

Urbanités

Chine – Octobre 2013 – Entretien

« La ville chinoise est un espace de pouvoir »

Entretien avec Thierry Sanjuan

Thierry Sanjuan est professeur de géographie à l'Université Paris 1 et directeur de l'UMR 8586 Prodig. Il est l'auteur de *l'Atlas de la Chine, un monde sous tension* (Autrement, 2012) ; de *La Chine et le monde chinois, une géopolitique des territoires* (Armand Colin, 2010) et du *Dictionnaire de la Chine contemporaine* (Armand Colin, 2006).

Vous fréquentez les villes chinoises depuis la fin des années 1980, époque depuis laquelle la population urbaine a été multipliée par quatre au point qu'aujourd'hui plus de la moitié des Chinois vivent en ville. C'est un bouleversement majeur pour la société chinoise dans son ensemble. Peut-on pour autant dire que la Chine est urbaine ?

La Chine est en pleine mutation. Cette mutation est d'abord urbaine, elle se joue sous la forme d'une urbanisation. Pour autant, il est difficile de s'en tenir aux seules statistiques puisqu'en Chine, la définition de la ville est large et inclut de l'espace rural. Cela a été conforté par les réformes du début des années 1980. La ville chinoise est avant tout un espace de pouvoir qui contrôle un territoire, qu'il soit urbain ou rural. On est dans ce qu'on appelle les municipalités chinoises, qui ont des districts pour partie ruraux, et qui peuvent contenir des villages, des bourgs et des petites villes. Distinguer urbain et rural est donc peu aisé en Chine.

Peut on dire alors que la Chine est urbaine ?

Non, on ne peut pas dire que la Chine est urbaine au sens où il y a plus de 600 millions de paysans ou de ruraux d'après les statistiques, et où de nombreuses provinces restent très agricoles. Mais, incontestablement, le développement passe par la ville aujourd'hui en Chine, et plutôt par la grande ville, à la différence des années 1980, où les logiques d'industrialisation étaient rurales, notamment dans les régions littorales du Sud. Aujourd'hui, on est bel et bien dans un fait urbain, des logiques de métropolisation, de réorganisation de l'espace chinois à partir de la ville. Cela est incontestable.

Un anthropologue cantonais du delta de la rivière des Perles disait, au début des années 1990, que les bourgs du delta qui étaient devenus des petites villes étaient de petites villes matériellement mais que, dans les représentations mentales et les pratiques quotidiennes, leurs habitants étaient restés des ruraux. Aujourd'hui, c'est plus difficile à affirmer, car la société de consommation est passée par là, et parce que se développe une société de loisirs, que la classe moyenne est propriétaire de son appartement. On est dans autre chose, qui nous est plus proche que la Chine urbaine d'il y a 25 ans. Cela s'explique par l'essor économique de la Chine en lien avec son intégration au système économique mondial. C'était le deal de départ lors des réformes : Deng Xiaoping a décidé que, pour que le parti garde le pouvoir, les gens devaient accéder à un meilleur niveau de vie.

On compte aujourd'hui plus de 94 villes de plus d'un million d'habitants en Chine. L'immensité est un des grands traits du territoire chinois. Le gigantisme est-il une

spécificité du fait urbain chinois ?

La Chine compte un grand nombre de villes particulièrement importantes, et même une petite ville chinoise peut atteindre 100 000 ou 200 000 habitants. On compte jusqu'à 23 millions d'habitants pour Shanghai, même si la municipalité comprend aussi des espaces ruraux périphériques. Pour se moderniser, la ville chinoise se complexifie, se sectorise. On améliore les infrastructures de transport en interne, on crée des espaces de bureaux, des central business districts, de façon assez classique. Mais les effectifs et les flux y sont beaucoup plus considérables que ce que l'on connaît en Occident. Il est difficile de déterminer si le nombre et la taille ne sont qu'un amplificateur des phénomènes que nous connaissons, ou s'ils changent la nature de ces phénomènes de transformation urbaine. Les deux analyses sont valables, mais il y a incontestablement un problème de gestion du flux plus encore que de la densité. Ce qui pose problème, ce sont par exemple les migrations pendulaires. La ville chinoise a du mal à être en adéquation avec l'augmentation des flux. À Shanghai, de grandes autoroutes urbaines, la première rocade notamment, ont permis une circulation relativement normale dans la deuxième moitié des années 1990 jusqu'à ce que cela ne suffise plus. Il a fallu alors reconstruire d'autres structures pour circuler. On est dans des logiques où les raccordements sont parfois difficiles entre ces rocades et la trame viaire, quand elle a été maintenue. C'est le cas à Canton, où cela crée des goulots d'étranglement. À Pékin, les embouteillages sont considérables. C'est aussi une question de choix en termes de modes de circulation. Les métros ont été multipliés depuis les années 2000 pour répondre aux flux. Jusqu'au début des années 2000, on est encore en Chine dans une logique de découverte de l'automobile, et 2001 a marqué un pic en termes de ventes.

Le premier ministre chinois Li Keqiang a déclaré à l'issue du dernier congrès du PCC que l'urbanisation devait être un « moteur essentiel » de la croissance chinoise. La ville a-t-elle toujours été un instrument de la modernisation du pays ?

Si l'on s'en tient à la période post-1949, on peut distinguer des temps pro et anti-urbains. On est dans une époque plutôt anti-urbaine jusqu'en 1978. Le modèle maoïste dans ses grands moments, comme lors du Grand Bond en avant ou de la Révolution culturelle, a certes favorisé la création de grands pôles industriels dans les villes du centre ou du littoral mais l'idéologie principale était qu'il fallait développer les campagnes. Entre 1978 et le milieu des années 1990, le développement se fait ailleurs, hors des villes. Soit dans les zones économiques spéciales, dans les zones franches littorales des provinces du Sud, soit selon des logiques d'industrialisation rurale, où ce sont les villages et les bourgs qui se développent. En 1980, dans le delta de la rivière des Perles, l'agglomération de Canton représente plus de la moitié du PIB régional. Cette part tombe à moins du quart en 1992. C'est bien hors de la ville que se fait alors le développement. Les villes deviennent une vitrine du développement au milieu des années 1990, au moment où on les désindustrialise, et où on amorce leur tertiarisation et leur gentrification. Les villes se diversifient alors, tout comme l'industrie. L'activité industrielle se déplace dans les zones industrielles périurbaines. La ville devient alors le moteur de la croissance.

Il faut aussi comprendre que, lorsque les Chinois parlent de « moteur de la croissance », ils font référence aux grandes métropoles comme Pékin, Shanghai ou Canton. Ou bien à des métropoles affectées par la métropolisation mais de rang secondaire, comme la plupart des capitales provinciales de l'intérieur de la Chine. On constate d'ailleurs un déficit en villes moyennes dans l'armature urbaine. Les travaux actuels montrent qu'il y a une montée en puissance de certaines petites villes, lieux de concentration des investissements et des activités industrielles dont ne veulent plus les grandes métropoles. Elles se développent d'autant mieux qu'elles sont reliées par autoroute ou train à grande vitesse aux grandes métropoles, aux pôles de commandement.

On est actuellement dans une armature urbaine où de petites villes émergent et où d'autres périssent. Cela ne signifie pas que les autorités locales ne font pas de grandes opérations immobilières, qu'elles ne créent pas de villes nouvelles fantômes pour le moment. La volonté du pouvoir chinois, c'est que les grandes métropoles soient les pilotes du développement, mais que les grandes villes ne confisquent pas le développement pour autant. Il s'agit par exemple de limiter l'afflux de population vers les grandes villes, d'où l'intérêt de pôles relais, ce qui s'observe bien dans le cas du Zhejiang au sud de Shanghai comme le montre Stéphane Milhaud dans sa thèse.

Quels sont les leviers de la modernisation urbaine ? Comment les pouvoirs locaux ont-ils recours à la spéculation foncière pour financer l'urbanisation ?

Les autorités municipales appliquent un modèle qui doit rendre leurs villes attractives. Il faut faire des places, de la route, des zones industrielles, des zones résidentielles. Les autorités publiques sont aussi souvent en cheville, quand elles ne sont pas aux commandes, avec des promoteurs, chinois ou internationaux. Comme le sol est propriété de l'État, les villes ou arrondissements des grandes villes ont eu tendance à s'approprier ce sol et à être dans des logiques spéculatives, se traduisant par la destruction de bâti et des accords avec des promoteurs. Les autorités gèrent le déplacement des populations, le promoteur se charge de la réalisation immobilière, destinée à être louée au prix fort. Le promoteur a pu parfois s'engager à donner trois fois la surface de départ aux Shanghaiens qui allaient en banlieue, ce qui leur permettait d'accéder aux standards nouveaux du confort moderne, et ce qui calmait les mécontentements des populations déplacées.

La valeur du foncier a donné lieu à des concurrences pour le sol. À la périphérie des espaces proprement urbains, la concurrence a lieu entre les paysans, qui possèdent le sol en propriété collective, et les gouvernements urbains qui ont tendance à leur proposer ou leur imposer de transformer en espaces constructibles les terres, qui leur sont confisquées et parfois indemnisées. Bien souvent, ces paysans ne gardent que leur ferme avec le lopin de terre qui va avec, car c'est leur propriété, quitte à ce qu'ils soient relocalisés dans des centres pour personnes âgées. Ils louent alors parfois la ferme augmentée en volume à des mingong (travailleur migrants) qui travaillent à l'usine ou aux champs.

Est-ce que les petites villes qui périssent sont des petites villes isolées, par exemple en termes de desserte par le réseau ferroviaire ou routier ?

Stéphane Milhaud, qui a fait sa thèse sur le rôle des villes secondaires dans le système urbain chinois, est clair dans ses recherches à ce sujet : les villes de la province du Zhejiang qui se distinguent, comme par exemple Yiwu, sont en lien direct par voie autoroutière et voie à grande vitesse avec Hangzhou, Wenzhou ou Shanghai. Les moins desservies, les moins intégrées sont le lieu de grandes opérations immobilières et d'infrastructures, mais ne connaissent pas les mêmes dynamiques.

Vous expliquez dans vos travaux que les villes sont les « vitrines de l'émergence ». Toutes les villes chinoises sont-elles le lieu privilégié de l'ancrage à la mondialisation ? Qu'en est-il des villes secondaires par exemple ?

Dans *Territoires de l'urbain en Asie du Sud-Est, métropolisation en mode mineur* (CNRS Éditions, 2012), les auteurs, Manuelle Franck, Charles Goldblum et Christian Taillard, montrent comment des villes de second rang sont touchées par la métropolisation sans pour autant être des métropoles, et déploient des stratégies pour tenir un rang dans la hiérarchie urbaine. Cela

peut se faire par exemple par le biais de grands événements internationaux.

Les villes de l'intérieur de la Chine, gigantesques en taille de population, capitales de province le plus souvent, contrôlent des provinces à l'échelle d'États européens. Elles ne sont pas dans une logique d'interface avec le système économique mondial et pourtant elles sont aussi dans des logiques de métropolisation. Cela s'explique par exemple pour Chongqing par l'aménagement du Yangzi, avec notamment le barrage des Trois Gorges. Elles sont des métropoles régionales, mais elles ont aussi des avantages comparatifs indéniables par rapport au littoral. Le cas de Chongqing est intéressant d'ailleurs, puisqu'il existait une joint-venture de la municipalité avec Yamaha, qui produisait des motos au début des années 2000. Finalement seules les usines sont restées à Chongqing, le siège social et le centre de distribution commercial ont été déplacés à Shanghai. Ainsi, on tient son rang au sens où l'on rayonne, mais aussi parce qu'en même temps, on s'inscrit dans une relation d'interdépendance avec une grande métropole littorale.

La nouvelle « Zone pilote de libre échange » de Shanghai vient d'être inaugurée, le 29 septembre dernier. Cette mesure est pilotée directement depuis le gouvernement central à Pékin, est-ce significatif de l'importance que le gouvernement continue à attribuer à Shanghai, et notamment à Pudong, dans la stratégie d'ouverture de la Chine ?

Pékin, dès les années 1950 et 1960, implante de grands complexes industriels à Shanghai, dont la gestion échappe totalement à Shanghai encore aujourd'hui et relève du centre. Le projet de développement de Pudong a été très poussé par Pékin. Dans les années 1990, le gouvernement central a industrialisé Shanghai dans le but d'en faire un point d'ancrage à la mondialisation. Cette zone ouverte en 2013 n'est qu'un nouvel avatar de cette stratégie. Mais cette relation entre Pékin et Shanghai est ambivalente, car, évidemment, Shanghai y trouve son intérêt. Les négociations entre acteurs de plans différents ont sans doute été complexes, mais Pékin a toujours le dernier mot dans ces situations là. Pékin a toujours été soucieux de contrôler, à quelque échelle que ce soit, le lien avec les étrangers. Rien d'étonnant donc à ce que cette mesure vienne du pouvoir central, puisqu'il n'y a pas totale autonomie des provinces en la matière. Surtout quand il s'agit de créer des laboratoires économiques de cette ampleur.

Est-ce que toutes les villes chinoises sont le lieu d'une redéfinition de l'identité chinoise ?

Les grandes métropoles comme Pékin ou Shanghai font modèle pour les autres villes, elles sont vecteur de métropolisation. L'exemple du karaoké est parlant. Il passe du Japon à Hong Kong, puis de Hong Kong à Shanghai et Pékin, et se diffuse ainsi en Chine. Les modèles urbains suivent la même trajectoire, comme le quartier de Xintiandi à Shanghai, dont le modèle a été reproduit dans de nombreuses villes chinoises, ou comme le modèle de la ville nouvelle. Certains modèles se diffusent parce que certains acteurs les reproduisent. Beaucoup de villes en Chine font appel à des centres d'architecture et d'urbanisme comme celui de Tongji par exemple, qui a joué un rôle fondamental dans la création et la diffusion de modèles urbains. L'identité chinoise de la ville est alors complexe à cerner, dès lors que l'on prend en compte l'importance de la reproduction et de la diffusion de modèles urbains. La caricature en est la fausse ville chinoise de Shanghai, un chinatown pour touristes. Mais on trouve cela aussi dans d'autres villes chinoises comme Chengdu par exemple. Cela témoigne d'une difficulté à intégrer la modernité et à dire ce qui est chinois, ce que c'est qu'être chinois. Si on pastiche l'architecture chinoise par exemple, on n'est pas dans le respect de l'identité. Si on fait de la tour moderne, ce n'est pas non plus la ville chinoise. Il y a bien un dilemme qui traverse la façon dont est produit l'urbain en Chine aujourd'hui. L'avenue Ping'an par exemple – le grand axe Est-Ouest à Pékin, au Sud de Houhai et au Nord de Beijing – passe à proximité de la Cité

interdite. Les promoteurs en charge de l'élargir et de la rénover avaient décidé de lotir les bords de l'avenue en style moderne, mais la municipalité chinoise a au contraire décidé que l'on ferait des bâtiments en pastichant le style chinois. Cela montre bien que l'équilibre est difficile à trouver, et que les solutions sont variées.

Les villes chinoises sont marquées par de profondes inégalités dans l'accès à l'espace urbain. Quelle place pour les laissés-pour-compte de la modernisation urbaine dans cette redéfinition de l'identité urbaine chinoise ?

D'emblée, il faut rappeler qu'en Chine, il n'y a pas de bidonville. Les migrants s'inscrivent dans les interstices de la ville. Ils louent à des résidants des appartements, à plusieurs. Les populations des centres-villes, qui ont été déplacées, ont été soit indemnisées en argent, soit en nature, puisqu'on leur a donné un appartement. Parfois, les autorités ont privilégié des logiques de logement social indirect, où les promoteurs ont été contraint de reloger à bas prix et sur place les populations dont ils rasaient le quartier. Ce genre d'arrangements a permis aux autorités de calmer le jeu.

Les migrants peuvent être des étudiants, des populations fortunées, qui s'intègrent à la ville. Ils n'ont pas forcément le droit d'inscrire leurs enfants à l'école publique, mais, finalement, même l'école publique se privatise progressivement. L'accès restreint à la ville se joue essentiellement en termes d'avantages sociaux. Ainsi, ceux qui ne sont pas de la ville, en vertu du système du hukou d'enregistrement de la résidence, n'ont longtemps pas eu accès ni à la scolarisation, ni aux tickets de rationnement alimentaire, à l'époque où ils étaient nécessaires pour s'approvisionner, et ont rencontré des difficultés pour trouver du travail. On n'était pas alors dans le tissu social urbain, si on n'avait pas le hukou urbain. Aujourd'hui, tout cela est très atténué. On n'est plus dans l'ancien modèle d'une ville qui sécurise sa population et interdit son accès à ceux qui en sont étrangers. Les logiques sociales ont été individualisées et précarisées, par la privatisation des logements, la contractualisation du travail. Cela change la donne dans la façon qu'ont les Chinois de percevoir le vivre en ville aujourd'hui.

La ville chinoise est traversée par de profondes fractures sociales, et à ces fractures s'ajoute une ville caractérisée par une marquerie administrative très élaborée. Judith Audin emploie, à propos de Pékin, l'expression de « mosaïque » pour rendre compte de la grande diversité des réalités urbaines et sociales de la ville. Est-ce que l'on peut retenir ce critère de la diversité, ou même de l'éclatement, comme un dénominateur commun des urbanités chinoises ?

La logique spatiale du damier est une constante de la pensée et du contrôle administratif chinois. Les cloisonnements et découpages administratifs sont exacerbés par la volonté des gouvernements d'arrondissement de se développer, d'être en compétition. Ce qui renforce cette impression de marquerie, ce sont les inégalités. On peut se demander cependant si l'on n'arrive pas au bout de cette logique aujourd'hui. À Pékin par exemple, le tissu ancien, populaire, est quantitativement tellement moins significatif qu'avant, que l'on peut se demander si la ville chinoise est une ville d'inégalité criante. Il est difficile de répondre de façon tranchée. Le cloisonnement se joue dans une sectorisation des populations et des classes sociales à l'échelle de l'agglomération, plutôt que dans le modèle d'une ville riche mitée par des pauvres ou d'une ville pauvre mitée par des riches. Mais peut être que même cette sectorisation relève d'une approche transitoire et, s'il est difficile de trancher sur ces questions là, c'est précisément parce que les villes chinoises sont encore en transformation.

Entretien réalisé en octobre 2013 par Charlotte Ruggeri et Léo Kloeckner.