

ELEMENTS POUR L'ADAPTATION D'URBAX A UN CAS CHINOIS**Voyage du Master d'urbanisme de Sciences Po en Chine (avril 2007)****Rappel sur Urbax :**

Le logiciel d'accompagnement de la simulation jouée Urbax est le même pour toutes les versions. En revanche, les paramètres du modèle et l'étude de cas support du jeu sont propres à chaque version. Enfin, le logiciel effectue la majorité des régulations économiques, démographiques, financières, physiques et administratives mais il revient à l'animateur de prendre en charge certaines régulations culturelles, juridiques, jurisprudentielles et coutumières propres à chaque contexte national.

Organisation du rapport :

Les observations faites au cours du voyage de Sciences Po en Chine ont été ici reclassées selon la structure systémique qui sous-tend la conception d'Urbax. Il s'agit d'un premier travail qui devra être complété et discuté avec nos interlocuteurs chinois pour pouvoir servir de base à la construction d'une étude de cas s'approchant de la réalité chinoise actuelle et correspondant aux besoins de formation exprimés par nos correspondants.

La structure systémique d'Urbax repose sur l'identification de six sous-systèmes qui sont en interaction selon l'enchaînement suivant :

Economie (emplois) → Socio démographie → Logements → Equipements → Foncier
→ Plan d'urbanisme et droit des sols

Pour chacun de ces domaines, les informations ont été organisées selon le plan suivant :

- le contexte,
- les stratégies d'acteurs,
- les régulations,
- les paramètres chiffrés à intégrer dans le modèle.

Les points à préciser ou à approfondir figurent en italique.

L'ECONOMIE (LES EMPLOIS)

Le contexte

La théorie de la base économique fonctionne de manière assez pure en Chine car la mobilité et les transferts de revenus sont encore limités.

La croissance économique est très forte et génère un afflux de populations rurales dans les villes. Cette croissance est tirée par les industries d'exportation, la Chine étant devenue « l'atelier d'assemblage du monde ». Mais cette fonction d'assemblage peut être soumise à des fluctuations importantes car elle dépend de décideurs extérieurs. Parallèlement, la Chine développe ses propres capacités de production intégrées (de la conception au marketing en passant par la production) mais ce processus n'en est encore qu'à ses débuts.

Ce développement économique ultra rapide se heurte actuellement à une pénurie de main d'œuvre qualifiée.

Les stratégies d'acteurs

Les acteurs de l'aménagement ont intégré cette prééminence de l'économie et l'incertitude qui va avec. Ainsi, les développeurs rencontrés nous ont bien indiqué qu'aucun rythme prévisionnel de développement n'avait été fixé pour leurs opérations mais que ce rythme serait fonction des implantations d'activités.

De leur côté, les entreprises recherchent des localisations qui limitent les temps de trajet domicile – travail de leur main d'œuvre qualifiée. Elles privilégient à cet égard les nœuds de transports collectifs.

Les villes commencent à raisonner en termes de marketing urbain pour attirer des entreprises de haute technologie. Cette attitude peut favoriser l'émergence de projets urbains plus qualitatifs. Cependant, l'équipe d'architectes concepteurs n'exerçant pas par la suite la mission d'architecte en chef, le parti initial se trouve en partie dénaturé au stade de la réalisation (car de l'opération Wanli, conçue par l'agence Arte Charpentier).

Les régulations

Les collectivités locales imposent dans certains cas des proportions de surfaces d'activités dans les développements importants (par exemple, 40% pour KIC).

Certains développeurs prévoient aussi la réversibilité des usages entre appartements et bureaux (Soho).

Les paramètres

Le taux de croissance de l'économie chinoise est actuellement de 11%. *Une partie de ce taux est due aux gains de productivité, l'autre partie correspond à la création d'emplois nouveaux dans les secteurs secondaires et tertiaires et alimente ainsi le solde migratoire des villes.*

LA SOCIO DEMOGRAPHIE

Le contexte

Dans les villes, la distinction est faite entre les habitants enregistrés et les migrants. Ces derniers sont estimés à 130 millions pour toute la Chine. A Pékin, ils sont 3 millions sur 13 millions d'habitants au total.

Les résidents urbains sont organisés en comités de quartiers pour gérer les équipements et les espaces publics. Ces comités d'habitants sont à ne pas confondre avec l'échelon administratif du quartier qui exerce des fonctions régaliennes (police, administration).

Ces comités de quartier correspondent aux résidences fermées. Ils sont mis en place dans les quartiers neufs à la suite de la commercialisation des logements. Dans les quartiers plus anciens, ils ont pris le relais des entreprises d'Etat qui géraient les logements (et les équipements collectifs allant avec) et qui ont revendus ceux-ci à leurs employés.

Les résidences fermées (avec gardien et grille) semblent être une tradition en Chine, qui correspondait à l'organisation de la société urbaine autour des entreprises d'Etat, puis qui a été reprise par les développeurs de quartiers nouveaux.

Cependant, il existe encore de nombreux immeubles des années 1970-80 qui ne sont plus organisés en résidences fermées, les entreprises d'Etat qui les avaient construits n'étant plus là pour les gérer.

On observe de fortes différences de revenus, d'une part entre populations rurales et populations urbaines, d'autres part, selon les niveaux de qualification pour les populations urbaines.

Les stratégies d'acteurs

Mis à part les comités de quartiers qui ont des attributions de gestion bien définies, la société civile est encore peu développée. Les instances des collectivités locales ne sont pas élues au suffrage universel.

Les régulations

Le gouvernement fait appliquer une politique stricte de limitation des naissances (un enfant par ménage). Cependant, le solde naturel continue d'être positif dans l'ensemble de la Chine (la population, actuellement 1,3 milliard, devrait atteindre 1,5 milliard avant de se stabiliser). Cependant, on peut penser qu'en ville l'essentiel des besoins de logements tient au solde migratoire.

Le Parti Communiste Chinois semble exercer un rôle général de régulation et de médiation entre administrations, entreprises, et individus.

Les projets urbains sont affichés et les habitants peuvent s'exprimer en principe pendant deux semaines par téléphone auprès des autorités de quartier.

Les paramètres

En ville, le salaire de base est de l'ordre de 800 à 1000 yuans¹ par mois (80 à 100 €). Mais le coût de la vie pour les biens courants est environs 10 fois moins élevés qu'en Europe.

Les salaires grimpent très vite avec la qualification, de 3 000 à 10 000 yuans par mois.

¹ 10 yuans = 1 euro

LES LOGEMENTS

Le contexte

L'orientation nord-sud recherchée pour les logements (demande du marché à la fois pour des raisons de rendement énergétique et pour d'autres liées à la tradition, semble-t-il) tend à déterminer des plans masses assez simples avec alignements de barres est-ouest.

La construction de logements se fait majoritairement sous forme de grandes opérations (300 000 à 500 000 m² de plancher) confiées à un seul opérateur qui se charge des équipements internes (VRD, écoles, espaces verts, etc.). Une partie de ces équipements seront remis à la ville. Seules les infrastructures primaires sont réalisées directement par celle-ci. Les résidences sont fermées, avec grilles et gardien à l'entrée. En revanche, les quartiers à dominante de commerces et de services sont ouverts (même si les espaces appartiennent à l'aménageur privé comme dans le quartier Xintiandi de la concession française à Shanghai).

Les opérations sont assez homogènes en types de logements. Il n'y a pas d'obligations de mixité sociale dans les grands îlots. Le logement social est en réalité de l'accession sociale : le promoteur bénéficie d'un prix de vente du terrain (en fait, un droit au bail, voir le chapitre foncier) plus faible et les prix de vente des logements sont plafonnés. Il n'y a pas de plafond de revenus pour les acquéreurs mais ceux-ci doivent être résidents et ils n'ont pas le droit de revendre pendant cinq ans. Ces logements sociaux ne sont pas mélangés avec les logements libres. Ils se distinguent par une architecture plus simple. Dans certains cas, les logements construits pour reloger sur place les expulsés peuvent être assimilés à du logement social.

Les acquéreurs ne sont pas sensibles à la densité. Les plus fortunés acquièrent les appartements situés en haut des tours (à partir du 26^{ème} étage).

Le logement traditionnel n'est pas considéré comme un patrimoine, contrairement aux édifices publics (temples, palais, etc.). Dans le centre de Pékin, les bâtiments sont bas car ils ne devaient pas dépasser le niveau du palais de l'empereur (la Cité Interdite). A Shanghai, l'initiative de restaurer des maisons de l'ancienne concession française est venue du développeur, avec l'idée de valoriser une opération neuve (Xintiandi) beaucoup plus importante.

Les immeubles hauts des années 1960 et 1970 font l'objet de réhabilitation, y compris par modification de leur apparence pour le faire ressembler aux bâtiments actuels, mais pas de démolition. Celle-ci est réservée aux bâtiments plus bas.

Les stratégies d'acteurs

Compte tenu de la hausse très rapide des prix immobiliers (doublement en trois ans), les promoteurs de villes ou de quartiers nouveaux peuvent choisir d'attendre que la

ville soit terminée, qu'elle ait son visage définitif, et que les équipements soient faits avant de commercialiser les logements et les locaux.

En raison de la forte croissance économique et de l'insuffisance de logements, les employeurs logent souvent eux-mêmes leurs jeunes salariés, venus des régions rurales, dans des dortoirs.

Les régulations

Les opérations complexes, mêlant activités, équipements et logements (comme le projet Wanli, sur 180 hectares, conçu par Arte Charpentier) sont réalisées par un aménageur public (une société ad hoc créée par la collectivité locale) qui vend des charges foncières à des promoteurs. Mais ceux-ci demandent des parcelles importantes. La tendance des collectivités est au contraire d'essayer de fractionner les opérations.

Pour le développement de l'opération KIC à Shanghai, une société ad hoc a été créée par le développeur privé originaire de Hong Kong mais avec une participation de 30% de la collectivité locale en contrepartie d'apports de terrains et d'équipements (dont un ancien stade).

Dans les quartiers traditionnels, comme les centres de Pékin ou de Suzhou, les bâtiments doivent être reconstruits dans les gabarits anciens pour conserver le profil de ville basse.

Comme les promoteurs ont tendance à réaliser des grands logements, le gouvernement impose que 70% des cellules fassent moins de 90 m².

Il existe une norme pour la création de places de stationnement avec les logements mais elle ne semble pas appliquée. Elle est en fait laissée à la discrétion des promoteurs qui l'intègrent comme un élément de standing.

Les paramètres

Le logement social se vendait 2600 yuans par m² il y a cinq ans, contre 4000 yuans à la même époque pour le libre. Depuis, les prix de l'immobilier ont plus que doublé.

Dans les quartiers nord de Pékin, 30% des logements neufs sont acquis par des investisseurs (particuliers et sociétés) en vue d'un rendement locatif. Un trois pièces en libre se loue 2000 yuans pas mois.

A Shanghai, le rendement des bureaux est de 7 à 8%, pour un loyer annuel de 3000 yuans par m². Pour les logements, dans le quartier nouveau de Soho, le loyer mensuel est de 10 à 15 yuans par m².

LES EQUIPEMENTS

Le contexte

Les équipements de quartier sont réalisés par les promoteurs qui les remettent ensuite aux collectivités. Les comités d'habitants gèrent ces équipements et prélèvent des redevances d'utilisation. Ainsi, l'entrée des parcs publics de quartiers est payante (sauf pour les résidents qui ont acquitté leur cotisation). Cependant, le personnel enseignant des écoles (gérées par les comités) est rémunéré par la ville.

Les comités de quartier n'ont pas de personnel propre. Ils font appel à des sociétés privées de service qui sont mises en concurrence.

Les stratégies d'acteurs

De grosses infrastructures, comme le pont qui reliera la ville nouvelle écologique de Dongtan au continent, sont envisagées en partenariat public privé.

Les régulations

Au-delà des équipements de quartiers construits par les promoteurs, il ne semble pas y avoir beaucoup de programmation urbaine. Le primat de l'économie fait que la première préoccupation des municipalités est de faire venir les entreprises. Les logements puis les équipements sont réalisés par la suite, en rattrapage.

LE FONCIER

Le contexte

Le sol appartient à la puissance publique. Il est loué en baux de longue durée, 40 ans pour les activités, 70 ans pour les logements. Le loyer est payé en une seule fois, sous forme de droit au bail. Quand un terrain est « vendu » à un développeur, la somme est répartie à raison de 30% pour l'Etat et 70% pour la collectivité locale. En principe, les terrains sont vendus aux enchères.

Lorsque les villes s'étendent ou se restructurent, les occupants sont indemnisés à la valeur de l'usage antérieur :

- les habitants reçoivent l'équivalent du prix d'un logement ou sont relogés (de préférence sur place);
- les agriculteurs sont compensés en surface ou reçoivent le prix de la terre agricole.

De cette manière, la collectivité récupère la plus-value d'urbanisation.

Dans les zones rurales, la commune est propriétaire des terres. Une surface de 660 m² est allouée à chaque famille pour sa maison ainsi que les terres nécessaires à sa subsistance. Au-delà de cette surface minimale (fixée par la commune), les terres sont louées par les exploitants (ce qui permet sans doute d'établir un prix de la terre agricole).

Les stratégies d'acteurs

La vente de terrains aux promoteurs est devenue la principale ressource pour beaucoup de villes, au point d'inciter à des extensions qui consomment de la terre agricole (alors que l'objectif d'autosuffisance alimentaire conduirait à maintenir les surfaces cultivées) et qui se traduisent par des expulsions de paysans dans des conditions dont la légalité n'est pas toujours bien établie.

Il reste à voir comment se passeront les ventes de droits au bail entre acteurs privés, surtout si il y a changement d'usage (par exemple, des activités vers le logement).

Les régulations

Une « property tax » basée sur les valeurs immobilières et foncières est à l'étude. Elle sera censée apporter aux collectivités des ressources plus régulières que la vente des terrains pour l'urbanisation. *Elle impliquera un système de cadastre dont nous n'avons pas pu voir le degré d'avancement. Sans doute se met-il progressivement en place à la diligence du service foncier des villes.*

Le système des baux est trop récent pour que l'on sache vraiment comment s'opérera leur prolongation au-delà des 40 ans pour les activités ou de 70 ans pour les logements. Un contentieux sur un bail de 25 ans venu à échéance dans la zone de Shenzhen s'est terminé par un arbitrage qui pourra faire jurisprudence : le

preneur a pu voir reconduire son bail à la condition de payer 30% de la plus-value foncière constatée.

Dans les communes rurales, la propriété des sols est collective et si un citoyen non agriculteur construit une maison, il ne peut avoir de sécurité juridique (c'est-à-dire, de bail en bonne et due forme) sur le terrain. Ce principe limite donc de facto le développement périurbain.

Les paramètres

Exemple de prix urbain à Shanghai : 32 000 yuans par m² (pour un COS supérieur à 2,5).

A Pékin, l'indemnisation des habitants dans une opération dans le Quartier Tartare, dans un endroit très prisé en bordure de lac, s'est faite sur la base de 550 000 yuans par famille. Il y avait 130 familles sur 7000 m². Le coût de libération du sol pour le promoteur s'est donc établi à 10 000 yuans pas m² dans cette opération. Celle-ci sera rentabilisée par des installations en sous-sol car dans ce secteur historique de Pékin, il est interdit de construire en hauteur.

LE PLAN D'URBANISME ET LE DROIT DES SOLS

Le contexte

Il existe des schémas directeurs qui fixent les grands principes de l'organisation du territoire. Par exemple, le schéma de Pékin prévoit une ceinture verte, non plus gérée par l'agriculture, mais composée de parcs ou d'espaces récréatifs. Le schéma prévoit également un vaste quartier monofonctionnel d'habitat au nord, destiné à accueillir 300 000 habitants à terme, et actuellement réalisé à 50%.

Il ne semble pas exister d'équivalents de nos plans locaux avec une précision à l'échelle de la parcelle. De ce fait, il existe un risque de grignotage de la ceinture verte, d'autant que les services fonciers et les services d'urbanisme semblent cloisonnés.

Les stratégies d'acteurs

Comme l'attribution des terrains (aux enchères) a lieu avant et est découplée du processus de permis de construire et de négociation du projet, il est possible que certains opérateurs privés essaient de jouer du cloisonnement entre service foncier et service d'urbanisme de la collectivité locale. La collectivité se prive aussi peut-être d'une arme de négociation du projet en attribuant le terrain a priori sur des critères qui semblent essentiellement financiers. Cependant, comme la densité se négocie au permis de construire, l'autorité d'urbanisme conserve par ce biais un atout important dans la discussion.

Les régulations

En l'absence de plans locaux d'urbanisme, les négociations ont lieu au stade du permis de construire. Le promoteur de l'opération sur 7000 m² dans le Quartier Tartare nous a indiqué que ces négociations avec la collectivité avaient déjà entraîné 33 modifications du projet.