai : la mise à niveau des infrastructures, l'accueil des investissements étrangers et la rénovation des logements insalubres. De quelle manière les investissements étrangers participent-ils à cette stratégie ? En Chine, la plupart des ressources –foncier, institutions financières, usines et immeubles- appartiennent à l'Etat. Ce quasi-monopole de la propriété publique a pour corolaire une taxe foncière pratiquement nulle. De plus, comme pour la plupart des revenus fiscaux, elle alimente le budget central et non celui de la ville. C'est la raison pour laquelle, la municipalité n'a guère d'intérêt à l'augmenter. Elle tient si peu de place dans le budget local ! Ainsi dans les statistiques de la ville, rien n'apparaît à la ligne « *property tax* ». Elle n'est pas la seule ville chinoise dans cette situation. La ville de Pékin répertorie la taxe foncière comme une source du budget municipal, mais son montant est très faible. Ainsi, pour l'année fiscale 1992, elle ne représente que 5,9% des taxes et impôts de la ville et 3,6% du budget total. L'année suivante, son poids est respectivement de 5% et 4,7% (Beijing Statistics Bureau, 1993, 1994).

Cela signifie donc que le coût du développement urbain de la ville repose sur elle-même. Car comme nous l'avons vu, les taxes foncières ne représentant que peu de chose, elles ne sont ni sources de financement, ni incitations à entreprendre. Il en va tout autrement pour les loyers fonciers (*land leasing income*) qui jouent un rôle important, pour ne pas dire crucial, dans le budget municipal. De 1988 à 1997, la municipalité de Shanghai loue 138,63 km² de terrains pour un loyer de 3 milliards de dollars. Selon un calcul à partir des statistiques de la ville, les loyers fonciers représentent, en moyenne, 11,2% du budget annuel municipal entre 1988 et 1997. Ils constituent la plus grosse contribution des taxes et impôts (ZHANG, 2000). Par ailleurs, ils ont aussi l'avantage de ne pas être absorbé par le budget central. Il est donc compréhensible que les autorités s'attachent à les augmenter. Pour cela, il faut accélérer le développement urbain de la ville. C'est une motivation très puissante en faveur d'une politique de croissance.

Mais depuis que le gouvernement central a mis en place, en 1988, une politique de contrôle du foncier afin de préserver les terres agricoles, le montant de ces loyers fonciers a considérablement diminué. Cela a pour effet de renchérir la valeur des terrains déjà constructibles. Cette réforme met une pression nouvelle sur les bâtiments déjà existants qui sont désormais convoités en vue de nouveaux programmes immobiliers. Cette pression sur le foncier déjà bâti provoque un mouvement massif d'expulsions et de relocalisation/délocalisation des anciens habitants. Le pouvoir central, en la matière, laisse les autorités locales totalement libres (ZHANG, 2000).

Les expulsions et la délocalisation des habitants prennent de l'ampleur : ainsi près de 1,5 millions de personnes sont déplacées en huit ans, entre 1991 et 1997. Ce qui veut dire qu'un résident urbain sur six (9 millions en 1998) est délocalisé en l'espace de quelques années. Quelle a été la réaction de ces habitants ? Selon un rapport municipal de 1997, les plaintes sur les expulsions et les relocalisations ont représenté le premier motif de recours auprès des autorités entre 1992 et 1994 (Shanghai Social Science Institute, 1997). Les protestations prennent même une tournure tragique avec plusieurs suicides. Mais la majorité du temps elles prennent la forme de manifestations. Bien que ces réactions ne soient pas officiellement répertoriées, le gouvernement municipal préfère prendre les devants. La commission mise en place sur ce sujet rend un rapport en 1997. Il reconnaît la gravité du problème et son impact sur la vie des habitants déplacés. Mais surtout, ce rapport dénonce les dysfonctionnements administratifs (abus de pouvoir et corruption). Les auteurs préconisent une plus grande prise de responsabilité des instances locales et notamment des fameuses sociétés de développement. Pour comprendre leur implication dans cette situation dossier, il est nécessaire de préciser le fonctionnement du marché foncier de Shanghai.

A Shanghai, comme dans les autres villes chinoises, trois niveaux de marché foncier coexistent : le niveau primaire, le niveau secondaire et le marché des droits de propriétés. Le premier concerne les terres à non-usage urbain et les terres prêtes à être exploitées. Le secteur public en assure le contrôle. Les sociétés de développement (structures publiques –municipales ou de district- à but commercial) achètent et vendent les terrains aux promoteurs, qui à leur tour construisent et vendent aux particuliers sur le second marché. Ces derniers, enfin, peuvent s'ils le souhaitent transférer les droits de propriété et/ou les droits d'usage sur le marché des droits de propriété (ZHANG, 2000).

Pour les habitants délocalisés, les responsables sont à la fois ces sociétés qui démolissent leur maison pour bâtir des immeubles à fort rendement et les *street offices* qui les soutiennent en autorisant leur expulsion. Ces sociétés de développement sont à la fois publiques et privées. Car bien que financées par de l'argent public, elles ont été créées sous le nom « d'entreprise indépendante ». Deux raisons expliquent le choix de ce statut. La première, nous l'avons déjà mentionnée, est l'interdiction formelle faîte aux gouvernements municipaux, par le gouvernement central, de toutes implications dans des activités d'ordre commercial. L'objectif étant de limiter les risques de corruption. Mais dans le même temps, les officiels locaux sont fortement incités par cette même hiérarchie, à augmenter les ressources financières. Et le foncier reste la principale source de revenus pour le pouvoir local puisqu'il en a le contrôle. Par conséquent, vendre du foncier est le meilleur moyen pour générer des ressources. Les sociétés de développement sont perçues comme la structure la plus adaptée pour y parvenir, tout en respectant les consignes d'interdiction d'activités commerciales. Ces nouvelles structures parapubliques sont très représentatives du nouveau contexte économique, à mi-chemin entre une économie planifiée et l'économie de marché. La seconde raison est la quasi-immunité dont bénéficient les officiels municipaux dans leur activité et fonction. En tant

qu'entités parapublique, elles peuvent prétendre aux crédits alloués aux projets urbains. A la différence des régimes urbains américains, en Chine, les autorités publiques assurent le leadership de la coalition et non pas le secteur économique (ZHANG, 2000).

Ce problème des habitants expulsés révèle une autre conséquence découlant de la formation de la coalition. Sa mise en place, en effet, provoque un conflit indirect entre les groupes favorisés et ceux qui ne le sont pas. Les premiers sont les partisans d'une croissance économique alors que les seconds souhaitent à l'opposé une politique de redistribution (ZHANG, 2003).

1.3. LE POIDS GRANDISSANT DES ACTEURS PRIVES

Les réformes des années 1980 ainsi que les mesures de décentralisation des années suivantes ont fait évoluer les relations entre les autorités municipales et les acteurs économiques. Bien que la propriété publique soit prédominante en Chine, il n'en reste pas moins vrai que les secteurs non-publics soient en croissance. La propriété non publique, en Chine, revêt plusieurs formes : propriété collective, propriété privée, propriété étrangère, action, joint-venture (avec des partenaires étrangers), *joined owned* (propriétaires chinois non-publics). Ces différentes entreprises non-publiques ont rapidement fait de l'ombre aux entreprises publiques.

Le tableau 4 et les figures 8, 9, et 10 montrent les changements intervenus dans la composition du produit industriel total de Shanghai entre 1993 et 1999. La part des entreprises publiques passe de 49% en 1993 à 23% en 1999, celle privées de 2,8% à 8,8%, celles détenues par des propriétaires hongkongais ou taïwanais de 3,6% à 15,2%, celles détenues par des propriétaires étrangers de 10,6% à 35,5% (ZHANG, 2003). Les investissements des entreprises à capitaux étrangers dans la part du produit industriel total de la ville sont supérieurs à ceux des entreprises publiques. Il apparaît que le secteur public n'est plus dominant dans le secteur industriel et n'en est même plus le principal acteur. Dans une ville où la moitié du PIB provient du secteur industriel, cette évolution de la répartition constitue un tournant.

Si on suit le processus inhérent au régime urbain, le poids grandissant des acteurs économiques s'explique par le besoin de financements des projets urbains de la municipalité. Le gouvernement municipal n'a donc d'autre choix que de se tourner vers ceux qui produisent désormais 75% de la production industrielle. Bref il s'agit d'une coalition typique d'un régime urbain.

Tableau 4 : Evolution de la production brute des industries de Shanghai entre 1993 et 1999 (en milliard)

Type de propriété	1993 Yuan	%		1999 Yuan	%
Entreprise d'Etat	163.0	49.0		130.3	23.0
Propriété collective	60.8	18.3		59.3	10.5
Actions	30.4	9.1		15.6	2.7
Chinois non publics	21.8	6.6		24.7	4.4
Propriété privée	9.3	2.8		49.9	8.8
Provinces chinoises oversea : Hong Kong/Taiwan	12.1	3.6		85.9	15.2
Etranger	35.2	10.6		200.9	35.5
Total	332.7	100		566.6	100

Adapté de : ZHANG, 2003.

Figure 8 : Evolution de la production brute des industries de Shanghai entre 1993 et 1999 (en milliard)

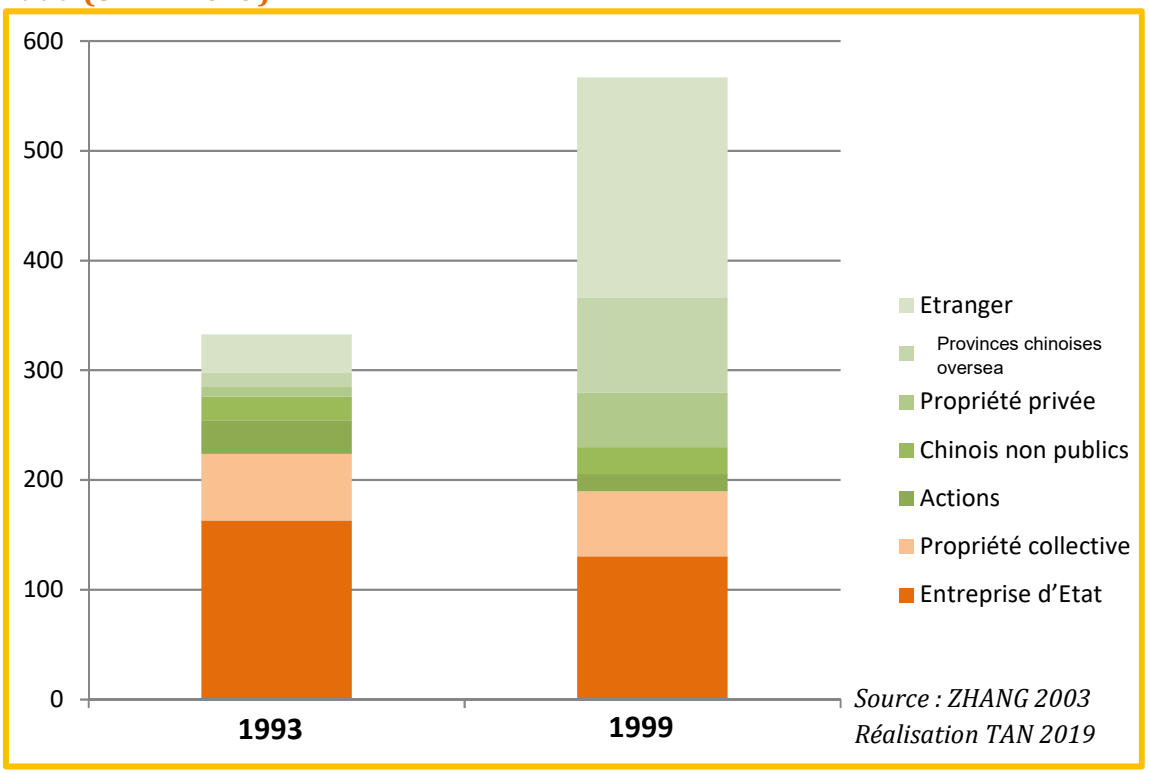


Figure 9 : Origine de la production industrielle de Shanghai en 1999

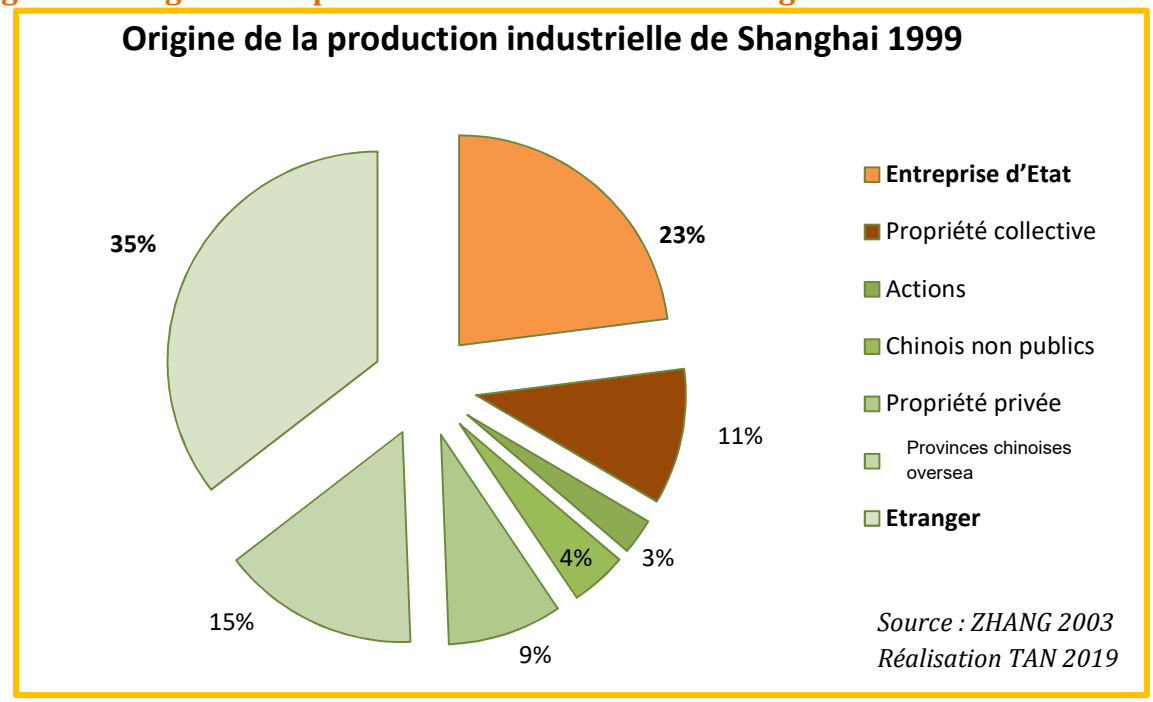
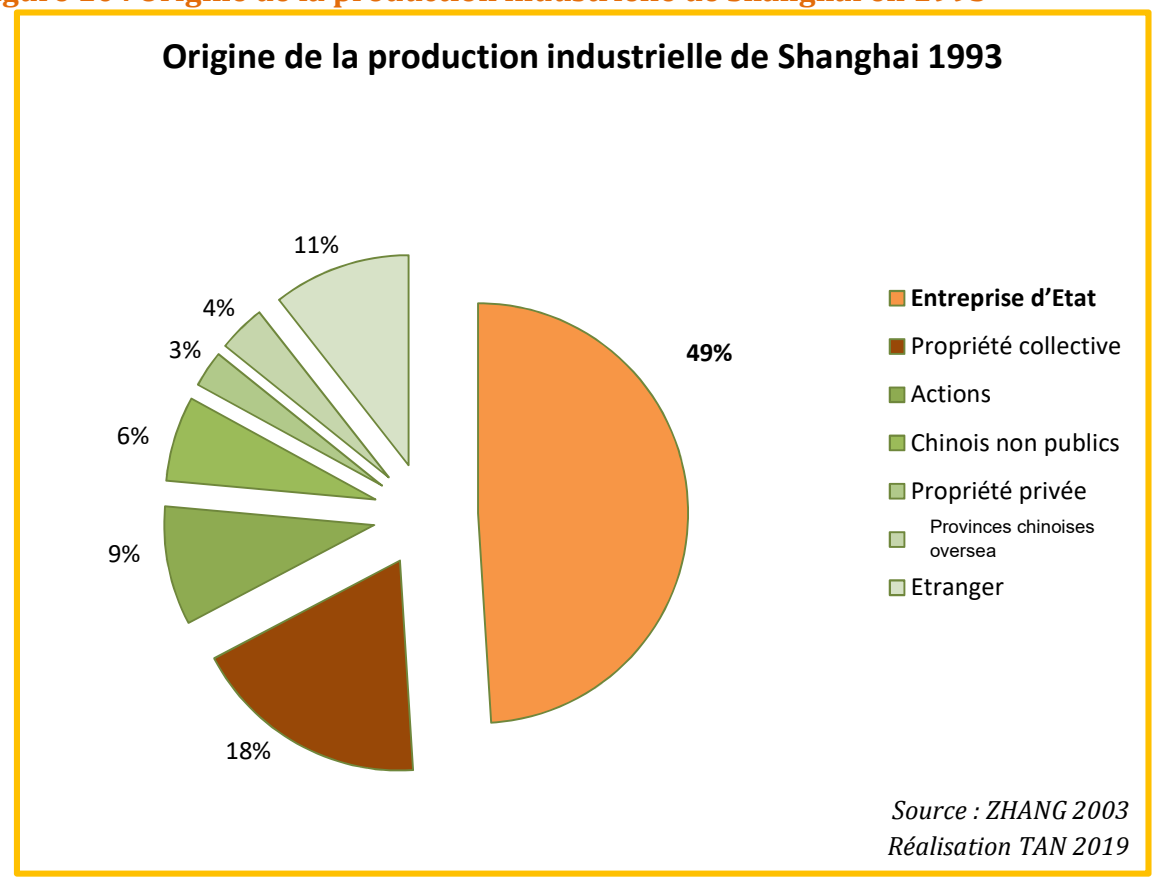


Figure 10 : Origine de la production industrielle de Shanghai en 1993



La part des capitaux non-publics dans les projets d'infrastructures a, elle aussi, considérablement augmenté. Ainsi le gouvernement municipal et le gouvernement central n'y ont participé qu'à hauteur de 10%, les 90% restants provenant de financements non-publics, y compris emprunts ou investissements directs étrangers. Les deux parties y gagnent à promouvoir le développement urbain de la ville. D'un côté, le gouvernement municipal finance la rénovation, tout en donnant du travail à des industries très pourvoyeuses en main d'œuvre et de l'autre côté, les entreprises privées (high-tech, certaines industries traditionnelles, distribution, immobilier) gagnent des contrats avec le principal donneur d'ordre, à savoir la ville. Il y a par conséquent, une certaine convergence des intérêts et des points de vue, voire une même vision du développement de Shanghai.

Cependant, il reste un secteur où les acteurs publics continuent d'être dominants : celui du secteur immobilier. Le tableau 5 ci-dessous, sur l'origine des investissements immobiliers à Shanghai en 1996, le démontre clairement. Malgré la multiplicité des acteurs sur le marché immobilier, le secteur public reste l'investisseur principal, de manière directe ou indirecte via les sociétés de développement. Le secteur non-public ne représente que 29,9%. Et loin derrière, on retrouve le gouvernement central, avec une part négligeable de 0,7%. La politique de décentralisation fiscale a parfaitement fonctionné. La ville a identifié les leviers fiscaux pour financer ses travaux, a créé les structures pour les gérer et a fédéré les acteurs économiques autour de sa stratégie de renouveau urbain.

Tableau 5 : Origine des investissements immobiliers à Shanghai en 1996

Origine	Municipalité	Investissements Etrangers	Obligations municipales	Prêts municipaux	Capitaux Libres*	Autres**
%	0.7	6.3	6.8	21.0	41.6	23.6

**fonds levés et investis par des promoteurs chinois, incluant les sociétés de développement économiques, les entreprises et institutions sous des formes diverses, et les structures administratives locales (district et street offices).*

***fonds non budgétés des entreprises, incluant les investissements privés et les financements pour le logement collectif.*

Adapté de : Shanghai Social Science Institute (SSSI), 1997.

Ces acteurs du secteur non-public ont pris de l'importance à la suite de la croissance économique mais dans une moindre mesure que leurs homologues américains. Derniers venus en date dans la coalition, les investisseurs étrangers n'en constituent pas pour autant des partenaires de moindre importance. Ils ont activement participé aux projets urbains de Shanghai et aussi contribuer à accélérer le processus de relocalisation des habitants. Le gouvernement de Shanghai a reçu de leur part 2,1 milliards de dollars de loyers entre 1988 et 1997 (Shanghai Statistics Bureau, 1998). On peut estimer à un tiers, les relocalisations imputables à la mise en location de terrains leur étant destinés.

D'autres mesures prises par le gouvernement local (exemption de taxes, mise à disposition de terrains, viabilisation des terrains, etc.) montrent combien leurs intérêts lui tiennent à cœur.

Conclusion : Une entrée des acteurs privés qui ne préfigure en rien à la constitution d'un régime urbain

De nombreux éléments semblent accréditer l'existence d'une alliance, d'un partenariat voire d'une coalition, en vue d'objectifs économiques. Chacun de ces membres y est entré de son plein gré, sans contrainte ni obligation. La coalition est une plateforme consacrée à la gestion des intérêts de groupes coopérant autour d'un agenda commun. La finalité en est donc sa mise en œuvre. Tous ne partagent pas les mêmes attentes. Mais tous perçoivent le bénéfice à faire partie de l'alliance et à y demeurer. Pour les acteurs non-publics, il en va de l'attribution de marchés publics. Pour le secteur public, les responsables locaux ont compris que l'efficacité de leurs actions dépendait de leurs capacités à décider d'une stratégie et à en organiser la mise en œuvre.

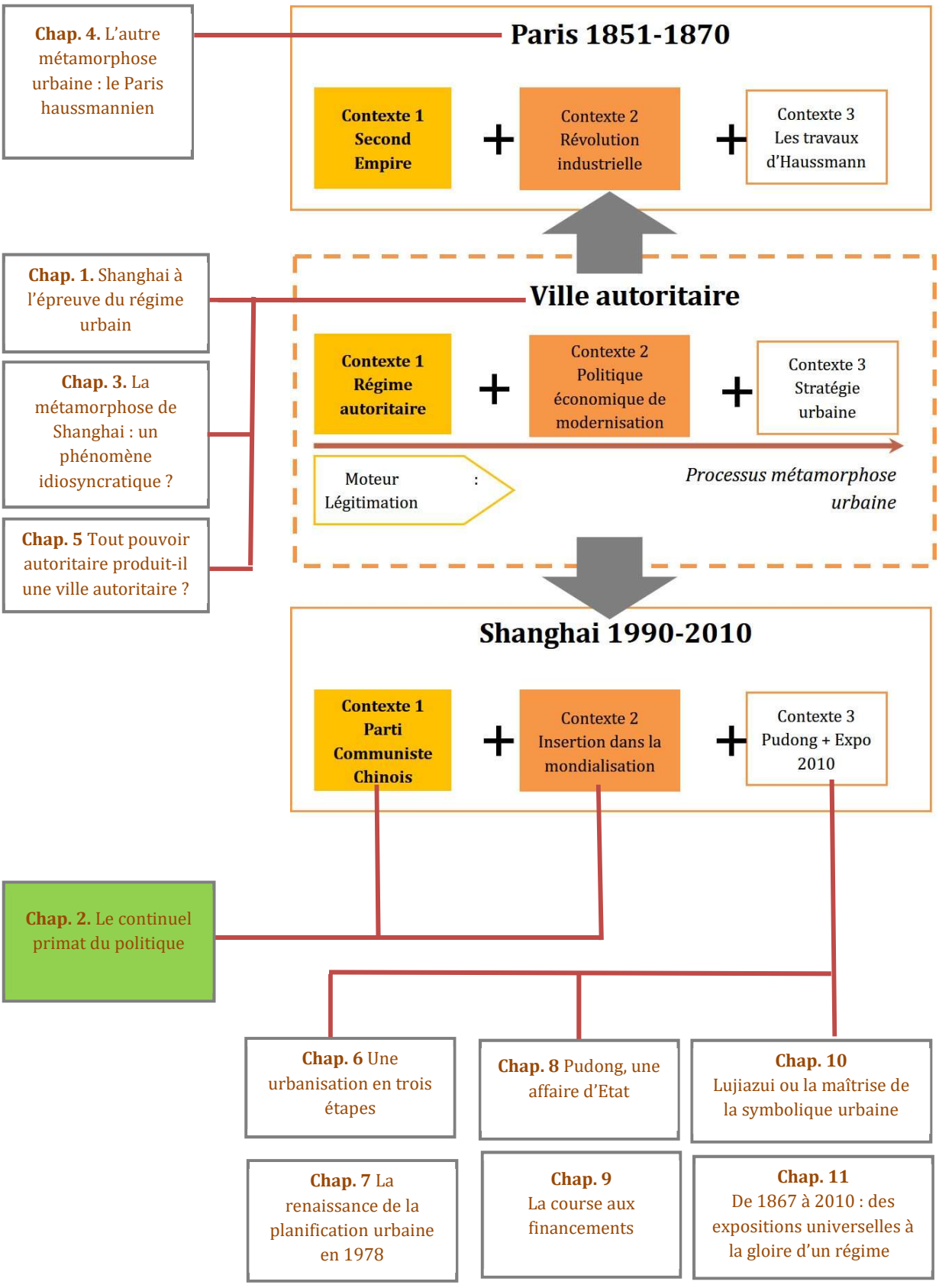
Le nombre de membres d'un régime urbain n'est pas figé : les entrants se font au rythme des circonstances. En mettant en avant les enjeux économiques, le pouvoir politique érige en principe, la nécessité « *d'encourager les investissements privés en vue d'avoir une économie locale prospère* ». Là où les politiques américains mettaient leurs appareils et structures –seuls en capacité d'agir- au service des entreprises locales, les politiques chinois utilisent les acteurs économiques comme de simples pions à leur seul bénéfice. Membres certes, mais pas décideurs. L'essentiel est ailleurs : la coalition fonctionne car elle parvient à obtenir des résultats. Et c'est en cela qu'il est un modèle de gouvernance urbaine (STONE, 1989).

Les réformes engagées par le pouvoir central (économie de marché et déconcentration) offrent les conditions à la formation d'une coalition de croissance. Celle de Shanghai respecte les caractéristiques constitutives d'un régime urbain :

- des partenaires venant à la fois du secteur public et du secteur privé,
- une collaboration basée sur la production sociale, chacun apportant ses ressources,
- un agenda clairement identifié et propre aux membres de la coalition,
- une coopération de long-terme.

Le dernier point reste toutefois à valider**,** mais rien ne semble à priori empêcher cette alliance entre autorités locales et acteurs économiques de perdurer. Malgré ce qui vient d'être dit et argumenté, il nous semble néanmoins difficile de qualifier la coalition de croissance de Shanghai comme un régime urbain. Et cela pour une raison très précise : la Chine est un régime autoritaire avec un Etat-Parti. Et cela change remet en cause tout ce qui vient d'être présenté.

Figure 11 : Organisation de la démonstration



Réalisation : TAN, 2019

CHAPITRE 2. Le continuel primat du politique

Pour nombre d'économistes, l'association régime autoritaire et économie « presque » de marché est si hors-norme qu'elle ne peut-être que transitoire. Le terme de transition a été utilisé dès les réformes des années 1980 car il était entendu que l'économie chinoise ne pouvait que suivre un chemin balayé par les pays développés *(« Le processus de transition déjà bien avancé vers un système capitaliste est aujourd'hui irréversible. »* HUCHET, 2004). Pourtant trente ans après, ce terme est difficilement tenable d'autant plus que le pouvoir politique a continué très largement à intervenir dans le secteur économique. Il est désormais certain que ces caractéristiques dites chinoises vont perdurer. L'objectif de ce chapitre est de les identifier plus précisément. Cette étape est importante car ces éléments constituent l'environnement général institutionnel et économique dans lequel évoluent les villes chinoises.

La capacité du PCC à embrasser des logiques et des modes de fonctionnement issus des démocraties occidentales, voire pire des entreprises privées, voilà ce dont il sera question dans ce chapitre. Cette institution, héritage du maoïsme, a fait preuve d'une adaptabilité étonnante en passant d'un logiciel marxiste-léniniste à un logiciel économie de marché. Ce pragmatisme explique qu'il n'ait pas disparu comme son homologue soviétique russe incapable à la fois de répondre aux attentes de la population et de réformer son appareil d'Etat. Les institutionnalistes sont nombreux à voir dans les réformes de l'appareil d'Etat chinois la principale raison de la réussite économique de la Chine.

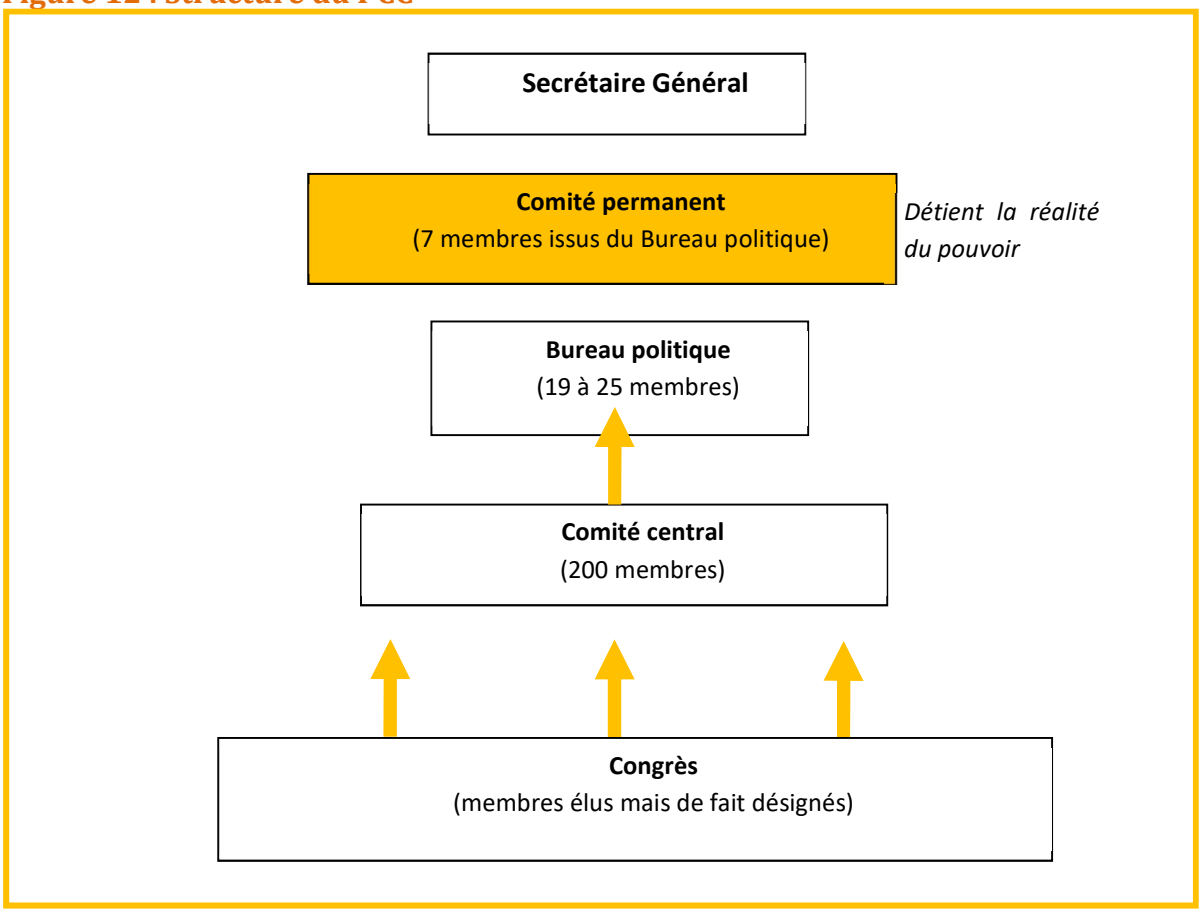
A nouveau, nous sommes confrontés aux faux-semblants d'une situation qui prête à confusion et qui a égaré bon nombre d'observateurs. Car derrière l'efficacité si occidentale des entreprises publiques chinoises, il y encore et toujours cette institution, le PCC et son obsession de conserver le pouvoir. Et c'est donc sans état d'âme qu'il a réformé ses cadres et son mode de gouvernance.

2.1. UN PARTI EN PLEINE FORME

Conformément aux principes léninistes, le Parti Communiste Chinois (PCC) est la clef de voûte de tout l'appareil étatique, voire de toute la société chinoise, en cela qu'il est présent dans les institutions, organisations, entreprises chinoises, tribunaux, églises, ONG, syndicats, presse, et médias. Sa puissance tient à une organisation, une armature et des structures étonnamment flexibles au regard des bouleversements de l'histoire chinoises. Le Parti a traversé le Grand Bond en avant, la Révolution culturelle, la mort de Mao, l'ouverture et le développement économique. Le tout en continuant à afficher un socialisme à caractéristiques chinoises.

Le PCC compte 80 millions de membres et 11 millions de cadres, au sein de 3,9 millions d'organisations de base (comités, cellules, petits groupes dirigeants ». Sa structure demeure pyramidale. Au sommet, le secrétaire général puis le Comité Permanent (7 membres), en dessous le Bureau politique (25 membres), le Comité central (200 membres) et enfin la masse des 80 millions de membres (Figure 12). Le secrétaire général est aussi le président chinois. Se sont succédé depuis la mort de Mao : Hua Guofeng (1976-1981), Hu Yaobang (1982-1987), Zhao ZIyang (1987-1989), Jiang Zemin (1989-2002), Hu Jintao (2002-2012), Xi Jinping (2002-aujourd'hui).

Figure 12 : Structure du PCC



Source : BERGERE, 2010 *Réalisation : TAN, 2019*

Le Secrétaire général est désigné tous les cinq ans. Sa désignation est à la fois un mélange de méritocratie et d'influence, à l'image de tout l'appareil d'Etat chinois. Ce poste n'est accessible qu'au terme d'un *cursus honorum*. Le prétendant passe par différents postes et échelons afin de connaître le terrain et surtout d'y faire ses preuves. On notera qu'il est plus facile de réussir dans une province riche que pauvre. Le cas de l'actuel Secrétaire général est un bon exemple. Il a été nommé responsable de la riche province côtière du Zhejiang, celle voisine de Shanghai. Il y a obtenu de bons résultats en termes de croissance et de stabilité sociale. Ce sont les deux principaux critères pour évaluer leur mandature. Mais cela n'est pas suffisant, le candidat doit aussi disposer d'un pedigree et de partisans au sein de l'appareil d'Etat. Dans le de cas Xi Jinping, il est un « prince rouge »,

fils d'un haut dirigeant à l'époque de Mao (victime de la Révolution culturelle) et peut compter sur un cercle de fidèles qu'il s'est progressivement constitué au cours de sa carrière. En réalité, ce système de nomination n'est pas si éloigné de celui des hauts-fonctionnaires français ou du monde de l'entreprise.

Comme ses prédécesseurs, XI Jinping dispose d'une solide formation scientifique. Il est diplômé de la prestigieuse université de Tsignhua en génie chimique. Hu Jintao, est diplômé de la même université mais en hydroélectricité. Enfin Jiang Zhemin qui a été aussi maire de Shanghai est diplômé de l'université de Jiao Tong (Shanghai) en génie mécanique. Le PCC est parvenu à se maintenir au pouvoir en améliorant le niveau de compétence de ses membres. L'expertise et le professionnalisme sont désormais des critères de sélection. Le PCC a compris qu'il était nécessaire de disposer de cadres compétents pour mener à bien la modernisation du pays. Le zèle idéologique passe au second plan (dans certaines limites). Cette montée en compétences des cadres s'est faîte progressivement à travers plusieurs réformes plus ou moins abouties.

Un PCC au- dessus de la constitution

Trois révolutions juridiques ont fondé le droit chinois contemporain (LUBMAN et CHOUKROUNE, 2004). La première, qui date de 1978, voit le retour de la loi après le long intermède maoïste : *« Il doit exister des lois sur lesquelles s'appuyer, ces lois doivent être suivies, mais aussi strictement appliquées, et toute violation de la loi doit être réprimé ».* La constitution, en 1982, tourne définitivement la page des égarements révolutionnaires du régime, en adoptant les « Quatre principes fondamentaux ». Ils ont été formulés par Deng Xiaoping en 1979 : 1. Continuer sur la voie socialiste ; 2. Renforcer la dictature du prolétariat ; 3. Renforcer le leadership du parti communiste ; 4. Renforcer le marxisme-léninisme et la pensée de Mao Zedong. Seconde étape, lancée à nouveau à l'initiative de Deng Xiaoping, en 1992 : donner des fondements légaux à la nouvelle « économie socialiste de marché ». Désormais la Chine est un « Etat de droit socialiste ». L'admission de la Chine au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), en novembre 2001, provoque un raz-de marée législatif.

Malgré ces différents ajouts, les dirigeants chinois ou plutôt communistes, et le premier parmi eux, Deng Xiaoping, voient avant tout dans le droit un outil pour le PCC. Et jusqu'à aujourd'hui, ils n'ont pas rompu avec cette approche instrumentaliste mise au service de la croissance et donc de la stabilité sociale. *« Les lois et règlements sont conçus pour devenir des instruments politiques et non comme l'expression de normes générales immuables qui s'appliquent constamment pour répondre à une grande variété de comportements humains qui ne sont d'ailleurs pas contraints par ces normes* (PITMAN, 2005). » Dans le système politique chinois, le droit a un statut subordonné.

Le véritable obstacle à l'établissement d'un Etat de droit est l'inconsistance et la vacuité de son droit constitutionnel. Conformément aux modèles occidentaux, il est théoriquement au sommet de la pyramide des normes. Il énonce les principes politiques et décrit l'organisation du pouvoir. Dans les faits, le dernier mot revient au PCC comme l'indique le préambule de la constitution qui en proclame le rôle dirigeant. Par ailleurs, il n'existe donc pas en Chine de système de contrôle de la constitutionnalité des lois (LUBMAN et CHOUKROUNE, 2004). Ce primat du politique est caractéristique des pays communistes. Comme en Union soviétique, *« la loi socialiste est la matérialisation, la formation et la fixation de la ligne, des principes et des politiques du Parti »* (LUBMAN et CHOUKROUNE, 2004). Et lorsque le législateur est muet, la politique du Parti tient lieu de norme.

Autre legs du communisme, la toute-puissance de l'appareil administratif et politique. L'héritage maoïste reste prégnant et toute son ambivalence se retrouve dans les paroles du président Jiang Zhemin lorsqu'il proclame en février 1996 : *« La Chine doit être gouvernée par la loi. »* Et dans le même temps, pour éviter tout contresens, il poursuit en rappelant le rôle dirigeant du Parti sur la société. Cette vision ambivalente réapparaît dans la révision de la constitution en 1999, où le concept *« d'Etat de droit »* (*yifa zhiguo* 依法治国) cohabite avec les quatre principes fondamentaux. En l'absence de séparation des pouvoirs (*sanquan fenli* 三权分立), toute la structure institutionnelle est dominée par les organes du parti (LUBMAN et CHOUKROUNE, 2004).

L'absence des hiérarchies des normes, couplée à une hiérarchie législative désordonnée ne cessent de provoquer des conflits de lois. Le droit chinois reste *« imprécis, contradictoire et donc difficilement applicable. »* La brièveté et l'imprécision d'une grande partie de la législation place très souvent les justiciables et les tribunaux dans une grande perplexité, les lois ayant un caractère général et déclamatoire. L'application de la loi, faut-il s'étonner, est, elle aussi très aléatoire et peu objective. L'issue des procès est le plus souvent jouée d'avance et les procès ne sont en définitive que des simulacres de justice (LUBMAN et CHOUKROUNE, 2004). Les juges, dans leur juridiction, sont contraints de soumettre leurs jugements pour approbation au comité juridictionnel de leur tribunal, à savoir son comité du Parti communiste. Rappelons qu'en Chine, chaque instance et institutions est doublée par une même structure du Parti communiste. Les directives de la hiérarchie judiciaire sont court-circuitées par les instructions du Parti.

Certain de son emprise sur les différentes instances institutionnelles, le PCC a par ailleurs procédé à des réajustements quant à son mode de gouvernance avec les gouvernements locaux. Ces réajustements se sont faits progressivement à travers plusieurs réformes administratives.

2.2. UNE REFONDATION DE SON MODE DE GOUVERNANCE AVEC L'ECHELON LOCAL

Les dirigeants du PCC ont fait autant preuve de pragmatisme en matière de réformes administratives qu'en matière de réformes économiques. Ils n'ont pas hésité à moderniser leurs pratiques en empruntant à la fois aux méthodes de gestion et de managements en usage dans les entreprises et administrations occidentales. Avec la fin de l'allocation des ressources par l'échelon central, il était nécessaire de mettre en place de nouvelles pratiques de fonctionnement et de revoir ses relations avec l'échelon local. Bref, il s'agissait de déconcentrer- décentraliser.

Ainsi selon Dali YANG (2001) et Edmond ORBAN et al. (2003), un des systèmes sociaux les plus bureaucratisés que l'homme n'ait jamais connu, est devenu l'un des systèmes les plus « décentralisés et les plus fluides ». La réforme administrative qui nous intéresse plus particulièrement est celle qui concerne le personnel et les budgets. Elle a permis d'une part de clarifier le rôle et les responsabilités des agents et d'autre part d'engager une réduction des effectifs et une rationalisation. Ces mesures sont à rapprochées de celles mises en œuvre dans les pays occidentaux comme le nouveau management public ou RGPP en France (Révision Générale des Politiques Publiques).

Réformer l'appareil d'Etat pour encadrer les réformes économiques

Trois cycles de réformes se sont échelonnés des années 1980 aux années 2000. Pour accompagner la libéralisation du marché, Deng Xiaoping à entamer début 1978, une politique de décentralisation, portant sur l'extension de l'autonomie budgétaire, une délégation du pouvoir de décision et l'incitation d'une approche plus souple et plus innovante en matière de développement économique local (CAULFIELD, 2006)). Un troisième cycle de réforme s'est ensuite attaché à la rationalisation de la bureaucratie locale (réduction des effectifs et regroupements), une certaine recentralisation et une tentative pour instaurer un cadre règlementaire et financier adapté à une économie de marché (ZHAO, 1999).

1979-1992 : fin de l'économie dirigée

1979 est marquée par l'abandon de l'économie dirigée et de la planification centrale. Les zones rurales sont les premières concernées avec une suppression des coopératives agricoles et l'incitation à la production de biens afin de favoriser la croissance des marchés intérieurs (ROUX, 2006). Les zones urbaines quant à elles sont incitées à promouvoir la politique de la *« porte ouverte »* c'est-à-dire à accueillir le maximum d'investissements directs étrangers. Par ailleurs, les entreprises publiques sont réformées afin de devenir les principaux acteurs économiques au niveau local. Fidèle à

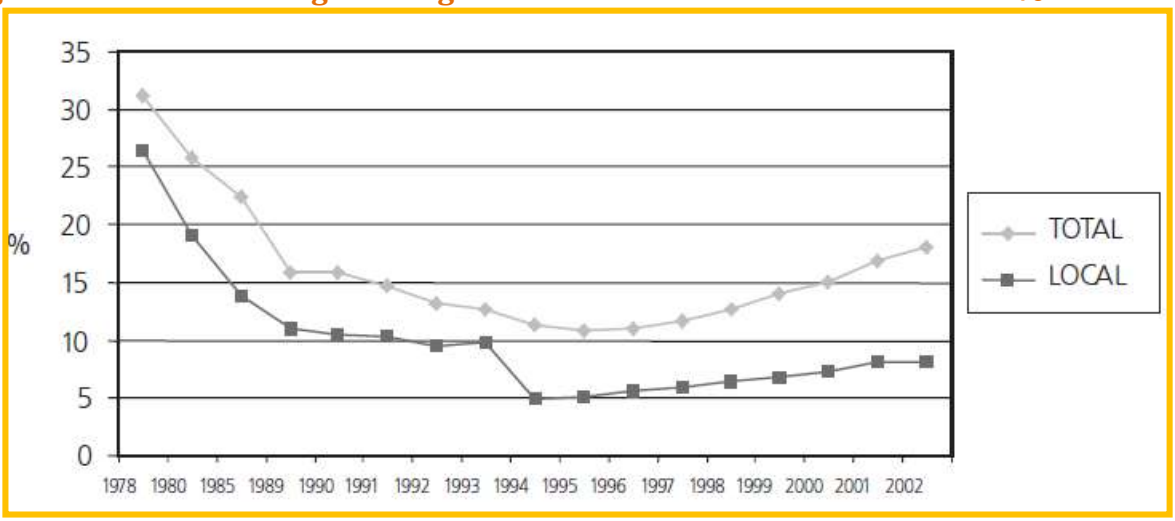
une application pragmatique et progressive, des zones pilotes sont mises en place : ces zones économiques stratégiques sont installées dans les régions côtières (delta des Perles et Shanghai).

La réforme fiscale quant à elle met fin à un système fiscal centralisé et stalinien. Mais la conséquence la plus importante de cette réforme est de permettre au gouvernement local ne plus être un simple « percepteur des impôts » et de devenir un véritable acteur politique et économique. Car jusqu'alors, les gouvernements locaux, en tant qu'échelon administratif, se contentaient de reverser au pouvoir central les impôts qu'ils percevaient. En 1980, le pouvoir central accepte un partage des recettes autorisant les gouvernements locaux à conserver une partie des profits des entreprises publiques gérées localement. Il s'agit de donner aux acteurs locaux les moyens d'initier et de poursuivre le développement économique local. Toujours dans le but de favoriser la croissance économique, des taux d'imposition plus faibles sont appliqués dans les ZES. Pour Janice CAULFIELD (2006), ce « corporatisme d'Etat local » est une forme hybride associant des formes institutionnelles héritées et des formes proches de celles d'Etats promoteurs capitalistes (Japon, Taiwan ou Corée du Sud).

Les combines des gouvernements locaux ou comment moins donner au budget central

Une des conséquences non prévues de cette nouvelle autonomie fiscale des gouvernements locaux a été la dissimulation des profits locaux pour éviter de les reverser au budget de l'Etat. Avec comme effet de provoquer une réduction des entrées fiscales du gouvernement central (WANG et al., 2001) : les recettes de l'Etat passent de 31% du PIB en 1978 à moins de 15% en 1990 (Figure 13). Les autorités locales transformaient ainsi une partie des recettes en capitaux extrabudgétaires, catégorie non concernée par l'accord de partage fiscal. Elles pouvaient aussi accorder des réductions ou des exonérations fiscales aux entreprises locales. Par ailleurs, les gouvernements locaux étaient d'autant plus tentés par ces pratiques qu'ils craignaient une augmentation du taux de prélèvement l'année suivante (CAULFIELD, 2006).

Figure 13 : Recettes budgétaires gouvernementales locales et totales en % du PIB



Source : CAUFIELD, 2006

Le gouvernement essaie bien de remédier à cet effet pervers de la réforme car cette baisse des recettes fiscales accroit les inégalités régionales. L'Etat dispose de moins de moyens pour aider les régions pauvres, quant aux régions riches, elles glissent dangereusement sur la pente de l'autofinancement. Les « contrats fiscaux » mis en place à la fin des années 1980 instaurent un système d'accords annuels où chaque partie, le gouvernement central et le gouvernement local, s'entendent sur un montant de recettes à verser à L'Etat. En réalité, ce « système de responsabilité contractuelle » entérine et pérennise une situation où chaque gouvernement local était traité différemment en fonction de ses talents de négociateur (SKIRT, 1993). De plus les autorités locales bénéficient des réformes sur les entreprises publiques. En effet le gouvernement central leur avait accordé plus d'autonomie en transférant l'autorité du secrétaire du Parti jusqu'à alors en charge de l'entreprise à son dirigeant. Le retrait du PCC laisse de fait la direction de l'entreprise avec comme seul interlocuteur le gouvernement local. (CAULFIELD, 2006).

Inscrire un montant précis d'impôts à récolter dans les contrats annuels passés entre le fonctionnaire et son autorité de tutelle devait aussi permettre d'augmenter les recettes pour le gouvernement central. Il n'en a rien été (BURNS, 2003). Mais ces contrats annuels ont constitué une réforme importante en ce qu'elle modifiait le rapport de l'agent par rapport au système. En effet, l'instauration d'objectifs définis et précis pouvant donner lieu soit à des primes soit à contrario des sanctions faisait disparaître l'obligation pour l'agent d'agir pour des raisons d'attachement ou de respect pour la discipline ou l'idéologie. Ce système d'entretiens individuels annuels précédant la détermination d'objectifs précis est très usité dans les entreprises privées. L'avancement de carrière des agents est désormais conditionné par l'atteinte ou non des objectifs. Ainsi les maires et autres fonctionnaires municipaux ont comme objectif annuel, la réalisation d'un taux de croissance. Cette réforme participe grandement à la professionnalisation de l'appareil d'Etat au niveau local.

Recentralisation et fin des contrats fiscaux (1993- 1998)

Lors du 14ème congrès du Parti en novembre 1993 et face à la décrue des rentrées budgétaires, le gouvernement central décide de réformer à nouveau le système fiscal. Ce nouveau système de partage des impôts *(Taxes Share System)* instaure une recentralisation du pouvoir fiscal. La première mesure remplace les contrats fiscaux par un nouveau partage des recettes fiscales : 75% de la tva sur la production revient au budget central tandis que le reste va au gouvernement local. La deuxième mesure quant à elle redéfinit les assiettes fiscales des deux parties. Le gouvernement local conserve les impôts locaux, à savoir l'impôt sur le revenu, sur les sociétés (à l'exception de celles relevant de la compétence exclusive du centre), sur la propriété et sur l'usage des sols. Plus toute une série de taxations mineures sur la propriété, les ventes immobilières et les recettes des industries de l'échelon local. (CAULFIELD, 2006).

L'autre objectif de la réforme est de gagner en transparence -on passe ainsi de 32 impôts à 18- et de clarifier les rôles des uns et des autres en matière de recouvrement fiscal. Pour la première fois, le pouvoir central reconnait officiellement au gouvernement local un pouvoir taxateur. En échange, il conserve le contrôle sur l'assiette et le taux des impôts locaux. Cette réforme est importante car elle stabilise enfin les rentrées fiscales et la fin du marchandage mis en place par les contrats fiscaux. (ORBAN, 2003).

Réformes « Petit Etat, Grande société » (1998-2006)

Les réformes suivantes ont pour mot d'ordre « petit Etat, grande société ». Le pouvoir central cherche à rationaliser et à réduire les effectifs de la fonction publique afin d'adapter les missions de l'appareil d'Etat au nouveau contexte « d'économie socialiste de marché ». L'objectif est de diminuer de moitié la taille de l'administration. Il est atteint en 2001 au niveau central et provincial. (CAULFIELD, 2006) En revanche, au niveau local (préfectures, districts et cantons), les résultats sont plus mitigés (CHOU, 2004). Une des raisons est la contradiction entre cet objectif et celui du maintien de l'ordre qui fait partie également des objectifs des fonctionnaires. L'administration locale dans les régions pauvres fait partie des employeurs de dernier ressort. Par conséquent, dans un souci de stabilité sociale, les autorités locales préfèrent conserver plus de personnel qu'il n'est nécessaire. Dans ce contexte, le rôle du PCC comme élément stabilisateur et régulateur social joue pleinement. Le gouvernement central, même s'il est convaincu du bien-fondé de ces réformes, n'oublie pas pour autant, son objectif premier qui est la stabilité sociale, première condition de son maintien au pouvoir. Les impératifs politiques priment sur ceux de la logique comptable.

La course aux places

L'objectif de ces réformes est de rendre l'appareil d'Etat plus professionnel, plus autonome et plus efficace. Elles ont surtout instauré un système d'avancement au mérite pour les agents publics. Mérite qui revient la plupart du temps à atteindre un certain taux de croissance. C'est pourquoi les gouvernements locaux sont si attentifs aux performances économiques de leur territoire. Pour ce faire, les maires engagent des politiques de modernisation des infrastructures et des équipements. Ces réalisations sont également pour eux une preuve de leurs actions vis-à-vis de la hiérarchie. Ainsi deux maires de Shanghai, Wu Banguo et Huang doivent leur promotion au gouvernement central à leurs travaux de modernisation. De même que Han Zheng, nommé au Comité Permanent en 2017 par Xi Jinping, doit son poste de maire de Shanghai à la rénovation réussie de la Huaihai road dont il avait la charge en tant que maire du district de Luwan (BERGERE, 2002).

De fait, le territoire chinois est dirigé localement par des représentants du pouvoir central : ils sont nommés par le Parti-Etat. Leur statut est très similaire à celui d'un préfet français, affecté à la bonne conduite et gestion d'un territoire et périodiquement muté. Il est par conséquent plus adéquat de parler de déconcentration du pouvoir plutôt que de décentralisation. Le système administratif chinois demeure une machine bureaucratique centralisée, où montrer et démontrer sa loyauté à l'appareil central est primordial si on veut progresser dans sa carrière. En somme, le maire n'est pas comptable devant ses habitants puisqu'il n'est pas élu mais désigné par une hiérarchie.

Même si l'atteinte des objectifs fixés est indispensable pour l'avancement, elle n'est pas suffisante. Le candidat doit aussi disposer de soutiens au sein de l'appareil d'Etat central. Car c'est au niveau central que se décident le destin des territoires. La métamorphose de Shanghai a commencé lorsque des maires de la ville ont été nommés à Pékin. C'est de là qu'ils ont pu réellement soutenir le développement de la ville. Le président Jiang Zemin et le premier ministre Zhu Rongji, tous deux anciens maires de Shanghai, ont favorisé les projets de leur ville (BERGERE, 2002). Grâce à leur nouvelle position, ils ont pu avantager la ville : meilleure répartition fiscale et plus de promotions de cadres shanghaiens à Pékin. Fait capital pour une société comme la société chinoise qui fonctionne sur ses *guanxi* (关系 relations) : l'administration shanghaienne gagne ainsi de nouveaux contacts au sein de l'administration centrale. Dans le système chinois, les promotions doivent beaucoup aux allégeances faîtes à tels dirigeants du Parti communiste. Les deux hommes politiques cités plus haut étaient très appréciés de Deng Xiaoping, en raison bien sûr de leurs résultats économiques, mais aussi et surtout de leur loyauté, notamment à la ligne politique prônée par Deng. Le système chinois reste très hiérarchique, les échelons se grimpent un à un et ainsi les cadres sont contraints à respecter les directives venues d'en haut. Il conduit tous les cadres à regarder en haut, à anticiper et à prendre en considération les souhaits de l'échelon supérieur et non pas à

regarder vers le bas, à prendre en considération les besoins des habitants. Une fois encore, force est de constater combien le devenir des villes en Chine est fortement tributaire des desseins de Pékin.

La mainmise de l'appareil chinois sur la société se fait au moyen d'un puissant réseau administratif. Le secteur économique n'échappe pas à l'emprise de ces hauts fonctionnaires comme le montre le fonctionnement des entreprises publiques d'Etat. Elles sont une autre spécificité de cette économie socialiste de marché.

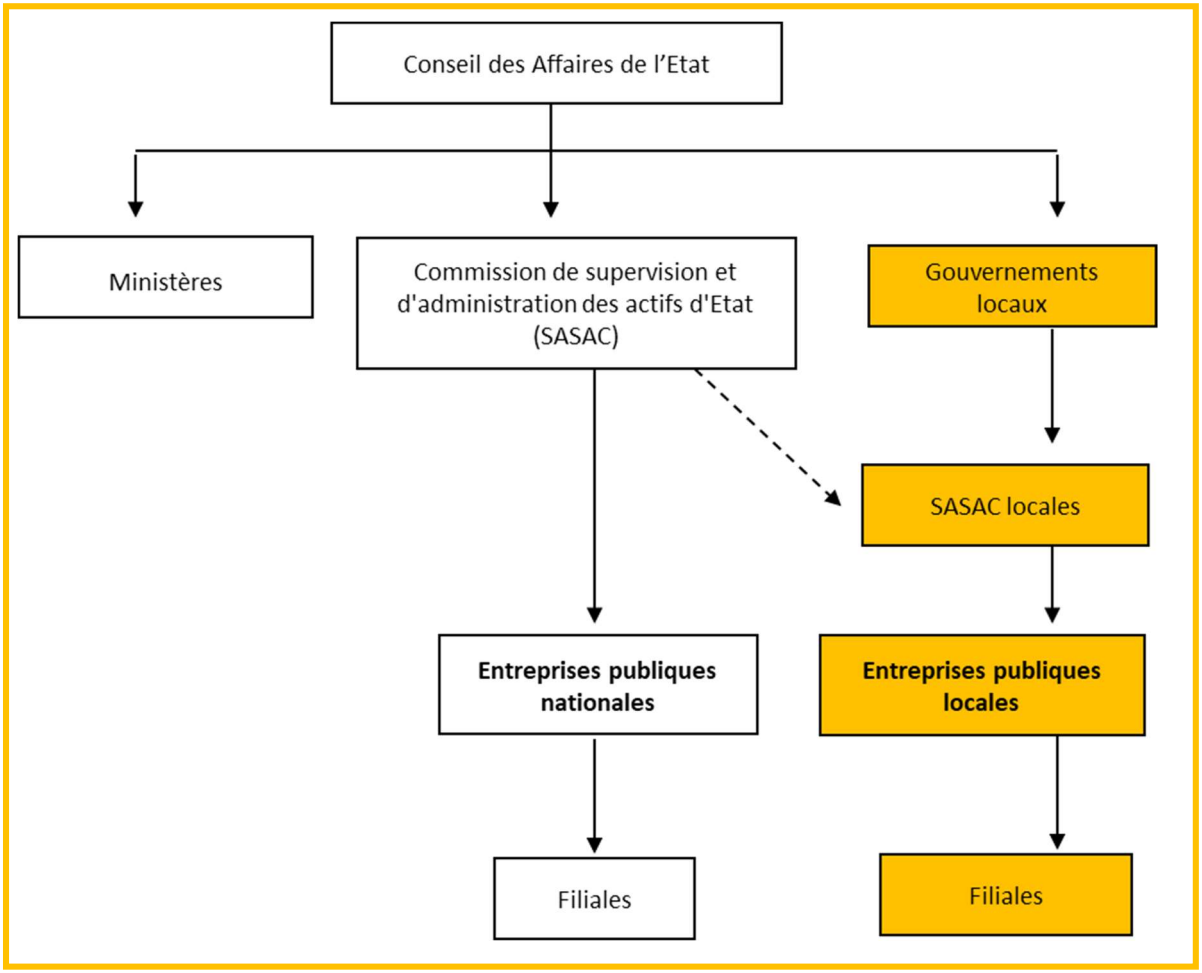
2.3. LE CAPITALISME D'ETAT OU COMMENT LE PCC PESE SUR L'ECONOMIE

Le PCC a aussi réformé le secteur économique tout en restant fidèle à « l'économie socialiste de marché ». Derrière ces termes antinomiques, les chercheurs mettent les mots de « capitalisme d'Etat » (BERGERE, 2010) ou de *« state capitalism »* (XING et SHAW, 2013). Les entreprises publiques en sont sans conteste la manifestation la plus concrète. Car malgré les prévisions des observateurs sur un rétrécissement rapide et important du secteur public, celui-ci reste un acteur majeur.

Les entreprises publiques d'Etat, un territoire comme les autres

Le poids et l'influence des entreprises publiques sur l'économie chinoise est telle qu'il vaut à cette économie le qualificatif de capitalisme d'Etat. En effet, elles trustent les secteurs considérés comme stratégiques par l'Etat : l'énergie, les banques, les assurances, les sociétés de média, les transports. Cela signifie que le secteur économique est très largement sous le contrôle étatique via cette dépendance et cette subordination (Figure 14). L'Etat par leur intermédiaire peut peser rapidement et fortement sur les évolutions économiques en corrigeant ou en renforçant les tendances. En termes de management et de gestion, elles emploient celles des grandes entreprises. Leurs dirigeants sont comptables des résultats. Mais à la différence des entreprises privées, elles bénéficient de la protection de l'Etat et de son appui. Elles seraient en quelque sorte l'équivalent en France de France Telecom ou d'EDF avant leur privatisation. Leurs dirigeants s'apparentent davantage à de hauts fonctionnaires agissant au nom de l'Etat pour l'intérêt général. D'ailleurs c'est ce qu'ils sont en termes de statut puisque ce sont des fonctionnaires nommés par leur administration de tutelle (ministère ou conseil des Affaires de l'Etat).

Figure 14 : Organigramme tutelle des entreprises publiques



Adapté de : XING et SHAW (2013) *Réalisation : TAN, 2019*

Cette porosité entre le monde économique et le monde politique transparaît très clairement dans le parcours de bon nombre de dirigeants d'entreprises publiques : le dirigeant de la société de construction aéronautique Comac est aussi gouverneur de la province du Hebei, le gouverneur d'une société automobile était auparavant gouverneur adjoint de la province du Jilin, etc. (LI, 2011). D'ailleurs depuis 2010, tout l'encadrement des entreprises relevant du gouvernement central est obligatoirement membres du Parti (BERGERE, 2010). Le pouvoir politique dispose ainsi par ces relais d'éléments pouvant appliquer les directives du gouvernement central. De fait, les entreprises publiques peuvent s'apparenter à des cellules politiques à vocation économique.

Parce qu'ils sont des administrateurs au service de l'Etat, une partie de leurs missions est de nature politique. Ils mettent en œuvre les politiques macroéconomiques du régime tout en essayant de maintenir la stabilité sociale de leur territoire. Le passage au sein d'une entreprise d'Etat fait partie du *cursus honorum* pour accéder aux charges les plus importantes de l'Etat. L'ancien président Jiang Zemin a été directeur d'usine et l'ancien premier ministre Li Peng a dirigé une centrale thermique. Plus que dans tout autre système économique, les décisions économiques doivent être interprétées

politiquement. Étant donné le poids des enjeux politiques, ces administrateurs ou bureaucrates doivent aussi faire preuve de compétences allant bien au-delà de la simple gestion. Sachant que la réussite, à savoir l'atteinte des objectifs fixés, équivaut à une très probable promotion.

Les entrepreneurs, classe sociale encartés au système

Le PCC n'est pas encore parvenu à implanter une cellule dans chaque entreprise privée. En 2006, moins de 30% des entreprises privées en avaient une (BERGERE, 2010). Cependant on constate une augmentation dans les entreprises de plus de 50 personnes ainsi que dans les entreprises étrangères. La chaîne américaine de distribution Wal-Mart a ainsi autorisé la création en 2006 de cellules dans ses magasins en Chine.

En cherchant à rallier cette nouvelle classe d'entrepreneurs privés, le PCC veut les empêcher de se transformer en groupe autonome voire plus grave d'opposition. Pourtant les entrepreneurs privés sont loin de fuir l'entregent des cadres du PCC. La société chinoise étant régie par un système fondé sur les relations (*guanxi*) que certains qualifient de clientélisme, ils ont tout intérêt à nouer des liens avec les autorités locales politiques. De bonnes relations avec l'administration (alimenté en petits cadeaux plus ou moins dispendieux) peuvent faire gagner beaucoup de temps aux entreprises en leur évitant les tracas administratifs. De plus ses relations peuvent constituer un appui dans la conduite de leurs affaires (prêts, autorisations, commandes du secteur public).

Etre membre du PCC confère par ailleurs du prestige. Le PCC est devenu un passage obligatoire non seulement pour une carrière publique mais aussi dans le privé. Car à partir d'un certain seuil, il est impossible de se développer sans se rapprocher des instances officielles (BERGERE, 2010). Ce n'est pas un hasard, si les entreprises privées les plus florissantes sont celles dont les dirigeants sont soit d'anciens cadres ou parents de cadres ou qui comprennent dans leurs réseaux des cadres officiels.

Conclusion : La persistance d'un Etat-Parti omniprésent

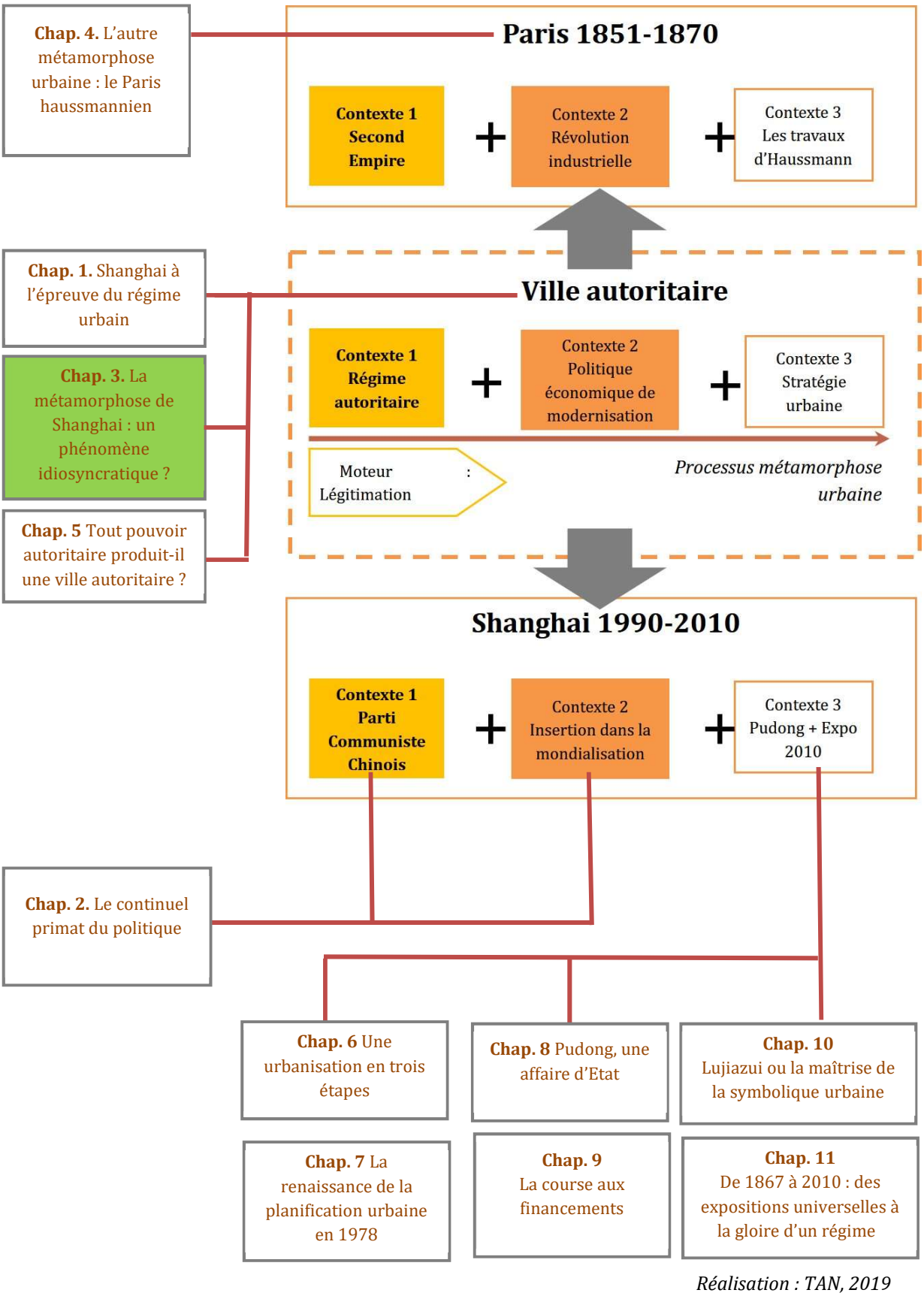
« La répartition des membres varie d'une ville à l'autre. Néanmoins, elle est Figuree par deux principes fondamentaux des structures urbaines institutionnelles américaines : le contrôle populaire des appareils de gouvernement et la propriété privée des entreprises ». (STONE, 1993). Pour le créateur de la théorie des régimes urbains, leur ancrage ne peut se faire que dans un système acceptant les élections et l'autonomie de la sphère économique. Au terme de ce chapitre, force est de constater que le paysage institutionnel n'est en rien compatible.

Si le PCC a renoncé à contrôler la vie privée de la population, sa capacité à agir sur la société et l'économie reste intacte. « *A la fois puissant et flexible, il accompagne le changement tout en le contrôlant* » (BERGERE, 2010). Il continue à maintenir son hégémonie en l'inscrivant dans la constitution et en parvenant à réformer son appareil d'Etat. Les agents publics sont devenus plus professionnels, plus autonomes et plus efficaces. Ils sont surtout moitié moins nombreux et sont désormais soumis aux mêmes règles d'évaluations que les salariés du privé (avancement en fonction de l'atteinte des objectifs).

Les gouvernements locaux ne sont pas pour autant devenus des contre-pouvoirs. Au contraire, en ayant le pouvoir de nomination, le pouvoir central s'assure de leur fidélité ainsi que d'une gestion des territoires conformes à ses directives. A l'identique de nos technocrates, ils sont les représentants d'un Etat interventionniste, préoccupé d'efficacité, de productivité, faisant preuve d'un rationalisme à toute épreuve. Ces réformes des structures internes sont invisibles ou du moins, moins perceptibles par/de l'extérieur. Elles constituent néanmoins l'autre face de la transformation de la Chine avec l'ouverture économique.

A l'issue de ces deux premiers chapitres, nous constations combien le cas chinois peut-être trompeur. On reconnaît ici et là des fonctionnements et des logiques qui expliquent le recours à des lectures mettant l'accent sur les réformes économiques ou bien encore sur l'appareil d'Etat. Elles sont toutes deux incomplètes car ignorant ou minimisant le contexte institutionnel et social du pays.

Figure 15 : Organisation de la démonstration



Réalisation : TAN, 2019

PARTIE 2. LA VILLE AUTORITAIRE OU LE RETOUR DU POLITIQUE

Cette deuxième partie sera consacrée à examiner les autres interprétations possibles de la métamorphose de Shanghai. Les approches néolibérales en vogue depuis les années 1990 ont été très utilisées mais n'ont guère permis de sortir de l'impasse. Les chercheurs sont en effet confrontés à la nature autoritaire du régime difficilement intégrable dans un modèle néolibéral. Si tous reconnaissent le rôle prépondérant de l'Etat, ils peinent à donner un sens à cette association d'une gestion très managériale de la stratégie urbaine et d'un pouvoir autoritaire. Ces caractéristiques chinoises pour les uns ou hybride pour les autres, les ont amenés à affirmer le caractère *sui generis* des villes chinoises (chapitre 3). En identifiant dans le Paris haussmannien du Second Empire (chapitre 4), un exemple similaire à celui de Shanghai, nous poserons l'hypothèse de la ville autoritaire. Dans cette partie, nous aborderons aussi la question de la méthodologie et pourquoi nous avons privilégié une approche processuelle (chapitre 5).

CHAPITRE 3. La métamorphose de Shanghai, un phénomène idiosyncratique ?

Pourquoi n'est-on pas parvenu à comprendre l'évolution des villes chinoises ? Comment a-t-on interprété ce phénomène jusqu'à maintenant ? Nombre de chercheurs se sont penchés sur les villes chinoises. Si ces travaux apportent des éclaircissements tant sur la nature que sur la forme ou bien encore les dynamiques à l'œuvre, force est de constater qu'ils ne sont pas parvenus à donner sens à ce phénomène ou du moins à en donner une interprétation convaincante. En effet ces travaux décrivent mais peinent à aller au-delà. Nous même avons été confrontés à cette impasse : une fois avoir tenté de circonscrire la métamorphose urbaine de Shanghai à un modèle explicatif, ici le régime urbain, que pouvons-nous faire d'autre ? Recommencer avec d'autres concepts et d'autres grilles de lecture, qui irrémédiablement buteront sur les mêmes écueils, à savoir les spécificités irréductibles du cas chinois (omniprésence du PCC et ouverture économique) ? Cette aporie nous contraint ainsi à poser la question de : pourquoi n'est-on pas parvenu à comprendre l'évolution des villes chinoises ?

Le concept de régime urbain montre les limites de ce type d'approche. Un modèle ou un concept émerge dans des contextes économiques, des situations institutionnelles et à des moments historiques particuliers. Leur concomitance est une condition de l'apparition de ce modèle. Parce que la métamorphose de Shanghai présente des contours et des dynamiques qui nous paraissent familières ou connues ou qui nous semblent identifiés, cela ne signifie pas pour autant que la rattacher à un modèle extérieur soit pertinent. En réalité, de nombreuses grilles de lectures sont inopérantes dans le cas chinois car la Chine par son évolution, son histoire et ses institutions ne peuvent être comparé aux évolutions, histoire et institutions des pays occidentaux.

C'est du moins l'approche de John FRIEDMAN qui dans son *« China's urban transition »* (2005) considère qu'il est difficile de ramener le cas chinois à des évolutions ou des exemples existants. Comme de nombreux chercheurs qui se sont penchés sur ce pays, il pense qu'en raison de son statut de pays-continent, représentant à lui seul une même et unique civilisation, les théories ou les concepts existants ne peuvent pas s'y appliquer. La Chine, selon ces chercheurs, n'est pas un pays comme les autres et doit être interprétée avec ses propres concepts. Est-ce à dire que nous devons nous résigner à considérer le cas de Shanghai comme un cas *sui generis*, irréductible à aucun autre modèle ou exemple ?

L'autre option est de refuser cette exception chinoise en croisant plusieurs théories et concepts de disciplines différentes. C'est l'approche d'un groupe de chercheurs pluridisciplinaires réunis sous la direction du chercheur, John LOGAN. Ses travaux sont une bonne synthèse de l'état de l'art sur la question des villes chinoises. Cependant il n'est

pas certain qu'ils apportent des réponses plus satisfaisantes. Néanmoins, la méthode comparative employée a le mérite de révéler les éléments et les paramètres spécifiques chinois.

L'objet de ce chapitre est de présenter les différents travaux traitants l'épineuse question de : comment comprendre ce qui se produit à Shanghai ? Les grilles de lecture employées sont nombreuses mais nombre d'entre elles sont issues soit des sciences politiques soit des théories économiques. Rien de surprenant à cela puisque tous les travaux consacrent le rôle des institutions et du pouvoir politique dans le processus d'urbanisation de Shanghai tout comme l'impact de l'ouverture économique du pays. Il conviendra aussi de se poser la question de pourquoi la recherche occidentale ne parvient pas à mieux cerner et à mieux interpréter ce qui n'appartient pas à son « périmètre d'influence ». Car il est certain qu'on ne pourra pas dépasser cette aporie conceptuelle sans renoncer à certaines idées préconçues comme la nécessaire conversion de la Chine à la démocratie en vertu du fameux « consensus de Washington ». Cette question des déterminismes sera traitée dans une première partie avec en deuxième partie un exemple saillant ce cette lecture biaisée. Enfin la dernière partie posera les limites de la méthode comparative.

3.1. DES DETERMINISMES A DEPASSER

Une lecture néolibérale des trajectoires

L'article de Jonathan STORY, « La Chine sur la voie de la réforme : métamorphose économique ou suicide politique » (2003) est emblématique de l'état d'esprit de nombreux chercheurs des années 2000. L'auteur se félicite des réformes engagées par Deng Xiaoping à la fois sur le plan économique mais aussi institutionnelles. Il voit dans l'adhésion de la Chine à l'OMC en 2002, l'introduction des « normes occidentales » dans le système économique chinois. Elle est selon lui le préambule à d'autres, de nature politique cette fois ci : *« …et il est probable que de nouvelles normes politiques seront discrètement introduites dans le Parti d'ici les Jeux olympique de Pékin, en 2008 ».* (STORY, 2003). Cette adhésion, croit-il, est la marque de la volonté des dirigeants chinois d'aller encore plus en avant dans la collaboration avec le monde occidental et d'accepter les liens de dépendance y afférant.

Plusieurs évènements lui permettent d'avancer ce pronostic (rétrospectivement) hasardeux. Le contexte international tout d'abord : les années 1990 sont celles de l'après chute du Mur de Berlin, celle de la victoire du camp occidental sur l'idéologie communiste. L'empire soviétique s'est écroulé. L'universitaire américain Francis FUKUYAMAM prédit la fin de l'histoire avec l'avènement de la démocratie libérale pour tous. Bref un moment d'euphorie s'est emparé de l'Occident. Du côté de la Chine, les IDE (Investissements

Directs Etrangers) affluent et font du pays, l'usine du monde. Le Président Jiang Zemin introduit dans la constitution la théorie des trois représentations qui lèvent l'ostracisme sur les entrepreneurs et autres capitalistes. Ils sont désormais acceptés au sein du Parti. EN juin 1989, la Chine est ébranlée par le mouvement démocratique de Tiananmen et son écrasement sanglant.

Pour STORY et une très grande partie des observateurs, le consensus de Washington va fonctionner : l'ouverture économique va fatalement entraîner l'ouverture politique. Puisque selon l'idéologie néolibérale à l'origine de ce concept, libéralisme économique et libéralisme politique se valent. Les thuriféraires de ce consensus sont certains du bien-fondé des principes néolibéraux : *le droit de propriété, l'autorité de la loi, la flexibilité des prix, l'ouverture totale aux échanges internationaux, etc*. (AGLIETTA et BAI, 2012). Ce courant de pensée est largement dominant dans les instances financières internationales comme le FMI qui ont appliqué ces principes à plusieurs pays en Asie, en Russie et en Amérique du Sud (AGLIETTA et BAI, 2012).

La Chine fait figure de vilain petit canard dans cet océan de libéralisme. Le monde est train de changer et le PCC devra inéluctablement faire de même. Le statu quo n'est pas tenable d'autant plus que la révolution de l'information fait miroiter aux citoyens chinois le merveilleux mode de vie occidental et les bienfaits de la démocratie avec ses élections libres. L'insertion et l'intégration croissante de la Chine dans l'économie internationale accroit par là même sa dépendance. De plus le PCC doit assurer un niveau de croissance suffisant pour que la population continue à accepter son hégémonie politique. Tout concourt donc à ce que le pouvoir engage des réformes politiques à la hauteur de son ouverture économique : *« Le Parti lui-même se trouve pris dans l'implacable logique du changement. Plus les mécanismes du marché jouent librement, plus les structures et les politiques existantes doivent être abandonnées au profit de nouvelles. La préservation obstinée du statu quo n'est plus de mise. »* (STORY, 2003).

Nombreux sont certains, au début du XXIème siècle, de la marche vers la démocratie d'une Chine désormais convertie au capitalisme (CHRISTIANSEN, 1994 ; GALLAGHER, 2002). Bien avant le consensus de Washington, la théorie de la modernisation, apparut au lendemain de la Seconde Guerre mondiale en propageait déjà les principes : plus une société s'enrichit, plus elle a d'appétence pour la démocratie. Forcément le consommateur voudra retrouver en matière de gouvernement la même liberté de choix ainsi qu'une plus grande large proposition de programmes. En effet, la croissance économique engendrée aura produit de larges classes moyennes urbaines dont les membres aspireront sans aucun doute à participer ou du moins à peser sur la conduite des affaires politiques. En se fondant sur la trajectoire de la majorité des pays occidentaux qui allient liberté économique et liberté politique, les tenants de cette théorie considèrent cette évolution comme inéluctable. Il paraît impossible aux chercheurs occidentaux, en ce début du XXIème siècle qui a vu la victoire de l'Ouest sur l'idéologie

communiste qu'un pays puisse voir cohabiter libéralisme économique et régime autoritaire. Même si l'histoire européenne est parsemée de ces exemples. Pour reprendre les mots de Gunther Schubert, l'installation à terme d'une démocratie libérale, *« demeure le point de repère épistémologique de la plupart des recherches occidentales* ». (2007).

Comme démontré dans le chapitre précédent, la société chinoise a été structurée par les soubresauts de son histoire. A l'exception d'une longue parenthèse durant la première moitié du XXème siècle, le pays a été géré par un régime autoritaire : empire ou parti politique hégémonique. Ce contrôle politique demeure fort même si son champ d'application s'est volontairement restreint. Il n'en reste pas moins vrai que les détenteurs de ce pouvoir politique n'ont laissé aucun espace à l'émergence d'autres pouvoirs. Et agissent de telle sorte pour qu'il n'en est pas. Il est donc fort improbable que des acteurs économiques puissent jouer le rôle tenu par la bourgeoisie occidentale dans l'avènement d'un régime démocratique. D'autant plus qu'à la différence de celle-ci, les classes moyennes urbaines n'y ont aucun intérêt puisqu'elles bénéficient du système existant. Rappelons qu'elles sont, sur le plan numéraire, minoritaires dans la population.

Bien sûr il est facile de critiquer lorsqu'on connaît la suite de l'histoire. Néanmoins, remarquons la dose d'arrogance (ou de suffisance ou de naïveté) que contient ce type d'approche déterministe. C'est ce type de lecture biaisée que les sinologues dénoncent en insistant sur les logiques internes des institutions chinoises et en parlant des spécificités inhérentes à une histoire singulière. Ce penchant à vouloir inscrire la Chine dans une trajectoire déterminée est également la marque d'une pensée impérialiste ou européocentrisme mis en œuvre par une partie de la recherche occidentale. Le champ des études urbaines n'y a pas échappé mais une prise de conscience s'est opérée depuis quelques années sous l'impulsion des travaux de la géographe Jennifer ROBINSON.

Un fort tropisme occidental

Quelle pertinence à une hiérarchisation sur des bases économiques ?

Jennifer ROBINSON est une des fers de lance contre cette hiérarchisation qui s'est mis en place au début des années 1970 dans les études urbaines. Les villes étaient cataloguées soit comme des villes développées soit comme des villes sous-développées. Les villes occidentales s'opposaient aux villes du Tiers-monde. Bien que la guerre froide soit désormais finie, cette vision continue de perdurer dans les esprits. A la décharge des chercheurs, ils ne sont pas à l'origine de cette catégorisation qui a débuté dans un XIXème impérialiste et qui a été entériné par la division Est/Ouest (MCFARLANE, 2006). Même si cette réalité du monde a disparu, il est difficile de s'en défaire tant les structures et les cadres sont solidement ancrés dans les mentalités. Ainsi nombre de chercheurs chinois emploient également cette grille de lecture avec tous les a priori attachés

Jennifer ROBINSON dénonce dans ses travaux l'injonction à cataloguer la ville selon des critères de développement économique. Selon elle, l'opposition entre modernité et tradition n'a pas lieu d'être. Au contraire ces deux aspects sont interdépendants. Ainsi elle démontre combien la modernité de l'architecture et l'urbanisme de New-York doit à Rio de Janeiro ou à Mexico ou bien encore à la Renaissance italienne. En définitive, les milieux urbains sont plus le résultat de mélanges que le fruit d'innovations. La ville est donc un produit cosmopolite. Et en se focalisant sur le seul niveau du développement économique, les chercheurs passeraient à côté de ces éléments explicatifs.

Le biais du modèle urbain

L'approche comparative est probablement la méthode la plus usité dans les études urbaines. Nous comparons de façon plus ou moins explicite la ville A avec la ville B ou bien encore telle théorie ou tel concept avec tel autre. Même si le modèle ou le référent n'est pas nommé, il existe dans la tête du chercheur. Et ce modèle ou référent nous a été imposé par plusieurs décennies (ou siècles) de recherches. L'exemple le plus emblématique est le débat soulevé par le livre, *The City, Los Angeles and urban theory at the end of twentieth century* (SCOTT et SOJA, 1996). Cette synthèse couvre aussi bien la question de la forme urbaine, que du postfordisme ou des questions d'échelle territoriale. Los Angeles est apparu dans les années 1980 et 1990 comme étant la quintessence de la problématique urbaine dans son expansion, sa gestion et ses inégalités. La ville serait selon les auteurs, « l'archétype de la ville de la fin du XXème siècle » ou bien encore « l'archétype d'un urbanisme postmoderne émergent » (DEAR, 2000). La qualité des contributions n'est pas le problème. Selon certains chercheurs, ce qu'induit ou présuppose cet ouvrage est l'universalité des problématiques de Los Angeles. En posant Los Angeles comme LA ville, il contraint les chercheurs à s'aligner sur ces thématiques dans leurs comparaisons (BEAUREGARD, 2003). Et les résultats ne peuvent qu'être insatisfaisants car Los Angeles ne peut pas être l'exemple emblématique de la ville du XXème siècle. D'ailleurs en existe-t-il une ?

Bien sûr la recherche a besoin d'études sur de telles villes. D'ailleurs elles sont foison. Les partisans de *The City* sont sans doute de bonne foi lorsqu'ils affirment que tous les types de villes doivent être étudiées et comparées entre elles : les villes globales autant que les villes ordinaires. Mais la littérature académique est essentiellement composée de travaux sur les villes occidentales, qui demeurent dans l'esprit des chercheurs (occidentaux ou non) l'épigone du modèle urbain. Le poids de l'histoire en est en partie la cause. La recherche en urbanisme est initialement une recherche occidentale. Mais celle-ci a tardé à sortir des cadres et des schémas hérités du passé et surtout à s'affranchir des limites d'un monde urbain strictement occidental.

Dans l'esprit de beaucoup de chercheurs, la ville ou le monde urbain sont avant tout des entités appartenant au monde occidental (Europe et Amérique du Nord). Il est

donc compréhensible que toute une série de travaux de comparaison s'est alors construit renforçant encore davantage sa position dominante. BEAUREGARD critique fortement cette « essentialisation » ou cet « universalisme » de la ville car en érigeant Los Angeles comme « la ville », on disqualifie les autres, celles qui sont différentes, de par leur construction, évolution…

Ainsi malgré les déclarations de principes sur le nécessaire éclectisme des villes à comparer, on retombe souvent sur une comparaison avec une poignée de villes occidentales Car oui les villes « périphériques » sont étudiées mais en définitif leurs analyses sont constamment ramenées aux évolutions et caractéristiques des villes occidentales. Comme le souligne le sociologue Raewyn CONNELL (2007), il existe un biais méthodologique : « les données issues de la périphérie sont traitées selon des cadres, des concepts, des questions et des méthodes de recherches issues, elles, du centre. Comme si la production sociale de cette périphérie n'existait pas (CONNELL, 2007).

Se pose aussi la question de la pertinence des résultats. Est-il possible de monter en généralité sur un échantillon de villes aussi restreint et étroits (ABU-LUGHOD et HAY, 1977) ? Déjà en 1975, John Walton critiquait vertement sa discipline en qualifiant les résultats de particulièrement partisans et étroits d'esprit *(« The great majority of urban research has been incredibly parochial »).* Qui plus est, la comparaison entre un même nombre de villes entraîne à bâtir et à raffiner des idéaux-types au lieu de construire véritablement une théorie à partir de la diversité des villes (ROBINSON, 2002).

Le biais des usual suspects

Ainsi bien que les chercheurs soient convaincus de l'importance du poids de l'histoire et de la géographie, tout se passe comme si un tout petit nombre de villes accaparent l'attention. MCFARLANE les appellent les *usuals suspects* : Los Angeles, New York, Londres, Paris et Barcelone. Ces comparaisons tournent en rond à force de répétitions et aboutit à un épuisement des hypothèses. Selon PICKVANCE et PRETECEILLE (1991), le ver serait déjà dans le fruit puisque la comparaison appellerait la recherche de similitudes. Et par conséquent, les objets de la comparaison ne peuvent que se situer dans un même environnement économique et politique. Ainsi on comprendrait une ville occidentale en la comparant avec une autre ville occidentale. Cette logique explique pourquoi un tel monopole de quelques villes (occidentales) dans la recherche académique. En ce sens, l'appel de Jennifer Robinson pour une plus grande ouverture quant au choix des villes étudiées est légitime.

Ainsi les villes africaines comme Lusaka ou asiatique comme Kuala Lumpur sont ignorées alors qu'elles constituent un pôle majeur dans l'économie du monde musulman ou du textile de seconde main. Un pan considérable du monde urbain échappe ainsi à l'analyse. Ce qui est dommageable selon Jennifer ROBINSON pour la mise en œuvre de

politique de développement. Son ouvrage est un plaidoyer pour une recherche urbaine plus ouverte qui prendrait effectivement en compte la réalité et la diversité des mondes urbains. Elle est aussi une fervente avocate du comparatisme car s'aventurer à aller voir d'autres lieux moins étudiés et les mettre en résonances avec ceux plus étudiés ne peut qu'être sources d'enseignements. Cette confrontation permet aussi à chacun des sites analysés de prendre une autre couleur et ainsi d'être perçu différemment. Là encore il s'agit de sortir des cadres préconstruits d'un système binaire où seules quelques villes mériteraient d'être analysées et seulement selon des critères eux-aussi prédéfinis.

Un dévoiement de la méthode comparative

Ces biais empruntés par les études urbaines auraient dû être évités si on se réfère aux principes de la méthode comparative. Selon Cécile VIGOUR (2005), l'utilisation de la méthode doit permettre une prise de distance par rapport à ce qui est familier. Elle est l'occasion pour le chercheur de décentrer son regard. Tandis que dans les exemples cités plus haut, elle participe au contraire à renforcer un certain ethnocentrisme ou européocentrisme. En réalité, le dépaysement que doit induire la comparaison ne se produit pas car les termes de la comparaison appartiennent au même univers culturel particulier. La distanciation ne se fait pas. Il y a donc précisément en la matière un dévoiement de la méthode.

Il y a un refus (inconscient ?) de voir l'altérité dans le fait urbain. Cet évitement aboutit fatalement à passer à côté d'éclairages et surtout de connaissances (VIGOUR, 2005). *« C'est en vertu de tels principes de ruptures et de mise en suspens cognitif que la stratégie comparative devient génératrice de doutes et de question fructueuses ».* (SCHULTHEIS, 1989). En effet, en refusant d'inclure des villes d'autres aires culturelles, on les exclut de la sphère scientifique. De plus l'étroitesse des « échantillons » limite également les tentatives pour généraliser. A force de cas de plus en plus semblables, s'éloigne cette recherche de discordances à la base de la méthode comparative (VIGOUR, 2005). On ne retrouve pas dans l'utilisation faite par la recherche anglo-saxonne de la méthode comparative, ses deux principales caractéristiques : « la richesse et la diversité de l'analyse comparative ainsi qu'une logique de contraste » (VIGOUR, 2005).

3.2. SHANGHAI EST-ELLE UNE VILLE GLOBALE ?

Shanghai a été sujet à ces observations « à courte vue ». L'ouvrage de Saskia SASSEN (1991) sur les villes globales a connu un large écho au sein de la communauté scientifique. Il s'inscrivait pleinement dans un contexte où la question de la mondialisation accaparait le devant la scène. L'auteur montrait chiffres à l'appui que des réseaux de flux financiers et de services tertiaires s'organisaient autour de trois pôles urbains : New-York, Londres et Tokyo. Le concept de « ville mondiale » fait alors florès.

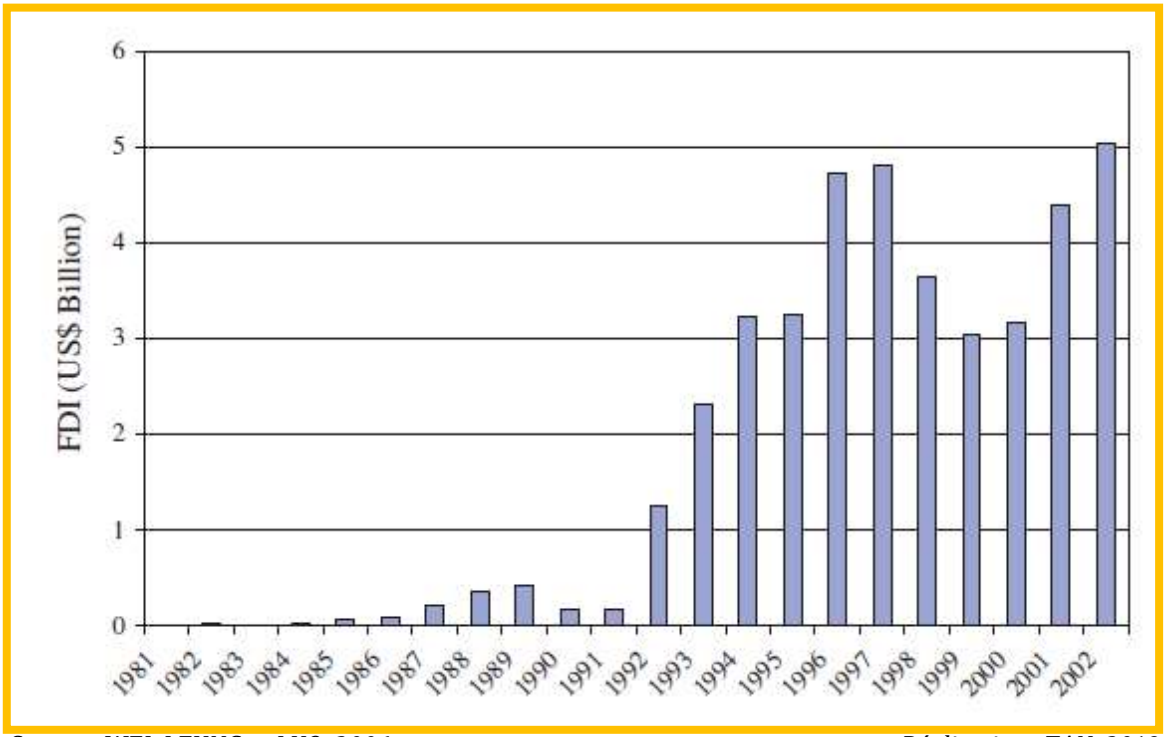
Shanghai n'échappe à la question : est-elle une ville globale ? : *The global and local dimensions of place-making: remaking Shanghai as a world city. Urban Studies*, (WU, 2000), Shanghai*: remaking China's future global city. World*, (WU, WEIPING et YUSUF, 2004), *From suburbia to post-suburbia in China? Aspects of the transformation of the Beijing and Shanghai global city regions* (WU et PHELPS, 2008). *Shanghai rising: State power and local transformations in a global megacity* (CHEN (dir.), 2009).

La problématique de la globalisation de Shanghai est loin d'être illégitime. Sans l'ouverture économique de la Chine, la métamorphose urbaine de Shanghai n'aurait pas eu lieu. Son insertion dans les échanges internationaux a permis de financer la modernisation de la ville comme le démontre l'article de Yehua WEI, Chi Kin LEUNG et Jun LUO (2006), *« Development zones, foreign investment, and global city formation in Shanghai. Growth and Change* ».

L'intégration aux échanges commerciaux

Ces chercheurs montrent le poids et le rôle des investissements directs étrangers (IDE) dans le financement des infrastructures de Shanghai. A la différence des villes côtières du Sud (Shenzhen ou Guangdong), Shanghai a peu profité des réformes économiques des années 1980. Durant la période 1978-1990, la ville détient un des plus bas taux de croissance industriel chinois et attire relativement peu les IDE. La principale raison de cette situation est qu'elle n'a pas obtenu le statut de Zone économique spéciale dont a bénéficié et Shenzhen et Guangdong. Ce statut autorisait ces deux villes à une certaine autonomie ainsi qu'une plus souplesse (moins de restrictions) en matière d'accueil des IDE. Mais alertés par le retard de la ville par rapport aux villes du Sud, les autorités centrales décident au début des années 1990 de revenir sur cette mise à l'écart de Shanghai. Cette décision est en fait liée à l'approbation du projet de Pudong, soit la création d'un quartier d'affaires (Lujiazui) sur la rive est du Huangpu, qui était totalement occupée par des champs agricoles.

Figure 16 : Montants des IDE en milliards de dollars US à Shanghai (1981-2002)



Source : WEI, LEUNG et LUO, 2006 *Réalisation : TAN, 2019*

Comme on peut le voir sur la figure 16, l'année 1992 est une année de rupture avec une très forte augmentation des IDE : la principale raison est la mise en œuvre du projet Lujiazui en 1991. Jusqu'alors ils étaient d'un montant relativement faible et concernaient essentiellement des districts centraux tels que Xuhui ou celui plus excentré de Jiading (usine Volkswagen). Le relâchement des mesures encadrant les IDE conjugué à une moindre retenue des taxes fiscales par le pouvoir central explique le boom des IDE : entre 1992 et 1997, 86,9% des 18 667 contrats étrangers étaient des IDE soit un total représentant 40,1 milliards de dollars US. Signalons que ces IDE prenaient pour 65,5% la forme de joint-venture (structure obligeant la société étrangère à avoir un partenaire local). Les autorités locales souhaitaient financer leurs projets mais sans perdre pour autant le contrôle et conserver la direction des opérations.

La crise financière asiatique de juillet 1997 provoque une diminution des IDE mais cette baisse ne dure que trois ans et dès 2001, ils retrouvent progressivement les niveaux d'avant crise. On assiste néanmoins à une modification des formats des investissements : désormais 49,5% des sociétés étrangères le sont à 100%. Les autorités locales ont accepté de relâcher leur contrôle même si l'autre moitié des sociétés étrangères continuent à opérer avec un partenaire local. Pudong représente 45,1% de la destination des IDE.

Ce qui distingue les IDE à Shanghai par rapport aux autres provinces chinoises est la nature des structures étrangères qui s'y implantent. Elles sont en moyenne plus importantes (2,3 millions dollars US) et appartiennent au top 500 des firmes internationales. Ainsi en 2002, 299 parmi elles avaient déjà installé à Shanghai soit des

bureaux, soit des usines. Pékin en comptait deux fois moins et Tianjin, trois fois moins. Au-delà des montants très importants des IDE, la nature très « corporate », c'est à dire essentiellement des firmes internationales témoigne de la coloration très internationale, voire « globale » de l'environnement économique shanghaien. Ceci explique que la ville soit devenue ou redevenu la ville chinoise la plus ouverte aux influences extérieures. Car accueillir des flux financiers signifie également accueillir des cadres, des salariés, des familles étrangères. La présence de ces firmes internationales renforce aussi le positionnement économique de Shanghai en tant que principale centre économique du pays et principale porte d'entrée.

Les chercheurs ont été nombreux à chercher des réponses de la transformation des villes chinoises dans les effets de la mondialisation. Ainsi dans *Transforming China's globalizing cities* (WU et MA (dir.) 2006) les auteurs s'interrogent à la fois sur l'irruption de l'économie de marché et son impact sur la fabrication de l'espace urbain et surtout sur le rôle de l'Etat en matière de gestion foncière et de régulateur du marché immobilier. Ils remettent en question l'idée d'une occidentalisation des villes chinoises et préfèrent évoquer des dynamiques complexes requérant de nouvelles approches théoriques. On ne peut, selon eux, expliquer l'urbanisation de la Chine comme la simple transition d'une économie planifiée à une économie de marché. En réalité différentes forces sont en action derrière ce phénomène. Certes on assiste à l'implantation massive d'éléments et de structures très américains comme les centres commerciaux ou bien les *gated communities* ou encore les autoroutes urbaines. Ils sont en fait que la matérialisation de ces forces et dynamiques qu'il s'agit d'identifier et de comprendre. Bien sûr la mondialisation qui s'est traduit pour la Chine par une augmentation considérable des investissements directs étrangers et une insertion croissante dans les échanges commerciaux, est un facteur externe important dans la modification des paysages urbains. Mais l'action des facteurs internes, propres au contexte et surtout aux enjeux chinois est de fait primordial dans ce phénomène d'urbanisation. C'est pourquoi il n'est pas judicieux de comparer la trajectoire des villes chinoises avec celles des villes occidentales. Les auteurs n'ont de cesse de pointer les spécificités socio-économiques, culturelles et institutionnelles de la Chine, rendant difficile la comparaison avec les pays occidentaux.

Quelle est donc est leur position en la matière ? Ils proposent le concept de villes en transition. Non pas dans le sens de la transition économique mais plutôt dans le sens de « villes en mutation ». Villes qui ne seraient pas encore parvenues à leur forme définitive. Et ces villes revêtiraient des aspects multiformes sous l'effet de forces elles même plurielles. Là où le bât blesse c'est l'imprécision et le flou de concept. Et autre paradoxe, certains des auteurs pour bâtir leurs analyses partent des exemples occidentaux allant jusqu'à davantage décrire des problématiques américaines (la multiplication des business centers ou la question de la mobilité résidentielle) que les processus en cours dans les villes chinoises. Les auteurs peinent à sortir de la simple

description des choses et à proposer pleinement une réponse sinon originale du moins en capacité à répondre à leur ambition de départ.

Comme on peut le constater, l'étude de Shanghai reste prisonnière d'un certain nombre de déterminisme (elle n'est pas la seule). Comment procéder alors ? Les chercheurs réunis au sein de l'Urban China Research Network ont tenté à leur tour d'apporter une réponse à la question de la catégorisation des villes chinoises.

3.3. UNE IMPOSSIBLE COMPARAISON ?

En 1999, le chercheur américain John Logan réunit un groupe de chercheurs sur le sujet de l'urbanisation chinoise. Ils ont en tête de répondre à la question de : comment interpréter le phénomène des villes chinoises ? Peut-on les rapprocher d'autres villes existantes ou au contraire constituent-elles un cas unique ? Afin d'éviter les biais déterministes, ils optent pour une approche multi disciplinaires (urbanistes, architectes, politistes, économistes, sociologues, anthropologues…) et comparative. Chaque binôme de chercheurs est ainsi composé d'un chercheur occidental et d'un chercheur chinois. Les villes comparées appartiennent à tous les continents et à différents stades de développement. Ce groupe de recherche a initié l'*Urban China Research Network*. Les chercheurs continuent à se réunir et toujours avec une approche multidisciplinaire afin de croiser les regards et les grilles de lecture.

Dans *Urban China in transition*, John LOGAN et al. (2008) ont recours à quatre principales grilles de lecture : la théorie de la modernisation, la théorie de la dépendance, l'Etat développeur et la transition post-socialiste. La théorie de la modernisation pose l'évolution économique des pays occidentaux (ROSTOW, 1960) en tant que principal modèle de développement avec un processus d'industrialisation menant lui-même à un processus d'urbanisation. Cette approche échoue à expliquer l'apparition de mégalopoles dans les pays en voie de développement. Ainsi à la différence des villes occidentales, elles ne sont pas devenues des « machines à croissance » mais des foyers de tensions et de conflits sociaux.

La théorie de la dépendance place quant à elle les pays en voie de développement en périphérie d'un système économique dominé par les pays occidentaux. Ces derniers exercent une domination sur ceux qui étaient leurs anciennes colonies en important leurs matières premières et en les cantonnant à un marché d'import et d'exportation. (WALLERSTEIN, 1976). Cette théorie est apparue dans le contexte des rapports de force et des relations internationales de la guerre froide.

Le modèle de l'Etat développeur est basé sur la trajectoire économique empruntée par les Nouveaux Pays Industrialisés (NPI), Corée du Sud, Taïwan (province chinoise oversea), Hong Kong (province chinoise oversea) et Singapour dans les années 1980. Le

rôle joué par l'Etat est la principale caractéristique de ce modèle (WADE, 1990). Il est à la fois initiateur et régulateur des politiques économiques. L'Etat intervient fortement notamment par des mesures en faveur des industries de produits manufacturés destinés à l'exportation. Il fait la jonction entre un réseau vivace et dynamique de PME et un système administratif étatique. Ces pays ont suivi la même voie que le Japon au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Leurs villes ont pu se moderniser pour devenir des lieux de croissance. La réussite de ces Etats a d'une part légitimée l'action des autorités politiques pas toujours démocratiques et d'autre part renforcé l'adhésion de la population à un mode de gouvernance capable de sortir le pays de la pauvreté.

Enfin le dernier modèle se concentre sur le parcours post-socialiste des pays anciennement communistes (pays de l'Europe centrale et de l'est). Le principal élément de ce modèle est l'irruption du secteur privé dans un contexte de désorientation et de désorganisation politique. Non seulement la gouvernance et la gestion de ces villes continuent d'être marquées par ce passé. (HARLOE, 1996 ; STARK et BRUSZT, 1998) mais l'ensemble de la société reste captiF des anciens rapports de force politiques.

S'il est vrai que les villes chinoises et les villes anciennement socialistes partagent un même passé communiste tout comme l'irruption du capitalisme dans le domaine économique, les ressemblances s'arrêtent là. L'Etat chinois reste le pilote indiscutable et n'entend nullement abandonner une once de pouvoir. Quant à la théorie de la dépendance, l'effondrement du camp communiste a abouti à de nouveaux rapports de force et a rendu caduques ou a affaibli les liens de subordination. La Chine, seconde puissance économique mondiale, n'est plus le pays pauvre et fermé du temps de la Guerre froide.

Les théories de la modernisation et de l'Etat développeur sont celles qui correspondent le plus à la trajectoire des villes chinoises. La rapidité du développement urbain rappelle ceux de la Corée du Sud, de Taïwan, de Hong Kong et de Singapour. Comme tous dans ces pays ou provinces chinoises oversea, l'Etat a joué un rôle prépondérant dans le processus de modernisation et d'industrialisation. Non seulement, ils ont instauré un cadre propice au développement des petits et moyennes entreprises mais ils ont pérennisé la croissance économique et la montée en gamme en investissant massivement dans l'éducation.

Sur le plan urbain, cette industrialisation de l'économie a favorisé une multiplication de petites usines/fabriques/entrepôts dans les centres-villes. La tertiarisation de l'économie se traduit par une « verticalisation » des villes : buildings, condominium, voies surélevées, détruisant au passage commerces et maisons traditionnels. Le visiteur peut se trouver paradoxalement décontenancé car il perçoit dans la ville chinoise des petits bouts de villes américaines ou européennes. D'autant plus à Shanghai qui durant la seconde moitié du XIXème siècle et le début du XXème a connu une occupation occidentale de son territoire dont il reste des traces fort visibles de nos

jours. Les autoroutes urbaines ainsi que les centres commerciaux rappellent quant à eux les villes américaines. Les centres urbains comme en Europe ont retrouvé leur lustre et leur attractivité grâce à la rénovation des vieux quartiers, dans un mouvement de *gentrification* bien connu en occident. Cependant il reste encore de larges morceaux de la ville maoïste industrielle sous la forme de friches, en attente de reconversion. Bref il est très difficile de catégoriser la ville chinoise.

Les limites de ce travail comparatif sont en quelque sorte intrinsèque à la méthode. La comparaison dans ce cas précis montre que les villes chinoises empruntent quelques traits à chacun des modèles sans jamais pouvoir en satisfaire un. Au-delà de la rapidité et de l'ampleur du phénomène d'urbanisation, les chercheurs se sont heurtés à l'impossibilité de réellement rapprocher les villes chinoises d'autres villes existantes. Les auteurs, pourtant n'ont pas ménagé leurs efforts. Mais le constat fait par Michael WHITE, Fulong WU et Yiu Por CHEN (2008) est cinglant : *« Nous rejetons la théorie de la modernisation avec son déterminisme économique. Nous rejetons la théorie de la dépendance et son déterminisme des relations internationales. Nous rejetons le modèle de l'Etat développeur et son interventionnisme étatique béat. Et nous rejetons le terme de transition post-socialiste et ses notions d'héritage communiste ».* Ils avouent avoir bataillé pour faire entrer le cas chinois dans des schémas existants mais sans succès. Ils admettent en définitive que les villes chinoises constituent un cas *sui generis* tout en ayant des caractéristiques communes avec d'autres villes. Cette combinaison singulière constitue de fait, selon eux, la principale difficulté à surmonter pour parvenir à les catégoriser.

Malgré leur volonté de recourir aux modèles et exemples les plus divers, les auteurs de ce travail comparatif restent toujours prisonniers de concepts et de théories nées dans la seconde moitié du XXème siècle, largement dominé par les villes occidentales. Le problème n'est pas s'il faut comparer mais à quoi. Ce qui est apparu comme faisant la singularité et l'irréductibilité du cas shanghaien sont deux paramètres aussi déterminants l'un que l'autre dans la métamorphose de la ville. Le premier le plus évident et le plus étudié en tant que cause supposée de cette transformation urbaine : les réformes économiques ou la mondialisation pour faire vite. Et le second, le poids et le rôle démesurés du Parti Communiste Chinois. L'autorité qu'il exerce dépasse la simple sphère politique puisqu'elle s'étend aux sphères économique et sociale. Cette domination du PCC semble d'un autre âge, une sorte d'anachronisme puisque l'essentiel des régimes communistes se sont effondrés à la fin des années 1980. Chacun de ces paramètres sont de fait, les principaux éléments du processus de métamorphose de Shanghai.

Conclusion : Entendre le point de vue des urbanistes chinois

Jusqu'à présent, les voix entendues sont celles des observateurs extérieurs. Que disent ceux qui sont en premières lignes, voire à l'origine de cette métamorphose urbaine ? Dans *Shanghai Urbanism at a medium scale*, Yongjie SHA et al. (2014) donne la parole

aux praticiens en charge des opérations. Concernant les raisons de la transformation urbaine de la ville, leur réponse rejoint ce qui a été dit et répété. Oui, cette urbanisation, sans précédent à cette échelle et à cette vitesse, doit être mise au crédit d'un gouvernement politique fort. Grâce à lui, un certain de problèmes qu'on retrouve dans les villes des pays en voie de développement ont pu être évités (absences des infrastructures de base, hétérogénéité des quartiers, faible qualité de l'environnement…). Ensuite la croissance engendrée par l'ouverture économique a financé en priorité les infrastructures de transport. Selon les auteurs, la primauté accordée à ce type d'équipements a offert les conditions pour fournir rapidement les services publics de base (logements, transports, voiries, énergie…). Sans croissance économique, rien n'aurait été possible.

Wang Lin, directrice du bureau municipal d'urbanisme de Shanghai, chercheuse à Harvard et au SUPDRI (*Shanghai Urban Planning Design and Research Institute*), met en avant l'efficacité de la gouvernance municipale qui date de la fin du XIXème siècle. Cette solide armature administrative dotée à sa tête d'un gouvernement fort est la principale raison du développement réussi de Shanghai. Selon elle, les villes disposant d'un tel commandement (elle cite New York, San Francisco, Seattle, Boston et Portland) connaissent un tel développement. Car il assure une approche globale des dossiers, comme la mise en place d'un métro, et surtout une stabilité et une continuité dans le temps.

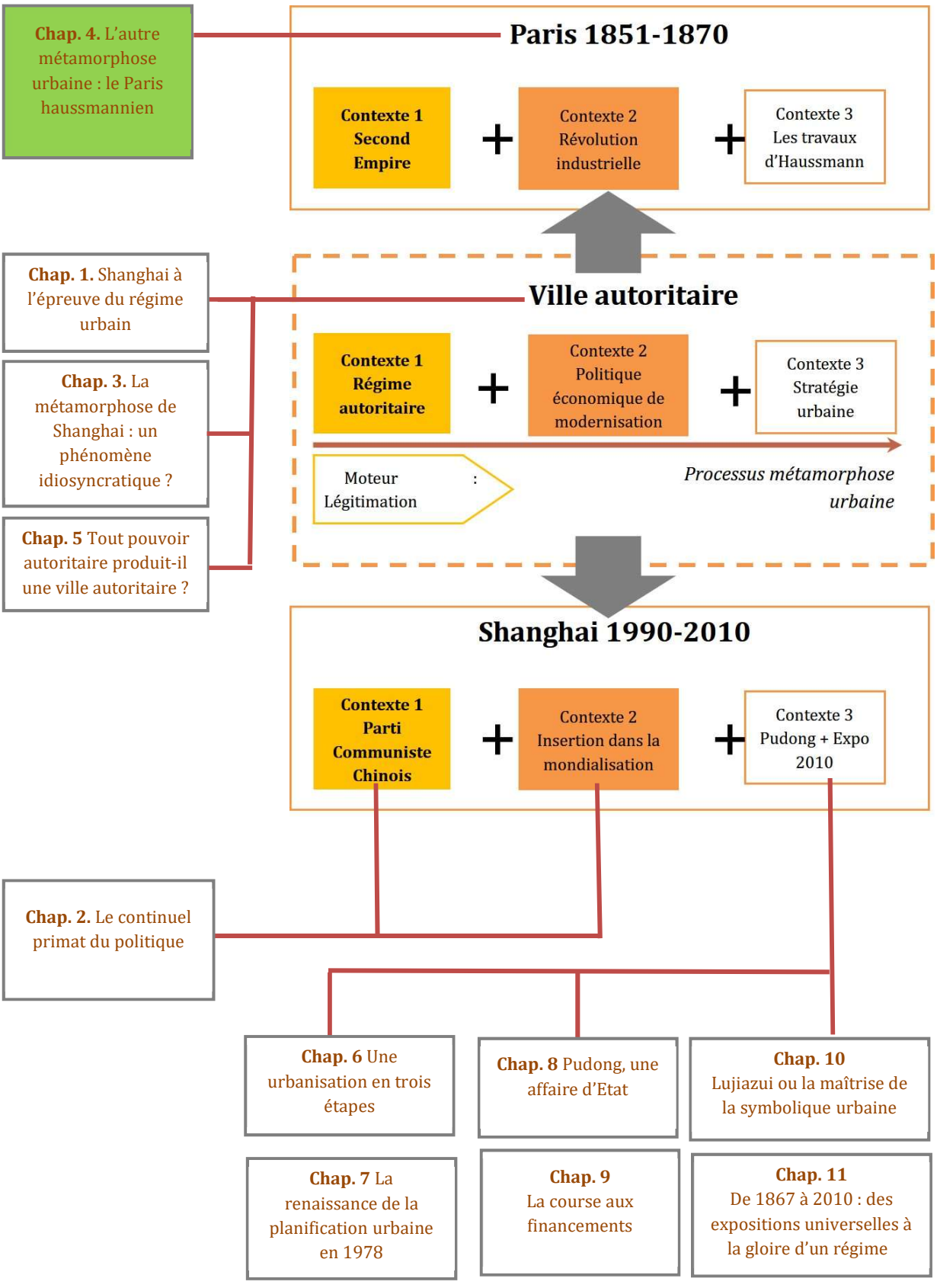
Les auteurs pointent aussi du doigt la jeunesse de leur règlementation en matière d'urbanisme. En effet, la première loi chinoise sur l'urbanisme date de 1989. Shanghai a été la première à promulguer en 1995 une ordonnance sur ce sujet *(Shanghai Urban planning ordonnance).* Mais dès 1991, en raison de son patrimoine architectural, la ville avait mis en place le *Shanghai Historical Building Conservation Code* et en 1994, le *Shanghai Urban Planning Administrative and Technical Code*. Notons que le projet Lujiazui a débuté en 1990. Le cadre règlementaire a du mal à suivre la cadence très rapide des transformations aboutissant parfois à des incohérences et à des contradictions. Le contenu de ces règlementations sera présenté dans la partie 3. Les schémas directeurs ont été révisés en 1986, 1991 et 1999. Quant aux formes empruntées par la ville, les professeurs d'urbanisme qui s'expriment dans le livre rappellent que les théories avec lesquelles ils ont été formés sont celles du modernisme et du post-modernisme, mouvements sans liens avec la Chine. En somme, l'urbanisme chinois actuel repose sur beaucoup d'empirisme.

Si Wang Lin est convaincue des avantages du *benchmarking* (voir ce que font les autres et comparer), elle met en garde contre une comparaison trop hâtive ou simpliste. Elle recommande de comparer Shanghai avec d'autres villes à la même étape de transformation: *« For instance, the present stage of Shanghai's transformation can be compared to a time when New York, London, Paris and Tokyo were undergoing a similar stage in their history. At the same time, studies can be made on the phases and process of*

development of those cities from the time when they were only small towns to international metropolises, analyzing the strategies and major initiatives that were employed during their transforming stages, and the lessons they learned, evoking new ideas about Shanghai's own transformation ». (SHA et al., 2014).

Nous rejoignons son point de vue et nous avançons que Shanghai n'est pas un cas d'école. Au contraire, si nous cherchons une ville réunissant ces deux paramètres : intervention d'un Etat autoritaire et vigoureuse politique économique de modernisation, nous trouvons le Paris haussmannien du Second Empire. Paris comme Shanghai s'est métamorphosée dans un laps de temps très court (1853-1870) et de manière radicale. Même passage du stade de ville arriérée (ou moyenâgeuse) à celui de ville moderne, mêmes grands travaux qui changent radicalement le visage de la ville et surtout même pouvoir politique à la manœuvre, occupé et préoccupé par sa pérennité.

Figure 17 : Organisation de la démonstration



Réalisation : TAN, 2019

CHAPITRE 4. L'autre métamorphose urbaine : le Paris haussmannien

Pour Marcel Roncayolo, le cycle haussmannien n'est rendu possible que grâce à la rencontre d'un urbanisme autoritaire et de nouvelles structures du capitalisme (AGULHON et al. 1998). Tout comme l'émergence de l'urbanisme chinois est le résultat de l'explosion des échanges commerciaux et d'un régime politique chinois autocratique. Le terme d'haussmannisation recouvre selon le géographe un système où les intérêts capitalistiques, les stratégies sociales et les motivations politiques se trouvent matérialisés dans la ville.

L'examen et l'étude du Second Empire sont donc intéressant à plus d'un titre pour notre recherche en particulier la position très inconfortable du pouvoir impérial. Ce dernier cherchera durant les quelques vingt ans du régime une assisse solide pour sa légitimité.

4.1. LE PARIS HAUSSMANNIEN : DES MOYENS, DES COMPETENCES ET UNE VOLONTE

Haussmann est un homme pragmatique. C'est du moins comme tel qu'il s'affiche dans ses Mémoires. Paradoxalement ce sont les seuls écrits de l'époque ayant une vision globale de l'aménagement urbain (AGULHON et al. 1998). Son propos n'est donc pas de proposer un concept ou une théorie mais de relater voire de justifier son action à Paris. Il ne propose pas de méthode ou de principes mais simplement ce qui a guidé les travaux qu'il a mis en œuvre à Paris pendant dix-sept ans. Par la suite seulement, cette façon de procéder à été réutilisé dans d'autres villes en France ou à l'étranger et est alors devenu une méthode et des principes. Pour Haussmann, il s'agit de « régulariser », de mettre de l'ordre, d'apporter des solutions aux problèmes concrets de la ville. Sa force réside dans la constance (ou son systématisme) de son approche et son pragmatisme renforcé par une persévérance hors du commun.

Paris avant Haussmann : une capitale bourdonnante mais congestionnée

De capitale politique, Paris est en passe de devenir la capitale économique de la France à la fin des années 1840 : les voies de communications y convergent, les sociétés y installent leur siège social et les entreprises étrangères y établissent leur bureau. Un chiffre révélateur à la fois de l'industrialisation du pays et de l'emprise du secteur industriel à Paris : le nombre de machine passe de 131 en 1830 à 1076 entre 1830 à 1849. Le commerce prospère après la crise économique de 1830 : en 1847 la valeur des exportations parisiennes triple. De nouvelles industries (l'éclairage au gaz, la confection industrielle, les engrais commerciaux, etc) y sont créées et développées poussant Emile

Pereire à déclarer en 1848 : « Paris est la principale ville manufacturière du Royaume ». Pour alimenter ces nouvelles industries, les ouvriers se pressent dans la capitale (CARMONA, 1999).

La population est passée de 713 966 habitants en 1817 à 1 174 346 en 1856, soit une augmentation de 64% (CHAUDUN, 2009). Ce sont surtout les arrondissements du centre qui sont surpeuplés. Ainsi l'actuel IIIème arrondissement voit sa densité à l'hectare passer de 800 habitants en 1817 à 950 en 1851. Mais dans les quartiers de Saint-Honoré et des Halles, la densité dépasse allègrement les 1 000 habitants. Cet afflux n'aurait pas posé de problème si la ville avait été en capacité de l'accueillir. Certes durant l'époque moderne, des travaux ont été entrepris[2] mais le centre de Paris garde encore la physionomie d'une ville médiévale avec ses rues étroites, ses venelles et ses façades noircies par le temps. La pression démographique est telle qu'on construit dans les cours et les courettes. Les propriétaires procèdent à leur guise faute d'un règlement municipal contraignant. Au final, les quartiers centraux de Paris présentent une physionomie des plus lugubres : les rues du quartier de la Cité ne dépassent pas les 2,5m et les maisons sont rongées par l'humidité et le temps.

Les autorités de la ville ne peuvent pas fournir à ces nouveaux habitants (et aux anciens) des infrastructures et des équipements en nombre suffisant : égouts pas assez nombreux et en surcapacité, sanitaires dans les cours et les courettes, réseau d'adduction d'eau obsolète et une hygiène générale déplorable. Par ailleurs, la majorité des logements ne comportent qu'une pièce ou toute la famille s'entasse. Cette promiscuité et cette insalubrité expliquent les ravages faits par le choléra ou les autres maladies. Ainsi l'épidémie de choléra de 1832 fait cinq fois plus de victimes dans ces quartiers centraux que dans ceux où la densité par habitant est plus faible, comme le quartier de la Chaussée d'Antin. « Paris, c'est un immense atelier de putréfaction », écrit-on en 1848 (CHAUDUN, 2009).

Si le bâti est en triste état, la voirie ne vaut guère mieux. Il est devenu de plus en plus difficile de circuler dans ces rues où pratiquement aucune n'est rectiligne. Et il est impossible de faire passer plus de deux voitures dans les artères les plus importantes. Il est vrai que l'exigüité des rues aide à la constitution de barricade. Haussmann ne cachera pas que la création de larges boulevards annihilera cette possibilité. Mais ce n'était pas la raison principale, secondaire peut-être… Plus d'habitants signifie plus de besoin de mobilité : pour se rendre au travail, soit à l'usine, soit au bureau. Cela signifie plus de marchandises à faire rentrer et la croissance économique et donc de l'activité « aggrave » la situation. Et tous ces gens et toutes ces activités sont synonymes de plus de besoins d'administration : plus de services municipaux, de commissariats, de tribunaux. L'administration centralisée, qui est un des piliers du régime, a besoin d'espace comme

2 Ce sont essentiellement des bâtiments soit d'habitations (hôtels particuliers et immeubles bourgeois en pierre de taille) soit institutionnel comme la basilique Soufflot ou l'hôpital Necker et l'Ecole militaire. Leur construction permit de nettoyer les abords. Les ponts furent nettoyés des bicoques. Les abords du Palais-Royal et du quartier de l'Odéon ont été réaménages (CHAUDUN, 2009).

les ministères, qu'il faut penser à regrouper pour éviter les déplacements inutiles (CARMONA, 1999).

Etant donné la congestion de la circulation, le parisien marche (les plus riches sont à cheval). La marche est le principal mode de transport. Les marchandises voyagent sur des brouettes, des charrettes à bras ou bien à dos d'homme. Les principales gares existent mais en surcapacités et très mal reliées. La gare du Nord date de 1843, celle de Lyon et d'Austerlitz de 1847. Plusieurs petites gares existent du côté de Saint-Lazare. La future gare de Montparnasse s'appelle encore gare de l'Ouest (CARMONA, 1999).

Faire circuler : mot d'ordre des hygiénistes et des ingénieurs

Cet état désastreux de la capitale renforce les positions des hygiénistes et des ingénieurs. Car en matière d'idéologies ou bien de principes sur la ville Ce corpus d'idées date du XVIIIème et doit beaucoup aux Lumières, notamment à la médecine. En s'intéressant aux effets de l'environnement sur l'homme, sa santé et son moral, elle a établi les règles de santé publique.

Ainsi tout ce qui est mouvement, circulation est sain, tout ce qui stagne est malsain (AGULHON et al. 1998). La réalité donne raison à la théorie lorsque les services publics accusent les effets mortels de la concentration, de l'entassement, l'exhalaison des odeurs et des miasmes viciés et fétides sur le taux de mortalité du choléra en 1832. Le lien avec l'habitat est vite fait et le corps médical parisien et parisien demandent le désencombrement du centre, d'agir pour « une ville nouvelle, bâtie selon les principes de l'hygiène publique ». Bref bâtir de nouvelles habitations suffisamment grandes pour favoriser la circulation de l'air, éviter l'entassement et donc se débarrasser des quartiers insalubres et surpeuplés. Le pouvoir légitimera les travaux en invoquant la nécessité impérieuse d'assainir Paris (CARMONA, 1999).

Comme nous l'avons dit plus haut, les ingénieurs se sont vu confier les travaux d'aménagements urbains. Ils ont un point de vue qui rejoint celui des hygiénistes dans le sens où la notion de centralité qu'ils interrogent dans cette seconde moitié du XIXème siècle pose l'obligation d'améliorer la circulation. Pour la ville cette amélioration passe selon eux par l'organisation des réseaux : voiries, égouts, distribution d'eau, etc. La centralité est le point névralgique du réseau. Autour de lui, s'ordonnent les mouvements et s'organisent les flux (AGULHON et al. 1998).

Enfin dernière idéologie prévalant pour ces transformations, celle du déclin (déjà). Il y a l'idée que cette ville qui s'asphyxie est le signe du dépérissement de la ville, incapable de remédier à l'obsolescence de ses infrastructures. La ville médiévale qu'est restée Paris ne correspond plus aux nouveaux codes de la modernité qui veut de la mobilité, de l'échange. Les contemporains ont conscient des problèmes de la ville. Et les projets de

transformations existent plus ou moins réalistes. Pour les mettre en place il manque l'argent, l'homme capable et la volonté.

L'homme capable et la volonté

La volonté, elle va se trouver à s'incarner dans la personne de l'empereur. Pour lui, Paris doit véritablement et pleinement incarner la capitale moderne. On l'a dit plus haut, Napoléon a vécu en Angleterre quatre ans. Il connaît Londres, ses artères larges où circulent facilement les voitures, les parcs et jardins publics et des réseaux (égouts, eau et gaz) qui assurent le confort aux londoniens. Il voudrait la même chose à Paris. D'autant plus qu'ancien saint-simonien, il voit dans la transformation de Paris, un moyen pour asseoir un peu plus sa légitimité. Fervent adepte de la modernité, il veut que Paris ait tous les apanages d'une capitale économique, qu'elle est d'ailleurs : une ville où on circule, saine et élégante (on emploie le terme d'embellissement pour qualifier les aménagements) (CARMONA, 1999). Les travaux auraient l'avantage de satisfaire à la fois les classes bourgeoises, inquiètes de la surpopulation et de ces conséquences et les classes populaires qui verraient leur quotidien s'améliorer (FURET, 1988). Napoléon III, dès 1848, a un plan en tête. Il lui faut maintenant trouver l'homme pour le mettre en œuvre.

Georges-Eugène Haussmann (BOURILLON, 2002), parisien de naissance (1809), est un fonctionnaire qui a essentiellement exercé dans l'administration préfectorale : sous-préfet de Lot-et-Garonne, de l'Ariège, de la Gironde, préfet du Var, de l'Yonne et de la Gironde. Dans ses différents postes, il se montre suivant les besoins, un bon gestionnaire, un bon administrateur, sérieux et consciencieux, bref un bon fonctionnaire. Notons au passage, qu'il montre partout où il est affecté un grand intérêt et une curiosité pour la géologie et la géographie des lieux (CARMONA, 1999). Cela le servira plus tard lorsqu'il s'attaquera au réseau d'adduction d'eau de Paris. Il se montre fidèle à l'Etat puisqu'il sert successivement la monarchie de Juillet, puis la Deuxième république et enfin l'Empire. Il est nommé préfet de la Seine par Napoléon III le 22 juin 1853.

Pourquoi est-il choisi ? Face à l'importance et à la complexité des travaux à entreprendre, L'empereur avait arrêté avec son ministre de l'intérieur, Persigny, la nécessité d'un profil d'un « administrateur expérimenté, solide, aguerri… familiarisé avec les procédés de la bureaucratie » (BOURILLON, 2002). Jusqu'alors, les préfets de la Seine étaient choisis parmi les hommes politiques. Ainsi le prédécesseur d'Haussmann à ce poste était Jean-Jacques Berger, ancien député. Mais son manque d'initiative et de résultats, explique grandement le choix d'un « technocrate » plus à même de comprendre le fonctionnement des rouages l'administration parisienne. Haussmann est un homme ambitieux, qui ne manque pas d'éloges à son égard, comme le montre ses Mémoires. L'homme s'est faire preuve d'autorité. Il est minutieux et a le goût du détail. Mais surtout il possède le sens de l'organisation et le sens de l'initiative. Il restera à la tête de Paris jusqu'à la veille de la chute de l'empire en 1870.

Haussmannisation

Napoléon III veut faire de Paris l'égale de Londres, où il a vécu plusieurs années : une ville moderne et hygiénique. L'homme qu'il met à la tête de ce projet, Eugène Haussmann, s'entoure d'une équipe faite à sa main : deux ingénieurs des Ponts-et-Chaussées, Belgrand pour l'assainissement et Alphand pour les espaces verts. Leur mission se résume à trois mots : aérer, unifier, embellir. Pour ce faire, ils n'hésiteront pas à retourner et à rayer de la carte des quartiers entiers de Paris quitte à bouleverser l'organisation et la structure de la ville. La ville sera entièrement repensée sous l'effet de leurs actions (CHAUDUN, 2009). Au cœur de ce programme ambitieux, deux percées reliées par des voies concentriques, à partir desquelles rayonnent de grands axes en direction de la périphérie. Des monuments phares seront bâtis aux intersections de ces nouvelles voies. La ville va devenir durant dix-sept ans un gigantesque chantier[3].

Le quartier de l'île de la Cité va connaître les transformations les plus radicales. L'insalubrité qui y règne, conséquence d'un bâti très ancien et d'un système viaire hérité du Moyen-âge, incite les autorités à en acter la destruction. Toute une série de nouveaux bâtiments publics sont érigées sur les ruines : tribunal de commerce, palais de justice, caserne (aujourd'hui Préfecture de la ville de Paris). L'Hôtel Dieu trop exigu est déplacé un peu plus au nord. La cathédrale Notre-Dame est reliée par un nouvel axe aux deux rives. L'architecte Viollet-Le-Duc est chargé de sa restauration. Les travaux progressent à marche forcée. Dès 1864, de nombreuses réalisations emblématiques sont déjà achevées : les percées, les Halles centrales construites par Baltard, (dix pavillons de zinc, de fonte et de verre) serviront de modèle à de nombreux architectes du XXème siècle[4].

Non content de ces travaux d'aménagement, le préfet instaure de nouvelles règles architecturales qui doivent s'appliquer aux nouveaux bâtiments privés. Fervent adepte de la ligne droite, il souhaite que les nouvelles constructions mettent en valeur la perspective de la rue. En exigeant un alignement impeccable des façades, des balcons et des corniches, il va créer le style haussmannien, aujourd'hui synonyme de Paris. La ville gagne son unité architecturale.

> *« L'immeuble qualifié d'haussmannien est né sous l'Ancien régime. Un immeuble en étrave, avec une disparition progressive de l'entresol au profit d'un premier étage, avec un balcon filant au second, un retrait sous combles au cinquième, avec une amorce à l'étrave. Sous Rambuteau, le module se peaufine avec toutefois l'absence du balcon filant. L'immeuble haussmannien apparaît comme une forme d'achèvement : des façades plates et planes, sans avancées, sans encorbellements, sans bow-window, sans entresol, un balcon filant au deuxième étage rappelant ce qui fut autrefois l'étage noble, et enfin le retrait sous combles au cinquième, muni également d'un balcon filant.*

3 Un des ratés : le nouveau boulevard Sébastopol, une fois arrivé à la Seine, ne débouchait sur rien de spectaculaire. Pour remédier à ce vide, Haussmann fait déplacer le dôme du tribunal de commerce alors en construction juste en face, sur l'île de la Cité. La perspective est ainsi préservée (CHAUDUN, 2009).

4 Elles seront détruites en 1971 (CHAUDUN, 2009).

Le décor va progressivement s'alourdir. Lors de la vente des terrains, sera joint à l'acte notarial, une sorte de règlements sur l'apparence des immeubles. (CHAUDUN, 2009) »

Comme à Londres, Paris va se doter de nouveaux espaces verts sous l'impulsion d'Alphand : la restructuration des bois de Boulogne et de Vincennes s'accompagne de la création de parc, jardins et squares comme Monceau, Montsouris ou les Buttes-de-Chaumont. 1834 ha d'espaces verts sont ainsi créés dans la capitale.

Haussmann ne craint pas de s'attaquer à des questions plus techniques comme celle de l'adduction d'eau. La piètre qualité de l'eau, venant essentiellement du canal de l'Ourcq, qui date de Napoléon Ier est si médiocre qu'Haussmann écrit en 1852 : « Cette eau est froide en été, chaude en hiver et louche en toute saison. ». Le nouveau système entièrement repensé par Belgrand dote Paris d'un double système d'adduction. Un réseau pour l'eau potable et un autre pour les besoins domestiques et ceux de l'industrie. En même temps un réseau d'égout est conçu avec près de 600 km.

L'acheminement des marchandises est facilité avec la création de la petite ceinture. Cette ligne ferroviaire longue de 32 km présente un triple intérêt, stratégique, commercial et urbanistique. Elle permet de desservir les fortifications par l'intérieur, sécurisant ainsi le transport des troupes et du matériel en cas de conflit. Elle relie ensuite les grands axes ferroviaires convergeant vers Paris et permet les échanges de fret entre ces réseaux. Enfin elle assure la connexion avec les anciennes communes annexées à Paris en 1860 rendant ainsi possible le trajet d'un bout à l'autre sans avoir à traverser la ville (CHAUDUN, 2009).

Le succès d'Haussmann tient beaucoup au pragmatisme de l'homme, nul désir en lui de faire laisser une quelconque. L'homme est avant un fonctionnaire consciencieux, attaché avant tout à la mission qu'on lui a confiée. C'est donc en homme pratique qu'il s'attelle à sa tâche. Et il s'en donne les moyens en ordonnant la triangulation de Paris à la fois sur le plan superficiel, géologique et géodésique. Pour la première, on connaît précisément les altitudes, les couches géologiques, les réseaux hydrauliques. Sans ces relevés, rien n'aurait été possible. Si méthode il y a, ce serait davantage de l'ordre du systémique : à chaque percée, un réseau souterrain correspondant (adduction d'eau plus évacuation d'eau). Et en définitive, ce sont eux qui apportent la modernité à Paris : l'eau courante, le recueillement des eaux usées par immeuble… Ces travaux se font avec l'assentiment des habitants excédés par la congestion des voies de communication et de l'insalubrité. Ils veulent de l'eau, de l'air et ne plus mourir du choléra (CHAUDUN, 2009).

4.2. LE SECOND EMPIRE : UNE DEMOCRATIE CESARIENNE EN RECHERCHE DE PERENNITE

Cette instrumentalisation des projets urbains n'est pas nouvelle. Napoléon III qui s'est emparé du pouvoir à la faveur d'un coup d'Etat (2 décembre 1851) a procédé de même avec Paris. Cette approche diachronique valide selon nous notre hypothèse d'une utilisation politique et idéologique des projets d'aménagement de Shanghai en vue de légitimer le pouvoir autoritaire en place. Le Second Empire s'inscrit dans un XIXème siècle français qui ne sait pas trop comment intégrer institutionnellement et politiquement les conséquences de la Révolution française de 1789. Nous reprenons l'approche de François Furet, pour qui la Révolution française aura mis près d'un siècle, avec la IIIème République[5], pour véritablement s'installer dans les institutions et les pratiques politiques du pays.

Se succèdent ainsi, la Première République, le Premier Empire, la Restauration (Louis XVIII et Charles X), la monarchie de Juillet (à la suite de la révolution des « Trois Glorieuses, Charles X abdique), la IIème République (suite à la Révolution de 1848, Louis-Philippe abdique). De cette succession, il faut en déduire, d'une part, les oppositions à la Révolution française mais aussi, d'autre part, les divisions au sein même des partisans de cette dernière : « 1789 et 1793, les Droits de l'homme et le jacobinisme, la liberté et l'égalité, le gouvernement représentatif et le bonapartisme » (FURET, 1988). Parce qu'une partie des parisiens refusent ce qui paraît à leurs yeux comme le dessein de restaurer l'Ancien Régime, ils obligent le dernier représentant des Bourbons à laisser sa place à Louis- Philippe, représentant de la branche orléaniste mais surtout régicide. Lui-même est contraint au départ en raison de son opposition au rétablissement du suffrage universel. Son ministre Guizot lancera les fameux mots : « Enrichissez-vous par le travail et l'épargne et ainsi vous serez électeur ».

Une démocratie césarienne en recherche de pérennité

Louis- Napoléon Bonaparte, neveu de l'empereur Napoléon, est élu premier Président de la IIème République au suffrage universel, le 10 décembre 1848 devançant de très loin ses adversaires[6]. En effet, de par son patronyme, il était le seul candidat véritablement connu de l'ensemble des neuf millions d'électeurs. Son mandat est de quatre ans non renouvelables. Le régime se retrouve très rapidement confronté au problème du pouvoir exécutif : un président opposé à une chambre législative à majorité monarchiste. Le coup d'Etat du 2 décembre 1851 dénoue en quelque sorte le blocage des institutions. En la date anniversaire du sacre de Napoléon I et de la victoire d'Austerlitz,

5Selon François Furet, les élections législatives de 1876-1877 remportées par les républicains sur les monarchistes entérinent de manière pérenne les acquis de la Révolution française : l'égalité civile et la liberté politique (FURET, 1988).

6 Louis-Napoléon : 5 563 000 voix, Cavaignac : 1 456 000, Ledru-Rollin : 377 000, Raspail : 37 000, Lamartine : 18 000. Nombre de votants : 7 497 000. (YON, 2012).

Louis-Napoléon dissout l'Assemblée et le Conseil d'Etat, annonce la tenue prochaine d'un plébiscite devant valider une nouvelle constitution et rétablit le suffrage universel intégral et masculin. Si Paris se soumet sans coup férir, la province est plus remuante (nord du Massif-central, Sud-Ouest, Sud-Est) : les sympathisants républicains prennent les armes pour refuser le coup d'Etat. Le nouveau régime utilise cette insurrection pour justifier son coup de force et s'en sert comme d'un épouvantail – le péril révolutionnaire- auprès une population traumatisée par les brutalités de la Révolution française.

Le plébiscite est sans surprise une victoire. A la question « Le peuple français veut le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte, et lui délègue les pouvoirs nécessaires pour établir une constitution sur les bases proposées dans sa proclamation du 2 décembre 1851 », 92% des votants répondent « oui » (YON, 2012). Ce « oui » est révélateur de plusieurs choses. Tout d'abord d'un état de la société française, qui refuse le républicanisme d'un côté mais aussi le royalisme. Elle est tout à la fois conservatrice et populaire : elle veut la propriété et la démocratie. Elle voit dans le futur Napoléon III, l'homme capable de faire valoir et respecter ces deux valeurs. Elle adhère au coup d'Etat également en partie car Louis-Napoléon Bonaparte est l'héritier du premier bonapartisme qui a jeté les bases de cet Etat tout puissant qui rassure les Français. Car la victoire de Louis-Napoléon Bonaparte est surtout celle de l'Etat sur la société, garant de l'intérêt général et de l'égalité de tous, au-delà des classes, agissant en son nom. Les Français disent « oui » pour tenir éloigné les extrémistes des deux camps : les héritiers de la Montagne avec leurs désordres sociaux et les nostalgiques de l'Ancien régime et leur système de classes (FURET, 1988).

Une démocratie césarienne

La constitution de 1852 s'inspire des institutions consulaires en cela qu'elle place au sommet de l'Etat centralisateur créé par le Consulat et l'Empire un chef de gouvernement, « élu par la nation, et qui la gouverne à travers une administration centralisée, chargée de transmettre et de faire exécuter ses directives jusqu'aux extrémités de la République. Lui seul est enveloppé de la légitimité suprême qu'est la souveraineté du peuple ». Il est élu pour dix ans. Il nomme des ministres ne dépendant que de lui. Il a l'initiative des lois. Trois assemblées dont une seule est élue au suffrage universel, un Conseil d'Etat au rôle accru chargé de préparer les projets législatifs et un Sénat chargé de garantir l'ensemble des institutions. L'assemblée législative élue tous les six ans perd beaucoup de son prestige. Les députes ne sont plus les représentants de la nation mais ceux d'un territoire à qui on dénie le droit d'incarner la volonté nationale. Prérogative qui revient exclusivement au chef de l'Etat. Ce dernier nomme chaque année le président et les vice-présidents de la Chambre. C'est lui toujours qui convoque, ajourne et dissout l'assemblée. Louis-Napoléon Bonaparte inaugure avec cette constitution un régime totalement original : une démocratie césarienne où le peuple souverain se trouve totalement et exclusivement incarné en un seul homme (FURET, 1988).

Même si le nouveau régime prend le nom de Second Empire, sa véritable nature est plus difficile à définir. Les contemporains l'ont appelé « césarisme démocratique » ou « démocratie césarienne », les historiens plus proches de nous « démocratie illibérale » (YON, 2012). De ses racines bonapartistes, il reçoit deux valeurs paradoxales : l'ordre et la démocratie. Mais le principe clé, au centre de ce système politique, est le suffrage universel. Cette conception en explique les spécificités : un chef de l'Etat tout puissant et relié directement au peuple, le plébiscite comme un instrument de gouvernement ou du moins de légitimation et un rejet des corps intermédiaires.

Un appareil administratif très solidement associé au nouveau régime

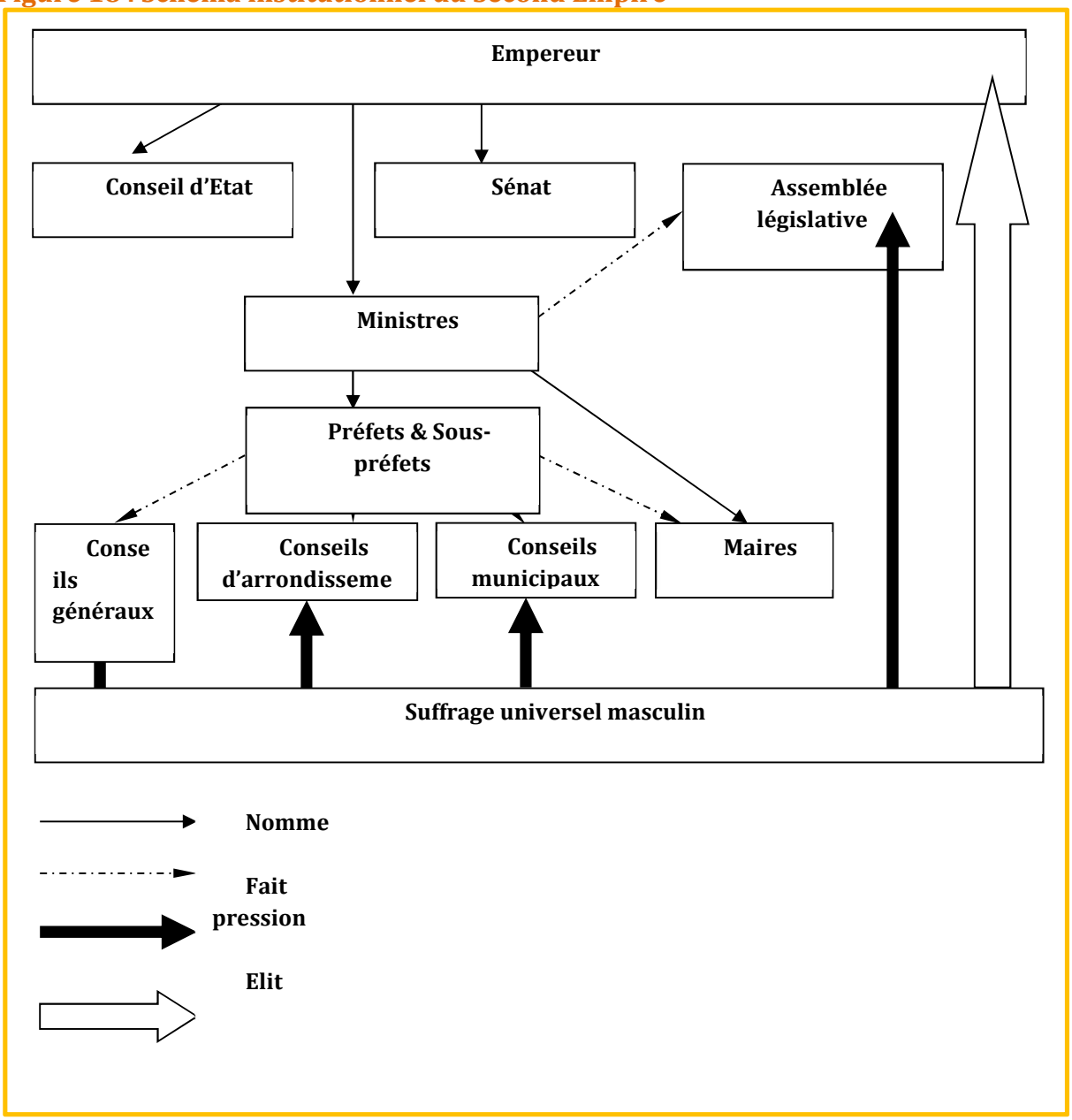
La constitution repose sur l'idée d'un Etat autonome et permanent en opposition aux aléas et au tumulte des affaires publiques. Le comportement des différents corps de l'Etat face au coup d'Etat l'atteste indubitablement. L'armée, la police, les préfets et l'administration se rangent auprès du nouveau pouvoir. Cette entente tacite entre les corps constitués et le nouveau régime trouve sa pleine expression dans les premières élections législatives de février 1852. Napoléon III, ou plutôt son ministre de l'intérieur, Persigny, y voit l'occasion de promouvoir des notables liés à l'administration désormais impériale en remplacement des anciennes familles qui dominaient jusqu'alors ses circonscriptions. Une fois élus, ils deviennent les utiles relais de la politique impériale. Ils sont autant de vigies qui irriguent le pays. Pour leur désignation, Persigny s'est appuyé sur les recommandations des préfets et des sous-préfets. Le personnel parlementaire s'en trouve ainsi largement renouvelé (FURET, 1988).

Ce renouvellement ne touche pas l'appareil administratif. « Sa neutralité » l'a fait servir tous les autres régimes (Empire, Restauration, République). Il servira le nouveau régime. D'ailleurs les différents pouvoirs se sont bien gardés d'y toucher. L'Etat est parvenu en quelque sorte à faire la synthèse des traditions politiques présentes et passées.

L'administration préfectorale est un des piliers de l'Empire. Elle a vu ses pouvoirs étendus par deux décrets, celui du 25 mars 1852 puis celui du 13 avril 1853. Dans un pays encore très largement dominés par les bourgs, villages et autres petites communes, les préfets ont la main dans la nomination des maires dans les communes de moins de 3 000 habitants, des instituteurs et des commissaires de police dans les villes de moins de 6 000 habitants (FURET, 1988). De plus, ils sont dans leur département, les représentants des ministères de l'Intérieur, de l'Agriculture, des Finances et des Travaux publics. Bref, ils ont voix au chapitre dans tous les domaines et sont impliqués dans toutes les affaires touchant à la vie publique. Cette association apporte à chacun des membres : à la structure administrative la caution du suffrage universel, aux élus une efficacité dans l'action grâce à l'appui de l'appareil administratif. A la différence du premier bonapartisme, le régime n'a pas besoin d'un parti puisque les différentes composantes de la chaîne administrative remplissent les missions de maillage et de contrôle du territoire. L'intégration de

l'appareil administratif dans la matrice gouvernementale permet au peuple de s'affranchir de la domination locale des grands propriétaires. Le Second Empire est à juste titre un régime plébiscitaire et administratif.

Figure 18 : Schéma institutionnel du Second Empire



Source : FURET, 1988 *Réalisation : TAN, 2019*

Comme le montre la figure 18, l'Empereur est au sommet de l'Etat et détient seul le pouvoir. Toutes les institutions découlent en quelque sorte de sa volonté puisqu'ils nomment à tous les postes : Sénat, Conseil d'Etat, ministres. D'ailleurs il n'y a pas de conseil des ministres, pas de Premier ministre. Un simple ministre d'Etat est chargé de faire la liaison entre les différents ministères et entre le gouvernement et les assemblées. Ils sont consultés mais l'Empereur seul décide. Quelles sont les limites de son pouvoir ?

En réalité, ce sont celles imposées par le fonctionnement du pouvoir. On l'a vu plus haut, l'appareil et le corps administratif sont des éléments essentiels pour ne pas dire primordiaux de l'action du pouvoir exécutif. Les rouages et les procédures administratives constituent autant de filtres par lesquelles les ordres doivent nécessairement passer. La chaîne administrative est la colonne vertébrale et aussi la colonne de direction du nouveau régime. L'action du pouvoir exécutif peut tout sauf déroger aux règles du droit administratif. Le Second Empire est la victoire de l'Etat centralisé avec d'un côté tout l'arbitraire d'une dictature et de l'autre côté, une machine administrative qui lui donne son caractère réglé et institutionnel (FURET, 1988).

Faire taire les oppositions de tous bords

La période entre le coup d'Etat et le plébiscite est marquée par toute une série de mesures destinées à réduire au silence les opposants et notamment l'opposition républicaine. Louis-Napoléon Bonaparte prend comme prétexte l'insurrection républicaine pour arrêter et emprisonner les républicains. 27 000 personnes sont concernées. Ce nombre élevé d'arrestations n'a pu se faire qu'en mettant en place des procédures arbitraires, en ignorant les voies normales et classiques des procédures judiciaires. La voie administrative, par le biais de commissions mixtes départementales (préfet, général et magistrat) envoie à la déportation en Algérie, emprisonne, proscrit ou place sous surveillance policière près de 15 400 personnes (YON, 2012). Les sympathisants et les familles, environ 10 000 personnes, par crainte de représailles quittent la France. L'opposition républicaine est décimée.

Si la très grande majorité de l'appareil d'Etat s'est rallié au nouveau régime, il reste néanmoins des irréductibles qu'il faut mettre au pas. Les choses se passent rapidement dans une université trop largement favorable au libéralisme et à la république. Le ministre de l'éducation fait usage de ses prérogatives en excluant entre autres Victor Cousin, Michelet, Jules Simon et Quinet (FURET, 1988). Quant à la magistrature, un décret sur la limite d'âge permet de se débarrasser des magistrats hostiles au nouveau pouvoir : 132 magistrats essentiellement orléanistes partent ainsi pour une retraite anticipée (YON, 2012).

Dans l'optique d'un contrôle accrue de la société, la liberté de la presse est sévèrement restreinte avec le décret du 17 février 1852. Pour pouvoir écrire sur les sujets politiques, une autorisation préalable est désormais nécessaire et celle-ci n'est valable que durant l'exercice du rédacteur en chef qui la demande. Par ailleurs, il est interdit de relater les procès politiques ainsi que les débats parlementaires ou encore d'évoquer les écrits des détenus politiques. En revanche, les journaux ont l'obligation de relayer les communiqués officiels. Pour décourager les publications, le timbre fiscal est majoré, la taxe postale est rétablie et on alourdit le cautionnement (MARTIN, 2002). Pour les délits de presse, le nouveau pouvoir peut compter sur des tribunaux correctionnels très complaisants. Mais le dispositif le plus efficient du décret est en fait le système

d'avertissements. Au bout de deux avertissements, le journal est suspendu pour deux mois, au bout du troisième, il est interdit. Les journalistes réfléchissent ainsi à deux fois avant de critiquer le pouvoir ou d'évoquer un sujet susceptible d'être mal interpréter.

Cette mise au pas de la société française est bien acceptée par la majorité des Français. Car la France est majoritairement bonapartiste en 1851 et ce soutien transcende toutes les classes sociales. Si l'ensemble du pays lui ait gré d'avoir mis fin au blocage institutionnel, les paysans et les notables adhèrent au nouveau régime pour des raisons semblables et divergentes. Cet appui de la classe paysanne est essentiel au pouvoir. N'oublions pas que la France est encore un pays largement rural pour près de 70%. Elle est à la fois rassurée par la politique répressive contre les républicains (qui étaient susceptible de remettre en cause la propriété) et est reconnaissante de la restauration du suffrage universel (masculin). L'Empire, en acceptant l'héritage de la Révolution et des régimes qui ont suivi, est un rempart contre le rétablissement de la société d'Ancien Régime. Cette peur sociale représentée par la République est également partagée avec les notables (FURET, 1988). Sous condition de ralliement, le nouveau régime a accueilli sans états d'âme ceux qui ont servi sous la restauration ou la monarchie de Juillet : en dehors de quelques rares exceptions, il n'y a pas eu d'ostracisme à leur égard. Ainsi la capacité de Louis- Napoléon Bonaparte à maintenir la paix sociale (à la différence des régimes précédents) est un des ciments de ses soutiens notamment toute la classe propriétaire, comprenant à la fois les notables et les paysans. Par ailleurs, la bourgeoisie est rassurée par le climat de paix à l'intérieur comme à l'extérieur (« L'Empire, c'est la paix ») et par la prospérité économique.

La recherche d'une pérennisation du régime : l'option libérale

Le Second Empire plus que le premier est la rencontre entre une situation et un homme. La situation, le contexte peuvent changer, les rapports de force aussi. Quelle légitimité est celle de Napoléon III ? Il y en a deux. La première le protège peu : c'est l'hérédité : il est un Bonaparte. La seconde peut être source de revendications : le suffrage universel. Ces deux légitimités sont paradoxales et c'est cet attelage qui rend le régime fragile (FURET, 1988).

La proclamation de l'Empire entame la légitimité de Louis- Napoléon Bonaparte en cela que le principe d'hérédité du régime ne nécessite plus l'onction des Français. Le suffrage universel permettait au dictateur de se présenter en tant que le digne et légitime représentant de la volonté du peuple face aux opposants républicains et monarchistes. La question de la pérennité du régime se pose donc très tôt. Le mariage avec une jeune noble espagnole, la future impératrice Eugénie, puis la naissance d'un fils, va provisoirement différer l'urgence de la question. Les historiens ont séparé le Second Empire en deux périodes, la première qualifiée d'autoritaire et la seconde de libérale. Le tournant se

produit en 1860 et selon François Furet, on peut imputer à la question de la pérennité du régime la principale raison de cette évolution (FURET, 1988).

Le décret du 24 novembre 1860 déverrouille un système soigneusement cadenassé. Le plus surprenant est que ce soit le créateur de ce système lui-même qui le fasse : *« le Second Empire offre l'exemple exceptionnel d'une dictature qui se libéralise par la volonté du dictateur »* (FURET, 1988). Ce décret autorise à nouveau le débat et la discussion en obligeant le gouvernement à s'exprimer au début de la session parlementaire, devant l'assemblée législative qui retrouve une parole dont elle était privée depuis dix ans. Napoléon III cherche à réussir là où son oncle a échoué : installer son fils au pouvoir et dans ce cadre précis la dictature est contre-productive. Il songe combien la personnalisation du régime compromet les chances d'une succession héréditaire. En revanche, le principe représentatif la faciliterait. L'Empire doit s'enraciner dans les institutions représentatives.

La situation depuis le coup d'Etat du 2 décembre 1851 n'est plus la même qu'en 1860 : le contexte d'urgence, de blocage des institutions et de la crainte d'une insurrection républicaine ont disparu des esprits de beaucoup de Français et notamment des plus jeunes générations. La société et l'économie se sont modernisées, voire libéralisées. L'Empereur a conscience de ces évolutions et se doute qu'à un moment ou à un autre, le peuple finira par demander également un régime politique plus libéral. L'Empereur en puisant une très forte partie de sa légitimité dans le suffrage universel, reconnaît dans la volonté du peuple le fondement du pouvoir politique. Le régime qui doit logiquement en découler devrait être une démocratie représentative et non pas une démocratie césarienne, telle que le Second Empire.

En définitive, le décret du 24 novembre 1860 propose un système institution paradoxal : un chef héréditaire (mais d'origine plébiscitaire) et une assemblée législative élue au suffrage universel. Une autre étape est franchie avec le sénatus-consulte du 20 avril 1870 : le Sénat devient chambre haute et dispose avec l'assemblée législative de l'initiative et du vote des lois et surtout les ministres sont déclarés responsables devant les députés. En cas de conflit avec le corps législatif, l'Empereur dispose du droit de dissolution et celui de consulter directement le peuple par voie de plébiscite. Ce sénatus-consulte comme les évolutions institutionnelles depuis 1860 sont validés par plébiscite. Ce nouveau fonctionnement n'aura pas le temps d'être éprouvé : l'Empire s'effondre à Sedan.

4.3. UN REGIME ENTRE SAINT-SIMONISME ET LIBERALISME

Un intérêt nouveau pour l'économie

A la différence des régimes précédents, le Second Empire n'appuie pas sa légitimité sur des circonstances de péril national. Le pays n'est pas menacé par un péril extérieur. Il n'y a nulle coalition à combattre ni aucun idéal ou valeur à défendre ou à propager. Le nouveau régime doit donc trouver une autre source pour parler à l'imaginaire du peuple. C'est à ce niveau que l'intérêt très nouveau et réel de l'Empereur pour l'économie apporte une réponse : la modernisation du pays. Louis-Napoléon Bonaparte est un Européen avant l'heure. Il est né en France, a été élevé en Suisse et en Italie, a vécu quatre ans en Angleterre. Il connaît donc aussi bien les régimes politiques existants alors mais aussi les économies et les modes de productions. Sensible aux questions sociales, il s'est intéressé à la pensée de Saint-Simon. Le saint-simonisme a imprégné tout le Second Empire et de nombreux dignitaires du régime s'en sont réclamés.

Une doctrine compatible avec l'autoritarisme

La pensée de Saint-Simon doit beaucoup au voisinage des encyclopédistes. Il fut en effet un des élèves de d'Alembert. Il tenta de faire une synthèse scientifique et philosophique capable de répondre aux nouveaux défis du XIXème comme l'esprit des Lumières avait pu le faire pour le XVIIIème siècle. Cette fois, il ne s'agissait plus de combattre l'obscurantisme mais l'exploitation, qui apparaît à ses yeux comme le principal mal de la société. Il fut en quelque sorte l'homme charnière entre deux époques, entre deux sociétés, entre deux économies : l'Ancien régime fondé sur une économie agraire et la France d'après la Révolution qui commence sa mue industrielle. Il ne connaîtra pas la révolution industrielle (il meurt en 1825) mais ses écrits, et sa doctrine vont considérablement marquer le Second Empire par le biais de ses épigones.

Suivant son approche, la société est divisée entre deux classes opposées : une minorité d'exploiteurs et une majorité d'exploités. Il range dans la première catégorie : les « oisifs », les propriétaires-rentiers », les « sangsues de la nation » et autres « frelons ». En bref ceux qui constituaient l'élite de l'Ancien Régime, ceux qui ne produisaient pas, qui n'entreprenaient pas, qui vivaient bourgeoisement ou noblement. Dans la seconde catégorie, se trouvent les « producteurs », les « abeilles » et le « parti national ». On connaissait déjà cette classe sous son statut juridique : le tiers état. Saint-Simon quant à lui la désigne sous son vrai nom : la « classe industrielle ». La grande nouveauté de cette pensée est de regarder l'ordonnancement du monde sur des critères économiques. Dans cette classe, les secteurs y sont rangés pêle-mêle : les agriculteurs côtoient les ouvriers ou les commerçants. Tout comme les métiers : les patrons sont avec les artisans et les salariés. Cette classe est aussi qualifiée de « fondamentale » puisqu'elle la structure nourricière de la société. En son sein, se trouvent également une masse pauvre d'exécutants, issus des villes comme des campagnes. C'est à eux que Saint-Simon s'intéresse : il veut améliorer leur sort et leurs conditions. Et pour cela il faut affaiblir la domination de la première classe, celle des nobles oisifs et non-productifs, sur la société. Ils perçoivent de manière indue le fruit du labeur des « abeilles » (ENDERS et PICON, 2004).

Saint-Simon place tout en haut de sa pyramide sociétale, les scientifiques, les savants, les ingénieurs et les techniciens. Dans *l'Organisateur* de 1819, il proclame que la disparition des élites scientifiques et techniques constituerait une catastrophe telle qu'il faudrait une génération pour s'en relever alors que la disparition des élites sociales, hauts dignitaires de l'Etat ou de l'Eglise n'aurait aucun impact sur la marche du pays. Les hommes de sciences ou de métier doivent assister un gouvernement dont la principale fonction serait d'assurer à l'industrie et donc à l'économie les conditions les plus favorables à sa croissance et à son développement. Car l'amélioration des conditions de production permettra d'assurer le bien-être des plus pauvres. La France dans cette vision deviendra une gigantesque entreprise qu'il s'agirait d'administrer et de faire prospérer (FURET, 1988). En somme, le bonheur des Français viendrait de l'association de la science et de l'industrie. Chaque année un projet de grands travaux publics serait conçu par ces élites savantes, techniques et économiques. Les grands travaux pallieraient au chômage, doteraient le pays d'infrastructures modernes. Grâce à cela, le sort des plus malheureux s'en trouverait grandement amélioré (ENDERS et PICON, 2004).

Si la pensée de Saint-Simon s'est si facilement diffusée parmi les élites du Second Empire, c'est en raison de sa malléabilité politique. La nature du gouvernement importe peu. L'autoritarisme « éclairé » du régime semble compatible avec le volontarisme productif et industriel de la doctrine. Le saint-simonisme va marquer le siècle car elle crée l'idée d'une association de la politique et de la science en vue d'une organisation rationnelle de la société (FURET, 1988). Les principales réalisations économiques du Second Empire sont le fait d'hommes influencés par cette pensée : les frères Pereire pour le réseau ferroviaire et le crédit bancaire, Enfantin et Lesseps pour le percement du canal de Suez et Chevalier pour le traité de libre-échange avec l'Angleterre. Et bien sûr le premier parmi eux est l'Empereur.

Même s'il n'y est pas à l'origine, Napoléon III a profité d'une conjoncture économique internationale favorable dont il a su tirer parti[7]. A la différence des propriétaires-rentiers et autres petits bourgeois de ses soutiens, il comprend le mouvement du monde : celui où l'agriculture occupera une place moins prépondérante et où l'industrie modifiera les fondements de l'économie, le rapport aux choses et au monde. La nature autocratique et centralisée du régime va lui permettre de poser l'Etat comme un élément volontariste dans cette transition. Le Second Empire fut le régime du XIXème siècle qui s'est le plus intéressé à la modernisation du pays. Il a continuellement valorisé le monde de la production et de la richesse. Il y a dans l'action de l'Etat la volonté de permettre aux forces du marché de s'exprimer pleinement afin de favoriser la croissance et par voie de conséquence la prospérité. Mais soyons clairs, l'administration n'intervient pas directement dans l'économie. La nature des missions de l'Etat n'a pas changé. Son action reste au niveau de l'impulsion. Il n'est pas question de dirigisme économique ou

7 Entre 1850 et 1869, la France connaît un taux de croissance annuel moyen de +1,4% passant de 11 à 20 milliards de francs (BARJOT, 2000). Mais il est fluctuant : 1850-1855 : 3,87%- 1860-1865 : 2,19%. (LEVY-LEBOYER, 1996).

d'une quelconque méritocratie. Le saint-simonisme des élites du Second Empire s'est fortement et simplement embourgeoisé.

Sous son impulsion, trois révolutions structurelles vont se mettre en place : le réseau ferroviaire va véritablement se développer, le crédit bancaire va se structurer et la France va abandonner pour la première fois le protectionnisme en signant des accords de libre-échange. Les évolutions du secteur du crédit seront analysées dans la seconde partie. Ces trois révolutions vont bouleverser la vie économique des Français et le pays entre véritablement de plein pied dans la modernité (YON, 2012).

Favoriser la libre circulation des biens et des personnes

Le chemin de fer

En matière de chemins de fer, l'héritage de la monarchie de Juillet et de la IIème République était très faible en raison d'une politique désordonnée et apathique. Napoléon III décide de reprendre les choses en main en imposant une « tutelle sévère de l'Etat ». Il met tous les intervenants autour de la table et les oblige à dialoguer : les compagnies, les ministères des Travaux Publics et des finances, les Ponts et Chaussées, l'Empereur et ses conseillers (MIQUEL, 1998).

L'organisation du réseau se fait suivant des principes simples. Les concessions sont allongées à 99 ans. On incite vivement aux fusions en évitant les réseaux trop étendus. D'une quarantaine de compagnies, on passe ainsi à six grandes compagnies entre 1852 et 1859. L'Etat dans ce dossier se fait le garant de l'intérêt général. Et le cas échéant, supplée aux problèmes de financement. Ainsi en 1886, pour pallier la baisse du placement des obligations, source principale de financement des chemins de fer, l'Etat oblige la Banque de France à avancer l'argent aux compagnies. Pour pérenniser le système, il fait voter par l'assemblée législative l'année suivante des conventions entre les compagnies et l'Etat. Ce dernier a désormais un droit de contrôle sur leurs comptes De 3 558 km de lignes exploitées en 1851, on passe à 16 994 km en 1869. 113 millions de voyageurs sont transportés et 44 millions de tonnes de marchandises contre 20 en 1851et 4,6 millions de tonnes. L'impact du chemin de fer est considérable sur la vie économique. Il améliore les échanges, abaisse le coût des transports de marchandises, désenclave les campagnes et accélère leur développement (YON, 2012).

Les échanges commerciaux s'intensifient grâce à une concentration dans le transport maritime les bateaux des Messageries maritimes, crées à Marseille en 1851, vont jusqu'au Japon. La Compagnie générale transatlantique, fondé en 1861, assure, quant à elle, la liaison avec l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud. Des fonds publics sont alloués pour assurer la modernisation des ports et pour l'aménagement des côtes

notamment avec la construction de phares. Les chantiers de Saint-Nazaire sont créés en 1857 (YON, 2012).

Le pouvoir ne peut contrôler le territoire sans des moyens de communications efficace. Il doit en effet être en capacité à communiquer à l'ensemble des agents de l'Etat les directives et ces mêmes agents doivent pouvoir à leur tour communiquer les évènements se déroulant dans leur circonscription. Le télégraphique électrique couvre donc rapidement l'ensemble du pays : toutes les préfectures sont ainsi reliées à Paris dès 1855. Les particuliers y avaient accès dès 1851 (YON, 2012).

Le libre-échange

Tout porte Napoléon à être un partisan du libre-échange, tout d'abord sa sympathie pour les idées saint-simonienne et ensuite l'attitude nouvelle de l'Angleterre dans ce domaine qui décidé en 1846 de se départir de ses positions protectionnistes. Dans ce domaine, il n'est pas suivi par les Français qui reste attaché au protectionnisme qui garantit aux produits français un débouché quasi assuré sur le marché national (grâce aux droits de douane frappant les produits étrangers). L'empereur avait tenté, en vain, en 1856, de faire passer par la voie législative un projet de loi libre-échangiste. Il réussit finalement, par la voie diplomatique, en faisant adopter un traité commercial en 1860. Ce traité diminue pour dix ans les droits de douane entre les deux pays signataires. D'autres traités avec d'autres pays suivront (YON, 2012).

« M. Tout-le-Monde est plus riche que M. de Rothschild » : L'avènement du crédit moderne

Dans la doctrine de Saint-Simon, le financement occupe une place importante car sans elle, l'industrie ou les entreprises ne peuvent se développer. Une des réalisations importantes du Second Empire est de créer un système bancaire qui permet de fournir les capitaux nécessaires aux grands secteurs économiques, tels que le chemin de fer ou encore les industries sidérurgiques ou textiles. A côté de la « haute banque », c'est à dire des banques catholique, juive ou protestante, de nouveaux établissements bancaires vont apparaître et à la différence des premières, ils feront appel au grand public. La première banque d'affaires destinée à financer la création ou le développement d'entreprises importantes est créé par les frères Pereire en 1852. Ce sont par ailleurs deux saint-simoniens convaincus. Le Crédit mobilier fonctionne sur l'émission d'obligation (DANSETTE, 1976). Mais incapables de gérer les conséquences d'un succès trop rapide, ils doivent céder la main. Le secteur agricole devait être initialement financé par le Crédit Foncier (1852) mais celui-ci va essentiellement fournir des capitaux aux grandes villes pour leurs travaux de transformation.

Mais le Second Empire bouleverse véritablement le système existant avec la création des banques de dépôt et d'escompte qui assurent aux entreprises ou aux particuliers le crédit à court dont elles ont besoin. Le Crédit mobilier et le Crédit Foncier financent à long terme. Le Crédit Lyonnais apparaît en 1863 et la Société Générale en 1864 (DANSETTE, 1976). La Banque de France, en absorbant les anciennes banques départementales et en n'implantant des succursales en province, se positionne comme l'institution régulatrice de l'édifice bancaire. En tant que telle, elle assure le réescompte des banques (YON, 2012).

Ainsi tous les rouages nécessaires au bon fonctionnement d'une économie moderne se mettent en place : les épargnants déposent leurs billets de banque dans les établissements de dépôts, en retour, celles-ci leur offrent des actions ou des obligations d'entreprises commerciales ou industrielles. Ces titres sont émis par les banques d'affaires et peuvent être négociés en Bourse en cas de besoin de liquidités. Sans cette structure, l'économie n'aurait pas pu se développer. Grâce aux banques d'affaires des frères Pereire, cinq milliards ont été collecté et redistribué aux entreprises et aux industries. Les banques de dépôt drainent l'épargne des classes moyennes et populaire. Entre 1851 et 1870, sous l'impulsion de la Banque de France la circulation fiduciaire triple (DANSETTE, 1976).

Ce vent de nouveau et d'essor économique est à mettre sur le crédit de Napoléon III qui manifeste, dans le domaine économique, d'une part, son ouverture d'esprit (à rapprocher de son autoritarisme en matière politique) et d'autre part, sa volonté d'intervenir. Il va également s'attacher à moderniser la capitale française. Car la ville en a bien besoin : ses infrastructures ne sont malheureusement plus adaptées aux activités de son temps. Napoléon III voit bien les défauts de la ville et va durant seize ans, tenter de la remettre au niveau des capitales européennes, et en particulier au niveau de Londres.

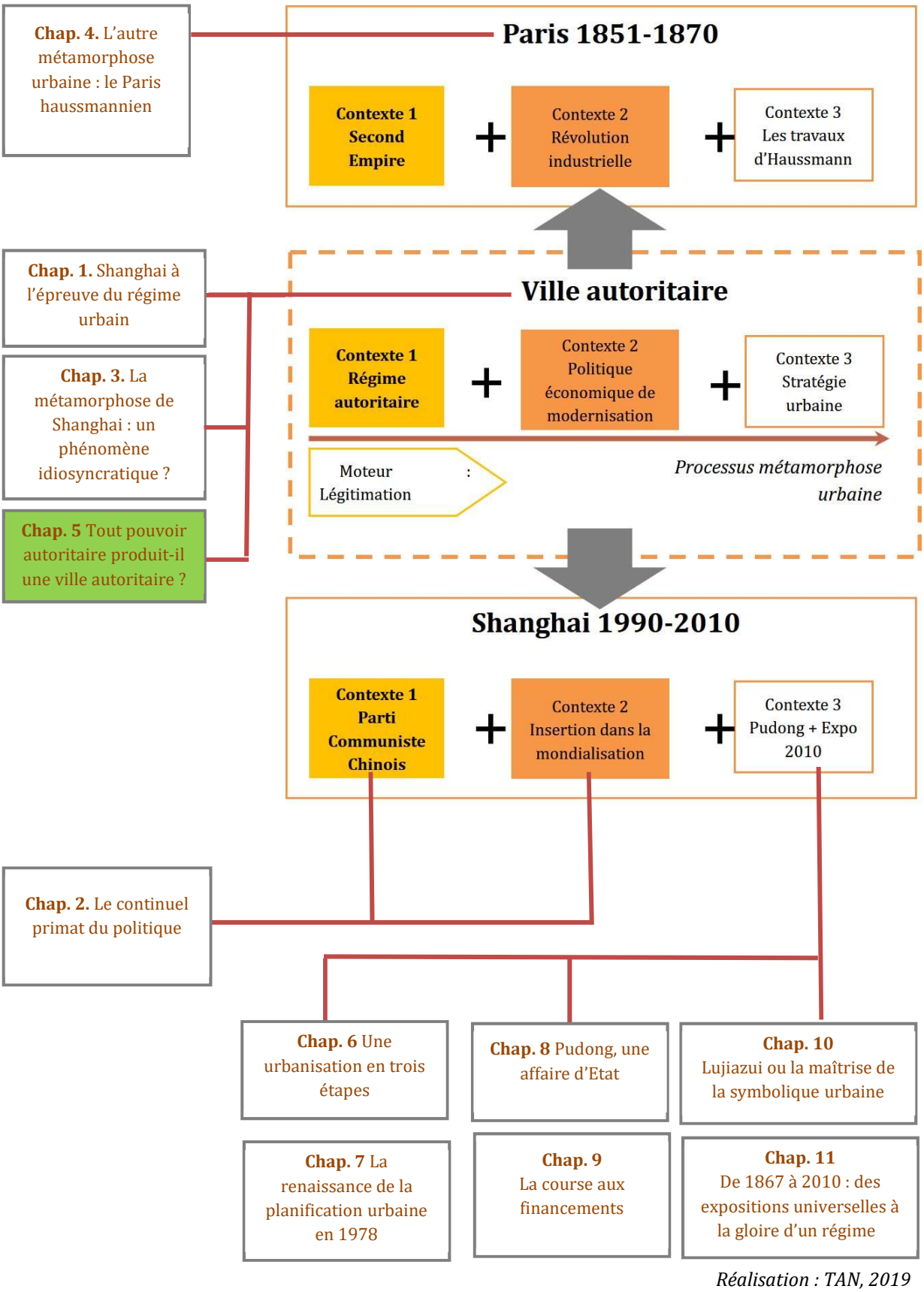
Conclusion : la perpétuelle instrumentalisation du développement urbain par les pouvoirs autoritaires

Shanghai- Paris, deux parcours de ville presque semblables. Comme pour Paris, la transformation de Shanghai est le résultat d'une conjonction entre un pouvoir fort ayant la volonté de faire et un l'avènement d'une nouvelle phase capitalistique : hier la révolution industrielle, aujourd'hui la mondialisation. Le régime chinois partage avec les élites du Second Empire une même fascination pour la science et les techniques/ technologies. Pour les Français, il s'agit d'une croyance héritée des Lumières : l'idée d'une science, condition du bonheur humain. Quant aux Chinois, ils attribuent le déclin de la Chine aux XIXème à la supériorité scientifique des nations européennes. Supériorité scientifique dont la Chine se prévalait depuis plusieurs siècles. La science est pour le pouvoir chinois la condition de la revanche. Les deux pays se montrent l'un comme l'autre

d'une grande libéralité en matière économique, avec une approche dirigiste commune. A la différence en matière politique, où aucun des régimes ne tolèrent la moindre opposition.

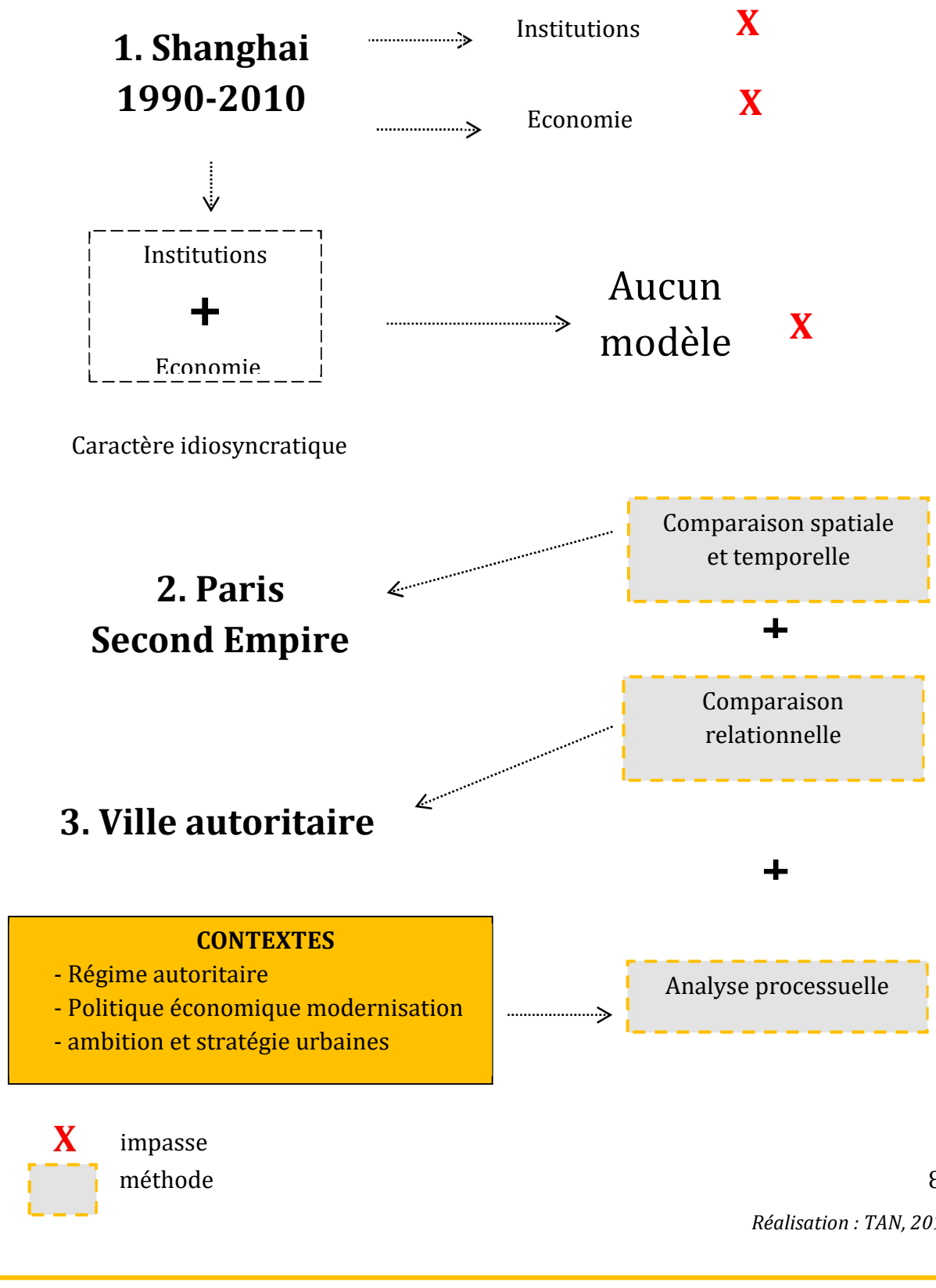
Ce grand détour dans le temps et l'espace se veut une démonstration d'une certaine immuabilité dans le traitement des métropoles par le pouvoir politique. Pas de toutes les métropoles, celles dont le pouvoir politique estime comme importantes à la fois sur le plan économique mais aussi symbolique. Pas par tous les pouvoirs politiques, seulement ceux autocratiques qui doivent justifier de leur monopole. Ce n'est pas non plus un hasard, si les deux villes se veulent des modèles de modernité. Nous allons continuer et approfondir dans les deux parties qui suivent notre démonstration d'une instrumentalisation du développement urbain comme légitimation du pouvoir en place.

Figure 19 : Organisation de la démonstration



Réalisation : TAN, 2019

Figure 20 : Cheminement de l'hypothèse



Réalisation : TAN, 2019

Ainsi la trajectoire de Shanghai n'est pas aussi singulière qu'elle paraît être. Paris au temps de Napoléon III a connu la même métamorphose, les mêmes transformations. Les similitudes sont telles qu'il nous paraît légitime de parler d'un nouveau « modèle de ville » : celui de ville autoritaire. L'objet de ce chapitre sera d'examiner plus précisément ces caractéristiques mais surtout les conditions de son apparition.

Une première partie sera consacrée à la question de la légitimité dans un contexte de régime autoritaire : pourquoi les populations acceptent-elles d'adhérer à un pouvoir qui les prive d'une partie de leurs droits politiques ? La légitimité politique n'est pas automatiquement liée à la démocratie représentative (GATELIER et VALERI, 2012). Le régime autoritaire dispose, lui aussi, d'une légitimité politique ou du moins cherche à l'obtenir. La coercition ne peut pas être l'unique recours du pouvoir politique. Il a besoin du consentement ou de l'acquiescement d'une partie de la population. Pour justifier de son bon droit à gouverner, l'Etat autoritaire agit au travers d'actions, use de discours tout en continuant à maintenir son monopole politique. Ces pratiques et ces stratégies de légitimation sont toutes aussi nécessaires que les mesures coercitives. Dans le cas chinois, cette adhésion n'est pas compréhensible si on ignore l'humiliation[8] ressentie par l'ensemble de la population aux lendemains des Traités inégaux au XIXème siècle et le traumatisme engendré par les dix années de Révolution culturelle. Ces deux évènements sont profondément ancrés dans la psyché chinoise.

La deuxième partie précisera le cadre analytique. Celui-ci est multiple : comparaison temporelle, spatiale, relationnelle et analyse processuelle. La mise en place de ce cadre a été laborieuse car complexe mais elle offre l'immense avantage de tenir compte des spécificités tout en permettant une généralisation. Ces trois approches ont toutes en commun de considérer les articulations entre objets comme aussi essentielles que les objets eux-mêmes.

Enfin la troisième partie présentera les composantes de la « ville autoritaire » en tant que manifestation d'une politique de légitimation du pouvoir autoritaire en place. Car à la différence des régimes démocratiques, le pouvoir autoritaire doit chercher une légitimité qu'elle ne peut trouver dans les urnes. Le recours à la force est certes toujours possible mais un régime ne peut s'appuyer uniquement sur la répression. Il doit activer d'autres modes d'adhésion. On verra comment la ville s'insère dans cette logique.

5.1. LA QUESTION CENTRALE DE LA LEGITIMITE POUR LES POUVOIRS AUTORITAIRES

Pour Max WEBER (1995), *« toutes les dominations cherchent à éveiller et à entretenir […] la croyance en la légitimité ».* La permanence des régimes autoritaires suppose des dynamiques de long terme, une adaptabilité sans cesse renouvelée. Leur

8 Cette humiliation est à rapprocher de l'impact de la défaire de 1870 sur la société française.

maintien au pouvoir passe par une démonstration incessante de leur capacité à incarner une légitimité. En effet, les dominés ou les gouvernés disposent paradoxalement d'un véritable « pouvoir » sur les gouvernants : celui d'adhérer ou non à leurs messages de légitimation. Selon Georges BALANDIER (1967), cette relation bilatérale et disproportionnée révèle toute l'ambigüité du pouvoir : *« le pouvoir tend à se développer en tant que rapport de domination mais le consentement qui le rend légitime tend à réduire son emprise ».*

La Chine, à l'égal des autres régimes autoritaires, questionne les démocraties occidentales actuelles. Si les analyses de ces régimes focalisent sur les sources de déstabilisation, il apparaît tout aussi pertinent d'interroger les causes de cette longévité. Quelles sont les raisons pour lesquelles une population accepte une domination politique ? La menace de l'usage de la force et de la violence ne suffit pas à obtenir le consentement des citoyens. La question de la légitimité est au centre de cette problématique liant pouvoir et domination : le premier découlant de la seconde (WEBER, 1995). Quelle est l'origine de cette *« servitude volontaire »* par laquelle des *« personnes déterminées sont prêtes à obéir à un ordre »* ?

En 2009, le PCC a célébré les soixante ans de la République Populaire de Chine. Au vu des autres régimes communistes dans le monde, cet anniversaire témoigne d'une réelle aptitude et capacité à rallier le soutien des citoyens. David EASTON (1957) qualifie ce type d'adhésion de « soutien diffus » en raison de sa durée. Il réserve le terme de « soutien spécifique » à une temporalité plus courte. Depuis la fondation de la RPC, Mao a utilisé habilement les messages idéologiques pour conserver le pouvoir. Il les a adaptés chaque fois aux circonstances et aux rapports de force politiques du moment. Ces messages correspondaient aux attentes de la population, du moins à la majorité d'entre elle. Ses successeurs, avec une certaine réussite, ont conservé ces pratiques et ces modes de fonctionnement. Avec succès puisqu'ils sont parvenus, d'une part à conserver le pouvoir et d'autre part, à faire passer la Chine d'une économie planifiée à une économie de marché (sous une forme très originale : l'économie socialiste de marché).

Ordre et stabilité : la perpétuelle promesse des régimes autoritaires

Quoique séparé par plus d'un siècle, le Second Empire comme le régime chinois actuel se fondent sur le principe d'un homme fort, qui dans le premier cas est issu du bonapartisme (qui est un césarisme) et dans le second, du marxisme-léninisme[9]. Tous deux s'inscrivent dans une relation directe avec le peuple (plébiscite pour le Second Empire et adhésion diffuse pour le régime chinois). Relation directe sensée légitimer leur domination. En réalité, leur maintien au pouvoir se base en premier lieu sur une promesse de stabilité et de retour à l'ordre.

9 En 1978, Deng Xiaoping préfère confier le pouvoir collectivement au PCC pour éviter les dérives engendrées par le culte de la personnalité lors de la période maoïste. Le secrétaire général du PCC est désigné par un groupe de dirigeants. L'actuel président chinois, Xi Jinping, semble vouloir revenir aux sources en instaurant un exercice du pouvoir plus personnel.

En 1976, Mao meurt et laisse un pays épuisé et ruiné par une décennie entière de troubles (Révolution culturelle de 1966 à 1976). Deng comprend l'échec de la voie révolutionnaire et entreprend de normaliser la situation politique. Le PCC renonce aux politiques utopiques et engagent les réformes économiques pour permettre à la population d'avoir de meilleures conditions de vie. Depuis lors, le pays n'a plus connu de troubles importants. Et cette capacité à maintenir l'ordre est probablement ce qui est le plus mis au crédit du PCC.

Les raisons du succès du 2 décembre 1851 sont aussi à rechercher du côté d'un besoin de stabilité de la population. Elle accepte la fin de la brève Deuxième République qui a été incapable de rassurer des Français, inquiets à la fois du retour de la monarchie et de possibles troubles révolutionnaires. Ils répondent en masse, « oui » au plébiscite du 20-21 décembre 1851 pour avoir l'ordre et la paix (YON, 2010). Guizot écrit en 1852 : *« Le gros du pays s'est félicité du coup d'Etat du 2 décembre. Il s'est senti délivré dans le présent de l'impuissance à laquelle l'Assemblée et le Président se réduisaient mutuellement »* (YON, 2010).

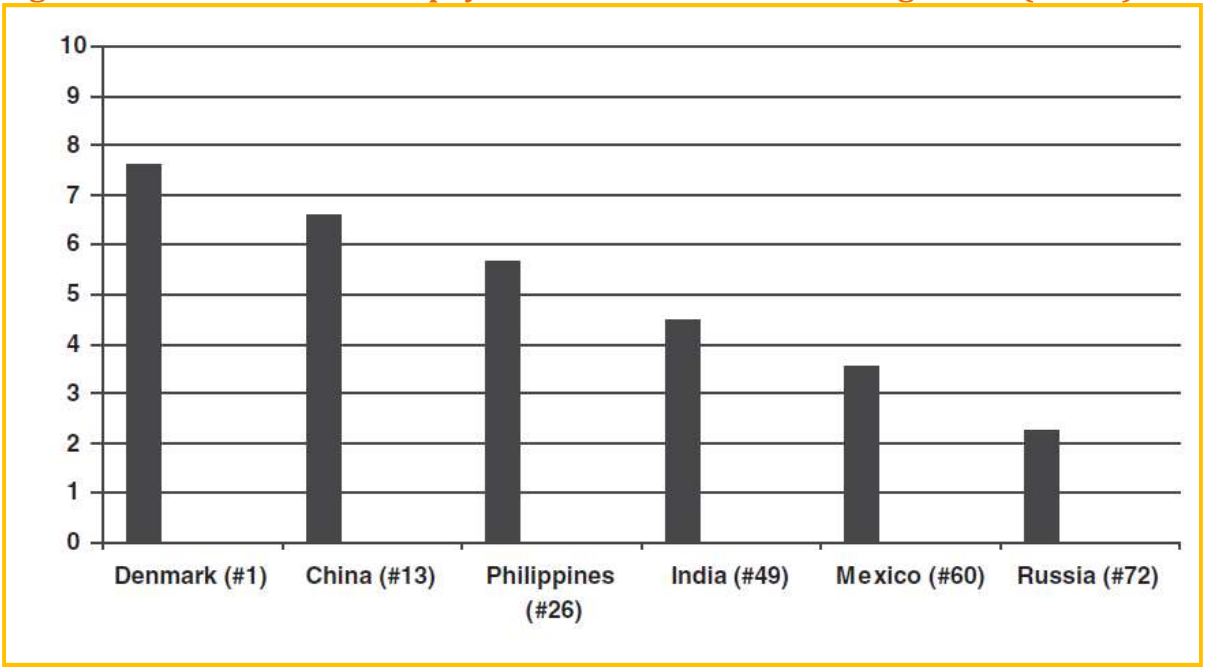
Maintenir l'ordre est une condition nécessaire mais pas suffisante. Car progressivement les attentes de la population changent de nature et le pouvoir politique doit s'adapter. Dans le cas du PCC, le premier chantier auquel s'est attelé Deng Xiaoping est de mettre à jour l'idéologie en réglant la question de l'héritage maoïste : *« 30% de mauvais, 70% de bon ».* Le but de cette opération est de préserver le monopole du parti. En contrepartie la population obtient la promesse du développement économique. En réalité, ce « deal » existait déjà. Le Parti communiste chinois en 1949, lors de la proclamation de la République Populaire de Chine promettait trois choses : l'indépendance nationale, la conquête de la puissance et la prospérité. En fin de compte, la politique actuelle du PCC revient aux sources du contrat passé entre lui et les Chinois.

Une légitimité réelle

Non le PCC n'a pas découvert l'élixir d'immortalité (BEJA, 2004) mais il a trouvé un succédané au regard du niveau d'adhésion de la population. Selon Eric LI (2011), le taux de satisfaction des Chinois vis-à-vis de leur gouvernement était de 87% en 2010 (PEW Research Center), soit l'un des plus élevés au monde. Et la tâche est d'autant plus ardue que le citoyen n'ignore plus rien, grâce à internet, de ce qui se passe à l'extérieur du pays. Pourtant malgré cela, son consentement au leadership du PCC demeure. Bruce GILLEY (2006) a mesuré dans son étude le niveau de légitimité de 72 pays dont la Chine sur une période allant de 1998 à 2002. La Chine se situe à une fort honorable place compte tenue de la nature de son régime politique : 13ème avec une note de 6,58. (Figure 21). D'autres études ont confirmé ce fort taux de légitimité (CHEN, 2004 ; WANG, 2005). A noter

cependant que le niveau de légitimité du pouvoir central est plus élevé que celui du pouvoir local[10].

Figure 21 : Classement de 72 pays en fonction du niveau de légitimité (0 à 10)



Source : GILLEY, 2008

Les évènements de Tiananmen (juin 1989) ont été un coup de semonce pour le PCC. Ce dernier Il s'est progressivement transformé en parti de gouvernement *(governing party)* capable de répondre aux demandes sociales de la population. Ce faisant, il renonce ainsi à incarner le parti dirigeant *(ruling party)* tourné vers la transformation de la société qu'il était jusqu'alors (GILLEY, 2008). Et il s'engage dans une course à la légitimité car comme l'écrivait il y a soixante ans Samuel HUNTINGTON (1968) un parti unique ne peut survivre sans le soutien de la population. Depuis Tiananmen, le PCC, tout en maintenant un arsenal policier, s'assure de disposer du soutien populaire. Ses actions de légitimation tournent autour de trois axes : la stabilité, la croissance économique et le nationalisme.

L'usine du monde

La formule de l'économiste sinologue Jean-François HUCHET est très juste : le capitalisme au secours du PCC (2004). Sans conteste, la capacité du PCC à améliorer les conditions de vie de toute ou une partie de la population forme le socle de sa légitimité. *« En trente ans, une nation pauvre de paysans s'est transformée en un colosse économique. »* (BERGERE, 2010). 500 à 600 millions de Chinois sont sortis de l'extrême pauvreté en trente ans de réformes. Ce n'est pas rien pour un pays familier des famines récurrentes. L'amélioration du niveau de vie est sans conteste le ciment de l'adhésion au régime.

10 C'est au niveau local que se produisent les affaires de corruption et ce sont elles qui sont les plus visibles.

Le terme d'usine du monde n'est pas vain. La Chine fabrique de tout, fournit de tout : de la chaussette aux panneaux photovoltaïque, en passant par le charbon (premier producteur mondial) et le matériel ferroviaire. La balance des échanges commerciaux entre 2000 et 2010 alimente de très importants excédents de son compte courant. L'Etat chinois investit de façon considérable dans la modernisation de ses infrastructures : à la fin 2017, le pays aura 4,77 millions de km d'autoroutes, soit 440% de plus qu'en 1978 et ses 25 000 km de ligne à grande vitesse représentent 60% des lignes mondiales. Si la Chine continue de produire, elle consomme aussi de plus en plus. Signe des temps et de prospérité, le pays est devenu le premier marché pour l'industrie du luxe.

Cette réussite du capitalisme d'Etat chinois était loin d'être évidente au début de l'ouverture à l'économie de marché. Les experts étaient très dubitatifs envers cette politique économique pas très orthodoxe. L'économiste américain, Jan PRYBYLA, déclarait alors *: « Ce que la Chine a créé, c'est un chaos systématique, un mélange absurde d'institutions et principes non coordonnées et contradictoires au sein duquel rien ne fonctionne comme il faut, ni le marché, ni le plan. »* (BERGERE, 2002).

Ce qu'il ne voyait pas c'était le pragmatisme des dirigeants chinois préoccupés avant toute chose par le maintien au pouvoir et qui se moquaient bien de l'orthodoxie de leurs pratiques : *« Peu importe que le chat soit blanc ou noir, pourvu qu'il attrape des souris »* disait Deng Xiaoping. Cette acceptation de certaines règles du marché n'est en rien une adhésion à une idéologie libérale, comme nombre d'observateurs occidentaux ont pu le penser. Les dirigeants voient dans l'économie de marché un simple outil pour conserver le contrôle du pays. Et surtout ils ont tiré les leçons de la chute de l'URSS, sclérosée par une idéologie d'après-guerre et plus grave incapables de répondre aux attentes de la population. Car à un moment donné, il n'est plus tenable de vouer aux gémonies des entrepreneurs (anciennement dangereux capitalistes) qui font la richesse du pays.

Mise à jour du logiciel idéologique

« Occuper le front de l'idéologie » disait Mao, Même si les hauts parleurs ne crachent plus d'injonctions aux foules, le régime n'en continue pas moins ces campagnes de propagande. L'idéologie reste une arme car elle a une fonction légitimante (BONNIN, 2001) mais aussi stratégique : il s'agit de gagner la bataille des valeurs et des idées. Pour cela il faut être présent sur le champ de bataille. D'où l'incessante et continuelle réinvention et reconstruction du Parti communiste chinois depuis vingt ans (BERGERE, 2010). L'objectif est d'éviter à tout prix le destin funeste de l'ex- URSS dont le devenir a été disséqué par les cadres et les intellectuels du PCC. Sont donc à éviter à tout prix : sous-développement économique, culte de la personne, dogmatisme idéologique, ossification et corruption de l'appareil bureaucratique. Il faut impérativement adapter le corpus idéologique pour éviter le même destin. Le PCC a fait un choix : répondre aux attentes de

la population et tant pis pour le dogme. Mais ce tournant a été long à prendre et ne s'est pas fait sans opposition des factions conservatrices. Il faudra attendre 2002 et la réforme de la constitution pour cette mise à jour du logiciel idéologique. Et puis la Chine a toujours interpréter à sa guise l'idéologie communiste, à commencer par Mao. Cet effort d'introspection est une autre marque du pragmatisme des dirigeants chinois.

Les observateurs ont été longtemps déboussolés par ce qui était pour eux de l'incohérence idéologique. Malgré l'ouverture économique du pays, l'acceptation du marché privé, la Chine et ses dirigeants continuent de se déclarer fidèles à l'idéologie marxiste-léniniste. En réalité, les Chinois continuent d'être officiellement communistes mais pas pratiquants (comme un Français se dit catholique alors qu'il va uniquement à la messe de Noël). Dès la proclamation de la République Populaire de Chine, le pouvoir maoïste a pris des libertés avec le dogme officiel. Les paysans (plus nombreux) ont remplacé les ouvriers comme l'avant-garde de la Révolution. Depuis, les successeurs de Mao ont continué à adapter l'idéologie en fonction des nécessités et des besoins de la situation. Cette flexibilité et cette souplesse expliquent en partie la pérennité du régime. Adaptabilité et pragmatisme sont les garants de la longévité d'un pouvoir obsédé par sa survie qui sait qu'elle est loin de lui être acquise.

De fait après la mort de Mao (1976) et les errements de la Révolution culturelle, on assiste à une libéralisation, à savoir un rétrécissement du champ d'intervention du pouvoir. L'appareil d'Etat et les structures restent tels quels : les tuyaux et les courroies demeurent, le périmètre est revu aux marges. La sphère privée, la sphère scientifique et artistique voient leurs contrôles réduits (BONNIN, 2001).

Ce qui perd les observateurs, ce sont les contradictions apparentes entre organisation, idéologie et fonctionnement d'un parti largement hérités de celles mises en place par Lénine et Staline et adoption de méthodes et pratiques de gestion occidentales (BONNIN, 2001). En réalité, ce qui semblent être des louvoiements voire des errements repose sur un distinguo entre ce qui peut être remis en question et ce qui ne peut l'être. D'ailleurs Deng Xiaoping avait très tôt marqué cette frontière en parlant des Quatre principes fondamentaux : voie socialiste, dictature du prolétariat, direction par le Parti communiste, marxisme-léninisme et pensée de Mao. Cette prééminence du PCC sera réaffirmée de façon violente lors de Tiananmen en 1989 : le PCC ne tolèrera pas de remise en question de son monopole et les réformes économiques continueront (voyage dans le Sud de Deng Xiaoping en 1992).

Néanmoins, les différents successeurs de Mao ont veillé à ce que les changements effectués le soient de manière irréversible. Et pour ce faire, l'inscription dans la constitution inscrit dans le marbre les nouvelles orientations de la Chine. Jusqu'alors le PCC était surtout le représentant de la classe ouvrière et vouait aux gémonies les entrepreneurs et autres capitalistes. Au regard de l'évolution de la politique économique du pays, l'exclusion et l'opprobre sur cette classe sociale n'étaient plus de mise. Par

ailleurs, il fallait également éviter qu'ils s'organisent et se constituent en un groupe autonome et potentiellement porteur d'un discours sinon hostile, du moins concurrent à celui du parti. Cet aggiornamento est entériné avec le discours du président Jiang Zemin le 1er juillet 2001 lors du 80ème anniversaire du Parti (BONNIN, 2001),

D'abord inscrit dans la constitution, le principe des Trois Représentativités est intégré, par la suite, aux statuts du Parti en 2002. Désormais le Parti représente toutes les forces productives du pays et plus seulement la classe ouvrière. Les portes du parti sont donc grandes ouvertes aux entrepreneurs et aux intellectuels. Si le Parti est parvenu a demeuré une institution vivante, il le doit à cette capacité à modifier ses critères de recrutement et à toujours absorber les nouvelles élites. La cooptation est en quelque sorte, le système qui irrigue de sang neuf cette vieille structure qu'est le PCC. Ancienne mais puissante au regard des 80 millions de membres et de ses 11 millions de cadres, répartis dans 3,9 millions d'organisations de base (comité, cellule, petit groupe dirigeant).

La ligne du parti trace une délimitation entre ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas, l'économie de marché, en partie, la démocratie, non, la modernisation, oui, l'occidentalisation, non et cela au nom des spécificités chinoises. Notion aux contours vagues qui varient en fonction des décisions des dirigeants chinois. Paradoxalement le cœur de ce concept est l'association contre nature d'un l'héritage maoïste et d'un néoconfucianisme. Cette hybridation de deux éléments de l'histoire chinoise est intéressante à deux points de vue. Tout d'abord et encore une fois, le pragmatisme sans tabou du régime. Mao avait déclaré la guerre à la vieille culture, ses successeurs l'encensent à tour de bras. Cet enrôlement du vieux sage Confucius, dans les rangs communistes est une reconnaissance de la compatibilité de ses principes avec le régime existant. Ensuite, il s'agit à nouveau pour le pouvoir de se présenter comme le continuateur de l'empire chinois et de ce que cela inclut, à savoir son héritage culturel classique. La légitimité du régime repose en très grande partie sur cette relecture et réappropriation de l'histoire.

Cette réappropriation de la doctrine confucéenne sert le discours de différenciation du destin chinois par rapport à l'Occident. Parce que la Chine a des racines différentes de celles des pays occidentaux, elle suit un autre chemin. Parce que ses valeurs sont ancrées dans une cosmogonie différente, elle n'a pas à s'inscrire dans des valeurs universalistes. Parce que son histoire et sa culture sont supérieures à celles des *« barbares »,* elle n'a que faire des remontrances des pays démocratiques. Cette instrumentalisation de l'histoire chinoise alimente et renforce le discours et la posture nationaliste en plaçant au centre du débat la notion d'identité chinoise opposé aux influences occidentales.

Fédérer… les élites

La croissance économique a beaucoup profité à la classe moyenne urbaine. Sa définition, le nombre, ses contours sont sujets à débat. Les évaluations donnent une fourchette entre 100 et 340 millions de personnes (soit presque autant que la population américaine). Par classe moyenne, nous entendons comme Marie-Claire BERGERE *« un certain nombre de groupes sociaux dont l'essor résulte directement ou indirectement de celui du marché. »* Parmi eux, on trouve les entrepreneurs du secteur privé, les cols blancs (ingénieurs, managers travaillant pour les entreprises chinoises ou étrangères), les salariés de l'Etat (cadres du Parti et du gouvernement, employés des entreprises publiques). Notons que ces derniers sont les plus nombreux dans cette catégorie de classe moyenne aux contours flous.

Ils sont les premiers à bénéficier de l'accès à la propriété immobilière. Dans les années 1990, ils ont pu acheter leur logement, celui fourni par l'entreprise (l'unité de travail) à des tarifs bien inférieurs à sa valeur. Ceux ne disposant pas d'un appartement loué par l'entreprise, ont quant à eux bénéficié d'indemnités et de facilités de crédit. Le patrimoine de ce groupe social a fortement grossi durant la première décennie des réformes. 83% des membres de la classe moyenne est propriétaire de son logement.

Le PCC a eu raison de tabler sur les satisfactions procurées par la consommation de biens. Les Chinois achètent des voitures, du vin, des voyages, de l'électroménager, de l'informatique : le nombre de voitures privées est passé de 240 000 à 26 millions entre 1990 et 2009, celui des cartes de crédit de 3 à 150 millions. Bref la société de consommation a gagné un nouveau continent. Quant aux super-riches, ils sont près d'un million à être millionnaires en dollars US.

Qu'en est-il à l'autre extrémité de l'échelle sociale ? Les migrants, gens des campagnes partis travaillés dans les villes, continuent à avoir une vie difficile comme les jeunes diplômés sortis d'universités moyennes et qui peinent à trouver un travail à la hauteur de leur qualification. Ces populations ne remettent nullement en question ces inégalités, confiantes en la possibilité de rallier, un jour, elles ou ses enfants, la classe sociale des nantis. Le régime chinois est parvenu à insuffler par le biais des réformes économiques un dynamisme social qui est permet de répondre (jusqu'à maintenant) aux revendications des catégories pas encore servies par la croissance.

Peut-on quantifier cette adhésion entre la population et le régime ? Une enquête menée par une sociologue sino-américaine, sur 3 600 foyers dans trois villes dont Pékin, montre que les ¾ sont opposés au multipartisme et aux manifestations sociales. L'ordre et la stabilité sociale passent au premier rang, loin devant la liberté et la démocratie. Ces personnes sont conscientes que l'instabilité et les revendications sociales des moins lotis remettraient en cause leurs conditions de vie confortables. Cependant, l'enquête révèle

aussi leur attachement fort à la défense de leurs libertés et droits individuels : à l'éducation, à la vie privée, à la possibilité de voyager… (BERGERE, 2010).

L'avenir de cette classe moyenne protéiforme reste lié à celui du PCC. Chacun a besoin de l'autre pour maintenir le *statu quo* existant. Tous deux sont opposés à l'ouverture des droits politiques aux classes les plus pauvres : la première craint de perdre ses privilèges et le second de voir remettre en cause sa politique économique et *in fine* sa légitimité à représenter l'ensemble des Chinois.

Cet égoïsme des classes moyennes urbaines attachées avant toutes choses à l'ordre et à la stabilité trouve un large écho dans la population du Second Empire. Elle adhère au nouveau régime afin de retrouver un système institutionnel capable de lui garantir la tranquillité. Elle est lasse de la succession de révolutions et de chute de régimes qui se succèdent depuis la Révolution Française. Elle veut un pouvoir fort qui lui garantisse le respect de la propriété ainsi qu'une économie prospère garante de ses rentes. Et sans menace de guerre puisque Napoléon l'a affirmé : *« L'Empire, c'est la paix. ».* Cette bourgeoisie se satisfait surtout d'une politique répressive envers les Républicains coupables de vouloir l'égalité et le partage des richesses. Comme les urbains chinois envers les ruraux, la bourgeoisie du Second Empire craint les classes laborieuses, qu'elle voit dangereuses. Elle se félicite d'ailleurs des travaux haussmanniens qui relèguent en périphérie de très nombreux ouvriers.

Le nationalisme

L'occident a tôt fait d'oublier son passé d'impérialisme ou de colonialisme. Les pays colonisés ont la mémoire plus longue. Si la Chine n'a pas à proprement parlé été colonisée, il n'en reste pas moins vrai qu'une partie de son territoire a échappé à la souveraineté de l'Etat au profit de puissances étrangères. Le XIXème siècle reste dans l'esprit de beaucoup Chinois pour ne pas dire tous, le siècle de l'humiliation.

Rappelons les faits. Jusqu'aux années 1840, seul le port de Canton était ouvert au commerce avec les étrangers et une unique société commerciale chinoise en assurait les opérations. Les Occidentaux pratiquaient la contrebande d'opium à très grande échelle dans les provinces du Sud. Les frictions entre marchands anglais et officiels chinois se font croissantes pour finalement aboutir à l'autodafé de toutes les caisses d'opium se trouvant à Canton sur ordre de l'empereur. Cet acte est le déclencheur de la première guerre de l'opium qui se termine avec la défaite de la Chine et la signature du Traité de Nankin. Les Occidentaux obtiennent de nombreux avantages et droits : l'ouverture de cinq ports, la suppression de la société commerciale chinoise, la limitation à 5% des tarifs de douane et la cession de l'Ile de Hong Kong à l'Angleterre. De plus, les ressortissants étrangers en Chine relèvent désormais des tribunaux présidés par les consuls de leur pays respectifs et non plus de la juridiction ordinaire chinoise. C'est le début de l'exterritorialité en Chine

puisque les zones résidentielles des ports, les concessions, sont désormais sous l'administration des communautés marchandes étrangères sous le contrôle des consuls.

Insatisfaits de leurs conditions, l'Angleterre déclenche à nouveau les hostilités en 1856. Elle est suivie par la France. La Chine accepte de faire sa reddition après le sac du Palais d'Eté à Pékin, avec le traité de Tianjin en 1858. Onze autres ports sont ouverts. La Chine accepte d'entretenir des relations diplomatiques avec les pays Occidentaux, qu'elle s'engage à ne plus appeler *« barbares »* dans les documents officiels. La Russie obtient quant à elle l'occupation d'une bonne partie de la Mandchourie.

La Chine entre en vassalité pour près d'un siècle puisqu'elle perd une bonne partie de sa souveraineté. Non seulement son autorité est remise en cause dans le secteur administratif avec les concessions mais aussi dans le secteur de la justice avec l'exterritorialité. Sur le plan douanier, bien que l'argent revienne à l'Etat, les droits de douane sont collectés par une structure nouvelle, composée et dirigé par des étrangers. Enfin la Chine est contrainte d'accepter la présence de la flotte anglaise et française (armées de canons) dans ses eaux intérieures. Les désastres s'enchaînent : elle perd la Corée à la suite de la première guerre sino-japonaise (1894-1895). Le Japon continuera à avancer ses pions. A l'issue de la Première guerre mondiale, elle récupère les avantages acquis par l'Allemagne en Chine.

A Shanghai, les Occidentaux et les Japonais contrôlent une partie du réseau ferré ainsi que les douanes. Ils disposent de leurs propres bureaux de poste, leurs banques, leurs entreprises marchandes, industrielles ou minières. La réalité du pouvoir est exercée de fait par le corps diplomatique à Pékin. La Chine est virtuellement sous la coupe de l'étranger et n'est un Etat souverain que sur le papier. Le temps des Traités inégaux ne s'achèvera qu'en 1949 avec la proclamation de la République Populaire de Chine par Mao.

De fait, le nationalisme est constitutif du logiciel communiste chinois. Le Parti communiste chinois en 1949, lors de la proclamation de la République Populaire de Chine, disait tirer sa légitimité de trois fondements : l'indépendance nationale, la conquête de la puissance et de la prospérité. Le nationalisme frustré de l'anti-impérialisme des débuts s'est transformé après Mao en un nationalisme triomphant grâce aux résultats économiques du pays.

Ce nationalisme est savamment entretenu par le régime au travers de campagnes de propagandes, de relectures de l'histoire et de mises en scène de la grandeur nationale (BERGERE, 2010). Il demeure son autre source de légitimité. Le régime souhaite maintenir à tout prix l'association nation chinoise et Parti communiste. Ainsi au lendemain des évènements tragiques de Tiananmen en 1989, une série de campagnes de propagande est lancée sur le thème du « siècle d'humiliation » et de la « régénération nationale ». Tout est fait pour entretenir chez les jeunes générations « la conscience de ce passé douloureux et le désir de revanche » (BERGERE, 2010). Une partie des intellectuels

participent à ce mouvement : deux best-sellers, *« la Chine peut dire non »* en 1996, et *« la Chine malheureuse »* en 2009 remettent à nouveau sur le devant de la scène, ce passé toujours présent dans les esprits.

Nationalisme triomphant car désormais deuxième puissance économique, la Chine est de nouveau au centre du monde. Dans l'esprit de tous les Chinois, la parenthèse du siècle d'humiliation est clôturée et la Chine retrouve son rang de puissance mondiale. Rang qu'elle considère occuper de droit eu égard à son histoire, sa culture, sa civilisation et son nombre. Chaque anniversaire du PCC est l'occasion de rappeler la part prise par le parti dans la restauration du prestige et de la fierté chinoise.

Partant de là, le PCC s'inscrit ni plus ni moins dans la suite de l'empire impérial dont il se veut le continuateur, dans cette volonté de préserver l'unité de la nation Chine, sa place dans le monde et son influence. Le régime n'est plus à un paradoxe près puisqu'il reprend à son compte les vieilles traditions, hier honnies, pour aujourd'hui les porter aux nues. Rappelons que Mao avait lancé la Révolution culturelle avec l'objectif de mettre à bas les quatre vieilleries : les vieilles idées (旧思想 jiù sī xiǎng), la vieille culture 旧文化 jiù wén huà), les vieilles coutumes (旧风俗 jiù fēng sú) et les vieilles habitudes (旧习惯 jiù xí guàn), bref toute la culture, la tradition, les valeurs issue de la Chine classique et impériale. En réalité, il s'agit d'opposer ce qui constitue le cœur même de la civilisation à toutes les influences extérieures, de protéger la singularité de la culture chinoise. Au premier rang de ces influences pernicieuses, on trouve bien sûr la culture populaire américaine avec ses films, son mode de vie et au combien dangereux, son discours sur la liberté et le régime démocratique.

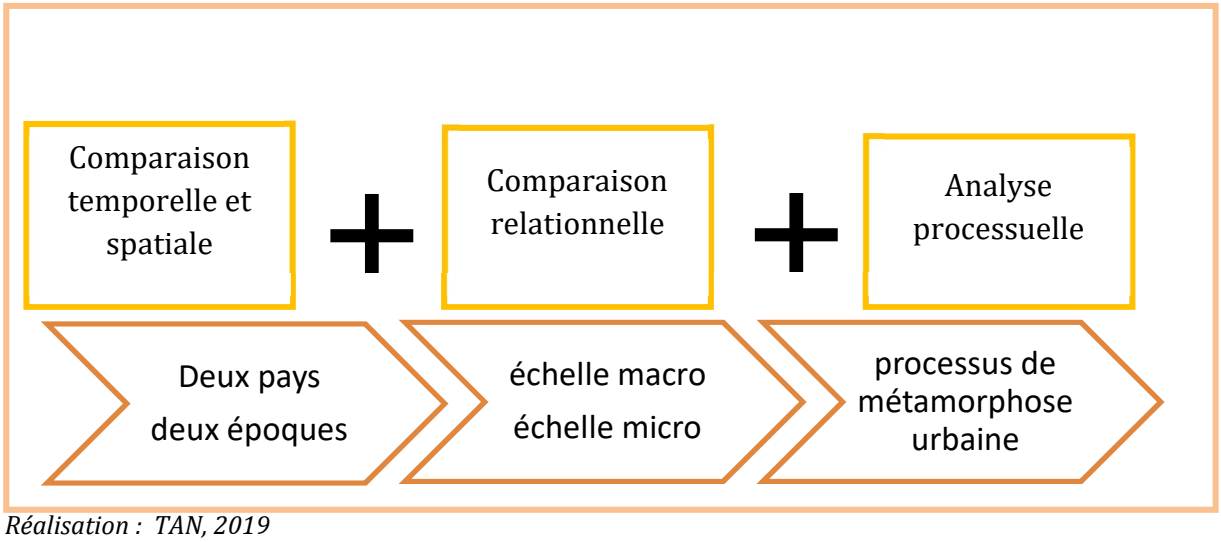
La capacité du régime a resté en contact avec les attentes de la population et a y répondre est une des sources de sa légitimité. Elle assure, du moins à une partie de la population bien-être et prospérité, quant à l'autre il offre la possibilité d'y accéder. En se posant comme héritière et dépositaire à la fois du passé révolutionnaire et impérial, il renforce l'adhésion des foules. Enfin en matérialisant par des réalisations et des manifestations à rayonnement international, il rend aux Chinois l'occasion d'afficher leur fierté et d'effacer le sentiment d'humiliation occasionné par l'impérialisme occidental et japonais.

5.2. COMPARAISON ET PROCESSUS

Recourir aux concepts ou catégories évoqués dans le chapitre 1 ne donne pas d'explication à la métamorphose de Shanghai. Ces concepts appartenant aux champs de l'économie ou des institutions, sont comme des loupes grossissantes qui examineraient une petite fraction d'une réalité, sans parvenir à en saisir l'entièreté. En plus d'ignorer l'image globale, ils la déformeraient. A ce stade, arrêtons-nous un moment sur la méthodologie que nous allons employer (Figure 22). Il apparaît clairement que celle-ci

sera d'abord comparative, à la fois dans l'espace et dans le temps. En effet, la méthode comparative nous a permis d'éliminer le caractère idiosyncratique de la métamorphose. Néanmoins, elle ne sera pas une comparaison terme à terme –Shanghai versus Paris- car notre objet d'étude, la ville de Shanghai ne peut être analysée indépendamment du contexte national. Cette articulation entre l'échelle micro, la ville, et l'échelle macro fait partie de l'ensemble. Cet ensemble tient davantage du processus que de la catégorie. C'est pourquoi l'analyse processuelle sera employée.

Figure 22 : Méthodologie pour analyser la ville autoritaire



Réalisation : TAN, 2019

Du bon emploi de la comparaison

La tendance à la comparaison est une pratique intellectuelle à la fois archaïque et universelle, à la source de toute analyse : on comprend d'autant mieux un objet qu'on le confronte à d'autres objets analogues ou différents. Et plus qu'aucune autre discipline, l'urbanisme emploie de manière compulsive la comparaison, de façon plus ou moins implicite. Nous avons tous en tête un « modèle de ville » auquel nous nous référons (MCFARLANE, 2010). Ce qui peut conduire à un certain déterminisme (chapitre 1). Bien utilisée, la démarche comparative peut cependant se révéler être un outil valable dans le sens où il permet de vérifier la pertinence d'une interprétation ou d'une analyse notamment par l'élargissement du champ d'études. Il y a répétition puisque la comparaison implique au moins deux objets. Cette répétition permet donc de vérifier et de confirmer un phénomène.

Avec le Paris haussmannien du Second Empire, nous avons l'autre élément de comparaison. En mettant côte à côte, ces deux villes, à quelques 137 années d'écart, nous nous démontrons l'existence de la ville autoritaire. La comparaison temporelle permet de rendre compte des permanences (VIGOUR, 2005). Dans notre cas, la comparaison permet d'administrer la preuve et de valider notre hypothèse de ville autoritaire. La comparaison à diverse échelle, spatiale et/ou temporelle, a l'autre mérite de *« déconstruire*

l'exceptionnalité supposée de certains cas en les confrontant à d'autres » (GEOFFRAY et al., 2012). Elle autorise à sortir de certains débats artificiels ou du moins à les relativiser (type Shanghai est-elle une ville globale ?).

Cette confrontation dans le temps, au-delà des contrastes apparents, permet de révéler les invariants et ainsi éclairer les causes ou plus précisément les contextes. Car *« un phénomène n'est pas le produit d'un antécédent unique, mais la combinaison d'antécédents, que nous ne pouvons séparer les uns des autres et isoler »* (MILL, 1896). La comparaison permet alors de mettre en évidence des relations de causalité (VIGOUR, 2005). Par ailleurs, l'objet de notre étude appelle à une pluralité de dynamiques car la ville est un objet complexe, résultante de forces économique, politique et sociale qui s'entrecroisent. En cela, elle correspondrait à ce que Marcel MAUSS (Essai sur le don, 1950) appelait un fait social total. Sa compréhension ne peut donc passer que par une appréhension globale de ses différentes épaisseurs.

C'est vers cette comparaison relationnelle que nous invite le chercheur Kevin WARD dans son article *« Toward a relational comparative approach to the study of cities »* (2010). Il s'inscrit à la suite de Jennifer Robinson en demandant lui aussi moins d'exemples occidentaux. Mais plus encore, il nous engage à croiser les échelles temporelles et géographiques et à interroger le parcours et l'évolution de chaque ville pour ensuite analyser, fort de ces réponses, d'autres cités.

Il met en avant la méthode de Gillian HART (2002) qui suggère de ne pas recourir à des modèles pré-existants mais d'identifier à l'intérieur de chaque ville comparée les éléments/ structures/ dynamiques et leurs interconnections. Cette recherche de liens doit aboutir à une meilleure compréhension de l'ensemble. Il s'agit davantage de discerner et d'isoler les dynamiques, les éléments et les contextes expliquant les transformations urbaines. Intervient ensuite l'étape montée en généralisation qui consiste à rechercher les invariants. Et seulement à partir de ce moment, il est possible de proposer une théorie. Cette approche est particulièrement bienvenue lorsque les deux éléments de comparaison appartiennent à des sphères culturelles différentes. Nous avons aussi fondé notre analyse sur une observation empirique et sur une comparaison à la fois dans l'espace mais aussi dans le temps

L'analyse sociétale

Cette approche rejoint celle de l'analyse sociétale qui accorde une grande importance à l'articulation entre les phénomènes micro et macro dont l'addition forme un tout. De fait, elle récuse une comparaison terme à terme pour privilégier la prise en compte d'ensembles interdépendants. Dans notre cas, le micro est la ville et le macro est le contexte national. Dans le cas de comparaisons internationales, ces ensembles donnent une cohérence qui serait perdu si chacun était étudié séparément. Le lien et la relation font également parties de l'ensemble. L'analyse sociétale prônée par Marc MAURICE

(1989) veut dépasser à la fois l'écueil de l'universalisme et celui du particularisme. Dans le premier cas, *« le pays ou la nation ne sont que des contextes locaux dans lesquels s'insèrent les phénomènes étudies ; le contexte national reste donc dans ce cas tout à fait hétérogène par rapport à ces phénomènes. […] la relation entre niveau micro et macro n'est pas vraiment construite ou problématisée. »* (MAURICE, 1989). Tandis que dans le second, *« la référence nationale […] est conceptualisée en termes de culture nationale. Les phénomènes étudiés sont alors supposés être fortement influencés par celle-ci au point de provoquer des discontinuités fortes, lorsqu'ils sont comparés d'un pays à l'autre, du fait de leur spécificité ou identité culturelles. »* (MAURICE, 1989).

Ces deux positions résument le cas chinois, partagé entre l'application d'un modèle préétabli et le postulat de spécificités nationales de nature institutionnelle, culturelle ou historique (MAURICE, 1989). L'analyse sociétale prétend dépasser ces hiatus en insistant sur l'articulation entre l'objet étudié (échelle micro) et son contexte (échelle macro). Tout comme l'approche relationnelle, il considère que l'objet n'existe qu'à travers sa relation aux autres d'où l'importance du lien (LAFLAMME, 2009).

Time matters : le processus comme grille d'analyse

On ne peut nier que le Paris haussmannien du Second Empire présente de nombreuses similitudes avec le Shanghai actuel : une transformation urbaine qui aboutit en très peu de temps et à une grande échelle à une modernisation de la ville. Cette métamorphose s'est faîte dans les deux cas sous le contrôle et l'initiative d'un régime autoritaire. Cette similitude des contextes nous a conduits à réfuter le caractère idiosyncratique de la métamorphose de Shanghai et à envisager un nouveau comportement de ville. Comportement plus que modèle car le contexte dans ces cas précis relève plus de l'essentiel que de l'accessoire. En définitive, cette ville autoritaire, tient davantage du processus que de la catégorie. Le terme de comportement induit en effet l'adaptation à des situations et à des environnements particuliers.

La spécificité du cas chinois, co-existence d'un régime autoritaire et une politique économique de modernisation n'entre dans aucun des modèles car chacun d'eux impliquent un élément moteur, soit les institutions, soit l'économie. Les institutionnalistes sous-estiment le rôle des réformes économiques et font des réformes institutionnelles le moteur du maintien du PCC. Les économistes de leur côté, jugent l'intervention de l'Etat contre-productive pour l'économie, y compris les tenants de l'Ecole de la régulation. La sortie de cette impasse est de considérer l'association régime autoritaire et politique économique de modernisation comme faisant partie du modèle.

Ces deux éléments de contexte sont cruciaux dans l'émergence de la ville autoritaire qui en définitive est le produit du processus de métamorphose. Pour que Shanghai puisse passer de ville du Tiers-monde à ville autoritaire, elle doit s'inscrire dans un cycle de temps favorable, à savoir un Etat fort avec une stratégie et une ambition en

matière d'urbanisme dans un environnement économique compétitif qui encourage la modernisation. L'approche des processus permet l'élaboration d'un tel « comportement » ou « modèle ».

L'analyse processuelle est l'étude des processus (ou dynamiques). Cette méthodologie est issue des sciences de la gestion, de l'entreprise et de la sociologie. Sa principale caractéristique est de mettre le temps au centre de son appareillage méthodologique et conceptuel. Car selon Andrew ABBOT (2001), le temps compte *« Time matters ».* Sous-entendu, il a une épaisseur et une durée. Il modifie par conséquence tous les paramètres impliqués dans le processus. Mais à des degrés et à des intensités diverses. Ces évolutions ont eux aussi un impact sur les paramètres du processus. Le temps a aussi un sens, une direction. Cela signifie que l'ordre des évènements et des situations, leur succession et leur agencement a une importante qui doit être analysé. On pourrait dire de manière prosaïque que le processus est une recette de cuisine, dont le plat fini est l'aboutissement (du processus). Dans ce process, les ingrédients et le moment où ils interviennent sont essentiels.

L'analyse processuelle veut préciser davantage le concept de processus entendus comme un phénomène dynamique qui *« se déroulent progressivement et le déroulement a lui-même un effet [...] Ils sont fondamentalement discontinus et complexes ».* (MENDEZ et al. 2012). Cette complexité provient de la multiplicité des causalités et de leur interdépendance. Les processus sont à l'origine des faits sociaux. Dans notre cas, le processus de transformation urbaine a abouti à la ville autoritaire. Selon ABBOT (2001), les sciences sociales, avaient jusqu'alors une vision linéaire du temps, à savoir que les différents éléments constituant la réalité sociale étaient totalement isolés entre eux, sans interdépendances dans une structure temporelle neutre. C'est ainsi que les chercheurs de chaque discipline des sciences sociales travaillent. Nous avons pu en voir une démonstration plus haut : les institutionnalistes étudient selon leur point de vue, tout comme les économistes. Chacun d'eux ignorant ou sous-évaluant les autres paramètres. Toutes choses étant égales par ailleurs.

Le contexte véritable acteur du processus

Pour sortir de cette approche parcellaire des processus, Abbot mais aussi Pettigrew, Weick et Giddens proposent d'accorder une plus grande attention aux éléments de contexte et à leurs interactions. Ariel MENDEZ et al. (2010) ont modélisé ses différentes propositions dans une méthodologie articulée autour de quatre concept-clés : les ingrédients, les séquences, les moteurs et les bifurcations. Ce système d'analyse doit *« permettre de comprendre le processus comme une configuration dynamique d'éléments contextualisés, sans les réduire à une causalité unique ni à une temporalité linéaire ».* (MENDEZ et al. 2010).

La multiplication des travaux sur la transformation des villes chinoises atteste de leur ampleur et de leur rapidité. Nombre de ces travaux décrivent le passage de villes industrielles à des villes de services telles qu'on peut les connaître sur le continent nord-américain. Si ces études répertorient consciencieusement les différents changements physiques, elles oublient de donner les raisons de ces transformations. Certes elles avancent la nécessité de la modernisation et la pression croissante d'une compétition mondiale entre les villes. Mais toutes les villes ne connaissent-elles pas ces mêmes contraintes ? Selon nous le processus de transformation urbaine des villes chinoises n'a pas été suffisamment décortiqué. Il est indispensable d'identifier les logiques ainsi que les facteurs à l'origine de ces métamorphoses et surtout de comprendre comment ils se sont agencés. C'est à quoi nous prétendons pour le seul cas de Shanghai.

Dans ce processus, les logiques s'inscrivent dans des temporalités propres. Il y a celle des projets, celle de l'environnement économique, celle de l'appareil administration, celle du contexte international et surtout pour la Chine, le contexte politique. Ensuite il faut les démultiplier aux différentes échelles dans lesquelles Shanghai s'insère : le niveau local, régional et national. A voir le nombre de ces dynamiques, on ne peut imaginer un processus d'un seul tenant et linéaire. Des réorientations peuvent aussi se produire. D'autant plus chacune des logiques interagit les unes avec les autres, les modifiant au passage.

De ce paysage, nous attribuons au contexte, logiques et éléments, un rôle majeur, voire déterminant. L'acteur rationnel dans ce cadre n'est plus à l'initiative du processus. Selon cette approche contextualiste, le contexte est le véritable acteur des processus. Le contexte est pluriel tout comme leur nature : *« ils peuvent être de nature physique (environnement, saison, paysage, etc.), structurelle (cadres, organisations, lois, règles, etc.), culturelles (représentations, valeurs, etc.), sociale (acteurs individuels ou collectifs et leurs actions, etc.)* ». (BROCHIER et al., 2010). Il ne s'agit pas de nier le poids de l'acteur rationnel mais de rappeler l'importance du contexte dans le déroulement et/ou l'aboutissement du processus. Acteur, contexte, action, tous s'auto-influencent. (BROCHIER et al., 2010). Il faut préciser aussi que tous les éléments de contexte n'influent pas sur le processus. Ceux qui sont déterminant sont appelés ingrédients. L'ingrédient se définit comme tel *« élément d'un contexte identifié par le chercheur comme agissant sur un processus »* (MENDEZ et al., 2010). Dans le cas du processus de la ville autoritaire, les deux ingrédients sont : la nature autoritaire du régime et la politique économique de modernisation.

Le processus n'étant pas linéaire ou homogène, il se décompose en séquences. Chaque séquence est composée d'ingrédients ou plus précisément de l'interaction de tous ces ingrédients. C'est leur combinaison qui forme la séquence. Elle est donc « le segment temporel d'un processus qui articule un ensemble d'ingrédients suivant un arrangement singulier ». (MENDEZ et al., 2010).

Pour que l'avant devienne un après, c'est à dire que les ingrédients (les éléments du contexte) se mettent en mouvement, il faut un moteur. C'est ainsi que les chercheurs en organisation ont appelé ce qui impulse le changement. Comme pour les ingrédients, ils sont de toute nature. Suite à une analyse de plus de 200 000 articles académiques de diverses disciplines (psychologie, sociologie, éducation, gestion, économie, biologie, médecine, météorologie, géographie), VAN DE VEN et POOLE (1995) sont parvenus à les classer en quatre catégories : moteur programmatique, moteur évolutionniste, moteur dialectique et moteur téléologique. Le moteur est *« le mécanisme génératif du mouvement des ingrédients et de leurs assemblages au cours du processus. »* (MENDEZ et al. 2010). Dans le cas de la ville autoritaire, le moteur est de type téléologique (la survie du régime).

« Dans le cas d'un moteur programmatique, le changement est inscrit dans un programme qui pilote le processus. L'état final est connu d'avance, ainsi que les séquences de l'évolution vers cet état. Un second type de moteur évolutionniste combine trois mécanismes : des variations se produisent au sein d'une population ; elles sont conservées ou rejetées par des mécanismes de sélection ; ces évolutions sélectionnées peuvent être conservées ou et reproduites par des mécanismes de rétention. Dans le troisième type, celui des moteurs dialectiques, c'est la tension entre divers ingrédients qui entraîne le changement. La dynamique du processus y est le résultat d'un jeu de pouvoir ou de négociation entre les forces qui s'opposent. Le quatrième moteur, téléologique, repose sur l'existence d'une finalité forte et explicite qui oriente les décisions et les actions. La volonté d'atteindre cette finalité constitue alors le principe génératif du mouvement. (Mendez et al.). »

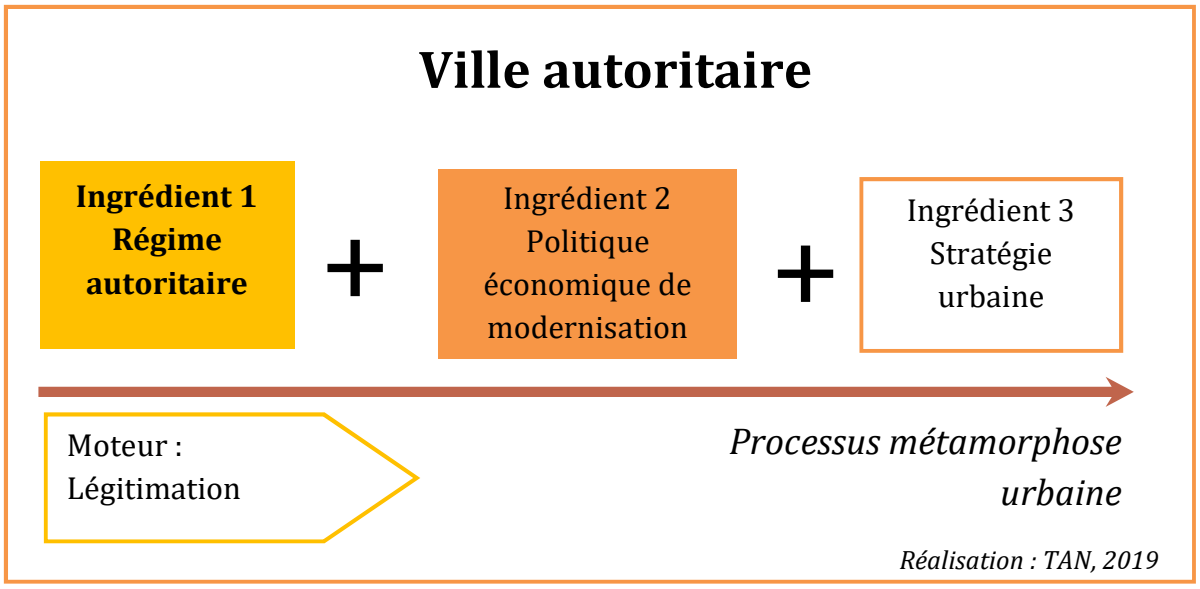
Le dernier concept clef de l'analyse processuelle est la bifurcation. Ce terme désigne le moment où le processus change brutalement de direction. Elle ne met pas nécessairement fin à une séquence. Deux séquences peuvent se suivre sans bifurcation suite à une configuration nouvelle des ingrédients. Nouvelle et progressive car la bifurcation entend une modification brutale, forte et rapide. Comme le dit Abbott (2001), il s'agit d'un « turning point », un point de non-retour. La chute de la Bastille en 1789 est typiquement une bifurcation tout comme la chute du Mur de Berlin ou encore la fin de l'URSS. C'est un évènement précédé par une période de crise dont il est le point culminant. Et à partir duquel, le processus s'en trouve profondément modifié. Il est soit un évènement déclencheur, c'est à dire qu'il initie la bifurcation soit il la clôture, il est alors l'évènement résolutif. Il est un *« segment temporel d'un processus caractérisé par une recomposition intense de la configuration des ingrédients et qui débouche sur un changement d'orientation du processus ».* Dans le cas de Shanghai, c'est incontestablement les évènements de Tiananmen en 1989.

« Le processus est un ensemble de phénomènes organisés dans le temps qui combinent des ingrédients et des moteurs dont le changement éventuel permet d'identifier des séquences. Lorsque ces changements modifient la trajectoire du processus, ils

correspondent à des bifurcations. La dynamique de chacune des séquences repose sur le ou les moteurs qui sont au principe de l'action. (BRODIER et al. 2010) ».

Sur le plan méthodologie, nous avons adopté cette approche processuelle plus apte à tenir compte de la dimension temporelle. Le séquençage est une donnée fondamentale de cette approche : ce qui se produit est le résultat de séquences précédentes et n'aurait pas été sans cela. C'est pourquoi la ville autoritaire est un moment qui ne peut être sortir de ce contexte. Elle est le fruit d'un processus insécable.

Figure 23 : Processus de métamorphose urbaine, ingrédients et moteurs



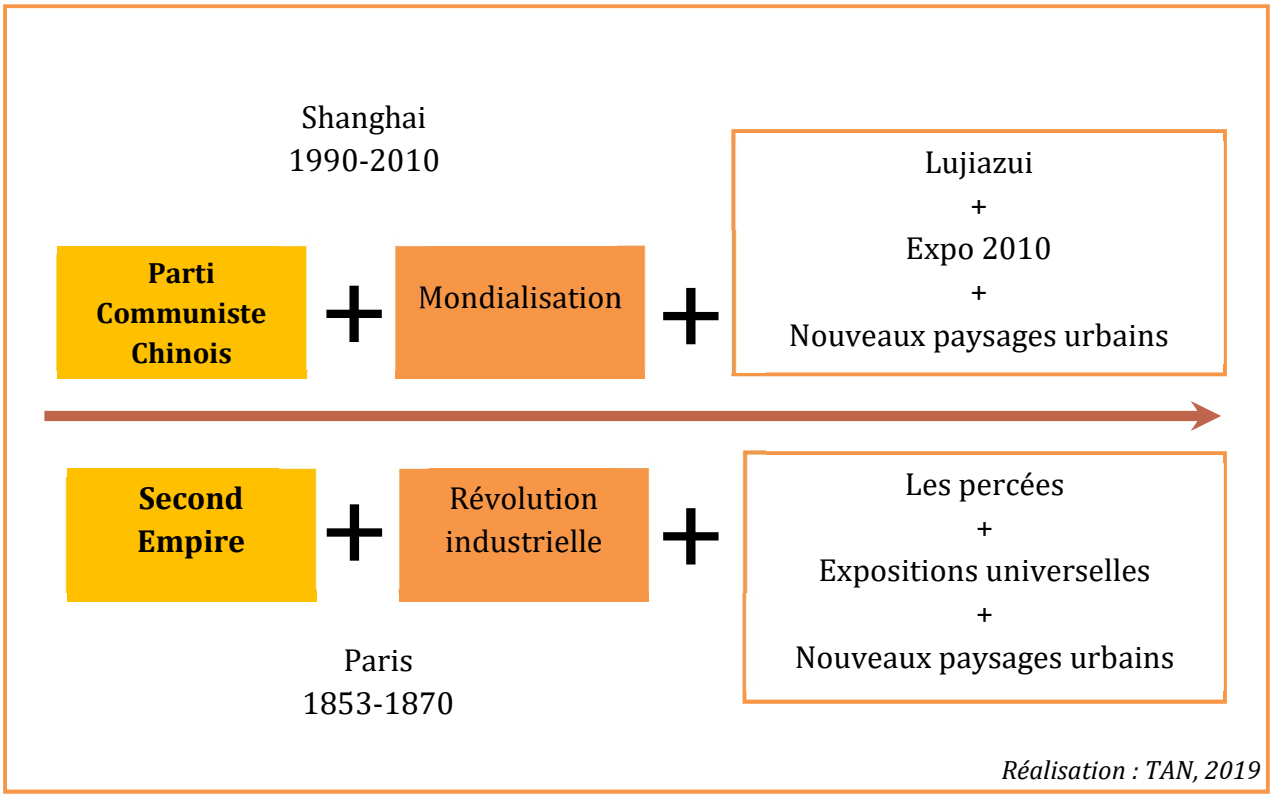
5.3. LE TEMPO SINGULIER DE LA VILLE AUTORITAIRE

Si tous les régimes autoritaires ne produisent pas tous des villes autoritaires, la ville autoritaire est le résultat d'un régime autoritaire. Mais ce seul contexte est insuffisant. A ce premier paramètre politique doit s'ajouter un deuxième de nature économique, à savoir la mise en œuvre d'une politique de modernisation. Et enfin la ville autoritaire se saurait exister sans une ambitieuse stratégie urbaine (Figure 24-25).

Figure 24 : Caractéristiques de la ville autoritaire

Réalisation : TAN, 2019

Figure 25 : La métamorphose urbaine, Shanghai versus Paris



Réalisation : TAN, 2019

Contexte politique

Parce que régime autoritaire, le pouvoir politique doit sans cesse justifier de sa légitimité et doit donc constamment s'adapter à un environnement mouvant. Si l'usage de la force et de la contrainte ne peuvent constituer seule une politique, l'arsenal répressif n'en est pas moins utilisé. Le PCC est conscient qu'il doit son maintien à l'absence d'alternative crédible. Il cherche comme Napoléon III a annihilé toute opposition. Dès sa prise de pouvoir, le nouvel empereur a procédé à l'emprisonnement de plusieurs dizaines de milliers de républicains, dont 9500 ont été déportés en Algérie. Durant tout le règne, les arrestations arbitraires se sont poursuivies (YON, 2012). Nous ne nous attarderons pas sur le caractère très autoritaire du régime. Nous rappellerons simplement que le prix Nobel de la paix 2010, Liu Xiaobao, militant des droits de l'homme, est mort en détention.

Ordre et autorité, sont les deux valeurs de ces régimes qui tiennent à ce que rien ne vienne les troubler. Le contrôle est l'autre face de la répression. En matière de contrôle de la presse, le Second Empire met en place tout un arsenal règlementaire très efficace. Au bout de trois avertissements, un journal peut être ainsi interdit et pour n'importe quel motif. Les journaux n'ont pas le droit de relater les procès politiques et les débats parlementaires (YON, 2012). En Chine, le département de la propagande quadrille toutes les institutions : armées, santé, éducation, sport, culture, médias, organisations sociales. Il est l'étalon mètre de ce qui doit être diffusé ou non. (BERGERE, 2010). L'internet ne fait pas exception. Des millions d'agents contrôlent ce qui est dit sur la toile et censure sans aucun état d'âme. Jusqu'à maintenant, le système fonctionne avec efficacité.

Contexte économique

La ville autoritaire est la marque la plus tangible d'un changement d'époque. Changement d'ère qui est de nature économique. « La France entre bien sous le Second Empire dans la modernité économique. […] le PIB passe de 11 à 20 milliards entre 1850 et 1869 avec un taux de croissance annuel moyen de +1,4%. » (YON, 2012). Le pays se métamorphose sous l'effet de trois révolutions structurelles : les chemins de fer, le crédit et le cadre législatif (loi sur les sociétés étrangères, sociétés à responsabilité limitée, traité de libre-échange…). La production des réseaux ferroviaires stimule fortement le secteur industriel, celui des mines et de la sidérurgie. Cette modernisation est fortement impulsée par Napoléon III qui est réellement intéressé par les questions économiques. Il a passé près de quatre ans en Angleterre, pays en pointe dans la Révolution industrielle. Une fois au pouvoir, il met en œuvre ce « dirigisme économique » qu'il prônait dans sa brochure « l'extinction du paupérisme » en 1844 (YON, 2012).

La plus grande réussite de la Chine est d'avoir sorti plus de 500 millions de personnes de la pauvreté. Le pays qui était incapable de produire une motocyclette dans les années 1960, est devenue l'usine et la deuxième puissance économique mondiale (2010). Cette réussite économique est sans aucun le plus grand atout du PCC. Les

dirigeants ont aussi fait de choix d'investissements massifs dans les infrastructures (routes, ponts, tunnels, barrages). La Chine possède depuis 2010 le plus long réseau de lignes à grande vitesse (6 552 km) (BERGERE, 2010). Cette modernité retrouvée s'incarne dans les formes sans cesse renouvelée des villes : trois mille tours ont été construites à Shanghai en une quinzaine d'années.

Et la ville enfin

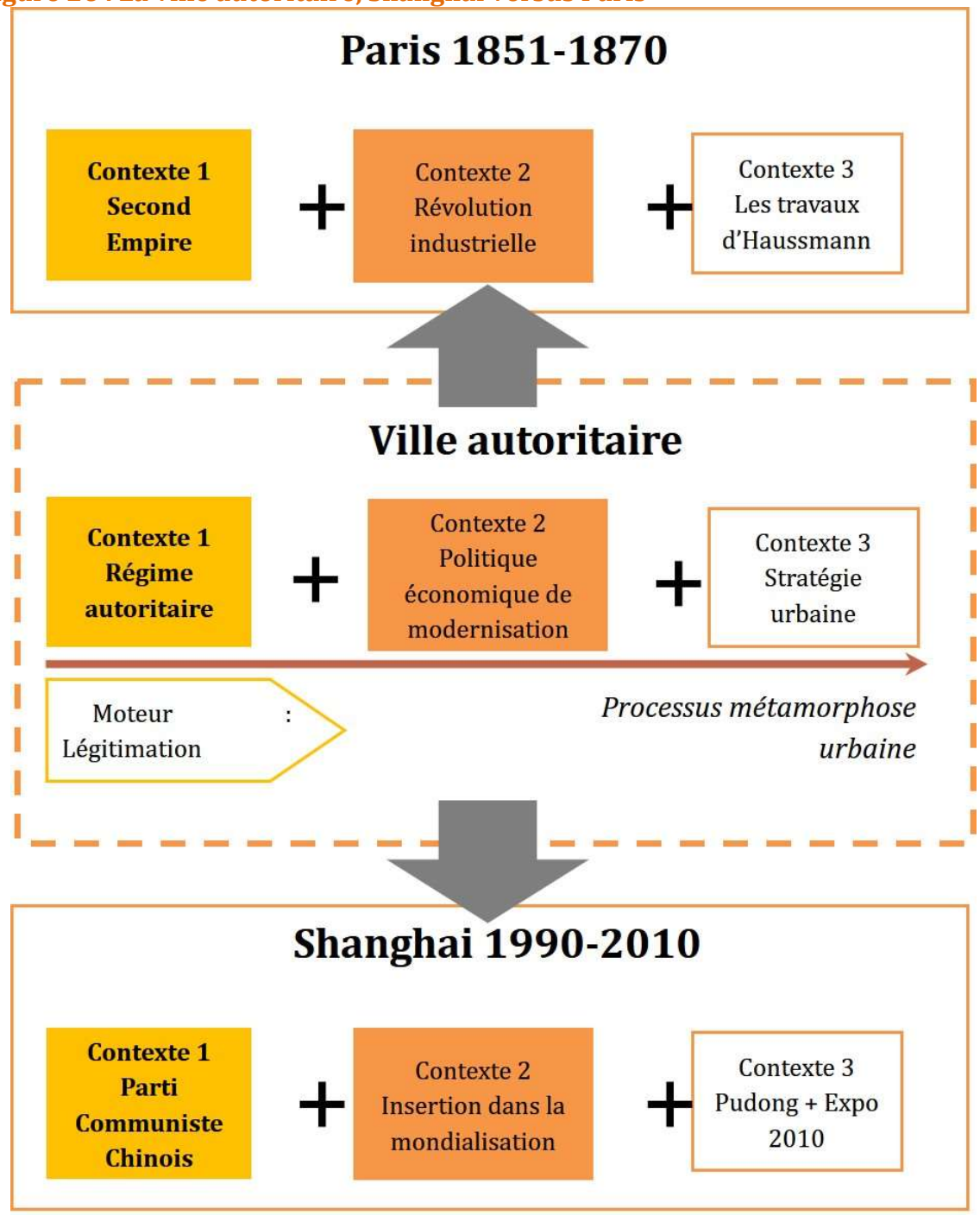
Après avoir étudié les deux éléments encadrants et générant la ville autoritaire, il convient d'en voir plus précisément les contours. La partie 4 nous permettra de voir comment les projets de Lujiazui et de l'Expo 2010 ont profondément remodelé Shanghai. Ces projets veulent être l'incarnation de la modernité. Cette modernité, jusqu'à maintenant, vient de l'extérieur d'où l'emprunt aux formes et modèles occidentaux. Ce recours s'explique par la jeunesse de l'urbanisme en Chine, qui est un produit en quelque sorte des réformes et de l'ouverture économiques.

Parmi les nouveaux instruments à la disposition du pouvoir chinois, le discours et l'idéologie entourant le développement urbain –en particulier celui de Shanghai- revêt, selon nous, une importance capitale dans sa recherche de légitimité. En effet, les actions d'aménagement urbain sont l'occasion pour le PCC de faire montre des valeurs qu'il souhaite mettre en avant.

Conclusion : des contextes déterminants

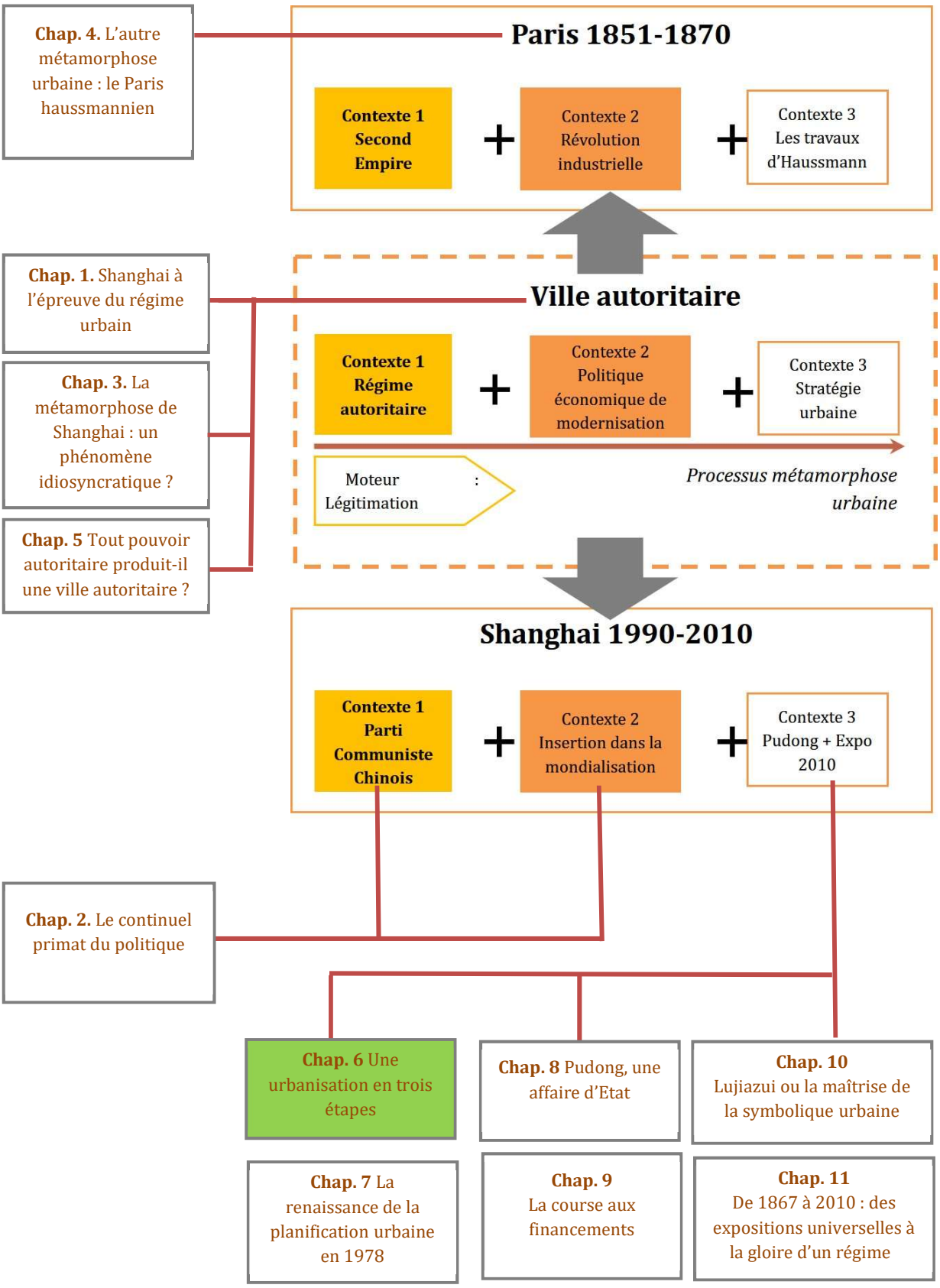
Non tous les régimes autoritaires ne produisent pas nécessairement des villes autoritaires. La ville autoritaire est avant le produit d'un processus comprenant plusieurs paramètres (Figure 26). Qu'on les nomme ingrédients ou contextes, ils sont un prérequis en cela qu'ils font parties intégrantes du processus. Rappelons-les : à côté de la nature autoritaire du régime politique, il y a l'engagement de l'économie du pays dans une nouvelle phase ou étape. Pour faire vite, cela a été la Révolution industrielle pour le Second Empire et l'insertion dans les flux de la mondialisation pour la Chine. Enfin, chacun de ces pouvoirs autoritaires doit élaborer et mettre en œuvre une ambitieuse stratégie urbaine, qui est dans les deux cas qui nous intéressent, une politique de modernisation de la ville.

Figure 26 : La ville autoritaire, Shanghai versus Paris



Réalisation : TAN, 2019

Figure 27 : Organisation de la démonstration



Réalisation : TAN, 2019

PARTIE 3. L'URBANISME, UNE IDEE NEUVE EN CHINE

L'objectif de cette partie est de prendre conscience de la jeunesse de la planification urbaine chinoise et qui plus que d'autre a subi très fortement les soubresauts de l'histoire chinoise. Elle est passée en moins de cinquante ans d'une planification urbaine centralisée et dirigiste à une planification plus règlementaire et décentralisée au niveau des municipalités. Tout comme les institutions, l'urbanisme s'est transformé et s'est réorganisé suite au repositionnement de l'Etat et du marché (HEALEY, 1992). Si les idées de planification urbaines venues d'Occident au début du XXème siècle commencent à avoir une influence sur les méthodes de planification chinoise, celles-ci ne se concrétiseront vraiment qu'avec les réformes économiques des années 1980-1990 (FRIEDMANN 2005).

Deux chapitres constitueront cette partie : le chapitre 6 analysera l'évolution du tissu urbain de Shanghai du XIXème siècle à aujourd'hui tandis que le chapitre 7 passera en revue les différentes règlementations en matière de plan d'urbanisme. L'histoire urbaine de Shanghai est bien documentée. Côté français, il faut noter le remarquable travail de l'historienne Marie-Claire BERGERE (2002). Côté anglo-saxon, nous trouvons les travaux de Rhoads MURPHEY (1953) ou bien encore de Alan BALFOUR et Shiling ZHEN (2002). Nous nous sommes aussi appuyés sur l'ouvrage plus récent d'un groupe de chercheurs urbanistes de l'université de Tongji de Shanghai et de l'Université nationale de Singapour (National University of Singapore) mené par Yongjie SHA (2014) : *Shanghai Urbanism at the Medium Scale*. Grâce à des analyses à l'échelle 1kmX1km, ils parviennent à révéler toute l'hétérogénéité du tissu urbain de Shanghai.

CHAPITRE 6. Une urbanisation en trois étapes

Ouverture- fermeture : on pourrait résumer ainsi l'histoire urbaine de Shanghai (ou de la Chine). Elle oscille sur près de deux siècles entre ces deux extrêmes. Ouverture forcée avec les Traités inégaux, fermeture longue de la période maoïste et à nouveau ouverture avec l'intégration dans l'économie mondiale et insertion dans ses multiples flux. Les éléments de chacune de ces trois périodes d'urbanisation, produits d'un contexte économique, politique et démographique, restent perceptibles et identifiables encore aujourd'hui (Figure 28, 29)). Leur juxtaposition constitue la signature singulière de la ville tout autant que le mariage réussie et unique d'influences occidentales et chinoises.

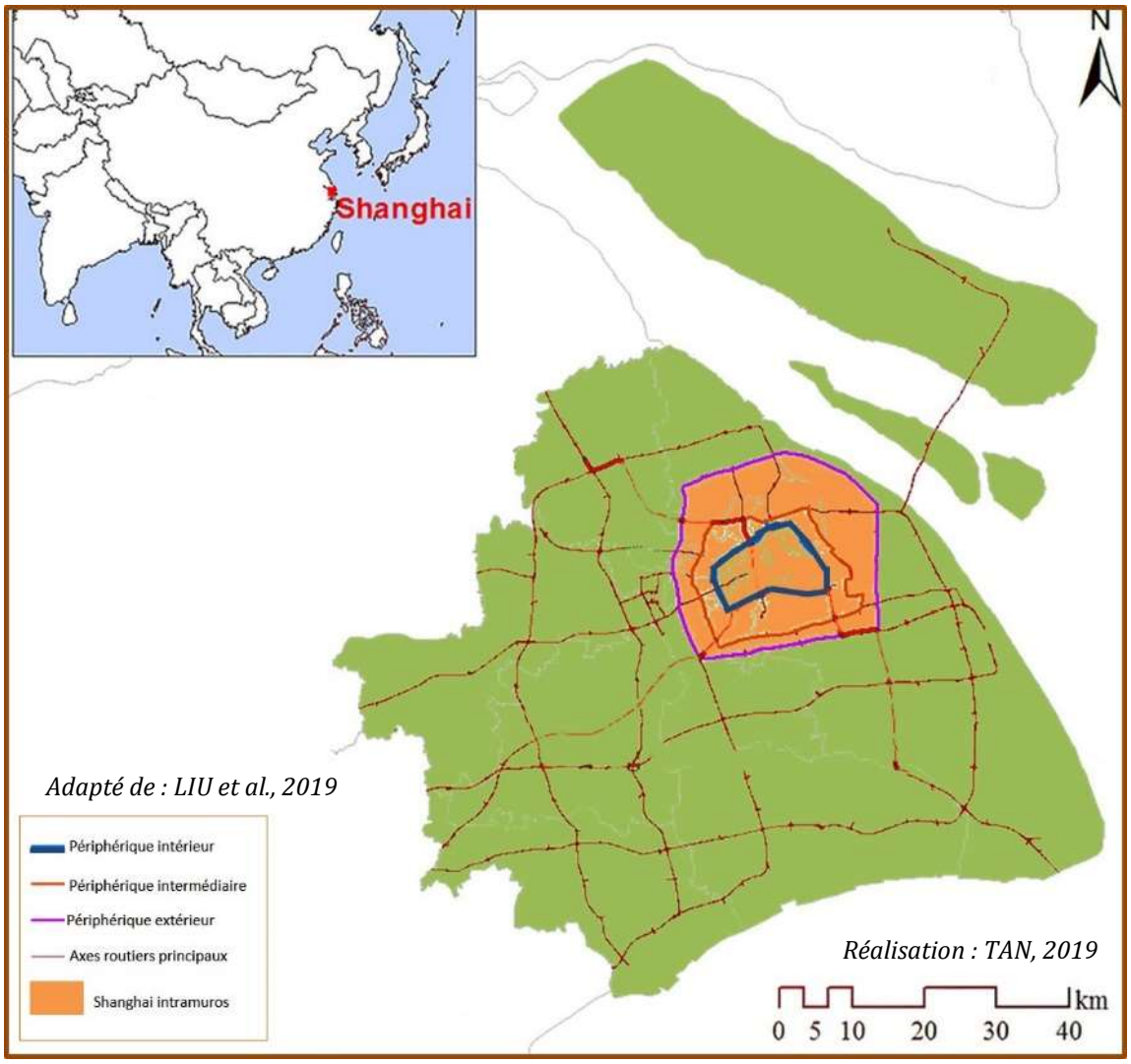
6.1. DE LA VILLE DE PECHEURS AU « PARIS DE L'ORIENT » : 1843-1949

La première période d'urbanisation de la ville commence avec la mise en place des concessions étrangères dans les années 1840 et s'achève à l'arrivée au pouvoir du PCC en 1949. Cette période donne principalement à Shanghai ses équipements commerciaux et industriels. En 1843, la ville tout entière était contenue à l'intérieur des enceintes, contre les quais, le long du Huangpu. C'est au nord de cette zone qui n'excédait pas 2 km^2 que se sont installées les concessions étrangères (Figure 30). Si la Chine n'est pas une colonie, les traités inégaux font d'elle un territoire dont on tire les ressources premières et vers qui on exporte les biens manufacturés. Une grande partie de l'identité urbaine de Shanghai provient de ces échanges avec l'extérieur. L'évolution de la ville est le produit à la fois de facteurs extérieurs mais aussi d'une capacité à se les approprier.

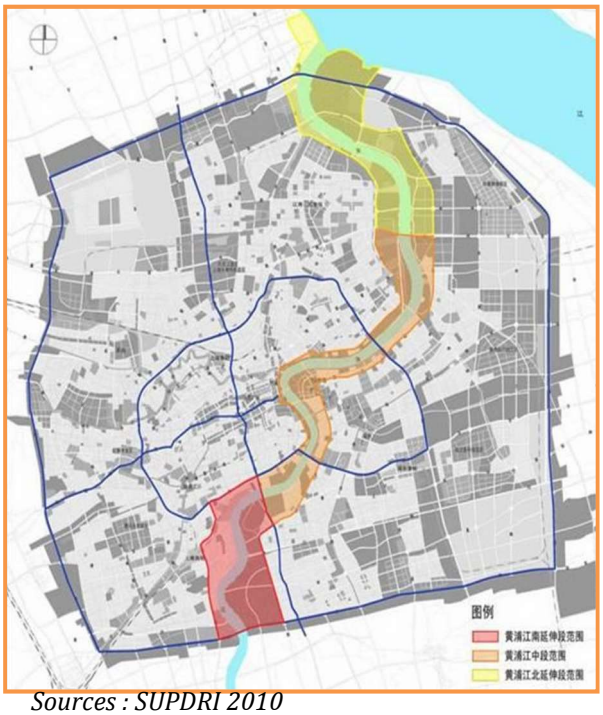
Le Bund, longue promenade le long du fleuve Huangpu, est probablement le site le plus emblématique de cette période « semi-coloniale ». Les sociétés et entreprises anglaises, françaises et américaines y installent leurs sièges sociaux et leurs bureaux. Leur prospérité économique favorise l'émergence d'une « bourgeoisie chinoise » (BERGERE, 1992) et l'éclosion de modes de vie et d'un courant artistique, le *haipan*, métissage heureux de l'Orient et de l'Occident. Ce rayonnement culturel lui a valu le surnom de « Paris de l'Orient ».

Le développement de la ville s'est fait à l'extérieur des enceintes, alimenté en grande partie par l'afflux de populations des campagnes alentours qui fuyaient les troubles et recherchaient la sécurité. En effet, le renversement du régime impérial par les armées de Sun Yatsen entraîne la proclamation de la république de Chine en 1912 mais surtout instaure une grande instabilité dans tout le pays. Ces nouveaux venus trouvèrent à s'employer dans les usines et les manufactures qui se développèrent à partir des années 1910. Paradoxalement, le droit d'extraterritorialité en vigueur dans les concessions faisait de ces enclaves autant d'abris pour la population chinoise en butte aux fréquentes crises politiques et sociales de cette période.

Figure 28 : Shanghai (échelle nationale, provinciale et intra-muros)

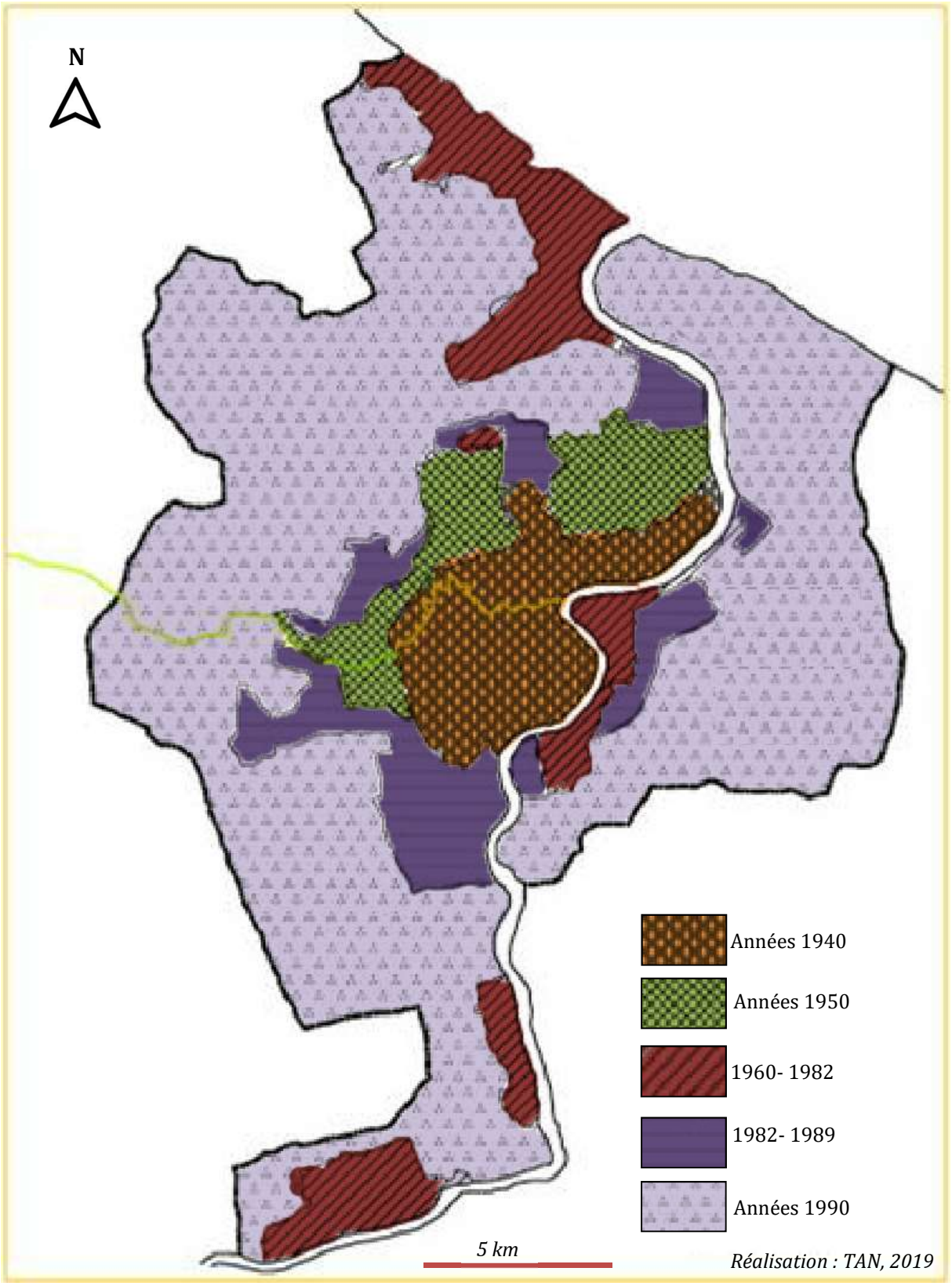


Source : Wang et HOCH, 2013



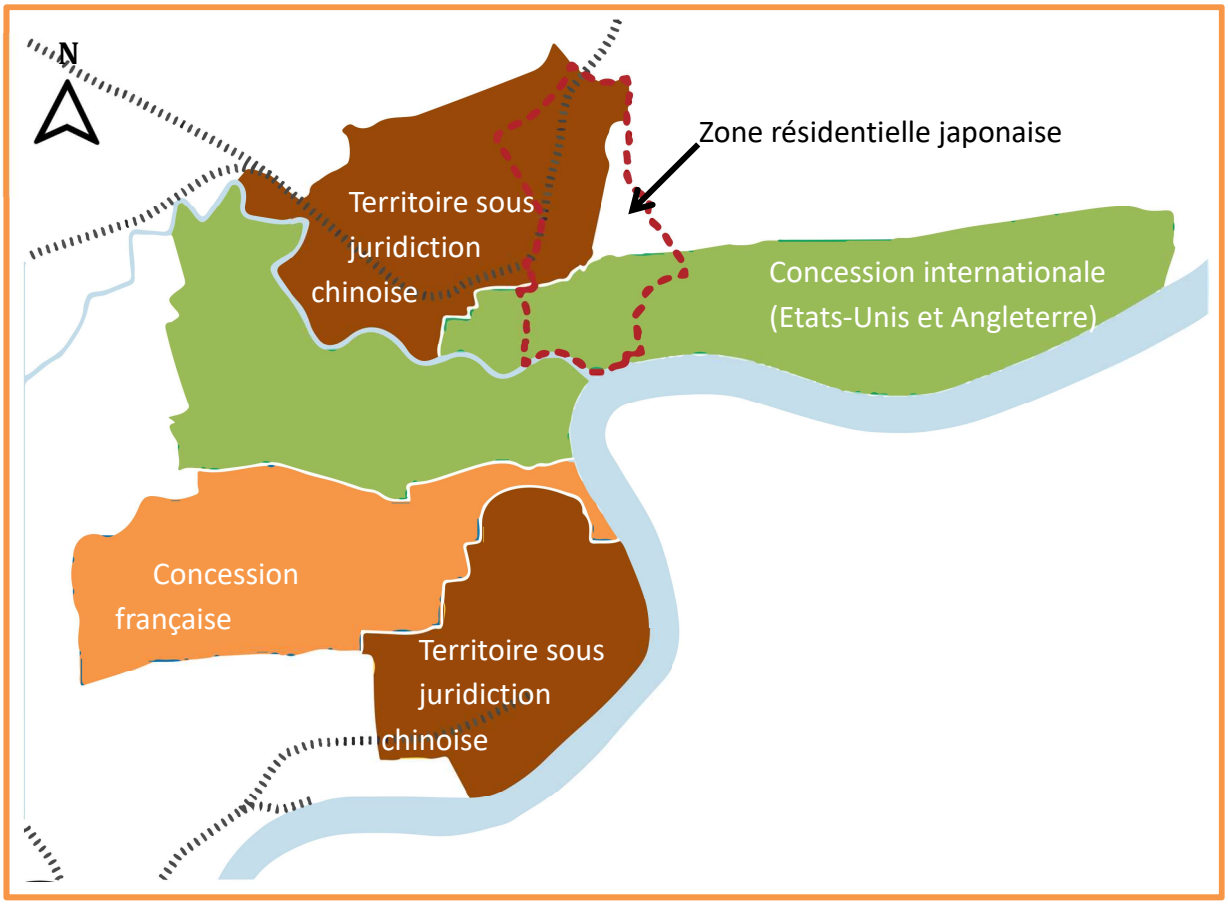
Sources : SUPDRI 2010

Figure 29 : Shanghai, phases d'urbanisation



Adapté de : WEI et al. 2006

Figure 30 : Les concessions étrangères à Shanghai dans la première moitié du XXème siècle



Adapté de : https://virtualshanghai.hypotheses.org/

La Première Guerre mondiale restreint considérablement l'approvisionnement des expatriés européens et américains présents dans les concessions. Une production locale se met alors en place pour répondre à la demande, essentiellement dans le secteur du textile et de l'agro-alimentaire. Cette petite industrie s'implante le long de la rivière Suzhou et à proximité de la gare. A la veille de la victoire des forces communistes, Shanghai est tout à la fois une métropole commerciale, financière et industrielle.

Sun Yat Sen établit sa résidence à Shanghai de 1918 à 1924 afin de maintenir son autorité sur la ville. Shanghai constituait en effet la principale source de financement du gouvernement et du nouveau parti nationaliste (*Kuomintang* KMT). En 1927, le comité missionné par la municipalité de Shanghai et par Sun Yatsen propose un projet de développement urbain pour la partie nord-est de la ville. L'objectif de ce plan est de jeter les bases d'une industrie moderne et d'affaiblir l'influence et le pouvoir des concessions étrangères (BALFOUR et ZHENG, 2002).

Le plan projette déjà de répartir la population du centre-ville sur la rive ouest du Huangpu pour décongestionner le centre financier et soulager les infrastructures obsolètes du centre-ville. Malgré la construction de quelques routes et immeubles, le

projet reste en état en raison de la guerre contre le Japon. Le développement de la ville est entravé par deux évènements qui mettent fin à cette période faste des années 30 : la Seconde Guerre mondiale et la fondation de la République Populaire de Chine. La majorité des étrangers quittent le pays lors du conflit avec le Japon, et le reste part lorsque le PC s'empare du pouvoir.

Figure 31 : 3 tissus urbains de la première phase d'urbanisation

Réalisation : TAN, 2019

Figure 32 : Huaihai Avenue 1kmX1km

Source : SHA et al. 2014

Encadré 1 : Huaihai Avenue (Concession française)

L'avenue Huaihai (anciennement avenue Joffre) constituait la principale artère commerciale de Shanghai au début du XIXème siècle. Le quartier est très largement multifonctionnel (habitat, commerces, bureaux, équipements publics…). Cette mixité fonctionnelle a perduré jusqu'à aujourd'hui.

Encadré 2 : le Bund

Le Bund est, durant l'âge d'or de Shanghai dans les années 1920-1930, le cœur financier de l'Asie en raison de la présence des sièges sociaux des banques, assurances et autres organismes financiers. Il est le symbole de la présence étrangère à Shanghai mais aussi un vestige architecturale majeur du courant Art Déco.

Figure 33 : le Bund 1kmX1km

Source : SHA et al. 2014

Figure 34 : Photos du Bund

Source : TAN, 2015

Figure 35 : Lilong 1kmX1km

Source : SHA et al. 2014

Encadré 3 : Lilong

Le **lilong** (ou linong ou longtang) est l'agencement le plus typique de Shanghai. Son apparition et sa diffusion rapide sont dues à l'afflux de population à Shanghai en raison des troubles politiques qui secouent le pays à la fin du XIXème siècle et au début du XXème siècle. C'est un style propre à la ville agrégeant matériaux et motifs chinois à une structure occidentale.

Encadré 4 : Exemple de lilong

Généralement bâti sur deux niveaux, le lilong s'articule sur une voirie en forme d'arrêtes de poisson. Le rez-de-chaussée donnant sur la rue principale accueille les commerces tandis que les venelles perpendiculaires offrent des espaces plus privés.

Jusqu'au milieu des années 2000, les lilongs pâtissent d'un manque d'entretien et d'une surpopulation qui les font apparentés à des « taudis ». Originellement destinés aux classes moyennes, ils sont au fil du temps divisés, subdivisés et accueillent plus généralement des populations de plus en plus paupérisées.

Source : TAN, 2015

Avec l'arrivée au pouvoir des communistes, Shanghai entame sa deuxième phase d'urbanisation. Avant d'analyser les évolutions de la ville durant la période 1949-années 1980, précisons les positions du nouveau pouvoir en matière d'urbanisme.

6.2. L'EMPREINTE COMMUNISTE (1949- FIN ANNEES 1980)

Sous Mao, une planification urbaine au service de l'industrialisation du pays

La planification urbaine, durant les années 50, est très largement subordonnée à la planification industrielle. En effet, après la fondation de la République Populaire de Chine en 1949, le gouvernement est confronté à un pays totalement désorganisé et à une économie en plein chaos. La Chine décide alors d'adopter le modèle de développement économique soviétique basé sur l'industrie. Sur le plan de la production économique, le consommateur urbain est perçu comme un « parasite » et non comme un producteur. Pour pallier l'absence d'industries manufacturières qui manquaient dans la majorité des villes, les idéologues du régime demandent leur conversion en centres de production au moyen d'une industrialisation massive (LO et al, 1977). Pour le gouvernement (Mao Zedong, 1964), le développement devait se concentrer autour de ces nouveaux sites de production industrielle (YEH et WU, 1999).

Plusieurs études ont tenté de faire un bilan de cette planification urbaine. Non sans difficultés en raison de son instrumentalisation par la politique économique. Les statistiques et autres bilans chiffrés sont souvent modifiés afin de correspondre aux objectifs définis. Plusieurs études thématiques existent : sur la politique urbaine et l'administrative avant les réformes de 1978 (MA, 1979), les différents modèles de planification urbaine (KWOK, 1981), les formes urbaines et les concepts de planification (LO, 1980), la politique de développement urbain (LO, 1986), les pratiques architecturales et les principes de planification (XIE et COSTA, 1991, 1993), les aspects méthodologiques et institutionnels (KHAKEE, 1996). De tout cela, il en ressort que même dans une économie planifiée[11], l'attribution de l'usage des sols et le développement urbain restent du ressort de la planification urbaine.

Cependant le poids et le rôle de la planification urbaine, tant au niveau local que national, demeurent très limités dans ce régime d'économie planifiée (WU, 1995), le processus de planification urbaine se trouve en effet contrarié d'une part par une fragmentation sectorielle et territoriale et d'autre part par les nombreux conflits entre les différents niveaux administratifs. En effet, la prise de décision était à la fois du ressort du gouvernement central mais aussi des unités de production et des structures locales. Chaque gouvernement provincial, de district et local était structuré comme suit : on y

11 Dans une économie planifiée, l'Etat détermine les choix en matière d'investissement, de production et de fixation des prix.

retrouvait les mêmes services et départements, contrôlant un nombre variable d'entreprises et d'unités de travail. Cette structure intégrée rendait la planification urbaine sinon difficile, voire impossible. A cela s'ajoutaient les difficultés provenant des luttes incessantes entre les factions politiques et les revirements non moins incessants de la politique macro-économique. Les plans sont certes élaborés, affichés mais restent sans effet. KHALEE (1996) dans son étude comparative a montré combien le rôle de la planification urbaine durant cette période a eu peu de résultats.

Les schémas directeurs minutieusement élaborés, sont ignorés par les gestionnaires de la production industrielle qui ont avant tout en tête leurs propres objectifs. D'ailleurs tout est subordonné aux objectifs de la production industrielle. La planification urbaine est utilisée comme un moyen d'améliorer la croissance industrielle et non pas comme un instrument pour contrôler le développement urbain. Soumis à un gouvernement central, subordonnée à la planification économique, la planification urbaine n'existe pas en tant que telle. Elle a une simple fonction de localisation et de sélection des sites pour les projets industriels. Il est évident qu'on est très loin d'une quelconque planification urbaine (YEH et WU, 1999).

L'influence soviétique des années 1950 dans la planification chinoise

Les services et les ministères du gouvernement central et leurs branches locales recourent essentiellement à la planification urbaine dans le cadre de leurs projets de développement territorial (YEH et WU, 1996a), généralement des villes-usines. Les usines disposent d'un pouvoir plus important que celui des municipalités. Comme la construction des usines se fait sans tenir compte des autres équipements existants, les problèmes de coordination sont incessants. En 1953, le gouvernement central dans un rapport au PCC constate que les *« usines sont construites selon nos plans, mais pas les villes : les usines fonctionnement correctement, ce qui n'est pas le cas des villes »* (Comité de rédaction de la construction urbaine de la Chine contemporaine, 1990). L'année suivante, la décision est prise de se servir de la planification urbaine comme support à la réalisation de l'outil industriel chinois. Dans le 5ème plan (1953-1957), la principale tâche confiée à la planification urbaine est d'accompagner les 156 projets industriels clefs. Sont alors mises en place des commissions de construction urbaines pour encadrer la planification urbaine dans les villes ayant plus de trois projets clefs.

En raison de leur manque d'expérience en matière de planification, les urbanistes chinois sont formés par les experts soviétiques. C'est à cette époque qu'est introduite la planification urbaine à Pékin, Tianjin, Shanghai et dans d'autres capitales provinciales. A la fin de l'année 1957, la Chine compte 5 000 urbanistes essentiellement formés à la planification socialiste (FISCHER, 1962 ; FRENCH et HAMILTON, 1979). L'influence de l'URSS se confirme avec l'adoption du premier plan quinquennal (1953-1957) par le PCC.

Selon Richard KIRKBY (1985), le PCC a été continuellement *« pro-campagne »* et *« anti-villes »*, conformément à l'idéologie communiste.

Le développement à grande échelle des zones périphériques prend le nom de « nouveaux villages » (KWOK, 1981). Mais les standards en matière d'usage des sols et de construction de la ville socialiste (c'est à dire soviétique) s'adaptent difficilement au contexte chinois. Les immeubles dans de nombreux projets publics n'occupent que 20% de l'espace, voire 4,6%, engendrant un étalement urbain (FUNG, 1981). Par ailleurs le centre de ces « nouveaux villages » est occupé par de grands ensembles anguleux entourés de très larges avenues. Ces plans sont plus tard critiqués, notamment lors du refroidissement des relations diplomatiques avec l'Union soviétique à la fin des années 1950. Néanmoins, c'est à cette époque qu'est adopté le système à deux niveaux, le schéma directeur et un plan d'aménagement plus détaillé. Les schémas directeurs ont vocation à coordonner les nouvelles usines construites au sein des zones urbaines existantes, tandis que les plans d'aménagement régissent l'agencement et la disposition des usines et des villages des travailleurs. Dans ce système, le rôle de contrôle du développement urbain par la planification est mineur. Sa mission principale étant d'accompagner les projets industriels décidés par la planification économique (YEH et WU, 1996).

Les impacts de la Révolution Culturelle (1960-1978)

De grands schémas directeurs sont élaborés durant le Grand Bond en avant (1958-1959) afin d'encadrer la croissance des villes et l'exode des paysans. L'échec du Grand Bond en avant et le retrait de l'aide soviétique entraînent un changement de modèle de développement. Désormais est privilégié le développement de l'agriculture dans les petites et moyennes villes et non plus le développement d'un secteur industriel dans de grands sites urbains. De 1960 à 1965, la Chine entre dans une période de reconversion et de consolidation. La planification urbaine est critiquée pour avoir promu une vision irréaliste. En 1960, le séminaire de la planification économique nationale annonce l'abandon de la planification urbaine.

De 1966 à 1976, la Chine se lance dans la désastreuse aventure de la Révolution Culturelle. La planification urbaine est totalement abandonnée. La construction des bâtiments est encouragée sur n'importe quel terrain disponible. Les bureaux de la planification urbaine sont fermés. Les institutions et les organisations de planification arrêtent leurs activités. Les urbanistes sont envoyés à la campagne ou forcés à se reconvertir dans d'autres métiers. Les documents d'urbanisme disparaissent (XIE et COSTA 1993). Jusqu'en 1976, seulement deux villes, Panzhihua et Tangshan, disposent de plans d'urbanisme. Panzhihua est une ville productrice d'acier et de fer dans le sud-ouest de la Chine. Cette ville nouvelle a été construite car la Chine avait besoin d'une usine de fer et d'acier dans cette partie du pays dans le cas où Shanghai et Wuhan seraient

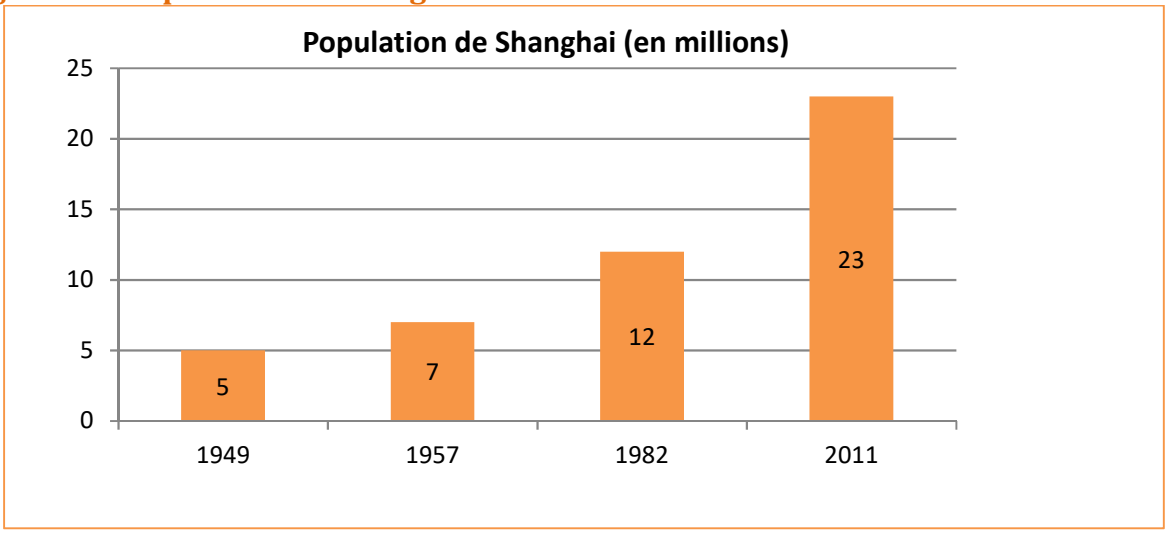
bombardées si la guerre était déclarée. Quant à Tangshan, la ville connaît en 1976 un tremblement de terre et a besoin de plans pour sa reconstruction (YEH et WU, 1996a).

Shanghai n'échappe pas plus que les autres villes aux soubresauts de l'histoire chinoise. Déjà fortement touchée par les conflits de la première moitié du XXème siècle (guerre sino-japonaise, guerre civile, Seconde guerre mondiale), elle ne sort pas grandi de la période maoïste.

6.3. 40 ANS DE QUASI- IMMOBILISME A SHANGHAI

La période maoïste marque donc la deuxième phase d'urbanisation de Shanghai. Son tissu urbain change peu en raison d'un désintérêt pour les questions urbaines et d'un manque de moyens. En revanche, cette période modifie l'activité économique de la ville avec une présence plus accrue du secteur industriel. Mais le véritable problème que doit gérer la municipalité est la croissance démographique et spatiale de la ville. La population passa de 5 millions à plus de 7 millions entre 1949 et 1957. Le territoire quant à lui passe de 80 km^2 en 1949 (20 districts urbains et 6 districts de banlieue) à près de 5 910 km^2 en 1958. En définitive, la municipalité de Shanghai doit prendre en charge une population avoisinant les 10 millions de personnes (avec les habitants des campagnes et bourgs avoisinants) (BERGERE, 2002) (Figure 36).

Figure 36 : Population de Shanghai 1949-2011



Source : d'après BERGERE (2002)

Réalisation : TAN, 2019

Avec le modèle des villes satellites, l'autre caractéristique de l'urbanisme communiste à Shanghai est le développement des « nouveaux villages » (*xin cun*). Situés aux marges de la ville, dans les districts entourant la ville-centre, ils prennent la forme de logements pour les travailleurs et d'usines pour le secteur industriel. Ces nouveaux villages et villes satellites visaient à apporter une réponse à la croissance démographique de Shanghai et à une de ses conséquences : la pénurie de logements. La compréhension

de cette période est essentielle, car aujourd'hui encore, la ville est confrontée aux problèmes non réglés de cette période mais aussi à la question du devenir de cet héritage.

Des plans laissés au placard

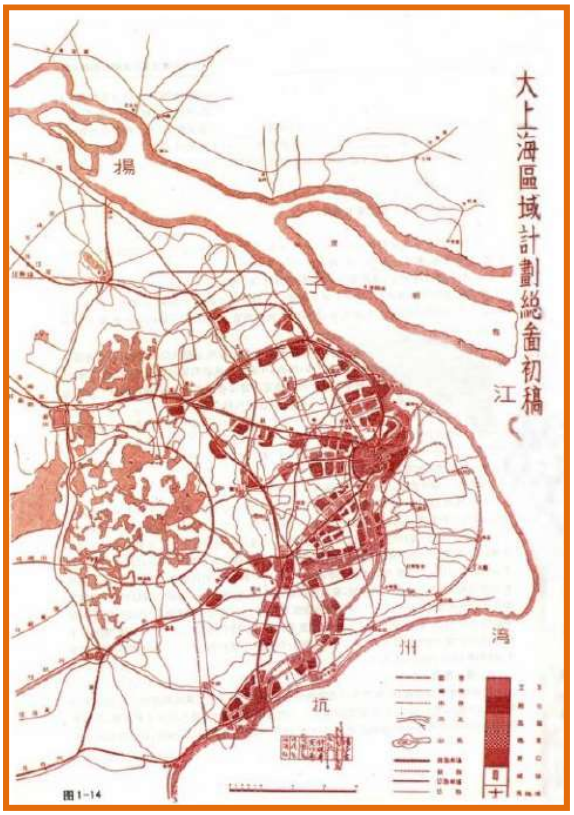
Le pouvoir communiste dessine une nouvelle structure administrative très hiérarchisée. Shanghai a désormais rang de province et dépend de fait directement du pouvoir central. Seules les communications verticales sont autorisées : le centre envoie les directives à la province qui à son tour les répercutent aux structures administratives qu'elle chapeaute. Les communications horizontales entre unités administratives de même niveau sont interdites pour éviter les collusions entre les intérêts locaux. Shanghai se voit donc couper de son réseau de connections avec son arrière-pays et avec les provinces voisines (Jiangsu, Zhejiang et Anhui). Ce cloisonnement s'applique aussi à l'ensemble des administrations municipales (arrondissements urbains, districts de banlieues et districts ruraux).

L'économie socialiste que Mao appelle de ses vœux a pour objectif l'instauration d'une équité sociale. Pour ce faire, le contrôle sur le travail et la production doit être total. Cette équité sociale doit aussi permettre la disparition des classes sociales, essentiellement présentes dans les villes. Le PCC, en raison de son idéologie, a été constamment du côté des paysans pauvres contre les classes moyennes urbaines, notamment lors de la Révolution culturelle. Durant toute une décennie, des millions de jeunes instruits des villes sont envoyés dans les campagnes sous prétexte de rééducation (KIRKBY, 1985). De fait sous l'action conjuguée d'un nivellement de la consommation et de l'imposition de modes de vie par le gouvernement communiste, la société chinoise devient mécaniquement plus homogène (SZELENVI, 1983).

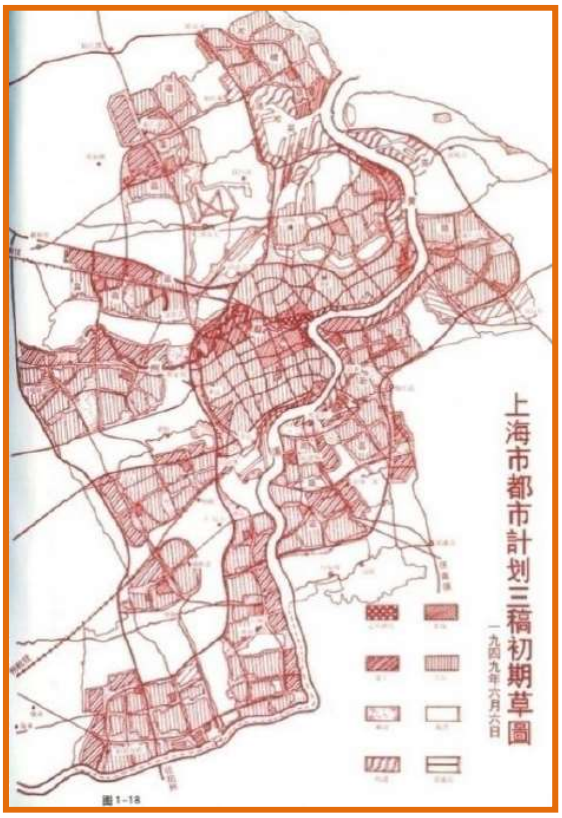
Dès la prise de la ville, Mao annonce que Shanghai deviendrait le « centre de l'économie socialiste » (GAMBLE, 2005). Le temps du « Paris de l'Orient », place commerçante et financière est désormais révolu. L'objectif des dirigeants communistes était de convertir Shanghai en un centre urbain sur le modèle multicentrique soviétique, en créant dans un rayon d'un kilomètre des villes satellites (KIRKBY, 1985). Le nouveau pouvoir remit en cause tout le système et le fonctionnement économique de la ville. Il nationalisa les terrains urbains et les entreprises privées. Les questions urbaines furent confiées à des bureaux, créés pour l'occasion : bureau du foncier et de l'immobilier, de la construction urbaine, etc. Les plans d'aménagement de 1949 et de 1953, élaboré avec les experts soviétiques, restèrent lettres mortes, faute de volonté et de moyens (Encadré 5) (BERGERE, 2002). Celui de 1959 n'aura pas plus d'effet. Notons que tous comportent une urbanisation de la rive est, Pudong. Elle ne se réalisera qu'à partir des années 1990.

Encadré 5 : Schéma directeur de Shanghai (1949-1953-1959)

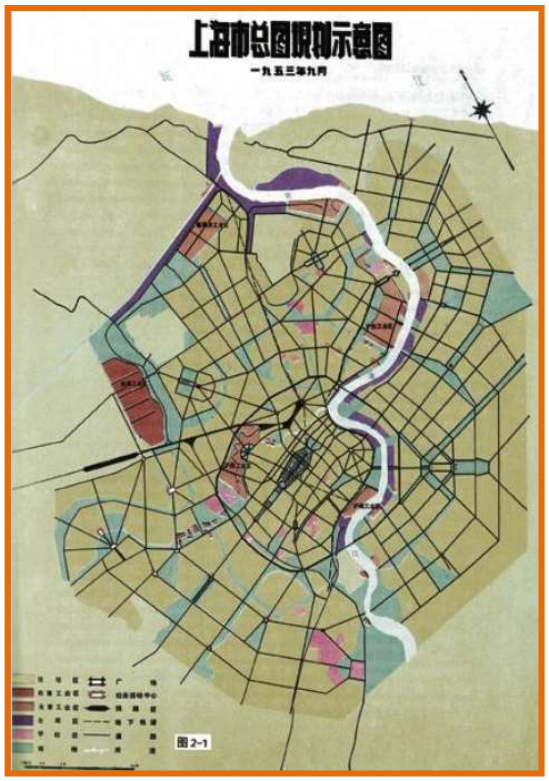
1949



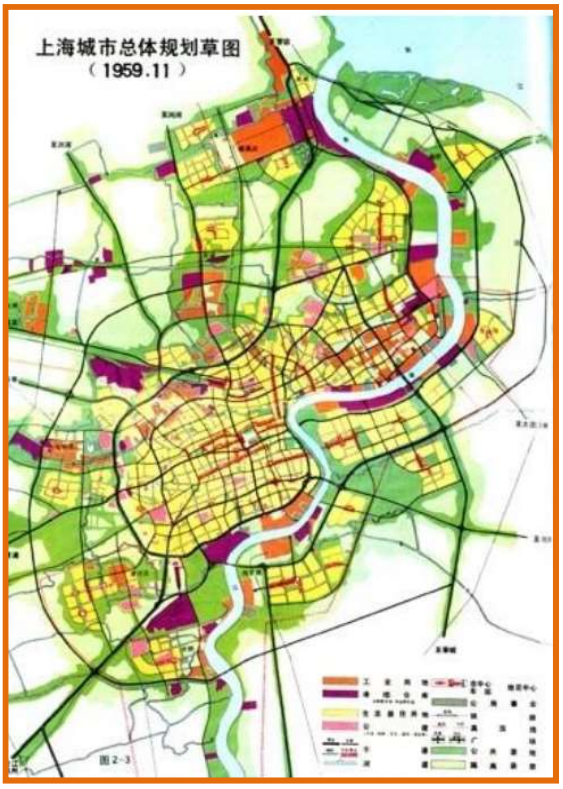
1949



1953



1959



Source : BERGERE, 2002

La conversion à un modèle industriel de 1949 à 1990

Shanghai va très largement contribuer à la reconstruction de l'économie chinoise qui affiche des objectifs très ambitieux dans le secteur industriel et manufacturier. Le contexte politique international (la Guerre froide qui oppose un axe occidental à un axe communiste) contraint la Chine à l'autosuffisance. Pour les nouveaux tenants du pouvoir, il s'agit de faire de la ville le principal centre industriel et manufacturier du pays, de convertir un site de consommation à un site de production. Et cela grâce à la mise en place d'un système de planification économique fortement centralisé. C'est ainsi que jusqu'aux réformes économiques à la fin des années 1980, la part de Shanghai va représenter 1/10 à 1/6 du PIB chinois contre une population représentant à peine 1% de la population totale.

La politique de Transition vers le socialisme amène une transformation radicale des structures de production et l'instauration d'une économie portée par de grandes unités de production. Shanghai ne doit plus être un pôle commercial et financier mais un acteur actif dans la production industrielle chinoise. Pour commencer, les entreprises de la ville sont nationalisées en 1956. L'industrie connaît une évolution avec une part croissante des industries lourdes : entre 1952 et 1970, leur poids passe de 20% à 52%. Ce sont des aciéries, des raffineries de pétrole, des usines chimiques, des centrales électriques qui se multiplient en ville. Elle est durant les années 1960 le second centre sidérurgique de la Chine.

Cette montée en puissance du secteur industriel modifie la géographie de la ville. Jusqu'alors dispersés dans toute la ville, les entreprises et les usines sont regroupées par spécialités à partir de 1956 : le nord (Pengpu et Dachang) est dédié à la sidérurgie, l'ouest (Taopu) à la chimie et à la pharmaceutique, le sud (Gaoqiao) au raffinage de pétrole. (9). Dans la logique du modèle soviétique, les villes-satellites ont elles aussi vocation à se spécialiser. Ainsi Minhang devient un centre de fabrication de chaudière, turbines et pompes. Mais cette délocalisation des activités industrielles aux limites de la ville se heurte à la prolifération des petits ateliers souvent créés pour résorber la main-d'œuvre excédentaire : ainsi au début des années 1980, 8% de la superficie du centre-ville est encore occupée par des activités industrielles. Leur présence ne favorise pas le bon fonctionnement de la ville bien au contraire, elles créent de nombreux problèmes (circulation, pollution, nuisances sonores, risques d'incendies…).

Malgré le poids de ce modèle industriel, la ville parvient à maintenir son appareil manufacturier. A côté des lourdes et imposantes usines d'acier, de construction navale et de chimie s'implantent les usines qui produisent vélos, machines à coudre, radios et montre. La qualité de la production shanghaienne est largement reconnue. La demande pour ces produits de consommation courante dépasse constamment l'offre en raison de la vétusté de l'appareil productif chinois ainsi que de l'impossibilité d'importer.

Un déficit criant de logements

Durant cette période maoïste, une grande part de l'augmentation de la population (de 6 millions dans les années 1950 à 12 millions en 1982) est alimenté par les mouvements migratoires planifiés par le pouvoir. Ces déplacements avaient pour objectif de renforcer la main d'œuvre des usines. Sur le plan urbanistique, la ville ne connaît pas de changements notables si ce n'est la formation dans les faubourgs de quartiers industriels. Il ne s'agit pas à proprement parler de tissu urbain puisque qu'on a affaire à de simples implantations d'usine avec des espaces de vie pour les ouvriers. Ce sont les fameux « *xin cun* » si caractéristiques de la période. Chacun de ces nouveaux villages vivait en autarcie. Tout était accolé aux sites de production : crèche, école, dispensaire, dortoirs et cantines.

Si la ville ne bouge pas en termes de développement spatial, l'augmentation de la population provoque une densification du tissu urbain. Ce phénomène ne facilite pas la vie quotidienne des Shanghaiens qui voient leur condition de vie se dégrader. Ainsi jusqu'aux années 1990, les ratios tels que la surface moyenne disponible par habitant pour le logement, le nombre de m^2 d'espaces verts ou les transports publics sont parmi les plus faibles du pays. En 1949, chaque habitant de Shanghai ne disposait que de 4 m^2. Ce chiffre va se dégrader les décennies suivantes.

Faute de moyens et de ressources, la ville ne parvient pas à faire face aux besoins de logement de sa population. La municipalité, désormais seule gestionnaire du parc immobilier et principal propriétaire foncier de la ville, lance tout de même plusieurs programmes de construction. Ils vont s'étaler sur 15 ans et créer en périphérie de nouvelles zones « résidentielles ». Ces « nouveaux villages » (*xin cun*) s'implantent sur des terres agricoles en bordure de la ville. Ils sont constitués de petits immeubles de quatre à cinq étages, d'appartements de 30 m^2 (trois pièces avec cuisine sur le palier pour une famille de six personnes) (16). L'objectif est de loger le maximum de personnes possible. Le quantitatif passe avant le qualitatif : peu de transports et de services publics. Ce programme de construction va durer 40 ans au gré des fluctuations du financement. En 1973, ces 76 cités représentent un quart de la surface habitable de Shanghai. Mais la pénurie de logement demeure voire s'aggrave. En 1957, chaque habitant de Shanghai ne dispose plus que de 3 m^2. Et plus d'un million d'habitant continue de vivre dans des bidonvilles ou de simples huttes. A la fin des années 1970, la superficie habitable retrouve son niveau de 1949 (BERGERE, 2002).

Les *xin cun* : trop peu nombreux, faute de moyens

L'aménagement des nouveaux villages devait répondre à l'ensemble des besoins des travailleurs : dormir, manger, travailler. Nul besoin d'aller à l'extérieur. D'ailleurs les

murailles entourant les bâtiments avec contrôle des entrées et des sorties n'y incitaient guère. Et pourquoi faire ? L'extérieur étant identique.

Malgré cette uniformité (recherchée au nom de l'égalitarisme socialiste), ces constructions constituaient néanmoins un progrès en termes de confort par rapport à celles existantes dans la vieille-ville. Elles connurent des évolutions durant la période. La première génération (1950 - milieu des années 1960) se présentait sous la forme d'immeubles de deux à trois étages, entourés d'espaces verts avec des pièces d'eau communes (salles de bain et cuisines). Ces ensembles résidentiels comprenaient également des garderies, des crèches et des écoles primaires et des épiceries.

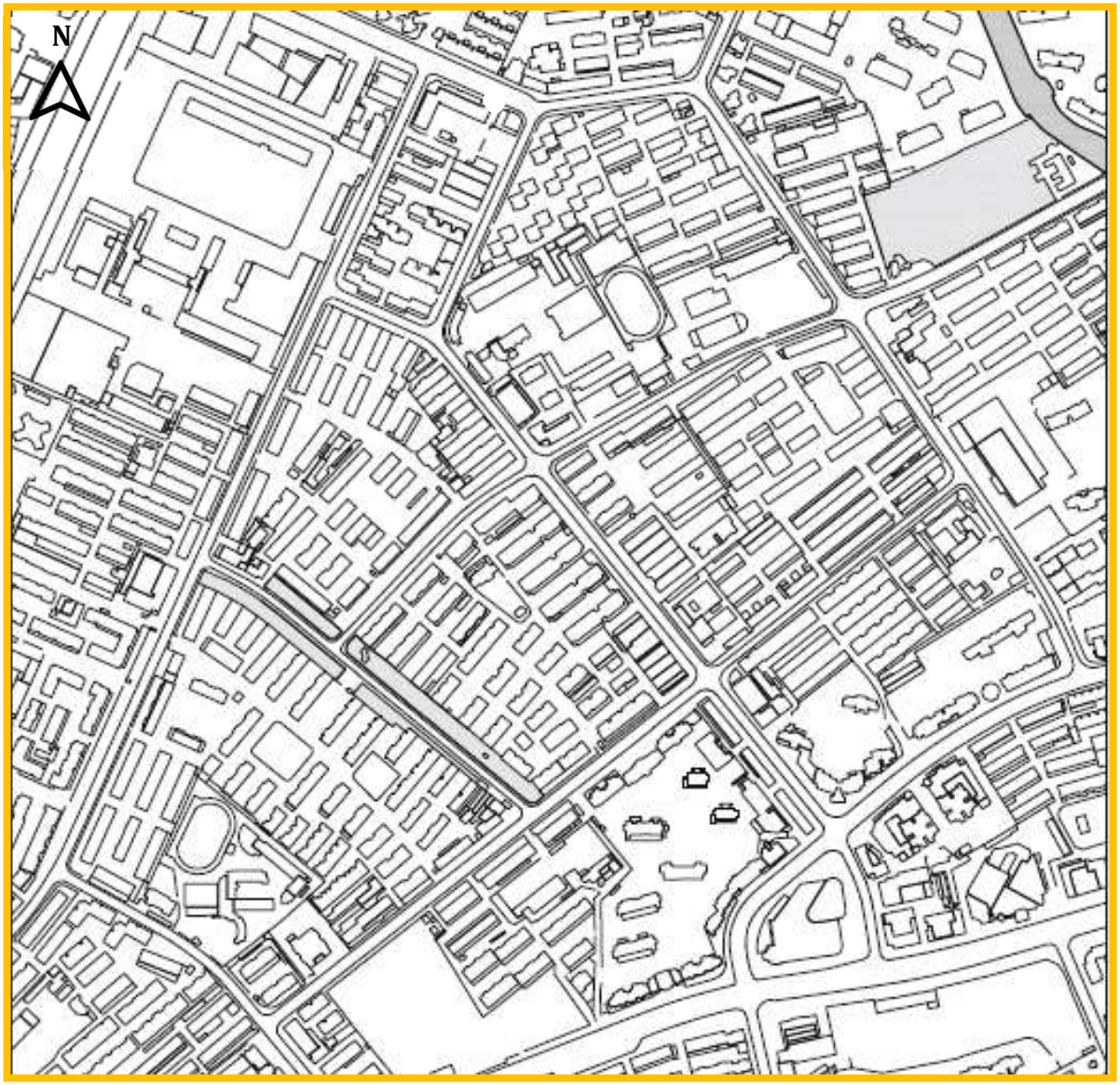
La deuxième génération sera moins ambitieuse en raison de problèmes d'approvisionnement. En effet, les troubles entraînés par la Révolution culturelle (1966-1976) mettent à mal toute la Chine, tant sur le plan politique, économique que social. De plus, l'accroissement de la population augmente la pression sur le parc immobilier. Pour y faire face, on ajoute un à deux étages aux bâtiments existants et on construit avec les matériaux disponibles. Il va sans dire que la qualité et les finitions étaient moindres par rapport aux précédentes constructions.

La dernière génération (fin années 1970- fin années 1980) densifie davantage avec des immeubles de 6 à 7 étages. Enfin les réformes économiques de la fin des années 1980 permettent de proposer un peu plus de confort. Les nouvelles constructions s'affranchissent des formes standardisées avec plusieurs hauteurs et des matériaux de meilleure qualité. Plus encore, on implante dans ces résidences des services publics (poste, banques, bureaux…) et des magasins. Ce type de construction prend fin avec la mise en place d'un marché immobilier. Une page est tournée. On peut regretter la disparition de ce type d'habitation. Non pas bien sûr, la cohabitation de plusieurs familles dans un même appartement ou le partage de la salle de bain et de la cuisine mais l'idée d'un Etat pourvoyeur de logements de qualité et bon marché, soucieux d'un environnement pourvu de toutes les aménités. Paradoxalement, la ville de Singapour a repris ce principe d'allocation de logements : la majorité des habitants de la ville- Etat vivent dans ce type d'habitation subventionné.

Figure 37 : Deux *xin cun* représentatifs

Source : LIANG, 2016

Encadré 6 : Anshan New Village 1kmX1km (SHA et al. 2014)

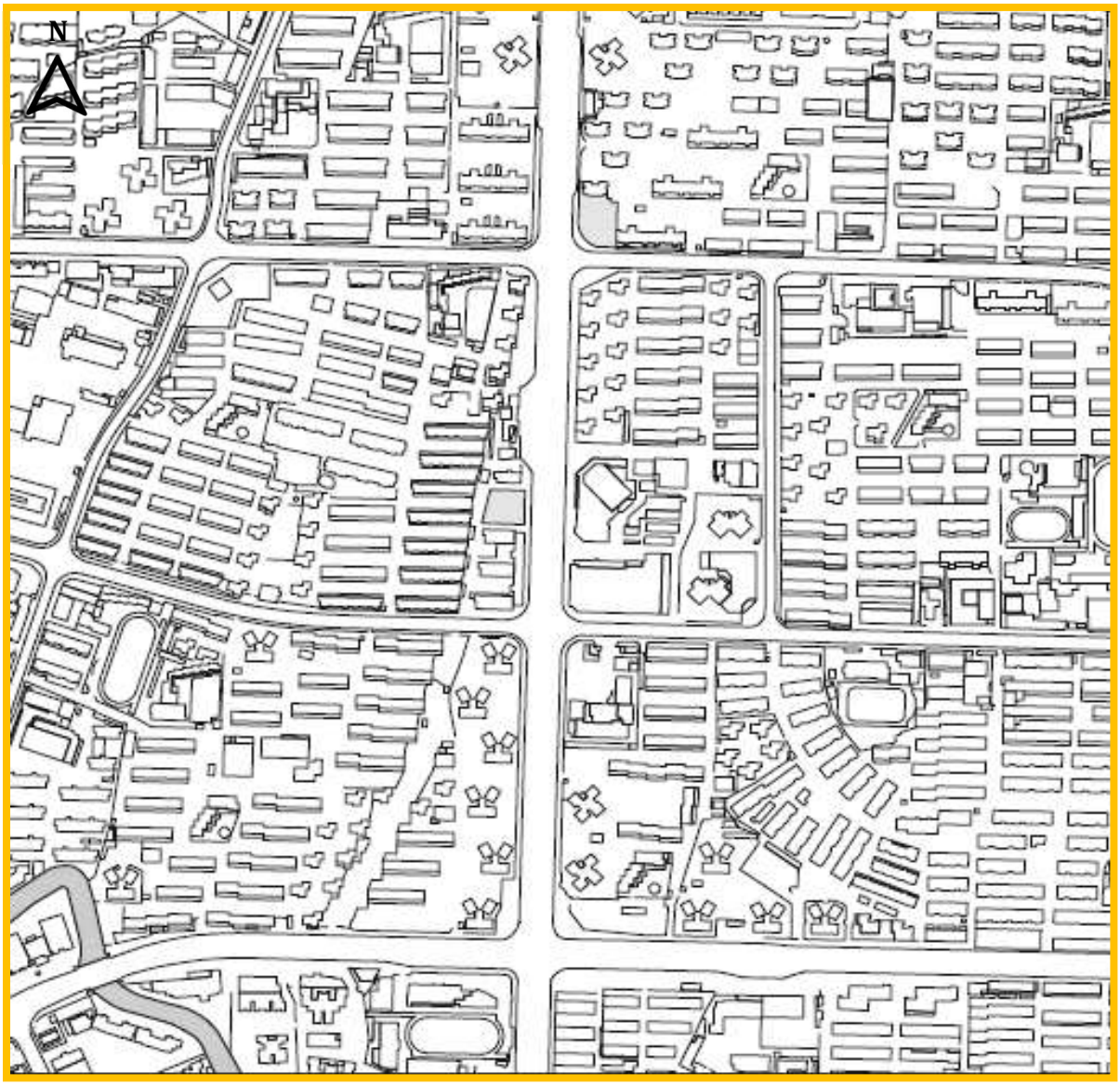


Anshan New Village est un ensemble résidentiel destiné aux ouvriers, typique des années 1950 mais aussi des années 1970 et 1980. Les bâtiments comportent 6 à 7 étages, sans ascenseur, ni chauffage central, très rapprochés les uns des autres. Les rues sont piétonnes. L'esprit de communauté est fort car les habitants travaillent dans la même usine. L'ensemble est clôturé et gardé comme pour des *gated-communities*. Les magasins sont situés en périphérie de ces ensembles.

Source : SHA et al., 2014

Anshan dans les années 1950-1960

Encadré 7 : Quyang New Village 1kmX1km



Quyang New Village date de 1979. A la différence d'Anshan, les rues sont plus larges pour la circulation automobile et de nombreux équipements publics (centre culturel, bibliothèque, bains publics, dispensaire, centre sportifs) ainsi que des centres commerciaux sont implantés. Ils contribuent à une amélioration du cadre de vie.

Source : SHA et al., 2014

Encadré 8 : Evolution de Quyang New Village

Quyang au début des années 1980

Quyang au début des années 1990

Quyang en 2012

Sources : SHA et al., 2014

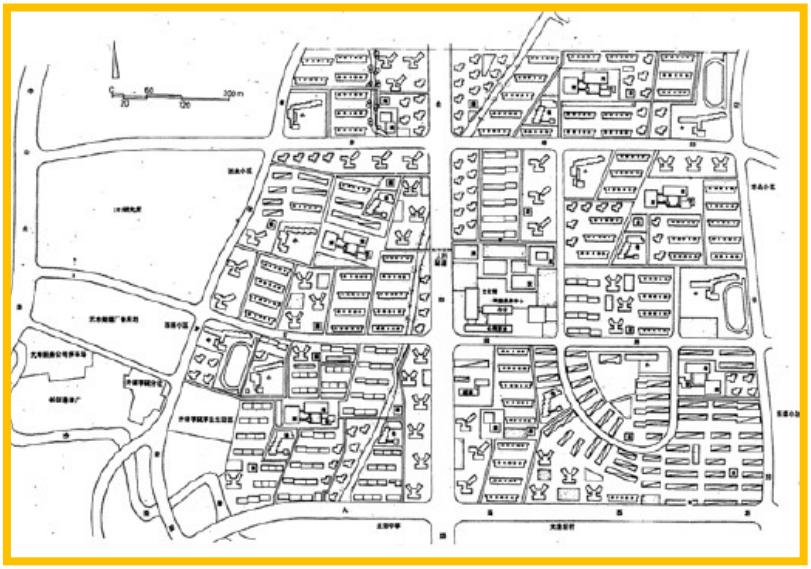


Schéma directeur de Quyang au début des années 1980

L'échec des villes-satellites

A partir de 1958, les villes-satellites ont vocation à accompagner la politique de développement industriel. Les unités de production doivent fournir des logements pour en définitif, devenir des centres urbains de moyennes importances. Le modèle se veut polycentrique : une ville-centre, une première couronne dédiée aux cultures maraîchères intensives, puis en périphérie lointaine les villes-satellites (20 à 70 km des limites de la ville-centre).

Au lieu de créer ces villes ex-nihilo, les autorités préfèrent renforcer les bourgs les plus importants du Jiangnan. Malgré une campagne de propagande pour inciter les habitants à venir y vivre, ces villes n'attirent guère. Pour prendre l'exemple de la ville-satellite de Minhang, seul un quart des ouvriers y travaillant acceptent d'y résider. Ils sont en effet rebutés par la faiblesse des équipements publics et des transports, la médiocrité des écoles (les écoles shanghaiennes ont bien meilleure réputation) et aussi par le manque d'opportunités en termes de travail. Les usines étant mono-activités, il était difficile à tous les membres d'une seule famille de pouvoir y trouver un travail. Shanghai offrait plus de possibilités. L'échec est patent : en 1990, les sept villes-satellites accueillent seulement 680 000 habitants soit moins de 10% de la population pour un objectif de 300 000 habitants par ville. De plus, ces nouveaux résidents étaient originaires des campagnes voisines et non de Shanghai comme il était prévu au départ.

Des infrastructures en déshérence

Le secteur du logement n'est pas le seul à pâtir du manque de ressources et de financement. En fait c'est l'ensemble des investissements productifs (transports, logements, services publics…) qui souffre de ce désengagement du pouvoir central. Ce dernier est tout entier tourné et concentré sur sa politique productiviste et la satisfaction des besoins de la population urbaine est loin d'être une préoccupation et encore moins une priorité. Ainsi de 1949 aux années 1970, seulement 3,85% du budget de la ville sera affecté à l'entretien des infrastructures urbaines. Ce qui est bien plus que pour le logement (BERGERE, 2002). Face à cette situation, la ville fait comme elle peut armée de la seule bonne volonté de ses administrateurs.

Ainsi faute de moyens pour construire un métro, la ville augmente le nombre de lignes de bus et le nombre de véhicules. L'agrandissement de la vieille centrale électrique de Nanshi permet de tripler la fourniture d'énergie. De nouvelles unités de production sont aussi mises en service en banlieue. On prolonge les réseaux d'adduction d'eau et d'égouts, hérités des anciennes concessions. Pour pallier le manque de bureaux, les immeubles des entreprises étrangères sont reconvertis en immeubles administratifs. La mairie s'installe dans les locaux de la Hong Kong and Shanghai Bank, le département circulation de la police dans ceux de la Banque d'Indochine. Les résidences privées

connaissent le même sort. La maison d'un ancien responsable de la concession française devient la résidence du maire de Shanghai.

La ville conserve sa structure ainsi autour des axes constitués par les avenues des anciennes concessions. Le Bund est rebaptisé avenue Sun Yat-sen, l'avenue Joffre devient l'avenue Huaihai. L'ancien champ de course devient un parc public ainsi qu'un lieu pour accueillir les manifestations politiques (BERGERE, 2002). Seul bâtiment d'envergure du nouveau régime : le Palais des Expositions, construit au milieu des années 1950, dans un pur style stalinien.

L'urbanisme communiste a échoué dans l'atteinte de son objectif : maîtriser totalement le développement urbain en lui attribuant une fonction productive et industrielle. Dans le cas de Shanghai, les initiatives en vue de la transformer en centre industriel se sont matérialisées sous la forme d'implantation de sites industriels potentiellement dangereux mais surtout totalement inadaptés à un environnement urbain. De plus, l'augmentation de la population de la ville n'a pas été contenue par les villes-satellites. Leur incapacité à attirer les habitants a accru les difficultés des Shanghaiens pour se loger et se déplacer. Cette situation a été aggravée par l'impossibilité pour les autorités municipales de disposer de leurs propres recettes fiscales, très majoritairement captées par le budget central. L'épisode maoïste laisse donc Shanghai dans un piteux état. Tout l'enjeu par la suite pour les autorités de la ville va être de restaurer ses aménités.

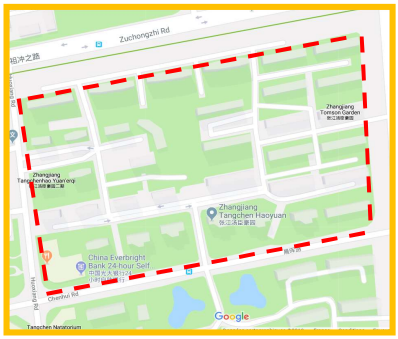
6.4. (RE) – DEVENIR UNE METROPOLE MONDIALE (1990-2010)

La troisième phase d'urbanisation de Shanghai prend place dans le contexte d'ouverture économique de la Chine sous l'impulsion de Deng Xiaoping. Au lendemain de la mort de Mao, cet ancien compagnon de route du fondateur de la République Populaire de Chine, disgracié lors de la Révolution Culturelle, parvient à imposer ses points de vue à l'appareil du PCC. A l'inverse de la précédente période, cette phase d'urbanisation va considérablement changer la ville sur le plan physique et spatial. Mais elle n'a été rendue possible que dans la perspective d'une modernisation plus large, à l'échelle de tout le territoire entourant le Yangzi. Ce fleuve traverse la Chine d'ouest en est : du Tibet à Shanghai. Son cours sinueux rappelle le corps d'un dragon, dont la ville serait la tête. Le pouvoir chinois utilisera cette image pour lancer officiellement la construction du quartier d'affaires de Lujiazui, sur la rive ouest du Huangpu, en 1991. En tant que tête de pont de la modernisation de ce vaste ensemble, elle doit devenir un centre international financier et commercial.

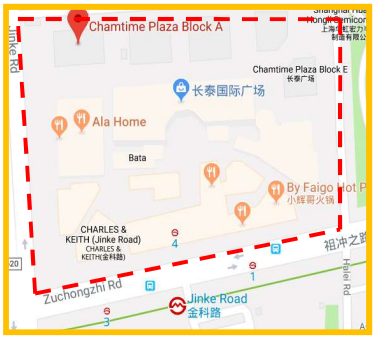
Encadré 9 : Les trois types d'espaces les plus représentatifs du tissu urbain de Pudong

La zone d'activités
Parc industriel de Zhangjiang

La zone résidentielle
Zhangjiang Tomson Garden

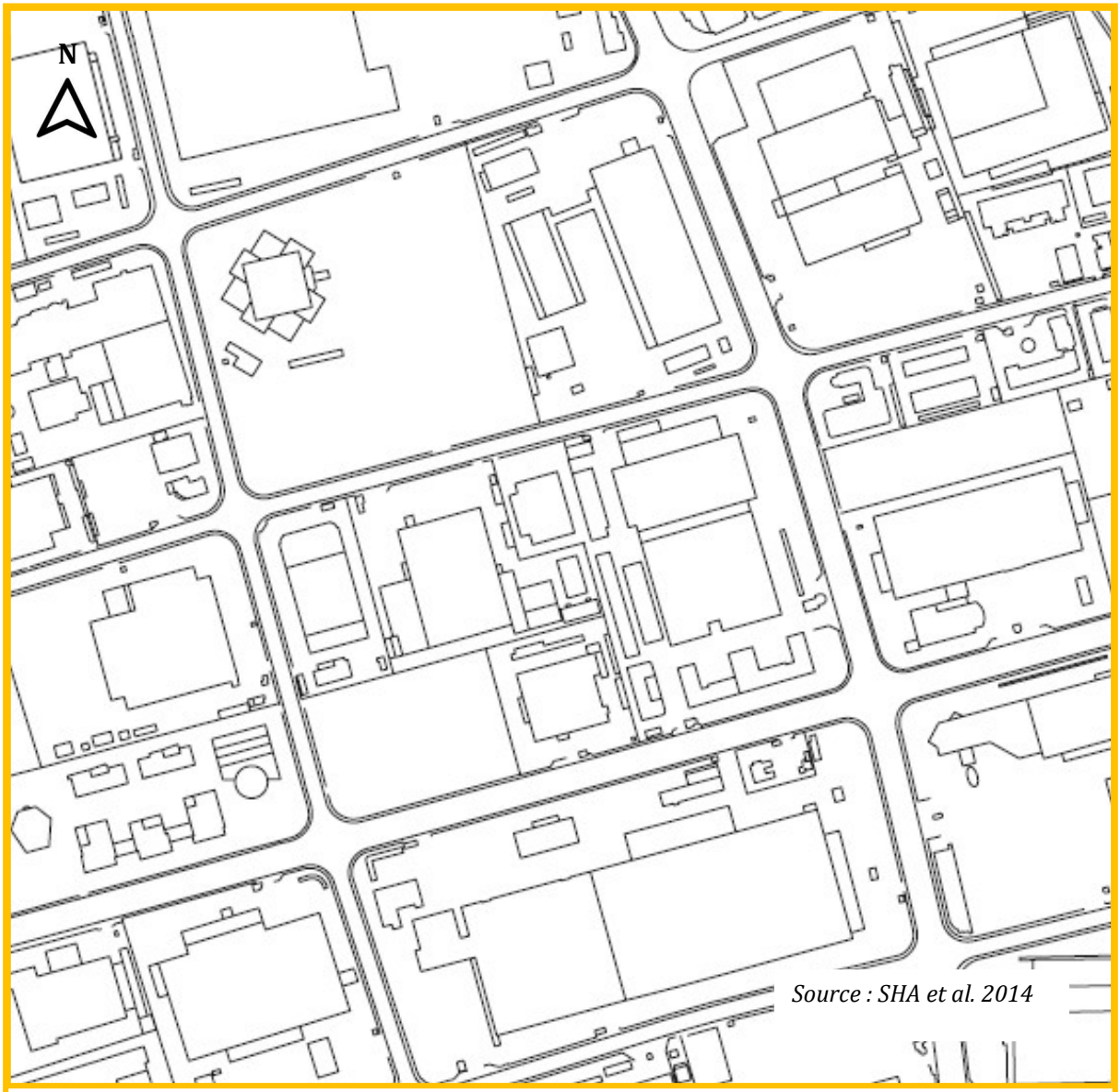


Le centre commercial
Chamtime Plaza



Réalisation : TAN, 2019

Encadré 10 : Zone industrielle de Jinqiao 1kmX1km (SHA et al. 2014)



Source : SHA et al. 2014

La **zone industrielle de Jinqiao** a été créée en septembre 1990, au centre de Pudong, sur une superficie de 24 km^2. On y trouve usines et bâtiments administratifs de faible hauteur clôturés et gardés.

L'ensemble s'est développé indépendamment du reste du district. La zone est fonctionnelle mais sans aucune qualité urbaine. Le système viaire, entourant les parcelles, est essentiellement constitué de routes pour les voitures individuelles.

Encadré 11 : Photos de Jinqiao

Sources : SHA et al. 2014

Encadré 12 : Parc industriel de Zhangjiang 1kmX1km

Source : SHA et al. 2014

Le parc industriel de Zhangjiang est construit en 1992 sur une superficie de 25 km^2. Il regroupe des fonctions R&D dans les secteurs des circuits intégrés, des logiciels, des biotech et de la pharmacie. Malgré la présence plus importante d'espaces verts, Zhangjiang pâtit des mêmes défauts que Jinqiao. Ainsi près de 180.000 salariés font l'aller-retour, travail-maison en voiture particulière ou en navette d'entreprise.

Source : SHA et al. 2014

Source : SHA et al. 2014

Encadré 13 : Zone résidentielle de Huamu 1kmX1km

Source : SHA et al. 2014

Pudong accueille de nombreux ensembles résidentiels destinés majoritairement aux classes moyennes supérieures (cadres ou expatriés). La densité y est faible : les immeubles sont distants les uns des autres avec des espaces verts soignés. On y trouve une grande variété d'habitations : villa individuelle, immeuble de petite-moyenne ou grande hauteur.

Encadré 14 : Zhangjiang Tomsein Garden

Zhangjiang Tomsen Garden* est un exemple de ce type de résidences. Chaque immeuble de 18 étages comprend en tout 24 appartements. La résidence a deux entrées gardées et elle est ceinturée de murs. Les espaces verts sont très importants. La voiture est nécessaire car la station de métro est très éloignée et il n'y pas de commerces.

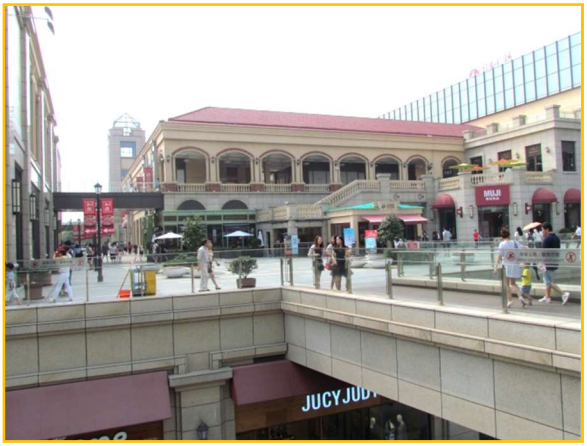
**Nous y avons séjourné une semaine dans l'appartement d'une cadre taïwanaise de Lenovo en 2010.*

Sources : TAN 2010

Encadré 15 : Chamtime Plaza

L'autre type d'espace très présent à Pudong est le centre-commercial. De fait il est la troisième catégorie d'espace à côté de la zone d'activités et de la zone résidentielle.

Celui de **Chamtime Plaza** offre les mêmes aménités d'un centre-ville : commerces, restauration, animation pour les enfants, dans un environnement verdoyant et sécurisé (pas de voitures), petites placettes avec tables en terrasse…



Sources : TAN 2015

La population de Shanghai a considérablement grossi, doublant en l'espace de 30 ans. Elle est de 23 millions en 2011. Sa surface urbanisée a suivi la même progression, passant de 1000 à 2860 m^2. Mais tous les habitants ne sont pas égaux en matière de droits. En effet, le régime maoïste a instauré un passeport intérieur, le *hukou*, destiné à contrôler les mouvements de population. Chaque individu bénéficie en fait des droits attachés à son lieu de naissance. Si vous êtes enregistré dans le lieu X, vous ne pourrez pas avoir accès aux écoles, aux hôpitaux et autres services publics du lieu Y. Il est très difficile de faire modifier son *hukou* en raison de la règlementation drastique mise en place par les autorités municipales. Une partie importante de la croissance démographique de la ville provient de la venue de ces migrants. Selon les chiffres officiels, cette population « flottante » serait au nombre de 10 millions.

Deux importantes réformes ont permis cette métamorphose de la ville[12]. Tout d'abord, l'Etat central délègue une partie de ses prérogatives et compétences aux acteurs locaux. Il s'agit davantage d'une opération de déconcentration que de décentralisation puisqu'en définitive ces autorités locales sont les représentantes du pouvoir central et qu'elles sont amenées ultérieurement à bouger en fonction de leur mutation (comme nos préfets). Ces nouvelles compétentes sont aussi financées par la conclusion de contrats entre l'Etat central et local : le premier permet au second de conserver une plus part de ses revenus fiscaux. Jusqu'alors, ces sommes alimentaient le budget général de la nation. L'Etat central ensuite les redistribuait. Dans ce schéma, Shanghai était perdante car elle donnait plus que ce qu'elle recevait. Grâce à cette réforme fiscale, la ville peut enfin financer sa modernisation et son développement.

La seconde réforme est de nature foncière. L'Etat abandonne le principe d'allocation des logements pour un système plus classique d'un marché immobilier. Jusqu'alors le logement était lié à l'appartenance à une unité de travail. Plus largement c'est la réforme des entreprises d'Etat qui entraîne la disparition de ce droit. La création d'un marché immobilier permet l'entrée en jeu des acteurs privés qui vont considérablement participer à la métamorphose de la ville. De toutes les façons, la ville seule aurait été incapable de venir à bout de l'énorme chantier de rénovation qu'est la ville tout entière. Rappelons que durant toute la période maoïste, les autorités municipales ne disposaient pas de rentrées suffisantes puisque toutes les recettes partaient vers le budget national. La ville est donc dans un certain état de délabrement avec des infrastructures vielles de 40 ans totalement sous-dimensionnées pour une population de 23 millions d'habitants.

Le slogan de cette phase d'urbanisation pourrait être : « un nouveau look chaque année, une transformation tous les trois ans » *(« a new look every year, an astonishing change every three years »* SHA et al., 2014). Ces mots sont ceux d'une présentation officielle du projet Pudong. L'urbanisation de Pudong symbolise la métamorphose de la

12 Ces deux réformes sont analysées dans le chapitre 9.

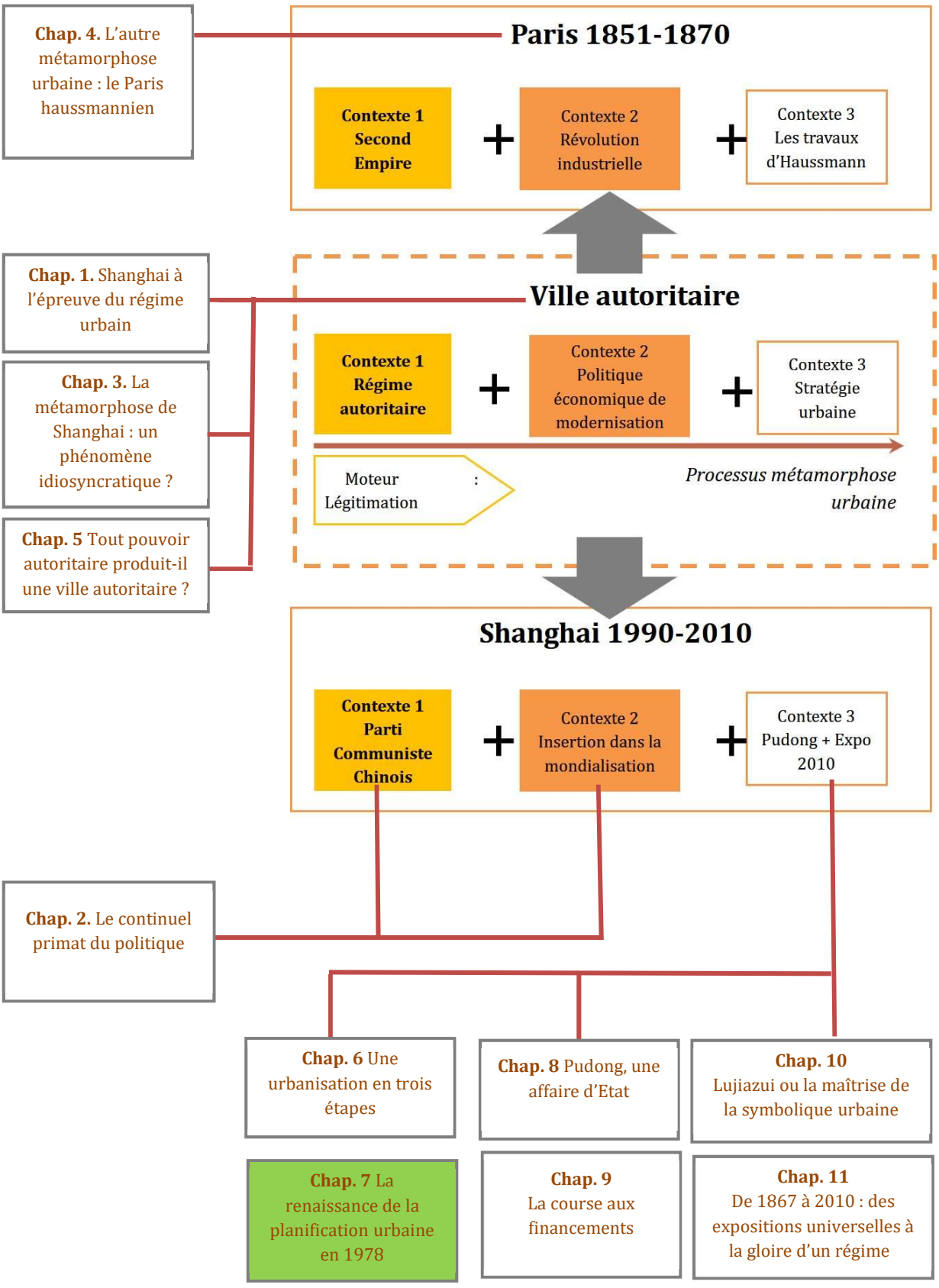
ville et son retour aux premiers rangs des métropoles mondiales. Car bien d'autres aménagements marquent cette période : la rénovation de la Nanjing Road, le quartier de loisirs de Xintiandi et surtout les opérations qui ont découlé de l'accueil de l'Exposition Universelle de 2010. La population gagne grâce à celle-là un nouveau métro, des espaces verts en plus grand nombre, bref un quotidien plus simple et agréable (s'il n'y avait pas une pollution de l'air de plus en plus importante).

Conclusion : refermer la parenthèse maoïste et redonner vie au « Paris de l'Orient »

Plus qu'aucune autre ville dans le monde, Shanghai mérite son adjectif de cosmopolite. Elle le doit paradoxalement à une époque où la souveraineté chinoise est quelque peu malmenée. Les « occupants » des concessions étrangères se sont plu à recréer un environnement familier dans cette ville chinoise : un urbanisme à la française ou à l'anglaise. La période maoïste ferme la porte aux apports et aux influences étrangères, cherchant à homogénéiser l'espace à l'instar des individus. Tous doivent être identiques et productifs. Seul l'ouvrier/paysan mérite considération, seul l'espace productif a droit de cité. Cette deuxième période d'urbanisation a été très pénalisante pour Shanghai en termes d'infrastructures et surtout en termes de qualité de vie pour ses habitants. La troisième période qui débute avec l'urbanisation de Pudong voit la ville renouer avec les influences extérieures. La ville retisse en quelque sorte le fil d'un héritage brouillé. Cette coupure de presque cinquante ans (et les problèmes qu'elle a entrainé) explique la réaction, c'est à dire le rattrapage massif et rapide de la troisième phase.

On est en droit de se demander comment un pays qui a délibérément tourné le dos à la planification urbaine a-t-elle fait face au soudain développement des villes. D'autant plus que le développement du pays et sa croissance économique se concentrent sur des territoires qui n'ont plus connu de documents d'urbanisme depuis longtemps. C'est de cela dont il s'agira dans le chapitre suivant : la renaissance de la planification urbaine.

Figure 38 : organisation de la démonstration



Réalisation : TAN, 2019

CHAPITRE 7. La renaissance de la planification urbaine après 1978

Plus qu'ailleurs, le contexte socio-économique et politique a pesé sur la planification urbaine. Alors que dans une économie de marché, la planification urbaine se voit confier la tâche de « fournir » aménagements et équipements, dans une économie planifiée, elle est d'abord et avant tout conçue comme un outil œuvrant au développement planifié de l'idéologie socialiste. Elle doit inscrire dans l'espace urbain les objectifs de la planification économique. Dans le premier cas, le droit à la propriété privée est protégé et il ne peut être restreint sans dédommagements. La planification exerce un fort pouvoir de contrôle en déterminant l'usage des sols. Dans l'économie socialiste, l'Etat contrôle totalement et exclusivement le développement urbain. Néanmoins, l'efficacité et l'application des plans sont très dépendantes des ressources qui lui sont allouées. La concurrence et les marchandages pour l'attribution de celles-ci font de la planification urbaine non pas un outil opérationnel en matière d'aménagement de l'urbain mais un service administratif et politique parmi tous les autres et où le respect des dogmes idéologiques reste l'alpha et l'oméga de leur action. Durant la période maoïste, la planification urbaine chinoise s'est caractérisée par l'absence de cadre législatif, se résumant à une simple planification territoriale. Elle était de plus totalement subordonnée aux impératifs des plans économiques et industriels.

On peut imaginer combien il est difficile de passer d'un système à un autre. La Chine en a fait l'expérience. Ce sont les différentes étapes de cette « conversion » dont il s'agira de présenter les contours et surtout les circonstances et les contextes. Si les trois premières sections aborderont la question de la planification urbaine à un niveau national, la dernière section analysera l'approche de Shanghai en la matière.

7.1. PLANIFICATION URBAINE ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Avant les réformes des années 1980, le gouvernement central décidait directement de la planification urbaine ainsi que de sa mise en œuvre. Ce système de planification centralisée permettait au gouvernement central de contrôler l'essentiel des ressources, de la recherche du foncier à son acquisition. Depuis les réformes, le gouvernement central a de façon significative, réduit son implication dans les projets locaux de développement urbain. Toutefois, il conserve un pouvoir de veto ainsi que des capacités à peser sur les orientations des politiques urbaines locales.

En effet, un système de planification urbaine se remet en place à la faveur des réformes économique de 1978. Cette année-là, la troisième session plénière du 11ème Congrès National du PCC décide d'ouvrir la Chine au monde et lance les premières réformes économiques. Le combat idéologique doit être abandonné au profit du

développement économique. Des zones économiques spéciales (ZES) sont créées symbolisant la nouvelle politique d'ouverture des villes et encourageant les investissements directs étrangers (IDE). Suite à ce changement, la participation des villes dans la croissance de l'économie nationale est actée. Le troisième séminaire des Affaires Urbaines Nationales, conduit par le Conseil d'Etat en 1978, demande aux villes de restaurer leur système de planification urbaine afin de répondre aux besoins d'une future et rapide croissance économique. Les instituts de planification urbaine rouvrent leurs portes dans de nombreuses villes (YEH et WU, 1999).

Une étape importante est franchie avec la publication de toute une série de règlementations en matière d'urbanisme : en 1980 sont ainsi promulgués le règlement provisoire pour l'élaboration des plans urbains et les standards provisoires pour la planification urbaine. Ils spécifient la responsabilité de la municipalité en matière de préparation des plans. En 1982, les schémas directeurs des capitales provinciales (Lanzhou, Hefei, Nanning et Wuhan) sont élaborés et par la suite validés par le Conseil d'Etat. En 1983, le schéma directeur de Pékin est conjointement approuvé par le Comité central du PCC et par le Conseil d'Etat. Dans le même temps, la Chine commence à travailler sur sa propre législation en matière d'urbanisme. En 1984, le règlement sur l'urbanisme est promu par le Conseil d'Etat et devient Le texte référent pour la mise en œuvre de la planification urbaine. En 1986, la loi régissant le foncier est édictée. En 1989, la loi sur la planification urbaine est à son tour promulguée et devient un jalon essentiel dans l'histoire de l'urbanisme chinois. En 1989, cette loi installe un système de planification Figure par la loi et cela pour la première fois de son histoire (YEH et WU, 1999).

De fait la planification urbaine gagne en importance en raison de l'extension des compétences de la municipalité. On en tient compte désormais pour les projets de construction financés par l'Etat. Depuis 1984, les villes connaissent elles aussi des réformes : des préfectures sont supprimées et les comtés mis sous la tutelle des municipalités les plus proches (ZHUO, 2014). Ainsi, on recourt à la planification urbaine pour les projets d'infrastructures des districts situés en périphérie et les comtés. Selon la réglementation, les projets à financement public doivent se conformer aux exigences du schéma directeur. La planification urbaine doit permettre une meilleure préparation des projets. Les compétences de la municipalité en matière de régulation urbaine s'entreprise trouvent accrues. La création de quatre zones économiques spéciales (ZES) et l'ouverture de 14 villes côtières favorise le développement économique en attirant les IDE (YEH et XU, 1996). En 1988, le développement de la nouvelle zone de Pudong est annoncé et l'île d'Hainan devient une province toujours dans l'optique d'accélérer l'ouverture de la Chine au monde. Chacune d'elles disposent de plans de développement.

Avec les réformes économiques, l'attention est plus que jamais portée sur les zones urbaines. Grâce aux échanges et aux voyages, les urbanistes chinois redécouvrent le

monde (occidental). Les concepts de la cité jardin d'Howard Ebenezer et le plan général de Londres de Patrick Abercrombie font leur entrée dans les instituts d'urbanisme. Le vocabulaire des planificateurs chinois s'enrichit de nouveaux termes, tels que « nouvelles villes », « ceinture verte », « pôle de croissance » et « mégalopoles », même s'ils sont parfois utilisés de manière inappropriée ou approximative. Dans le même temps, la planification urbaine, jusque-là dominée par les architectes, s'ouvre à d'autres disciplines : la géographie, la sociologie et l'économie. C'est ainsi que de nouvelles techniques, telles que la télédétection et le système d'information géographique (SIG) se répandent. Les applications informatiques dans les prévisions démographiques, l'analyse de données, la modélisation et la cartographie font parties du cursus des étudiants et s'installent dans les services et les départements municipaux en charge de l'urbanisme. Dans les années 2000, la protection de l'environnement à son tour devient une préoccupation pour les urbanistes (YEH et WU, 1999).

Cependant les nouveaux textes omettent de préciser les modalités de mise en œuvre des plans et surtout il n'est question nulle part des mécanismes de contrôle. Héritage de la planification des années 1950, les formes spatiales sont une préoccupation prépondérante des urbanistes chinois. A ce titre, les projets urbains à grande échelle en France, Grande Bretagne, Allemagne ou aux Pays-Bas retiennent leur attention (YEH et WU, 1999).

Les événements de Tiananmen du 4 juin 1989 obligent à une pause des réformes économiques. En réalité, dès 1988, l'économie présentait déjà des signes de surchauffe et la cohabitation de deux systèmes économiques dans un même pays commence à poser problème. Le gouvernement engage alors une politique de rectification. Priorité est donnée à « l'amélioration économique, à la rectification et à l'approfondissement des réformes ». Les réformes économiques reprennent alors à un rythme encore plus soutenu. Dans sa tournée dans le sud de la Chine au début de 1992, Deng Xiaoping appelle à accélérer leur rythme. C'est durant ce voyage qu'il déclare qu'il n'y a pas de pertinence à définir sa politique comme étant socialiste ou capitaliste. Il avalise le tournant économique de la Chine vers plus d'ouverture. La même année, le Bureau Politique du Comité central du PCC prend la « résolution d'accélérer les réformes et l'ouverture sur le monde extérieur ».

Ces réformes économiques ont une incidence sur l'urbanisation de la Chine. L'afflux de capitaux étrangers provoque une augmentation dans la construction de logements et une accélération de l'urbanisation. Le Conseil d'Etat valide pour la première fois le leasing (location) de 30 km^2 de terrains situés à Yangpu, dans la province du Hainan, à un promoteur immobilier étranger. Il annonce dans le même temps l'accélération du développement de la nouvelle zone de Pudong à Shanghai. En 1992, les ZES connaissent une rapide croissance économique et le marché immobilier décolle. Cette année-là, près de 220 km^2 de terre sont louées. A la fin de 1992, le nombre de zone en

développement est au nombre de 1951, contre 117 en 1991 (CHINA DAILY, 24 mai 1993). La même croissance est constatée pour le nombre d'entreprises commerciales, de bureaux, d'immeubles et aussi d'usines. Le développement immobilier attire les investissements étrangers, tout particulièrement ceux de Hong-Kong et de Taiwan (YEH et WU, 1999).

Cependant les limites du système de planification urbaine ne tardent pas à apparaître. Dans son rapport, la Banque mondiale en 1993 observe que « dans les zones comme celle de Pudong, de Shanghai et dans les autres ZES établies à Guangzhou ou à Hangzhou, les investisseurs étrangers bénéficient de fait d'une situation offshore. Ils sont libres d'ignorer les recommandations des urbanistes locaux, qui agissent non pas comme des régulateurs mais comme des pourvoyeurs de terrains aux entreprises… ». La planification urbaine doit donc passer d'un rôle d'accompagnateur de projets publics à celui de contrôleur de l'aménagement territorial.

7.2. LA LOI SUR L'URBANISME DE 1989 : TEXTE FONDATEUR D'UN NOUVEAU SYSTEME DE PLANIFICATION URBAINE

Les autorités prennent conscience de la nécessité d'améliorer le cadre juridique en matière de planification urbaine. S'appuyant sur le règlement sur l'urbanisme promulgué en 1984 par le Conseil d'Etat, le Congrès National du Peuple promulgue la loi sur l'urbanisme le 26 décembre 1989. Elle entre en vigueur le 1er avril 1990. Cette loi compte six chapitres et 46 articles. Pour s'assurer de sa compréhension, le Ministère de la construction publie des *Notes explicatives de la loi sur la planification urbaine*, à destination des bureaux de planification des municipalités (Ministère de la construction, 1990). Bien que ces notes n'aient pas de caractère légal et que le Ministère ne soit pas fondé juridiquement à interpréter cette loi, elles constituent un texte utile pour guider les gouvernements locaux dans l'élaboration des plans (YEH et WU, 1999).

Cette la loi de 1989 démontre la volonté des autorités chinoises de mettre en place un système de planification urbain intégré. Mais promulguée durant une période de transition, elle garde des traces de la planification centralisée passée, celle de la période maoïste. Elle adopte une très classique planification à deux niveaux. En revanche elle ne tient pas compte des dispositifs locaux mis en place par des villes pour faire face aux problèmes survenus avec les réformes économiques. C'est dans les *Notes* qu'apparaît le Plan de contrôle de développement détaillé (PCDD) et non dans la loi de 1989. Mais cette dernière exige néanmoins un plan détaillant l'usage des sols et un plan de développement urbain (YEH et WU, 1999). Dans la section qui suit, nous examinerons les contours ainsi que le contenu de cette loi.

Les nouvelles missions de la planification urbaine

Comme il est dit dans la loi de 1989, la fonction première de la planification urbaine est de définir la taille, la structure et l'orientation économique de la ville. L'objectif est de favoriser le développement économique et social de la ville. Elle doit aussi élaborer les plans d'une ville « rationnelle » et fournir les bâtiments nécessaires à une modernisation socialiste (art. 1) (Builiding in China, 1990, p.2). L'emploi de l'adjectif « rationnelle » souligne la volonté de poursuivre un développement coordonné et ordonné face aux évolutions imprévisibles d'une économie de marché.

Le texte s'inscrit dans l'idée qu'en agissant et qu'en contrôlant l'affectation fonctionnelle et en définissant la taille du zonage, il est possible de maîtriser le développement urbain. Ce contrôle doit à la fois pourvoir aux besoins des municipalités mais aussi satisfaire aux attentes du gouvernement central quant à la mise en place d'un système urbain rationnel. Dans l'article 4, il est spécifiquement demandé de « garder le strict contrôle sur la taille des plus grandes villes, de procéder de manière rationnelle au développement des villes petites et moyennes et ce afin de favoriser un modèle de productivité rationnelle proportionnelle à la taille de la population » (Art.4, Building in China, 1990, p.2). A l'identique de l'appareil administratif chinois, la planification urbaine fonctionne sur le modèle top-down.

Mais ces tentatives pour contenir la croissance des plus grandes villes échouent. Durant la période des réformes, elles dépassent en quelques années les limites imposées par le gouvernement central. Le contrôle des orientations économiques fait face aux mêmes difficultés. Avec la déconcentration des décisions, les municipalités cherchent avant tout à développer les industries « rentables ». Par ailleurs dans un système d'économie de marché, il est très difficile de contrôler la taille et l'orientation économique d'une ville. Les mesures macro-économiques mises en place par les municipalités peuvent tout au plus atténuer ou renforcer une tendance mais pas l'initier ou la supprimer (à la différence d'une économie planifiée). Dans ce contexte et d'une manière générale, la planification urbaine peut seulement définir qu'elles sont les priorités en matière d'aménagement du territoire. Au niveau local, elle doit aussi permettre de résoudre les litiges liés à l'usage des sols et limiter les conflits d'intérêts lors des opérations immobilières.

Le système de plans

Selon la loi de 1989, la planification urbaine doit s'appuyer sur deux documents : le schéma directeur et le plan détaillé. Le schéma directeur détermine les zones en fonction de leur destination et usage. Tandis que le plan détaillé est destiné aux zones en cours de développement ou à celles mentionnées par le schéma directeur (Figure 39).

Le schéma directeur. Selon la loi, « le schéma directeur (*chengshi zongli guihua*) doit comprendre le plan fonctionnel de la ville, les objectifs de développement, l'objectif de taille, les standards, les normes et les critères pour les principales constructions, l'usage des sols, le plan général des différents types de constructions, celui des transports, des espaces verts et fluviaux, la planification sectorielle et celle des constructions à court terme » (Art.19, section 1). Selon la note explicative, le schéma directeur doit s'inscrire dans un horizon à vingt ans et doit établir une stratégie de long terme. Des projets doivent être pensés sur une plus longue période. Le plan à court-terme est la partie du schéma directeur qui détermine les contours du développement urbain dans l'année à venir. Il organise aussi les développements futurs. Les contenus du schéma directeur sont les suivants (Ministère de la construction, 1990, p.43) :

1. organiser la ville, les transports, les infrastructures, l'environnement et les ressources naturelles dans le cadre administratif de la ville et des comtés ;
2. déterminer une cible en terme de taille de population pour la période du schéma, fixer les frontières des districts urbains ;
3. déterminer l'expansion urbaine future, définir l'usage des sols et décider de la position de la ville ou du centre-ville ;
4. préparer la structure et le plan général des transports et de la voirie, hiérarchiser les rues, les routes, les parcs, les places publiques, les parkings et les intersections ;
5. préparer et coordonner entre eux les plans pour la fourniture de l'eau, l'adduction, la prévention des inondations, la fourniture d'électricité, de gaz, de chauffage, des eaux usées, la protection de l'environnement ;
6. organiser l'aménagement des cours d'eaux (rivières et lacs) et des espaces verts ;
7. préparer un plan de prévention des catastrophes, des tremblements de terre et de défense aérienne ;
8. préparer un plan de protection de l'environnement, de conservations des sites patrimoniaux et historiques, en fixer les limites, proposer des mesures de protection environnementale ;
9. préparer des plans spécifiques si la ville est sur la liste des villes culturelles et historiques ;
10. décider des méthodes et approches pour les rénovations et de réhabilitation urbaines ; proposer les exigences et les moyens de contrôle de la densité dans le centre-ville ;
11. planifier les zones rurales, agricoles, les terres de pâturage, les forêts, les vergers, celle de production agricole saisonnière ; fixer les limites des espaces verts et des séparations ;
12. étudier la faisabilité économique et technique ; proposer des procédures et des méthodes de mise en œuvre ;
13. préparer des plans à court terme ; décider des objectifs et des constructions sur le court terme et les mesures de mise en œuvre.

Le contenu technique :

1. Le document de planification doit inclure le texte et les appendices ; les notes et les données de base doivent se situer dans les appendices.
2. La carte principale doit inclure une carte de la ville actuelle, le plan de la ville ou de la région, le plan du réseau urbain général, celui des transports et des routes, les cartes sectorielles et une carte de la planification à court-terme.
3. L'échelle des cartes pour les grandes et moyennes villes peut aller de 1/10000 à 1/25000, et pour les petites villes de 1/5000 à 1/10000. Celle du réseau urbain général peut aller de 1/50000 à 1/100000.

La qualité des schémas directeurs est très variable selon le niveau d'exigence et les compétences des services locaux. Ainsi tous les schémas directeurs ne comportent pas l'ensemble des éléments cités ci-dessus. Néanmoins ils précisent tous la taille cible, l'orientation économique, la structure et la forme spatiale de la ville. Les schémas directeurs préparés avant le milieu des années 1980 insistent davantage sur la forme spatiale de la ville. La mission principale de ces schémas directeurs est d'organiser l'espace urbain autour des projets publics. Par exemple, à Lanzhou, une ville industrielle sur les rives du Fleuve jaune, le premier plan quinquennal a décidé l'installation d'un ensemble pétrochimique. Le schéma directeur en a organisé l'implantation en plusieurs clusters le long des rives (40 km de long).

Le plan détaillé. Selon la loi de 1989, le « plan détaillé (*chengshi xiangxi guihua*) est construit à partir du plan urbain général ou celui des districts. Il doit aussi inclure les plans détaillés des différents projets de construction à court terme » (art. 20). « La planification détaillée doit comporter les limites de chaque projet de construction, les parcelles concernées, les indicateurs tels que la densité des bâtiments, la hauteur, le plan général d'aménagement, le plan technique et à trois dimensions » (art.20).

Dans la note explicative de la loi, le Ministère de la construction a divisé le plan détaillé en deux parties : le plan de contrôle de développement détaillé (PCDD) (*kongzhixing xiangxi guihua*) et le plan de construction détaillé (PCD) (*xiujianxing xiangxi guihua*). Le PCDD est du ressort des districts et concerne les projets non encore validés tandis que le PCD dépend des quartiers et concerne les projets sur le point de démarrer.

Selon la note explicative, les objectifs du PCD sont de :

1. fixer les limites des parcelles et leur usage dans la planification des districts ou des zones si un document de l'usage des sols est appliqué ;
2. proposer des indicateurs tels que la hauteur des bâtiments, la densité, le ratio par parcelle, etc. ;
3. stipuler les types d'immeubles qui peuvent ou qui ne peuvent pas être construits dans chaque type de parcelles ;

4. indiquer les entrées des lignes de transport et sa situation dans la rue ;
5. dessiner les rues, les intersections, de coordonner les points de contrôle ;
6. décider de la localisation des canalisations et autres équipements techniques ;
7. préparer les règlements opérationnels pour l'usage des sols et la gestion des immeubles.

Le contenu technique :

1. Les documents doivent comporter les règlements opérationnels pour l'usage des sols et la gestion des immeubles et les ajouts, les appendices expliquant le plan et les données de base de la planification.
2. Les cartes doivent comporter celle de l'usage des sols existante et la carte du PCDD.
3. L'échelle de la carte peut aller de 1/1000 à 1/2000.

Selon la note explicatrice de la loi, le plan de construction détaillé doit comporter :

1. une analyse des conditions de construction, l'étude technique et la faisabilité économique ;
2. la disposition des bâtiments et des espaces verts, l'aménagement paysager, le dessin d'aménagement général ;
3. la conception des routes et des transports ;
4. le système d'aménagement des espaces verts ;
5. la conception technique et des canalisations ;
6. la conception en 3D ;
7. l'estimation des travaux techniques, de démolition, l'analyse du coût total et des coûts-avantages.

Comme le plan détaillé est prévu pour les zones en cours de construction, d'autres types de plans existent : plan pour les logements, les avenues, les places publiques, les espaces ouverts, les stades, les centres de loisirs, les sites paysagers, les complexes industriels. Ces derniers sont souvent conçus par les instituts de design sous l'autorité du service idoine (selon la nature du projet). Habituellement, l'autorité de planification demande au bureau de planification municipal et aux instituts de design de préparer les plans d'habitation des districts (*juzhu xiaoqu guihua*). Les principes de planification de l'habitat des districts sont fortement influencés par le concept soviétique de « Mikrorayon », ou unité planifiée de voisinage. Les équipements publics depuis les immeubles d'habitation sont disposés à une distance maximale définie, permettant ainsi à l'ensemble des habitants de pouvoir s'y rendre facilement. La planification de l'habitat dans les districts a pris de l'ampleur à la suite du renforcement des pouvoirs de la municipalité en matière d'organisation et de développement de l'habitat. Il est demandé aux unités de travail de remettre leurs demandes de logement aux autorités de planification afin qu'elles puissent préparer le plan d'habitation des districts.

Les autres plans qui complètent le dispositif

Depuis les réformes économiques de 1978, des modifications ont été apportées par les urbanistes chinois dans les process d'élaboration des plans. Il s'agit d'améliorer le contrôle sur le développement urbain. Elles ont essentiellement porté sur l'extension de la planification à la fois à l'échelle régionale et à au niveau de la parcelle. Tous les plans n'ont pas été validés par la loi de 1989 : les législateurs s'interrogeant sur leur utilité. Néanmoins certaines pratiques ont été retenues par le Ministère de la construction dans ses notes explicatives (1990). Selon YEH et WU (1999), le plus grand défaut de la loi de 1989 est de n'avoir pas rendu obligatoire le Plan de contrôle du développement détaillé (PCDD).

Le plan ville-région (*shiyu guihua*) est un plan à l'échelle régionale élaboré par la municipalité centre. Son existence est liée à la mise en place du nouveau système administratif de 1984 (MA et CUI, 1987) qui voit la fusion de la ville centrale, des petites villes et des comtés limitrophes en une seule et unique municipalité. La nouvelle zone devient la ville-région (*shiyu*). Il doit répondre à un besoin de coordination. Il doit également servir de plan stratégique général. Pour cela il doit déterminer les conditions de développement de la ville et en fixer les objectifs économiques et sociaux (choix du type et des structures industrielles). Ce plan ville-région doit tenir compte des plans et programmes des autres services et départements comme celui des investissements. Pour s'adapter au mieux aux besoins des habitants, le plan doit estimer la croissance de la population urbaine et sa répartition sur le territoire. A partir de ces estimations, le plan prévoit (dans les grandes lignes) le développement des principales infrastructures. La pertinence de ce plan repose sur le plan urbain général. Mais celui-ci n'est pas obligatoire.

Le plan urbain général (*chengshi tixi guihua*) organise le développement des villes et des districts à l'intérieur de la ville-région, le schéma directeur de la loi de 1989 couvrant seulement l'agglomération voire parfois uniquement la ville centre. De par ce fait un nombre important de villes échappent à la loi sur l'urbanisme. Ce plan doit répondre au besoin de coordination entre la ville-centre et les territoires limitrophes. Il peut être soit seul ou intégré au plan ville-région (*shiyu guihua*). Il en organise alors les projets d'infrastructure. La loi de 1989 stipule explicitement que « le schéma directeur pour les villes et les districts ayant un siège au gouvernement du comté doit comporter le plan urbain général des régions administrées par la ville ou le comté » (art. 19). L'intégration de géographes parmi les urbanistes a grandement favorisé la promotion du plan urbain général et l'étude du développement urbain à partir d'une approche régionale. La planification urbaine générale s'est ainsi enrichie d'études et de méthodologies qui ont renforcé son utilité en matière de développement économique. Elle agit essentiellement sur l'organisation rationnelle de « structures spatiales, fonctionnelles et hiérarchisées » (CUI, 1990).

En réalité sa portée reste limitée car il est très difficile de contrôler totalement le développement spatial à une échelle régionale. Déjà durant le régime maoïste, la planification centralisée rencontre de grandes difficultés. Manquent aussi par ailleurs, les procédures de contrôle ou de coordination entre les différents niveaux administratifs qui auraient permis leur mise en œuvre.

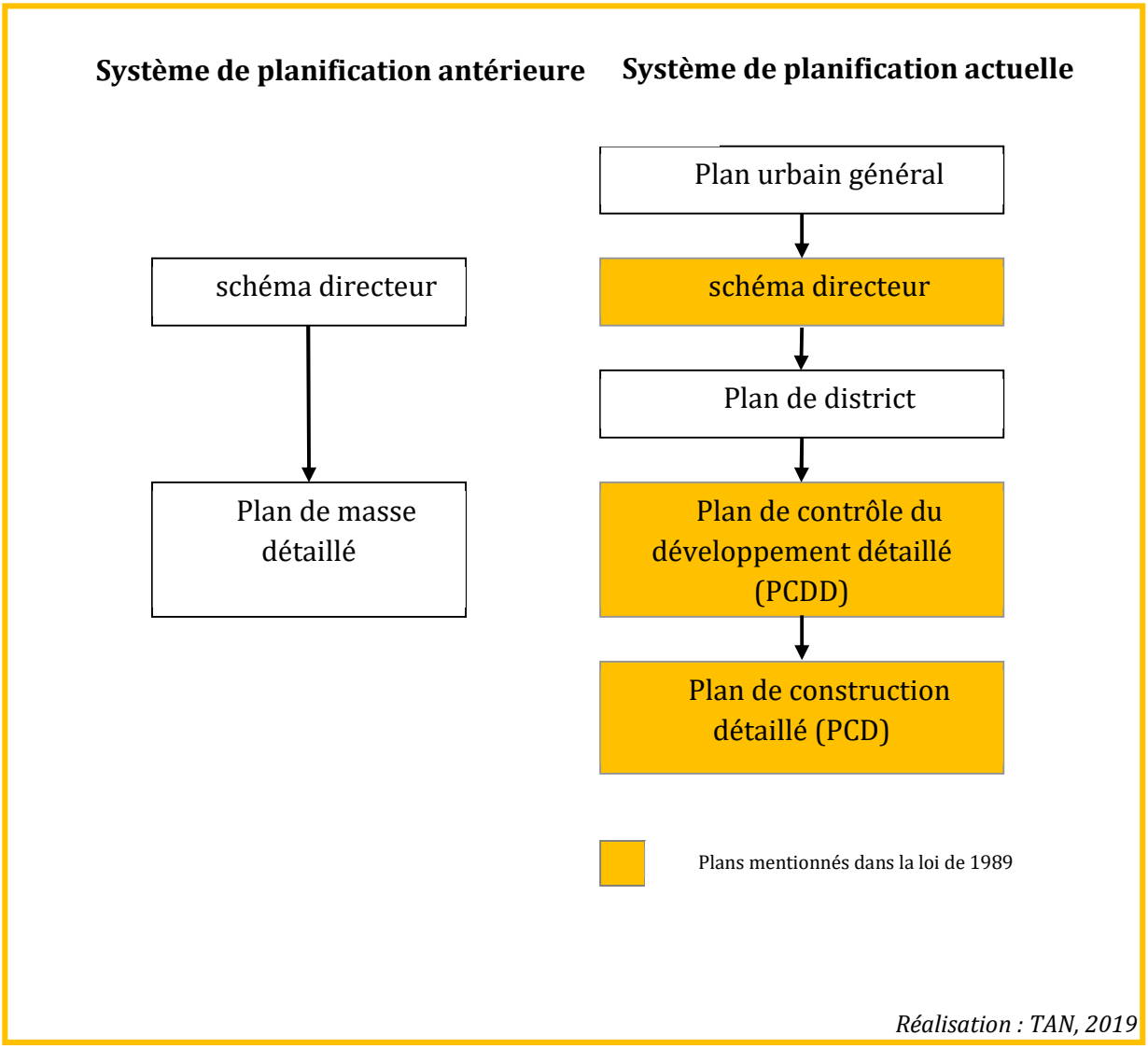
Le schéma directeur doit tenir compte des **« grandes lignes stratégiques »** (*chengshi guihua gangyao*) qui elles même doivent être validées par les autorités municipales. Elles « fixent les principes et les enjeux majeurs du schéma directeur, explicitent les conditions techniques et économiques, les opportunités et les contraintes, déterminent les objectifs sur le plan du développement socio-économique, définissent le rôle de la ville dans le système urbain, établissent les liens avec la politique nationale, régionale et provincial et édictent la stratégie de développement de la ville-région » (Ministère de la Construction, 1990).Ces lignes stratégiques ne sont mentionnées que dans les notes explicatives et non dans la loi.

Le **plan urbain de district** (*chengshi fenqu guihua*) doit permettre un meilleur contrôle de l'usage des sols au niveau du district. Selon l'article 18 de la loi de 1989, le plan urbain de district n'est pas obligatoire car le schéma directeur peut en intégrer un. Pour les villes de moyenne importance, il peut servir comme document de travail pour les schémas directeurs. En pratique, il se présente sous des formes très variées. Certains ressemblent au schéma directeur à une plus petite échelle quand d'autres se rapprochent davantage du **Plan de contrôle du Développement détaillé** (PCDD). Cette différence dépend de la finalité du plan : a-t-il vocation à préciser la structure spatiale générale du schéma directeur ou à déterminer l'usage des sols et donc permettre un contrôle plus systématique

-

Avec l'introduction de tous ces plans, le système de planification urbain à deux niveaux de la fin des années 1980 est devenu un modèle multi-niveau. De plus chaque ville a son interprétation de la planification et donc aussi sa propre conception de sa mise en œuvre. Cette hétérogénéité témoigne des limites de la loi de 1989. Qui plus la très majorité des municipalités perçoivent la planification urbaine comme une opération administrative, comme à l'époque maoïste, destinée à satisfaire des obligations bureaucratiques.

Figure 39 : L'évolution du système de planification urbaine



Adapté de : YEH et WU, 1999

Processus de validation/ approbation des plans

La loi de 1989 (art.21) donne aux autorités du rang supérieur la charge d'examiner et de valider les différents plans. Ainsi les schémas directeurs des municipalités sous autorité directe du Conseil d'Etat doivent être soumis au Conseil d'Etat. Les schémas directeurs des capitales provinciales, des villes avec une population de plus d'un million ou celles spécifiées par le Conseil d'Etat sont d'abord examinés par les autorités provinciales et puis ensuite soumis au Conseil d'Etat. Les schémas directeurs des autres villes et ceux au niveau du comté sont eux aussi être examinés par les autorités provinciales. Quant aux villes qui sont au niveau du district et sous à l'autorité d'une ville, elles doivent se tourner vers cette dernière. Et enfin les plus petites villes quant à elles, doivent s'adresser au comté.

La loi de 1989 stipule également qu'« avant l'examen par le niveau supérieur, le schéma directeur de la ville ou du comté doit être examiné et approuvé par l'Assemblée

du Peuple de la ville ou par son comité permanent » (art. 21). Les plans du district et les plans détaillés de la ville sont examinés et approuvés par les autorités municipales. Pour les plans urbains de district, les plans détaillés doivent être approuvés par les services de planification de la ville ou dans certains cas (grands projets) aussi par la municipalité.

L'article 22 de la loi concerne le droit d'amendement. Les autorités municipales peuvent apporter des ajustements partiels au schéma directeur de la ville pour des questions de développement économique ou des questions sociales. Le schéma directeur modifié doit ensuite être soumis au comité permanent de l'Assemblée du Peuple du niveau correspondant. Si les modifications sont plus importantes c'est à dire concernent les fonctions de la ville, son périmètre d'action, sa structure et son orientation économiques ou sa structure spatiale, l'approbation doit être donnée par l'Assemblée du Peuple de l'échelon supérieur ou le comité permanent.

Un contrôle faible du développement urbain

La loi de 1989 marque une étape importante dans la constitution d'un système de contrôle du développement urbain puisqu'elle donne cette mission aux services d'urbanisme locaux. Avant cette date, la mise en œuvre de la planification dépendait du bon vouloir les autorités qui ne partageaient toujours les objectifs de plans établis par plusieurs administrations. En effet chaque projet dépendait de son ministère de tutelle et non pas de la ville qui ne pouvait pas intervenir dessus. Néanmoins le schéma directeur n'a toujours pas de caractère contraignant et son application continue de dépendre de la bonne volonté des autorités locales. Il n'est pas rare que des propositions d'aménagement non conformes au schéma directeur soient adoptées et mises en œuvre. Car les impératifs économiques prévalent et font que les changements surviennent souvent. Pour essayer de palier à cet de fait, la loi de 1989 oblige les autorités à obtenir des permis de construire et des autorisations auprès des instances administratives supérieures si elles veulent un déblocage des fonds financiers.

Les réformes économiques et ses conséquences sur l'urbanisme nécessitaient une réforme de la règlementation. La loi de 1989 a le mérite de fournir un cadre juridique mais elle ne parvient à répondre de manière pertinente aux nouveaux enjeux. Elle reste sur une logique très administrative qui d'une part ne correspond pas aux besoins des autorités locales et d'autre part est impuissant face aux pouvoirs locaux.

7.3. UN URBANISME REGLEMENTAIRE TRES JEUNE

La planification urbaine a renoncé à l'idéologie socialiste pour adopter une démarche plus pragmatique. Il n'est désormais plus question de « luttes des classes ». La période où la planification urbaine était au service de la politique d'industrialisation est

désormais révolue[13]. Le nouveau pragmatisme à l'ordre du jour s'incarne dans les fameuses paroles prononcées par Deng Xiaoping : *« Aussi longtemps qu'un chat attrape des souris, il reste un bon chat. Peu importe qu'il soit blanc ou noir ».* Désormais les décisions en urbanisme doivent se baser sur des critères factuels et rationnels : l'impact économique ou la faisabilité technique. En clair les urbanistes sont priés de coordonner le développement urbain de façon à en minimiser les coûts : chaque projet doit tenir compte des autres et un plan général doit permettre d'optimiser l'utilisation du foncier. Les urbanistes doivent désormais travailler avec ces paramètres en tête. Cependant ces bonnes intentions ont beaucoup mal à se concrétiser sur le terrain. Car la multiplicité des acteurs et donc des intérêts tout comme des textes règlementaires pas tout à fait adaptés rendent la planification urbaine difficile.

Un manque criant de coordination

Les réformes économiques ont favorisé un processus de décentralisation donnant plus de pouvoir aux municipalités désormais en charge du développement économique. Elles comprennent rapidement comment se servir de la planification dans ce sens. Ainsi les services d'urbanisme des villes sont fortement incités à inscrire d'ambitieux projets d'infrastructures dans leurs plans et cela afin de les faire financer par l'Etat. Ces projets manquent de pertinence tant sur le plan technique que financier. Ainsi une aciérie a été ainsi construite sans que l'on prenne en compte la nécessité de construire parallèlement un port pour acheminer les matières premières (YEH et WU, 1999).

Pour que la planification urbaine fonctionne, les responsables doivent avoir une vision globale des différents enjeux de leur territoire locaux. Ils doivent aussi être capables de coordonner au mieux les différents projets urbains. Mais dans la réalité, on assiste le plus souvent à une multiplication de projets d'infrastructures et d'équipements engendrant à l'échelle régionale un développement chaotique. Ainsi dans le delta des Perles, chaque ville a construit des ports sans se rendre compte que la capacité totale de ces derniers dépassait très largement les besoins du territoire. Autre cas de figure : les municipalités qui ont fait pression, ont obtenu au moins l'instauration d'une zone de développement, y compris les plus petites localités. Cet empilement de zones économiques est totalement inefficace d'un point de vue économique mais constitue surtout un véritable gaspillage du foncier. L'Etat pointe souvent du doigt l'absence d'études de faisabilité ainsi que le manque de coordination comme cause de la mauvaise qualité des projets publics. Il demande par conséquent aux responsables de suivre les recommandations des services de planification locaux. Mais sans beaucoup d'effet…

13 L'allocation des ressources et le positionnement des usines se faisaient via la planification urbaine.

Décentralisation du contrôle foncier

Avant les réformes de 1978, le contrôle foncier relevait des procédures de la construction : la régulation foncière se faisant par le biais des localisations des projets industriels. Le règlement d'urbanisme de 1984 contraint, pour la première fois, tous les projets de construction à produire un permis de construire issu des autorités de planification. Comme cela ne fonctionne pas, la loi de 1989 donne alors comme mission aux services municipaux d'urbanisme de contrôler la présence de ce permis dans les dossiers des projets de construction. Dans le même temps, ils devront aussi s'assurer de leur conformité avec la règlementation. Cela ne met pas fin aux constructions illégales mais les municipalités ont désormais au moins le pouvoir d'interpeller les responsables et le cas échéant de les mettre à l'amende. Cette décentralisation entérine deux choses : d'une part la fin d'un contrôle direct du pouvoir central sur le foncier et d'autre part une plus grande capacité des autorités municipales, si ce n'est à maîtriser, du moins à encadrer un peu mieux leur développement (YEH et WU, 1999).

Des textes règlementaires en retard par rapport aux pratiques

Dans le passé, le système de planification urbaine reposait uniquement sur deux documents : le schéma directeur et le plan détaillé, sorte de plan de masse préparatoire aux projets de construction. Le côté très opérationnel et courtermiste de ce second document cadrait mal avec la mission de programmation du schéma directeur. Ce manque de lien entre ces deux documents devient un problème lorsque l'aspect planification économique devient central avec les réformes de 1978.

Comme d'un côté, le schéma directeur ne pouvait plus être le document cadre pour l'élaboration du plan détaillé car trop schématique et que d'un autre côté il ne remplissait pas les objectifs en termes de contrôle du développement, différentes villes, à partir de la fin des années 1980, commencent à mettre en place des plans intermédiaires. Pour harmonier un peu ces pratiques, les premiers standards nationaux d'urbanisme sont promulgués en 1991. Sont ainsi répertoriés les différents usages des sols. Par ailleurs, la diminution de la taille des parcelles utilisées dans le schéma directeur est entérinée. Ces standards d'Etat proposant une classification des usages des sols urbains et des normes de planification (Standards nationaux n° GVB137) doivent permettre et faciliter la préparation des plans détaillés. Par la suite, le dispositif va s'enrichir d'autres documents : les plans urbains de districts, les plans détaillés de contrôle du développement (PDCD) et autres documents de zonage. Ces nouveaux plans intermédiaires doivent également permettre un meilleur contrôle du foncier par les autorités municipales.

Autre nouvel outil mis à la disposition des municipalités (toujours dans une optique de contrôle) : le zonage. Cette classification des usages des sols à l'échelle de la parcelle constitue une information importante mise à la disposition des personnels

administratifs, des usagers et des promoteurs. Il peut renforcer la planification en donnant aux autorités un outil règlementaire leur permettant de résister aux pressions. Le zonage devrait permettre un urbanisme plus opérationnel. Le problème est de savoir comment intégrer le zonage dans les documents d'urbanisme existants. D'autant plus que l'adoption d'un système de zonage exigerait un appareil administratif décentralisé, de type fédéral. La Chine reste un pays fortement centralisé notamment sur le plan législatif. Très peu de villes disposent de ce pouvoir législatif : Pékin, Shanghai et la zone économique spéciale de Shenzhen (ARKARAPRASERTKUL, 2010).

7.4. SHANGHAI : PRECURSEUR EN MATIERE D'URBANISME REGLEMENTAIRE

Shanghai est une des premières villes en Chine à adopté un système de zonage dans ses documents d'urbanisme. L'histoire de la planification urbaine de Shanghai débute dans la période de semi-colonisation au début du XXème siècle (BERGERE, 2002). Par rapport aux autres villes, Shanghai dispose à la fois de cadres compétents, d'urbanistes qualifiés et d'une plus grande expérience en matière de planification. La ville bénéficie en outre à partir des années 1990 du soutien du pouvoir central. Déjà dans les années 1980, en raison de son statut particulier dans l'économie nationale, elle accueille d'importants projets publics comme la construction des aciéries Baoshan et celle du complexe pétrochimique de Jingshan.

Les réformes économiques marquent aussi le retour à une normalité avec la reprise des documents de planification. Un schéma directeur est préparé en 1983 et approuvé par le Conseil d'Etat en 1986. Il s'agit pour les autorités municipales est de contenir la population de la ville à 13 millions d'ici 2000 et de réduire la densité dans le centre. Le document en question le développement en cercles concentriques lui préférant un système urbanistique polycentrique, fonctionnant avec une ville centrale, des villes nouvelles, des villes satellites et des comtés urbains et ruraux. Il introduit aussi l'idée de couloirs de développement, partant des rives nord du Huangpu jusqu'aux rives sud du Yangzi. Associés avec trois autres couloirs moins importants, le développement se ferait ainsi autour d'une forme ressemblant aux « cinq doigts d'une main ». Les espaces verts entre les couloirs ont vocation à être préservés afin de limiter l'étalement urbain.

Le schéma directeur comprend deux cartes de zonage. Un plan de masse à l'échelle du territoire municipal (6340 km^2) qui repose sur six catégories : industrie, site de transport et portuaire, habitat, espace libre, site de production agricole et terres en friche. La seconde carte est un plan de masse de la ville-centre (749 km^2). Le bâti y occupe 280 km^2. La carte est trop générale pour servir de support opérationnel. Ainsi les zones industrielles sont définies comme zones nuisible et non-nuisibles. Y sont indiqués les équipements publics, les infrastructures et les zones spéciales ainsi que les limites des zones où peuvent être édifiées des constructions de grande hauteur.

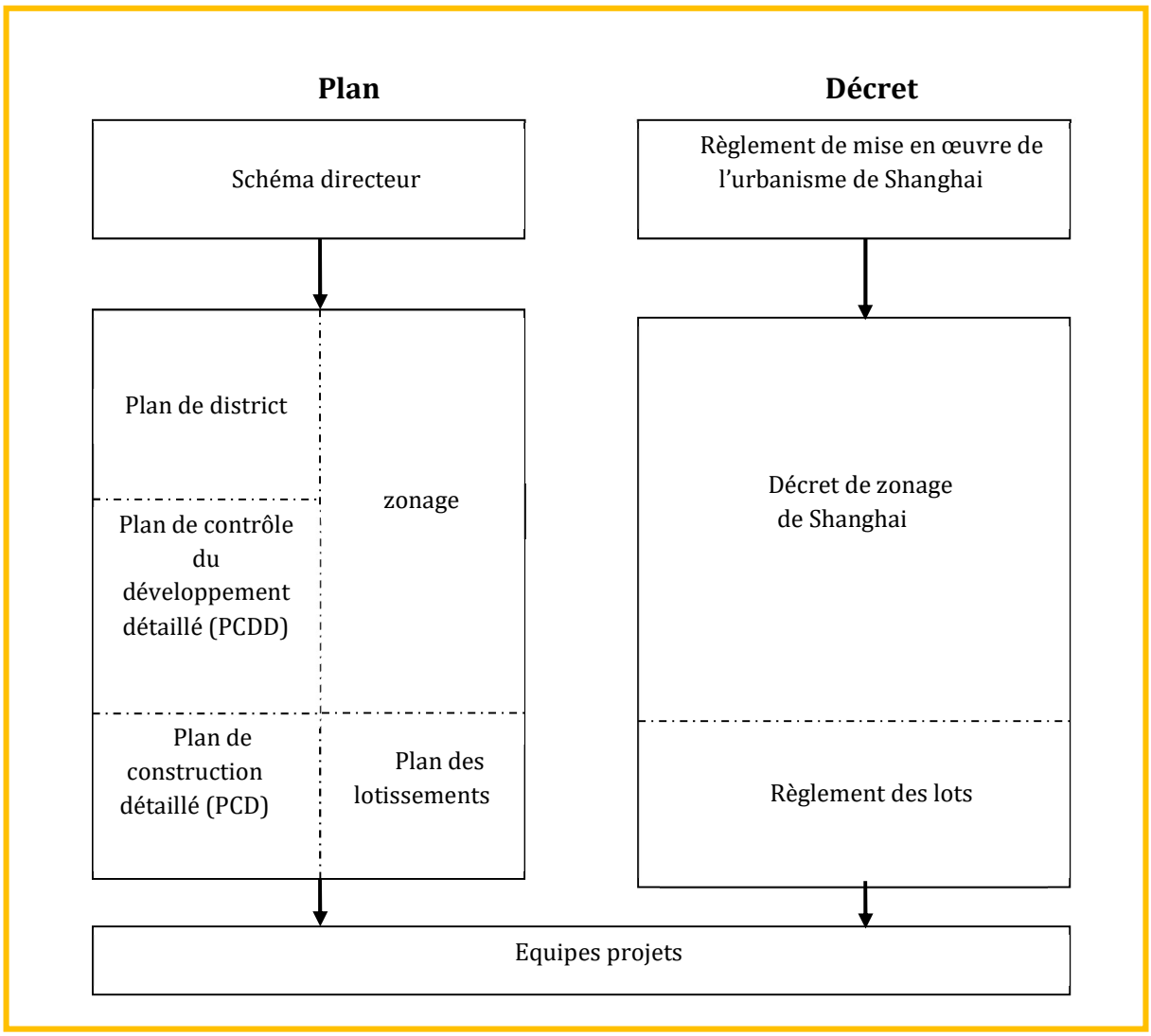
Le développement croissant de la ville dans les années 1990 oblige les autorités à revoir les plans, notamment l'urbanisation de la rive ouest avec le projet Pudong. Cela est d'autant plus nécessaire que la ville ne parvient pas à contenir la population qui excède les 13 millions planifiés pour atteindre 14 millions en 1990. Le développement est-ouest autour de l'axe constitué par la rue Nanjing n'est pas remis en cause puisque la zone de développement économique et technologique de Hongqiao se met en place le long de cet axe. Elle accueille notamment les entreprises étrangères établies en joint-venture. Le développement de ces zones contraint donc le système de planification à évoluer. La planification adopte la parcelle comme unité. Le plan détaillé de contrôle du développement comprend désormais huit éléments de contrôle : l'usage des sols, la parcelle, le COS, la surface construite, la hauteur maximale, les entrées et les parkings.

Le besoin de documents planification plus précis se fait ressentir d'où l'apparition des premiers plans au niveau des districts. Entre 1985 et 1989, 11 districts du centre décident d'élaborer leurs propres plans. Ils prévoient pour 2000 une surface totale du bâti avoisinant les 320 km^2, la surface disponible par habitant passerait de 24,6 m^2 en 1983 à 46,3 m^2 (Shanghai Urban Planning and Design Institute, 1990). Ces plans de district sont de fait une déclinaison du schéma directeur. Ils donnent le plan de masse des futures constructions, leur forme et les équipements envisagés[14]. Ces plans font faire long feu, balayés par de nouvelles pratiques et façons de faire. La planification administrative chinoise a vécu.

Les services d'urbanisme de la ville n'ont pas attendu la loi de 1989 pour règlementer et encadrer le développement urbain. Dès 1983, est promulgué un règlement de la planification et de l'usage des sols de Shanghai. Les surfaces sont répertoriées selon des catégories. Des critères de contrôle sont établis : cos, surface de construction, hauteur maximale et distance entre les bâtiments. Des principes de zonage entrent en vigueur. En 1984, Shanghai promulgue « la mise en œuvre du règlement d'urbanisme de Shanghai » pour se conformer aux les nouvelles directives nationales. Il s'agit d'une explication détaillée du schéma directeur de Shanghai et comprend également des décrets sur la construction. L'objectif est de fournir un vade-mecum pour la gestion quotidienne des permis de construction.

[14] Elles seront analysées dans la partie 4 portant sur l'aménagement de Pudong

Figure 40 : Proposition d'intégration d'un système de zonage



Adapté de : Shanghai Urban Planning and Design Institute, 1990

Afin de permettre un meilleur contrôle par les services municipaux, le Shanghai Urban Planning and Design Institute (SUPDI) à l'initiative du ministère de la construction a travaillé de 1986 à 1990 sur de nouveau documents règlementaires. Ils proposent d'ajouter au niveau du plan de district un document de zonage qui fixerait l'usage des sols (Figure 40). Le plan détaillé de contrôle du développement serait destiné aux zones devant faire face rapidement à des projets de construction. Le plan détaillé de construction indiquerait la répartition en lots. Cette nouvelle organisation veut inscrire les documents de planification dans une approche plus détaillée et précise. Ce que permet la logique du zonage.

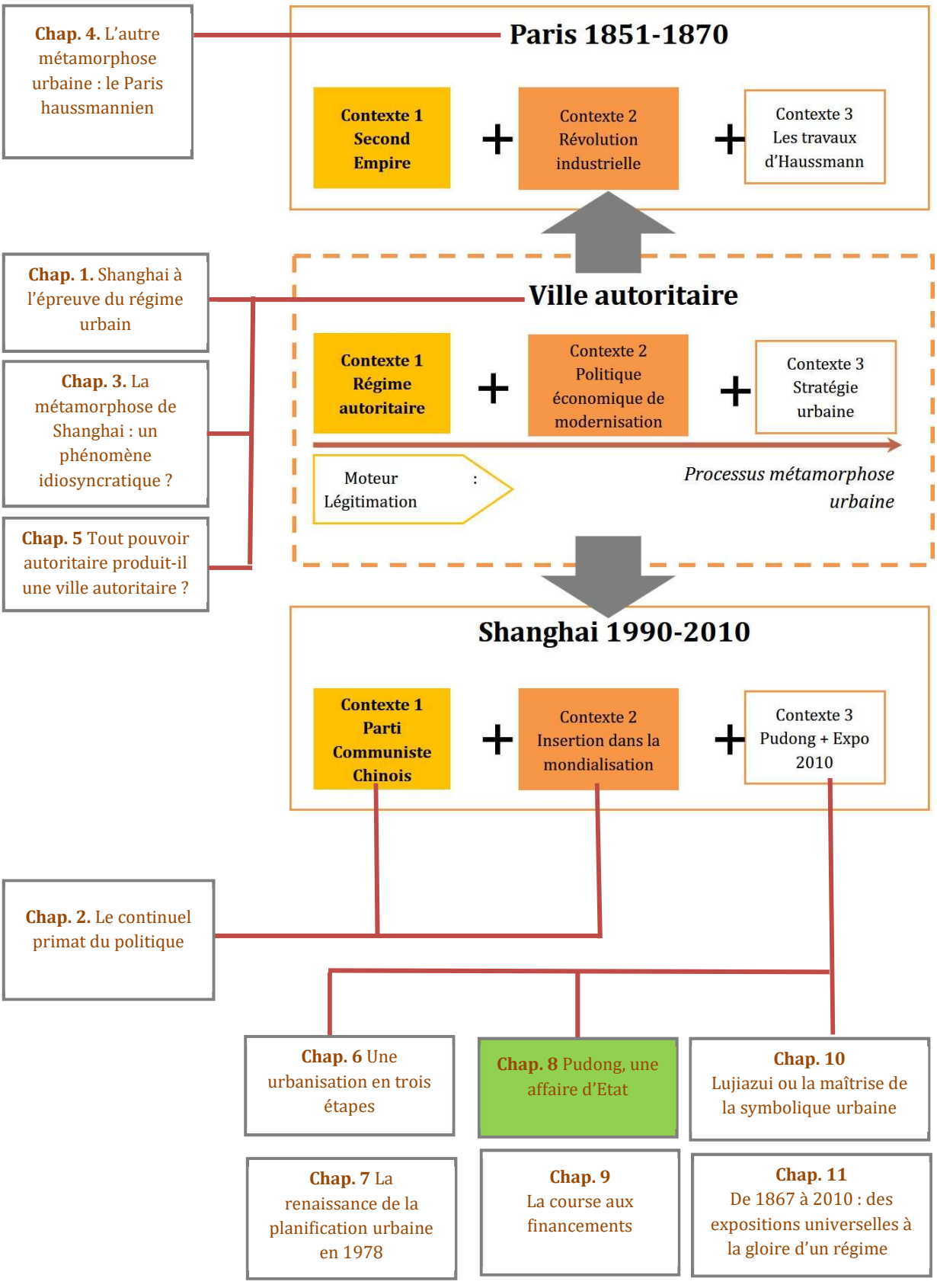
L'échelle de la carte de zonage irait de 1/2 000 à 1/10 000. Le SUPDI propose 12 catégories et 48 sous-catégories. Le décret de zonage comporterait un texte règlementaire et une carte des usages des sols. Le district de Jingan, à l'ouest du centre de Shanghai a été

retenu comme test. L'échelle du zonage était de 1/5000. Le document s'intégrait dans le plan de district couvrant une surface de 46 km^2. 6000 parcelles y ont été répertoriées. Des indications telles que le cos, la densité des bâtiments, les entrées principales, la hauteur maximale et les parkings de chaque parcelle y étaient reportées. Toutes les données et les plans étaient gérés informatiquement. Ces propositions n'ont pas été retenues en raison de la complexité des opérations. Néanmoins cela démontre combien la ville de Shanghai reste très en avance en matière de matière de planification.

Conclusion : une règlementation en matière d'urbanisme balbutiante

L'urbanisme règlementaire chinois se met progressivement en place. Elle prend acte en entérinant les pratiques venant du terrain. En définitive, les urbanistes créent les documents dont ils ont besoin – des documents plus précis avec un zonage plus spécifique- obligeant les autorités administratives à les institutionnaliser. Comme souvent en Chine, l'expérimentation sert de préalable à une généralisation des pratiques et des usages. L'urbanisme n'échappe pas à cette approche très pragmatique. Cette partie a vocation à rappeler la jeunesse de la règlementation chinoise et la rapidité de son urbanisation. Ces deux faits expliquent le côté désordonné de la croissance urbaine chinoise. Mais d'un autre côté, il faut aussi constater la réactivité et la capacité d'apprentissage des services municipaux, notamment ceux de Shanghai. Ce sont leurs méthodes et pratiques que nous allons aborder dans la partie suivante.

Figure 41 : Organisation de la démonstration



Réalisation : TAN, 2019

PARTIE 4. LES SPECTACULAIRES ATTRIBUTS DE LA VILLE AUTORITAIRE

Cette quatrième partie sera consacrée aux projets urbains (chapitre 9) proprement dit (aménagement de la rive orientale de Pudong, création du quartier d'affaires de Lujiazui, accueil de l'Exposition universelle de 2010) et surtout à leur ingénierie (chapitre 9). Nous examinerons la dimension symbolique de ces projets. A la différence des villes occidentales contemporaines, ils revêtent une dimension nationaliste très politique. Le PCC a délibérément utilisé sa capacité à aménager l'espace comme outil de propagande (chapitre 10). Les projets urbains font ainsi désormais parti des outils de légitimation du pouvoir (chapitre 11). Il s'agit d'une rupture avec la pensée maoïste qui a cherché à affaiblir les villes pour privilégier les campagnes.

CHAPITRE 8. Pudong, une affaire d'Etat

Au sortir de la période maoïste, Shanghai est restée à l'écart des réformes économiques et a vu sa situation se dégrader. Les raisons en sont surtout politiques : la contribution de Shanghai au budget de l'Etat était trop importante pour mettre la ville en danger avec des expérimentations économiques hasardeuses. Manifestement, le sort de Shanghai était, et est encore, étroitement soumis aux décisions du pouvoir central. La donne change à la fin des années 1980. Plusieurs raisons à ce changement de situation. Des raisons à la fois de politique intérieure mais aussi internationales. La connaissance de ce sous-texte politique permet de mieux saisir l'importance du projet Pudong.

8.1. LE RETOUR NE GRACE DES SHANGHAIENS

A la mort de Mao en 1976, les raisons du retard de Shanghai demeurent. En premier lieu, la raison fiscale : revenir sur une nouvelle répartition des ressources fiscales de Shanghai pour lui permettre de se développés signifierait déséquilibrer le budget national puisque Shanghai fournit 1/6 de celui-ci. Le strict contrôle financier exercé par l'Etat ne laisse à la ville que 15% de ses revenus fiscaux. Si ce taux est suffisant pour entretenir les infrastructures existantes, il ne permet pas d'entreprendre une politique de modernisation de quelque envergure que ce soit (WILLIAMS, 1995). Ensuite en raison de son statut administratif de villes autonomes (comme Pékin, Tianjin et Chongqing), son autonomie en matière de développement urbain est limitée. Ses projets doivent être soumis et approuvés par le Conseil d'Etat. Nombre d'entre eux sont stoppés à cette étape, car le pouvoir central les voir comme contraires à l'intérêt du pays.

Cela explique l'état de délabrement de la ville au début des années 1980. Le changement intervient avec les réformes économiques et le nouvel état d'esprit au sein du pouvoir central En effet, sous l'effet de la politique d'ouverture, ce dernier accorde différents avantages (notamment le statut de Zones économique spéciales) à quelques villes du Sud, notamment Guangdong, qui connaissent un essor économique important.

Pourquoi Shanghai n'a-t-elle pas été retenue pour faire partie des Zones Economiques Spéciales (ZES) ? La prudence dicte le choix des provinces du Sud : leur poids économique étant plus faible, les risques en cas d'échec auraient eu moins d'impact sur le budget central. A la différence de Shanghai. Par ailleurs, Shanghai pâtit de sa réputation d'activisme politique (naissance du Parti communiste chinois, lancement de la révolution culturelle par la bande des Quatre, etc.). Le pouvoir central continue de manifester à une certaine méfiance envers la ville d'où le contrôle très strict de sa politique urbaine (BERGERE, 2001).

Sans moyens pour se moderniser, Shanghai voit ses revenus fiscaux baisser. Il faut donc l'autoriser à engager des travaux de modernisation afin qu'elle puisse continuer à contribuer au budget national à la même hauteur qu'auparavant. C'est à ce moment qu'intervient le Bureau de développement de Pudong créé en juin 1988. Entre avril et août 1989, les plans préparatoires au projet s'élaborent avec la forte implication des politiques locaux : Zhu Rongji (Encadré 16) le maire et les vice-maires Huang Ju et Ni Tianzeng (CHEN, 2007). Pékin est dans l'expectative et hésite à donner le feu vert à ce projet de développement urbain. Le gouvernement veut d'abord tirer suffisamment d'enseignements des ZES pour limiter les risques d'échec. La situation menace de s'enliser quand la nomination de Jiang Zemin (Encadré 17) en 1989, aux postes de Secrétaire général du Parti communiste chinois et de président de la Commission militaire change de tout au tout. Cette nomination ainsi que celles qui vont suivre marquent le début de la période de la « clique de Shanghai » - un groupe d'hommes politiques ayant fait carrière à Shanghai- au sein du pouvoir central. Le devenir et le destin de la ville continue toujours et encore de dépendre de l'appui du pouvoir central.

Encadré 16 : Zhu Rongji

32. Zhu Rongji

Né à Changsa dans le Hunan le 23 octobre 1928, Il entre au Parti communiste en octobre 1949. Diplômé en ingénierie électrique de l'université de Qinghua en 1951, Zhu Rongji a été premier ministre de mars 1998 à mars 2003.

Sous Mao, il a été victime des purges à deux reprises. Il est réhabilité et occupe le poste de vice-ministre de la Commission d'Etat de l'économie entre 1983 et 1987. Il est nommé maire de Shanghai en 1987. Il est le principal artisan de la modernisation de la métropole et du projet Pudong. Il a la haute main sur la politique économique chinoise. Son mandat est associé à la haute croissance des années 1990. Il parvient à maintenir les finances chinoises à flot durant la crise financière asiatique et fait entrer la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce en décembre 2001 (GIPOULOUX, 2006).

L'autre événement qui a fait pencher la balance en faveur de Shanghai est la répression du mouvement de Tiananmen. Pour manifester sa désapprobation, la communauté internationale (Etats-Unis et Union Européenne notamment) met un embargo sur les investissements en direction de la Chine. Face à cette mesure, le pouvoir chinois souhaite envoyer un signe fort pour signifier sa volonté de poursuivre son ouverture économique. La partie conservatrice au sein des instances du pouvoir central

est contrainte de se rallier à ce point de vue. Ce consensus va permettre à Shanghai de s'ouvrir aux capitaux étrangers. Ce point acquis, les discussions portent désormais sur le choix de la zone : l'idée est de développer une zone restreinte et ayant peu de poids dans l'économie de la ville afin de limiter les impacts en cas d'échec. Pudong répond à ses deux conditions. A la conférence annuelle d'octobre 1989 réunissant les plus importants hommes politiques de la ville et les chefs d'entreprise, le maire Zhu Rongji annonce officiellement le projet de développement de Pudong et invite les investisseurs étrangers à s'y installer (CHEN, 2007).

Encadré 17 : Jiang Zemin

33. Jiang Zemin

Originaire du Jiangsu, né le 17 août 1926, Jiang Zemin entre au Parti communiste en 1946. Ingénieur de formation (Université Jiatong de Shanghai), il travaille d'abord pour des usines et des instituts de recherches à Shanghai, puis dans d'autres grands centres industriels jusqu'à la fin des années 1970.

Il poursuit une carrière ministérielle jusqu'à occuper le poste de ministre de l'industrie électronique (1983-1985). Il est désigné maire de Shanghai en 1985 puis secrétaire du PC en 1987. Il entre la même année au Bureau politique du Comité central. Il soutient la position de répression des évènements de Tiananmen de Deng Xiaoping. Ce dernier le nomme en juin 1989, secrétaire général du Parti communiste. Il fait partie de la troisième génération de dirigeants chinois (après Mao et Deng Xiaoping. En 1993, il est nommé Président de la République Populaire (1993-2003).

Son mandat est marqué par le retour au premier plan de Shanghai. En matière économique, il est le premier à parler « d'économie socialiste de marché » en 1992. Dans la continuité du voyage dans le Sud de Deng, il poursuit et renforce les réformes économiques. Cette orientation libérale accroit les écarts de richesse entre la Chine côtière et l'intérieur. Il est très actif sur la scène internationale renforçant la présence de la Chine.

Son ouverture économique trouve sa traduction idéologique dans la théorie des « trois représentations » qu'il inscrira dans la constitution. Le PCC abandonne officiellement le fait d'être le défenseur des intérêts de la classe ouvrière et paysanne et accepte l'entrée des entrepreneurs en son sein. Son mandat est aussi entaché par les affaires de collusion entre dirigeants politiques

et monde des affaires. Cet ajustement idéologique, s'il est vécu comme certain comme un abandon des vraies valeurs communistes, renforce la légitimité du parti Etat en le mettant en phase avec la nouvelle classe d'entrepreneurs.

Toutefois Deng Xiaoping choisit dès 1982 un successeur avec un profil plus social, Hu Jintao, qui à partir de 2002, s'efforcera de corriger les effets pervers les plus criants de la période Jiang Zemin (TRAN, 2006).

Un gros travail de lobbying commence alors. Jiang Zemin, nommé à Pékin, garde le silence sur le dossier de Shanghai. Il n'en conseille pas moins aux politiques de Shanghai de chercher le soutien d'un certain nombre de membres décisionnaires du gouvernement central, à commencer par le premier d'entre eux, Deng Xiaoping, l'initiateur des réformes économiques. Et pour cela de profiter de ses vacances d'été qu'il passe toujours à Shanghai. Deng reconnait qu'il aurait dû intégrer Shanghai aux villes du Sud. Il déclara apporter son soutien au projet de Pudong. Ainsi durant ses voyages en 1990, 1991 et 1992, il insiste publiquement sur l'importance du projet pour le développement de Shanghai, pour celui de toute la vallée du Yangzi et enfin pour celui de la Chine tout entière :

> *« … Shanghai dispose actuellement de tout ce qu'il faut pour se développer. Shanghai a de toute évidence de considérables avantages sur le plan des ressources humaines, des technologies, du management. Son influence deviendra considérable. En regardant en arrière, une de mes erreurs fut de ne pas inclure Shanghai parmi les ZES. Si je l'avais fait, le delta du Yangzi et toute la vallée du Yangzi, mais aussi le pays tout entier lui-même seraient différents » Deng Xiaoping 1993. (CHEN, 2007)*

Cette nouvelle approche, mettant Shanghai au cœur d'un vaste développent régional, renforce les partisans au sein du pouvoir central en faveur de Shanghai. Le projet de développement de Pudong coïncide par ailleurs avec la stratégie du pouvoir central de déployer les réformes économiques à d'autres zones, jusqu'alors cantonnées au Sud. Rien n'est encore cependant gagné pour Shanghai. Il faut pour cela convaincre le Premier Ministre d'alors, Li Peng, tenant d'une ligne conservatrice et peu bienveillant envers Shanghai (PUEL, 2011). Néanmoins les politiques de Shanghai parviennent à rallier plusieurs membres conservateurs à leur point de vue. Le projet Pudong est soumis pour approbation au Conseil d'Etat. Le travail de lobbying n'en continue pas moins durant cette période d'examen. L'objectif étant de parvenir à un rapport final suffisamment consensuel pour satisfaire à la fois les conservateurs et les réformateurs.

Le rapport qui est remis en mars 1990 fixe l'objectif assigné à Shanghai et à Pudong : devenir une ville internationale pour l'une et installer un centre d'affaires et

développer une économie tertiaire pour l'autre. Le 18 avril 1990, Le Premier ministre, Li Peng, en personne annonce officiellement le début du projet Pudong. Il ne s'agit nullement d'une victoire d'une ligne contre une autre mais de l'adoption d'un compromis. D'un côté, Pudong acquiert le statut de sous-municipalité, un statut supérieur à celui du simple district urbain. Cela lui permettra une plus large autonomie quant aux projets de moyenne taille. Et de l'autre côté, le gouvernement central entend bien faire savoir que ce projet relève des intérêts du pays et non pas de ceux de Pudong ou de Shanghai (MARTON et WU, 2006).

8.2. UN PROJET A PLUSIEURS ECHELLES

Figure 42 : carte de Pudong

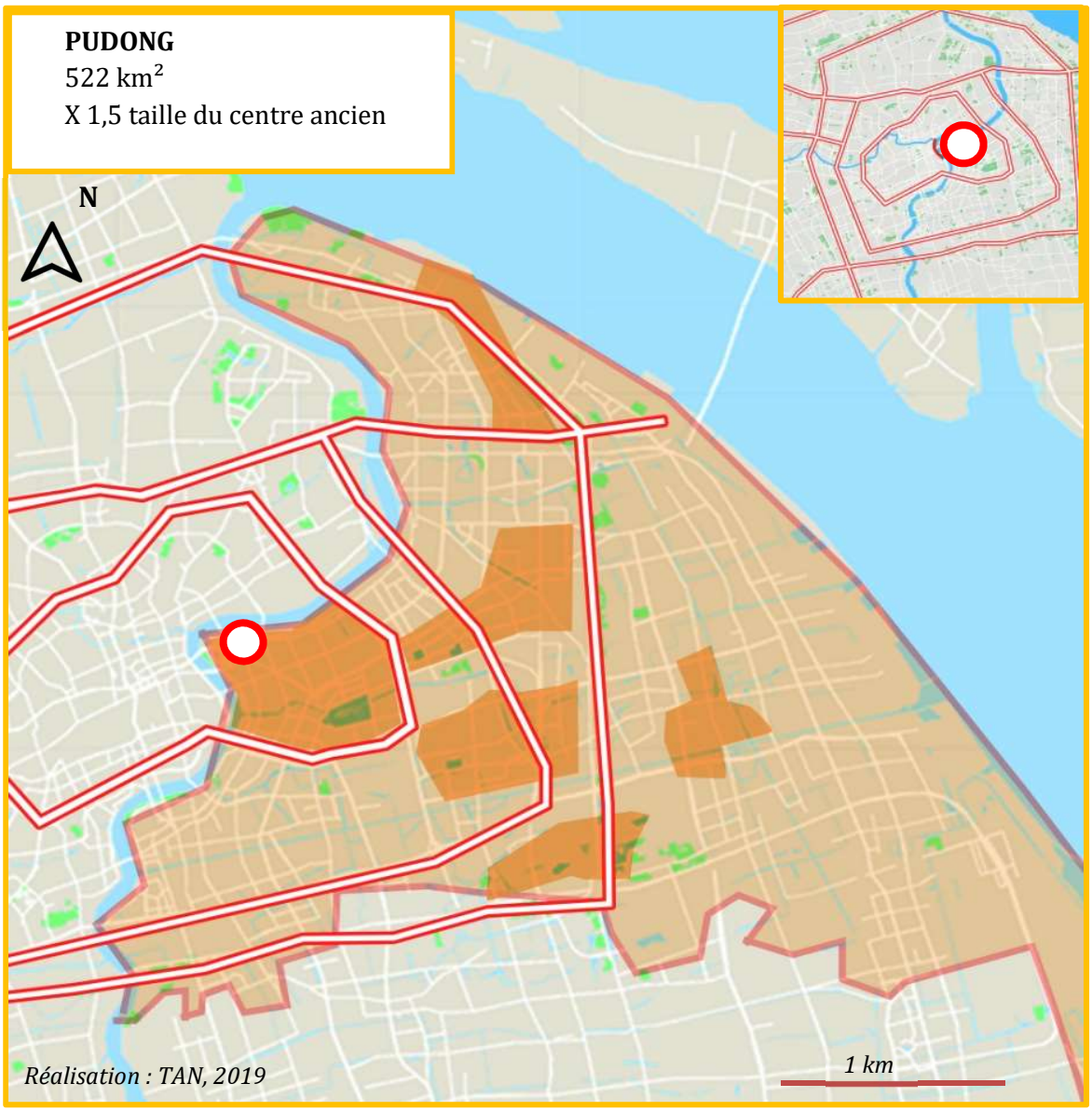


Figure 43 : Evolution en photo de Pudong 1987-2010

Source : Reuters/Stringer, Carlos Barria

Source : Shanghai Daily 2014

Source : flickr.com Loïc Lagarde

Les trois photos représentent l'évolution de la pointe qui fait face au Bund entre 1987 et 2010 (Figure 43). L'aménagement de Pudong, qui occupe la rive est du Huangpu (522 km^2 soit 1,5 fois la taille du centre ancien de Shanghai) permet à la ville de doubler sa surface et en change considérablement sa physionomie.

Pudong est alors une zone essentiellement occupée par des exploitations agricoles, avec une très faible présence industrielle. Sa métamorphose est le plus important projet de développement en Chine à ce jour. Il redéfinie la ville à la fois sur le plan spatial ma aussi économique. De fait, cela démontre la causalité entre développement économique et urbanisation. Si la Chine veut se développer, elle n'a d'autres choix que de favoriser l'essor des villes. Cette orientation tourne le dos aux quarante ans d'immobilisme en la matière de la période maoïste (1949-1976).

Le projet Pudong a pu passer les fourches caudines du Conseil d'Etat parce qu'il est plus que le projet d'aménagement de Shanghai. Bien sûr ses premiers effets se situent au niveau local. Le développement de son autre rive va lui permettre de se moderniser et rattraper ainsi son considérable retard : remise à niveau des équipements et des infrastructures défaillantes. Mais ce qui emporte l'adhésion du pouvoir central est son impact au niveau régional et international. Dans la terminologie des autorités chinoises, Shanghai doit devenir la tête d'un dragon dont le corps était la vallée du Yangzi (Figure 44). La ville se voit confier la mission d'entraîner toute cette vallée dans la spirale du développement. Enfin en positionnant la nouvelle zone de Pudong comme un centre financier, un pôle de services à forte valeur ajoutée, une zone d'exportation et un centre de pointe en matière de technologie, le pouvoir chinois entend se hisser au même plan que les métropoles internationales de premier plan.

Pudong, tête de dragon : un projet fédérateur

Une fois l'appui du pouvoir central acquis, l'idée d'utiliser le projet Pudong pour favoriser le développement de l'hinterland de Shanghai fait son chemin au sein des instances politiques locales et centrales. En 1992, ce principe est accepté. La paternité de l'idée en revient à Deng Xiaoping. Il avait évoqué à deux reprises (1991 et 1992) le fait que « le développement de Pudong aurait non seulement un impact considérable sur Shanghai mais surtout un effet décisif quant à la position de Shanghai en tant que centre du développement du delta et de la vallée du Yangzi » (WU, 1998).

Deng en cela rejoint les positions du sociologue et anthropologue Fei Xiaotong[15], fervent partisan d'un développement de Pudong dans une dynamique territorial plus intégratrice. Dès 1978, ce chercheur émet plusieurs propositions dans ce sens à la fois sur le développement économique du delta du Yangzi mais aussi sur la revitalisation

15 Figure majeure (1910-2005) de l'anthropologie et la sociologie chinoises, cet intellectuel brillant occupa de nombreux postes dans des institutions académiques du Parti communiste chinois.

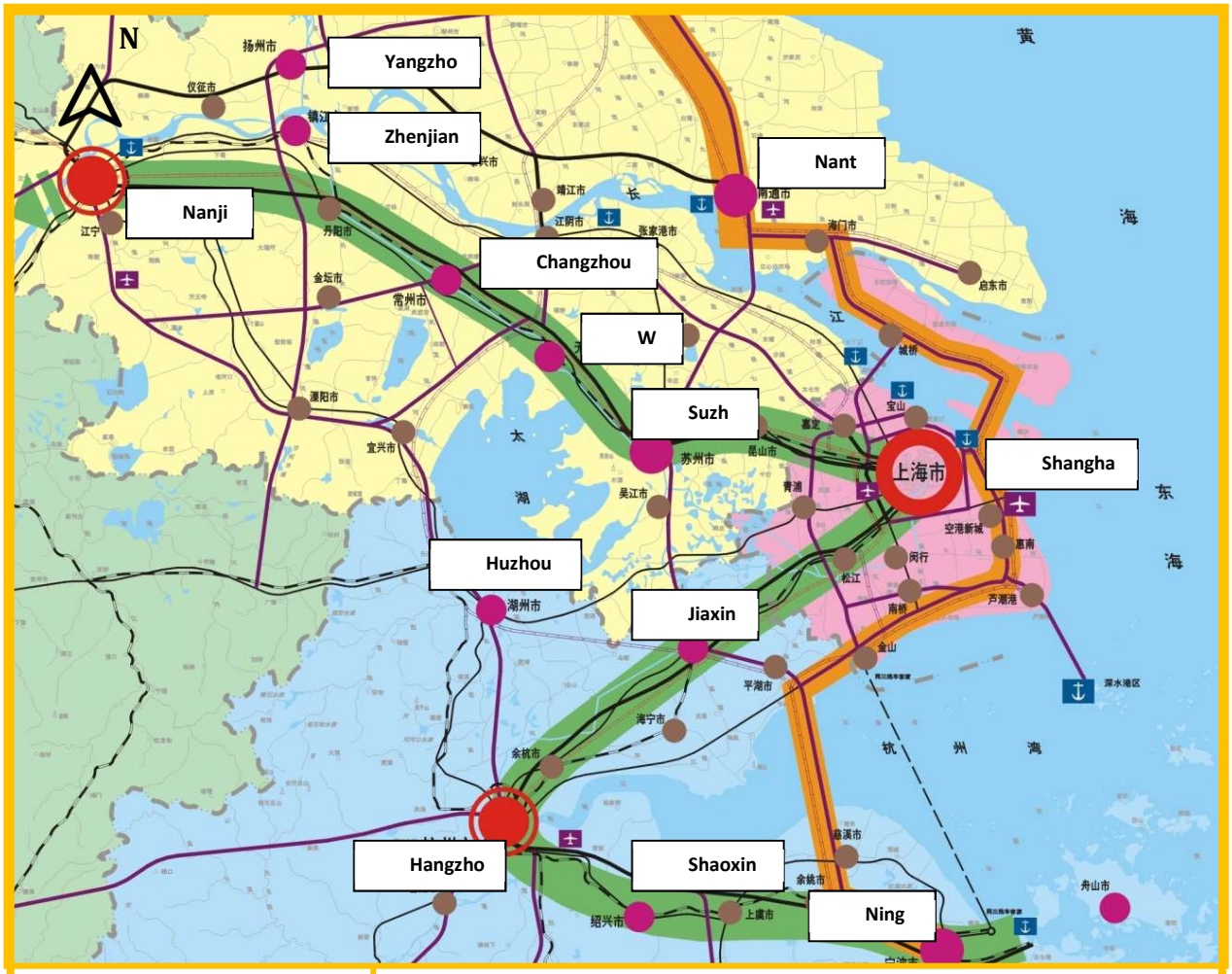
économique de Shanghai. Il redoute pour Shanghai les conséquences d'un développement économique sur le mode des ZES des villes du sud de la Chine, qu'il juge trop réducteur et pas assez intégrateur sur le plan territorial. Il craint aussi les possibles conflits entre les intérêts locaux et nationaux. Si Pudong se développe comme les autres ZES, non seulement Shanghai mais aussi son arrière-pays deviendrait une entité isolée voire de plus en plus détachée du pouvoir central. Selon lui, Pudong et Shanghai doivent être pensé comme centre pluriactivités (finances, commerce, informatique, transports, technologies) au sein d'un vaste ensemble territorial. Son importance économique doit pouvoir attirer les investisseurs étrangers. Son modèle de référence est Hong-Kong.

Le pouvoir central se range à cette approche. Ainsi lors des successifs congrès du PCC (1992, 1994, 1995), le président chinois Jiang Zemin insiste sur le rôle stratégique joué par Shanghai dans le développement économique de la Chine (Figure 45 et Tableau 6) :

- en tant que principal centre de commerce international : Shanghai doit devenir en dix ans une des dix premières places commerciales du monde,
- en tant que tête de dragon d'une très large région économique au sein du bassin du Yangzi : cette région qui représente un tiers de la population chinoise produirait plus de 50% de la production industrielle et agricole du pays.
- en tant que centre économique du delta du Yangzi : 100 millions d'habitants généraient plus de 27% de la production industrielle du pays (WU, 1998).

Figure 44 : carte du bassin du Yangzi

Figure 45 : Carte du Schéma d'aménagement du delta du Yangzi (1999)



Source : Shanghai Urban planning design institut 1999 (SUPDI)

Tableau 6 : un géant économique régional

Quatre provinces du delta du Yangzi	- Shanghai + provinces du Jiansu, Zhejiang et Anhui - forte intégration aux échanges commerciaux mondiaux
Un poids économique de premier plan	- 100 millions d'habitants - 1/5 du PIB chinois - 1/3 commerce extérieur - 50% des IDE dans les années 2000

Source : CHEN, 2007

Trois raisons expliquent l'accueil favorable de cette approche. Tout d'abord, elle s'intègre à la stratégie économique de long terme actée par le pouvoir central, consistant dans un déploiement progressif des réformes du sud vers le nord et des côtes vers l'intérieur des terres. En tant que principal port d'une vaste zone économique, Shanghai peut tirer le développement économique du delta et de la vallée du Yangzi (Tableau 6). Sur ce fleuve transitent les marchandises en direction et en provenance de Shanghai. Après les quatre villes du Sud de la Chine, c'est au tour désormais de cette région de la Chine de se développer.

Ensuite, le développement d'une économie intégrée dans le delta et la vallée du Yangzi pose le cadre d'une meilleure collaboration entre les différentes villes. Ce processus peut réduire la concurrence existante entre elles et accroitre la compétitivité de chacune d'elles. Shanghai bénéficierait d'un bassin de main-d'œuvre qualifiée très large, capable de répondre aux exigences des nouvelles entreprises et des industries étrangères.

Enfin cette stratégie d'un développement régional est de nature à faire taire les oppositions venant des autres provinces. En effet des voix se sont élevées pour critiquer l'octroi de financements jugés trop importants pour le projet de Pudong. Le Premier ministre Li Peng, le 2 août 1990, répond à ces critiques :

> *« La décision de développer Pudong est une mesure stratégique de première importance. Elle concerne non seulement le développement de Shanghai mais aussi celui de toute la vallée du Yangzi et par voie de conséquence du pays tout entier. Nous avons à nous concentrer sur ce projet et à y travailler le mieux que nous pourrons. Si une ville décidait d'implanter une zone de développement et si d'autres faisaient de même, le résultat pourrait être négatif. De nombreux économistes internationaux reconnaissent la validité du projet de développement de Pudong. Ils nous ont fait des suggestions mais nous ont aussi prévenu de ne pas investir dans trop de zones de développement à la fois. Ces avis doivent être pris en compte. Le principe est simple : quel que soit le projet, il faudra de l'argent, des capitaux à la fois étrangers et chinois. Durant les dix prochaines années, nous devrons concentrer nos efforts sur les zones de développement existantes. » (CHEN, 2007)*

Figure 46 : Objectifs et grandes lignes définies par le Conseil d'Etat pour le projet de Pudong

Objectif : faire de Pudong un district moderne à partir d'un développement rationnel, avec un système de transports efficace, une infrastructure urbaine intégrée, des systèmes de télécommunications rapides et en prenant en compte l'environnement naturel.
• Une politique d'ouverture pour stimuler la croissance : adoption d'une politique préférentielle pour attirer les investissements directs étrangers, les technologies et les cadres de Hong-Kong ou d'ailleurs ; ouvrir le secteur des services comprenant la finance, les assurances et la distribution.
• Des réformes économiques pour stimuler l'ouverture et le développement : mettre en place le cadre pour l'installation d'une bourse et d'un centre pour les transactions financières, établir une zone franche et procéder à la commercialisation des droits d'usage du sol.
• Le développement de Pudong ne doit pas seulement profiter à la ville de Shanghai et la connecter au reste de l'économie mondiale mais il doit aussi induire une dynamique économique capable d'entraîner avec lui le delta et la vallée du Yangzi, voire plus loin encore. Il doit s'intégrer aux réformes économiques du pays et contribuer à ses intérêts.

Source : MARTON et WU, 2006.

La concomitance et la compatibilité des intérêts et des motivations des principaux acteurs sont la principale explication de l'acceptation du projet Pudong. Tous sont partisans d'une orientation très économique et très commerciale du projet Pudong. Shanghai, deviendrait la principale plaque tournante du commerce international ainsi que la première place financière de Chine. Elle se positionnerait comme « la tête de dragon », menant et dirigeant le développement et l'ouverture des autres villes situées le long du Yangzi (Figure 47). Elle contribuerait ainsi à renforcer la politique d'ouverture économique du pays (YEH, 1996). Les avocats du projet Pudong ont réussi à proposer un projet suffisamment fédérateur et allant au-delà du simple territoire de Shanghai.

8.3. UNE LONGUE GESTATION ET L'APPORT DES DEBATS ACADEMIQUES

L'idée de développer la rive est du Huangpu date des années 1920 et 1930, lorsque le premier président chinois, Sun Yatsen, réfléchit à la modernisation de la Chine et de Shanghai. Au début des années 1980, les urbanistes de la ville reprennent ses idées. Afin de remédier à l'insuffisance d'espace à Puxi, ils proposent de déplacer une partie de la population à Pudong. L'espace libéré permettrait de développer la fonction économique. Mais faute d'infrastructures reliant les deux rives, la proposition tombe aux oubliettes. Les schémas directeurs de 1982 et 1984 se heurtent aux mêmes contraintes techniques et restent lettres mortes (WILLIAMS, 1995).

Les réformes économiques lancées au début des années 1980 provoquent des débats au sein des milieux académiques (Figure 47). Les chercheurs et autres intellectuels de toutes disciplines (économie, droit, sociologie, urbanisme) s'interrogent notamment

sur la manière d'intégrer les mécanismes de marché. A Shanghai, un petit groupe de chercheurs se constitue autour de l'urbaniste Huang Fuxing du Shanghai Urban Planning and Design Institute (SUPDI). Ils mettent en avant deux fortes dynamiques, encore à l'état latent. La première est le déplacement de l'économie mondiale d'ouest (zone de l'océan Atlantique) en est (zone de l'océan Pacifique). La seconde voit le mouvement de croissance et de développement économique jusqu'alors situé dans les régions du sud de la Chine (autour des villes de Shenzhen, Zhuhai et Xiamen) se déplacer en direction du nord. Shanghai, selon eux, est idéalement placée pour bénéficier de ces deux dynamiques (OLDS, 1997).

L'ouverture du pays marque aussi la possibilité pour les urbanistes de voyager et de prendre connaissance des concepts/méthodes et autres pratiques urbains existants notamment ceux des pays occidentaux. Nombre d'urbanistes de Shanghai partent aux Etats-Unis, et notamment à New York, pour étudier les *central business districts*. Ils s'intéressent à leur rôle dans le développement des villes. En 1986, lors de deux conférences internationales portant que l'aménagement des rives, 17 plans et propositions sont présentés. La portion de rive des projets est celle se situant au niveau du Bund, de Shiliupu et de Lujiazui (côté Pudong). Ces projets sont le résultat de plusieurs années de réflexion et de recherches (GED, 2010). L'accueil très positif les incite à aller plus avant, en poursuivant l'idée d'une nouvelle centralité pour Shanghai positionné entre le Bund et Lujiazui et non plus autour du Bund et de People Park. Pour la première fois, les plans des urbanistes shanghaiens intègrent deux concepts occidentaux : le CBD et l'aménagement d'un front de fleuve. Ils montrent ainsi leurs capacités à intégrer et à assimiler des concepts étrangers. .

En mai 1987, la municipalité de Shanghai met en place un groupe de travail, *le Pudong Development Research Consultation Group* avec comme mission de procéder aux études préparatoires du projet. A sa tête est nommé le député-maire Ni Tianzeng, entouré de 140 experts chinois et étrangers dans les secteurs très variés (urbanisme, architecture, planification, finances, immobilier, etc.). Il faut souligner la participation d'un ingénieur sino-américain, Lin Tongyan, un expert de la construction de ponts. Il est des plus farouches partisans du projet. Les conclusions du groupe sont présentées le 1er mai 1988 lors d'une conférence internationale auprès d'un auditoire comprenant Jiang Zemin et Zhu Rongji. Le schéma directeur qu'ils proposent pour Pudong est remis en octobre 1989. La superficie de la zone est fixée à 150 km^2 avec une population passant de 900 000 habitants à 1,5 million. Dans le plan d'aménagement de Lujiazui de février 1988, le site est nominalement désigné comme le CBD de la zone de Pudong (CHEN, 2007).

On ne peut nier l'incidence et l'influence de ces débats académiques dans les prises d'initiatives locales et nationales. L'implication des chercheurs de toutes disciplines a contribué à la construction d'un consensus autour du développement de la ville. Ils légitiment l'introduction et l'utilisation de nouveaux concepts venus de l'extérieur. Par

ailleurs, ces discussions restent une plateforme importante pour l'échange et le transfert de savoir en matière de planification urbaine dans ce nouveau contexte d'ouverture au monde.

Et paradoxalement, les documents et plans sur Pudong sont peu nombreux et ce malgré des années de débats et de discussions sur la question. Jusqu'à l'annonce officielle du projet en 1990, aucun plan concret n'est disponible[16]. Très peu de cartes exploitables par les urbanistes existaient. Un gros travail est alors entrepris par le SUPDI pour combler cette lacune. Les autorités locales prennent la décision de rompre avec l'urbanisme en vigueur dans les ZES. Elles ne veulent pas d'un urbanisme « sauvage », avec des effets néfastes sur l'environnement. Elles souhaitent un plan général pour l'ensemble mais aussi un pour chacune des cinq zones de développement : un centre financier, une zone pour le commerce, une zone franche, une zone d'export et un parc high- tech. Les trois premières sont les premières du genre en Chine. Le parc high-tech doit regrouper les industries de pointe dans les secteurs médicaux, biologie et informatique. Les concepteurs répliquent les modèles d'Asie orientale (Japon, Corée du Sud, Taïwan) ou de pays occidentaux. Les autorités locales connaissent guère ces secteurs d'activités mais font le pari de bâtir les fondations d'une nouvelle économie pour Shanghai (WEI et LEUNG, 2006).

La première version du schéma directeur de Pudong est achevée en octobre 1989. Le définitif est présenté en 1992. La zone est pensée comme un nouveau district multifonctionnel, avec tous les attributs requis pour une métropole internationale. En termes de développement économique, la priorité est donnée au secteur financier, au commerce aux services à forte valeur ajoutée, aux technologies et au tourisme. L'accent est mis sur les investisseurs étrangers. Le développement de Pudong est vu comme partie intégrante d'une stratégie de rénovation plus large, incluant le centre ancien sis à l'ouest du Huangpu. Cette stratégie doit métamorphoser Shanghai en un centre financier et économique de première importance. La construction d'infrastructures est et reste la pierre angulaire de cette vision (YEH, 1996).

Figure 47 : Chronologie des étapes du projet de Pudong

1979-1984	- débat local et étude de faisabilité
1984	- juin : Plan de développement stratégique de Shanghai
1986	- schéma directeur de Shanghai
1987	- début des travaux du Groupe de recherche sur le développement de Pudong
1987	- schéma directeur de Pudong
1988	- organisation d'une conférence internationale par le Groupe de recherche sur le développement de Pudong

16 Entretien Gilles Antier 13 mai 2011. Gilles Antier est directeur des affaires internationales de L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile de France (Iaurif). Urbaniste (Sciences-Po Paris) et sinophone, il a travaillé de 1984 à 2001 sur de nombreux projets d'urbanisme à Shanghai, en particulier les révisions des schémas directeurs et le projet Lujiazui.

1988	- création par la ville du Bureau de développement de Pudong
1990	- visite de Deng Xiaoping qui propose de lier le développement de Pudong à celui du delta et du bassin du Yangzi
1990	- soutien au projet du vice-premier ministre Yao Yilin et du Conseil d'Etat
1990	- soumission et approbation par le Conseil d'Etat

Source : CHEN, 2007

Les quatre zones de développement pour réorienter l'économie

L'aménagement de Pudong se structure autour de la création de quatre zones, reliées entre elles par un axe traversant tout le nouveau district. L'élément central est le centre financier de Lujiazui (28km^2) situé en face de Puxi. Il doit accueillir les institutions financières, les sièges régionaux des multinationales et les résidences de standing (Figure 48). Elle serait la première zone de ce type en Chine, le premier Central Business District. A l'est de Lujiazui, on trouve la zone industrielle de Jinqiao (20km^2) dont l'activité se concentrerait sur le secteur industriel : automobile, informatique, télécommunications, électronique. Située tout au nord de Pudong, sur la rive sud de l'estuaire du Yangzi et à proximité des nouveaux équipements portuaires, la zone franche de Waigaoqiao (10 km^2) accueillerait entrepôts et autres entreprises du secteur de l'export ou de la distribution. Créée en 1992, deux ans après les précédentes et assez éloignée du centre de Pudong se trouvait la zone des nouvelles technologies de Zhangjiang (25 km^2). Cette zone se spécialise dans les industries de pointes telles que la biotechnologie, la pharmacie, la micro-électronique et l'informatique (SANJUAN, 2009).

Ces pôles d'activités sont le cœur du développement économique et de l'aménagement de Pudong. La zone administrative verte de Huamu se situe à proximité de celles de Lujiazui, de Jinqiao et de Zhangjiang. Elle abrite de nombreux espaces verts ainsi que les bureaux de l'administration du projet. Pour y faciliter les investissements, quatre sociétés de développement sont créées avec des responsabilités précises pour chaque zone. Le gouvernement municipal de la ville en est le principal actionnaire. Leur mission est de contrôler et de gérer le foncier. Leur action sera présentée de manière plus approfondie dans le chapitre suivant.

Figure 48 : Carte d'aménagement de Lujiazui

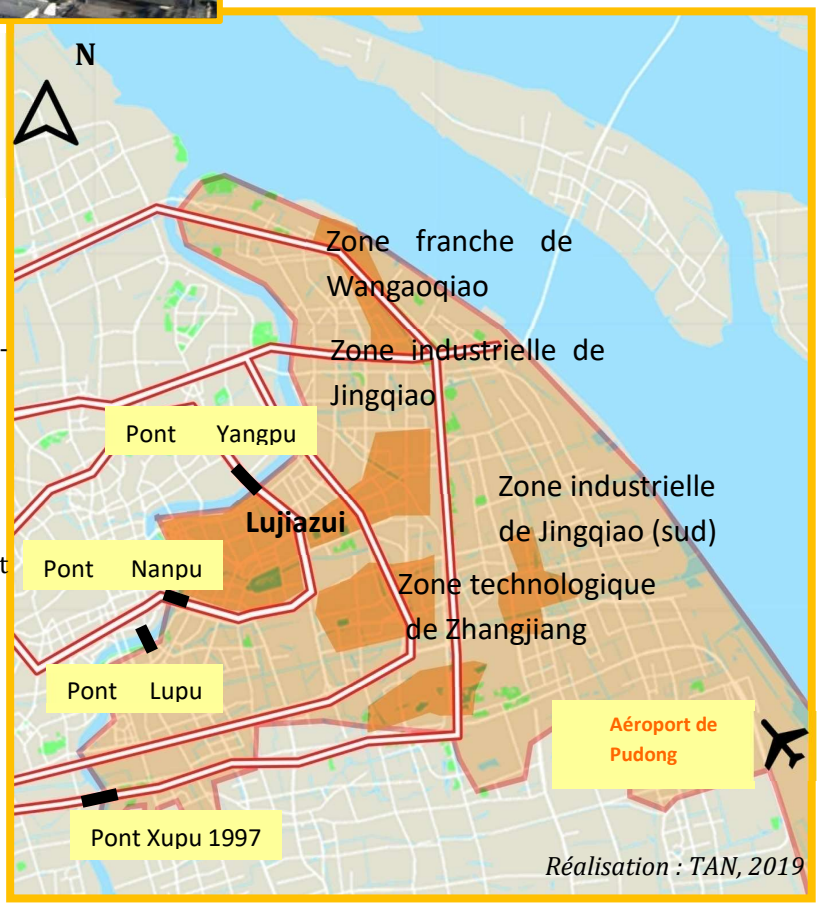
Lujiazui
- 30 km²
- 500 000 hab
- Finance et services

Jingqiao
- 33 km²
- 450 000 hab
- Electronique- machinerie-textile

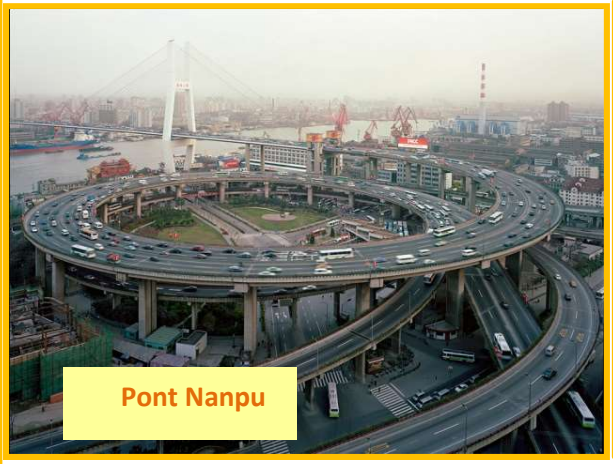
Waigaoqiao
- 62 km²
- 300 000 hab
- Exportations- énergie et industries chimique

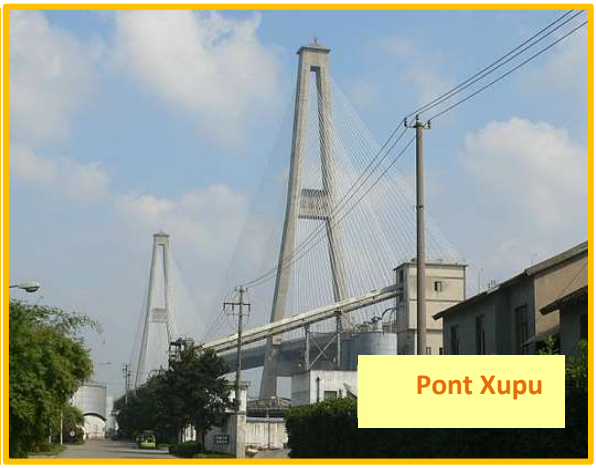
Zhangjiang
- 27 km²
- 220 000 hab
- High-tech- R&D

Source : WU et BARNES, 2008



Réalisation : TAN, 2019





Les infrastructures, éléments pivot d'une stratégie

Le manque d'infrastructures constitue le principal obstacle au développement de Pudong : le principal défi à relever est la liaison entre les deux rives. Jusqu'alors le transport par bac était le moyen le plus utilisé notamment pour le transport de marchandises. Les quelques 1,1 million de passager et les 17 000 voitures quotidiennes passent d'une rive à l'autre sur un des 16 ferries ou des 4 cars- ferry ou empruntent un tunnel hors d'âge. Les embouteillages sont la norme. Par ailleurs le système routier à Pudong est largement sous-dimensionné. Ainsi, jusqu'en 1990, il y avait seulement 285km de routes pour desservir une zone excédant les 500 km^2. De plus, ces routes sont en très mauvais état. Pudong ne possède ni aéroport ou gare ferroviaire. Les équipements publics sont l'autre problème : l'approvisionnement en électricité, en eau et en gaz sont aussi insuffisants. Pudong ne possède pas de système de drainage pour évacuer les eaux de pluie. Beaucoup reste à faire pour incarner la Chine du XXIème siècle (GED, 2010).

Les urbanistes définissent trois priorités :

1. L'amélioration des infrastructures, colonne vertébrale du nouveau district. Les infrastructures doivent d'une part relier les zones de développement entre elles et d'autre part les futurs autres pôles de développement tels que l'aéroport. Ces interconnections étaient vues par les autorités locales comme une condition indispensable à la réussite économique du projet. Sans elles, les investisseurs étrangers ne seraient pas venus (CHEN, 2007).

2. Une approche globale : le développement de Pudong est indissociable de celui de l'autre rive. L'idée générale est d'avoir une vision intégratrice des infrastructures et ainsi faire progresser de pair Puxi et Pudong en les connectant au réseau routier national. Le plus urgent étant de relier Pudong et Puxi.

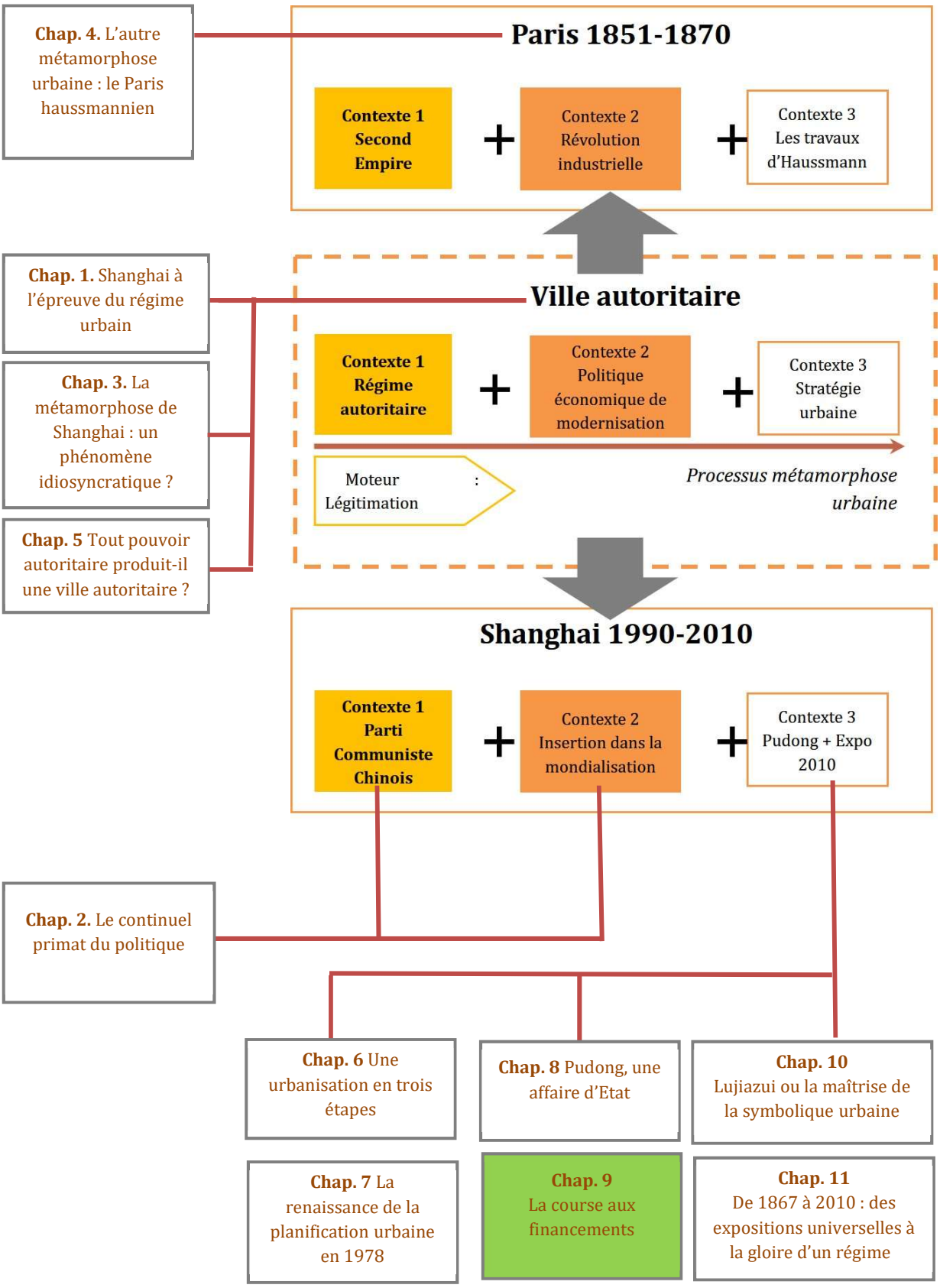
3. Une restructuration urbaine : le projet Pudong n'a pas vocation à répondre aux seuls besoins du site. Cet immense chantier doit nécessairement préfigurer à une refondation de toute la ville en matière de localisation d'activités. Des industries vont être déplacées de Puxi vers Pudong, tout comme les populations. Shanghai doit repenser son profil économique pour le recentrer sur les activités tertiaires, notamment les services aux industries et les fonctions financières. Une bourse doit aussi voir le jour pour accueillir les investissements étrangers. La ville doit créer un nouvel environnement capable d'attirer les investisseurs, les compétences et les savoirs venant de l'extérieur. Le chantier des infrastructures est l'occasion pour la municipalité de lancer de nouvelles réformes en innovant si besoin. Ces infrastructures doivent s'insérer dans le cadre plus large d'une restructuration urbaine (WEI et LEUNG, 2006).

Conclusion : Le Projet Pudong ou la fin de la mise à l'écart de Shanghai

Une décennie a été nécessaire pour faire aboutir l'idée de l'aménagement de la rive ouest. Les dirigeants shanghaiens ont eu gain de cause qu'après de longues tractations et un important travail de lobbying. Rien n'aurait été possible sans la nomination de l'ancien maire de la ville, Jiang Zemin, à la présidence. Mais cela n'a été que la première étape d'un long parcours. La difficile gestation du projet démontre les animosités qui prévalent à l'encontre de la ville. Les autres provinces crient au favoritisme et aux dépenses inconsidérées, quant au pouvoir central, il craint de mettre en péril ses finances qui dépendent énormément de la ville. Pour faire cesser ces critiques, les dirigeants shanghaiens et leurs appuis ont su donner à leur projet une dimension plus fédératrice, moins centrée sur le développement de la ville et plus sur celui d'une région voire de la Chine tout entière. Autant le pouvoir central n'accepte pas le déclin de la ville, autant il ne tolère un développement au seul avantage de celle-ci. Cette approche a été rendue crédible par l'appui des chercheurs et des experts qui ont contribué à installer ce discours plus fédérateur. Le contexte du moment a aussi permis cet aboutissement. Les évènements de Tiananmen mettent à mal la réputation de la Chine qui se heurte aux sanctions internationales. Elle doit prouver sa volonté de s'ouvrir et de se moderniser. Pudong est la carte maîtresse de la Chine dans cette stratégie.

.

Figure 49 : Organisation de la démonstration



Réalisation : TAN, 2019

CHAPITRE 9. La course aux financements

En moins de 10 ans, Shanghai va se doter de ce qui est désormais sa signature visuelle : le skyline du quartier de Lujiazui. Au moment où les travaux sont lancés (début des années 1990), la Chine teste dans des zones très limitées l'ouverture au marché. Les réformes économiques n'ont pas encore dix ans et les évènements tragiques de Tiananmen fragilisent le pouvoir politique. Les mesures de rétorsion des pays occidentaux ont des répercussions sur l'économie chinoise. Sur le plan de la règlementation urbaine, beaucoup reste à faire. En somme, les autorités de Shanghai doivent inventer à la fois les structures et les méthodes pour mener à bien ce qui est le premier projet urbain chinois de cette envergure. Et plus délicat encore, elles doivent également trouver des sources de financement.

9.1. LES INFRASTRUCTURES D'ABORD

Pudong, un site à urbaniser de A à Z

Le plan du futur réseau d'infrastructures est ambitieux : un port en eau profonde, un aéroport international et d'un réseau informatique. Trois réseaux de transports sont prévus : un métro et RER, un réseau autoroutier et un réseau ponts et tunnels pour relier les deux rives (Figure 50). Il s'agit aussi d'alimenter le site en électricité, gaz et chauffage (WILLIAMS, 1995).

La fonction du premier niveau d'infrastructures doit permettre de relier Pudong au reste du monde et aider Shanghai à devenir un hub de transport à l'échelle internationale. Les réseaux de transport doivent s'intégrer à ceux de l'agglomération entière. Ils doivent permettre de gagner le centre-ville en 15 minutes, la périphérie en une demi-heure et la banlieue en une heure. Pudong doit être accessible de tous les points de l'agglomération. Le réseau routier comporte deux rocades reliant Pudong à Puxi, des ponts, des tunnels, des lignes de métro, des lignes de RER et des ferries. Les zones de développements sont toutes connectées entre elles ainsi qu'aux ports, aéroports et aux autres localités par un réseau routier très dense. Ce maillage doit répondre aux besoins des habitants, des entreprises et des industries (WILLIAMS, 1995).

Une usine de traitement et d'approvisionnement en eau est prévue, tout comme la construction d'un système d'évacuation des eaux pluviales inexistant alors. Etant donné la nature des futures entreprises (finances et tertiaire), l'installation d'un réseau de télécommunication de pointe est primordiale. Le développement des télécommunications est un élément central dans l'aménagement de ce système urbain intégré car il conditionne le statut de place internationale (GU et TANG, 2002). Avec Pudong, Shanghai est la première ville chinoise à posséder un réseau de téléphone mobile (OLDS, 2001).

Figure 50 : Carte d'aménagement de Lujiazui

Lujiazui
- 30 km²
- 500 000 hab
- Finance et services

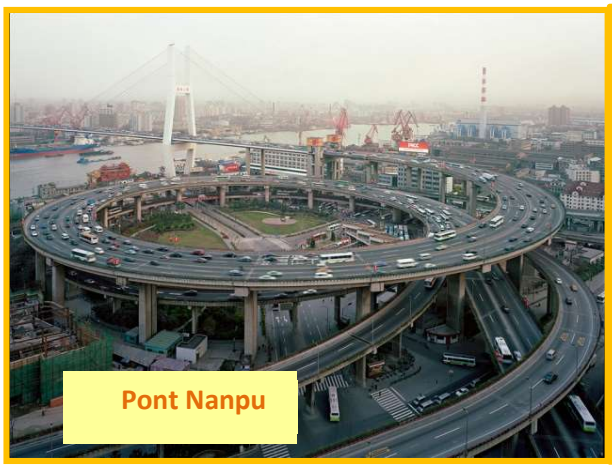
Jingqiao
- 33 km²
- 450 000 hab
- Electronique- machinerie-textile

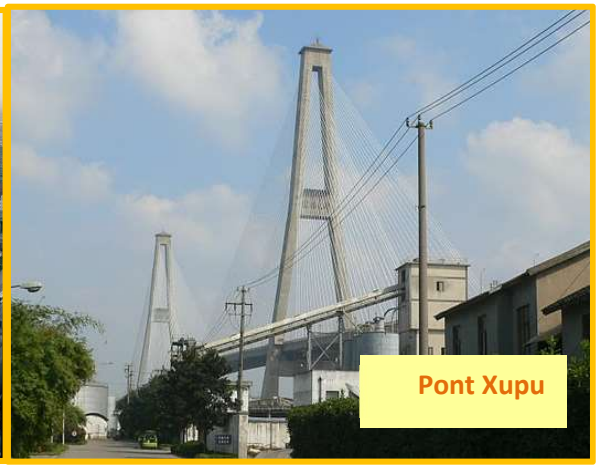
Waigaoqiao
- 62 km²
- 300 000 hab
- Exportations- énergie et industries chimique

Zhangjiang
- 27 km²
- 220 000 hab
- High-tech- R&D

Source : WU et BARNES, 2008

Réalisation : TAN, 2019





Le schéma directeur sur vingt ans de Pudong indique l'ordre des travaux prioritaires (WILLIAMS, 1995) :

1. construire les ponts Nanpu et Yangpu et la portion de périphérique intérieure reliant Pudong à Puxi,
2. rénover et agrandir la route Yanggao et la relier aux autres sous-districts,
3. construire les quatre quais dans le port de Waigaoqiao ainsi que les chenaux,
4. augmenter à 100 000 lignes la capacité du réseau téléphonique,
5. étudier la possibilité d'une extension de la ligne 2 du métro,
6. construire la centrale électrique de Waigaoqiao,
7. construire l'usine d'approvisionnement en eau de Lingqiao et rechercher de nouvelles sources d'approvisionnement,
8. accroître les capacités d'approvisionnement en gaz de la zone de Pudong.

Tableau 7 : Schéma directeur de Pudong- Phasage (1992)

Schéma directeur de Pudong- phasage (1992)	
Etape initiale (1991-1995) :	- priorité aux infrastructures - priorité aux zones définies par le schéma directeur
Etape principale de développement (1996-2000) :	- priorité au réseau autoroutier et autres axes permettant les liaisons - développement des autres zones - faire de Pudong un site multifonctionnel moderne - 50% des IDE dans les années 2000
Poursuite (après 2000) :	- Création d'un plan urbain de développement à 20-30 ans

Source : ANTIER, 2001.

Comment faire : l'utilité des plans à cinq ans

Les institutions internationales ou étrangères ont à plusieurs reprises indiqués aux autorités de la ville l'obsolescence de leur système de planification, par ailleurs inadapté à l'entrée d'investisseurs privés[17]. Elles recommandent de conserver uniquement le contrôle administratif et règlementaire et de laisser le marché décider quels sites développer. Les autorités admettent que leur pratique est inadaptée à ce nouveau contexte. Elles font alors conseil auprès d'experts, de consultants chinois ou étrangers. Conscientes de leur manque d'expérience, elles sont ouvertes aux débats et aux discussions. Et elles n'hésitent pas à modifier les plans si besoin.

Un exemple de cet état d'esprit. Le schéma directeur qui est un document officiel est sur un horizon de long terme (30 à 40 ans). La mise en place des chantiers, quant à lui s'inscrit dans le cadre de plan à cinq ans. Parce que plus détaillé, ces plans à cinq ans constituent un véritable document de travail permettant aux structures administratives

17 Entretien Gilles Antier 13 mai 2011.

et autres acteurs concernés de communiquer. Ils offrent un support qui permet de visualiser le projet à l'échelle de Pudong (WAN et WU 2000). Et pourtant le plan à cinq ans n'est pas à proprement parlé un document de contrôle, mais plutôt un mémo précisant les détails. Il reprend les actions prévues par la municipalité et tient compte des intérêts publics et privés.

Ces plans à cinq ans offrent de nombreux avantages. Les projets d'infrastructures mentionnés dessus bénéficient d'un financement public et sont ainsi quasi-assurés d'être lancés. La municipalité a la possibilité d'y apporter des modifications via des avenants aux plans. Ce sont des documents qui permettent une certaine flexibilité comme celle d'y ajouter d'autres projets. En fait, ils sont mis à jour et publiés à la fin de chaque année. De cette manière, les données des projets (principes et financements) sont actualisées. Certains d'entre eux peuvent recevoir des financements exceptionnels provenant du budget de la ville (afin de respecter les délais et éviter les retards). Des plans à cinq ans existent aussi au niveau des districts qui répertorient la liste des projets à mettre en œuvre dans l'année. C'est aussi une façon d'informer les habitants et les investisseurs et de donner un calendrier. Ce type de document et d'approche permet aussi de rassurer les investisseurs étrangers et/ou privés (CHEN, 2007).

Le tableau 8 ci-dessous est une synthèse des principaux projets d'infrastructures à moyen terme (15 ans). Comme on peut le constater, le plan est réparti en période de cinq ans. Chaque période donne ainsi lieu à un plan annuel. Comme on le constate la planification traditionnelle à long terme (30-50) co-existe avec une planification à moyen et à court terme. L'ensemble de ces plans offre une vision globale permettant à la municipalité d'engager les financements correspondants. Ces différents plans sont donc complémentaires entre eux.

Tableau 8 : Plan d'amélioration des infrastructures à Pudong

Plan d'amélioration des infrastructures à Pudong	
1990-1995	Construction des infrastructures. Deux ponts (le Nanpu et le Yangpu) et un tunnel (Yan'an Dong) sont construits pour relier Pudong à Puxi. Deux routes (extension de la route Yanggao et le périphérique intérieur) sont prévues pour servir d'ossature au système viaire et pour permettre l'interconnexion des trois zones : Lujiazui, Jinqiao et Waigaoqiao. Une série d'équipements doit venir les compléter : une centrale électrique à Waigaoqiao, un site de traitement des eaux à Lingqiao, une centrale de gaz, des sites pour le traitement des déchets et pour les télécoms. Ils étaient soit totalement inexistants soit inadaptés. La décision est prise de construire durant cette première étape la tour Pearl Oriental, non seulement pour sa fonction mais surtout sur le plan symbolique.

1996-2000	Amélioration de l'existant et des fonctionnalités pour de faire de Shanghai un hub international au niveau des transports. Trois types de réseaux (air-eau-terre) sont construits : l'aéroport international de Pudong, le port en eau profonde de Waigaoqiao, la ligne 2 du métro, le périphérique extérieur, le RER, des liaisons routières entre les deux rives et deux avenues (Riverfront avenue et Century avenue). D'autres projets d'équipements sont aussi programmés : une usine d'approvisionnement d'eau, un réseau de drainage, la seconde phase de la centrale électrique de Waigaoqiao et une usine de gaz naturel. Le montant des investissements durant cette période est six fois supérieur à la première période.
2001-2005	Rendre plus rapides les connections à l'intérieur de Pudong, entre Pudong et Puxi et entre Shanghai et le reste du monde. Ces projets sont la phase 2 de l'aéroport de Pudong, le port en eau profonde de Waogaoqiao (phase 4), la section du périphérique extérieur à Pudong, la ligne 4 et le RER. Les constructions reliant les deux rives sont le pont Lupu, les tunnels routiers Fuxing, Wusong et Dalian et enfin le tunnel piéton Huangpu. D'autres équipements ont participé au développement de Pudong. Par exemple, on assiste à la mise en service du premier train à sustentation magnétique au monde, le Maglev, qui relie l'aéroport à la ville. Dans la même période, une usine d'approvisionnement en eaux et une autre de traitement de déchets sont construites. Pas moins de 12 milliards de dollars auront été investis pour la construction de ces infrastructures.

Source : HOVASSE, 2010.

Les experts ou les agences de conseils ont joué un rôle clé auprès des autorités municipales. Ils sont intervenus notamment dans le secteur des transports, comme la construction de la ligne n°2 du métro ou l'amélioration des services des bus. L'IAURIF est une de ces agences de conseil. Gilles Antier nous a expliqué comment il est intervenu. La ligne de métro est une demande des investisseurs chinois, principaux investisseurs à Pudong, sur la période 1990-1995. Cette ligne de métro constitue une très lourde charge pour les finances de la ville, mais les investisseurs posent comme préalable à leurs investissements la construction d'un vaste réseau de transport public. C'est ainsi que la ligne de métro et le réseau de bus sont devenus une des priorités de la ville.

A la fois pour répondre aux demandes des investisseurs et pour mieux desservir la zone de Zhangjiang high-tech park, les autorités municipales changent le tracé de la ligne de métro. Au lieu de desservir le quartier de Wujiaochang au nord-est de Shanghai, le métro passe par Zhangjiang high-tech park et par les autres quartiers de Pudong. Dans le même temps, davantage de lignes de transports furent réexaminées pour satisfaire les besoins du maximum de personnes et surtout pour permettre aux gens de pouvoir vivre et travailler à Pudong. Ainsi entre 1990 et 2001, près de 1 000 km de routes furent construites à Pudong. Ces travaux contribuèrent à la mise en place d'un environnement favorable à l'accueil à la fois des investisseurs et des habitants.

Les chengtou, structures parapubliques dédiées au financement des infrastructures

On peut s'avancer à dire que la ville a été pendant les années 1990 un gigantesque chantier à ciel ouvert. Fin 1995, on recensait près de 8 000 chantiers de construction en cours (HOVASSE, 2010). Jusqu'en 2000, la ville a investi 1,7 milliard de dollars par an pour la construction des principales infrastructures (ponts Nanpu et Yangpu, périphériques intérieur et extérieur, deux lignes de métro, tunnel, rénovation du port de Waigaoqiao et premiers travaux de l'aéroport de Pudong). Mais vue l'ampleur des projets, le financement public est loin d'être suffisant. Et l'autre question non moins épineuse est celle de comment gérer et organiser ces multiples projets et chantiers.

Jusqu'aux réformes économiques, les projets d'infrastructures à Shanghai sont sous la responsabilité conjointe de services et d'administrations différentes. Ils sont généralement endettés et ont des modes de fonctionnement très datés. Ils sont notoirement connus pour être inefficaces. Les réformes économiques rendent cette situation intenable. Il leur est expressément demandé d'améliorer leurs façons de faire et d'envisager de nouvelles sources de financements. En 1987, le *Shanghai Planning Committee* crée la *Shanghai Jiushi Ltd*. pour prendre en charge le budget de 3,3 milliards de dollars. Ces sommes sont destinées exclusivement à l'amélioration des infrastructures de la ville et de ses capacités exportatrices, à l'innovation technologique ainsi qu'au développement du secteur des services. Il s'agit de la première structure commerciale à avoir la gestion de fonds publics. Elle a alors valeur de test.

Un an plus tard, la *Shanghai Urban Construction Foundation* est à son tour constituée à partir de la réunion de dix services issus de *Shanghai Construction Committee investment.* Elle a comme principale mission de lever des fonds pour le développement des infrastructures urbaines. En 1992, la fondation prend le nom de *Shanghai Urban Construction Company* (plus connu sous le nom de *Shanghai Chengtou*). Ce changement de nom prend acte de la diversification des activités de la fondation. Il marque un tournant dans l'organisation et le financement des infrastructures.

D'autres sociétés de ce type font se constituer comme la *Tonsheng*, filiale de la *Shanghai Port Authority*. Elles seront les principales actrices dans les différents chantiers d'infrastructures qui vont changer la physionomie de la ville : les équipements (autoroutes, ponts, tunnels, embarcadères) et réseaux (eau, électricité, adduction d'eau, égout).

Ces sociétés ont un fonctionnement sur le mode projet. Dès que celui-ci est avalisé par les autorités, les équipes sont recrutées pour gérer la totalité du projet. Si besoin, une filiale est créée avec un budget dédié. La société mère peut inciter d'autres sociétés

publiques et privées à participer à cette structure. L'autre cas possible est la coopération avec d'autres filiales au niveau du district.

La nouveauté de ce type de société est qu'elle a à la fois des responsabilités opérationnelles et financières. Elle est de fait un centre de profits avec des fonds alloués mais aussi des investisseurs à prospecter. Ainsi entre 1992 et 2002, la *Chengtou* a généré 124 milliards de yuans (14,98 milliards de dollars) pour financer 14 chantiers d'envergure. Sur le montant total, seuls 600 millions ont été alloués par l'Etat. Le reste a du être trouvé auprès des banques chinoises comme internationales (France et Allemagne) ou des institutions internationales (Banque Mondiale et Banque Asiatique de développement) ou bien encore via des investisseurs privés, des levées de fonds à la bourse et la vente d'obligations (Tableau 9).

Tableau 9 : Chengtou- répartition par origine des fonds

	124 milliards
Prêts bancaires	50%
Fonds publics	25%
Ventes droits d'usage	10%
Obligations	8 %
Capital levé en bourse	3%

Source : CHEN, 2007.

De multiples financeurs

La partie infrastructures du projet Pudong est un gigantesque chantier qui va mobiliser des fonds très importants. En 15 ans (1990-2004), elle va absorber 180 milliards de yuans, avec la répartition suivante :

Tableau 10 : Infrastructures Pudong – répartition par poste

	180 milliards yuans
Ingénierie civile	40%
Transports/ Télecom	35 %
Electricité	13%
Equipements publics	12 %

Source : CHEN, 2007.

Le niveau de dépense est en totale rupture avec la période précédente. Les quelques 365 milliards de yuans investis dans les infrastructures par la ville entre 1990 et 2001 représentent 90% du total des investissements de la période 1950-2000. Sans conteste le district de Pudong est celui qui a le plus bénéficié des fonds publics. La municipalité de Shanghai lui a alloué 25 milliards de yuans entre 1990 et 1994 puis 96,9 milliards entre 1995-1999. L'Etat central a aussi mis la main à la poche, eu égard de l'importance du projet. Il a donné annuellement 300 millions entre 1990-1999.

Néanmoins, ces fonds publics restent insuffisants et il a fallu trouver d'autres financements. Plusieurs périodes se sont succédé.

Durant la première phase, les emprunts bancaires constituent la principale source, viennent ensuite les fonds publics. La Banque de Chine a ainsi prêté chaque année entre 1990 et 2000, près de 200 millions de yuans (à un taux préférentiel). D'autres banques chinoises ont participé de la même manière. Les banques internationales comme la Banque Mondiale ou la Banque Asiatique de développement ont aussi prêté : aux alentours de 3,2 milliards de dollars. Les deux ponts, Nanpu et Yangpu, n'auraient pas pu se faire sans le prêt de la Banque Asiatique de développement.

Figure 38 : Pudong équipement - Origine des financements

Pudong équipement - Origine des financements	
Pont Nanpu- pont Yangpu	Banque Asiatique de Développement
Périphérique intérieur	Banque Mondiale
Métro ligne 2	Allemagne- France- Etats-Unis
Aéroport de Pudong	Japon
Centrale électrique de Waigaoqiao	Banque Mondiale
Restructuration équipement portuaire	Banque Mondiale
Maglev (train à suspension magnétique)	Allemagne

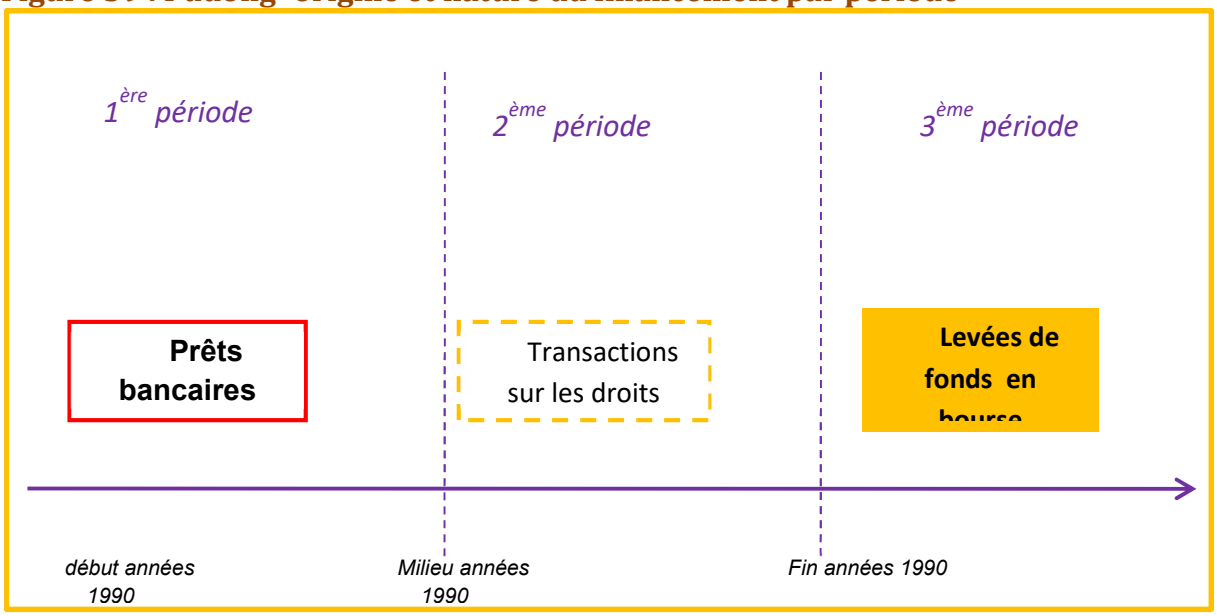
Source : CHEN, 2007.

Bien avant le projet Pudong, les autorités avaient envisagé la construction des deux ponts (Nanpu et Yangpu) car la traversée du Huangpu n'était possible qu'au moyen de barges dont la vétusté avait provoqué des accidents mortels. Le prêt de la Banque Asiatique de développement a représenté 38% du coût total. 113 entreprises et 4 218 familles ont été relocalisées. 361 000 m^2 ont été construits pour leurs nouveaux logements. 43 ha d'exploitations agricoles ont été détruits. Il a fallu trouver un nouvel emploi aux 1 200 fermiers.

La deuxième période se déroule au milieu des années 1990, au moment où le foncier commence à avoir de la valeur et devient une source de financement. Le transfert des droits d'usage va générer plus de 100 milliards de yuans (12, 08 milliards de dollars). Les détails sont présentés dans la section suivante.

La troisième période débute à la fin des années 1990. La crise asiatique raréfie les liquidités disponibles en fragilisant les éventuels investisseurs. Les autorités ont recours à toute la palette de financements voire innovent. Ainsi la cotation en bourse de société permet de récolter 10 milliards de yuans (1,21 milliard de dollars). La même somme est trouvée auprès d'investisseurs privés. Et l'émission d'obligations fait rentrer 12 milliards de yuans dans les caisses.

Figure 39 : Pudong- origine et nature du financement par période



Source : CHEN, 2007. *Réalisation : TAN, 2019*

L'entrée de capitaux étrangers conditionne qui finance quel projet. Ceux considérés comme rentables sont ouverts aux investissements étrangers. Ce sont de manière générale, les équipements dans le secteur de l'énergie (eau, électricité, gaz, chauffage) et des services urbains : transports en commun, le métro, les égouts et le traitement des déchets. Ceux considérés comme non rentables restent financés par des fonds publics : ponts et routes sans péage, protection de l'environnement, traitements des cours d'eau. Faire entrer le privé dans ces sociétés, c'est également faire entrer les modes de gestion et de management de l'entreprise privé. Et les autorités chinoises ne voient pas cela d'un mauvais œil. C'est une façon comme une autre de faire du transfert de compétences.

Autre innovation des autorités locales : la vente des droits d'exploitation (très similaire à la mise en concession française). Les sommes récupérées permettent d'accélérer le financement d'autres infrastructures qui n'auraient jamais vu le jour sans cela. Ce co-partenariat autorise aussi pour la première fois la participation d'acteurs privés dans des secteurs jusqu'alors gérés par le secteur public. La *Chengtou* a utilisé ce schéma à plusieurs reprises. En 2002, *Chengtou* vend pour 3,21 milliards de yuans (39 millions de dollars) les droits d'exploitation des autoroutes *Huhang* pour une période de 30 ans. Le nouveau concessionnaire est une entreprise privée chinoise, *Fuxi.* Les droits d'exploitation s'appliquent aux péages, aux stations-services, aux aires de repos, à la publicité et à tous les revenus des autoroutes. Le fruit de la vente sert à financer les nouvelles autoroutes, les équipements pour le traitement de l'eau et celui des déchets.

Moteur du financement : public ou privé ?

Selon le directeur exécutif du comité de management de Pudong, la répartition des financements serait la suivante : sur une période de dix ans, 300 milliards de yuans soit 36,23 milliards de dollars ont été investis avec 32% provenant des investissements étrangers, 30% des entreprises chinoises, 30% d'emprunts bancaires et 8% des collectivités (Etat, la municipalité de Shanghai et le district de Pudong). Selon lui, le projet de Pudong est clairement le résultat de l'ouverture au marché de la Chine ainsi que de l'effort financier de tout un pays.

Tableau 11 : Pudong financement- répartition public/privé

	300 milliards yuans
IDE	32%
Entreprises chinoises	30 %
Emprunts bancaires	30%
Etat	8 %

Source : CHEN, 2007.

Pour sa thèse sur le projet Pudong, Yawei CHEN (2007) identifie cinq principales sources de financement.

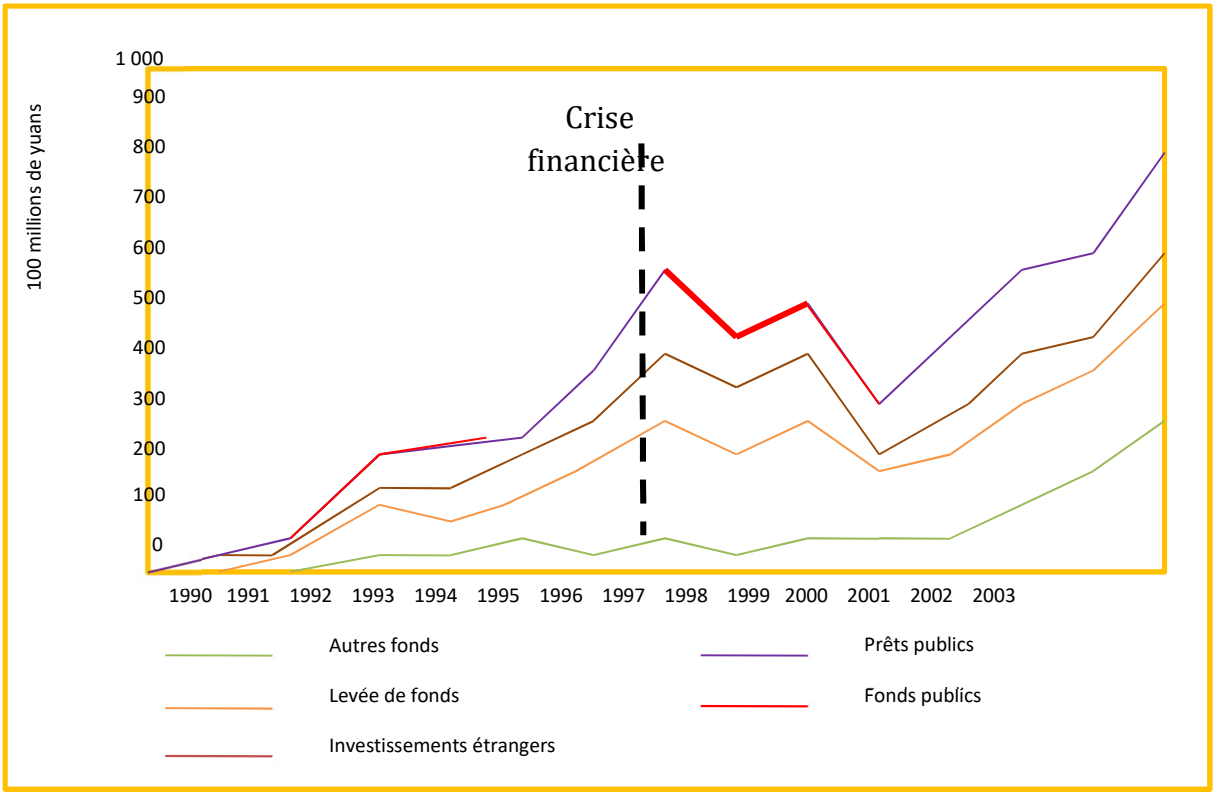
- Les prêts chinois. Il s'agit des emprunts effectués auprès des banques et autres institutions financières chinoises.

- Les investissements étrangers (IDE). Il s'agit de fonds provenant de l'extérieur, sous forme de prêts faits par des pays tiers ou des organisations internationales au gouvernement chinois ou de sommes provenant des joint-ventures ou bien encore de bons publics émis sur les marchés.
- Levée de fonds. Ils proviennent des sommes levées par les sociétés publiques de BTP.

- Les autres fonds. Ils ne relèvent d'aucune catégorie mentionnée plus haut.
- L'Etat

Le schéma ci-dessous démontre l'ampleur du projet en termes de fonds financiers : entre 1990 et 2004, le montant total des fonds a été multiplié par 62. Les levées de fonds constituant une part importante bien qu'ils décroissent à partir de 2000. La courbe des « Autres fonds » suit la tendance inverse. Pratiquement inexistant au début du projet, ils en constituent la principale source financière à la fin. On constate également l'impact de la crise financière asiatique entre 1997 et 2000, date où le niveau des investissements est le bas.

Figure 40 : Pudong- évolution des financements



Source : CHEN, 2007.

Durant cette période, les responsables du projet doivent faire face à un manque de liquidités, à la fois des partenaires chinois mais aussi internationaux. Seuls les fonds publics venant du budget central connaissent une augmentation. L'Etat pourvoit en quelque chose les carences des investisseurs privés et institutionnels. Cela a été aussi le cas entre 1992 et 1993, un moment délicat où il a fallu engager les premiers gros chantiers d'infrastructures. Cette mauvaise passe oblige à opérer des arbitrages et à fixer les priorités : Lujiazui, Huamu, Century Avenue, Century Park et le réseau routier. En définitive, le pouvoir central a laissé les édiles locaux diriger les opérations, se contentant de venir en aide aux moments difficiles. En définitive, l'appui de l'Etat a été décisif, non pas pour les montants octroyés mais à quel moment.

La crise de 1997 marque un tournant non pas seulement pour le projet de Pudong mais aussi pour tout l'urbanisme chinois. Car à ce moment-là, les responsables politiques constatent que la seule ressource réellement monnayable et disponible est le foncier ou plus précisément la vente des droits d'usage.

9.2. LE FONCIER A UNE VALEUR

La nécessité d'un marché foncier

Les réformes économiques remettent en question la non-valeur du foncier en Chine. En effet, depuis 1949, toute la terre, toutes les terres appartiennent à l'Etat. En ce sens, elle ne peut être l'objet de transaction et donc a une valeur nulle. Le foncier situé en ville est alloué aux unités de travail pour une durée indéterminée et sans contrepartie. Les unités de travail y édifient leurs usines et les logements pour les ouvriers.

Avec les réformes, les autorités chinoises décident d'adopter un modèle similaire à celui de Hong Kong et de Singapour. La propriété reste à l'Etat ou plus exactement le droit de propriété. En revanche le droit d'usage peut à nouveau être « vendu » ou plus précisément transféré pour une durée définie (variable selon la nature : habitat ou commerce) pour une somme donnée. Il s'agit d'un système de leasing.

Il faudra attendre 1986 pour que ce système soit reconnu par la loi. Le *Land administration Act* confirme que propriété foncière privée n'existe pas en Chine. En revanche la commercialisation des droits d'usage est reconnue. Les modalités sont présentées dans l'*Assignement and Transfer of Use Rights on State-owned Land in Urban Areas, Temporary Regulation* de 1990. Ce texte n'est nullement préparatoire à une quelconque privatisation du foncier comme il peut exister en Occident. Il a vocation à préciser les nouvelles pratiques comme le montre le tableau ci-dessous.

Il montre aussi le gradualisme des mesures. En fait la règlementation entérine des pratiques existantes. Elle ne les initie pas. La mise en place de ces règles vise à donner un cadre plus sécurisant pour les investisseurs. Et bien que les autorités locales aient été de prime abord, réticentes (aux taxes), elles ont compris comment le nouveau système peut à la fois les aider sur le plan du budget mais aussi en matière de financement des projets urbains.

Figure 41 : dates des règlementations sur le foncier

Figure : dates des règlementations sur le foncier	
1980	Règlementation sur l'usage des terrains par une joint-venture (partenaire étranger) Première mention de paiements pour les droits d'usage
1986	Land Administration Activité Droit pour les entités privées d'utiliser du foncier public
1988	Amendement de la Constitution Autorisation de transfert des droits d'usage de l'Etat à un tiers pour une durée déterminée
1991	Provisional Regulation on Granting and Transferring Land-use Rights on State-owned Land in Cities and Towns

	Procédures pour accorder, transférer, louer ou hypothéquer les droits d'usage Distinction entre l'achat et le leasing des droits d'usage
1989 et 1993	Provisional Land –Use Taxation of State-owned Urban Land Activité Provisional Land Value Increment Tax on State-owned Land Act Obligation pour les unités de travail et les particuliers de payer une taxe pour le droit d'usage

Source : CHEN, 2007.

L'introduction du marché foncier à Shanghai

Si l'Etat central donne les grandes lignes de la règlementation, restent aux autorités locales le soin de préciser les modalités d'application. Shanghai a dès 1986, imposé une taxe sur le droit d'usage (bien avant la loi de 1989). Elle a aussi étudié le système du leasing à Hong Kong et les procédures en vigueur. L'idée est de s'en inspirer et de s'en servir pour financer les projets de rénovation urbaine.

Ainsi durant toute la décennie 1980, les autorités locales font édicter une série de règlements portant sur le transfert des droits d'usage. Le texte du 29 novembre 1987 officialise les transactions y ayant trait. Il s'inscrit dans le cadre plus général de la mise en place d'un marché foncier en Chine, en indiquant les droits et les obligations des investisseurs, les procédures à suivre et les droits attachés à ces transferts. Sont aussi précisés les dix niveaux de prix. Ces derniers varient selon la situation du terrain. S'il est en zone rurale, le m^2 va de 0,5 yuans (0,06 dollars) à 60-100 yuans (7,1-12 dollars), en zone commerciale. Les prix sont revus en 1991 et quelque temps après ils atteignent 170 yuans (20,4 dollars) le m^2. Il est inutile de préciser que le côté Puxi vaut beaucoup plus que le côté Pudong.

La première opération de leasing à Shanghai date du 1er janvier 1988 pour des terrains situés à l'ouest de la ville, à proximité de l'aéroport de Hongqiao. Six promoteurs immobiliers étrangers sont sur les rangs. Le terrain de 1,29 ha est octroyé à un promoteur japonais pour 485 dollars le m^2. Ce succès pousse les autorités à envisager une extension à plus grande échelle. Mais avant de généraliser la procédure, elles veulent faire un test sur un périmètre plus important. Pudong conviendrait tout à fait. C'est ainsi que l'administration du district de Pudong, en charge du foncier, exige en 1990, que les terrains alloués en leasing aux promoteurs ou aux entreprises le soit par appel d'offres, enchères ou négociation directe. Les terrains pourront être loués pour une durée allant de 40 à 70 ans. Pudong est de fait le premier district de Shanghai à mettre en place les opérations de leasing.

La loi en Chine en distinguant le droit d'usage (l'*usus*) du droit de propriété (le *fructus*) différencie la vente du transfert des droits d'usage (*tudi suoyouquant churang*) du leasing des droits d'usage (*tudi zulin*). L'Etat ou ses représentants peuvent transférer les

droits d'usage à un autre usager (qui peut être un particulier, une institution ou un promoteur) pour une période définie et à un prix basé sur la valeur foncière. La vente et le leasing ne recouvrent pas les mêmes droits. Dans le premier cas, l'acheteur dispose du droit d'occupation et d'usage et sous certaines conditions du droit de monnayer ces droits. Dans le second cas, l'acheteur ne peut qu'occuper le terrain. Le paiement diffère également. Dans le cas de la vente du transfert des droits d'usage, le paiement se fait en une seule fois. Dans l'autre cas, le paiement se fait annuellement. (ZHOU, 2003).

Le leasing pour une durée indéterminée a été introduit lors de la crise asiatique afin de permettre aux investisseurs en difficulté à ce moment-là d'étaler leurs paiements. En effet les banques qui leur prêtent, sont en pleine tourmente. Dès de la crise, en 1997, les transactions foncières enregistrent une forte baisse. L'administration du district de Pudong en charge du foncier décide alors de mettre en place le leasing des droits d'usage. A la fin du projet Pudong, la municipalité entérine le mode opératoire en édictant un document officiel sur la question : *Provisional Methods for leasing State-owned Land in the Shanghai Municipality* (*Shanghaishi tudi shiyongquan zhuanrang zhanxing banfa*). Cette innovation démontre la réactivité des responsables shanghaiens dans un contexte de crise. (ZHOU, 2003).

La majorité des transactions se fait de gré à gré, par négociation directe. Il existe trois façons de transférer les droits d'usage : la négociation donc, l'appel d'offres et les enchères. Le nombre émis d'appel d'offres sur la décennie atteint difficilement la douzaine. Le mode de la négociation pose problème car opaque et inégalitaire. C'est pourquoi un amendement en 2001 exige que les transferts de droits d'usage (commerciaux) soient effectués par appel d'offres. Les conséquences sont immédiates. Dans la seconde moitié de 2001, 137 opérations foncières sont faîtes sous ce mode. Ce système met les acteurs à égalité. D'une part, tous les promoteurs disposent des mêmes informations (alors qu'auparavant certains étaient mieux informés grâce à leurs connections avec les administrations) et le public averti des projets à venir. Durant les dix années du projet Pudong, les transactions de leasing ont représenté près de 100 milliards de yuans (12,08 milliards de dollars) soit plus que ce qui a été investi pour les infrastructures (CHEN, 2007). Si la commercialisation des droits d'usage règle en partie la question du financement, se pose aussi celle de comment gérer cet argent et plus généralement quelle organisation ou structure pour diriger les projets et les travaux.

Les sociétés de développement

L'urbanisation d'un site de la taille de Pudong a nécessité la création de structures spécifiques. Pudong avant les chantiers était dépourvu d'infrastructures et avait une répartition très inégale en termes de population. Les quelques 8% du territoire à être développés s'étiraient sur une longueur d'environ 43,5 km^2 le long du Huangpu. Environ la moitié de la population y était installée. Sont aussi présentes les industries les plus

polluantes : chimie, acier, textiles et construction navale. Sur ce secteur la densité de la population était plus élevée que sur l'autre rive (11,30 hab/18,23 hab/m^2 (moyenne de Pudong : 2,72 hab/m^2) (WAN et YUAN, 2001). Transformer tout cet espace en un CBD (central business district) comme il était prévu signifier mettre en place toute une série d'opérations longues, complexes et surtout coûteuses : dépolluer, déplacer et reloger les habitants, relocaliser les usines…

La municipalité de Shanghai ne peut pas compter sur un financement à 100% par l'Etat central. Elle ne peut pas non plus compter sur les structures administratives en charge du renouvellement urbain. Celles-ci en effet n'ont jamais fait preuve d'une grande efficacité. Le mieux à faire était donc de monter une structure à part : une société de développement. De telles entreprises existent en Angleterre où elles sont un acteur important dans l'aménagement. Elles fonctionnent sur le schéma suivant : la municipalité lui octroie un site et des fonds. A elle de faire fructifier ce capital, à la fois foncier et financier. A elle aussi tout l'opérationnel : prospecter, faire le marketing, négocier et vendre. Et comme n'importe quelle entreprise privée : générer un bénéfice à partir de ces opérations. Après une période de 20-30 ans, la municipalité récupère le terrain et le capital mais aussi éponge les éventuelles dettes laissées par ladite société de développement.

Les autorités de Shanghai adaptent le système pour mieux coller au contexte chinois. La société de développement aura un statut public ou parapublic et agira en tant qu'intermédiaire ou médiateur. La ville fournira uniquement du foncier sans aucune autre participation financière (elle n'a pas de fonds). Malgré son statut public, elle aura les mêmes activités qu'une entreprise privée. Ainsi elle devra être rentable et lever des fonds mais tout en représentant les intérêts de la ville. En tant qu'entité publique, elle sera sous le contrôle étroit des autorités municipales qui le cas échéant pourront intervenir en tant qu'actionnaires.

Des sociétés de ce type sont créées en aout 1990 pour les trois zones de développement, le quartier de Lujiazui, la zone de Jinqiao et celle de Waigaoqiao. Plusieurs services municipaux les financent : le service des finances, celui de la gestion foncière, le service en charge des projets d'infrastructures ainsi que des établissements financiers comme la Shanghai International Trust & Investment. D'autres sociétés de développement sont créées sur le même modèle pour prendre en charge d'autres sites de Pudong. La Pudong Land Holding Ltd. a la charge d'assister les sociétés de développement pour les opérations d'expropriation en fournissant si besoin des terrains.

Initialement, les premières sociétés de développement disposent de peu de fonds, le foncier constituant leur seule ressource. Chacune d'elle reçoit un chèque leur permettant d'acheter 5,51 km^2 auprès du bureau municipal en charge du foncier (à un prix très raisonnable). Ce sont ces terrains qui sont ensuite vendus aux promoteurs. En

tout état de cause, en 1995, ces « achats » représentent 61 589 km^2 pour un montant de 6,13 milliards de yuans (14 millions de dollars). En fait il n'y a pas de sorties de fonds puisque le chèque donné est récupéré. Il s'agit d'un simple jeu d'écriture. La société aménage ensuite le site et en vend les droits d'usage. Mais il a aussi à sa charge les opérations de relocalisation (des habitants et des industries/commerces…).

De fait, le champ de compétence de ces sociétés de développement est très large : établir le plan, trouver un promoteur, relocaliser les habitants, les industries et les commerces, aménager le site et vendre les droits d'usage au promoteur. Ces multiples taches et le temps nécessaire à leur exécution sont des freins à une mise en œuvre rapide des chantiers. Les autorités font imaginer une organisation capable de faire gagner en temps et donc accélérer les projets. Chaque société de développement va donc créer des filiales qui seront toutes mono-activité. Chacune d'elles aura un morceau du processus c'est à dire assurera la mise en œuvre et assumera la responsabilité d'une étape. Cette organisation avec des filiales mono-tache (relocalisation, aménagement, construction pour les délocalisés, développement immobilier, décoration intérieure…) permet de mener ces différentes actions en même temps mais aussi de responsabiliser chacune d'elles sur une activité précise.

La *Shanghai Lujiazui Development Group Company* Ltd. (SLDC) est une des cinq sociétés créées par la municipalité en août 1990 pour prendre en charge le site devant accueillir le nouveau quartier d'affaires de Shanghai (Lujiazui). La ville abonde le capital de la société sous deux formes : tout d'abord un emprunt bancaire de 2 millions de yuans (0,24 millions de dollars) et un chèque de 170 millions de yuans (20,6 millions de dollars). Le chèque est immédiatement récupéré pour l'achat des droits d'usage d'un terrain de 25,13 km^2. La SLDC se trouve ainsi pourvu d'un capital de 2,7 milliards de yuans (0,2 milliards de dollars) mais aussi de 54 filiales. L'une des plus importantes, *Development planning division*, est en charge de l'aménagement urbain et des négociations de vente. Celle du marketing a la responsabilité de la stratégie marketing ainsi que des études de marché. La *City infrastructure Construction Management Company* est là pour résoudre les problèmes qui surviendraient lors du chantier. Elle assure aussi le service après- vente. Elles constituent, chacune d'elles, un maillon du processus d'urbanisation : planification, marketing, recherche et coordination.

En août 1992, la SLDC et la *Shanghai international Trust* fusionnent pour donner naissance à la *Lujiazui Finance & Trade Zone Development Co. Ltd*. En décembre 1994, elle est cotée en bourse. La municipalité reste l'actionnaire majoritaire (60%) tandis que des actionnaires étrangers entrent au capital. Leur participation démontre d'une part l'attractivité de Pudong mais aussi du marché chinois. Shanghai étant vu comme une porte d'entrée. En 1997 la société devient officiellement une société privée en prenant le nom de *Shanghai Lujiazui Development Group Company Ltd*. (CHEN, 2014).

De multiples étapes qui expliquent le système de sous-traitance

Si on examine des différentes opérations pour la construction du quartier d'affaires de Lujiazui, on trouve toujours les mêmes : destruction des bâtiments existants, relocalisation des habitants, recherche d'emplois pour les expulsés (surtout les agriculteurs) et aménagement qui consiste à fournir les « *seven connections and one level* » (routes, électricité, téléphone, eau, égout, gaz et chauffage). La dernière étape étant la vente ou plus précisément le transfert des droits d'usage au promoteur.

Aménager Lujiazui comporte des phases multiples. Dans le cas de Lujiazui, la société SLDC élabore et présente un projet et un calendrier pour obtenir l'autorisation d'aménager, de transférer les droits d'usage, d'exproprier des terres agricoles. La Lujiazui City Construction company sous-traite les opérations de relocalisation. Car celles-ci ne peuvent être entreprises que par une société agréée. Un auditeur indépendant évalue la valeur des destructions et aide la SLDC à définir combien elle doit payer la Lujiazui City Construction pour les opérations de relocalisation. Le prix de fait dépend du nombre d'habitants et d'activités (commerces et entreprises) à déménager. Cette somme est ensuite récupérée sur l'acheteur des droits d'usage.

Si l'habitant préfère une compensation financière, c'est aussi la Lujiazui City Construction Company qui s'occupe des négociations. Dans le cas, où il n'y aurait pas de logement disponible pour l'habitant délocalisé, la Lujiazui City Construction Company doit offrir une compensation en plus de celle pour le logement. S'il s'agit d'un agriculteur, il faut à la fois le dédommager pour ses terres mais aussi lui trouver un travail. C'est là qu'intervient la *Zhanghong Ltd* (Zhanghong Shiye Gongsi), autre filiale de SLDC, en charge de trouver du travail pour les délocalisés.

La question de la relocalisation peut bloquer un projet. Il est donc nécessaire de préparer les choses bien en amont. La SLDC a par conséquent acheté des terrains à Jinyang, un nouveau quartier, pouvant accueillir jusqu'à 100 000 personnes. Et pour ceux qui ne souhaitent pas trop s'éloigner de leur lieu initial d'habitation, la société dispose aussi de logements à Huamu. Etant donné l'ampleur et la complexité du processus, l'emploi de filiales spécialisées s'explique et se justifie.

Une fois le processus de relocalisation achevée, SLDC peut enclencher immédiatement les opérations d'aménagement puisqu'elle a déjà ses plans prêts grâce à sa filiale qui a travaillé dessus. C'est donc sa filiale en charge des travaux d'ingénierie civile qui entre maintenant en action. Tout le matériel nécessaire est lui-même fournit par une autre filiale spécialisée dans les outils pour les chantiers. La filiale en charge de l'immobilier s'occupe ensuite des bâtiments existants. Pour les nouveaux logements, la décoration et les finitions sont l'affaire d'autres filiales, tout comme pour leur commercialisation. Et ainsi de suite.

Ce système, une société et ses filiales, donne des résultats en termes d'efficacité et de gain de temps et de coûts. Le rôle de la société-mère consiste à établir les plans et projets, pour ensuite les répartir auprès de ses filiales. Elle peut ainsi se concentrer sur les opérations de suivi mais aussi travailler ses relations avec les clients. Le fait qu'elles soient apparentées à une même société-mère, permet aux filiales de collaborer plus facilement et en toute confiance. Cette structuration privilégie à la fois une collaboration horizontale (entre les filiales) mais aussi horizontales (filiale/société-mère).

Structuration typique du management par projet ou telle qu'on peut trouver dans les entreprises privées. Elle donne une certaine autonomie aux filiales qui travaillent en toute compétence sur leur mission mais aussi en toute responsabilité. Elles gèrent elles-mêmes leurs relations avec les filiales, négocient si besoin sur une base commerciale. Elles sont chacune des centres de profits à qui des comptes sont demandés. L'existence des filiales n'empêche pas la société-mère de faire appel à d'autres entreprises. Si telle est le cas, l'entreprise extérieure peut devenir une filiale ou constituée une joint-venture avec la société-mère.

Processus et stratégies d'aménagement

Si aujourd'hui l'attractivité de Pudong ne fait aucun doute, il n'en était rien dans les années 1990 et bon nombre d'investisseurs, chinois comme étrangers s'interrogeaient sur l'opportunité s'y aller. Conscientes de ces réticences, les sociétés de développement ont mis en place des stratégies différenciées afin de répondre à chaque profil d'investisseurs. Quatre approches sont mises en place.

La première consiste à créer une joint-venture avec un acteur privé basé à Hong Kong ou à l'étranger. Les investissements venant de Hong Kong sont considérés comme des IDE qui peuvent bénéficier d'avantages fiscaux ou de déductions. La société de développement apporte le terrain, l'entreprise privée le capital. Un contrat détermine et fixe la répartition des profits ainsi que les risques. Ce type d'association a été surtout utilisé pour l'aménagement des plus petits lots. Ainsi Lujiazui Financial and Trade Zone United Development Ltd. a créé une joint-venture avec un promoteur hongkongais. Tout comme la Fortune World Development Ltd est une joint-venture de la SLDC avec un promoteur thailandais (CHEN, 2003).

La deuxième approche possible est de vendre le terrain déjà aménagé, c'est à dire équipé des « *seven connections and one level* ». Pour cela elle fait d'abord un emprunt bancaire avec le terrain comme caution. Il faut non seulement le branchement aux différents réseaux soit fait mais aussi que la question des relocalisés soit réglée. Un tel terrain peut être vendu à un prix plus élevé.

La troisième approche consiste à créer une société publique et la coter en bourse. Chacune des quatre sociétés de développement ont eu des sociétés cotées. C'est un moyen pour attirer des investisseurs privés. Mais c'est aussi dépendre des fluctuations du marché et avoir des acteurs privés dans une structure publique (CHEN, 2003).

La quatrième et dernière approche consiste à vendre les plus petits lots aménagés ou pas, au choix du client. Les prix sont fixés par la municipalité mais restent négociables. Le prix dépend aussi de l'usage du terrain et de la superficie constructible, comme cela se passe à Hong Kong. A titre d'exemple, la société japonaise, Fujita Group, a acquis en 1993 un terrain d'un km^2 dans la zone de Jinqiao pour des projets immobiliers.

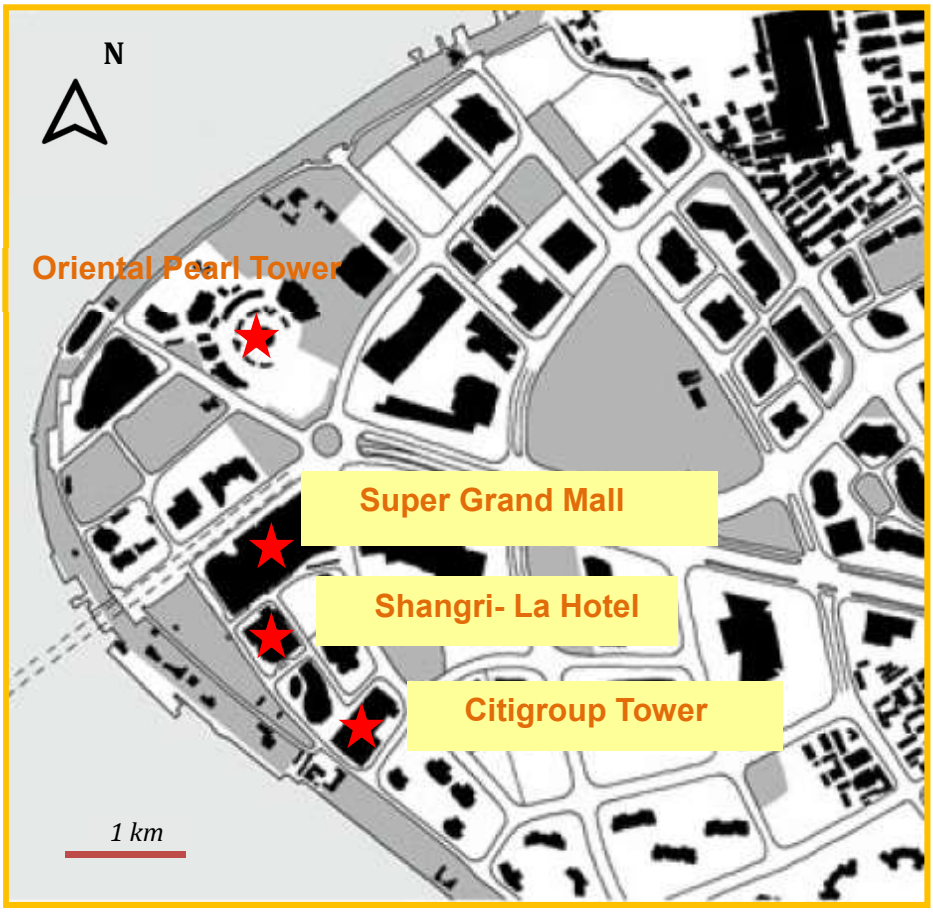
Fortune

La joint-venture, Fortune World Ltd., entre SLDC et le groupe thailandais Chiatai Group, permet de mieux comprendre le processus d'aménagement. La structure se crée à un moment où les investisseurs se posent des questions sur le fait d'investir ou pas à Pudong. Quel retour sur investissements peuvent-ils en espérer ? Beaucoup est promis sur les plans, car rien n'est encore construit : beaucoup de discours mais peu de réalisation. Rien de bien enthousiasmant pour des investisseurs étrangers frileux.

Pourtant cela n'empêche pas le président du groupe thai, Xie Guomin, de pressentir le potentiel du projet. Son groupe a une longue expérience avec le marché chinois. Ses activités en Chine dès le début des réformes lui ont permis de nouer des contacts fructueux avec le gouvernement chinois et les milieux d'affaires. Les responsables municipaux de Shanghai l'incitent à se rapprocher de Lujiazui Finance & Trade Zone Development Co. Ltd. pour une éventuelle collaboration. Côté société chinoise, elle a besoin de capitaux pour les infrastructures. L'affaire est vite conclue : le 16 avril 1992, le contrat est signé entre SLDC, Chiatai Group et Hong Kong Fortune (filiale de Chiatai Group) pour créer *Fortune World Development Ltd joint venture*. Le contrat porte sur une durée de 88 ans reconductible à l'échéance. Le capital est d'un montant de 30 millions de dollars avec la répartition suivante : 50% des parts à SLDC, 15% pour le groupe thai et 35% pour sa filiale de Hong Kong.

L'objectif de la nouvelle entité est d'aménager la parcelle de 40ha qui fait face au Bund. La parcelle se trouve à la pointe du district de Pudong, entre Bingjiang Road, Lujiazui west Road et Century Avenue. Le projet consiste en la construction de bureaux et d'hôtels de luxe (Figure 52). Les potentiels futurs acheteurs sont principalement les compagnies internationales, les institutions ou bien encore les entreprises financières.

Figure 51 : Bâtiments de la *Fortune World Development Lmd joint venture*



Source : SHA, 2012

Le montant initial de 230 millions de yuans ne permet pas d'attendre la fin du chantier pour procéder aux opérations de commercialisation. Il faudra commencer à prospecter dès le lancement du projet. Et pour être certain de répondre aux attentes des riches investisseurs, ils apportent un soin particulier aux infrastructures. Généralement, ce domaine est du ressort des acteurs publics. Mais les responsables de la société ne veulent dépendre du bon vouloir de l'administration et décident de s'en charger. Ils vont y consacrer 300 millions de yuans dont une partie pour la construction d'une station électrique et le réseau des égouts.

Cette stratégie se révèle payante puisque neuf lots sont vendus entre 1992 et 1999 (5 dans la première phase du projet) soit la vente de 88,9% des lots disponibles. Le lot le plus cher (598 US$/m^2) est celui destiné à accueillir le Shangri-La Hotel. Entre 1994 et 1995, Fortune World vend quatre lots pour un montant total de 200 millions de dollars. Les responsables ont gagné leur pari : ils ont récupéré leur mise initiale dès la première année. La seconde phase du projet va connaître le même succès.

Le projet a aussi comporté une phase de démolition et de relocalisation : 200 000 m^2 ont été démolis, 1 000 familles relocalisées et une douzaine d'usines déplacées. Sur

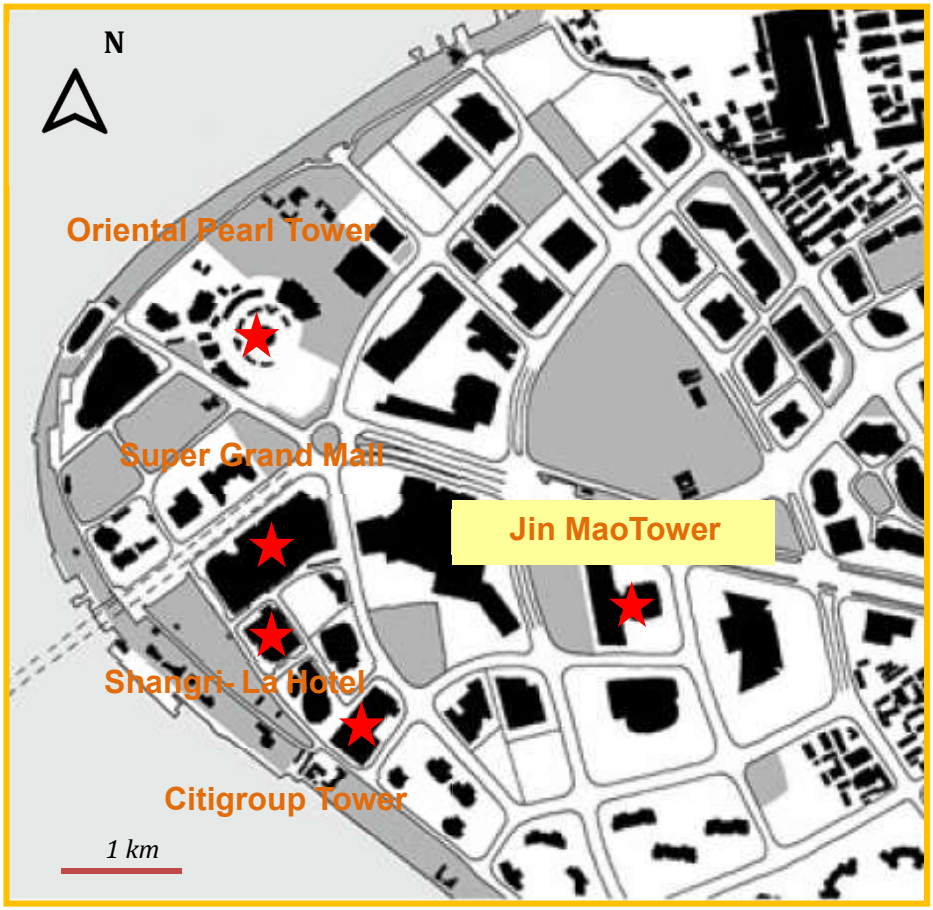
sept ans, la joint-venture a fait un profit de 690 millions de yuans, avec un taux de rendement de 250%. En 2006 plusieurs gratte-ciels emblématiques sont achevés ou en cours d'achèvement : *Citigroup Tower* (Japon), *Tomson Luxury Appartment* (Taiwan), *Shangri-La Hotel* (Hong Kong) et *Super Grand Mall* (Thailande). Ils forment la skyline si reconnaissable et identifiable de Shanghai.

Shengbu lou

Examinons maintenant ce qui sans doute le trait le plus caractérisé du développement immobilier de Pudong : les *shenbu lou*. Ce sont les bâtiments construits par les sociétés de développement. Nous avons vu jusqu'ici celles créés par la ville de Shanghai. Mais il en existe d'autres soutenues par des ministères ou des provinces. Elles sont intervenues sur le projet Pudong à un moment particulier.

Au début des années 1990, la question du financement devient problématique. Le pont Nanpu vient juste d'être achevé et une seule et unique route dessert Pudong. Le site est loin d'apparaître comme un projet sans risque pour les investisseurs. L'Etat central décide alors d'encourager et d'inciter les autres provinces et ministères à y investir via leurs sociétés de développement. D'abord réticentes, elles se laissent convaincre par toutes une série de mesures incitatives visant à abaisser le coût de leurs investissements. Ces mesures préférentielles se sont appliquées à 67 constructions. En effet, comme n'importe quelle structure commerciale, ces sociétés doivent répondre des profits mais aussi des pertes. Et à ce moment précis, Pudong apparait comme un pari risqué. Et bon nombre d'elles ont procédé à des études de faisabilité tandis que d'autres ont analysé comment réduire au maximum les risques de pertes (et de banqueroute).

Figure 52 : Position des bâtiments emblématiques de Lujiazui



Source :SHA, 2012

La *Jinmao Tower* est un bon exemple de *shenbu lou*. Le projet est à l'initiative d'un conglomérat de 19 filiales du Ministère chinois du commerce extérieur et de la coopération. Il veut un bâtiment emblématique à Pudong. Cette initiative est fortement soutenue par le pouvoir central. L'immeuble doit être une sorte de « phare », visible des quatre coins de la ville. Il doit donc être très haut. L'emplacement est choisi en raison de son accessibilité (tunnel et métro) et aussi parce que la parcelle appartient à un des actionnaires de la société (Figure 53). L'usine qui était installée dessus, est délocalisée et les ouvriers réaffectés. Les études préliminaires, faites par le cabinet de conseil, *Price Waterhouse Coopers,* ne présentent pas de conclusions alarmantes. Manque de chance, la crise asiatique survient quand l'immeuble entre sur le marché immobilier. Comme les autres immeubles de Pudong, il prend de plein coup le désistement des investisseurs. En 1999, le taux d'occupation de la *Jinmao Tower* est au plus bas. Chaque actionnaire est alors prié de mettre en place des équipes commerciales pour prospecter. Quant aux employés, il leur est aussi demandé de faire fonctionner leur carnet d'adresse pour trouver des locataires. La situation s'améliore au tournant de 2000. En 2002, le taux d'occupation atteint 85%.

Figure 53 : Pudong – Skyline en 2010

Source : FRICK, 2010

Relation public/ privé

L'aménagement de Pudong voit une modification considérable des relations entre les structures publiques et les acteurs économiques privés. Jusqu'à alors chacun était en quelque dans son couloir, occupé à des actions différenciées. Le premier, de par son statut, domine la scène laissant le secteur privé les quelques miettes restantes. La situation change avec les réformes économiques et l'ouverture au monde. Pour Shanghai l'afflux des capitaux étrangers modifie la donne et le rapport de force. La municipalité en a besoin non pas seulement pour des raisons purement financières mais aussi parce que les sociétés étrangères disposent d'un savoir-faire, d'une expertise et d'une connaissance des marchés qui faisaient alors défaut aux structures publiques. Ce contexte explique pourquoi la Chine a toujours privilégié la coopération via la constitution en joint-venture.

Pour autant le secteur public n'entend pas renoncer à sa position dominante. D'ailleurs durant tout le temps du projet Pudong, il en est resté le principal acteur : initiant le projet, élaborant la stratégie et la mettant en œuvre. Cela néanmoins ne l'empêche pas de prendre en considération les besoins des investisseurs privés : environnement règlementaire plus souple (moins bureaucratique et plus *« business friendly »*) ou baisse du niveau de taxation. Cette « ouverture d'esprit » rend aussi possible des master-plans mieux adaptés au nouvel environnement et plus souples.

Cependant le contexte reste chinois à savoir une ville autoritaire où si les responsables publics savent être aimables et curieux, ils demeurent incontestablement les maîtres du jeu. Un jeu où la transparence n'est pas maître mot. Un jeu où il choisit les joueurs et dont il peut changer la règle. Cette volonté de coopérer doit surtout être mise sur le compte du pragmatisme et du souci d'efficacité. Il s'agit dans le cas de Pudong de respecter au mieux le timing très serré qui a été décidé. Il faut donc regarder ce que font les autres pays, comprendre et adapter si besoin. En la matière, les responsables shanghaiens font preuve d'une grande souplesse. Ne craignant pas d'emprunter des mécanismes typiquement capitalistes et au final les maîtrisant sans trouver cela paradoxal. La fin justifiant les moyens.

9.3. UNE GOUVERNANCE A PART

Les facteurs ayant accéléré le processus

Un traitement à part

Autant les *Special Economic Zones* (SEZ) du sud de Chine ont été un signal fort de l'ouverture de la Chine, autant le projet Pudong constitue lui aussi un message fort du pouvoir central chinois : oui le cap des réformes économique sera maintenu et oui la modernisation de la Chine se fera en lien avec le marché privé. Si durant tout le projet L'Etat central (le PCC) se met en retrait, laissant les acteurs locaux aux manœuvres. Il reste le seul décisionnaire. Ce monopole ne l'empêche nullement de faire preuve de souplesse et de pragmatisme. Bien au contraire.

En plus d'apporter son aide lors des périodes de crise, l'Etat central a montré son soutien au projet de multiples manières. Même si le budget central n'a participé que relativement peu au financement, les conditions fiscales négociées entre Shanghai et Pékin offrent un cadre favorable à la première (Figure 54). Sa marge de manœuvre est un peu plus importante grâce à la possibilité de conserver une plus grande part de ses recettes fiscales. D'autre part, les autorités centrales ont accordé un statut particulier à Pudong, bien supérieur à celui des SEZ qui l'autorise à mettre en place des politiques préférentielles pour les IDE. Elles octroient aux sociétés étrangères installées à Lujiazui le droit d'ouvrir des structures financières et de faire des transactions en yuans. Jusqu'alors seules les sociétés chinoises étaient habilitées à le faire. Elles donnent aussi le feu vert pour y ouvrir deux bourses aux valeurs.

Figure 54 : Contrat fiscal entre Shanghai et le pouvoir central

Contrat fiscal entre Shanghai et le pouvoir central	
1950-1983	86,8 des taxes fiscales partent au budget central Shanghai garde **13,2%**
1984	Shanghai garde **23,54%**
1987	Shanghai doit verser tous les ans 10,5 milliards de yuans (1,27 milliard de dollars). Elle conserve ce qui est au-delà
1988	Shanghai bénéficie du même niveau de taxes que les SEZ

Source : CHEN, 2007.

L'indispensable adaptation de l'appareil administratif

La rapidité de mise en œuvre souhaitée par les dirigeants politiques passe nécessairement par une adaptation du cadre institutionnel. A la fin des années 1980, les rigidités de l'appareil administratif chinois sinon compromettraient ou du moins ralentiraient l'exécution des chantiers. La chance pour Pudong est de pouvoir bénéficier de l'appui des plus instances politique. Car Pékin accorde à Shanghai une certaine liberté en matière de gestion du projet. Grâce à cela, des aménagements et des adaptations ont pu se faire, à commencer par une restructuration de l'administration locale en charge du projet.

En définitive, le projet Pudong a été un véritable laboratoire en matière d'innovation administrative. Les autorités s'en servent comme territoire test pour une éventuelle réforme institutionnelle. Elle n'a été envisagée qu'une fois les autorités certaines d'un contrôle total des opérations conduites à Pudong. La nouvelle organisation a pour maître mots : compétence, efficacité et implication. L'objectif est de favoriser le développement économique du nouveau district. « *Small government* » et « *big service* » telle sont les principes de la nouvelle administration. Peu de personnel mais capable de fournir des services efficaces.

Le pouvoir central conscient de la nécessité de moderniser son appareil administratif appuie ce mouvement. Le premier parmi eux, Deng Xiaoping le dit explicitement. En parlant de Pudong en 1993, il déclare qu'échouer n'était pas grave. Il espère que les Shanghaiens sauront se montrer audacieux et ouverts d'esprit afin de développer encore plus la ville. (CHEN, 2014). Cet appel est relayé par Zhu Rongji, ancien maire de Shanghai et futur Premier ministre : « *Shanghai doit créer une nouvelle administration pour Pudong et mettre en place un gouvernement plus efficace et plus adapté à un processus de développement* ». Jiang Zemin, futur Président chinois, continue sur la même lancée en 1997 : « *Pudong doit montrer l'exemple en créant un nouveau style d'administration, en améliorer son efficience et en étant plus ouvert au monde* ». (CHEN, 2014).

Cette logique va trouver à s'incarner dans une structure à deux niveaux. Le *Pudong New Area Administration Committee* (qui deviendra le Pudong New Area People's Government) en est le niveau supérieur. Il représente la partie politique et dirigeante. Le second niveau est plus opérationnel en accompagnant et en assistant les sociétés de développement en charge des zones économiques de Pudong. Le comité sert de courroie de transmission entre le gouvernement municipal et le terrain. Il est là aussi pour répondre aux investisseurs. Les taches opérationnelles sont assurées par les sociétés de développement, dont nous avons expliqué le fonctionnement plus haut. Pour rappel, elles mettent concrètement en place la stratégie décidée par le comité, gérant notamment la vente des droits d'usage. Plus schématiquement, elles ont la responsabilité quotidienne des opérations d'aménagement des sites. Elles sont aussi les principales interlocutrices des investisseurs.

A la différence des autres structures d'alors, le comité bénéficie d'une grande autonomie. Cet aspect avait été identifié comme un élément important de réussite pour mener à bien le projet. Cela impose au préalable une fusion des différentes administrations en charge du territoire de Pudong. Mais dans un premier temps, les trois districts et les comtés composant l'armature administrative du territoire sont conservées. Les autorités préfèrent d'abord mettre en place une équipe coordinatrice (Pudong Development Office) pour gérer la coopération entre ces structures (c. Figure 54).

Le comité regroupe cette équipe coordinatrice et les responsables des cinq entités administratives de Pudong. Les membres de l'équipe coordinatrice ont été recrutés à l'extérieur du district pour s'assurer que les consignes soient bien appliquées. Une fois le bon fonctionnement acté, les trois districts et les deux comtés ont été fusionné dans ce qui devenu Pudong New Area. Cette nouvelle entité bénéficie d'un statut particulier, supérieur à celui d'un district urbain et aussi à celui d'une ZES, qui l'autorise à approuver seule certains projets urbains.

Pour réduire au minimum les procédures administratives des investisseurs, un système « one-stop » est mis en place. Tous leurs dossiers administratifs sont traités par un même bureau, le Pudong Investment Centre. Ce traitement administratif centralisé est un gain de temps considérable (et donc d'argent) grâce notamment à un plus large partage de l'information. La logique d'efficacité prévalant au fonctionnement des filiales des sociétés de développement est en quelque dupliqué au sein de l'appareil administratif.

Recherche technocrates

Le pouvoir central sait le poids et l'importance d'un bon appareil administratif local dans le développement économique. Il suffit de regarder pour cela la réussite des pays tels que Singapour, Taïwan, la Corée du Sud ou bien encore Hong Kong pour en être convaincu. Leur succès économique repose en partie sur l'existence d'une bureaucratie

compétente et efficace avec des fonctionnaires capables de proposer des stratégies économiques ou de nouvelles politiques publiques (HUFF, 1995). Il n'est donc pas surprenant que le pouvoir chinois soutienne les réformes tentées par les autorités de Shanghai. Le pouvoir chinois n'a jamais caché son admiration pour Singapour (en particulier le premier ministre Lee Kuan Yew d'origine chinois) qui représente à ses yeux un modèle à reproduire : un même parti politique au pouvoir depuis la fondation de l'Etat (élections au suffrage universel), un Etat de droit avec une liberté d'expression très limitée, une bureaucratie bien formée et efficace, une économie florissante et performante sur les secteurs à forte valeur ajoutée. Singapour est la preuve qu'il est possible pour un parti politique de rester indéfiniment au pouvoir à condition de donner à la population des raisons pour le soutenir : croissance et développement économique, stabilité. Bref les gages d'un Etat fiable, compétent et efficient.

Les déficiences du personnel administratif de Shanghai étant connues, les autorités politiques engagent une large campagne de recrutement à l'échelle de la Chine et même au-delà. L'administration ne dispose pas alors des profils capables de gérer et d'administrer les multiples chantiers du projet Pudong. Pour cela un service des ressources humaines est entièrement dédié à cette mission de prospection de talents. Pour les attirer, toute une série d'avantages sociaux et financiers leur est proposé, tout comme une assistance pour leur déménagement et installation (aide au conjoint pour trouver un travail, un logement, les inscriptions aux écoles). Ces opérations de recrutement se sont répété au-delà des frontières chinoises. Dans ce but, des voyages de recrutement sont effectués annuellement aux Etats-Unis et en Europe. Il s'agit des Chinois expatriés de rentrer au pays pour participer au projet. En définitive près d'un quart des Chinois ayant fait leurs études à l'étranger revienne travailler à Shanghai. La plupart occupent aujourd'hui des postes importants aussi bien dans le secteur public que privé (CHEN, 2007).

Le projet Pudong a permis à la Chine de récupérer des profils de haut niveau et à Shanghai de gagner des compétences et des savoirs faire dans des domaines où elle en manquait. Ils sont pour beaucoup dans la réussite du projet, non seulement sur le plan opérationnel, mais aussi en termes de crédibilité. A l'époque, le projet Pudong comme la Chine de manière générale est loin de faire l'unanimité auprès des investisseurs étrangers. Les évènements de Tiananmen en 1989 n'ont pas aidé. Au-delà du risque économique inhérent à tout projet, les entreprises étrangères s'interrogent sur la stabilité politique et sur la capacité d'un pays anciennement communiste à gérer un projet de cette envergure. Les équipes chinoises (nouvellement recrutées), très professionnelles avec leur expérience de l'étranger, de l'entreprise et du marché, ont été perçues comme des partenaires compétents.

La gouvernance à la chinoise : expérimentation, gradualisme et progressivité

L'examen du projet Pudong permet de toucher au plus près les rouages mis en place pour la métamorphose de la ville. Au-delà des écrits laudatifs qu'a pu susciter l'ampleur d'un tel projet, ce qui émerge paradoxalement est l'aspect très pragmatique et graduel des opérations. Nous n'irons pas jusqu'à dire que les choses aient été faites à tâtons mais il y beaucoup de la formule de Deng Xiaoping dans la manière de faire : « traverser la rivière en tâtant les pierres ». Si l'opérationnel s'est fait progressivement, s'adaptant aux circonstances et aux contextes changeants, la stratégie et les objectifs ont, quant à eux, jamais variés. Tout comme l'appui du pouvoir central qui n'a pas fait défaut.

Toutes les parties s'accordaient pour dire que la réussite du projet reposait essentiellement sur la capacité de l'Etat (local et central) à mener à bien le dossier des infrastructures. Elles sont pour beaucoup dans la métamorphose de la ville sans doute en raison de leur visibilité. Elles remplissent le rôle d'unification de la nouvelle métropole en reliant les deux rives. Longtemps apanage des riches villes occidentales, elles sont le symbole de leur supériorité technique. Par ailleurs, les sommes importantes investis par les autorités chinoises rassurent les investisseurs sur le sérieux du projet. Ces infrastructures sont des signaux rassurants et surtout concrets dont ont besoin les milieux d'affaires internationaux.

Le gradualisme est l'autre constante des politiques chinoises depuis 1978, en rupture avec l'idéologie utopique maoïste. Le projet Pudong est sans aucun doute l'incarnation la plus importante (au regard de l'échelle et de la durée) de cette approche. Un gradualisme qui se traduit par d'abord un test, une confrontation au réel, qui sera, sous réserve de succès, étendu voire généralisé. La politique foncière ou la règlementation sur les transactions des droits d'usage ont elles aussi été progressives. En matière d'encadrement administratif, le fonctionnement d'équipes plus réduites mais plus concentrées a produit des résultats. Avant de supprimer l'organisation existante, les autorités ont attendu que les nouvelles structures aient fait leurs preuves. En de nombreux domaines, le projet Pudong a été un véritable laboratoire.

Conclusion : le triptyque gagnant

Sans ce changement du système administration ou la diversification des sources de financement, les projets d'infrastructures n'auraient pu se concrétiser. Il est clair que les autorités municipales ont été proactives dans la prospection d'investisseurs tout comme la multiplication des canaux : emprunts bancaires, emprunts auprès des institutions internationales, obligations, marché boursier. Des mesures fiscales ont été appliquées aux IDE. Mais ces importantes sommes ne sont qu'une partie de l'équation gagnante car c'est la transformation du système administratif en charge de la gestion et de la mise en œuvre de la stratégie qui a été la clé de la réussite.

Les sociétés publiques, principales actrices de cette métamorphose, ne sont pas restées dans une logique de gestion administrative. Leur mode d'action est celui qu'on peut retrouver dans le secteur privé, très focalisé sur les résultats et ayant constamment à l'esprit la question coûts/bénéfices. Les équipes qui les composent ont fait preuve d'ouverture d'esprit et surtout n'ont pas hésité à innover, ne se restreignant pas à des cadres préexistants. Leur proximité et la coopération avec des investisseurs étrangers les ont rendus plus familières avec les pratiques managériales de l'entreprise privée. Par ailleurs les circonstances (la crise asiatique) les ont souvent contraints à expérimenter sous peine de ne pas pouvoir finaliser les travaux.

Conclusion : Pudong, laboratoire urbain à plus d'un titre

Comme on peut le constater, le projet Pudong a initié des innovations dans des domaines très divers. Les structures locales sont probablement celles qui ont connu le plus de changements avec l'essor des sociétés de développement comme la création d'entités spécifiquement créés pour l'occasion. En cela, le projet a fait office de laboratoire à plus d'un titre. Néanmoins, la méthode faite de gradualisme, d'expérimentation et de pragmatisme n'est pas nouvelle. Cette prudence est en quelque sorte la marque de fabrique de la Chine depuis les réformes économiques.

Et si les agents en charge des actions à court-terme sont focalisés sur le résultat, le long-terme est sous la responsabilité de l'Etat central et de ses agents déconcentrés au niveau de la municipalité. Ils restent les garants de la bonne marche des opérations. Et surtout ils s'assurent que le capital des sociétés de développement, qui est public n'est pas en péril. Ils sont présents par ailleurs sur le terrain pour réaffirmer l'appui du pouvoir central (Figure 56). On retrouve à nouveau le triptyque de la métamorphose de Shanghai : capital + gestion/approche entrepreneuriale + appui politique ou des moyens + une stratégie/vision + une volonté politique (Figure 57).

Si le développement de la rive est a attendu aussi longtemps, c'est essentiellement en raison de l'impossibilité de franchir le Huangpu : la Chine ne disposant pas des moyens techniques et financiers pour construire les ponts. Les infrastructures, en définitive, constituent la clef sur laquelle repose la réussite ou non du projet de Pudong. Car non seulement le nouveau district devait disposer d'un réseau routier mais aussi être connecté à l'autre rive qu'il faudrait par ailleurs remettre à niveau. Bref il s'agissait de penser à l'échelle de l'agglomération tout entière.

Figure 55 : Pudong- fonctions des acteurs

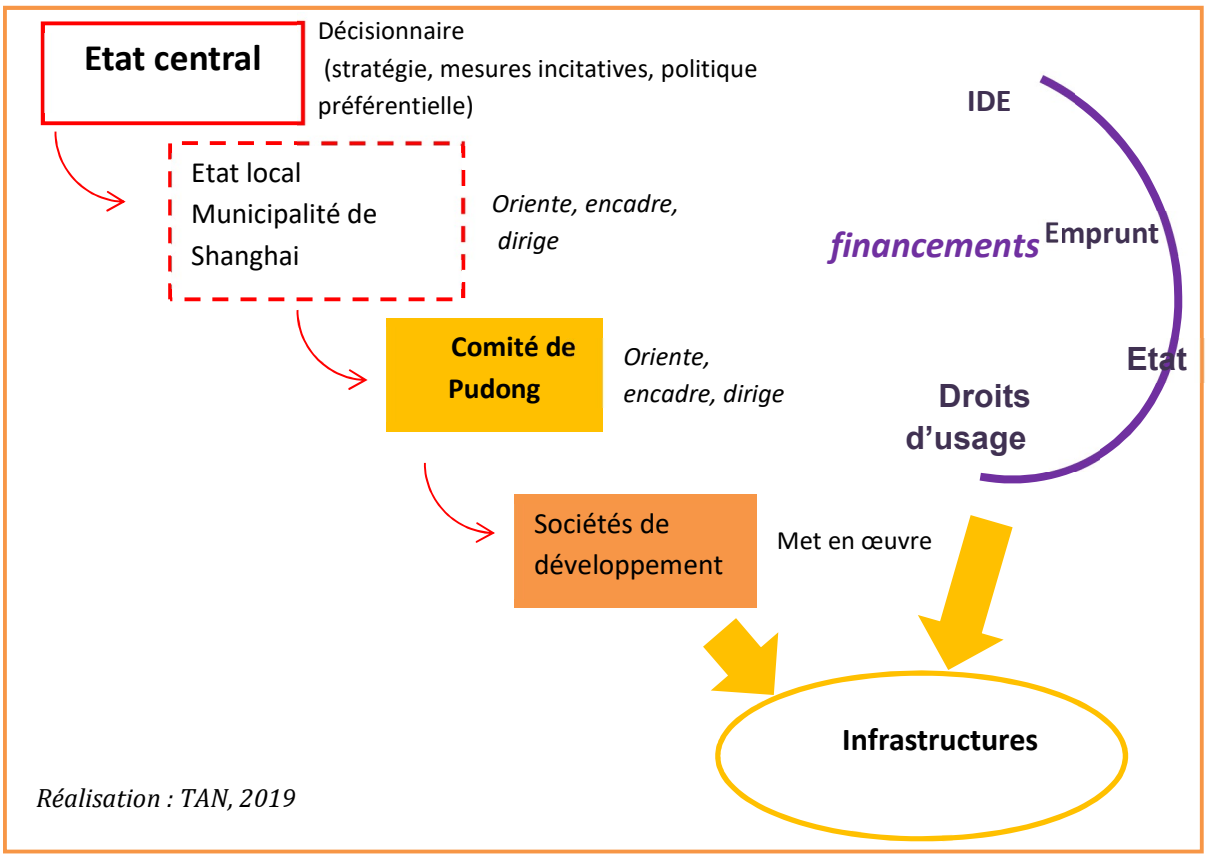


Figure 56 : ville autoritaire : composantes

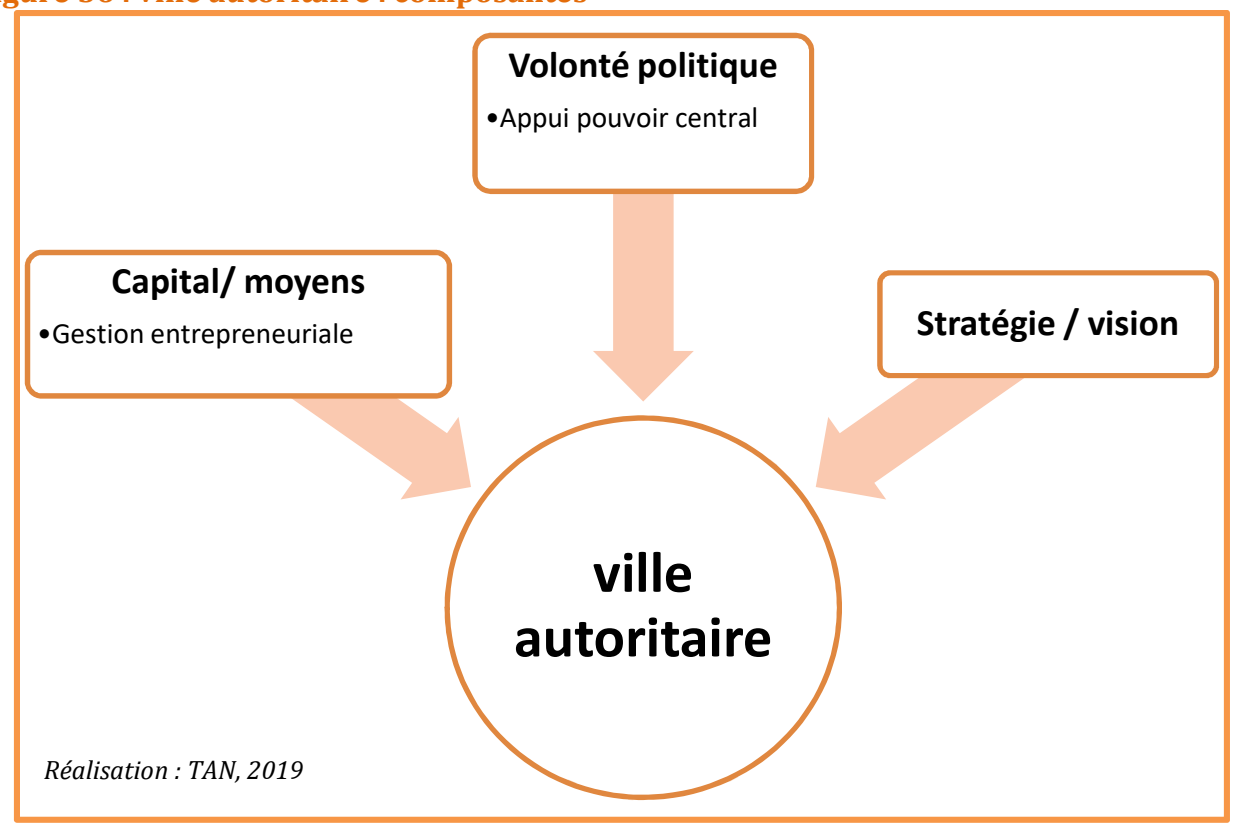
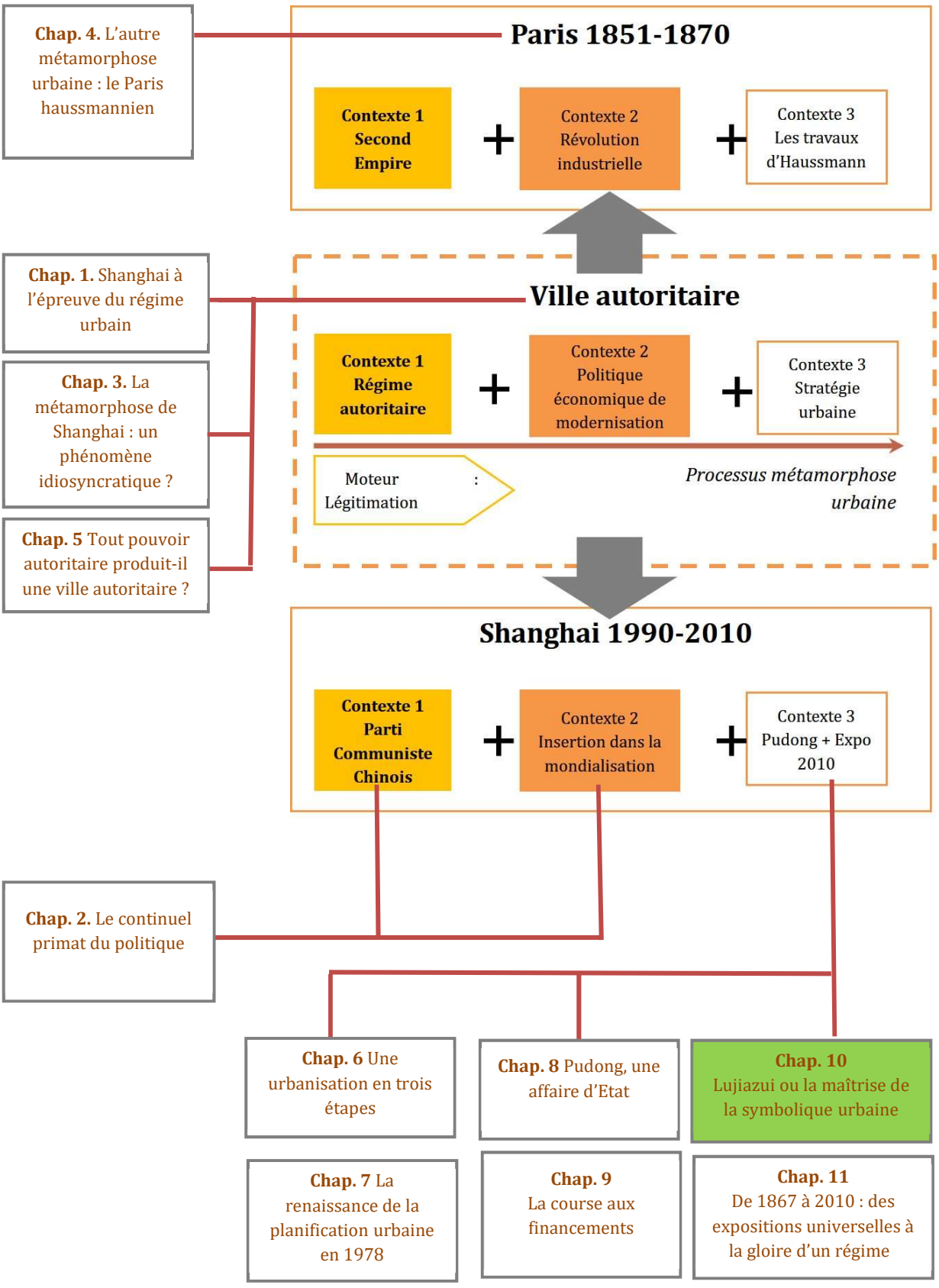


Figure 57 : Organisation de la démonstration



Réalisation : TAN, 2019

CHAPITRE 10. Lujiazui ou la maîtrise du marketing urbain

La stratégie de promotion d'un territoire ou marketing urbain est devenue un thème récurrent dans la recherche urbaine. Son apparition coïncide avec les analyses sur la ville entrepreneuriale (HARVEY, 1989) et plus généralement avec celles portant sur l'image des villes. Ce marketing territorial a été largement utilisé pour accroître l'attractivité des villes, notamment en en proposant une nouvelle image. Dans la plupart des cas, il s'agit d'effacer dans l'esprit du public, l'image d'une ville industrielle, triste et en crise en une entité plus attirante et plus à même à faire venir investisseurs et habitants (WAI 2006).

Car Les villes ont pris conscience du tournant : désormais les flux financiers qui conditionnent fortement l'économie mondiale ne connaissent pas les frontières (AMIN, 2000 ; RIFKINS, 2005 ; SASSEN, 1994). Dans cette nouvelle économie, les services sont devenus des secteurs essentiels et les consommateurs avides de loisirs et, de culture (FLORIDA, 2002). Pour s'y adapter, les instances en charge des villes n'ont d'autres choix que d'engager des politiques de promotion de leur territoire, recourant à une palette d'outils très large : équipements culturels, bâtiments dessinés par les plus grands noms de l'architecture (MEYRONIM, 2009).

De nombreuses études ont démontré que le marketing territorial était un outil de légitimation du pouvoir politique (SWYNGEDOUW, 2006). Dans ce cadre, les projets urbains peuvent être alors considérés comme des outils politiques ou idéologiques (HILLER, 2000). Le projet urbain fonctionne alors comme une « fondation » soutenant et renforçant le pouvoir en place (BONNEMAISON, 1990), contribuant à légitimer les auteurs (GRAVARI-BARBAS et JACQUOT, 2007).

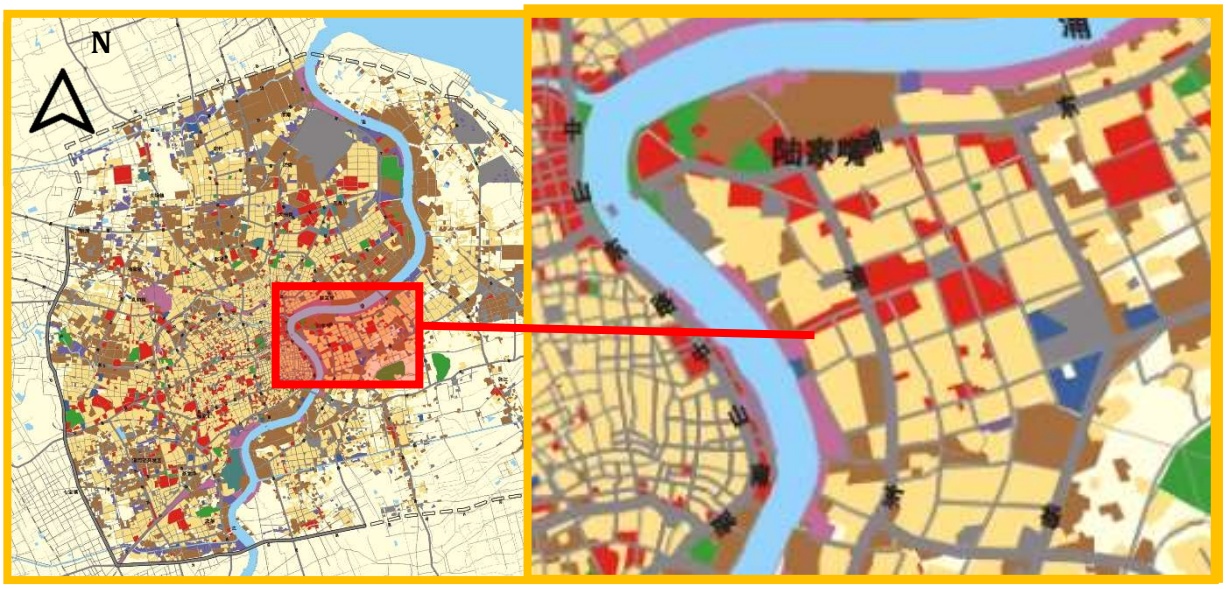
Dans le cas de Shanghai, les marges de manœuvre de la ville, comme nous avons pu le voir plus haut, sont restreintes en raison du cadre fiscal imposé par le pouvoir central. La stratégie de promotion de la ville n'a pu se faire qu'avec un fort soutien de Pékin. A la différence des autres villes occidentales, américaines ou européennes, l'autonomie de Shanghai est très limitée. Ainsi c'est seulement à la suite du 14ème congrès du PCC en 1992, que la ville peut enfin engager officiellement sa modernisation.

Ce chapitre va examiner les premières actions de Shanghai en matière de marketing urbain. Ces opérations de promotion se sont articulées sur trois niveaux : le « physique » tout d'abord, avec de colossaux travaux et chantiers, « l'image » ensuite avec le discours d'un Shanghai moderne et tertiaire, « l'opérationnel » enfin avec l'adoption de pratiques visant à valoriser les deux premiers aspects. A chacun de ces niveaux, le pouvoir politique pèse et oriente. Il est le sous-texte constant de chaque action. Le quartier d'affaires de Lujiazui a été la pierre angulaire de la stratégie de promotion, le point zéro de la nouvelle image de la Chine. C'est pourquoi nous y consacrons un long développement.

10.1. FAIRE DE LUJIAZUI LE MANHATTAN DU XXIEME SIECLE

A partir des années 1990, les consultations ou concours pour des projets d'envergure sont devenues des pratiques courantes. Dans la plupart des grandes villes chinoises, telles que Pékin et Shanghai, la planification urbaine s'est ouverte aux agences internationales. Leur participation est presque devenue banale. Le concours international pour l'aménagement de Lujiazui a été sans doute un des premiers. Le quartier financier de Lujiazui est la plus importante sous-zone de Pudong avec une superficie de 28km^2 (Figure 59). Dès la conception du projet de Pudong, Lujiazui a été défini comme l'élément central en vue d'attirer les entreprises et les industries du secteur tertiaire : les services financiers, le secteur de la distribution, le secteur de l'éducation et les industries de pointe. Lujiazui doit devenir le centre financier de Shanghai, à l'image du rôle rempli par le Bund dans la première moitié du XXème siècle. Afin de concrétiser au mieux cette métamorphose, la municipalité de Shanghai lance un concours international de mai à novembre 1992. Après avoir examiné les caractéristiques et le contexte du concours et ses résultats, nous verrons pourquoi les autorités ont fait appel à des intervenants étrangers.

Figure 58 : Plan d'occupation des sols 2006



Source : SUPDI 2006

Les raisons du concours

Les premières discussions formelles sur la création d'un quartier d'affaires à Shanghai ont lieu entre 1978 et 1984. Après le lancement de la politique d'ouverture orchestrée par Pékin, les urbanistes au sein du *Shanghai Urban Planning and Design Institute* (SUPDI), proposent deux options : 1. aménager la zone du Bund, de Lujiazui et de Shiliupu, 2. Aménager uniquement Lujiazui, afin d'encourager le développement de l'autre rive (Pudong). L'urbaniste Huang Fuxiang, ancien élève des Jésuites, est l'auteur de

nombreuses propositions. Anglophone, il manifeste un grand intérêt pour l'architecture internationale. C'est sous son impulsion que le SUPDI prend en charge l'organisation et la coordination du projet Lujiazui dont il élabora par la suite le schéma directeur final (OLDS, 1997).

D'emblée Lujiazui a été pensé comme une extension du centre-ville historique et comme la charnière d'un futur axe est-ouest. Cette approche doit beaucoup à L'IAURIF qui signe dès septembre 1986, un accord de coopération avec Shanghai et Pékin pour apporter une assistance technique dans le cadre de la planification urbaine. De 1986 à 1990, le projet stagne puis est relancé suite à l'octroi du statut de zone économique spéciale à Pudong. Le SUPDI et *le China Architecture and Design Institute* (ECADI) soumettent alors les premiers plans à la municipalité[18].

Le plan du SUPDI est accepté en 1991 par la ville. Au total, 3,7 millions de m^2 sont concernés par le nouveau plan soit 1,3 million de plus qu'en 1986. Cette augmentation est due aux études comparatives que les urbanistes de Shanghai ont faites sur des différents CBD existants dans le monde. Ce réajustement s'accompagne aussi de la décision de faire de Lujiazui le symbole des réformes et des succès de la politique d'ouverture (HUANG, 1993). Les urbanistes comme la municipalité veulent une forêt de gratte-ciels supplantant ceux du centre ancien. Il faut cependant souligner que les urbanistes aussi bien que les politiques n'étaient pas de fervents adeptes du style très libre américain (le CBD de Dallas par exemple). Ils étaient davantage en faveur d'un aménagement spatial plus Figure avec une forme urbaine prédéterminée. Ils souhaitent une réalisation proche de celle de la Défense. Même si l'approche américaine, comme le zonage et la subdivision des terrains en lots spécifiques, a été retenue, urbanistes et politiques voulaient une forme urbaine très identifiable et très forte. Pour eux la marque d'un Etat fort (dirigiste) était très sensible dans une ville comme Paris, à la différence de New York, Houston, ou Hong-Kong où le développement semble s'être placé sous le signe du laisser-faire (CHEN, 2007).

Début 1991, le SUPDI aboutit à la conclusion que si on veut un quartier avec une forte identité internationale cela impliquait l'intervention d'architectes étrangers. Le maire d'alors, Zhu Rongji met la pression sur les équipes pour accélérer la livraison du schéma directeur. Il était à vrai dire assez insatisfait des urbanistes de Shanghai. Pour lui, « les étrangers peuvent faire preuve d'une plus grande sagesse parce qu'ils regardent les choses de l'extérieur » (FINANCIAL TIMES, 1993). Zhu et Huang sont pour beaucoup dans la mise en place du concours international. Le choix des candidats devait obéir à plusieurs critères : attirer l'attention des médias internationaux, attirer les investisseurs, apporter des idées pour le schéma directeur et surtout ne pas braquer le pouvoir central dont le soutien était essentiel[19].

18 Entretien avec Gilles Antier, chef de projet IAURIF pour Shanghai, 13 mai 2011.
19 Entretien avec Gilles Antier 13 mai 2011.

Entre le milieu de 1990 et le début de l'année 1991, nouveau tour de table entre la ville, le SUPDI et les consultants français. La décision d'organiser un concours international est actée. En avril 1991, le maire Zhu se rend en personne à Paris pour signer avec le ministre français de l'industrie un accord de coopération entre Shanghai et Paris pour son organisation. Ce concours est le premier du genre depuis 1949 (EPAD, 1991). Jamais aucun projet urbain chinois n'avait impliqué des intervenants étrangers. Les urbanistes français étaient appréciés en raison de leur approche fortement teintée d'interventionnisme étatique mais aussi pour l'aménagement de la Défense, sans parler de l'aura de Paris, incarnation pour les Chinois de l'urbanité.

Faisant suite au voyage de Zhu Rongji à Paris, le Groupe français d'appui au développement de Shanghai-Pudong se met en place. A la fin de l'automne 1991, les Français et les Chinois décident finalement d'organiser une consultation internationale et non un concours international[20]. Les raisons étaient purement pratiques. L'organisation d'une consultation nécessitait moins de temps que celle d'un concours. Par ailleurs, elle donnait aussi le droit aux instances chinoises de sélectionner les éléments qui leur convenait sans avoir l'obligation de prendre le tout. Car c'était cela que la partie chinoise recherchait : des options plus créatives que celles des urbanistes chinois. Certains politiques chinois dont Zhu Rongji ou des membres du SUPDI étaient déçu par la banalité et le caractère conventionnel de la production urbanistique chinoise de l'époque.

Comme nous l'avons vu dans la partie 3, l'urbanisme est un domaine qui a été négligée durant la période maoïste et la Chine ne disposait pas dans les années 1980 de professionnels vraiment aguerris en matière de planification urbaine. Le projet de Lujiazui, le cadre informel des discussions avec des experts étrangers, constituai une occasion formidable pour les urbanistes chinois de mettre à jour leurs pratiques. Et plus important encore pour la municipalité de Shanghai, cette consultation allait servir de vitrine médiatique, participant ainsi à renforcer la dimension « internationale » de Pudong et de Lujiazui (WU, 2000). Le projet de Lujiazui symbolisait en quelque l'aboutissement d'un processus commencé après la mort de Mao.

Le cahier des charges

Le cahier des charges était clair : « fournir à Shanghai les moyens d'accompagner sa croissance économique, faire d'elle une place financière de premier plan en Asie. Ce nouveau quartier doit être le symbole de cette ambition et en même temps incarner une expérience urbanistique de toute première importance » (Shanghai Lujiazui Central Area International Planning and Urban Design Consultation Committee, 1992). La municipalité souhaitait également la plus intégration possible du projet au reste du nouveau district de Pudong. Le projet devait à la fois être en continuité de l'autre rive et le point d'amorce et

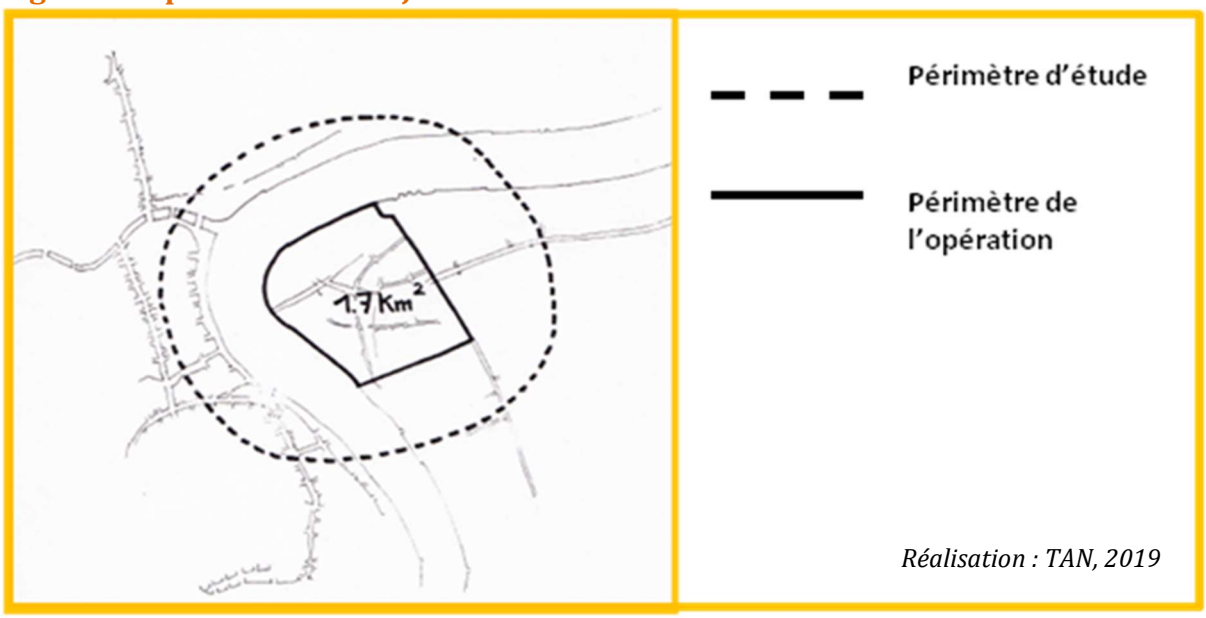
20 L'aspect financier ne fut pas un paramètre discriminant. Néanmoins un écart de 400 000 FFR existait entre le coût d'une consultation (2,6 millions de francs) et celui d'un concours (3 millions de francs). Epad, *Compte rendu de la mission à Shanghai du 20 au 26 octobre 1991*, mémo du 5 novembre 1991.

d'entrée de la rive ouest. Cette approche a été rendue possible avec la création de ponts et tunnels réalisant ainsi le prolongement de l'axe tertiaire au-delà du fleuve et autorisant le développement de l'autre rive.

L'enjeu était de taille car la réussite de ce projet allait conditionner l'avenir économique de Shanghai. Les obstacles n'en étaient pas moins réels. Le site présentait de véritables contraintes, à la fois physiques, techniques et financières. 1. Franchissement d'un fleuve de 500m de large : les activités portuaires existantes restreignaient les franchissements aériens tandis que le creusement d'un tunnel représentait une solution onéreuse. 2. Le projet se situait en vis-à-vis du Bund. Ce front urbain historique faisait partie intégrante de l'image de Shanghai. Cette situation géographique était un des points forts de Lujiazui. 3. L'aménagement de Pudong avait déjà commencé et devait être pris en compte. 4. Le programme était ambitieux mais les moyens financiers n'étaient pas infinis.

Le périmètre de l'opération. Le projet proprement dit s'étendait sur un périmètre de 1,7km^2 (Figure 60). Un périmètre d'étude fut ajouté afin de prendre en compte les interconnexions avec le reste du district et avec Puxi. Enfin un périmètre de réflexion est ajouté afin que les candidats intègrent dans leur proposition les autres centralités de Pudong, comme de Huamu et de Zhangjiang.

Figure 59 : périmètre de Lujiazui



Source : Consultation internationale pour le centre d'affaires de Lujiazui à Pudong, cadrage du dossier 1991. IAURIF.

Source: Tongji. College of Architecture and Urban planning 2009

Les éléments de programmation. Les candidats doivent respecter les surfaces programmées auxquelles s'ajoutent celles pour le stationnement privé et public des véhicules (minimum 15 000).

Tableau 12 : Comparaison Lujiazui / La Défense

	Lujiazui (m^2)	La Défense (m^2)[21]
- bureaux	2 000 000	2 400 000
- logements de standing	200 000	800 000
- équipements hôteliers	400 000	150 000
- centre de convention et d'exposition	200 000	200 000
- commerces	100 000	200 000
- centre culturel	80 000	
- services divers	20 000	
Total	3 000 000	3 000 000

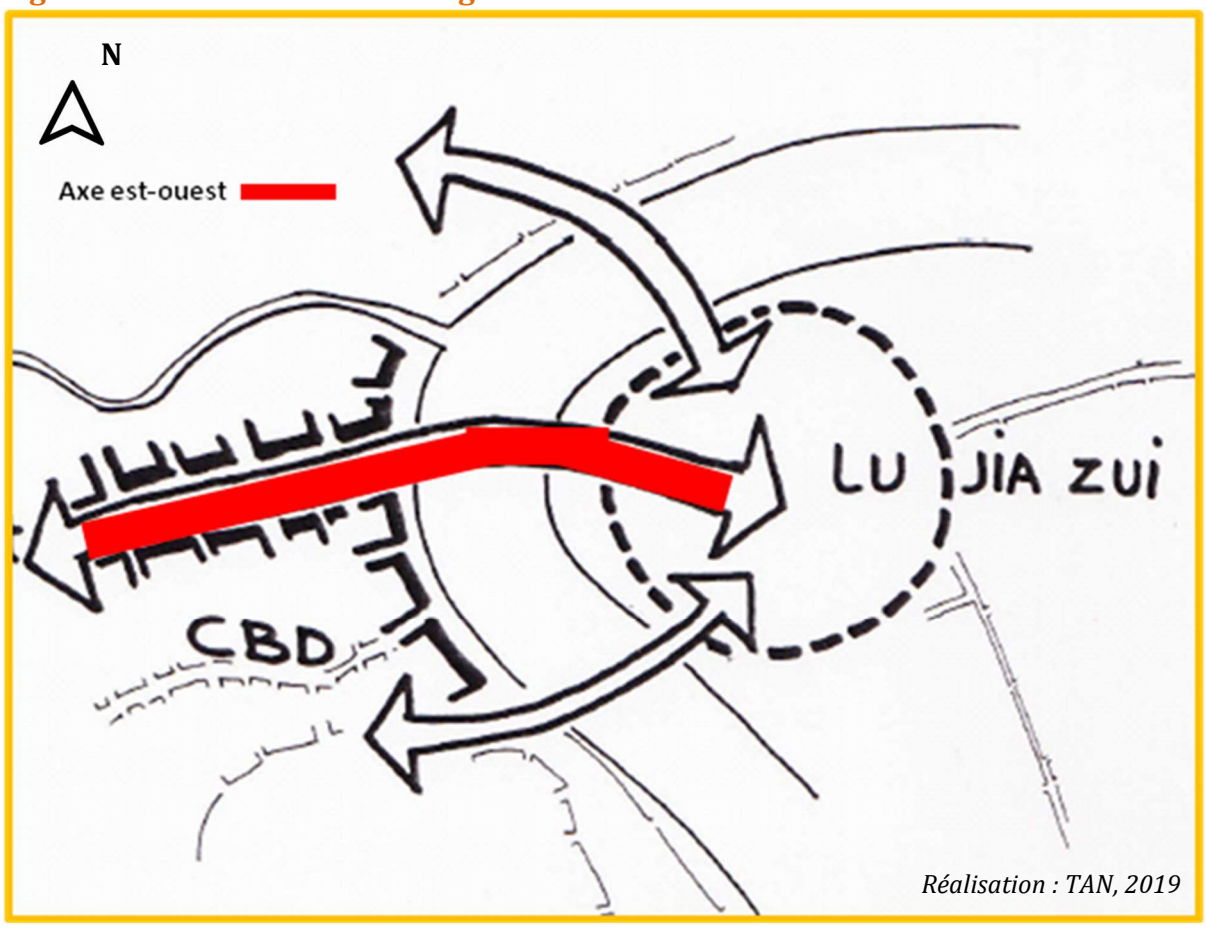
Source : IAURIF Consultation internationale pour le centre d'affaires de Lujiazui à Pudong, cadrage du dossier 1991

Les organisateurs demandent aux candidats leurs propositions sur 12 points précis. Ci-dessous les principales.

1. La liaison avec Puxi. Comment organiser les relations fonctionnelles (franchissements) et visuelles pour assurer la continuité entre les deux rives ? Ponts ou tunnels ? Localisation, échéancier, caractéristiques, sens de circulation.

21 La comparaison avec la Défense est pertinente puisque les périmètres d'aménagement sont pratiquement identiques : Lujiazui 170 ha, La Défense 160 ha.

Figure 60 : liaisons Puxi-Pudong



Source : IAURIF Consultation internationale pour le centre d'affaires de Lujiazui à Pudong, cadrage du dossier 1991.

2. Une nouvelle centralité. Lujiazui va devenir un pôle important de Pudong. Il doit s'intégrer à l'ensemble du district tout en s'articulant avec les autres centres projetés et en tenant compte des projets déjà engagés. Comment concevoir ces relations ? Comment prendre en compte les aménagements existants conservés et les objectifs à long terme ?

3. Le métro. La desserte du quartier par la ligne de métro n°2 est un élément central du projet. Comment prendre en compte cette station de métro (insertion) ?

4. La voirie. Les axes routiers devront supporter un trafic important (voitures particulières, bus, vélos, véhicules utilitaires…). La conception du réseau devra répondre à ce volume tout en intégrant des éléments urbains.

- De quelle manière, le réseau va participer à l'organisation spatiale du projet ?
- Quelles solutions pour le stationnement ?
- Comment prendre en compte la circulation des vélos ?

Les candidats devront définir les caractéristiques des axes principaux et justifier leurs choix.

5. Un projet équilibré. La municipalité de Shanghai avait défini un programme pour l'ensemble du projet : bureaux, équipements publics, espaces verts et logements de standing. Elle avait la double ambition de faire de Lujiazui à la fois un centre international d'affaires et un cadre vivant, animé et accessible à tous. Comment concilier un programme à dominante tertiaire avec un objectif d'animation ?

La mixité du programme devra être réalisée à deux niveaux :
- équilibre entre les équipements publics et privés : le public devant favoriser l'accessibilité et le privé devant assurer l'accueil des firmes internationales ;
- équilibre entre les fonctions économiques et l'habitat.

6. Un projet évolutif. Le parti urbain choisi devra être assez solide pour en permettre les évolutions sans que l'idée d'origine soit dénaturée. Comment conserver, à toutes les étapes de la réalisation, la mixité des fonctions ? L'objectif étant de produire un effet d'entraînement sachant que la première phase doit induire la construction de 600 000 m^2.

7. Réalisme opérationnel. Les propositions devront impérativement tenir compte du budget. La capacité financière de la ville ayant des limites, les propositions devront être réalistes et tenir compte de la question des financements.

8. Maîtrise foncière et espaces publics. La programmation du projet a tenu compte de la question de la maîtrise foncière. Les candidats devront aussi proposer des options compatibles avec celle-ci.

Déroulement de la consultation (Figure 62-63)

Le maître d'ouvrage. Shanghai prend la maîtrise, assistée pour l'organisation de la consultation par le « Groupe Français d'Appui au développement de Shanghai Pudong ».

Figure 61 : Déroulement de la consultation de Lujiazui

1er février 1992	- envoi des documents aux équipes
1er mars 1992	- annonce publique de la consultation - visite du site par les équipes - discussion avec les équipes
1er juin 1992	- remise des projets par les équipes - examen par la commission technique
20 juin 1992	- séminaire d'une semaine avec les équipes
1er août 1992	- remise du rapport de consultation

Source : Mémo IAURIF, 1989.

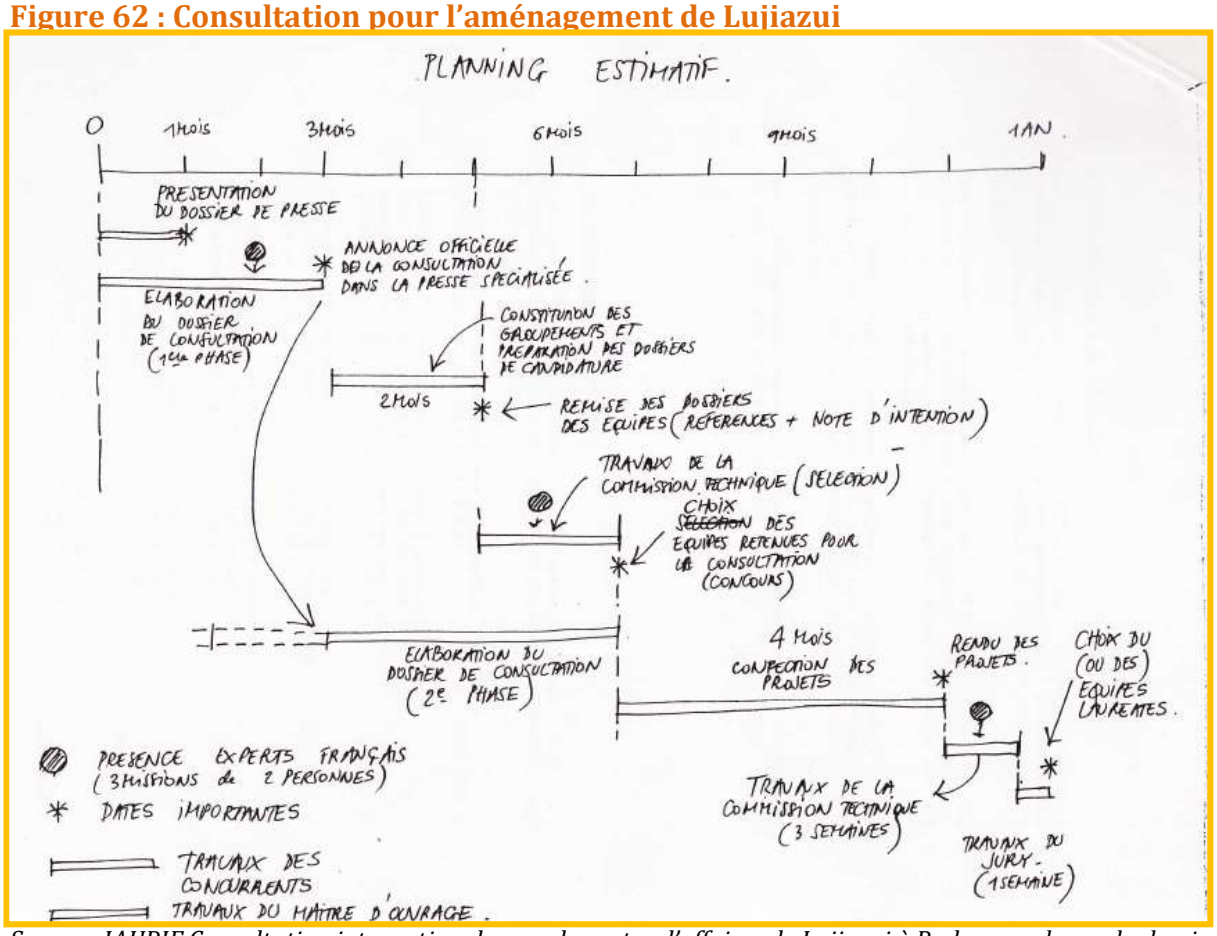
Commission technique. Elle a eu pour mission d'examiner les propositions. Elle est composée de :

- trois représentants de la ville de Shanghai
- trois représentants de l'Epad et de l'IAURIF

Commission des sages. Lors d'un séminaire, les équipes postulantes ont présenté leur proposition à ce groupe composé de personnalités internationales de renom. Un compte rendu sous la forme d'un rapport repris les principaux points discutés et les conclusions.

Suites données au concours. Les autorités de Shanghai entendent bien garder le contrôle de tout le processus. Ce sont elles qui ont rédigé les documents ainsi que le cahier des charges, aidées en cela par une commission d'experts. Elles se réservent le droit de questionner si besoin les équipes participantes.

Figure 62 : Consultation pour l'aménagement de Lujiazui



Source : IAURIF Consultation internationale pour le centre d'affaires de Lujiazui à Pudong, cadrage du dossier 1991

Tableau 11 : Coût du concours de Lujiazui

	FF
- confection et diffusion des documents nécessaires au concours	50 000
- assistance d'un expert étranger pendant une semaine pour la confection de ces documents et pour la préparation du concours (voyage : 15 000 F, séjour : 10 000 F)	25 000
- première réunion du jury pendant une semaine pour la désignation de 8 candidats (voyage : 75 000 F, séjour : 35 000 F)	110 000
- assistance de 3 experts étrangers pendant une semaine pour la commission technique (voyages 45 000 F, séjour 30 000 F)	75 000
- voyage sur place des huit concurrents pendant une semaine, avec séance de questions et réponses (voyage 120 000 F, séjour 80 000 F)	200 000
- seconde séance du jury pendant une semaine pour la désignation du lauréat (voyage 75 000 F, séjour 35 000 F)	110 000
- voyage sur place des huit concurrents pour expliquer au jury leur projet (voyage 120 000 F, séjour 80 000 F)	200 000
- primes aux 8 concurrents (8X300 000 F)	2 400 000
- médiatisation du concours	**500 000**
Total **Arrondi à**	4 120 000 4 000 000

Source : Mémo IAURIF, 1989.

10.2. LES PROPOSITIONS DES CANDIDATS

Les Français proposent huit noms d'architectes mondialement connus aux autorités de Shanghai : les Anglais Richard Rogers et Norman Foster, les Italiens Renzo Piano et Massimiliano Fuksas, les Japonais Toyo Ito et Sinohara et enfin les Français Jean Nouvel et Dominique Perrault. En mai 1992, les autorités shanghaiennes choisissent comme experts Rogers, Fuksas, Ito et Perrault. A eux se joigne une équipe de Shanghai issue du SUPDI, du *China Architecure and Design Institute*, du *Shanghai Municipal Institute of Civil Architectural Design* et de l'université de Tongji.

Aucune des équipes étrangères n'avaient jamais travaillé en Chine. Ce manque d'expérience était loin de constituer un handicap pour la municipalité, bien au contraire. Ces architectes de renom devaient apporter la touche de modernité dont manquait Shanghai. Pour résumer, la ville voulait qu'ils donnassent leur vision du quartier d'affaires au XXIème siècle. Après une rapide visite de la ville, les architectes repartent dans leur pays respectif pour élaborer leur proposition.

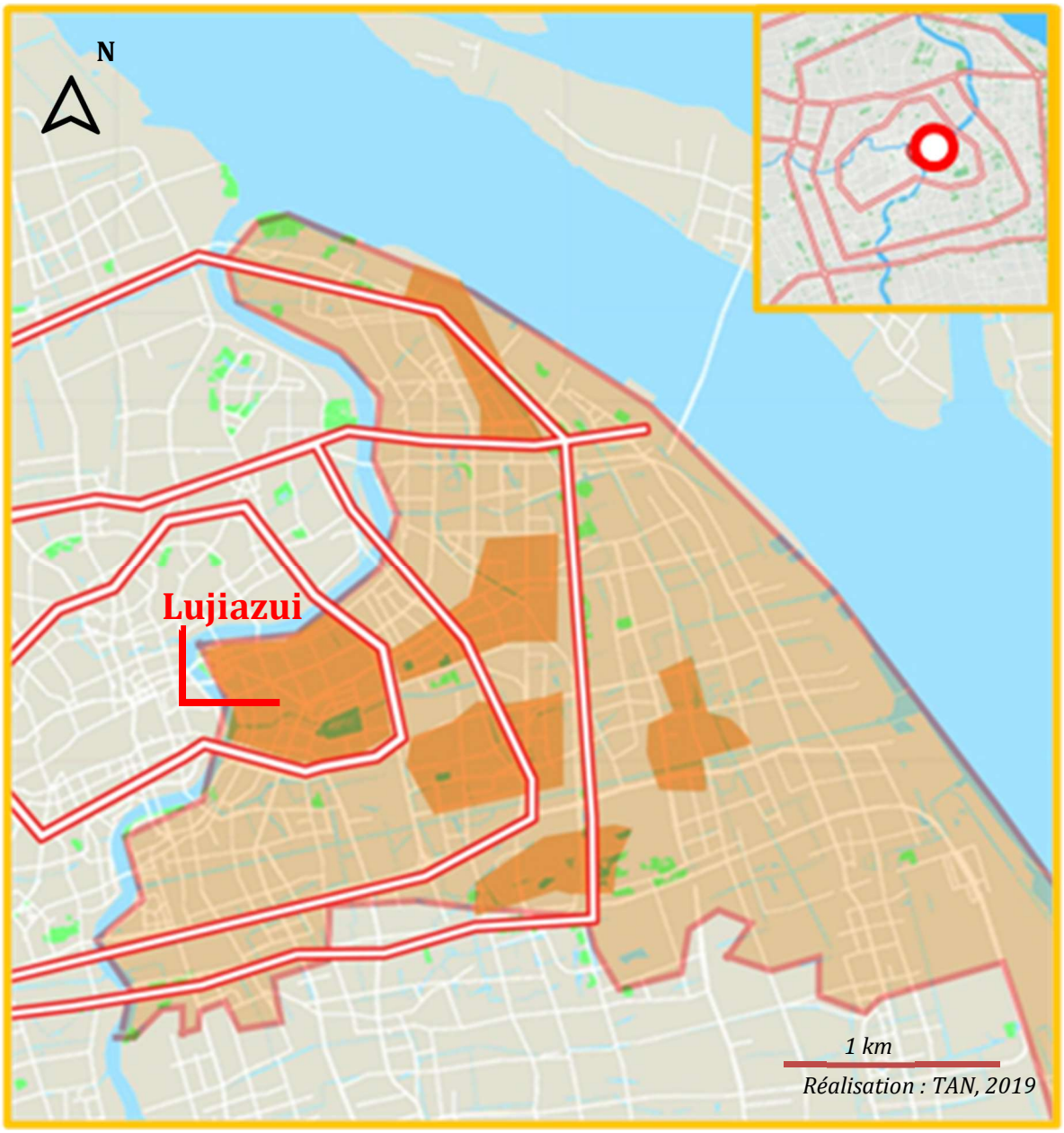
En novembre 1992, lors d'un atelier de travail à Shanghai, l'ensemble des plans est passé en revue. Chaque dossier d'une vingtaine de pages participe à la révision du schéma

directeur de Lujiazui. Il comporte des recommandations sur des sujets très divers : transports, espaces verts, forme urbaine, faisabilité et mise en œuvre, animation urbaine, contexte historique, évolutions futures dans les technologies et l'information, liens avec les autres quartiers, programme de planification, administration de la zone et recommandation pour les prochaines étapes.

En définitive, les cinq projets présentés pour l'aménagement de Lujiazui sont autant d'approches possibles pour une ville contemporaine. On retrouve un certain nombre de points communs, en particulier le souci d'une vision globale, de créer un ensemble. L'aménagement d'un tel secteur ne pouvant se réduire à une simple juxtaposition de constructions sur des parcelles isolées, il devait reposer sur une certaine « idée » de la ville au XXIe siècle. Sans expérience des villes chinoises, la vision des candidats s'inspirait de leurs précédents projets.

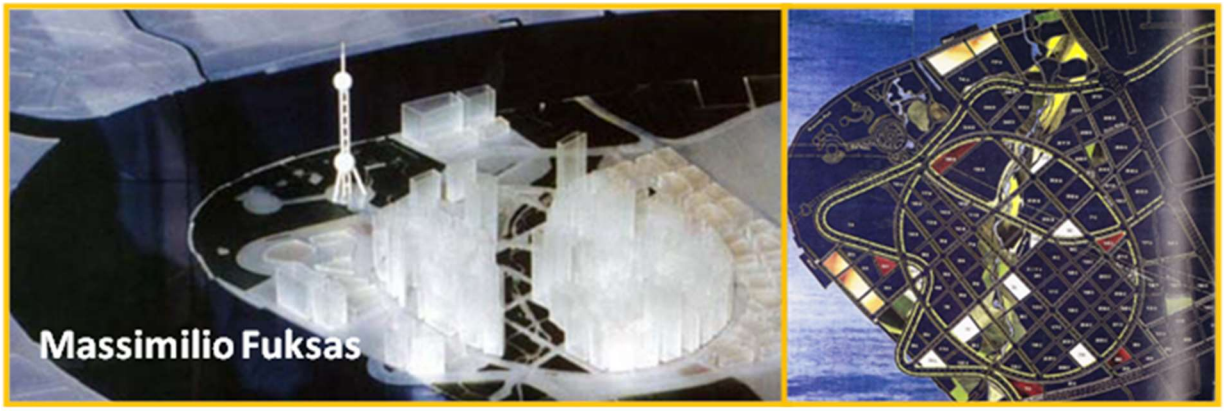
Le point fort de l'équipe Shanghai est sa connaissance du site, de la programmation, des moyens disponibles et d'une façon plus générale du contexte de Shanghai. Leur proposition privilégie un aménagement le long d'un axe central qui irrigue tout l'ensemble tout en permettant une grande souplesse d'implantation quant aux constructions futures. Cependant par rapport aux autres projets présentés, les espaces verts étaient moins présents.

Figure 63 : Carte du district de Pudong



Maximilien Fuksas propose de transposer la ville traditionnelle sur le nouveau site. Il en conserve la forme mais en en inversant les proportions : l'ancienne ville basse se transforme en un ensemble de gratte-ciel surplombant tout le site. Cependant son système de voirie ne fait pas l'unanimité : les rues sont perçues comme trop petites et sous-dimensionnées pour la densité du trafic.

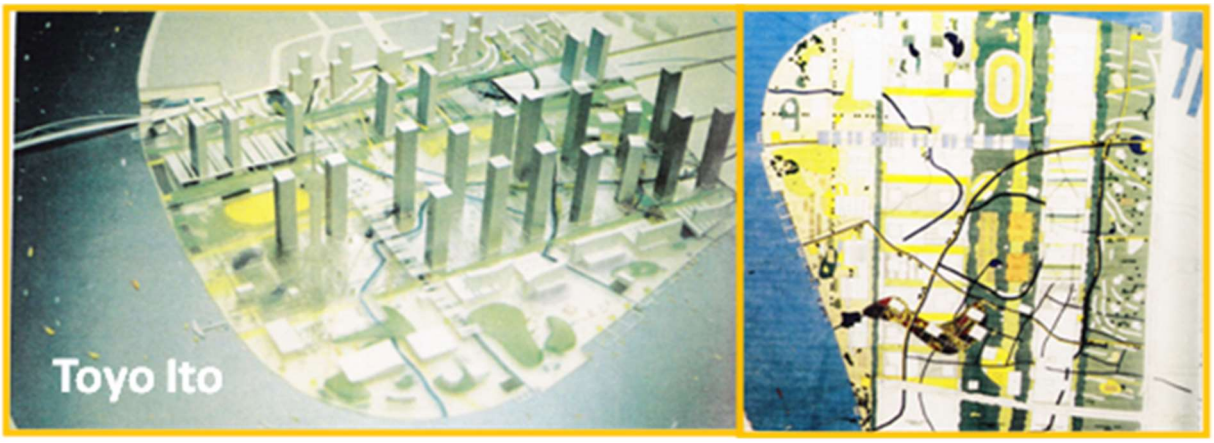
Figure 64 : Lujiazui- proposition Massimilio Fuksas



Source : IAURIF. Résultats de la Consultation internationale pour le centre d'affaires de Lujiazui à Pudong, 1992

La vision de Toyo Ito est moins orthodoxe : il veut une ville aménagée selon des flux et non pas des espaces. Il conçoit des fonctions urbaines juxtaposées et superposées mais en les traitant de manière originale. Toyo Ito invente une ville à la fois ordonnée et aléatoire, qui se définirait au fur et à mesure de sa construction. Ce projet d'aménagement se rapproche de qu'il avait imaginé pour la ville d'Anvers en Belgique. Sa proposition d'un réseau de transport extrêmement dense est jugée trop onéreuse.

Figure 65 : Lujiazui- proposition Toyo Ito

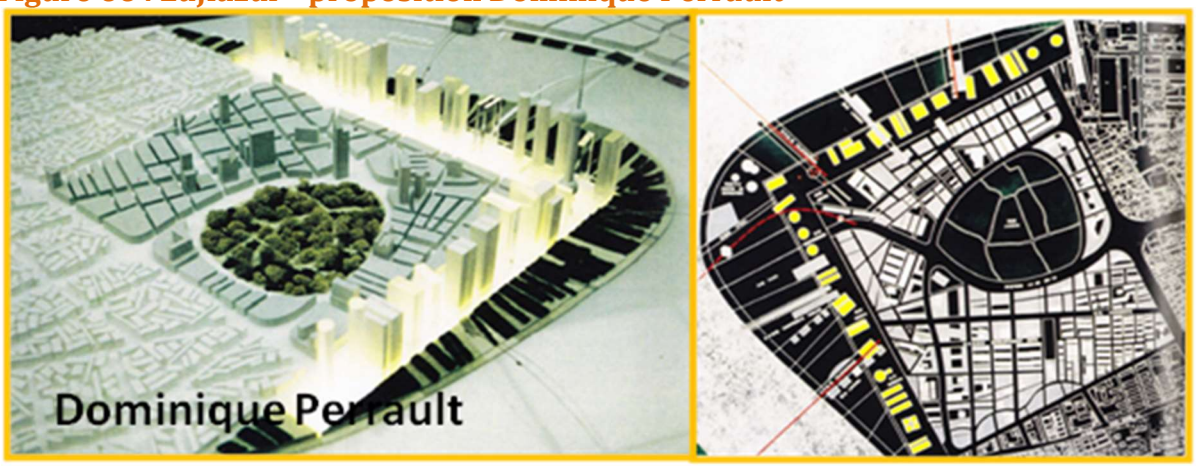


Source : IAURIF. Résultats de la Consultation internationale pour le centre d'affaires de Lujiazui à Pudong, 1992

Pour Dominique Perrault, le projet ne peut faire l'impasse sur « un acte fondateur » qui serait dans le cas présent, un rideau de gratte-ciel s'élevant face au fleuve et à l'ancienne ville. Il constituerait en quelque sorte la frontière entre la ville future et la ville passée, avec un grand parc bordant le fleuve. A son habitude, il privilégie des formes géométriques simples mais à très grande échelle (*Résultats de la Consultation internationale pour le centre d'affaires de Lujiazui à Pudong*, 1992). Cette suppose la refonte totale et entière des réseaux urbains (électricité, gaz, égouts) et des autres

équipements publics (SOUTH CHINA MORNING POST, 16 janvier 1993). Ce qui est difficilement envisageable.

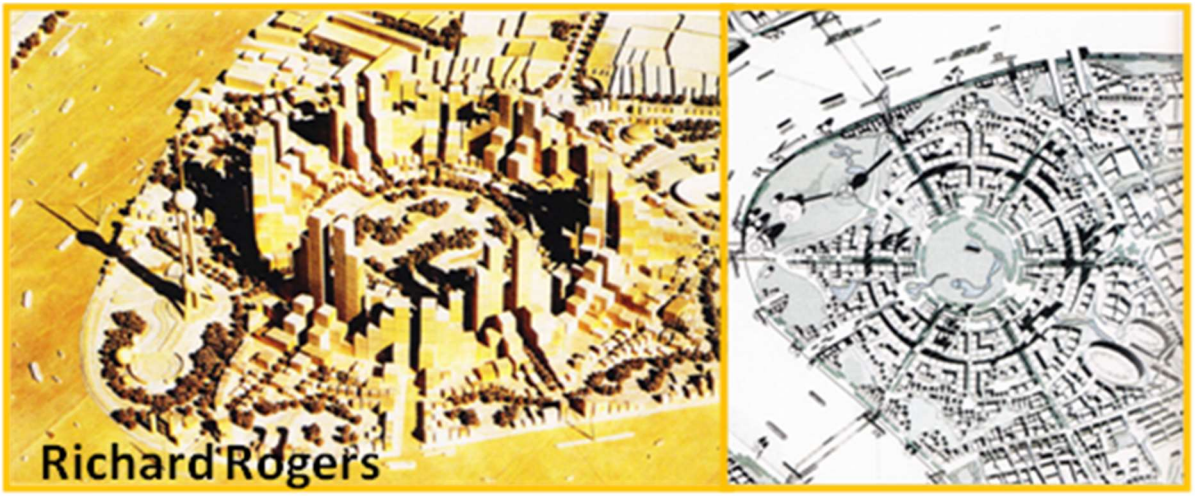
Figure 66 : Lujiazui – proposition Dominique Perrault



Source : IAURIF. Résultats de la Consultation internationale pour le centre d'affaires de Lujiazui à Pudong, 1992

La proposition de Richard Rogers est sans doute la plus technique car son approche était très scientifique (eu égard aux nombreux ingénieurs et techniciens qui composaient son équipe). Son projet a été jugé comme le plus rationnel. Il conçoit et organise le site sur la base d'une grande structure circulaire, qui s'inscrirait harmonieusement dans la boucle du fleuve. Le plan proposé par Roger s'inspire beaucoup de ses travaux en France et en Allemagne. De nombreux éléments de ce projet ont été repris dans la version finale du schéma directeur de Lujiazui. Le vice-maire de Shanghai Huang Jiming apprécia tout particulièrement la prise en compte de l'ensoleillement et de la ventilation naturelle (*South China Morning post*, 16 janvier 1993). L'inconvénient de cette proposition est qu'il fallait raser tout l'existant pour tout reconstruire.

Figure 67 : Luiiazui – proposition Richard Rogers



Source : IAURIF. Résultats de la Consultation internationale pour le centre d'affaires de Lujiazui à Pudong, 1992

Nous avons choisi de présenter plus en détails deux projets[22], celui de l'équipe de Shanghai et celui de Richard Rogers. Deux raisons à cela : c'est le projet de l'équipe de Shanghai (après modification) qui a été mis en en œuvre. Et le dossier de Rogers parce qu'il était le plus innovant. Son approche d'une architecture et d'un urbanisme durable était très en avance. Il utilisait au maximum les possibilités offertes par l'informatique et était un ardent défenseur des transports en commun. Son projet était construit autour d'un réseau de transport multimodal (vélo, métro, voiture) avec des parkings relais. Cette approche marqua les urbanistes de Shanghai.

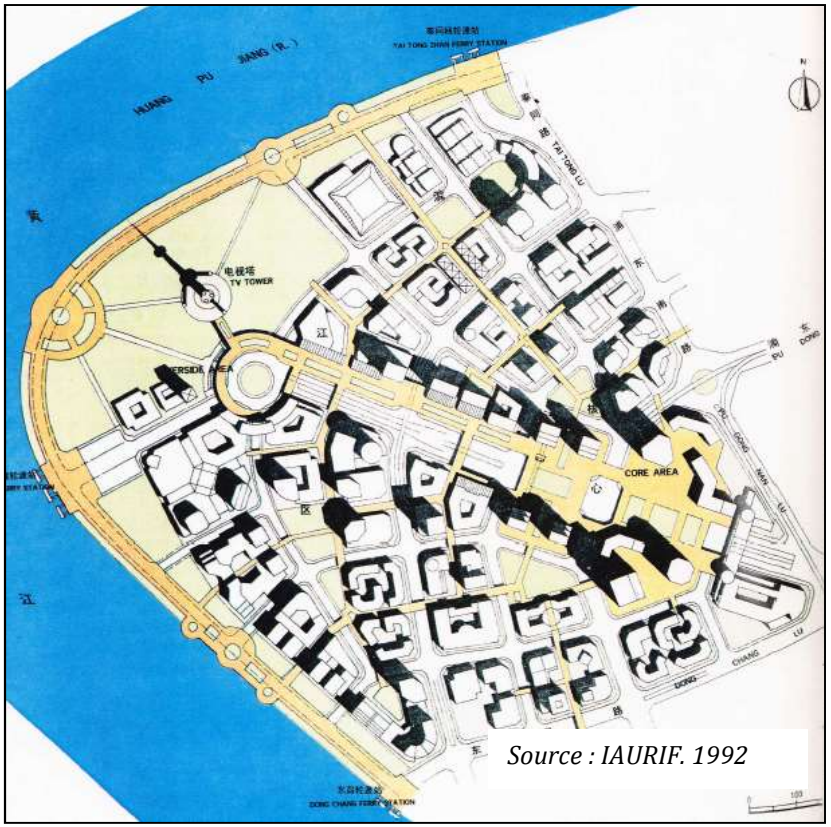
22 Les cartes, plans et schémas sont issus de : Groupe français d'appui au développement de Shanghai-Pudong, *Résultats de la Consultation internationale pour le centre d'affaires de Lujiazui à Pudong,* déc. 1992.

Encadré 18 : Equipe de Shanghai – Objectifs

Les objectifs du projet

Incarner le CBD du Shanghai du XXIème siècle.

Le CBD de Shanghai est réparti de part et d'autre du fleuve : à Puxi entre Xizang road, Yanan road, le Bund et le fleuve Suzhou et à Pudong d'un axe allant de Lujiazui à Zhangyang road. Les deux parties doivent se compléter et se valoriser. Chacune possédant des fonctions propres.



Source : IAURIF. 1992

Rationaliser l'organisation urbaine et renforcer l'axe est-ouest.

Un tissu urbain ordonné est la marque d'une ville moderne. Il s'agit de compléter et d'améliorer le grand axe qui relie l'aéroport de Hongqiao au Bund (en passant par la zone de développement de Gubei, le centre de Jinan, le Centre d'exposition, et Nanjing road) en le prolongeant à l'est jusqu'à Lujiazui.

Mettre en place un réseau de transport fiable, rapide et pratique.

Développer le secteur tertiaire et aménager le site

L'aménagement du site doit répondre à l'objectif de faire de Lujiazui un centre d'affaires international en optimisant au mieux le foncier. Il s'agit de concevoir un site le plus à même à accueillir et à favoriser le secteur tertiaire (tourisme, finance, commerce et communications) et avec davantage d'espaces verts et d'équipements publics et de meilleures infrastructures. Il s'agit aussi d'avoir une approche globale de la mise en œuvre et de chercher à mettre en valeur ce nouvel espace urbain.

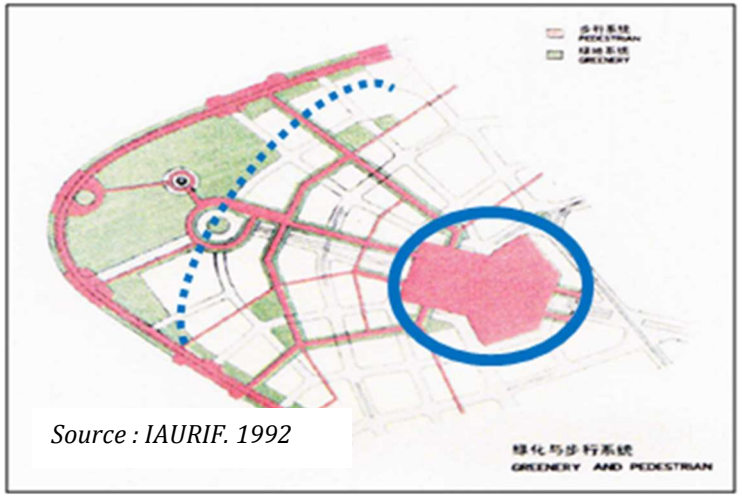
Encadré 19 : Equipe de Shanghai- Organisation

L'organisation

Lujiazui se doit d'offrir une bonne qualité de vie et un environnement de qualité. L'architecture des bâtiments doit participer à former un ensemble harmonieux. La proximité du fleuve doit être mise en valeur. La dimension paysagère doit contribuer à faire du site un espace attractif.

Les nouvelles constructions au bord du fleuve vont donner une autre image et une autre perception du nouveau Shanghai. Le site sera aménagé suivant un axe est-ouest dans la continuité de la ville historique.

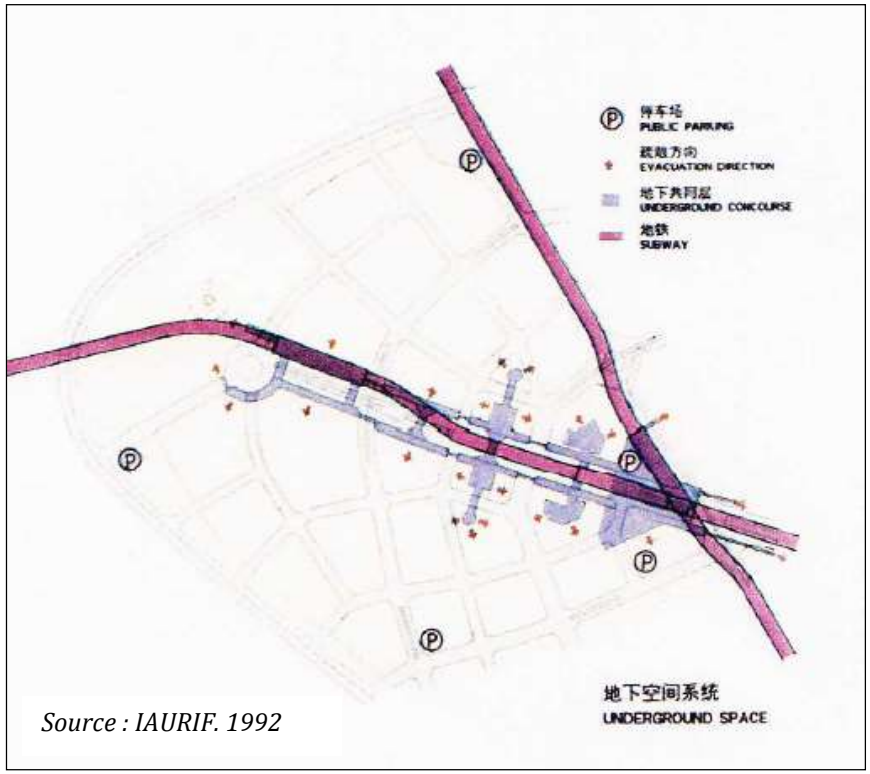
Source : IAURIF. 1992



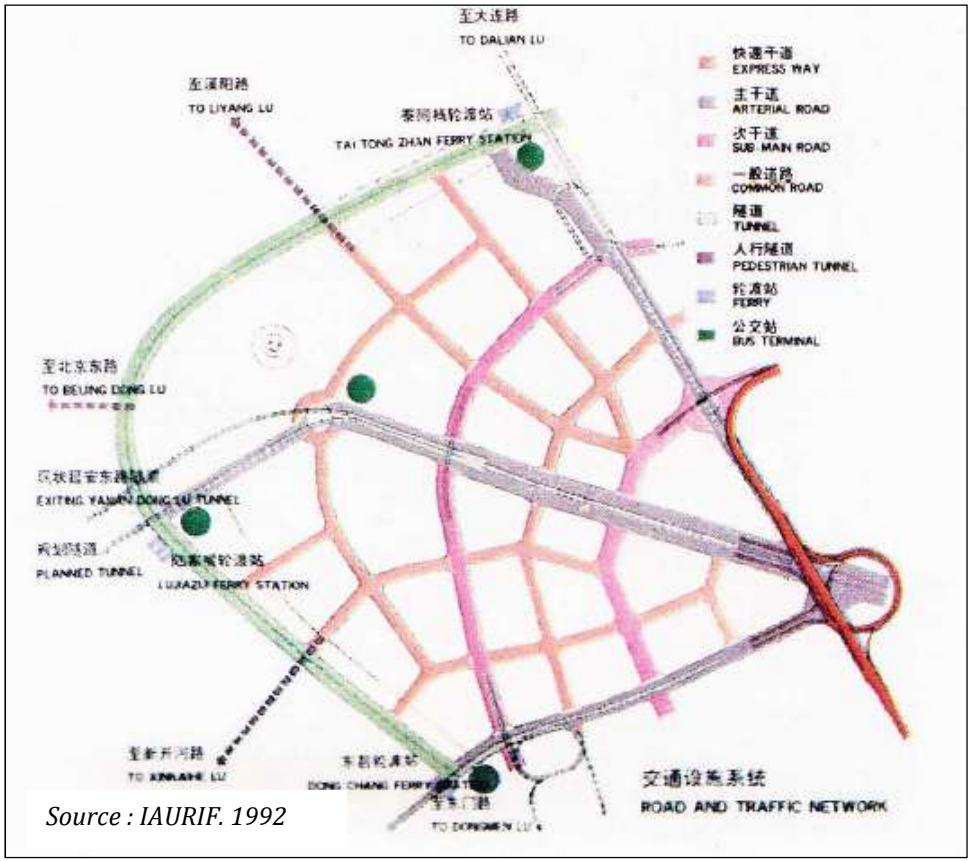
Source : IAURIF. 1992

Le site de Lujiazui est divisé en trois parties :

- un centre qui comprend les immeubles de bureaux et les hôtels de premier plan,
- à proximité, les bureaux et les hôtels moins importants,
- enfin les abords du fleuve, avec les équipements culturels et de loisirs couplés aux espaces verts.



Source : IAURIF. 1992



Source : IAURIF. 1992

Encadré 20 : Equipe de Shanghai- déplacements

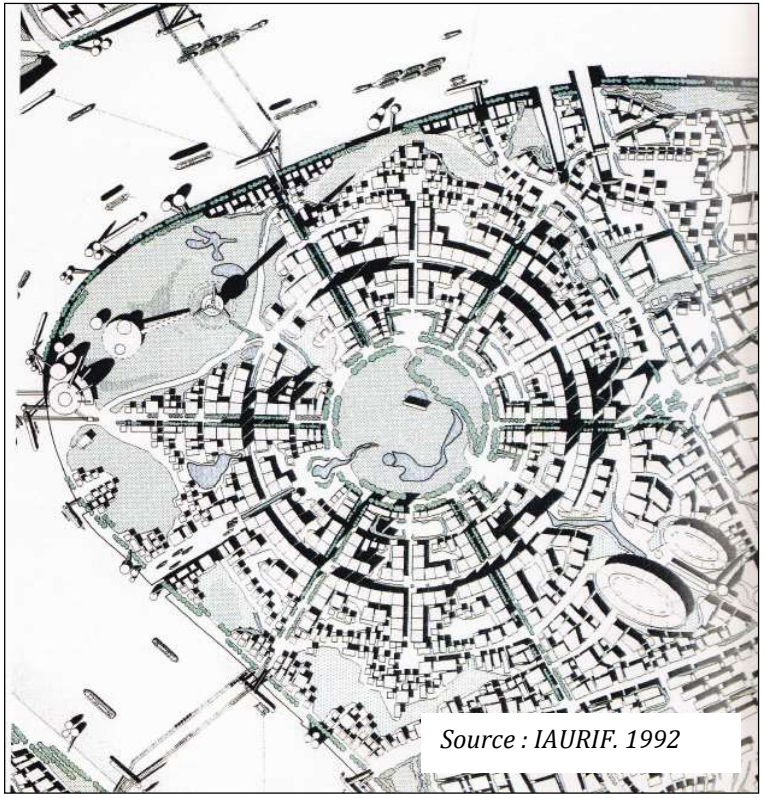
L'axe est-ouest sert à la fois de perspective, d'élément de structuration et de nœud de circulation d'où part la ligne de métro n°2.
Le réseau viaire comprend trois niveaux :
- le premier connecte Pudong à Puxi,
- le deuxième est l'axe est-ouest qui relie Lujiazui au reste du district de Pudong,
- le troisième est celui de Lujiazui.

Encadré 21 : Richard Rogers

Richard Rogers

Description sommaire

- Des boulevards radiaux représentant les principales liaisons avec le centre de Shanghai à l'ouest et les futures centralités de Pudong à l'est.
- Un grand parc circulaire : cœur du nouveau centre à une échelle urbaine.
- Autour du parc, des bâtiments groupés le long des lignes de métro, principal élément structurant de l'aménagement à venir.
- Six cœurs de quartiers sur le boulevard circulaire, points les plus denses du programme.
- Un rond-point pour la circulation générale, relié au tunnel et comportant six parkings publics.
- Des centres secondaires de moindre importance sur la rive du fleuve.



Source : IAURIF. 1992

Un plan dynamique

- l'infrastructure urbaine sert de cadre pour la conception et l'organisation de Lujiazui.
- la réalisation par ordinateur permet aux concepteurs de prendre en compte les changements de paramètres et de visualiser leurs impacts sur les infrastructures et sur la forme urbaine. Elle permet d'effectuer des modifications sans altérer les idées de base.

Des objectifs

- Incarner des liens visuels forts avec le centre historique situé sur l'autre rive
- Intégrer le nouveau tunnel routier au projet et dessiner des axes routiers clairs vers les futurs pôles à l'est (Zhangjiang et Huamu).
- Proposer un aménagement et un développement urbain articulée autour d'un réseau système de transports intégré.
- Optimiser l'orientation des bâtiments pour avoir une vue sur le fleuve.
- Créer une skyline qui complètera et renforcera le Bund.
- Favoriser une animation du site en créant de vastes espaces ouverts avec des équipements collectifs facilement accessibles à partir de tout le site.

Une infrastructure urbaine basée sur des principes environnementaux

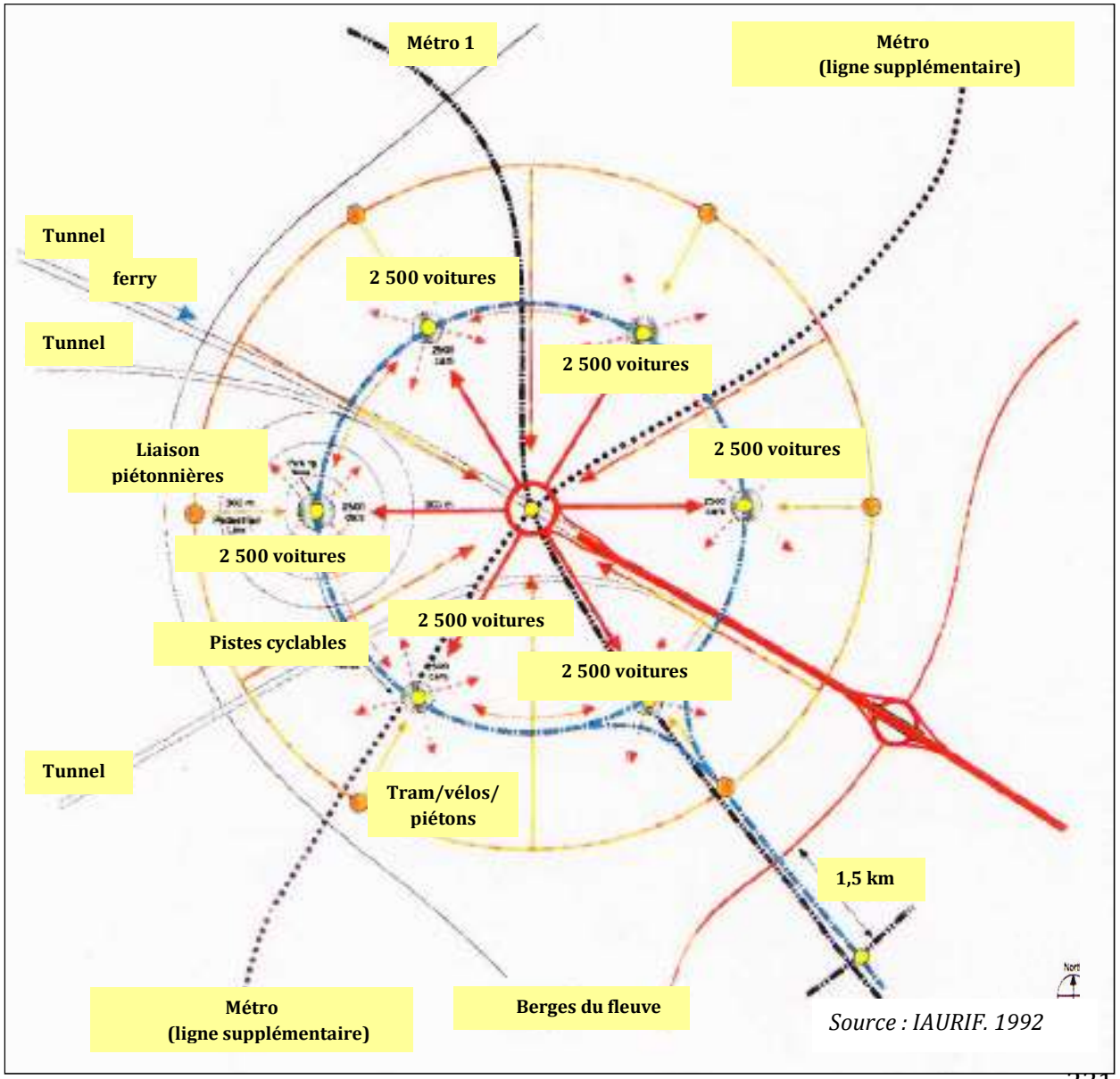
Le projet a pour but de réduire la consommation d'énergie et la pollution.

Il s'appuie sur des transports intégrés, des parkings-relais dans les secteurs les plus denses et approche énergétique réfléchie. La rationalisation du réseau permet de diminuer le trafic et facilité l'utilisation des transports en commun. Il s'agit de réduire la dépendance à la voiture particulière.

Différents types de bâtiments ont été mixés pour répartir la densité et la consommation. Trois centres de production d'énergie et de traitement des déchets doivent être suffisants pour répondre au besoin du site.

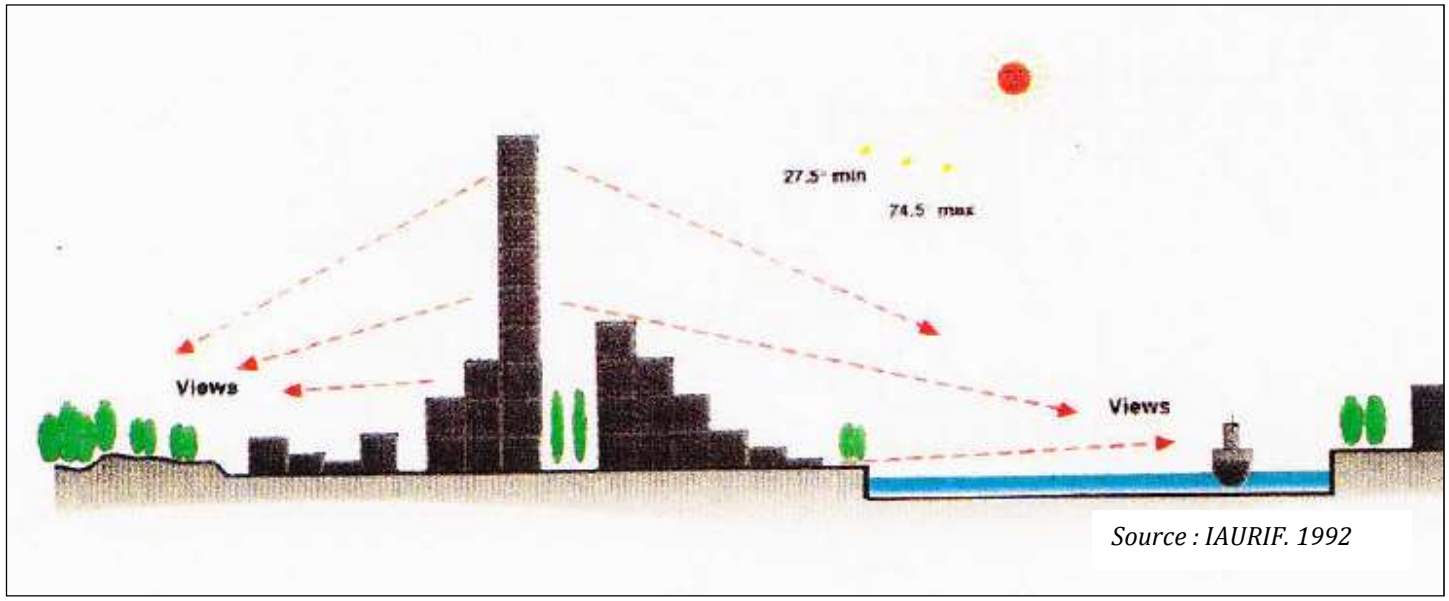
Routes principales
Secondaires
Routes de fonctionnement
Parkings
métro
Métro léger
Ferry

Tram/vélos/piétons
Piétons/vélos



Source : IAURIF. 1992

Richard Rogers



Source : IAURIF. 1992

Des hauteurs de bâtiment pour un maximum d'ensoleillement et de points de vue

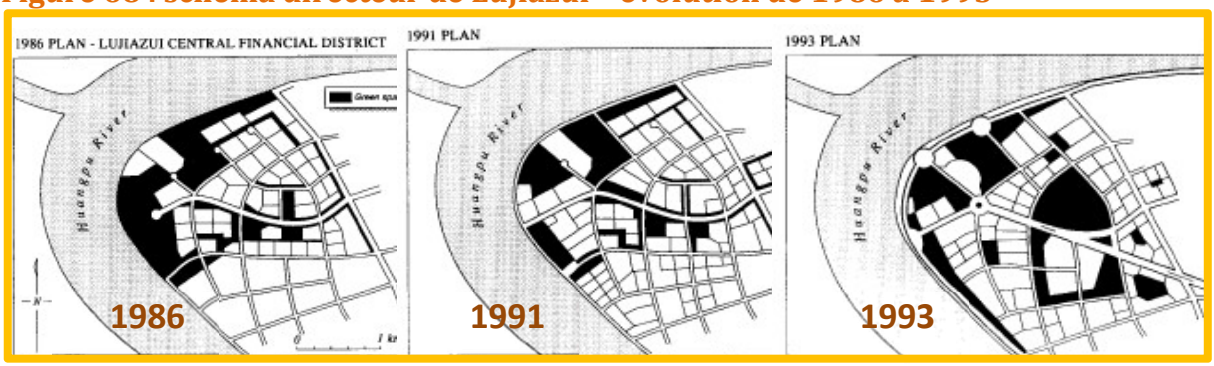
En jouant sur la hauteur des bâtiments, l'ensoleillement peut être augmentée et ainsi réduire la consommation de lumière artificielle de 15%. Les immeubles sont autant de lignes directrices qui orientent la lumière du jour et offrent des couloirs pour le vent aidant ainsi à refroidir et à rafraîchir l'air.

Des bâtiments regroupés constituent un tissu urbain de rues et de places. Les différentes hauteurs des bâtiments, la lumière du soleil participent à animer les rues et avenues et ce malgré la forte densité du bâti. La variété des hauteurs optimise également les points de vue et la pénétration de la lumière dans les bâtiments eux-mêmes, réduisant ainsi le besoin d'énergie pour l'éclairage artificiel. La composition générale donne une ville dense, dominée par une série de tours – une ligne d'horizon impressionnante, vu du Bund. La composition crée un profil en harmonie et en cohérence avec la promenade côté Puxi. Les bâtiments suivent la courbure du fleuve formant un grand front convexe. Le Bund et Lujiazui constitue de fait un et même groupe dont la hauteur est croissante de façon graduelle.

10.3. UN CHOIX A MINIMA

La consultation prend fin en décembre 1992. Début de l'année 1993, une petite équipe composée de membres du SUPDI, du *China Architecure and Design Institute*, de la société de développement de Lujiazui et de l'université de Tongji se réunit trois semaines pour tenter une synthèse. Trois schémas directeurs sont proposés (Figure 69). Le premier reprend de nombreux éléments du projet de Richard Rogers. Le deuxième fait la part belle au projet de l'équipe shanghaienne. Le troisième enfin reprend le schéma directeur de 1991 auquel sont incorporés des éléments de toutes les propositions. C'est ce dernier qui est retenu par la commission des sages et la commission technique, à la grande satisfaction des autorités municipales et des Français. Les deux premiers schémas impliquaient trop de modifications par rapport à l'existant. De plus le plan retenu offrait la plus belle skyline avec un ensemble de gratte-ciel bien regroupés. La décision est officiellement annoncée lors d'un séminaire international en mars 1993. Sur les plans ci-dessous, on constate que les modifications sont mineures, même par rapport au plan de 1986. Le pragmatisme a guidé le choix.

Figure 68 : schéma directeur de Lujiazui – évolution de 1986 à 1993



Source : OLDS, 1997

La révision du schéma directeur de Lujiazui est ensuite validée par le vice-maire et officiellement par la municipalité de Shanghai en 1994. Le tableau ci-dessous reprend les principaux éléments du nouveau schéma directeur.

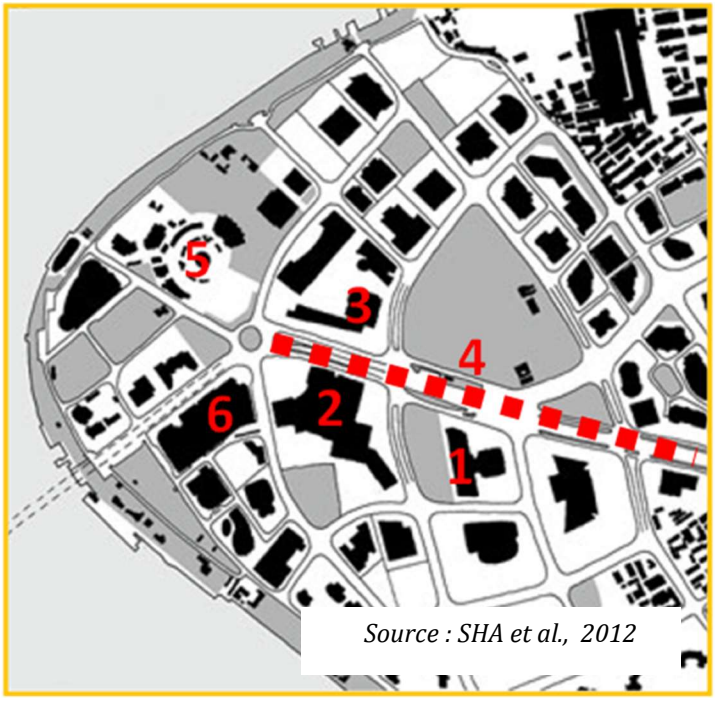
Tableau 12 : Elément chiffrés du schéma directeur de Lujiazui 1994

4,8 millions de m²	- 69 gratte-ciels
75% total bâti	- secteurs de la finance, des services et du commerce - immeubles de bureaux et hôtels
16%	- centres commerciaux
6,6%	- résidentiel
2,4%	- équipements culturels et de loisirs
34% superficie totale	- espaces verts (parc de 100 000m²)

Source *: OLDS, 1997*

Encadré 22 : Lujiazui – principaux équipements et bâtiments

Sources Photos : TAN 2010



Source : SHA et al., 2012

Figure 69 : Skyline de Lujiazui

Source : Tongji, College of Architecture and Planning 2010

10 4. UNE INSTRUMENTALISATION DES PROCESS

La consultation pour le projet de Lujiazui a été instrumentalisée pour diverses raisons. Tout d'abord, les autorités de la ville voulaient capter l'attention des médias nationaux et internationaux. C'est ce qui se produisit : les médias chinois couvrent les réunions de novembre 1992 tandis que les médias internationaux en couvrent seulement la première semaine. Les propositions leur sont communiquées. A l'instar d'autre concours internationaux, le processus braque les projecteurs sur le site. Si bien que les campagnes de communication rythmèrent toutes les étapes de la construction. En définitive, cette consultation a permis de changer l'image de Shanghai que pouvait avoir le public : celle d'une ville triste et industrielle. Cette consultation a mis en lumière les ambitions et les envies de modernité de la ville.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 8, les origines du projet sont multiples. Mais ce qui en ressort, est l'appui indéfectible du pouvoir central qui joue gros sur ce projet. Lujiazui doit symboliser et incarner le nouveau chemin pris par la Chine après la

mort de Mao et après les évènements de Tiananmen. Les tours qui s'élèvent sont autant de prétexte pour la diffusion de nouvelles images attestant de la renaissance de la nation et de la puissance chinoise. Pour les autorités locales, ces tours représentent aussi le fruit de leurs actions et de leur travail. Elles sont autant de caution, tant auprès des décideurs politiques de Pékin que des investisseurs internationaux. Rien de plus tangibles que des gratte-ciels qui s'élèvent et des routes qui se créent. Et au-delà de la nature même des immeubles, leur destination est symbolique à plus d'un titre. Car il s'agit ni plus ni moins que de l'édification du premier quartier d'affaires chinois, dans un pays officiellement dirigé par un parti communiste. Il fallait bien cela pour matérialiser le changement opéré par le régime. D'où le choix d'une ligne d'horizon forte. Le choix a été payant puisque celle-ci incarne la ville dans l'esprit du public.

Les autorités municipales n'ont pas attendu l'achèvement des tours pour commencer leur compagne de communication autour de Lujiazui. Elles ont largement utilisé et diffusé les photos des maquettes faites par les équipes participantes de la consultation. Exposées dans les bureaux de l'administration de Pudong et de la Shanghai Lujiazui Finance and Trade Zone Development Corporation, elles deviennent le passage incontournable pour tous les directeurs internationaux de fonds financiers, les investisseurs et les politiques nationaux comme internationaux. Les touristes se faisaient un plaisir aussi d'y passer.

Comme nous l'avons dit plus haut, le choix d'architectes de renom n'est pas un hasard. Il s'agit de profiter de leur aura pour installer la nouvelle image voulue par les autorités. Faire rejaillir un peu de leur légitimité en tant que bâtisseurs modernes reconnus sur ce nouveau quartier. De fait en acceptant de participer à la consultation, ils donnent à Shanghai une dimension plus actuelle, plus en phase avec l'époque. Et surtout ils crédibilisent les ambitions et les projets du pouvoir chinois (local et central). Leur participation renforce la confiance des potentiels investisseurs.

Il y a la très claire volonté de s'adresser à un certain public, celui que les néo-marxistes qualifient d'élites mondialisées. Paradoxalement c'est eux que le pouvoir communiste chinois cible. Ils veulent faire de Shanghai un espace tel que cette audience a l'habitude de fréquenter. Ils veulent un aménagement qui possède tous les codes attendus : les gratte-ciels, le verre, les shopping malls de luxe. Signés bien sûr par les plus grands noms de l'architecture (HARVEY, 2002).

Ils sont la justification et la caution d'une opération promotionnelle. Leur participation ajoute une dimension artistique, fait du projet plus que le simple et banal aménagement d'une zone de 170ha (OLDS, 1995). Certes l'utilisation de projets à grande échelle à des fins promotionnelles ne datent pas d'hier, le fait nouveau est l'incorporation

de la dimension culturelle[23] ou artistique dans les stratégies d'attractivité notamment par le recours aux gestes architecturaux (EASTERLING, 2005). Tout se passe comme si leur participation suffisait à masquer les aspects prosaïques et mercantiles de ces opérations immobilières. Mais le résultat est là : en embrassant l'esthétisme urbain de la ville mondialisée et grâce à une adroite médiatisation, Shanghai change de catégorie et parvient à se hisser à la hauteur des plus grandes villes occidentales (GHORRA-GOBIN, 2006).

Figure 70 : Vue de Lujiazui depuis du Bund nord

Source : SIEMENS, 2007

De manière indirecte, la consultation initie un certain nombre de pratiques en Chine. La consultation de Lujiazui popularise le recours aux concours internationaux aussi bien pour des projets à grande échelle que pour des programmes résidentiels. Ainsi des membres de l'équipe shanghaienne ont ensuite participé au concours *Shanghai Residential Design 2000*, dont le sujet est comment aborder et traiter le logement de masse dans la banlieue de Shanghai. Dalian, autre ville chinoise reprend à son tour l'idée du méga-projet. D'autres localités se sont attaché les services d'architectes internationaux comme consultants : Pei a été pour un long moment conseiller pour la municipalité de Suzhou (sa ville natale). La consultation a surtout légitimé l'intervention et le travail des architectes et des urbanistes étrangers, désormais présents en masse en Chine. Cette présence s'est accentuée au cours de la dernière décennie et a tiré profit de la croissance économique de l'Asie orientale et de l'Asie du Sud-Est.

Le bilan de cette consultation est globalement positif. Tout d'abord, les urbanistes et architectes chinois ont appris énormément aussi bien sur le plan conceptuel que méthodologique. La façon de jouer sur la forme urbaine pour agir sur l'environnement de

23 Sudjic remarquait que toutes les villes voulaient avoir un bâtiment dessiné par un grand nom de l'architecture. Au même titre que les galeries d'art contemporain voulaient avoir dans leur collection, un Henry Moore, un David Hockney ou un Julian Schnabel. Sudjic D., T*he edifice complex: how the rich and the powerful shape the world*, Londres, 2005.

l'équipe Rogers était totalement nouvelle pour eux ainsi que pour les autorités politiques. Ils ont aussi vu le rôle essentiel des outils informatiques notamment pour déterminer et calculer les effets de l'exposition solaire (portée des ombres consommation d'énergie) ou visualiser les différentes options. Ils ont aussi vu comment jouer sur la dimension visuelle du paysage.

En revanche, la consultation n'a fait que renforcer et conforter la tendance déjà très forte d'une approche technocratique et moderniste. Le modernisme ou un urbanisme rationnel un peu abstrait a les faveurs des architectes et des politiques chinois depuis les années 1990. Ce courant ignore les héritages antérieurs et ne se préoccupe guère des besoins des usagers (LEY, 1989). On assiste ainsi à l'émergence d'une logique architecturale et urbanistique de prestige couplée avec celle d'un Etat entrepreneurial dont l'objectif est de placer Shanghai parmi les plus influentes métropoles mondiales. Dans un pur style moderniste, les plans et schémas élaborés n'ont pas tenu compte de l'existence des 100 000 habitants vivants à Lujiazui. La consultation porte en elle cette contradiction continuelle, celle d'un urbanisme soutenable (économie d'énergie et transport en commun) et d'un projet dont la finalité est non pas de faire des espaces urbains de qualité mais des espaces de prestige. Le pouvoir chinois n'est pas à une contradiction près.

Conclusion : l'urbanisme, nouveau terrain d'expression de la propagande

Du fait d'une urbanisation récente, les édiles chinois se sont tardivement mis au marketing urbain. Mais cela a été compensé par de longues années de pratique en matière de propagande politique. La démarche et l'approche du marketing urbain n'en sont pas si éloignées. En définitive, il s'agit toujours et encore de rappeler à tous l'action et l'efficacité du pouvoir en place mais cette fois au travers de mégaprojets urbains. En acceptant l'économie de marché, le pouvoir chinois entend bien retrouver une place de premier plan au niveau international. Pour cela, il a besoin de crédibiliser son statut de puissance économique et de démontrer qu'il dispose à l'instar des autres puissances occidentales des mêmes attributs. Lujiazui est la preuve éclatante d'une Chine moderne, efficace et puissante. Ce projet, tant par son contenu que sa préparation, a été au centre d'une stratégie de promotion des réformes économiques. Et ce n'est pas un hasard, si à plusieurs reprises, le site accueille des manifestations internationales.

Le Fortune Global Forum organisé à Shanghai en 1999 coïncide avec le 50ème anniversaire du PCC. Il réunit à la fois des dirigeants économiques et des responsables politiques de premier plan : les directeurs des 300 plus importantes entreprises chinoises et des 400 plus grandes multinationales, les directeurs des principaux ministères chinois, les gouverneurs des 22 provinces chinoises et les maires des principales villes chinoises. 1500 journalistes sont accrédités pour couvrir l'événement. Les magazines Time, Fortune

et Asia Week publient des numéros spéciaux pour l'occasion. CNN en fait une large couverture. Le président Jiang Zemin inaugure le Forum et prononce le discours de clôture. La manifestation se déroule au Shanghai International Convention Center situé à Lujiazui[24].

Figure 71 : Affiche promotionnelle 50ème anniversaire PCC

Source : chineseposter.net

A cette date, la majorité des infrastructures et des bâtiments sont achevés. Ce Forum est une occasion formidable pour le pouvoir chinois d'illustrer sa puissance retrouvée. Les images montrent les principaux leaders mondiaux et économiques invités dans une ville toute nouvellement auréolée de modernité. La baguette magique du PCC a fait apparaître un aéroport international, une ligne de métro reliant les deux rives, deux ponts, une avenue impressionnante (Century avenue) et une skyline de verre. Les participants sont logés dans les nouveaux hôtels de luxe : le Grand Hyatt et le Portman Shangri-La. En organisant un tel sommer, les autorités de Shanghai démontrent leur capacité à gérer : grande rapidité dans la gestion des visas et rapidité des transports (WU, 2000). Ce sommet participe clairement à installer la nouvelle image de Shanghai.

24 http://www.needhampartners.com/china-shanghai.cfm

Figure 72 : Photo de groupe sommet Apec Shanghai 2001

Source : china.org.cn

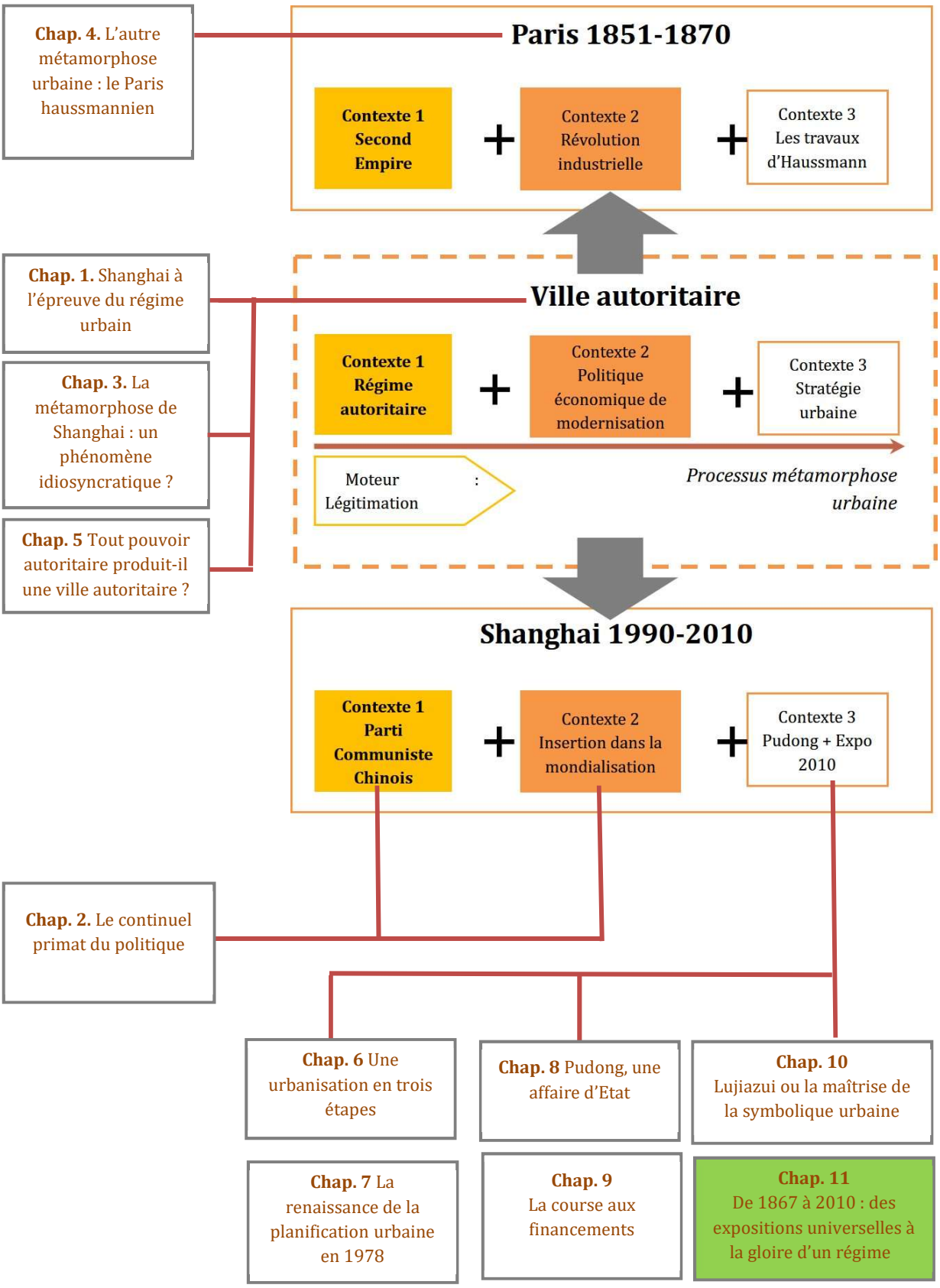
Les années suivantes, les sommets et autres manifestations internationales d'envergure se succèdent : en 2001, sommet de l'Apec[25], forum économique avec Bill Gates (Microsoft) et John Smith (General Motors). Ce dernier forum en réalité dure près de neuf mois (de février à novembre) car toute une série de manifestations et de rencontres sont organisés autour. La municipalité installe des espaces d'accueil avec des professeurs d'anglais pour donner à la population les rudiments de base. Les chaînes TV y vont de leurs conseils en matière de règles de politesse. Bref il s'agit d'accueillir les étrangers de la meilleure façon possible. Dans un autre registre, la municipalité accélère sa politique en matière de qualité de l'air et de l'eau et renforce ses standards quant à sa qualité paysagère (*Shanghai Daily*, 5 novembre 2000).

En 2004, ce sont près de 81 conférences internationales (dont deux de l'ONU), 514 expositions et autres manifestations qui ont pour cadre Pudong. La création du Shanghai New International Expo center (1999-2001) est sans conteste la pierre angulaire pour l'accueil des évènements internationaux. Il est le seul à pouvoir accueillir des manifestations excédant les 30 000 m^2 (SHANGHAI DAILY, 20 septembre 2004). Il représente 52% de l'offre totale de la ville avec 125 500 m^2 de surface. En définitive sans le projet Lujiazui, Shanghai aurait été bien en peine d'accueillir ce type de manifestation. Cela souligne en creux, son importance à la fois comme infrastructure et comme vecteur de modernité. Au-delà du gain en termes d'image, ces sommets et autres réunions internationales offrent l'occasion aux équipes municipales d'acquérir les compétences

25 Apec : Asia Pacific Economy Cooperation est un forum économique dont l'objectif est la promotion du développement économique. Il comprend 21 Etats membres dont la Chine, les Etats-Unis et la Russie. L'Apec organise chaque année un sommet.

nécessaires : planifier, élaborer, organiser, gérer. Ces succès rejaillissent sur tous les acteurs politiques, locaux et nationaux, renforçant leur légitimité à tous.

Figure 73 : Organisation de la démonstration



Réalisation : TAN, 2019

CHAPITRE 11. De 1867 à 2010 : des expositions universelles à la gloire d'un régime

Le projet Pudong a été une sorte de baptême du feu pour les équipes municipales. Elles ont appris mais surtout elles ont compris les avantages du projet urbain. Car en plus des réalisations en dur (immeubles, infrastructures, équipements…), la ville a bénéficié d'une large couverture médiatique et gagné de la visibilité sur le plan international. La municipalité a reproduit ce fonctionnement sur l'autre projet d'envergure de la ville : l'accueil de l'Exposition Universelle de 2010. L'évènement a bénéficié, elle aussi, d'une énorme médiatisation, aussi importante que celle des Jeux Olympiques de 2008 à Pékin. A la différence des pays occidentaux, coutumiers à l'organisation de ce type de manifestation, il s'agit d'une grande première pour la Chine. Seul le Japon a eu l'occasion d'accueillir des Jeux Olympiques (1964) et une Exposition Universelle (1970).

Sur le plan symbolique, l'accueil de cette Exposition universelle est la confirmation que la Chine est revenue à la hauteur des autres pays développés. Un autre message aussi transparaît : la Chine a retrouvé sa « vraie » place, celle qu'elle occupait jadis, avant les Traités inégaux. Ce message nationaliste est fermement relayé par tous les canaux possibles par le PCC. Cet évènement est un formidable instrument de légitimation du pouvoir central en place. Il est un autre point d'étape dans la stratégie de développement urbain des autorités municipales.

Ce chapitre permettra de mieux saisir la dimension symbolique portée par tous ces aménagements urbains (qui seront également détaillés). En Occident, cette dimension est moins présente dans les projets urbains car pour ces pays, le développement économique est acquis de longue date. Et par ailleurs, les régimes démocratiques sont plus enclins à la modestie quand il s'agit de célébrer leurs réalisations. Leur survie n'en dépend pas.

Ainsi après avoir analysé comment l'Expo 2010 a accéléré le processus de rénovation urbaine d'une partie des rives, nous expliciterons les valeurs et les notions véhiculées par le pouvoir central autour de ces aménagements urbains. Enfin nous verrons plus précisément comment les autorités ont instrumentalisé à leur profit les concours d'architectes.

11.1. L'EXPO 2010 OU COMMENT SE DEBARASSER DES INDUSTRIES POLLUANTES

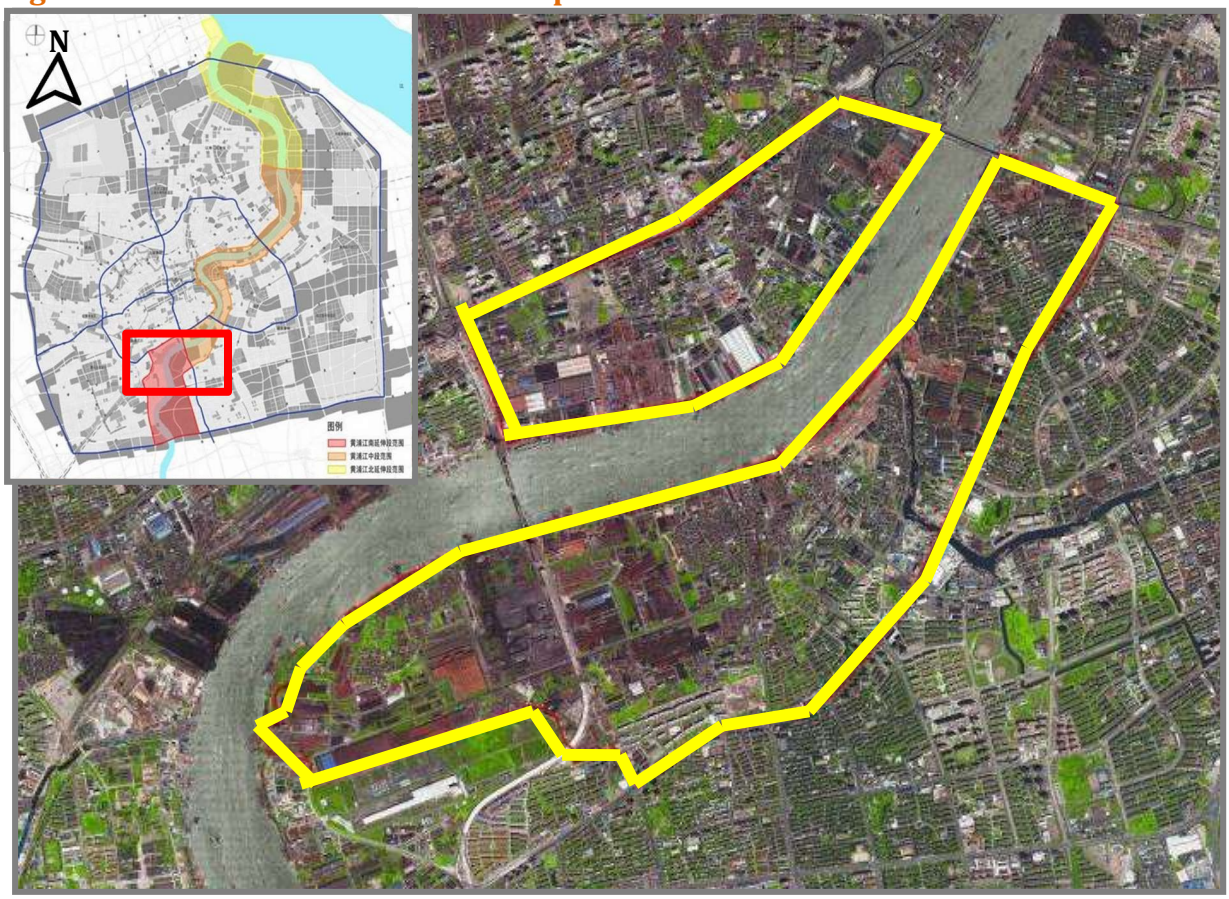
En accueillant plus de 73 millions de visiteurs, l'Exposition Universelle 2010 (Expo 2010) a atteint l'objectif de dépasser le record jusqu'ici détenu par l'Expo d'Osaka de 1970. Sur le plan urbain, l'évènement permet à la municipalité de faire coup double : accélérer la rénovation des berges encore largement occupées par des sites industriels et

mettre en place un véritable réseau de transport en commun. Certes le projet Pudong comportait une grande part d'infrastructures routière mais il reste encore beaucoup à faire pour faire des deux rives un ensemble correctement relié.

Choisir de positionner l'Expo sur les deux rives présentait trois avantages pour les autorités municipales. Tout d'abord, cela permettait d'inverser le rapport de force en faveur alors des industries installées sur le périmètre. En effet ces dernières ne dépendaient pas de la ville mais de l'administration centrale à Pékin. Elles n'avaient donc pas à respecter les injonctions de la municipalité ou encore moins celles des documents d'urbanisme. Ensuite les aménagements à venir permettrait de rendre cette zone accessible au public. Car seulement 3km sur 41km l'étaient. Et la ville souhaitait réhabiliter ces berges, si proches du centre-ville. Enfin cela pourrait permettre une réelle intégration de Pudong à l'ensemble de la ville. Car il faut l'avouer, Pudong manque d'animation et de vie urbaine. Bref, grâce à l'Expo, les autorités pouvaient passer en force ou du moins accélérer la rénovation de plusieurs sites.

Gommer les vestiges industriels de l'époque maoïste

Figure 74 : Localisation du site de l'Expo



Source : Shanghai Tongji Urban Planning & Design Institute 2010

Le service d'urbanisme de la ville (Shanghai Urban Planning Administrative Bureau) décide de mettre en place un concours pour le design du site (41,2km de berges et 91km^2 de surface). Trois agences internationales sont sollicitées. C'est finalement une version modifiée de la proposition de l'agence SOM qui est retenue. Le site est divisé en trois parties : une partie centrale, une extension au sud et une autre au nord (Figure 77). L'objectif est de rendre ces berges plus urbaines et plus accueillantes avec une mixité fonctionnelle : des bureaux, des commerces, de l'habitat et des équipements de loisirs sont planifiés pour l'après Expo. En réalité, il s'agit plus certainement d'un plan de délocalisation d'industries et de dépollution de site. Car de fait, Shanghai a conservé de nombreuses usines et autres infrastructures industrielles en centre-ville, héritage de la période maoïste. Et fait aggravant, elles appartiennent à des secteurs très polluants : pétrochimie, sidérurgie et construction navale, Etc. Il s'agit donc de faire place nette en délocalisant des vestiges d'une période révolue.

Figure 75 : Les 17 principales industries présentes sur le site de l'Expo en 2002

	Principaux sites industriels sur le périmètre de l'Expo 2010
1	Usine sidérurgique n°3 de Shanghai
2	Chantier naval Shangnan
3	Chantier naval Zhoujiadu
4	Société des affaires portuaires Nanpu des autorités portuaires de Shanghai
5	Entrepôt Zhoujiadu de la compagnie municipale de matériel
6	Fabrique de meubles Jiangnan
7	Fabrique de câbles et d'amarres de Shanghai
8	Manufacture de tricots n°5 de Shanghai
9	Usine de limes Zhonghua
10	Fabrique de solvants de Shanghai
11	Entrepôt des produits destinés à l'exportation
12	Terminal du bac Nanmatou
13	Chantier naval Qiuxin
14	Centrale Nanshi
15	Usine des machines de construction
16	Service des eaux de Nanshi
17	Chantier naval Jiangnan

Source : Expo 2010 Shanghai Chine, 2002

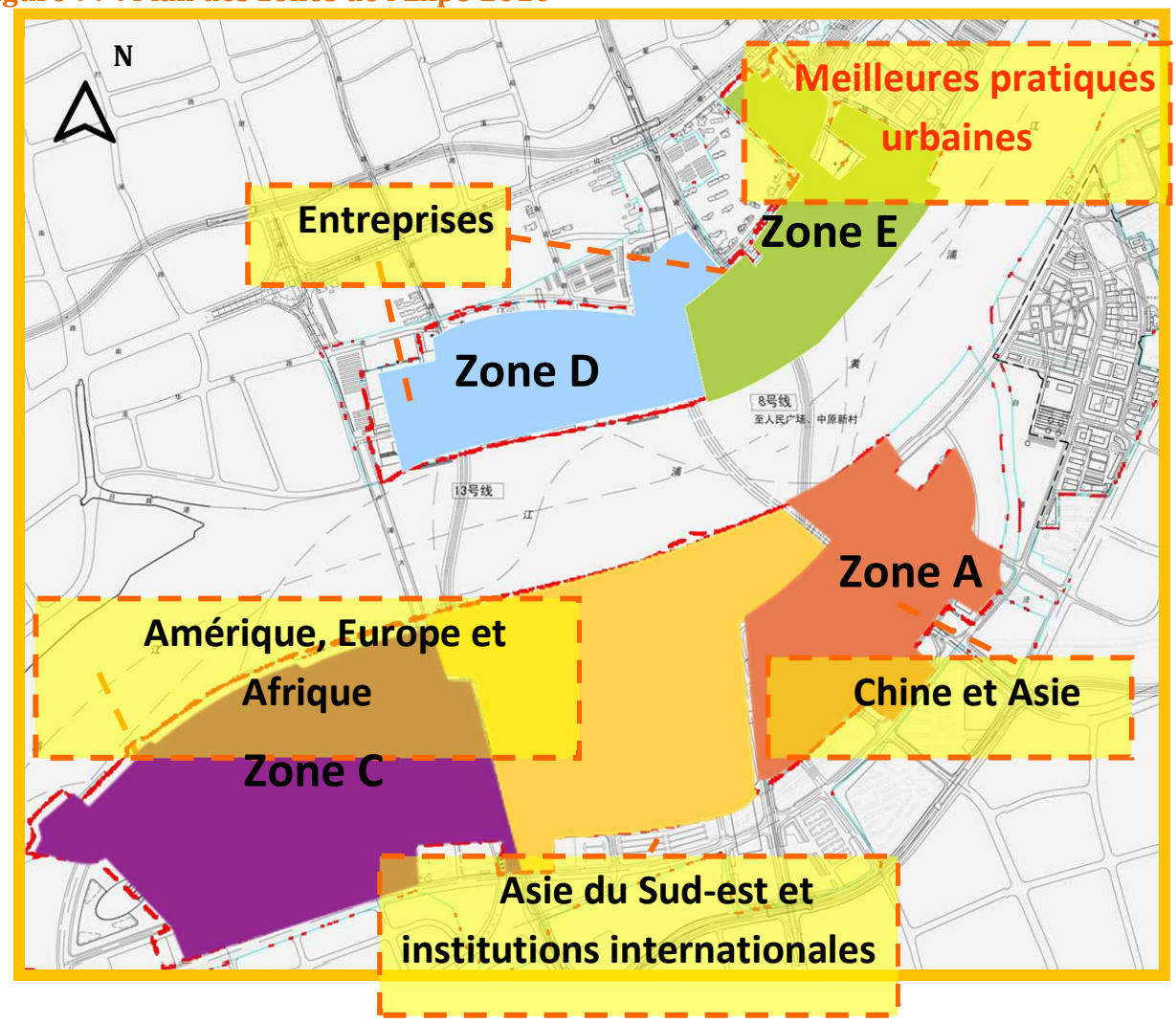
Le site de l'Expo de 5,28 km^2 est ainsi occupé par des logements insalubres, des usines (272) dont des centrales électriques, des raffineries de pétrole, des usines de produits chimiques, des ateliers de mécanique et des entrepôts de fret. Les opérations ont donc commencé par la fermeture des usines et leur délocalisation en périphérie, avec au passage une mise aux normes. Classiquement les habitants ont été eux aussi relogés. Déplacer ces usines était à la fois l'occasion pour les autorités de se débarrasser d'une des principales sources de pollution de la ville mais aussi de s'attaquer à la rénovation de l'habitat de ces quartiers en bordure de fleuve. L'étape de décontamination des 331 000 tonnes de terre s'est déroulée de décembre 2006 à avril 2008.Les délocalisations font suite au au rapport d'évaluation des impacts environnementaux du schéma directeur de l'Exposition : *Environmental Impact Assessment of the Master Plan of Expo 2010 Shanghai China.*

Figure 76 : Principales relocalisation des sites industriels dans le périmètre de l'Expo 2010

Centrale électrique de Nanshi	- site le plus polluant - fermeture en septembre 2007 - reconvertie en centre d'exposition sur l'énergie
Usine métallurgique Shanghai Pudong Iron & Steel Group	- relocalisation dans le district de Bashan - remise aux normes
Le chantier de construction navale de Jiangnan	- activité relocalisée - bâtiment reconverti au profit de la China Shipping

Source : Expo 2010 Shanghai Chine, 2002

Figure 77 : Plan des zones de l'Expo 2010



Source : Shanghai bureau de coordination Expo 2010

Organisation

Les structures en charge de l'Expo sont progressivement en place (Figure 78). Notons qu'à compter de 2003, le projet Expo 2010 devient véritablement une priorité pour la ville mais aussi le pouvoir central. La pièce maîtresse du dispositif est le *Shanghai 2010 World Expo Executive committee* dont les membres sont issus à la fois du gouvernement central et de la municipalité.

Figure 78 : Structures en charge de l'Expo 2010

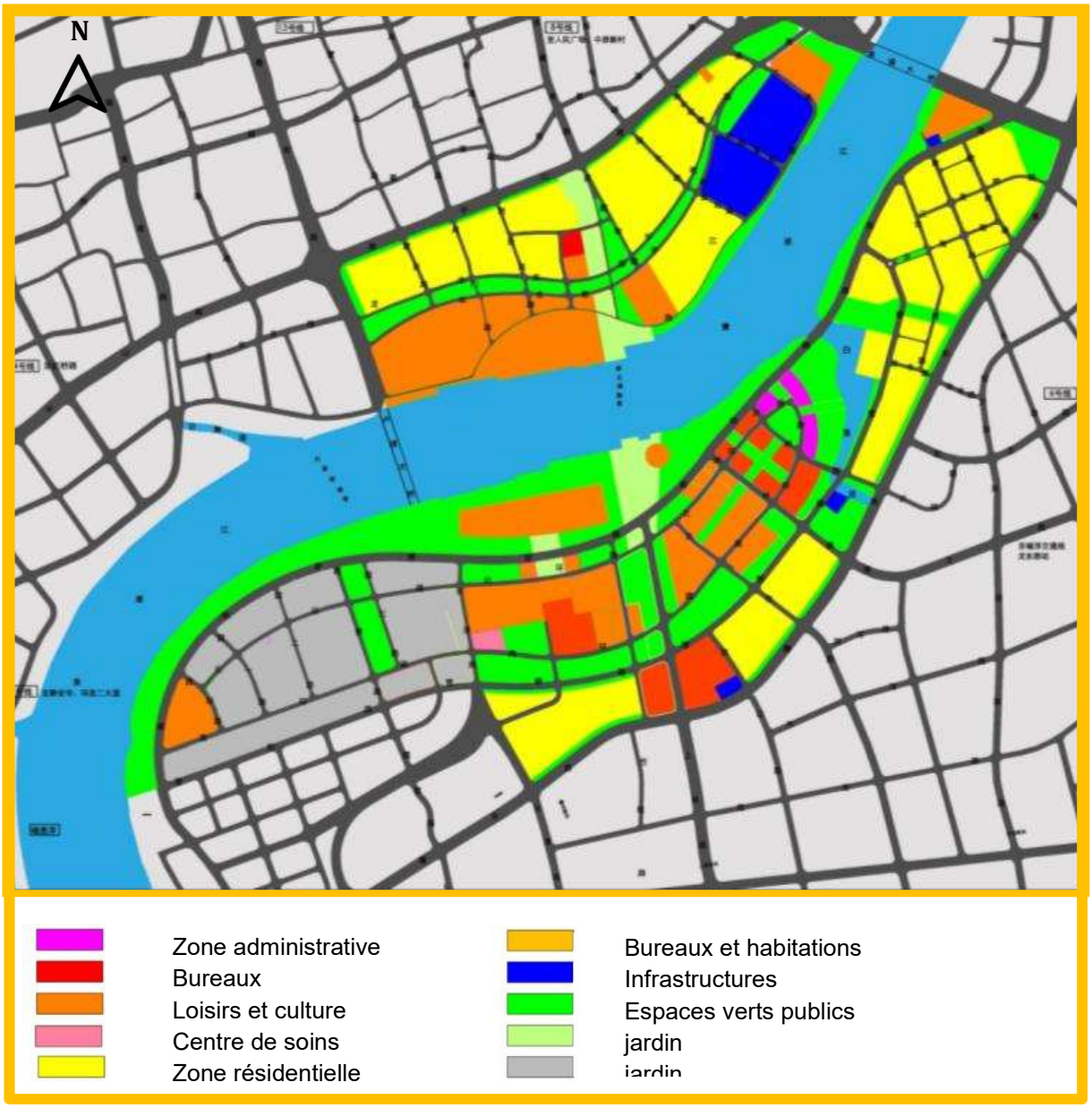
Structures en charge de l'Expo 2010	
Shanghai 2010 World Expo Executive committee	- 2003 - représentants du pouvoir central + municipalité de Shanghai
Shanghai Huangpu Riverbank Development Group	- janvier 2002 - coordination pour la rénovation des berges - remise aux normes
Shanghai Riverbank Development and construction Investment Group Ltd	- foncier, finances et construction
Bureau of Shanghai World Expo Coordination	- structure opérationnelle de l'Expo
Expo Land Company	- janvier 2004 - expropriation, développement foncier et relocalisation des habitants.
Shanghai Shenjiang Riverbank Development and construction Ltd	- développement des berges sauf celles de l'Expo - construction des routes - coopération avec le Bureau Shanghai World Expo

Source : Shanghai bureau de coordination Expo 2010

Objectif Après l'Expo

L'Expo 2010 est de fait une partie d'un plan de développement plus large comportant des opérations de rénovation/réhabilitation mais aussi et surtout avec l'objectif de donner à la ville une nouvelle image grâce à l'émergence de nouveaux quartiers. Les activités nouvellement implantées devront être en cohérence avec la vision d'une métropole moderne, fonctionnelle et agréable. Le plan ci-dessous est le zonage fonctionnel du site après l'Expo. Comme on peut le constater, le site va accueillir un nouveau quartier mixte où la fonction habitat domine néanmoins. Les espaces verts et de lieux pour les loisirs sont à l'opposé de qu'il était précédemment. D'ailleurs, un peu à l'image de la ville elle-même.

Figure 79 : Plan fonctionnel du site après l'Expo 2010



Source : Shanghai Tongji Urban Planning & Design Institute 2010

A la différence notable du projet Pudong, l'Expo 2010 s'insère dans un site déjà existant. Sous l'impulsion du directeur de la planification, le professeur Wu Zhijiang, certains des bâtiments et des équipements industriels ont été conservé, en tant que vestiges du passé et de l'histoire de la ville. Ainsi environ 1/6 des bâtiments (entrepôts, ateliers, usines…) ont été réutilisé pour l'Exposition, soit près de 370 000 m^2. Ils ont été utilisés comme pavillons, bureaux, hôtels ou autres équipements pour l'Exposition. Sept immeubles ont été classés comme éléments marquants de l'architecture du début du XXème siècle. Ces actions de conservation reflètent une nouvelle approche de la municipalité vis-à-vis des friches industrielles. Elle est plus encline à envisager d'autres méthodes que la tabula rasa.

Quand Shanghai voit les limites du « tout voiture »

Accueillir une Exposition universelle signifie d'être en capacité de transporter 400 000 visiteurs en moyenne par jour (700 000 visiteurs en période haute) et par conséquent de disposer d'un réseau de transport en commun étendu et fiable. C'est loin d'être le cas en 2002, année où la ville apprend qu'elle remporte l'investiture. La situation est en effet préoccupante.

Sur le plan routier, si le projet Pudong a augmenté les connexions entre les deux rives (ponts, tunnels et autoroutes), le réseau viaire est insuffisant à assurer une bonne fluidité de la circulation automobile. Les rues principales ont des largeurs de 18 à 24 mètres, voire 12 à 14 mètres pour les rues nord-sud, rarement continues de part et d'autre de la rue Yan'an, l'ancienne limite entre les deux concessions. Comparé aux grandes métropoles, le ratio des voies (en excluant les 3500 kms de ruelles non accessibles aux véhicules) était faible, 5%, comparé à Séoul ou Tokyo proches de 15, et plus de 25% dans les villes occidentales (PRUDHOMME et DARBERA, 1989). Les mesures adoptées pour fluidifier la circulation, voies à sens unique, restriction d'accès aux vélos, interdiction aux camions à certaines heures, etc, sont sans effet. Et la politique en faveur de la voiture dans les années 1990 ne contribue pas à une amélioration.

Constatant à la fois la saturation très rapide des voies nouvellement entrées en service et les conséquences en matière de qualité de l'air, les autorités municipales changent de politique. La stratégie du « tout voiture » n'est pas tenable à moyen-terme. Au milieu des années 1990, elles décident d'investir massivement dans le réseau de transport en commun. Il était temps car les bus et tramways sont hors d'âge et en nombre notoirement insuffisant. Résultat des quarante ans de sous-investissements. La première ligne de métro entre en service en 1994.

Un plan triennal pour accélérer la mise en place d'un réseau de transports en commun

En août 2007, Shanghai publie « le plan à trois ans pour les transports en commun, 2007-2009 » dont l'objectif est « de faire du transport en commun le premier mode de locomotion de la population ». Les autorités s'engagent à « fournir un service de transports publics sûr, ponctuel, pratique et fiable ». Plusieurs objectifs sont définis dans l'optique de l'Expo 2010 :

- les transports publics doivent représenter plus de 65% du volume total des trajets motorisés,
- les aires urbaines de Shanghai doivent être couvertes complètement par des stations distantes de moins de 500 m,
- les principaux points de la ville doivent pouvoir être ralliés en une heure,

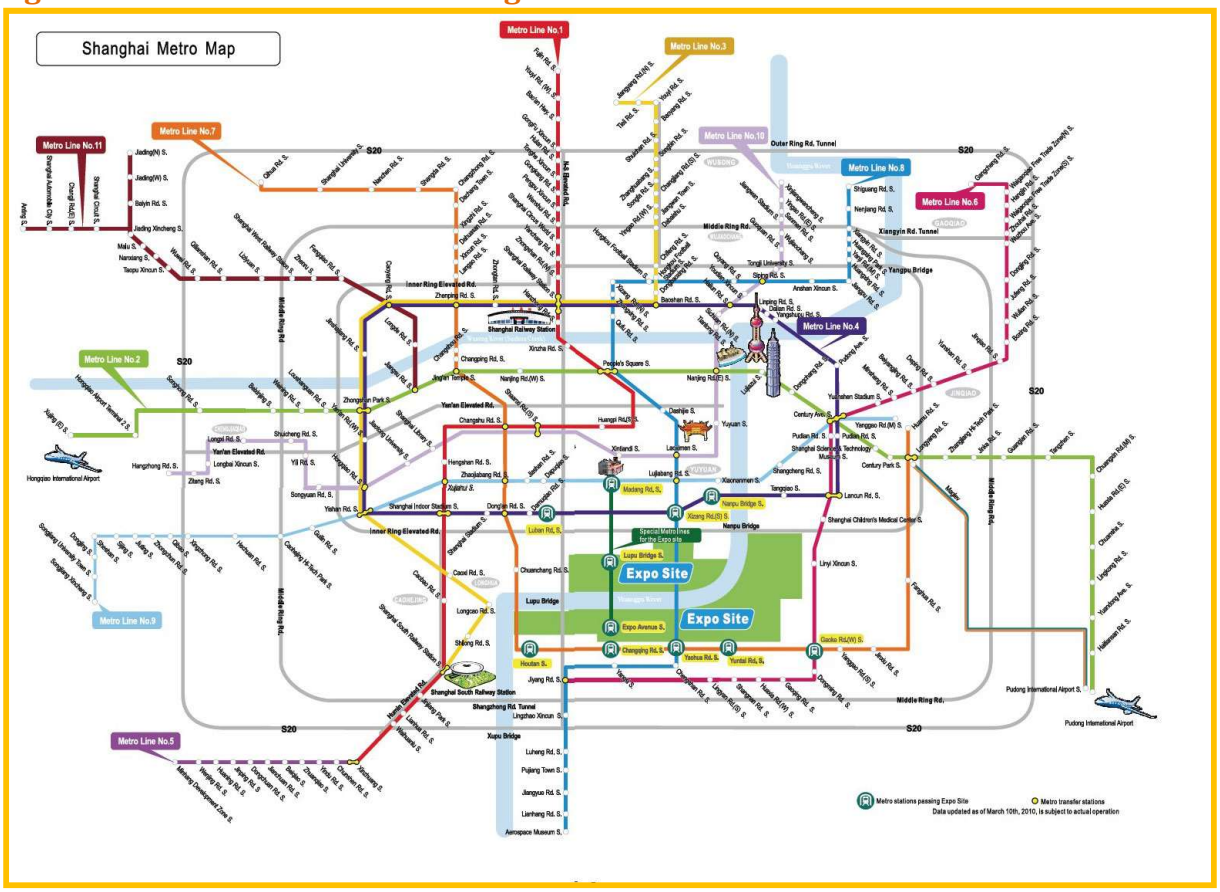
- les habitants en périphérie doivent pouvoir rejoindre en un seul trajet le réseau de métro.

En 2008, à moins de deux de l'évènement, la municipalité décide de mettre en place une task force pour piloter ce plan et surtout accélérer les travaux (*Shanghai Municipal Joint Meeting on Advancing the Priority Development of Public Transportation*). En plus du maire, le groupe comprend les directeurs des services financiers, celui des transports, du développement urbain, du foncier et de la planification. Près de 12 milliards d'euros vont y être consacré.

Un des métros les plus étendus au monde

Pour atteindre les objectifs du plan triennal, la municipalité mise sur le métro. D'anecdotique dans les années 1990, il s'étoffe jusqu'à comprendre plus de 280 stations sur près de 400 km (Figure 81- Tableau 13). Il va constituer 30% de la capacité totale du transport public de Shanghai. A la veille de l'Expo, il est le métro le plus étendu au monde et aussi un des plus récents (Tableau 14). Il transporte quotidiennement 3,56 millions de passagers en 2009, 4,78 millions en 2010 (6,735 millions en période de pointe)[26]. L'objectif à long terme est d'avoir d'ici à 2020, 877 km de voies et 22 lignes.

Figure 80 : Carte du métro de Shanghai



Source : Shanghai EPB et service des transports

[26] Shanghai metro site officiel

Tableau 13 : lignes de métro de Shanghai en 2010

Ligne	Date d'ouverture	Date extension	Longueur (km)	Nombre de stations
1	1995	2007	36.4	28
2	1999	2010	63.8	30
3	2000	2006	40.3	29
4	2005	2007	33.7	26
5	2003		17.2	11
6	2007		31.1	27
7	2009		34.4	27
8	2007	2009	37.4	28
9	2007	2010	45.2	23
10	2010		29.6	27
11	2009	2010	45.8	19
13	2010		4	3
Maglev	2002		33	2
		Total	428.7	269

Source : Shanghai EPB et service des transports

Tableau 14 : Classement mondiale des dix premiers réseaux de métro (2008)

	Ville	Date de création	Longueur (km)	Nombre de lignes
1	Londres	1863	408	11
2	New York	1904	370	26
3	Tokyo	1927	304	13
4	Moscou	1935	292	12
5	Séoul	1974	287	10
6	Madrid	1919	284	13
7	Shanghai	1993	234	8
8	Paris	1900	215	16
9	Mexico	1969	201	11
10	Pékin	1971	200	8

Source: xinhuanet.com, 2008

Un thème qui oblige

Avec un slogan très développement durable (« Better city, better life »), les organisateurs n'avaient pas d'autre choix que de mettre en avant les transports non polluants. La ville impose donc des normes plus sévères pour les véhicules émetteurs de monoxyde de carbone. Elle encourage l'usage de vélos électriques et de scooters fonctionnant au gaz. Elle décide aussi de financer la recherche sur les technologies de motorisation hybride et de multiplie son quota de bus et de taxis propulsé au gaz naturel. Afin de limiter le nombre de véhicules en circulation, la municipalité met en place un système de quotas à l'immatriculation des véhicules assortie d'une tarification dissuasive : l'achat d'une plaque pourvue du caractère hu (diminutif du mot ville) coûte au minimum 3770 euros au résident local. Pour ce prix, le consommateur peur acquérir une mini-voiture QQ (voiture type Smart ou Mini). La ville construit aussi 60 hubs qui connectent les différents modes de transports, avec pour certains l'existence de parking relais. 300 km de couloirs de bus sont créés dont 110 dans le centre-ville.

Ainsi les organisateurs se sont donc engagés à offrir des transports verts. L'ensemble des moyens de transports sur le site de l'Expo est à Zéro émission de carbone, quant à ceux reliant le site ils sont à basse consommation d'énergie : 270 bus et vans électriques, 36 camionnettes et environ 200 véhicules fonctionnant à l'hydrogène. Près de 500 voitures hybrides doivent amener les visiteurs à l'Exposition. C'est aussi l'occasion pour les autorités de tester *in situ* de nouveaux véhicules, susceptibles d'être déployés sur une plus grande échelle par la suite. Afin de pouvoir transporter 400 000 à 700 000 visiteurs par jour, une ligne de métro (n°13) a été construite avec trois stations à l'intérieur même du site. Cette ligne doit assurer environ 50% du trafic. A celle- ci s'ajoutent quatre lignes de bus et cinq lignes de ferry.

Ce qui va rester de l'Expo (Figure 83)

A la différence d'autres expositions universelles, celle de Shanghai affiche un bilan financier positif. Le dernier rapport financier fait état d'un coût total de 11,96 milliards de yuans pour des recettes d'un montant de 13,01 milliards, soit un bénéfice net de 1,05 milliard. A côté de ce bilan financier, la ville doit à l'Expo un métro plus étendu et des rives plus accueillantes. L'Expo va également léguer certains bâtiments dont le plus emblématique est le Pavillon chinois, représentant le pays hôte (Figure 82).

Figure 81 : photos du Pavillon Chine (Expo 2010)

Source : TAN, 2010

Il est de couleur rouge comme la Cité interdite ou comme le PCC. Son architecture est traditionnelle. Son toit est fait d'encorbellements « *dougong* », un système vieux de 2 000 ans, constitué de plaques de bois fixées, couche après couche, sans colle ni fixation sur le haut d'une colonne. Ce système remonte à la période du Printemps et de l'Automne sous les Zhou (770-467 avant JC). Il incarne un adage chinois « la couronne de l'Orient, une Chine prospère, les greniers sont pleins et le peuple est riche ». Aujourd'hui encore la légitimité du pouvoir politique est corrélée à sa capacité à nourrir la population. Ce Pavillon est en quelque l'incarnation physique du pacte entre les Chinois et le PCC. Un pacte qui transcende le temps et les époques. Hier l'empereur, aujourd'hui le PCC. Les conditions de l'adhésion sont demeurées, imperturbables aux secousses de l'histoire.

Le gouvernement chinois n'a pas manqué d'afficher symboliquement la supériorité de la Chine : le Pavillon chinois mesure 63m de hauteur, tandis que tous les autres n'ont pas eu le droit de dépasser les 20m de hauteur. Le PCC fait preuve d'une constante certaine, celle de ne pas perdre une occasion pour glorifier la puissance chinoise (enfin restaurée) associée bien évidemment à son action. Ce faisant il se place en héritier légitime de l'Empire. En réalité, Shanghai d'une manière générale et Pudong ou l'Expo en particulier, ne sont ni plus ni moins un espace de communication pour le pouvoir central. Un espace démesuré, visible d'une audience internationale, une vitrine pour mettre en avant la modernité de la Chine et sa capacité de se hisser à la hauteur des pays les plus avancés. Et ce faisant, le PCC offre à toute une nation l'occasion de ressentir la fierté et l'orgueil d'un peuple capable de telles prouesses. Il se détache de tous ses aménagements, de toutes ces réalisations, une persistante mélodie nationaliste.

Figure 82 : les structures permanentes de l'Expo

Source : Shanghai Tongji Urban Planning & Design Institute 2010

11.2. LA SKYLINE COMME MANIFESTE NATIONALISTE

Des expositions universelles à la gloire des régimes

Ce n'est pas un hasard si les premières expositions universelles sont le fait de régimes impériaux. Il y a une volonté très claire de manifester une supériorité légitimée par la maîtrise des nouvelles technologies : la vapeur, la machine. Ces pouvoirs revendiquent une supériorité culturelle puisque les colonies ne peuvent que s'expliquer par leur infériorité (culturelle, technologique ou raciale). Cette forte dimension impérialiste ou nationaliste disparait progressivement au XXème pour ne laisser transparaître que le message en faveur de la modernité et de la confiance dans le futur. Dans le cas de l'Expo 2010, le message nationaliste se fait sur un mode *mezza voce*, audible seulement par les Chinois eux-mêmes. D'ailleurs tel est le but recherché.

Ces expositions universelles ont aussi en commun un message idéologique fort, associant la puissance économique à la puissance politique. L'Angleterre et la France d'alors étaient tout à la fois convaincues des bienfaits et des avantages de la révolution industrielle et des vertus du libre-commerce. Le commerce est à la base de la richesse de l'Empire britannique et Napoléon III a été un des premiers à mettre en place des traités de libre-échange. Ces deux pouvoirs cherchent à prouver à la population la réussite de leurs politiques et à démontrer leur capacité à leur apporter prospérité et fierté. Ces pouvoirs autoritaires veulent faire coïncider le devenir du pays au leur. Que l'un soit l'incarnation de l'autre.

A tout seigneur, à tout honneur : la première exposition universelle est organisée en 1851 en Angleterre à l'initiative du Prince Albert, époux de la reine Victoria. Il souhaitait présenter aux citoyens britanniques les plus récentes évolutions technologiques d'alors. En effet, nous sommes en pleine révolution industrielle et la Grande-Bretagne en est le chef de file, aidé en cela par la possession de nombreuses colonies. L'empire victorien trouve dans cette exposition universelle tout à la fois une vitrine des produits de l'empire, une vitrine de la nouvelle puissance industrielle (incarnée par la machine à vapeur) et une glorification du pouvoir monarchique anglais. Cette même trinité sera présente lors des expositions françaises de 1855 et 1867 comme lors de celle de Shanghai en 2010. Il n'en est pas toujours allé de même. L'expo de 1964 au Japon n'avait pas cette dimension de légitimation du pouvoir politique. Le pays étant une démocratie, la légitimité du pouvoir politique découle des résultats des élections. Il y a donc en quelque sorte une nécessité pour les régimes non démocratiques d'organiser des manifestions ou des évènements capables de représenter et de symboliser cette légitimité.

La symbolique urbaine : puissance et modernité

La rapidité avec laquelle Shanghai s'est métamorphosée s'explique par la nécessité de fournir des images à un discours officiel. Les constructions, les gratte-ciels, les ponts et autres réalisations techniques ne sont en définitive que des prétextes pour affirmer la présence d'un pouvoir. Si Shanghai est un exemple extrême de la médiatisation d'une politique urbaine, tous les projets urbains, quel que soit leur taille, comportent une dimension symbolique. D'autant plus que la notion de changement et de transformation trouve leur parfaite incarnation dans ces projets d'aménagement : il y a eu un avant, il y a un après. Ces transformations sont les démonstrations les plus tangibles de l'action publique, de l'action politique. Si les autorités municipales en sont si friandes c'est en raison de leur grande plasticité. Il leur est loisible d'y imprimer ou d'y affirmer une esthétique, un héritage mais aussi des ambitions et des valeurs (TIANO, 2004). Les projets urbains ne peuvent plus se contenter d'être des objets techniques répondant à des besoins opérationnels. Ils doivent de plus en plus délivrer une part d'imaginaire, proposer une vision. Le projet en question doit faire sens.

Au-delà d'une vision fonctionnaliste

Durant tout le XXème siècle, la dimension fonctionnaliste en urbanisme a été plus ou moins forte. L'urbanisme moderniste qui en est le courant le plus significatif a connu son apogée avec la Charte d'Athènes. Le Corbusier et ses épigones ont repris à leur compte le terme de fonctionnalisme. Ils en proposent une vision réductrice en résumant les activités humaines à quatre fonctions : habiter, travailler, circuler, se récréer. Chacune d'elles devant s'incarner de façon spécifique à la fois architecturalement et sur plan urbain. Ce courant s'oppose à l'architecture traditionnelle qui selon eux n'est plus adaptée à la nouvelle société de masse. *« La forme suit toujours la fonction : telle est la loi »* (SULLIVAN, 1896). L'urbanisme chinois post-maoïsme reste d'ailleurs très marqué par cette vision fonctionnaliste à qui on peut par exemple attribuer le zonage économique de Pudong.

S'il est vrai qu'il est parfois possible d'agir sur le social en agissant sur la morphologie, l'effet est loin d'être automatique. Une ville ne peut se construire sur ce principe. D'autres éléments entrent en jeu sur lesquels les acteurs publics ou privés ont pas ou peu d'emprise. Certes affecter telle fonction à telle partie de la ville n'est désormais plus envisageable. Mais la mixité fonctionnelle, qui découle de la même logique n'offre pas pour autant un processus plus efficace. En définitive aménager une ville ne peut se résumer à seulement combler des besoins en infrastructures ou en équipements.

Cette approche technicienne de l'urbanisme s'explique par la forte dimension matérielle des projets d'aménagement : on construit et on bâtit avant tout. Les ingénieurs

et les architectes ont pour principale mission de faire. La question du discours, du dire autour du projet urbain est perçue comme secondaire car relevant de la communication, voire de la propagande. L'image qui relève de cette catégorie est cependant devenue centrale. Cette évolution est le produit d'une part de l'essor des NTIC et d'autre part par la mise en concurrence des territoires. Concurrence accentuée par une mobilité des capitaux. Le projet urbain par conséquent doit désormais justifier de son existence, doit faire sens au-delà des simples aspects techniques. La multiplicité des publics auxquels s'adresse ce discours est aussi un fait nouveau qui participe à cette exigence : proposer une vision ou une conception plus ou moins approfondie de la ville ou du territoire.

De l'image à la symbolique urbaine

L'imaginaire urbain correspond à un corpus de représentations, de symboles, de récits, de valeurs, de figures et d'objets, collectivement admises, et propres à un territoire urbain à une époque donnée. Il est figé dans des artefacts (discours, tissu urbain, architecture, pratiques) mais évolue avec les mutations vécues par le territoire auquel il est attaché (TIANO, 2004). Cette définition de Camille TIANO a plusieurs mérites. Tout d'abord, elle n'oppose pas réalité et imaginaire. Elle prend en compte le caractère évolutif et collectif du processus tout en soulignant les sources très variées des éléments qui la constituent.

Les interactions entre le développement urbain et l'élaboration d'un discours social et politique au travers des grands projets urbains ont été le sujet d'études de plus en plus nombreuses : BRADLEY et al. 2002 ; GOTHAM, 2002, GREENBERG, 2000, VANOLO, 2008, KIM, 2010. La plupart d'entre elles portent sur des cas américains ou européens. En traitant de villes asiatiques, YEOH (2005), KIM (2010) et WU constituent des exceptions (2000, 2003).

Les autorités municipales instillent dans leurs slogans et leurs discours des éléments symboliques ayant vocation à représenter ou à incarner leurs actions sur la ville. Leur objectif est d'attirer les investisseurs, les entreprises, les salariés et les touristes. Ce faisant, les autorités municipales légitiment ainsi leur politique. Dans son étude sur Shanghai, WU (2000) a collecté divers matériaux : documents d'urbanisme, promotion développement économique, journaux et magazines, sites internet… Cette approche « socio-sémantique » démontre l'appropriation par les acteurs politiques et économiques des instruments de communication et plus particulièrement des outils sémantiques.

Le marketing urbain a eu un rôle central dans le processus de développement urbain. Ainsi aux Etats-Unis comme en Angleterre, il a accompagné l'émergence de nouveaux quartiers ou la renaissance de plus anciens essentiellement au moyen de projets emblématiques : nouvelles infrastructures ou équipements (aéroports, gares,

métro…), centres commerciaux, stades, salles de spectacle. Les montants investis dans cette communication sont fortement corrélés à l'existence ou non d'enjeux immobiliers. Pour GOLD et WARD (1994 ; WARD, 2005) le marketing urbain aboutit à une marchandisation de l'espace.

Pour des territoires à l'histoire plus récente, l'instrumentalisation d'éléments symboliques attachés ou liés à l'imaginaire urbain est d'autant plus visible. En effet, les autorités locales, ont nécessairement recours aux méthodes publicitaires et marketing pour parvenir à vendre les nouveaux lieux et espaces. Ces derniers se trouvent parés de qualités et de caractéristiques considérées comme positives et attractives. Elles sont fortement liées aux thèmes de la modernité, du dynamisme et de l'opportunité. Mais confrontées à la multiplicité de projets urbains très similaires, les villes essayent d'identifier les aspects les plus spécifiques de leurs espaces afin de les valoriser au maximum. En définitive, ces différentes actions aboutissent à la constitution d'un mix combinant tout à la fois de l'imaginaire territorial, de l'imaginaire de projet et de l'imaginaire organisationnel (TIANO, 2004). Ces catégories élaborées par Camille TIANO dans sa thèse sur l'imaginaire urbain soulignent la très grande diversité des sources dans l'élaboration des discours et des messages envoyés. Par ailleurs, les acteurs ou plus précisément leurs actions y contribuent.

La catégorie « imaginaire territorial » est celle très classique des images issues de l'histoire et de la géographie. L'imaginaire de projet renvoie à la notion de changement avec ses deux versants positif et négatif : positif avec les notions de nouveauté, d'amélioration, de modernité ou de dynamisme, négatif avec les notions de peur ou de crainte de la perte de repères, de lieux, d'habitudes… (TIANO, 2004). Enfin l'imaginaire organisationnel recouvre le champ du faire, celle de la mise en œuvre.

Le discours politique derrière l'imaginaire urbain

Pour le projet Pudong comme celui de l'Expo, les autorités ont essentiellement communiqué sur les deux imaginaires de projets et organisationnel. L'imaginaire de projet surplombe à dessein l'ensemble du discours car il s'agit de mettre en avant et de présenter l'incarnation du futur de la Chine. La skyline de Pudong est le manifeste de la modernité retrouvée de la nation chinoise sous l'égide d'un pouvoir politique omnipotent. Dans le cas chinois, l'imaginaire territorial est absent. Les autorités n'ont pas souhaité la présence de marqueurs de la « Chine éternelle », la Jinmao Tower est l'exception.

Figure 83 : Photos de la Jinmao Tower et du Longhua Temple

Sources : SOM

Ce gratte-ciel est l'œuvre d'une agence américaine SOM qui a été sollicité par l'entreprise d'Etat China Shanghai Foreign Trade Centre (CSFTC) pour sa construction. Les concepteurs ont choisi de s'inspirer du dessin traditionnel d'une pagode chinoise et d'en proposer une version contemporaine. La tour est constituée de verre et de métal et fonctionne sur une déclinaison du chiffre 8, synonyme de prospérité dans la symbolique chinoise. La base est un octogone dont chaque face est divisée en 8 parties, elles-mêmes re-divisées en 8. Il comporte 88 étages. Malgré cette touche locale, le gratte-ciel est davantage un exemple d'une architecture internationale, qu'on retrouve désormais disséminés aux quatre coins de la planète. D'ailleurs c'est ce design mondialisé que recherchent avant tout les dirigeants chinois de l'époque. Car la modernité reste à jamais liée à une skyline américaine. L'apparition des gratte-ciels à la fin du XIXème siècle marque le début de la puissance américaine. Puissance déjà liée à la maîtrise technique et scientifique. Pudong est en quelque sorte le signal envoyé par la Chine, de sa capacité retrouvée à incarner elle aussi la modernité et la puissance.

La thématique de la modernité est à nouveau mise à l'honneur avec l'Expo 2010 *« Better city, better life ».* Là encore le radieux futur proposé par l'Exposition universelle repose sur les promesses de la technologie et de la science. L'Expo 2010 est de fait une superbe vitrine du savoir-faire chinois. Les autorités ont capitalisé en matière d'organisation et de gestion de projet grâce au projet Pudong. Ils profitent donc au maximum de cette fenêtre médiatique de six mois (durée de l'Expo) pour en faire démonstration. Tout ce qui compte de leaders mondiaux, de PDG ou d'entreprises technologiques a fait le déplacement (CHEN, TU, SU, 2014). Invités par les organisateurs

désireux de leur montrer le nouveau visage de Shanghai : Lujiazui, les infrastructures de transports, les centres commerciaux, la rénovation des berges… Mais plus important encore et qui n'était pas visible, les autorités chinoises ont prouvé qu'à l'instar des pays occidentaux développés, la Chine est elle aussi capable d'organiser des évènements de la taille d'une Exposition universelle. Et cette caisse de résonance s'est aussi révélée rentable sur le plan financier : le bilan définitif fait état d'un bénéfice net de 1, 05 milliards de yuans. La ville a vu ses ventes au détail augmenté de 17% et ses revenus touristiques dépassés les 45 milliards de dollars à la fin de l'année 2010 (BADIS, 2010).

Figure 84 : Photos de jeunes bénévoles de l'Expo 2010 et des Gardes rouges en 1966

Cependant le discours politique omniprésent phagocyte à son profil la dimension symbolique de ces projets. Le pouvoir politique central, s'il a renoncé à la lutte des classes, remisée au placard de l'histoire, n'a renoncé en rien à ses pratiques d'animation des masses. Les photos ci-dessus témoignent de la persistance de méthodes d'embrigadement. Bien sûr, il ne s'agit pas comme en 1966 de lutter contre le « révisionnisme bourgeois » ou de « se débarrasser des quatre vieilleries » (les vieilles pensées, la vieille culture, les vieilles coutumes, les vieilles habitudes) mais de chanter les louanges du développement durable. L'Expo 2010 a été l'occasion de mettre en valeur les réalisations du pouvoir politique. Pas moins de cinq chansons ont été commandées par les autorités :

- une accompagnant le décompte des trente jours précédant la manifestation : « 2010 attend votre visite »
- la chanson officielle interprétée par Jackie Chan et Lang Lang (au piano) : « Ville »
- celle des bénévoles : « nous sommes à vos côtés »
- celle pour le public chinois : « le monde regarde la Chine »

Les paroles de la chanson pour le public chinois sont sans appel : « le monde a les yeux fixés sur la Chine… La Chine a toujours émerveillé le monde… ». Quelque part, le PCC n'a renoncé en rien à ses façons de faire, il a comme Shanghai, modernisé ses apparences

et son discours. Les projets urbains constituent un nouveau support pour légitimer l'existence du pouvoir en place. Et aussi pour affirmer la puissance militaire du pays. Si la majorité des pavillons nationaux ont mis en avant les aménités culturelles de leur pays[27], le pavillon des provinces chinoises dont fait Pékin a mis en avant les parades militaires et l'accueil des Jeux Olympiques. On voit ainsi le Président Hu Jintao[28] brandir la flamme olympique devant la Cité interdite.

Figure 85 : Photos à l'intérieur du Pavillon des provinces chinoises-section Pékin

Source : TAN, 2010

Conclusion : Tout est politique

Sans l'Expo universelle, les autorités municipales auraient eu beaucoup de mal à délocaliser les industries polluantes présentes encore dans le centre. En effet ces dernières ne relèvent pas de sa compétence et dépendent soit des ministères centraux,

[27] Le pavillon français a présenté plusieurs toiles des peintres impressionnistes et le pavillon suisse a installé sur son toit entièrement tapissé de pelouses et de fleurs champêtres un téléphérique.

[28] Il succède à Jiang Zemin. Il est président de 2003 à 2013.

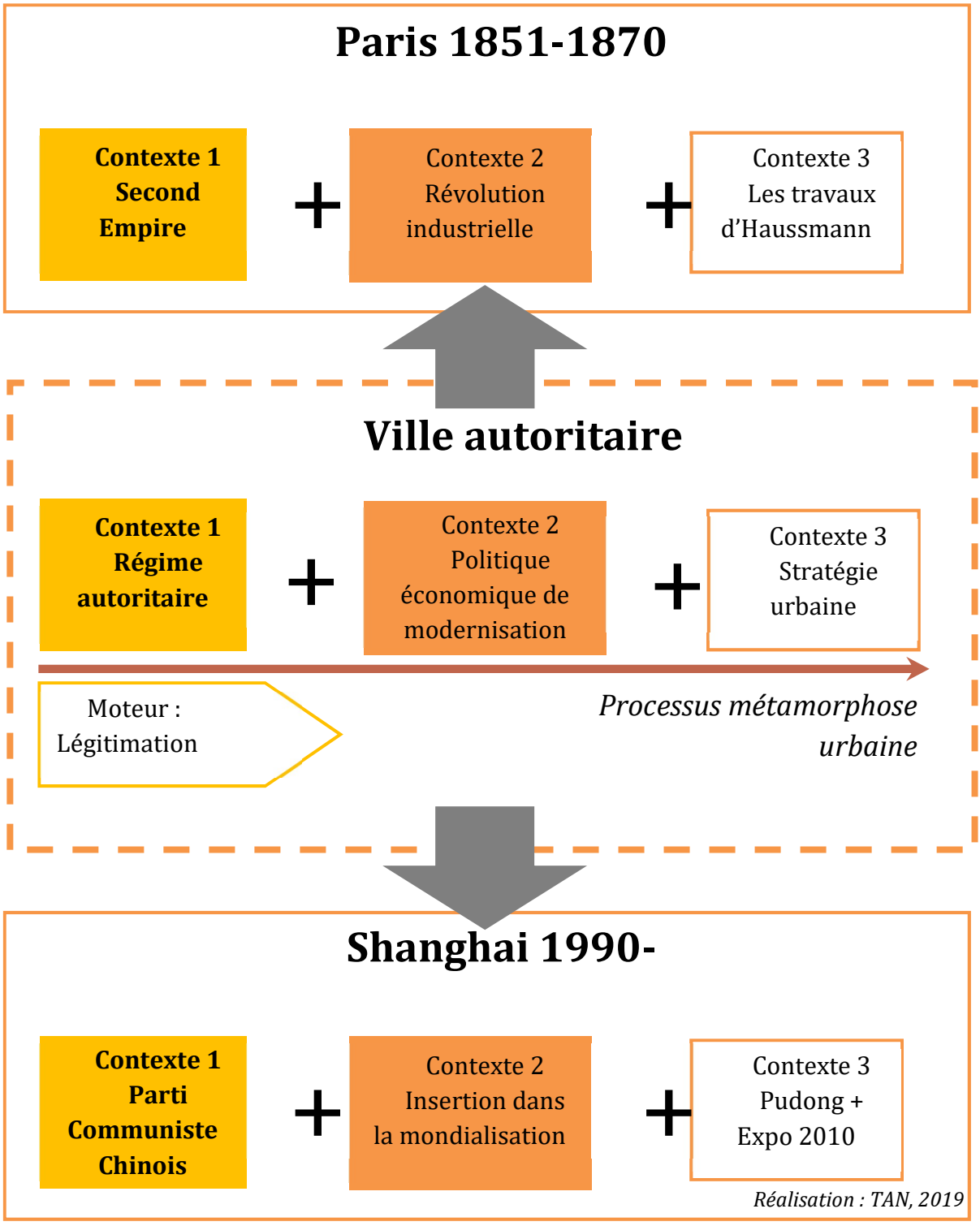
soit des grandes entreprises publiques. A nouveau, un projet urbain, l'accueil de l'Expo en 2010, permet d'obtenir le support du pouvoir central qui fait valoir l'intérêt national auprès des responsables. Un gros travail de décontamination des sols est engagé. Les autorités locales se réapproprient par conséquent les berges qu'elles souhaitent rendre accessibles à la population. Par ailleurs, ce projet donne l'occasion de mieux travailler l'intégration de Pudong à la rive orientale. Car il faut bien le reconnaître, le nouveau district de Pudong ne connaît pas la même animation que l'autre rive. Les autorités espèrent donc donner une ambiance plus urbaine à ce nouveau territoire.

Par ailleurs, le thème choisi par les organisateurs, *« Better city, better life »* qui met l'accent sur le développement durable oblige les autorités à revenir sur une politique du « tout voiture ». Il s'agit véritablement d'un revirement qui vient d'une prise de conscience ; la congestion du trafic ne peut se résoudre qu'avec un véritable réseau de transports en commun et cela peu importe le nombre de km d'autoroute mis en service. En moins de 10 ans, la ville parvient à avoir un des réseaux de métro les plus étendu au monde.

Enfin comme pour le projet Pudong, le pouvoir politique a fait fonctionner à plein régime la machine à communiquer. A nouveau, il s'agit d''inscrire les transformations urbaines dans un récit national au bénéfice exclusif de l'Etat-parti. Celui-ci parvient à lier le devenir du pays à son propre devenir, à faire correspondre PCC égal Chine. Il joue pleinement la corde nationaliste en offrant à la population l'occasion de s'enorgueillir de l'accueil d'un évènement jusqu'à réservé aux pays développés. En définitive, la dimension de la symbolique urbaine revêt dans le cas une très forte connotation politique et si ce n'est pas le cas, est préemptée pour affirmer encore et toujours la légitimité du pouvoir en place.

CONCLUSION GENERALE

Figure 86 : la Ville autoritaire – schéma synthétique



L'objet de cette thèse était de présenter les contours physiques et immatériels de la ville autoritaire, les rouages, méthodes et structures mis en œuvre pour son émergence. Mais plus important encore, elle avait pour objet d'identifier le message politique caché derrière ces aménagements urbains. La ville autoritaire reste, en effet, le produit et le résultat d'un régime politique qui cherche à tout prix à légitimer son maintien au pouvoir. Pour cela, il n'a d'autre choix que de parvenir à rallier la population à sa cause.

L'hypothèse que nous avons développée veut sortir d'une interprétation *sui generis* de la métamorphose urbaine de Shanghai. Pour cela nous avons démontré qu'une autre ville a non seulement connu semblable transformation mais surtout dans des contextes très similaires. Ce rapprochement avec le Paris haussmannien du Second Empire nous a permis de définir la ville autoritaire, en tant que manifestation d'un pouvoir politique en quête de légitimité. Elle est le résultat d'un processus conjuguant trois paramètres : un régime autoritaire, une politique économique de modernisation et une ambitieuse stratégie urbaine.

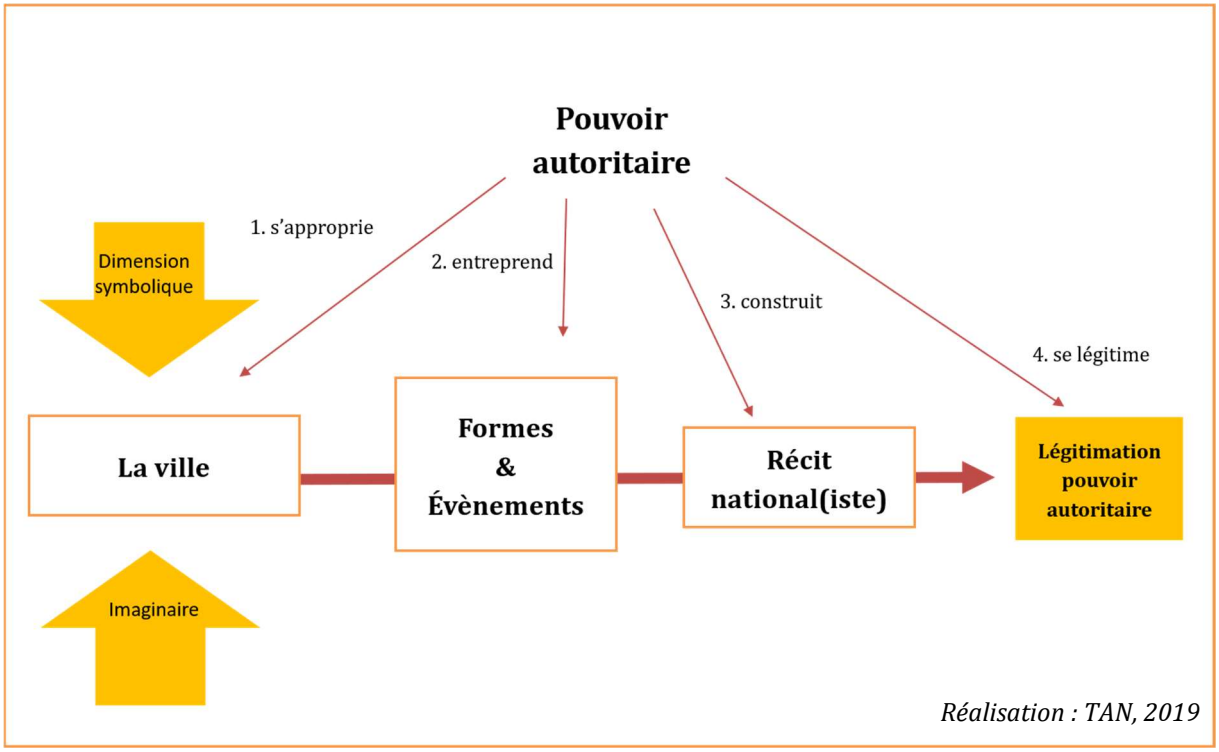
Ainsi à la différence de chercheurs qui avancent des dynamiques purement endogènes (FRIEDMANN, 2006, AGLIETTA et BAI, 2012) ou d'autres qui préfèrent une lecture néolibérale (WEI, LEUNG, LUO, 2006), cette nouvelle catégorie est susceptible à la fois de prendre en compte les singularités du modèle chinois mais aussi et surtout de caractériser un type de stratégie urbaine. Ce modèle est une invitation à prêter davantage attention à la longue durée et à sortir des carcans théoriques des cinquante dernières années centrées sur des modèles de villes occidentaux.

1. Rencontre d'un pouvoir et de la ville : l'urbanisme

Avec ce modèle de ville autoritaire, nous avons souhaité remettre en lumière les dynamiques liant l'espace urbain au pouvoir politique sans pour autant minimiser les forces et inerties propres à la ville. En effet, la ville ne se définit pas par la seule physionomie du bâti. Elle comprend un ensemble de caractéristiques tels que les usages et pratiques que la population a forgé au fils du temps, la signification des lieux, etc. En définitive, la ville reste constitutive des différentes strates de son histoire. « … la ville [n'est pas que] le cadre passif et accueillant d'un urbanisme volontaire. » (BOUCHERON, 1998) Si cela est vrai pour toutes les villes, l'expression de cette dialectique, est dans le cas de la ville autoritaire non pas exacerbée, mais plus forte et puissante.

Si le pouvoir autoritaire, qu'il soit d'aujourd'hui ou d'hier, a constamment investi l'espace urbain c'est en raison de sa forte dimension symbolique et de tout son imaginaire social qui continue de perdurer dans l'esprit de tous. Il s'en est emparé, l'a incarné dans des formes urbaines fortes et puissantes ainsi quand des évènements internationaux afin de les mettre au service d'un récit national(iste). La finalité de cette stratégie urbaine est d'asseoir un peu plus sa légitimité (Figure 88).

Figure 87 : le pouvoir autoritaire et la ville – processus de légitimation



Renouer le fil de son histoire urbaine

Shanghai plus que les autres villes chinoises, a pâti des 40 années de maoïsme. Mao, en effet, était farouchement opposé à ce que représentait la société urbaine, son mode de vie et de consommation, ses plaisirs. Shanghai, dans tous ces domaines, était sans rivale, en Chine. Au lendemain de 1976, les conséquences de 40 ans de désinvestissements étaient visibles dans tous les secteurs de la vie quotidienne : manque de logements, transports en commun saturés, équipements publics obsolètes.

Ecartée dans un premier temps des réformes économiques, Shanghai sort de l'ostracisme avec le projet ambitieux du PCC de donner une vitrine économique à la Chine. Et quoi de mieux pour cela que de redonner vie à celle qu'on qualifiait de « Paris de l'Orient » au début du XXème siècle. Le Bund est, durant l'âge d'or de Shanghai dans les années 1920-1930, le cœur financier de l'Asie en raison de la présence des sièges sociaux des banques, assurances et autres organismes financiers. Il est le symbole de la présence étrangère à Shanghai mais aussi un vestige architecturale majeur du courant Art Déco.

Deng Xiaoping donne donc le feu vert pour moderniser Shanghai et en faire à nouveau une place financière, commerciale et internationale de premier plan. Elle doit à nouveau incarner la synthèse des influences occidentales et du particularisme chinois. Mais cette fois-ci, la métamorphose urbaine doit se faire au profit du pouvoir en place, à savoir le Parti Communiste Chinois. Ainsi cette 3ème phase d'urbanisation a un sens tout

autre, très différent de la première (1843-1949). Car si Shanghai brille à cette époque de mille feux, c'est pour montrer la puissance retrouvée du peuple chinois. C'est du moins le message que souhaitent envoyé par les dirigeants chinois.

La magie de la métamorphose urbaine

En effet, tous les projets urbains, quel que soit leur taille, comportent une dimension symbolique. Ils sont les démonstrations les plus tangibles de l'action publique, de l'action politique (BRADLEY et al. 2002 ; GOTHAM, 2002, GREENBERG, 2000, VANOLO, 2008, KIM, 2010). Si les autorités municipales en sont si friandes, les autorités chinoises en particulier, c'est en raison de leur grande plasticité (YEOH, 2005 ; KIM, 2010 ; WU, 2000, 2003). Il leur est loisible d'y imprimer ou d'y affirmer une esthétique, un héritage mais aussi des ambitions et des valeurs (TIANO, 2004). Plus que tout autre type de pouvoir, les régimes autoritaires sont pleinement conscients de portée et la dimension symbolique des actions. Napoléon III comme les dirigeants communistes se sont emparés de ce nouveau terrain pour leur donner un sens qui leur était favorable ou plus précisément une vision du futur capable d'emporter l'adhésion des populations.

Mao a voulu ramener la ville à un rôle purement fonctionnaliste, débarrassée de tout affect, en faire un espace neutre et uniforme et sans mémoire. Au contraire, ses successeurs ont voulu dépasser cette approche purement utilitaire. Ils ont de fait réactiver tout l'imaginaire urbain (corpus de représentations, de symboles, de récits, de valeurs, de figures et d'objets, collectivement admises, et propres à un territoire urbain à une époque donnée, TIANO, 2004). Cependant, ce retour au sensible est fort récent. La planification urbaine tout comme son volet règlementaire date de 1989. Et bon nombre d'urbanistes chinois reste fidèle à la vision fonctionnaliste, initiée par Le Corbusier.

S'approprier les attributs de puissance de l'Occident

Oui le message que les dirigeants chinois ont voulu adresser au monde avec le projet Pudong et l'accueil de l'Expo 2010 est limpide : la Chine est (re)-devenue l'égale des autres pays occidentaux. Ces « objets » ne sont pas neutres. Ils sont avant tout des créations, voire l'apanage des pays riches, avancés technologiquement. La nouvelle skyline du quartier d'affaires de Lujiazui est indiscutablement une manifestation de la puissance chinoise. Dans l'imaginaire collectif, le gratte-ciel ou le building est américain et marqueur de la puissance économique, technique et scientifique des Etats-Unis. Il est l'incarnation de la modernité. Et le fait que cette skyline ait très peu d'éléments chinois atteste de la volonté du PCC de donner à la Chine une apparence « internationale », de dire qu'elle aussi fait désormais partie du club des nations riches et avancées.

La thématique de la modernité est à nouveau mise à l'honneur avec l'Expo 2010 « Better city, better life ». Là encore le radieux futur proposé par l'Exposition universelle

repose sur les promesses de la technologie et de la science. L'Expo 2010 est de fait une superbe vitrine du savoir-faire chinois. Les autorités ont capitalisé en matière d'organisation et de gestion de projet grâce au projet Pudong. Ils profitent donc au maximum de cette fenêtre médiatique de six mois (durée de l'Expo) pour en faire démonstration. Tout ce qui compte de leaders mondiaux, de PDG ou d'entreprises technologiques a fait le déplacement (CHEN, TU, SU, 2014). Invités par les organisateurs désireux de leur montrer le nouveau visage de Shanghai : Lujiazui, les infrastructures de transports, les centres commerciaux, la rénovation des berges… Mais plus important encore et qui n'était pas visible, les autorités chinoises ont prouvé qu'à l'instar des pays occidentaux développés, la Chine est elle aussi capable d'organiser des évènements de la taille d'une Exposition universelle.

Toutefois il ne faut pas perdre de but la finalité de cette stratégie de communication : emporter l'adhésion de la population pour asseoir encore et toujours la légitimité du Parti Communiste Chinois (Figure 88).

L'obligation d'emporter l'adhésion de la population

Les autorités chinoises savent à l'instar de Samuel Huntington (1968) qu'un parti unique ne peut rester au pouvoir sans le soutien de la population. C'est suite à ce constat que Deng Xiaoping décide d'engager des réformes économiques : seul le développement économique peut permettre au PCC de garder le pouvoir. Mais cela ne suffit pas. Il faut également inscrire le PCC dans l'histoire multimillénaire de la Chine même si cela signifie accepter certains héritages de la Chine ancienne, comme le confucianisme.

Car au demeurant, tous les régimes autoritaires ont paradoxalement au-dessus de leur tête une épée de Damoclès qui est la désaffection de leurs populations. La permanence des régimes autoritaires suppose des dynamiques de long terme, une adaptabilité sans cesse renouvelée. Leur maintien au pouvoir passe par une démonstration incessante de leur capacité à incarner une légitimité. En effet, les dominés ou les gouvernés disposent paradoxalement d'un véritable « pouvoir » sur les gouvernants : celui d'adhérer ou non à leurs messages de légitimation.

En premier lieu, le Second Empire comme le régime chinois actuel fondent tous deux leur légitimité sur une promesse de stabilité et de retour à l'ordre. En 1976, Mao meurt et laisse un pays épuisé et ruiné par une décennie entière de troubles (Révolution culturelle de 1966 à 1976). Deng comprend l'échec de la voie révolutionnaire et entreprend de normaliser la situation politique. Depuis lors, le pays n'a plus connu de troubles importants. Et cette capacité à maintenir l'ordre est probablement ce qui est le plus mis au crédit du PCC. De même, les Français, inquiets à la fois du retour de la monarchie et de possibles troubles révolutionnaires, répondent en masse, « oui » au plébiscite du 20-21 décembre 1851 pour avoir l'ordre et la paix (YON, 2010).

Maintenir l'ordre est une condition nécessaire mais pas suffisante. Car progressivement les attentes de la population changent de nature et le pouvoir politique doit s'adapter. Le régime autoritaire doit être capable de répondre aux demandes sociales de la population qui sont essentiellement une amélioration de leurs conditions de vie. C'est ainsi que les actions de légitimation du PCC tournent autour de trois axes : la stabilité, la croissance économique et le nationalisme.

L'aspect nationaliste est constitutif de la matrice communiste chinoise. Le PCC est né d'abord dans un contexte de lutte contre l'occupant (japonais ou occidental) et dans l'optique de regagner une souveraineté amoindrie et amputée par les Traités inégaux du XIXème siècle. Le sentiment de déclassement est profondément ancré dans la psyché chinoise. La population chinoise nourrit un fort sentiment de revanche envers les pays occidentaux. Sentiment que le PCC entretient habilement en se posant comme le seul pouvoir capable de repositionner la Chine sur la première marche du podium.

Ce nationalisme est savamment entretenu par le régime au travers de campagnes de propagandes, de relectures de l'histoire et de mises en scène de la grandeur nationale (BERGERE, 2010). Il demeure son autre source de légitimité. Le régime souhaite maintenir à tout prix l'association nation chinoise et Parti communiste. Ainsi au lendemain des évènements tragiques de Tiananmen en 1989, une série de campagnes de propagande est lancée sur le thème du « siècle d'humiliation » et de la « régénération nationale ». Tout est fait pour entretenir chez les jeunes générations « la conscience de ce passé douloureux et le désir de revanche » (BERGERE, 2010). Une partie des intellectuels participent à ce mouvement : deux best-sellers, « la Chine peut dire non » en 1996, et « la Chine malheureuse » en 2009 remettent à nouveau sur le devant de la scène ce passé toujours présent dans les esprits.

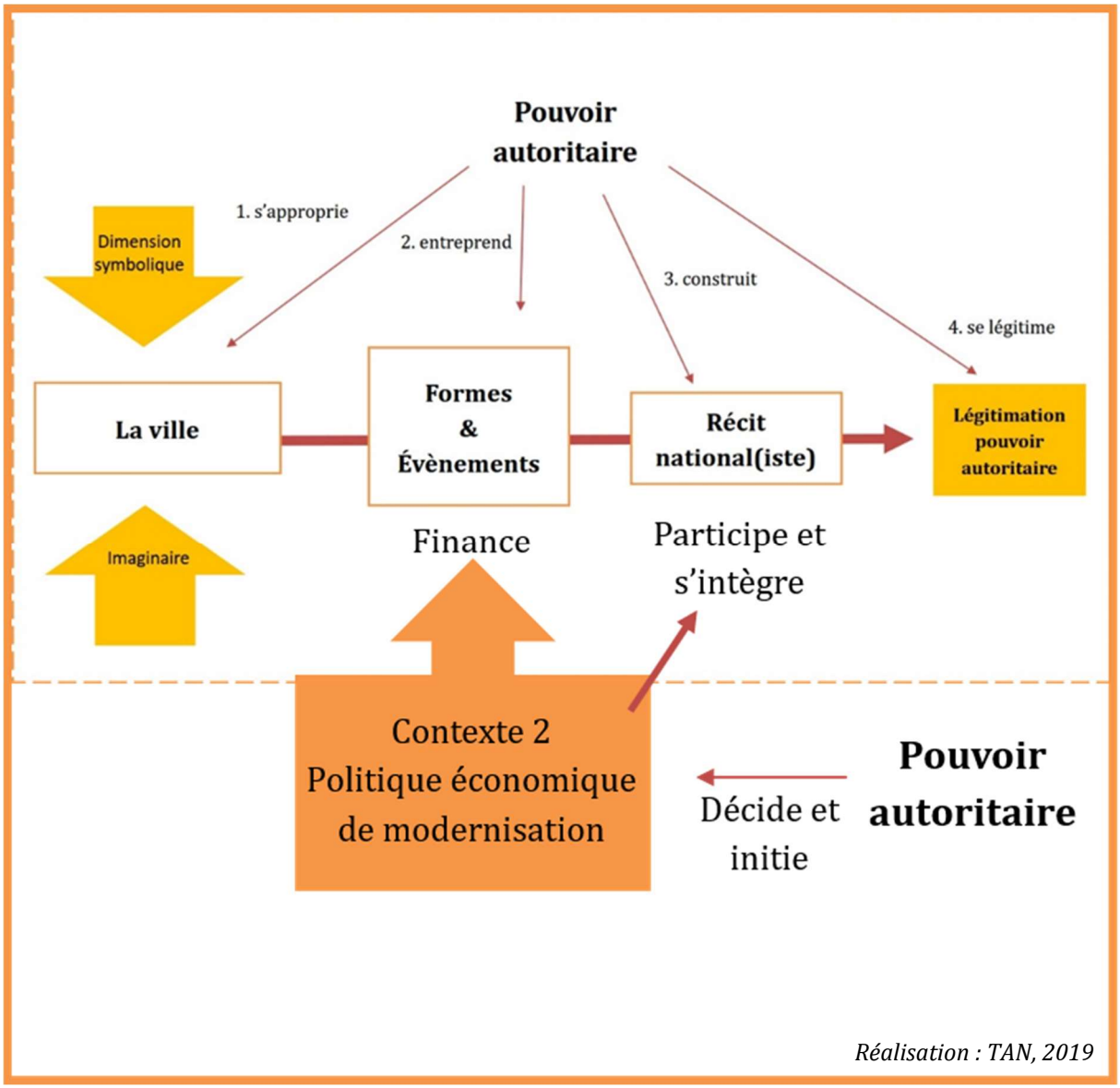
Nationalisme triomphant car désormais deuxième puissance économique, la Chine est de nouveau au centre du monde. Dans l'esprit de tous les Chinois, la parenthèse du siècle d'humiliation est clôturée et la Chine retrouve son rang de puissance mondiale. Rang qu'elle considère occuper de droit eu égard à son histoire, sa culture, sa civilisation et son nombre. Chaque anniversaire du PCC est l'occasion de rappeler la part prise par le parti dans la restauration du prestige et de la fierté chinoise.

Partant de là, le PCC s'inscrit ni plus ni moins dans la suite de l'empire impérial dont il se veut le continuateur, dans cette volonté de préserver l'unité de la nation Chine, sa place dans le monde et son influence. En réalité, il s'agit d'opposer ce qui constitue le cœur même de la civilisation à toutes les influences extérieures, de protéger la singularité de la culture chinoise. Au premier rang de ces influences pernicieuses, on trouve bien sûr la culture populaire américaine avec ses films, son mode de vie et au combien dangereux, son discours sur la liberté et le régime démocratique.

La capacité du régime a resté en contact avec les attentes de la population et a y répondre est une des sources de sa légitimité. Elle assure, du moins à une partie de la population bien-être et prospérité, quant à l'autre il offre la possibilité d'y accéder. En se posant comme héritière et dépositaire à la fois du passé révolutionnaire et impérial, il renforce l'adhésion des foules. Enfin en matérialisant par des réalisations et des manifestations à rayonnement international, il rend aux Chinois l'occasion d'afficher leur fierté et d'effacer le sentiment d'humiliation occasionné par l'impérialisme occidental et japonais.

2. Des contextes déterminants

Figure 88 : le pouvoir autoritaire et ses modes d'actions sur la ville autoritaire



L'objectif du PCC est d'éviter à tout prix le destin funeste de l'ex- URSS dont le devenir a été disséqué par les cadres et les intellectuels du PCC. Sont donc à éviter à tout prix : sous-développement économique, culte de la personne, dogmatisme idéologique, ossification et corruption de l'appareil bureaucratique. Toute une série de réformes ont ainsi mise œuvre. Sans elles, la métamorphose urbaine de Shanghai aurait été difficilement possible.

Bienvenue au capitalisme et aux capitalistes

La formule de l'économiste sinologue Jean-François HUCHET est très juste : le capitalisme au secours du PCC (2004). Sans conteste, la capacité du PCC à améliorer les conditions de vie de toute ou une partie de la population forme le socle de sa légitimité. « En trente ans, une nation pauvre de paysans s'est transformée en un colosse économique. » (BERGERE, 2010). 500 à 600 millions de Chinois sont sortis de l'extrême pauvreté en trente ans de réformes. Ce n'est pas rien pour un pays familier des famines récurrentes. L'amélioration du niveau de vie est sans conteste le ciment de l'adhésion au régime.

« Peu importe que le chat soit blanc ou noir, pourvu qu'il attrape des souris » disait Deng Xiaoping. Cette acceptation de certaines règles du marché n'est en rien une adhésion à une idéologie libérale, comme nombre d'observateurs occidentaux ont pu le penser. Les dirigeants voient dans l'économie de marché un simple outil pour conserver le contrôle du pays. Et surtout ils ont tiré les leçons de la chute de l'URSS, sclérosée par une idéologie d'après-guerre et plus grave incapables de répondre aux attentes de la population. Car à un moment donné, il n'est plus tenable de vouer aux gémonies des entrepreneurs (anciennement dangereux capitalistes) qui font la richesse du pays. Avec l'installation de l'économie de marché, le PCC doit aussi mettre à jour son logiciel idéologique.

Jusqu'alors le PCC était surtout le représentant de la classe ouvrière et n'acceptait pas dans ses rangs les entrepreneurs et autres capitalistes. Au regard de l'évolution de la politique économique du pays, l'exclusion et l'opprobre sur cette classe sociale n'étaient plus de mise. Par ailleurs, il fallait également éviter qu'ils s'organisent et se constituent en un groupe autonome et potentiellement porteur d'un discours sinon hostile, du moins concurrent à celui du parti. Cet aggiornamento est entériné avec le discours du président Jiang Zemin le 1er juillet 2001 lors du 80ème anniversaire du Parti (BONNIN, 2001),

D'abord inscrit dans la constitution, le principe des Trois Représentativités est intégré, par la suite, aux statuts du Parti en 2002. Désormais le Parti représente toutes les forces productives du pays et plus seulement la classe ouvrière. Les portes du parti sont donc grandes ouvertes aux entrepreneurs et aux intellectuels. Si le Parti est parvenu a demeuré une institution vivante, il le doit à cette capacité à modifier ses critères de recrutement et à toujours absorber les nouvelles élites. La cooptation est en quelque sorte, le système qui irrigue de sang neuf cette vieille structure qu'est le PCC. Ancienne

mais puissante au regard des 80 millions de membres et de ses 11 millions de cadres, répartis dans 3,9 millions d'organisations de base (comité, cellule, petit groupe dirigeant). Les réformes qui touchent l'appareil administratif sont plus douloureuses.

Réformer l'appareil d'Etat pour encadrer les réformes économiques

Selon Dali YANG (2001) et Edmond ORBAN et al. (2003), un des systèmes sociaux les plus bureaucratisés que l'homme n'ait jamais connu, est devenu l'un des systèmes les plus « décentralisés et les plus fluides ». Les dirigeants du PCC ont fait autant preuve de pragmatisme en matière de réformes administratives qu'en matière de réformes économiques. Ils n'ont pas hésité à moderniser leurs pratiques en empruntant à la fois aux méthodes de gestion et de managements en usage dans les entreprises et administrations occidentales. Avec la fin de l'allocation des ressources par l'échelon central, il était nécessaire de mettre en place de nouvelles pratiques de fonctionnement et de revoir ses relations avec l'échelon local. Bref, il s'agissait de déconcentrer-décentraliser.

De façon générale, les réformes administratives ont permis d'une part de clarifier le rôle et les responsabilités des agents et d'autre part d'engager une réduction des effectifs et une rationalisation. Ces mesures sont à rapprochées de celles mises en œuvre dans les pays occidentaux comme le nouveau management public ou RGPP en France (Révision Générale des Politiques Publiques).

Trois cycles de réformes se sont échelonnés des années 1980 aux années 2000. Pour accompagner la libéralisation du marché, Deng Xiaoping à entamer début 1978, une politique de décentralisation, portant sur l'extension de l'autonomie budgétaire, une délégation du pouvoir de décision et l'incitation d'une approche plus souple et plus innovante en matière de développement économique local (CAULFIELD, 2006)). Un troisième cycle de réforme s'est ensuite attaché à la rationalisation de la bureaucratie locale (réduction des effectifs et regroupements), une certaine recentralisation et une tentative pour instaurer un cadre règlementaire et financier adapté à une économie de marché (ZHAO, 1999).

Une montée en compétence de l'encadrement administratif

Si ces réformes rendent l'appareil d'Etat plus professionnel, plus autonome et plus efficace, elles instaurent de fait un système d'avancement au mérite pour les cadres administratifs. Mérite qui revient généralement à atteindre un certain taux de croissance. Avec ce système, le PCC s'assure de la mise en œuvre de sa politique économique. Le système administratif chinois demeure une machine bureaucratique centralisée, où montrer et démontrer sa loyauté à l'appareil central est primordial si on veut progresser dans sa carrière. En somme, le maire n'est pas comptable devant ses habitants puisqu'il n'est pas élu mais désigné par une hiérarchie.

Même si l'atteinte des objectifs fixés est indispensable pour l'avancement, elle n'est pas suffisante. Le candidat doit aussi disposer de relais au sein de l'appareil d'Etat central. Car c'est au niveau central que se décident le destin des territoires. La métamorphose de Shanghai a commencé lorsque des maires de la ville ont été nommés à Pékin. C'est de là qu'ils ont pu réellement soutenir le développement de la ville. Le président Jiang Zemin et le premier ministre Zhu Rongji, tous deux anciens maires de Shanghai, ont favorisé les projets de leur ville (BERGERE, 2002). Grâce à leur nouvelle position, ils ont pu avantager la ville : meilleure répartition fiscale et plus de promotions de cadres shanghaiens à Pékin. Fait capital pour une société comme la société chinoise qui fonctionne sur ses guanxi (关系 relations) : l'administration shanghaienne gagne ainsi de nouveaux contacts au sein de l'administration centrale. Dans le système chinois, les promotions doivent beaucoup aux allégeances faîtes à tels dirigeants du Parti communiste.

Le système chinois reste très hiérarchique, les échelons se grimpent un à un et ainsi les cadres sont contraints à respecter les directives venues d'en haut. Une fois encore, force est de constater combien le devenir des villes en Chine est fortement tributaire des desseins de Pékin.

3. Accepter une trajectoire de ville différente

Les observateurs et autres experts (occidentaux) manifestaient un certain scepticisme face à cette politique économique pas très orthodoxe. La phrase de l'économiste américain, Jan PRYBYLA, résume bien l'état général : « Ce que la Chine a créé, c'est un chaos systématique, un mélange absurde d'institutions et principes non coordonnées et contradictoires au sein duquel rien ne fonctionne comme il faut, ni le marché, ni le plan. » (BERGERE, 2002). Ce mélange des genres déplait car il sort des normes et des catégories communément admises. C'est ce que nous avons souhaité faire avec ce concept de ville autoritaire : sortir des sentiers battus, faire un pas de côté. Accepter autant que faire se peut les faits et essayer d'en tirer une cohérence.

Si les chercheurs occidentaux peinent à comprendre le cas chinois, les chercheurs chinois ont un point de vue qui méritent d'être entendu. Ne sont-ils pas aux premières loges du phénomène ? Avec cette comparaison de Shanghai et du Paris haussmannien, nous avons suivi leurs conseils : *« For instance, the present stage of Shanghai's transformation can be compared to a time when New York, London, Paris and Tokyo were undergoing a similar stage in their history. At the same time, studies can be made on the phases and process of development of those cities from the time when they were only small towns to international metropolises, analyzing the strategies and major initiatives that were employed during their transforming stages, and the lessons they learned, evoking new ideas about Shanghai's own transformation ».* (SHA et al., 2014).

Table des matières

REMERCIEMENTS **4**
LISTE DES SIGLES **5**
SOMMAIRE **6**
INTRODUCTION GENERALE **1**

1. CONTEXTE DE LA RECHERCHE **2**
L'illusion d'un monde unipolaire et plat ? 2

2. OBJET DE LA RECHERCHE **3**
Shanghai, vitrine d'une Chine qui se métamorphose 3
Le nécessaire appui du pouvoir central 4
Une amélioration de l'habitat 6
Le regard tourné vers le monde 7

3. CADRE THEORIQUE **7**
4. METHODOLOGIE **10**
5. HYPOTHESE DE RECHERCHE **11**
6. PLAN ET ORGANISATION DE LA THESE **12**

PARTIE 1. A LA RECHERCHE D'UN CADRE D'ANALYSE COMPATIBLE AVEC LES CARACTERISTIQUES CHINOISES **15**

CHAPITRE 1. Shanghai à l'épreuve de la théorie du Régime Urbain **16**
1.1. LE REGIME URBAIN OU L'ALLIANCE DU POLITIQUE ET DE L'ECONOMIE 16
Le développement urbain chinois et le renouveau urbain à Shanghai 18
La forte prévalence des gouvernements en faveur des leaders économiques 20
1.2. LE DEVELOPPEMENT URBAIN, MOTEUR DU REGIME ? 22
De réelles améliorations 22
Une municipalité contrainte de s'adapter au contexte budgétaire 23
1.3. LE POIDS GRANDISSANT DES ACTEURS PRIVES 26
Conclusion : Une entrée des acteurs privés qui ne préfigure en rien à la constitution d'un régime urbain 30

CHAPITRE 2. Le continuel primat du politique **32**
2.1. UN PARTI EN PLEINE FORME 32
Un PCC au- dessus de la constitution 34
2.2. UNE REFONDATION DE SON MODE DE GOUVERNANCE AVEC L'ECHELON LOCAL 36
Réformer l'appareil d'Etat pour encadrer les réformes économiques 36
1979-1992 : fin de l'économie dirigée 36
Les combines des gouvernements locaux ou comment moins donner au budget central 37
Recentralisation et fin des contrats fiscaux (1993- 1998) 39
Réformes « Petit Etat, Grande société » (1998-2006) 39
La course aux places 40
2.3. LE CAPITALISME D'ETAT OU COMMENT LE PCC PESE SUR L'ECONOMIE 41
Les entreprises publiques d'Etat, un territoire comme les autres 41
Les entrepreneurs, classe sociale encartés au système 43

Conclusion : La persistance d'un Etat-Parti omniprésent 43

PARTIE 2. LA VILLE AUTORITAIRE OU LE RETOUR DU POLITIQUE 46

CHAPITRE 3. La métamorphose de Shanghai, un phénomène idiosyncratique ? 47
3.1. DES DETERMINISMES A DEPASSER 48
Une lecture néolibérale des trajectoires 48
Un fort tropisme occidental 50
Quelle pertinence à une hiérarchisation sur des bases économiques ? 50
Le biais du modèle urbain 51
Le biais des usual suspects 52
Un dévoiement de la méthode comparative 53
3.2. SHANGHAI EST-ELLE UNE VILLE GLOBALE ? 53
L'intégration aux échanges commerciaux 54
3.3. UNE IMPOSSIBLE COMPARAISON ? 57
Conclusion : Entendre le point de vue des urbanistes chinois 59

CHAPITRE 4. L'autre métamorphose urbaine : le Paris haussmannien 63
4.1. LE PARIS HAUSSMANNIEN : DES MOYENS, DES COMPETENCES ET UNE VOLONTE 63
Paris avant Haussmann : une capitale bourdonnante mais congestionnée 63
Faire circuler : mot d'ordre des hygiénistes et des ingénieurs 65
L'homme capable et la volonté 66
Haussmannisation 67
4.2. LE SECOND EMPIRE : UNE DEMOCRATIE CESARIENNE EN RECHERCHE DE PERENNITE 69
Une démocratie césarienne en recherche de pérennité 69
Une démocratie césarienne 70
Un appareil administratif très solidement associé au nouveau régime 71
Faire taire les oppositions de tous bords 73
La recherche d'une pérennisation du régime : l'option libérale 74
4.3. UN REGIME ENTRE SAINT-SIMONISME ET LIBERALISME 75
Un intérêt nouveau pour l'économie 75
Une doctrine compatible avec l'autoritarisme 76
Favoriser la libre circulation des biens et des personnes 78
« M. Tout-le-Monde est plus riche que M. de Rothschild » : L'avènement du crédit moderne 79
Conclusion : la perpétuelle instrumentalisation du développement urbain par les pouvoirs autoritaires 80

CHAPITRE 5. Tout pouvoir autoritaire produit-il une ville autoritaire ? 83
5.1. LA QUESTION CENTRALE DE LA LEGITIMITE POUR LES POUVOIRS AUTORITAIRES 84
Ordre et stabilité : la perpétuelle promesse des régimes autoritaires 85
Une légitimité réelle 86
L'usine du monde 87
Mise à jour du logiciel idéologique 88
Fédérer… les élites 91
Le nationalisme 92
5.2. COMPARAISON ET PROCESSUS 94
Du bon emploi de la comparaison 95
L'analyse sociétale 96
Time matters : le processus comme grille d'analyse 97
Le contexte véritable acteur du processus 98

5.3. LE TEMPO SINGULIER DE LA VILLE AUTORITAIRE 101
Contexte politique 103
Contexte économique 103
Et la ville enfin 104
Conclusion : des contextes déterminants 104

PARTIE 3. L'URBANISME, UNE IDEE NEUVE EN CHINE 107

CHAPITRE 6. Une urbanisation en trois étapes 108
6.1. DE LA VILLE DE PECHEURS AU « PARIS DE L'ORIENT » : 1843-1949 108
6.2. L'EMPREINTE COMMUNISTE (1949- FIN ANNEES 1980) 117
Sous Mao, une planification urbaine au service de l'industrialisation du pays 117
L'influence soviétique des années 1950 dans la planification chinoise 118
Les impacts de la Révolution Culturelle (1960-1978) 119
6.3. 40 ANS DE QUASI- IMMOBILISME A SHANGHAI 120
Des plans laissés au placard 121
La conversion à un modèle industriel de 1949 à 1990 123
Un déficit criant de logements 124
Les *xin cun* : trop peu nombreux, faute de moyens 124
L'échec des villes-satellites 130
Des infrastructures en déshérence 130
6.4. (RE) – DEVENIR UNE METROPOLE MONDIALE (1990-2010) 131
Conclusion : refermer la parenthèse maoïste et redonner vie au « Paris de l'Orient » 140

CHAPITRE 7. La renaissance de la planification urbaine après 1978 142
7.1. PLANIFICATION URBAINE ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE 142
7.2. LA LOI SUR L'URBANISME DE 1989 : TEXTE FONDATEUR D'UN NOUVEAU SYSTEME DE PLANIFICATION URBAINE 145
Les nouvelles missions de la planification urbaine 146
Le système de plans 146
Les autres plans qui complètent le dispositif 150
Processus de validation/ approbation des plans 152
Un contrôle faible du développement urbain 153
7.3. UN URBANISME REGLEMENTAIRE TRES JEUNE 153
Un manque criant de coordination 154
Décentralisation du contrôle foncier 155
Des textes règlementaires en retard par rapport aux pratiques 155
7.4. SHANGHAI : PRECURSEUR EN MATIERE D'URBANISME REGLEMENTAIRE 156
Conclusion : une règlementation en matière d'urbanisme balbutiante 159

PARTIE 4. LES SPECTACULAIRES ATTRIBUTS DE LA VILLE AUTORITAIRE 161

CHAPITRE 8. Pudong, une affaire d'Etat 162
8.1. LE RETOUR NE GRACE DES SHANGHAIENS 162
8.2. UN PROJET A PLUSIEURS ECHELLES 166
Pudong, tête de dragon : un projet fédérateur 168
8.3. UNE LONGUE GESTATION ET L'APPORT DES DEBATS ACADEMIQUES 173
Conclusion : Le Projet Pudong ou la fin de la mise à l'écart de Shanghai 179

CHAPITRE 9. La course aux financements..... 181
9.1. LES INFRASTRUCTURES D'ABORD..... 181
Pudong, un site à urbaniser de A à Z..... 181
Comment faire : l'utilité des plans à cinq ans..... 183
Les chengtou, structures parapubliques dédiées au financement des infrastructures..... 186
De multiples financeurs..... 187
Moteur du financement : public ou privé ?..... 190
9.2. LE FONCIER A UNE VALEUR..... 192
La nécessité d'un marché foncier..... 192
L'introduction du marché foncier à Shanghai..... 193
Les sociétés de développement..... 194
De multiples étapes qui expliquent le système de sous-traitance..... 197
Processus et stratégies d'aménagement..... 198
Fortune..... 199
Shengbu lou..... 201
9.3. UNE GOUVERNANCE A PART..... 204
Les facteurs ayant accéléré le processus..... 204
Un traitement à part..... 204
L'indispensable adaptation de l'appareil administratif..... 205
Recherche technocrates..... 206
La gouvernance à la chinoise : expérimentation, gradualisme et progressivité..... 208
Conclusion : Pudong, laboratoire urbain à plus d'un titre..... 209

CHAPITRE 10. Lujiazui ou la maîtrise du marketing urbain..... 212
10.1. FAIRE DE LUJIAZUI LE MANHATTAN DU XXIEME SIECLE..... 213
Les raisons du concours..... 213
Le cahier des charges..... 215
Déroulement de la consultation (Figure 62-63)..... 219
10.2. LES PROPOSITIONS DES CANDIDATS..... 221
10.3. UN CHOIX A MINIMA..... 233
10 4. UNE INSTRUMENTALISATION DES PROCESS..... 235
Conclusion : l'urbanisme, nouveau terrain d'expression de la propagande..... 238

CHAPITRE 11. De 1867 à 2010 : des expositions universelles à la gloire d'un régime..... 243
11.1. L'EXPO 2010 OU COMMENT SE DEBARASSER DES INDUSTRIES POLLUANTES..... 243
Gommer les vestiges industriels de l'époque maoïste..... 244
Quand Shanghai voit les limites du « tout voiture »..... 249
Un thème qui oblige..... 251
11.2. LA SKYLINE COMME MANIFESTE NATIONALISTE..... 254
Des expositions universelles à la gloire des régimes..... 254
La symbolique urbaine : puissance et modernité..... 255
Conclusion : Tout est politique..... 260

CONCLUSION GENERALE..... 262
1. Rencontre d'un pouvoir et de la ville : l'urbanisme..... 263
Renouer le fil de son histoire urbaine..... 264
La magie de la métamorphose urbaine..... 265
S'approprier les attributs de puissance de l'Occident..... 265
L'obligation d'emporter l'adhésion de la population..... 266

2. Des contextes déterminants 268
Bienvenue au capitalisme et aux capitalistes 269
Réformer l'appareil d'Etat pour encadrer les réformes économiques 270
Une montée en compétence de l'encadrement administratif 270
3. Accepter une trajectoire de ville différente 271

TABLE DES ILLUSTRATIONS 277

Table des figures 277
Table des tableaux 278
Table des encadrés 279

BIBLIOGRAPHIE 280

Table des illustrations

Table des figures

FIGURE 1 : CHEMINEMENT DE L'HYPOTHESE 1
FIGURE 2 : SHANGHAI ANNEES 1980 VERSUS SHANGHAI ANNEES 2000 3
FIGURE 3 : SHANGHAI (ECHELLE NATIONALE, PROVINCIALE ET INTRA-MUROS) 5
FIGURE 4 : ARTICLES COMPORTANT LA MENTION « WITH CHINESE CHARACTERISTICS » 9
FIGURE 5 : HYPOTHESE DE RECHERCHE : LA VILLE AUTORITAIRE 12
FIGURE 6 : ORGANISATION DE LA DEMONSTRATION 14
FIGURE 7 : STRUCTURE ADMINISTRATIVE DE SHANGHAI 21
FIGURE 8 : EVOLUTION DE LA PRODUCTION BRUTE DES INDUSTRIES DE SHANGHAI ENTRE 1993 ET 1999 (EN MILLIARD) 27
FIGURE 9 : ORIGINE DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE DE SHANGHAI EN 1999 28
FIGURE 10 : ORIGINE DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE DE SHANGHAI EN 1993 28
FIGURE 11 : ORGANISATION DE LA DEMONSTRATION 31
FIGURE 12 : STRUCTURE DU PCC 33
FIGURE 13 : RECETTES BUDGETAIRES GOUVERNEMENTALES LOCALES ET TOTALES EN % DU PIB 38
FIGURE 14 : ORGANIGRAMME TUTELLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES 42
FIGURE 15 : ORGANISATION DE LA DEMONSTRATION 45
FIGURE 16 : MONTANTS DES IDE EN MILLIARDS DE DOLLARS US A SHANGHAI (1981-2002) 55
FIGURE 17 : ORGANISATION DE LA DEMONSTRATION 62
FIGURE 18 : SCHEMA INSTITUTIONNEL DU SECOND EMPIRE 72
FIGURE 19 : ORGANISATION DE LA DEMONSTRATION 82
FIGURE 20 : CHEMINEMENT DE L'HYPOTHESE 83
FIGURE 21 : CLASSEMENT DE 72 PAYS EN FONCTION DU NIVEAU DE LEGITIMITE (0 A 10) 87
FIGURE 22 : METHODOLOGIE POUR ANALYSER LA VILLE AUTORITAIRE 95
FIGURE 23 : PROCESSUS DE METAMORPHOSE URBAINE, INGREDIENTS ET MOTEURS 101
FIGURE 24 : CARACTERISTIQUES DE LA VILLE AUTORITAIRE 102
FIGURE 25 : LA METAMORPHOSE URBAINE, SHANGHAI VERSUS PARIS 102
FIGURE 26 : LA VILLE AUTORITAIRE, SHANGHAI VERSUS PARIS 105
FIGURE 27 : ORGANISATION DE LA DEMONSTRATION 106
FIGURE 28 : SHANGHAI (ECHELLE NATIONALE, PROVINCIALE ET INTRA-MUROS) 109
FIGURE 29 : SHANGHAI, PHASES D'URBANISATION 110
FIGURE 30 : LES CONCESSIONS ETRANGERES A SHANGHAI DANS LA PREMIERE MOITIE DU XXEME SIECLE 111
FIGURE 31 : 3 TISSUS URBAINS DE LA PREMIERE PHASE D'URBANISATION 112
FIGURE 32 : HUAIHAI AVENUE 1KMX1KM 113
FIGURE 33 : LE BUND 1KMX1KM 114
FIGURE 34 : PHOTOS DU BUND 114
FIGURE 35 : LILONG 1KMX1KM 115
FIGURE 36 : POPULATION DE SHANGHAI 1949-2011 120
FIGURE 37 : DEUX *XIN CUN* REPRESENTATIFS 126
FIGURE 38 : ORGANISATION DE LA DEMONSTRATION 141
FIGURE 39 : L'EVOLUTION DU SYSTEME DE PLANIFICATION URBAINE 152
FIGURE 40 : PROPOSITION D'INTEGRATION D'UN SYSTEME DE ZONAGE 158
FIGURE 41 : ORGANISATION DE LA DEMONSTRATION 160
FIGURE 42 : CARTE DE PUDONG 166
FIGURE 43 : EVOLUTION EN PHOTO DE PUDONG 1987-2010 167
FIGURE 44 : CARTE DU BASSIN DU YANGZI 170

FIGURE 45 : CARTE DU SCHEMA D'AMENAGEMENT DU DELTA DU YANGZI (1999) 171
FIGURE 46 : OBJECTIFS ET GRANDES LIGNES DEFINIES PAR LE CONSEIL D'ETAT POUR LE PROJET DE PUDONG 173
FIGURE 48 : CHRONOLOGIE DES ETAPES DU PROJET DE PUDONG 175
FIGURE 49 : CARTE D'AMENAGEMENT DE LUJIAZUI 177
FIGURE 50 : ORGANISATION DE LA DEMONSTRATION 180
FIGURE 51 : CARTE D'AMENAGEMENT DE LUJIAZUI 182
FIGURE 52 : BATIMENTS DE LA *FORTUNE WORLD DEVELOPMENT LMD JOINT VENTURE* 200
FIGURE 53 : POSITION DES BATIMENTS EMBLEMATIQUES DE LUJIAZUI 202
FIGURE 54 : PUDONG – SKYLINE EN 2010 203
FIGURE 55 : CONTRAT FISCAL ENTRE SHANGHAI ET LE POUVOIR CENTRAL 205
FIGURE 56 : PUDONG- FONCTIONS DES ACTEURS 210
FIGURE 57 : VILLE AUTORITAIRE : COMPOSANTES 210
FIGURE 58 : ORGANISATION DE LA DEMONSTRATION 211
FIGURE 59 : PLAN D'OCCUPATION DES SOLS 2006 213
FIGURE 60 : PERIMETRE DE LUJIAZUI 216
FIGURE 61 : LIAISONS PUXI-PUDONG 218
FIGURE 62 : DEROULEMENT DE LA CONSULTATION DE LUJIAZUI 219
FIGURE 63 : CONSULTATION POUR L'AMENAGEMENT DE LUJIAZUI 220
FIGURE 64 : CARTE DU DISTRICT DE PUDONG 223
FIGURE 65 : LUJIAZUI- PROPOSITION MASSIMILIO FUKSAS 224
FIGURE 66 : LUJIAZUI- PROPOSITION TOYO ITO 224
FIGURE 67 : LUJIAZUI – PROPOSITION DOMINIQUE PERRAULT 225
FIGURE 68 : LUIIAZUI – PROPOSITION RICHARD ROGERS 225
FIGURE 69 : SCHEMA DIRECTEUR DE LUJIAZUI – EVOLUTION DE 1986 A 1993 233
FIGURE 70 : SKYLINE DE LUJIAZUI 235
FIGURE 71 : VUE DE LUJIAZUI DEPUIS DU BUND NORD 237
FIGURE 72 : AFFICHE PROMOTIONNELLE 50EME ANNIVERSAIRE PCC 239
FIGURE 73 : PHOTO DE GROUPE SOMMET APEC SHANGHAI 2001 240
FIGURE 74 : ORGANISATION DE LA DEMONSTRATION 242
FIGURE 75 : LOCALISATION DU SITE DE L'EXPO 244
FIGURE 76 : LES 17 PRINCIPALES INDUSTRIES PRESENTES SUR LE SITE DE L'EXPO EN 2002 245
FIGURE 77 : PRINCIPALES RELOCALISATION DES SITES INDUSTRIELS DANS LE PERIMETRE DE L'EXPO 2010 246
FIGURE 78 : PLAN DES ZONES DE L'EXPO 2010 246
FIGURE 79 : STRUCTURES EN CHARGE DE L'EXPO 2010 247
FIGURE 80 : PLAN FONCTIONNEL DU SITE APRES L'EXPO 2010 248
FIGURE 81 : CARTE DU METRO DE SHANGHAI 250
FIGURE 82 : PHOTOS DU PAVILLON CHINE (EXPO 2010) 252
FIGURE 83 : LES STRUCTURES PERMANENTES DE L'EXPO 253
FIGURE 84 : PHOTOS DE LA JINMAO TOWER ET DU LONGHUA TEMPLE 258
FIGURE 85 : PHOTOS DE JEUNES BENEVOLES DE L'EXPO 2010 ET DES GARDES ROUGES EN 1966 259
FIGURE 86 : PHOTOS A L'INTERIEUR DU PAVILLON DES PROVINCES CHINOISES-SECTION PEKIN 260
FIGURE 87 : LA VILLE AUTORITAIRE – SCHEMA SYNTHETIQUE 262
FIGURE 88 : LE POUVOIR AUTORITAIRE ET LA VILLE – PROCESSUS DE LEGITIMATION 264
FIGURE 89 : LE POUVOIR AUTORITAIRE ET SES MODES D'ACTIONS SUR LA VILLE AUTORITAIRE 268

Table des tableaux

TABLEAU 1 : EVOLUTION DE LA POPULATION, DE LA SURFACE DE LOGEMENT ET DES INFRASTRUCTURES DE SHANGHAI ENTRE 1987 ET 1997. 6

TABLEAU 2 : POPULATION ET SUPERFICIE DE SHANGHAI 19
TABLEAU 3 : EVOLUTION DE LA POPULATION, DE LA SURFACE DE LOGEMENT ET DES INFRASTRUCTURES ENTRE 1987 ET 1997. 23
TABLEAU 4 : EVOLUTION DE LA PRODUCTION BRUTE DES INDUSTRIES DE SHANGHAI ENTRE 1993 ET 1999 (EN MILLIARD) 27
TABLEAU 5 : ORIGINE DES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS A SHANGHAI EN 1996 29
TABLEAU 6 : UN GEANT ECONOMIQUE REGIONAL 172
TABLEAU 7 : SCHEMA DIRECTEUR DE PUDONG- PHASAGE (1992) 183
TABLEAU 8 : PLAN D'AMELIORATION DES INFRASTRUCTURES A PUDONG 184
TABLEAU 9 : CHENGTOU- REPARTITION PAR ORIGINE DES FONDS 187
TABLEAU 10 : INFRASTRUCTURES PUDONG – REPARTITION PAR POSTE 187
TABLEAU 11 : COUT DU CONCOURS DE LUJIAZUI 221
TABLEAU 12 : ELEMENT CHIFFRES DU SCHEMA DIRECTEUR DE LUJIAZUI 1994 233
TABLEAU 13 : LIGNES DE METRO DE SHANGHAI EN 2010 251
TABLEAU 14 : CLASSEMENT MONDIALE DES DIX PREMIERS RESEAUX DE METRO (2008) 251

Table des encadrés

ENCADRE 1 : HUAIHAI AVENUE (CONCESSION FRANÇAISE) 113
ENCADRE 2 : LE BUND 113
ENCADRE 3 : LILONG 115
ENCADRE 4 : EXEMPLE DE LILONG 116
ENCADRE 5 : SCHEMA DIRECTEUR DE SHANGHAI (1949-1953-1959) 122
ENCADRE 6 : ANSHAN NEW VILLAGE 1KMX1KM (SHA ET AL. 2014) 127
ENCADRE 7 : QUYANG NEW VILLAGE 1KMX1KM 128
ENCADRE 8 : EVOLUTION DE QUYANG NEW VILLAGE 129
ENCADRE 9 : LES TROIS TYPES D'ESPACES LES PLUS REPRESENTATIFS DU TISSU URBAIN DE PUDONG 132
ENCADRE 10 : ZONE INDUSTRIELLE DE JINQIAO 1KMX1KM (SHA ET AL. 2014) 133
ENCADRE 11 : PHOTOS DE JINQIAO 134
ENCADRE 12 : PARC INDUSTRIEL DE ZHANGJIANG 1KMX1KM 135
ENCADRE 13 : ZONE RESIDENTIELLE DE HUAMU 1KMX1KM 136
ENCADRE 14 : ZHANGJIANG TOMSEIN GARDEN 137
ENCADRE 15 : CHAMTIME PLAZA 138
ENCADRE 16 : ZHU RONGJI 163
ENCADRE 17 : JIANG ZEMIN 164
ENCADRE 18 : EQUIPE DE SHANGHAI – 227
ENCADRE 19 : EQUIPE DE SHANGHAI- ORGANISATION 228
ENCADRE 20 : EQUIPE DE SHANGHAI- DEPLACEMENTS 229
ENCADRE 21 : RICHARD ROGERS 230
ENCADRE 22 : LUJIAZUI – PRINCIPAUX EQUIPEMENTS ET BATIMENTS 234

BIBLIOGRAPHIE

A

ABBOTT, Andrew. *Time matters: On theory and method*. University of Chicago Press, 2001, 328 p.

ABU-LUGHOD, Janet et HAY, Richard. Third World Urbanization. New York, Methuen. 1977, 404 p.

AGLIETTA, Michel et BAI, Guo. *Voie chinoise (La) : Capitalisme et empire*. Odile Jacob, 2012, 431 p.

AGULHON, Maurice, CHOAY, Françoise, CRUBELLIER, Maurice, et al. La ville de l'âge industriel. Le cycle Haussmannien, 1998, 730 p.

AMIN, Ash. The economic base of contemporary cities. *A Companion to the City*, 2000, p. 115-129.

ANTIER Gilles., *Le nouveau Shanghai, tendances de développement 2000*, Iaurif, Paris, 2001, 29 p.

ARKARAPRASERTKUL, Non. Power, politics, and the making of Shanghai. *Journal of Planning History*, 2010, vol. 9, no 4, p. 232-259.

B

BALANDIER, Georges. *Anthropologie politique*. Paris : Presses universitaires de France, 1967, 254 p.

BALFOUR, Alan H. et ZHENG, Shiling. *Shanghai*. Academy Press, 2002, 368 p.

BALIS, Ryan. A lasting legacy at the Expo. *Insight, November*, 2010, p. 15-17.

BARJOT, Dominique, *Les patrons du Second Empire : Anjou, Normandie, Maine*, Paris : Le Mans, Editions A & J Picard, 2000, 255 p.

Beijing Statistics Bureau (BSB*), Beijing statistical yearbook* 1993*,* Beijing*:* China Statistical Publishing House, 1993*.*

Beijing Statistics Bureau (BSB), *Beijing statistical yearbook 1994,* Beijing*:* China Statistical Publishing House, 1994*.*

BÉJA, Jean-Philippe. Le parti communiste a -t-il découvert l'élixir d'immortalité ? *Esprit (1940-)*, 2004, p. 151-161.

BERGERE, Marie-Claire, *L'âge d'or de la bourgeoisie chinoise 1911-1937*, Paris, Flammarion, 1992, 370 p.

BERGÈRE, Marie-Claire. Le développement urbain de Shanghai, un « remake » ? *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2005, no 1, p. 45-60.

BERGÈRE, Marie-Claire. *Chine : le nouveau capitalisme d'État*. Fayard, 2013, 312 p.

BERGÈRE, Marie-Claire. *Histoire de Shanghai*. Fayard, 2002, 526 p.

BONNEMAISON, Sarah. City policies and cyclical events. *Design Quarterly*, 1990, p. 24-32.

BONNIN, Michel. Les métamorphoses du totalitarisme. *Le débat*, 2001, no 5, p. 114-135.

BOUCHERON, Patrick. *Le pouvoir de bâtir. Urbanisme et politique édilitaire à Milan (XIVe-XVe siècles).* Ecole française de Rome, 1998, 653 p.

BOURILLON, Florence. Des relectures d'Haussmann. *Histoire urbaine*, 2002, no 1, p. 189-199.

BRADLEY, Andrew, HALL, Tim, et HARRISON, Margaret. Selling cities: promoting new images for meetings tourism. *Cities*, 2002, vol. 19, no 1, p. 61-70.

BROCHIER, Damien, GARNIER, Jacques, GILSON, Adeline, *et al.* Propositions pour un cadre théorique unifié et une méthodologie d'analyse des trajectoires des projets dans les organisations. *Management & Avenir*, 2010, no 6, p. 84-107.

BURNS, John P. "Downsizing" the Chinese state: Government retrenchment in the 1990s. *The China Quarterly*, 2003, vol. 175, p. 775-802.

C

CARMONA, Michel, *Haussmann*, Fayard, Paris, 1999, 645 p.

CAULFIELD, Janice L. La réforme du gouvernement local en Chine : Une perspective d'acteur rationnel. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2006, vol. 72, no 2, p. 267-283.

CHAMBERLAIN, Heath B. Review : Civil society with Chinese characteristics?, *The China Journal*, no 39, janv. 1998, p.69-81.

CHAN, Che-po et POON, Wai-kit. Evolution of the Pudong government: Chinese local administrative reform in adapting to an expanding market economy. *China Information*, 2006, vol. 20, no 2, p. 237-274.

CHANG, Gene Hsin et BRADA, Josef C. The paradox of China's growing under-urbanization. *Economic Systems*, 2006, vol. 30, no 1, p. 24-40.

CHANG, Gordon G. *The coming collapse of China*. Random House, 2010, 384 p.

CHAUDUN, Nicolas. *Haussmann, George Eugène, préfet-baron de la Seine : essai*. Actes Sud, 2009, 384 p.

CHEN, Jie, HAO, Qianjin, et STEPHENS, Mark. Assessing housing affordability in post-reform China: a case study of Shanghai. *Housing Studies*, 2010, vol. 25, no 6, p. 877-901.

CHEN, Jie, *et al. Popular political support in urban China*. Woodrow Wilson Center Press, 2004, 248 p.

CHEN, Xiangming (ed.). *Shanghai rising: State power and local transformations in a global megacity*. U of Minnesota Press, 2009, 304 p.

CHEN, Yawei, TU, Qiyu, et SU, Ning. Shanghai's Huangpu Riverbank Redevelopment Beyond World Expo 2010. In: *Proceedings AESOP 2014: Annual Conference" From control to co-evolution", Utrecht/Delft, The Netherlands, 9-12 July 2014; Authors version*. AESOP, 2014.

CHEN, Yawei. *Shanghai Pudong: Urban development in an era of global-local interaction*. IOS Press, 2007, 370 p.

CHEVRIER, Yves. De la révolution à l'État par le communisme. *Le Débat*, 2001, no 5, p. 92-113.

China Statistics Bureau (CSB), *China statistical yearbook 1999,* Beijing*:* China Statistical Publishing House, 1999*.*

China Statistics Bureau (CSB), *China statistical yearbook 1999,* Beijing*:* China Statistical Publishing House, 1998*.*

CHOU, Bill KP. Civil service reform in China, 1993–2001: a case of implementation failure. *China: An International Journal*, 2004, vol. 2, no 02, p. 210-234.

CHRISTIANSEN, Flemming. Democratization in China: structural constraints. In MORAN Michael, PARRY Geraint, *Democracy and democratization*. Routledge, 1994. p. 152-173.

D

DANSETTE, Adrien, *Naissance de la France moderne : le Second Empire*. Hachette, 1976, 399 p.

DAVIES, Jonathan S. Urban regime theory: A normative-empirical critique. *Journal of urban affairs*, 2002, vol. 24, no 1, p. 1-17.

DIAMOND, Larry et MYERS, Ramon H. (ed.). *Elections and democracy in greater China*. OUP Oxford, 2001, 208 p.

DING, Yijiang. *Chinese democracy after Tiananmen*. UBC Press, 2002, 173 p.

E

EASTERLING, Keller. *Enduring innocence: global architecture and its political masquerades*. Mit Press, 2005, 252 p.

EASTON, David. An approach to the analysis of political systems. *World politics*, 1957, vol. 9, no 3, p. 383-400.

EBANKS, G. Edward et CHENG, Chaoze. China: a unique urbanization model. *Asia-Pacific Population Journal*, 1990, vol. 5, no 3, p. 29-50.

ELANDER, Ingemar. Partenariats et gouvernance urbaine. *Revue internationale des sciences sociales*, 2002, no 2, p. 215-230.

ELKIN, Stephen L. Business-State Relations in the Commercial Republic 1. *Journal of Political Philosophy*, 1994, vol. 2, no 2, p. 115-139.

ELKIN, Stephen L. et SOLTAN, Karol Edward (ed.). *A new constitutionalism: Designing political institutions for a good society*. University of Chicago Press, 1993, 250 p.

ELKIN, Stephen L. et SOLTAN, Karol Edward (ed.). *The Constitution of Good Societies*. Pennsylvania State University Press, 1996, 228 p.

ELKIN, Stephen L. *City and regime in the American republic*. University of Chicago Press, 1987, 220 p.

ENDERS, Armelle. Antoine Picon, Les saint-simoniens. Raison, imaginaire et utopie. Histoire, économie & société, 2004, vol. 23, no 3, p. 459-460.

Environmental Impact Assessment of the Master Plan of Expo 2010 Shanghai China Expo 2010 Shanghai Chine, 2002.

EPAD, *Compte rendu de la mission à Shanghai du 20 au 26 octobre 1991*, mémo du 5 novembre 1991.

EXPO 2010 Shanghai, dossier de candidature de Shanghai, 2002

F

FAINSTEIN, Norman I. et FAINSTEIN, Susan S. Regime strategies, communal resistance, and economic forces, in FAINSTEIN, Norman I. et FAINSTEIN, Susan S (eds), Restructuring the city : the political economy of urban development, Longman, 1983, p 245-282.

Financial Times, « Zhu heeds foreign advice to slow China's growth », 25 août 1993.

FISHER, Jack C. Planning the city of socialist man. *Journal of the American Institute of Planners*, 1962, vol. 28, no 4, p. 251-265.

FLORIDA, Richard. The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community, and everyday life/Richard Florida. *NY.: Basic Books*, 2002, vol. 434.

FRENCH, Richard Anthony, HAMILTON, FE Ian, *et al.* Is there a socialist city? *The socialist city*, 1979, p. 1-22.

FRIEDBERG, Aaron L. Hegemony with Chinese characteristics. *The National Interest*, 2011, no 114, p. 18-27.

FRIEDMANN, John. Four theses in the study of China's urbanization. *International journal of urban and regional research*, 2006, vol. 30, no 2, p. 440-451.

FRIEDMANN, John. *China's urban transition*. U of Minnesota Press, 2005, 380 p.

FU, Zhengji. The state, capital, and urban restructuring in post-reform Shanghai. In LOGAN JR, *The new Chinese city: globalization and market reform*, Oxford, Blackwell, 2001, p. 106-120.

FUKUYAMA, Francis. La fin de l'histoire ? traduction de P. Alexandre, in *Commentaire*, 1989, vol. 12, no 47, p. 457-469.

FUNG, Ka-Iu. Urban sprawl in China: some causative factors. In MA Laurence et HANTEN (eds), *Urban development in modern China*, Westview Press Colorado, 1981, p. 194-221.

FURET, François. La Révolution, tome 2 : Terminer la Révolution, 1814-1880, Fayard, Pluriel, 1988, 544 p.

G

GALLAGHER, Mary E. "Reform and openness": why China's economic reforms have delayed democracy. *World Politics*, 2002, vol. 54, no 3, p. 338-372.

GAMBLE, Jos. *Shanghai in transition: Changing perspectives and social contours of a Chinese metropolis*. Routledge, 2005, 276 p.

GATELIER, Karine et VALERI, Marc. Avant-propos. Les stratégies de légitimation dans les régimes autoritaires. GILLEY, Bruce. Legitimacy and institutional change: the case of China. *Comparative Political Studies*, 2008, vol. 41, no 3, p. 259-284.

GATELIER, Karine et VALERI, Marc. Avant-propos. *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, no 4, p. 7-13.

GATELIER, Karine. Entre réinterprétation du passé et difficile rapport à la modernité, les stratégies de légitimation du pouvoir ouzbek. *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, no 4, p. 41-65.

GAUBATZ, Piper. Globalization and the development of new central business districts in Beijing, Shanghai and Guangzhou. In MA Laurence et WU Fulong, *Restructuring the Chinese city: Changing society, economy and space*, 2005, p. 98-121.

GED, Françoise, De la belle endormie des années 1980 à la belle épanouie de l'Expo 2010, dans IDIER Nicolas (dir.), *Shanghai, histoire, promenades, anthologie et dictionnaire*, Laffont, Paris, 2010, p 134-161.

GEOFFRAY, Marie-Laure, LE RENARD, Amélie, et LAPLANCHE-SERVIGNE, Soline. Comparer a posteriori : retour sur une expérience collective de recherche. *Terrains & travaux*, 2012, no 2, p. 165-180.

GHORRA-GOBIN C., « Esthétique urbaine, entre circulation des maîtres d'œuvres et hybridation », dans Ghorra-Gobin C. (dir.), *Dictionnaire des mondialisations*, Armand Colin, Paris, 2006, p. 142-147.

GILLEY, Bruce. The meaning and measure of state legitimacy: Results for 72 countries. *European journal of political research*, 2006, vol. 45, no 3, p. 499-525.

GILLEY, Bruce. *China's democratic future: How it will happen and where it will lead*. Columbia University Press, 2004, 297 p.

GIPOULOUX, François, Zhu Rongji dans Sanjuan T. (dir.), *Dictionnaire de la Chine contemporaine,* Armand Colin, Paris, 2006, p 276.

GIROIR, Guillaume. The Fountainebleau Villas (Shanghai), A Gloden Ghetto in a Chinese Garden. In WU Fulong, *Globalization and the Chinese City.* London: Routledge, 2005, p 208-225.

GIROIR, Guillaume.The Purple Jade Villas (Beijing), a golden ghetto in red China. In FRANTZ and al. (Eds*.), Private city: The global and local perspective* . London: Routledge, 2005, pp. 142–152.

GOLD, John Robert et WARD, Stephen Victor. *Place promotion: the use of publicity and marketing to sell towns and regions*. John Wiley & Son Ltd, 1994.

GOTHAM, Kevin Fox. Marketing Mardi Gras: Commodification, spectacle and the political economy of tourism in New Orleans. *Urban Studies*, 2002, vol. 39, no 10, p. 1735-1756.

GRAVARI-BARBAS, Maria et JACQUOT, Sébastien. L'événement, outil de légitimation de projets urbains : l'instrumentalisation des espaces et des temporalités événementiels à Lille et Gênes. *Géocarrefour*, 2007, vol. 82, no 3.

GREENBERG, Miriam. Branding cities: A social history of the urban lifestyle magazine. *Urban affairs review*, 2000, vol. 36, no 2, p. 228-263.

Groupe français d'appui au développement de Shanghai-Pudong, *Résultats de la Consultation internationale pour le centre d'affaires de Lujiazui à Pudong*, déc. 1992.

GU, Felicity Rose et TANG, Zilai. Shanghai: Reconnecting to the global economy. In SASSEN Saskia (eds), *Global Networks/Linkeed Cities,* New York and London: Routledge, 2002, p. 273-308.

GUIDÈRE, Mathieu. *Sémiotique comparée du" territoire" : les stratégies territoriales en publicité internationale*. 2001, 23 p.

H

HARDING, Alan. The rise of urban growth coalitions, UK-style? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1991, vol. 9, no 3, p. 295-317.

HART, Gillian Patricia. *Disabling globalization: Places of power in post-apartheid South Africa*. Univ of California Press, 2002, 480 p.

HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 1989, vol. 71, no 1, p. 3-17.

HARVEY, David. The art of rent: Globalization, monopoly and cultural production. *Socialist register*, 2002, vol. 38, p. 93-110.

HE, Shenjing et WU, Fulong. Property-led redevelopment in post-reform China: A case study of Xintiandi redevelopment project in Shanghai. *Journal of Urban Affairs*, 2005, vol. 27, no 1, p. 1-23.

HE, Shenjing. State-sponsored gentrification under market transition the case of Shanghai. *Urban Affairs Review*, 2007, vol. 43, no 2, p. 171-198.

HEALEY, Patsy. The reorganisation of state and market in planning. *Urban Studies*, 1992, vol. 29, no 3-4, p. 411-434.

HENDERSON, Jeffrey, APPELBAUM, Richard P., et HO, Suet Ying. Globalization with Chinese characteristics: Externalization, dynamics and transformations. *Development and Change*, 2013, vol. 44, no 6, p. 1221-1253.

HILLER, Harry H. Mega-events, urban boosterism and growth strategies: an analysis of the objectives and legitimations of the Cape Town 2004 Olympic Bid. *International journal of urban and regional research*, 2000, vol. 24, no 2, p. 449-458.

HOVASSE, Henri, Pudong ou Shanghai rive droite : du bras de terre aux bras de fer, dans IDIER N. (dir.), *Shanghai, histoire, promenades, anthologie et dictionnaire*, Laffont, Paris, 2010, p 211-247.

HU, Dinghuan, REARDON, Thomas, ROZELLE, Scott, *et al.* The emergence of supermarkets with Chinese characteristics: challenges and opportunities for China's agricultural development. *Development Policy Review*, 2004, vol. 22, no 5, p. 557-586.

HUANG, F., « 21st Century Shanghai CDB, the finalization and refining of Lujiazui Central Area Planning », *Second conference of Aquapolises*, Shanghai, 1993.

HUANG, Yasheng. *Capitalism with Chinese characteristics: Entrepreneurship and the state*. Cambridge University Press, 2008, 336 p.

HUCHET, Jean-François. Le capitalisme au secours du Parti communiste chinois. *Esprit (1940-)*, 2004, p. 137-150.

I

IAURIF, Consultation internationale pour le centre d'affaires de Lujiazui à Pudong, cadrage du dossier 1991.

IMBROSCIO, David L. Reformulating urban regime theory: The division of labor between state and market reconsidered. *Journal of Urban Affairs*, 1998, vol. 20, no 3, p. 233-248.

IMBROSCIO, David L. The necessity of urban regime change: A reply to Clarence N. Stone. *Journal of urban affairs*, 1998, vol. 20, no 3, p. 261-268.

J

JOHN, Peter et COLE, Alistair. Urban regimes and local governance in Britain and France: policy adaption and coordination in Leeds and Lille. *Urban Affairs Review*, 1998, vol. 33, no 3, p. 382-404.

JUDD, Dennis. Strong leadership. *Urban Studies*, 2000, vol. 37, no 5-6, p. 951-961

K

KARMEL, Solomon M. Emerging securities markets in China: Capitalism with Chinese characteristics. *The China Quarterly*, 1994, vol. 140, p. 1105-1120.

KHAKEE, Abdul. Urban planning in China and Sweden in a comparative perspective. *Progress in Planning*, 1996, vol. 2, no 46, p. 91-140.

KIM, Chigon. Place promotion and symbolic characterization of new Songdo City, South Korea. *Cities*, 2010, vol. 27, no 1, p. 13-19.

KING, Anthony. et KUSNO, Abidin. Beijing in the world: 'postmodernism ''globalization" and the making of transnational space in China. In ZHANG Xudong et DIRLIK Arif, *Postmodernism and China*, 2000, p. 41-67.

KIRBY, Richard JR. Urbanization in China: town and country in a developing economy 1949-2000 AD. 1985, 289 p.

KWOK, Reginald Yin-Wang, « Trends of urban planning and development in China », in MA Laurence and HANTEN Edward (eds), *Urban development in modern China*, 1981, p. 147–193.

L

LAFLAMME, Simon. Sciences sociales et approche relationnelle. *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, 2009, vol. 5, no 1, p. 79-85.

LALIBERTÉ, André et LANTEIGNE, Marc (ed.). *The Chinese party-state in the 21st century: adaptation and the reinvention of legitimacy*. Routledge, 2007, 204 p.

LAURIA, Mickey, *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*, Thousand Oaks, Ca, SAGE Publications, Inc, 1996, 288 p.

LAURIA, Mickey. Introduction: reconstructing urban regime theory. In LAURIA Mickey, *Reconstructing urban regime theory: Regulating urban politics in a global economy*, 1997, p. 1-9.

LÉVY-LEBOYER, Maurice. *Histoire de la France industrielle*. Larousse, 1996.

LEY, David, Modernism, post-modernism and the struggle for place, in AGNEW, John A. et DUNCAN, James S. (ed.). *The power of place (RLE Social & Cultural Geography): Bringing together geographical and sociological imaginations*. Routledge, 2014.

LI, Z., WU, F., et GAO, X. Polarization of the global city and sociospatial differentiation in Shanghai. *Scientia Geographica Sinica*, 2007, vol. 27, no 3, p. 304.

LI, Zhigang et WU, Fulong. Tenure-based residential segregation in post-reform Chinese cities: a case study of Shanghai. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2008, vol. 33, no 3, p. 404-419.

LIANG, Zhiyong, *Housing Shanghai: The Evolution of the Worker's New Village 1920s-2000s*, thèse soutenue en mai 2016, Université de Hong Kong.

LIN, George CS. Chinese urbanism in question: State, society, and the reproduction of urban spaces. *Urban Geography*, 2007, vol. 28, no 1, p. 7-29.

LIN, George CS. Urban China in transformation: Hybrid economy, juxtaposed space, and new testing ground for geographical enquiries. *Chinese Geographical Science*, 2011, vol. 21, no 1, p. 1-16.

LIU, Min, PENG, Xia, MENG, Ziqi, *et al.* Spatial characteristics and determinants of in-traffic black carbon in Shanghai, China: Combination of mobile monitoring and land use regression model. *Science of the Total Environment*, 2019, vol. 658, p. 51-61.

LO, C. P. Shaping socialist Chinese cities—a model of form and land use. In LEUNG CK, et GINSBURG N, *China: Urbanization and national development*, 1980, p. 130-155.

LO, Chor Pang. Socialist ideology and urban strategies in China. *Urban Geography*, 1987, vol. 8, no 5, p. 440-458.

LO, Chor-Pang, PANNELL, Clifton W., et WELCH, Roy. Land use changes and city planning in Shenyang and Canton. *Geographical Review*, 1977, p. 268-283.

LOGAN, John (ed.). *Urban China in transition*. John Wiley & Sons, 2008, 380 p.

LOGAN, John R. et FAINSTEIN, Susan S. Introduction: Urban China in comparative perspective. In LOGAN john (eds), *Urban China in transition*, 2008, p. 1-23.

LOGAN, John R., WHALEY, Rachel Bridges, et CROWDER, Kyle. The character and consequences of growth regimes: An assessment of 20 years of research. *Urban Affairs Review*, 1997, vol. 32, no 5, p. 603-630.

LOGAN, John R.et al., The Character and Consequences of Growth Regimes An Assessment of 20 Years of Research, *Urban Affairs Review*, vol. 32 / 5, janvier 1997, p. 603-630.

LOGAN, John R. et ZHOU, Min Zhou, Do Suburban Growth Controls Control Growth?, *American Sociological Review,* vol. 54 / 3, juin 1989, p. 461-471.

LUBMAN, Stanley B. et CHOUKROUNE, Leïla. L'incomplète réforme par le droit. *Esprit (1940-)*, 2004, p. 122-136.

M

MA, Laurence JC. The Chinese approach to city planning: policy, administration, and action. *Asian Survey*, 1979, p. 838-855.

MARTIN, Marc. *La presse régionale : des affiches aux grands quotidiens*. Fayard, 2002, 501 p.

MARTON, Andrew M. et WU, Wei. Spaces of globalisation: Institutional reforms and spatial economic development in the Pudong new area, Shanghai. *Habitat International*, 2006, vol. 30, no 2, p. 213-229.

MAURICE, Marc. Méthode comparative et analyse sociétale : les implications théoriques des comparaisons internationales. *Sociologie du travail*, 1989, p. 175-191.

MCFARLANE, Colin. The comparative city: knowledge, learning, urbanism. *International journal of urban and regional research*, 2010, vol. 34, no 4, p. 725-742.

MENDEZ, Ariel (dir.), *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales,* Academia, Emile Bruylant, coll. « Intellection », 2010, 260 p.

MEYRONIN, Benoît. *Marketing territorial : enjeux et pratiques*. Vuibert, 2015, 240 p.

MILL, John Stuart. *Système de logique déductive et inductive : exposé des principes de la preuve et des méthodes de recherche scientifique*. Alcan, 1896.

MIQUEL Pierre. Le second Empire. 1998, 576 p.

MOHRMAN, Kathryn. The emerging global model with Chinese characteristics. *Higher Education Policy*, 2008, vol. 21, no 1, p. 29-48.

MOSSBERGER, Karen et STOKER, Gerry. The evolution of urban regime theory: The challenge of conceptualization. *Urban affairs review*, 2001, vol. 36, no 6, p. 810-835.

MURPHEY, Rhoads. *Shanghai, key to modern China*. Harvard University Press, 1953, 232 p.

N

NATHAN, Andrew J. et SHI, Tianjian. Left and right with Chinese characteristics: issues and alignments in Deng Xiaoping's China. *World Politics*, 1996, vol. 48, no 4, p. 522-550.

New York Times, « Counterpoint: debunking myths about China », 18 juillet 2011.

NOLAN, Peter et YEUNG, Godfrey. Big business with Chinese characteristics: two paths to growth of the firm in China under reform. *Cambridge Journal of Economics*, 2001, vol. 25, no 4, p. 443-465.

O

OGDEN, Suzanne. *Inklings of democracy in China*. Harvard Univ Asia Center, 2002, 442 p.

OLDS, Kris. Globalization and the production of new urban spaces: Pacific Rim megaprojects in the late 20th century. *Environment and planning A*, 1995, vol. 27, no 11, p. 1713-1743.

OLDS, Kris. Globalizing Shanghai: the 'global intelligence corps' and the building of Pudong. *Cities*, 1997, vol. 14, no 2, p. 109-123.

ORBAN, Edmond, XIAOYUAN, Chen, et KOEHN, Peter H. Great-power decentralization and the management of global/local economic policy and relations: lessons in fluidity from the People's Republic of China. *International review of administrative Sciences*, 2003, vol. 69, no 2, p. 235-258.

P

PECK, Jamie et ZHANG, Jun. A variety of capitalism… with Chinese characteristics? *Journal of Economic Geography*, 2013, vol. 13, no 3, p. 357-396.

POTTER, Pitman B. *The Chinese legal system: Globalization and local legal culture*. Routledge, 2005, 272 p.

POW, Choon-Piew et KONG, Lily. Marketing the Chinese dream home: Gated communities and representations of the good life in (post-) socialist Shanghai. *Urban Geography*, 2007, vol. 28, no 2, p. 129-159.

PRUDHOMME, Rémy et DARBERA, Richard, « Financing urban transportation in Shanghai », *rapport de mission du Laboratoire d'observation de l'économie et des institutions locales*, Créteil, 1989.

PUEL, Caroline. *Les trente ans qui ont changé la Chine, 1980-2010*. Buchet-Chastel, 2011, 523 p.

R

REN, Xuefei. Forward to the past: historical preservation in globalizing Shanghai. *City & Community*, 2008, vol. 7, no 1, p. 23-43.

REN, Julie et LUGER, Jason. Comparative Urbanism and the 'Asian City': Implications for Research and Theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2015, vol. 39, no 1, p. 145-156.

RIFKIN, Jeremy. *L'âge de l'accès : la nouvelle culture du capitalisme*. La Découverte, 2000, 406 p.

ROBINSON, Jennifer. Global and world cities: a view from off the map. *International journal of urban and regional research*, 2002, vol. 26, no 3, p. 531-554.

ROUX, Alain. *La Chine au xxe siècle*. Armand Colin, 2006, 192 p.

S

SANJUAN, Thierry. Atlas Mégapoles, Shanghai. 2009, 88 p.

SASSEN, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton. *NJ: Princeton*, 1991, 416 p.

SASSEN, Saskia. *Cities in a world economy*. Sage Publications, 2018, 200 p.

SCHULTHEIS, Franz. Comme par raison, comparaison n'est pas toujours raison-Pour une critique sociologique de l'usage social de la comparaison interculturelle. *Droit et société*, 1989, no 11/12, p. 219-244.

SEGBERS, Klaus, RAISER, Simon, et VOLKMANN, Krister (ed.). *The Making of Global City Regions: Johannesburg, Mumbai/Bombay, Sao Paulo, and Shanghai*. JHU Press, 2007, 336 p.

SHA Yongjie, WU Jiang, CHAN Sara Li Ting, LIM Wei Qi, Shanghai Urbanism at the Medium Scale, Springer, 2014, 192 p.

Shanghai daily, « Apec preparations speed up », 5 novembre 2000.

Shanghai Daily, "Business leaders gather to talk soft power", 27 octobre 2013.

Shanghai Daily, « Pudong plays venue host for the world », 20 septembre 2004.

Shanghai Social Science Institute (SSSI), *Shanghai's social development issues in the new century,* Shanghai*:* Shanghai Social Science Institute Press, 1997*.*

Shanghai Social Science Institute (SSSI), *Shanghai's social development issues in the new century*, Shanghai*:* Shanghai Social Science Institute Press, 1997*.*

Shanghai Statistics Bureau (SSB), *Shanghai statistical yearbook 1987,* Beijing*:* China Statistical Publishing House, 1987*.*

Shanghai Tongji Urban Planning & Design Institute, Présentation à la presse du site de l'Expo, 2010, 2010.

SHIRK, Susan L., *et al. The political logic of economic reform in China*. Univ of California Press, 1993, 412 p.

SHORT, John R. et KIM, Yeong-Hyun. *Globalization and the City*. Prentice Hall, 1999, 169 p.

SONG, Enrong. *Shanghai: transformation and modernization under China's open policy*. Chinese University Press, 1996, 583 p.

South China Morning post, « Pudong's great joint adventure », 16 janvier 1993.

STOKER, Gerry et MOSSBERGER, Karen. Urban regime theory in comparative perspective. *Environment and planning C: government and policy*, 1994, vol. 12, no 2, p. 195-212.

STONE, Clarence N. Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. *Journal of urban affairs*, 1993, vol. 15, no 1, p. 1-28.

STONE, Clarence Nathan et SANDERS, Heywood T. *The politics of urban development*. Univ Press of Kansas, 1987, 312 p.

STONE, Clarence Nathan. *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*. University press of Kansas, 1989, 314 p.

STORY, Jonathan. La Chine sur la voie des réformes : métamorphose économique ou suicide politique. *Politique étrangère*, 2003, p. 351-365.

SUDJIC, Deyan. *The edifice complex: how the rich and powerful--and their architects--shape the world*. Penguin, 2006, 405 p.

SWYNGEDOUW, Erik. Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban studies*, 2005, vol. 42, no 11, p. 1991-2006.

SZELENYI, Ivan. *Urban inequalities under state socialism*. Oxford University Press, 1983, 168 p.

T

TEIWES, Frederick C. Normal politics with Chinese characteristics. *The China Journal*, 2001, no 45, p. 69-82.

TIMBERLAKE, Michael, WEI, Yehua Dennis, MA, Xiulian, *et al.*Global cities with Chinese characteristics. *Cities*, 2014, vol. 41, p. 162-170.

TIMBERLAKE, Michael, WEI, Yehua Dennis, MA, Xiulian, *et al.*Global cities with Chinese characteristics. *Cities*, 2014, vol. 41, p. 162-170.

TRAN, Emilie, Jiang Zemin, dans Sanjuan T. (dir.), *Dictionnaire de la Chine contemporaine,* Armand Colin, Paris, 2006, p 140.

V

VANOLO, Alberto. The image of the creative city: Some reflections on urban branding in Turin. *Cities*, 2008, vol. 25, no 6, p. 370-382.

VIGOUR, Cécile. La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes. *Paris, La Découverte*, 2005, 336 p.

VOHRA, Ranbir. Deng Xiaoping's Modernization: Capitalism with Chinese Characteristics! *Journal of Developing Societies*, 1994, vol. 10, p. 46.

W

WAI, Albert Wing Tai. Place promotion and iconography in Shanghai's Xintiandi. *Habitat International*, 2006, vol. 30, no 2, p. 245-260.

WAI, Albert Wing Tai. Place promotion and iconography in Shanghai's Xintiandi. *Habitat International*, 2006, vol. 30, no 2, p. 245-260.

WALTON, John. Introduction: problems of method and theory in comparative urban studies, *Urban Affairs Quartely*, vol. 11, no1, septembre 1975.

WANG, Jun et LAU, Stephen Siu Yu. Forming foreign enclaves in Shanghai: state action in globalization. *Journal of Housing and the Built Environment*, 2008, vol. 23, no 2, p. 103-118.

WANG, Lan et HOCH, Charles. Pragmatic rational planning: comparing Shanghai and Chicago. *Planning Theory*, 2013, vol. 12, no 4, p. 369-390.

WANG, Shuna et YAO, Yang. Grassroots democracy and local governance: Evidence from rural China. *World Development*, 2007, vol. 35, no 10, p. 1635-1649.

WANG, Y., CHANG, C., and MCCALL, B. *Incentive contracting versus ownership reforms: evidence from China's township and village Enterprises*, William Davidson Working Papers, Series 365, William Davidson Institute at the University of Michigan, 2001.

WANG, Zhengxu. Political trust in China: Forms and causes. In WHITE Lynn, *Legitimacy: ambiguities of political success or failure in East and Southeast Asia*. World Scientific Publishing Co Pte Ltd, 2005. p. 113-139.

WARD, Kevin. Towards a relational comparative approach to the study of cities. *Progress in human geography*, 2010, vol. 34, no 4, p. 471-487.

WARD, Stephen. *Selling places: the marketing and promotion of towns and cities 1850-2000*. Routledge, 1998, 269 p.

WASSERSTROM, Jeffrey N. The second coming of global Shanghai. *World Policy Journal*, 2003, vol. 20, no 2, p. 51-60.

WEBER, Max. Économie et société, vol. 1. *Paris, Pocket*, 1995, 411 p.

WEBER, Max. Économie et société. Les catégories de la sociologie, t. 1. *L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, vol. 2, 1995, 410 p.

WEI, Yehua Dennis et LEUNG, Chi Kin. Development zones, foreign investment, and global city formation in Shanghai. *Growth and Change*, 2005, vol. 36, no 1, p. 16-40.

WEI, Yehua Dennis, LEUNG, Chi Kin, et LUO, Jun. Globalizing Shanghai: foreign investment and urban restructuring. *Habitat International*, 2006, vol. 30, no 2, p. 231-244.

WHITE, Michael J., WU, Fulong, et CHEN, Yiu Por. Urbanization, institutional change, and sociospatial inequality in China, 1990–2001. In LOGAN, John (ed.). *Urban China in transition*. John Wiley & Sons, 2008, p. 115-139.

WILLIIAMS, J., La tête du dragon : Pudong, Shanghai et la Chine vers le XXIè siècle, dans Henriot Christian, *Les métropoles chinoises au XXè siècle*, Paris, 1995, p 209-225.

WU, Fulong (ed.). *China's emerging cities: the making of new urbanism*. Routledge, 2007, 336 p.

WU, Fulong et MA, Laurence JC. Transforming China's globalizing cities. *Habitat International*, 2006, vol. 30, no 2, p. 191-198.

WU, Fulong et PHELPS, Nicholas A. From suburbia to post-suburbia in China? Aspects of the transformation of the Beijing and Shanghai global city regions. *Built Environment*, 2008, vol. 34, no 4, p. 464-481.

WU, Fulong. Globalization, the changing state, and local governance in CHEN Xiangming (ed), *Rising Shanghai: State Power and Local Transformations in a Global Megacity,* 2009, p. 125-144.

WU, Fulong. Place promotion in Shanghai, PRC. *Cities*, 2000, vol. 17, no 5, p. 349-361.

WU, Fulong. The (post-) socialist entrepreneurial city as a state project: Shanghai's reglobalisation in question. *Urban studies*, 2003, vol. 40, no 9, p. 1673-1698.

WU, Fulong. The global and local dimensions of place-making: remaking Shanghai as a world city. *Urban Studies*, 2000, vol. 37, no 8, p. 1359-1377.

WU, Fulong. Urban processes in the face of China's transition to a socialist market economy. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1995, vol. 13, no 2, p. 159-177.

WU, Jiaping et BARNES, Tony. Local planning and global implementation: Foreign investment and urban development of Pudong, Shanghai. *Habitat international*, 2008, vol. 32, no 3, p. 364-374.

WU, Victoria. The Pudong Development Zone and China's economic reforms. *Planning Perspectives*, 1998, vol. 13, no 2, p. 133-165.

WU, Weiping et YUSUF, Shahid. Shanghai: remaking China's future global city. *World Cities beyond the West: Globalization, Development, and Inequality*, 2004, p. 27-58.

WU, Weiping. Cultural strategies in Shanghai: regenerating cosmopolitanism in an era of globalization. *Progress in planning*, 2004, vol. 61, no 3, p. 159-180.

X

XIE, Yichun et COSTA, Frank J. Urban planning in socialist China: Theory and practice. *Cities*, 1993, vol. 10, no 2, p. 103-114.

XING, Li et SHAW, Timothy M. The political economy of Chinese state capitalism. *Journal of China and International Relations*, 2013, vol. 1, no 1, p 88-113.

Y

YANG, Dali L. Rationalizing the Chinese state: the political economy of government reform. *Remaking the Chinese state: Strategies, society, and security*, 2001, p. 19-45.

YANG, You-Ren et CHANG, Chih-hui. An urban regeneration regime in China: A case study of urban redevelopment in Shanghai's Taipingqiao area. *Urban Studies*, 2007, vol. 44, no 9, p. 1809-1826.

YEH, A. G. O., Pudong: Remaking Shanghai as a World City, dans YEUNG, Y. M. & SUNG Y.-W. (eds), *Shanghai: Transformation and Modernization Under China's Open Policy*, Chinese University Press, Hong Kong, 1996, p. 273–298.

YEH, Anthony Gar-On et WU, Fulong. The new land development process and urban development in Chinese cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1996, vol. 20, no 2, p. 330-353.

YEH, Anthony Gar-on et WU, Fulong. The transformation of the urban planning system in China from a centrally- planned to transitional economy. *Progress in planning*, 1999, vol. 51, no 3, p. 167-252.

YEOH, Brenda SA. The global cultural city? Spatial imagineering and politics in the (multi) cultural marketplaces of South-east Asia. *Urban Studies*, 2005, vol. 42, no 5-6, p. 945-958.

YEUNG, Yue-man et SUNG, Yun-wing, *Shanghai: transformation and modernization under China's open policy*, Chinese University Press, 1996, 608 p.

YON, Jean-Claude. *Le Second Empire-2e éd*. Armand Colin, 2012, 272 p.

YOU, Heyuan. Quantifying megacity growth in response to economic transition: A case of Shanghai, China. *Habitat International*, 2016, vol. 53, p. 115-122.

Z

ZHANG, Le-Yin. Dynamics and constraints of state-led global city formation in emerging economies: The case of Shanghai. *Urban Studies*, 2014, vol. 51, no 6, p. 1162-1178.

ZHANG, Le-Yin. Economic development in Shanghai and the role of the state. *Urban Studies*, 2003, vol. 40, no 8, p. 1549-1572.

ZHANG, Tingwei. Land market forces and government's role in sprawl: The case of China. *Cities*, 2000, vol. 17, no 2, p. 123-135.

ZHANG, Tingwei. Urban development and a socialist pro-growth coalition in Shanghai. *Urban affairs review*, 2002, vol. 37, no 4, p. 475-499.

ZHANG, Yue. Steering towards growth: Symbolic urban preservation in Beijing, 1990–2005. *Town Planning Review*, 2008, vol. 79, no 2-3, p. 187-208.

ZHAO, Xiao Bin et ZHANG, Li. Decentralization reforms and regionalism in China: a review. *International Regional Science Review*, 1999, vol. 22, no 3, p. 251-281.

ZHUO, Jian, « La planification régionale stratégique de l'Etat et la redéfinition des échelles territoriales en Chine », dans DUBOIS Jérôme. *Aménager les Métropoles : les réponses des Urbanistes*, Éditions de l'Aube, 2014, p. 49-81.