

Logements sociaux à Chongqing et à Shanghai

Corollaires de l'« urbanisation » rurale et de la financiarisation foncière
*Social housing in post-maoïst China, compared approaches in Chongqing and
Shanghai*

Miguel Elosua, Françoise Ged et YANG Chen



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/craup/5178>

DOI : [10.4000/craup.5178](https://doi.org/10.4000/craup.5178)

ISSN : 2606-7498

Éditeur

Ministère de la Culture

Référence électronique

Miguel Elosua, Françoise Ged et YANG Chen, « Logements sociaux à Chongqing et à Shanghai », *Les Cahiers de la recherche architecturale urbaine et paysagère* [En ligne], 8 | 2020, mis en ligne le 05 novembre 2020, consulté le 13 novembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/craup/5178> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/craup.5178>

Ce document a été généré automatiquement le 13 novembre 2020.



Les Cahiers de la recherche architecturale, urbaine et paysagère sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 France.

Logements sociaux à Chongqing et à Shanghai

Corollaires de l'« urbanisation » rurale et de la financiarisation foncière

Social housing in post-maoïst China, compared approaches in Chongqing and Shanghai

Miguel Elosua, Françoise Ged et YANG Chen

Introduction

- 1 Le 28 juin 2018 après une tournée d'inspection dans trente villes chinoises menée par le ministère du logement et du développement rural et urbain (MOHURD), une campagne de lutte contre la spéculation immobilière était lancée, visant à éradiquer les pratiques illégales¹. En effet, le logement, devenu un bien commercialisé lors des réformes post-1989 a depuis longtemps quitté sa vocation de prestation sociale des années maoïstes. La réforme sur le foncier, encadrée en 1986 par une loi sur l'administration du sol, a permis aux villes de disposer d'une véritable manne financière au cours des décennies suivantes, qui a financé en partie la construction des infrastructures urbaines et de l'immobilier. Au cours des années 1980, l'objectif national pour le logement était d'atteindre 8 m² par habitant à l'horizon 2000, un chiffre plutôt bas, et néanmoins difficile à atteindre avec le mode de financement du logement qui était alors en vigueur². L'urbanisation est allée de pair avec la préemption forcée de terrains, avec la corruption, sans oublier pour autant que la capitalisation foncière et immobilière a bénéficié aux citoyens et aux entreprises. Alors que le secteur de la construction a été présenté officiellement comme le fer de lance de la croissance économique³ au début des années 1990, quelle a été la place du logement social, et son statut (locatif ou en accession à la propriété) ?
- 2 Dans un premier temps, l'essor du marché immobilier et la dépendance financière des gouvernements locaux à l'égard du foncier, ont mis à mal la construction de logements sociaux, alors que des mesures incitatives encourageaient les citoyens à devenir

propriétaires. Comme le manque de logements pour les plus démunis est un facteur d'instabilité sociale, particulièrement redoutée par les autorités centrales, la construction des logements sociaux est revenue au centre de la vie politique pour s'inscrire au cœur du XI^e plan quinquennal (2006-2010). En 2007, le Conseil des affaires d'État impose aux gouvernements locaux de consacrer 10 % des cessions foncières qu'ils opèrent à la construction de logements sociaux⁴. Cette ligne directrice est suivie d'effets. En 2010, une étude de l'OCDE indique que 9,4 % des foyers urbains habitent dans des logements sociaux⁵.

- 3 Le XII^e plan quinquennal (2011-2015) est encore plus radical, le logement social est présenté comme une priorité nationale et d'ambitieux programmes de construction sont lancés ; 20 % des logements construits dans le pays sont sociaux, soit 36 millions d'unités bâties⁶. Les expérimentations menées ont fait l'objet de publications, notamment de chercheurs comme Chen Jie, Yang Zan et Wang Yaping (2014) ou Zou Yonghua (2014) ayant accès aux débats du ministère du logement et du développement urbain et rural (MOHURD, Ministry Of Housing, Urban and Rural Development)⁷. Toutefois, il existe peu d'études régionales, alors que l'application des plans quinquennaux varie de manière significative selon les gouvernements locaux. Par ailleurs, la disparité du développement socioéconomique en Chine, selon la géographie, selon l'histoire et selon les pouvoirs publics, impacte fortement la manière dont les programmes sont mis en place.
- 4 Notre article s'appuie sur les expérimentations menées à Chongqing et Shanghai, qui ont rang de municipalité à l'instar de Pékin et Tianjin, placées directement sous l'autorité du gouvernement central. Toutes deux ont subi de fortes pressions démographiques, des migrations massives, quoique de nature différente. Shanghai (d'une superficie globale de 6 300 km², avec 24,28 millions d'habitants) abrite de longue date une métropole internationale, alors que Chongqing (d'une superficie globale de 82 400 km², avec 30,4 millions d'habitants) couvre un territoire montagneux, où la ville du même nom et le réseau de villes secondaires qui l'entourent sont appelés à devenir un pôle de développement à l'intérieur du pays. Entre 2007 et 2012, Chongqing mène une politique volontariste de construction de logements sociaux pour les migrants ruraux, venus travailler en ville, pendant le mandat de Bo Xilai⁸. Fin 2011, son programme est le plus important du pays, représentant 10 % de la totalité des logements sociaux en construction en Chine⁹.
- 5 Shanghai, dans le territoire déjà très urbanisé du delta du Yangzi, a dès la fin des années 1990 développé des quartiers nouveaux de logements sociaux en grande banlieue (de la taille d'une ville moyenne en France) pour loger ses habitants aux revenus les plus modestes, à la suite de la réforme du logement que Shanghai a testée avant le reste du pays.
- 6 Les études menées sont le fruit de recherches académiques ou institutionnelles. À Chongqing, la recherche s'appuie sur l'étude de deux programmes de logements sociaux construits en 2013 : l'un situé dans le centre de la zone métropolitaine de la municipalité, l'autre à Yongchuan, à une soixantaine de kilomètres au sud-ouest de Chongqing, visités en 2013 et en 2014. Nous avons interviewé trente travailleurs migrants dans chaque district, qui ne résidaient pas nécessairement dans des logements sociaux, pour comprendre leur vision du « logement social ». Les informations sur les politiques locales ont été réunies lors des recherches

documentaires menées sur le terrain, et grâce aux entretiens avec les fonctionnaires et les professeurs de Chongqing.

- 7 À Shanghai, Gucun, vaste ensemble situé au nord de l'agglomération, a fait l'objet d'une recherche institutionnelle pour rechercher des solutions concrètes aux problèmes pluriels qui s'y accumulaient. Nous avons pu mener des entretiens avec les autorités locales, avec l'unité de gestion de Gucun, avec les comités de quartier et avec le Bureau d'urbanisme du district de Baoshan. Des questionnaires ont été distribués dans quatre quartiers où sont représentés plusieurs catégories de logements sociaux : (1) les habitants des « logements à prix abordable » (*jingji shiyong fang* 经济适用房) (2) les habitants relogés du centre-ville (*dongqian anzhi fang* 动迁安置房) (3) les paysans relogés (*nongmin anzhi fang* 农民安置房) et (4) les habitants des logements vendus au prix du marché (*shangpin fang* 商品房). Dans chaque quartier, cent résidents ont été sélectionnés, selon leurs caractéristiques socio-économiques et leur sentiment d'appartenance à Gucun. Une cartographie des trajectoires de ces 400 résidents a ensuite été établie pour comprendre leur fréquentation des espaces, leur usage des équipements publics, leur comportement et leur mode de communication.
- 8 En coupant le lien existant entre le logement et l'emploi au début des années 1990, Shanghai a lancé un mouvement qui s'est étendu à l'ensemble du pays. Nous verrons dans un premier temps comment la réforme du logement a été mise en œuvre et quels en ont été les enjeux sociaux et territoriaux sous-jacents, dans une métropole dense, avec un foncier rare. Puis nous nous intéresserons à Chongqing qui a acquis un statut de municipalité en 1997, lors de la construction du barrage des Trois gorges, et développé alors son agglomération urbaine, attirant des millions de travailleurs sur les chantiers de la métropole ou des villes voisines. La construction de logements sociaux construits ne vise pas des urbains relogés en périphérie, mais des ruraux « urbanisés ». Quels ont été les ressorts et les impacts sur le territoire et sur les habitants du programme considéré comme « modèle » à Chongqing, pour la construction de logements sociaux ? Enfin, nous étudierons à Shanghai, vingt ans après les premières opérations de « délogement-relogement », les types de problèmes identifiés et les réponses apportées par les pouvoirs publics face aux insatisfactions des résidents. La municipalité n'a-t-elle pas mis en place selon les prix du foncier, des territoires plus ou moins favorisés ? Comment la mixité entre les populations existantes sur place et les relogés du centre-ville est-elle perçue et vécue ?

Shanghai, ville test pour la réforme du logement en 1990

- 9 Dans la Chine maoïste, les « unités de travail » (*danwei* 单位) désignaient de manière générale les employeurs qui avaient la charge de loger leurs employés. Ceux-ci étaient attachés à leur lieu de travail par une carte de résidence (*hukou* 户口), avec un statut, urbain, ou rural qui donnait accès aux services de santé et d'éducation du lieu de résidence, limitant la mobilité des personnes. Bien sûr les *danwei* n'avaient pas la même capacité à générer des recettes, et par conséquent à investir dans la construction de logements, d'autant plus que les priorités nationales privilégiaient l'industrialisation du pays, délaissant le secteur du logement entre 1949 et 1978¹⁰. Face à une population qui a doublé entre 1960 (667 millions d'habitants) et 2000 (1,26 milliard), la difficulté d'accès à un logement en ville est devenue une problématique majeure des années 1980.

Puis, au cours des années 1990, les réformes économiques lancées par Deng Xiaoping ont libéré les entreprises de l'obligation de loger leurs employés, pour les recentrer sur la production et les rendre plus compétitives.

- 10 En parallèle, l'accession à la propriété a été progressivement instaurée. Dans un premier temps, les entreprises ont été encouragées à vendre les logements dont elles avaient la charge à leurs employés-occupants, avec des conditions d'achat préférentielles. Comme le taux d'épargne des citoyens était relativement élevé, celle-ci a été orientée vers l'accession à la propriété. La vente des logements à leurs occupants, à des prix préférentiels variant entre 1/5 et 4/5^e de leur valeur, a permis aux ménages urbains, à même d'acheter, de se constituer un capital, qui a pris de la valeur au cours des décennies suivantes marquées par une forte croissance économique¹¹. À la fin des années 1990 et au début des années 2000, des millions de logements ont ainsi été vendus. Pour l'économiste Bill Adams, les ventes auraient concerné 70 % du stock de logements existants, représentant une valeur estimée à 32 % du PIB en 1998¹².
- 11 Par ailleurs, la cession commercialisée des droits d'usage du sol dans les villes a permis aux gouvernements locaux de financer la construction de nombreux travaux d'infrastructure, d'équipements, de logements, souvent sous la forme de partenariats publics-privés. En 2017, à Pékin, les revenus procédant de la cession du sol représentaient 2 796 milliards de yuans¹³, un chiffre qui représentait 51 % du budget de Pékin pour l'année 2017¹⁴. À Shanghai, où fut testée la réforme du logement, l'objectif national d'un seuil de 8 m² habitables par personne fut ainsi largement dépassé en l'an 2000.
- 12 En 1988, à Shanghai, la première vente internationale aux enchères des droits d'usage d'une parcelle à vocation d'activités ou de commerces a eu lieu dans la zone économique de Hongqiao, prémisse d'un boom que la presse chinoise a qualifié de « voie vers la terre promise¹⁵ ». La réforme foncière a favorisé les investissements dans la construction urbaine qui n'avaient pu être conduits pendant les décennies précédentes. Les recettes sur la vente et sur les taxes du foncier ont donné l'occasion à la ville de financer ses grands chantiers, mis en œuvre après de nombreux échanges internationaux sur le développement urbain¹⁶.
- 13 En 1990, la réforme du logement, lancée à titre expérimental à Shanghai, fut mise en œuvre à une rapidité impressionnante, alors que les citoyens étaient parmi les plus mal logés du pays, avec moins de 5 m² habitables par personne (la moyenne nationale était de 6,1 m²)¹⁷. De mars 1990 à février 1991, la réforme fut élaborée selon un processus original de concertation auprès de différentes entreprises. Elle fut largement relayée par les médias qui ont organisé des tribunes de discussions contradictoires, confrontant les points de vue des politiques, des chercheurs en sciences économiques et sociales, des habitants. Après quelques mois, le sujet était devenu un enjeu partagé et appropriable par les Shanghaiens. Votée en 1991 à Shanghai, la réforme a été appliquée par 95 % des *danwei* deux ans plus tard.
- 14 Inspirée du financement du logement à Singapour, la réforme se basait sur cinq éléments : (1) la création d'un fonds public pour la construction, alimenté par une épargne obligatoire pour l'employeur et pour l'employé ; (2) la hausse des loyers, compensée par des subventions accordées aux employés ; (3) la souscription obligatoire de « bons du logement » pour tout nouveau locataire ; (4) des mesures préférentielles à l'achat ; (5) la création d'une commission du logement.

- 15 Avant que l'on ne puisse parler d'un véritable marché immobilier, trois systèmes ont ainsi coexisté : (1) la vente de logements existants à un prix préférentiel par les *danwei* à leurs employés ; (2) le délogement des habitants du centre ancien et leur relogement en grande banlieue par acquisition d'un « logement à prix abordable » en périphérie urbaine¹⁸ ; (3) un marché immobilier neuf, tourné vers les nouveaux arrivants attirés par les opportunités d'emplois qualifiés et les chantiers de la métropole shanghaïenne.
- 16 Validée par le Conseil des affaires d'État, après une première ébauche établie en 1994 d'après l'expérimentation shanghaïenne, la réforme fut appliquée à l'ensemble du pays. L'attribution du logement par l'employeur (*fuli fenfang* 福利分房) fut supprimée au profit du logement commercialisé (*shangpin fang* 商品房), privilégiant l'accession à la propriété pour le plus grand nombre. Coexistaient ainsi un marché immobilier pour la couche sociale à même d'acheter un logement, un niveau intermédiaire de logements accessibles à l'achat pour le plus grand nombre, et des logements locatifs publics pour les ménages aux revenus les plus modestes.

L'urbanisation, le foncier et le logement social, une relation ternaire

- 17 Pour comprendre l'imbrication étroite entre logement social et « urbanisation », un éclairage sur le foncier est nécessaire. Les terrains « urbains » appartiennent à l'État alors que les terrains « ruraux » appartiennent de manière collective aux paysans. Les gouvernements locaux peuvent réquisitionner ces terres rurales et les convertir en terrains urbains, dont les droits d'usage sont ensuite vendus pour réaliser des projets immobiliers avec un bail de 40 à 70 ans, selon le type d'occupation prévue (bureaux, commerces, logements). Les taxes foncières sont devenues l'une des principales ressources des gouvernements locaux et ces changements d'affectation des sols donnent lieu à une corruption maintes fois dénoncée¹⁹.
- 18 À partir des années 2000, la propriété d'un logement est devenue une norme dominante dans la société urbaine chinoise, contribuant à l'émergence d'une classe moyenne²⁰. D'un point de vue morphologique, la construction de vastes complexes de logements sur du foncier libéré ou préempté par les gouvernements locaux, a provoqué un étalement urbain considérable. Une ère de chantiers continuels s'est instaurée, entraînant la construction générique de paysages similaires, dépourvus de caractère, composés d'ensembles d'habitations démesurés, voire de « villes fantômes²¹ ». Les transports collectifs et les équipements publics ont plus ou moins été intégrés dans ces programmes, selon la capacité des gouvernements locaux à maîtriser l'aménagement du territoire. La mobilité croissante des individus a changé la donne, ainsi que les déplacements massifs de population depuis les centres villes où le foncier est devenu un bien rare et cher vers leurs périphéries, ou des provinces de l'intérieur vers les villes côtières, ou encore depuis les campagnes vers les villes et les métropoles.
- 19 Ainsi de 1998 à 2005, l'investissement dans le logement social a augmenté très faiblement (+ 0,2 %) alors que le prix moyen de l'immobilier a presque doublé²². Entre 1998 et 2010, les prix de l'immobilier ont été multipliés par cinq²³ dans les grandes villes, une tendance qui s'est ensuite accélérée²⁴. À Pékin, les loyers mensuels ont augmenté en moyenne de 10 % entre 2009 et 2012. De tels chiffres permettent de comprendre la montée du mécontentement social : une décennie après la mise en place

du marché immobilier, l'accès au logement et plus encore au logement social était devenu extrêmement difficile dans les villes côtières.

- 20 D'un point de vue réglementaire, la réforme du logement a engendré un certain flou lié à la propriété et aux droits y afférant²⁵, suscitant les revendications de nombreux citoyens et paysans²⁶. Les manifestations contre les injustices liées à l'expropriation ont engendré des tragédies, allant jusqu'à l'immolation. Médiatisées et relayées sur les réseaux comme WeChat, elles ont amené le gouvernement central à réagir, et à prioriser la construction de logements sociaux. Ceux-ci pouvaient être en location ou en accession à la propriété, destinés aux détenteurs d'un *hukou* urbain ou rural, comme aux résidents travaillant dans une localité autre que celle de leur *hukou*²⁷.
- 21 En 2007, le Conseil des affaires d'État, conscient que l'accès au logement est un gage de stabilité sociale, imposa aux gouvernements locaux la construction de logements sociaux, qui se calcule au prorata des revenus sur les cessions foncières effectuées (10 % de ces recettes). L'État fixe les objectifs chiffrés que les gouvernements locaux doivent réaliser, et que ces derniers financent sur leurs budgets propres. La construction du logement social fait en général appel à des partenariats publics-privés et a pour socle financier la vente des droits fonciers. Comme la cession de ces droits pour du logement social représente une perte de revenu pour les gouvernements locaux, ceux-ci sont plus ou moins enclins à mettre en œuvre des politiques sociales. Lors des programmes de renouvellement urbain, les populations déplacées des centres villes (*dongqian anzhi fang* 动迁安置房) peuvent être comptabilisées dans les décomptes de logements sociaux, comme à Shanghai²⁸, où les terrains à construire sont rares et la concurrence forte

La relance du logement social à partir de 2011

- 22 Au niveau national, il existe trois catégories de logement social, à l'achat ou en location.
- 23 (i) Tout d'abord, les « logements à prix abordable » *jingji shiyong fang* 经济适用房, vendus à un prix préférentiel, avec une propriété partagée : les autorités locales ou le secteur public détiennent 35 % des parts, et l'occupant-acheteur 75 %. Après un laps de temps variable selon les villes (cinq ans à Shanghai, un certain flou réglementaire à Chongqing), l'attributaire peut racheter la part publique et devenir l'unique propriétaire. Cette catégorie a diminué progressivement après sa mise en place en 1998, ne représentant plus que 2,5 % des logements sociaux en 2009²⁹.
- 24 (ii) En second lieu, les « logements à faible loyer » *lian zu fang* 廉租房, destinés aux ménages urbains disposant de revenus très modiques, notamment les bénéficiaires de l'allocation minimum de subsistance *dibao* 低保. Le gouvernement local est propriétaire des appartements.
- 25 (iii) Enfin, les « logements publics locatifs » *gonggong zulin zhufang* 公共租赁住房 (en abrégé *gongzufang*, 公租房)³⁰ dont le loyer est inférieur à ceux du marché et pour lesquels il n'est pas nécessaire de disposer d'un *hukou* local³¹. Cette catégorie où l'investisseur, public ou privé, reste le propriétaire des logements a été la plus construite après le XII^e plan quinquennal (2011-2015)³².
- 26 Les modes de financement diffèrent selon les trois catégories. Les « logements à faible loyer » (*lian zu fang*) sont la propriété des gouvernements locaux et le foncier mis à disposition à titre gratuit. Ils sont en général construits par le secteur public, grâce aux

subventions des gouvernements locaux, au fonds public pour le logement, et grâce aux recettes issues des cessions foncières et aux taxes sur la construction.

- 27 Les « logements publics locatifs » (*gongzufang*) bénéficient également des subventions des gouvernements locaux, de l'exonération ou de la réduction de certaines taxes, de prêts à moyen ou long terme par les gouvernements locaux. Les promoteurs peuvent être des entreprises privées, intéressées à loger leurs salariés migrants. En général, 30 % de l'investissement est issu du secteur public (subventions de l'État et du gouvernement local), et les 70 % restants proviennent du marché des capitaux (prêts des banques et des fonds publics)³³.
- 28 Les critères d'accès au logement social sont restrictifs, et diffèrent selon les territoires. À Shanghai la grande majorité des demandeurs n'y a guère accès, n'ayant les moyens ni de devenir acquéreur, ni d'être locataire. À Chongqing en revanche, les critères sont ouverts, avec des facilités pour les travailleurs migrants, que la métropole a attirés pour la construction de ses chantiers urbains. Suivant les contextes socioéconomiques des provinces chinoises, selon leurs besoins de main d'œuvre, les critères d'accès au logement social sont très variables³⁴.
- 29 Au cours du XII^e plan quinquennal (2011-2015), un total de 40 millions de logements sociaux neufs a été construit, dépassant l'objectif annoncé. C'est aussi une période pendant laquelle les programmes de renouvellement urbain ont été démultipliés, provoquant le déplacement et le relogement de nombreux habitants en périphérie urbaine, comptabilisés également dans l'attribution de logements sociaux. En 2014, le « nouveau plan d'urbanisation national » (*guojia xinxing chengzhenhua guihua* 国家新型城镇化规划 2014-2020) encourage la migration des ruraux vers les villes de taille moyenne ou petite, pour lesquelles l'obtention du *hukou* urbain et l'attribution d'un logement social sont facilitées. Ce plan a concerné 100 millions de résidents de quartiers jugés insalubres³⁵, et fut inclus au sein du XIII^e plan quinquennal (2016-2020). Le taux d'urbanisation a continué d'augmenter, et la construction de logements sociaux s'est développée pour des résidents désormais pourvus d'un *hukou* urbain³⁶.
- 30 On voit ainsi que l'accès au logement social sert de variable d'ajustement pour attirer telle ou telle population : des travailleurs ruraux à Chongqing devenant ainsi des « urbains », ou à l'inverse à Shanghai où le marché immobilier est privilégié, visant de fait une population aux revenus ou à la position sociale élevée. À Chongqing, érigée en modèle pour avoir beaucoup construit de logements sociaux destinés aux ruraux, l'angle juridique permet de repérer au-delà des réussites chiffrées, les défiances et les déficiences. À Shanghai, à l'inverse, l'insatisfaction des résidents, ainsi qu'une difficile mixité entre résidents a conduit la ville à diligenter des études urbaines et sociales.
- 31 Du point de vue spatial, les réformes sur le foncier et le logement ont considérablement bouleversé le paysage urbain et rural, d'une part avec la construction de grandes infrastructures de transport (routes et autoroutes, voies ferrées à grande vitesse et gares, aéroports) qui sillonnent le territoire et d'autre part avec les constructions de quartiers d'habitations, de zones d'activités qui se sont agglutinées le long des voies majeures de circulation. Le foncier est devenu une ressource captée par les gouvernements locaux pour financer la construction, aux dépens de l'environnement, du patrimoine naturel et culturel, des quartiers anciens et des villages, et bien souvent de la qualité de vie, comme en témoignent de nombreux documentaires. En urbanisant les « hommes », en étendant les limites administratives des territoires urbains, les populations concernées ont néanmoins bénéficié d'un meilleur niveau de vie,

répondant en cela à l'un des objectifs du millénaire pour le développement, adoptés en 2000 à New York par les états membres de l'ONU. À quel prix s'est faite l'urbanisation, comment la confrontation des modes de vie ruraux et urbains est-elle vécue, quels ont été les modes de faire des gouvernements locaux ? Les études de cas sont à ce point précieuses pour aborder la complexité des situations.

Ombres et lumières du « modèle Chongqing » lancé en 2007

- 32 Chongqing, placée sous le contrôle du gouvernement central en prenant le statut de municipalité (*zhixiashi* 直辖市) en 1997, désigne à la fois la ville et le territoire qu'elle administre, traversée par le fleuve Yangzi qui dessert le territoire chinois d'ouest en est. Sa superficie est équivalente à celle de l'Autriche (82 300 km²) ; sa population globale dépasse les 30 millions d'habitants, et la ville *stricto sensu* comprend 18,3 millions d'habitants, en faisant une métropole majeure dans l'intérieur du pays. En 2012, le taux d'urbanisation était relativement faible, de 36,1 %³⁷. Le XI^e plan quinquennal (2006-2010) vise alors à « construire une nouvelle campagne socialiste » (*jianshe xin shehuizhuyi nongcun* 建设新社会主意农村) et à amorcer un rééquilibrage économique entre les provinces de l'intérieur et celles de la côte est. Comme l'évoque le professeur Lian, le succès d'une telle politique dépendait de la capacité du pays à transformer des millions de paysans en consommateurs urbains³⁸. En 2007, le Conseil des affaires d'État choisit Chongqing et Chengdu comme zones pilotes pour mettre en œuvre un programme visant à réduire l'écart de revenus entre ruraux et urbains³⁹. Ces mesures sont renforcées en 2014, avec le « nouveau plan d'urbanisation national », prônant une urbanisation intégrée et facilitant l'accès des ruraux aux services publics⁴⁰.
- 33 À Chongqing, une série de réformes, accompagnées d'une communication axée sur l'attention portée au mode de vie des habitants, est menée lors du mandat de Bo Xilai, à la tête du Parti communiste de 2007 à 2012. Lors du XII^e plan quinquennal (2011-2015), la municipalité annonce son ambition de réduire les inégalités sociales⁴¹, devenant le premier gouvernement local à le faire⁴². Dans ce contexte, les programmes de logements sociaux ont été bien plus importants que dans n'importe quelle autre ville de Chine.

Résistance à « l'urbanisation » des ruraux, destinataires des logements sociaux

- 34 En 2010, Chongqing lance une politique ambitieuse pour les détenteurs d'un *hukou* rural, avec l'objectif d'atteindre un taux d'urbanisation de 70 % en 2020, autrement dit, d'accorder à une partie de la population rurale les bénéfices d'un *hukou* urbain. Dès 2011, 40 % des logements construits sont destinés à des ruraux participant au programme de réforme du *hukou*⁴³. Or, l'obtention du *hukou* urbain en échange d'un *hukou* rural implique que son titulaire renonce, dans un délai de trois ans, aux droits d'usage du sol du lieu où il résidait. Le changement de statut lui permet d'avoir accès aux cinq prestations sociales des citoyens, en termes de retraite, de logement, d'emploi, d'éducation et d'assistance médicale. Cette politique joliment qualifiée de « troc des trois habits ruraux pour cinq vêtements urbains » (*san jian yifu huan wu jian yifu* 三件衣服换五件衣服)⁴⁴, donne accès à un logement en secteur urbain à une population rurale

issue de la municipalité de Chongqing. On est à l'opposé de la situation shanghaienne où une part non négligeable de la population citadine est excentrée et mélangée à une population rurale.

- 35 Les enquêtes de terrain, menées en 2013 et 2014, ont montré les réticences des paysans à être « urbanisés » (autrement dit à céder leurs terres en échange d'un *hukou* urbain et d'un logement social), méfiants des conséquences d'un tel transfert vis-à-vis de la perte de leurs droits⁴⁵. En effet, l'attribution d'un logement social fait l'objet d'un bail, incluant la possibilité d'achat après un délai de cinq ans, à un prix fixé par le gouvernement. Or aucune réglementation n'a été promulguée pour régir l'achat et la vente de ces logements, une fois le bail écoulé. Face à ce flou réglementaire, beaucoup de paysans préfèrent choisir un logement par eux-mêmes, sur le marché immobilier, d'autant que les prix à Chongqing sont restés accessibles, sans connaître la même envolée qu'à Shanghai⁴⁶.

Le financement des programmes de logements sociaux

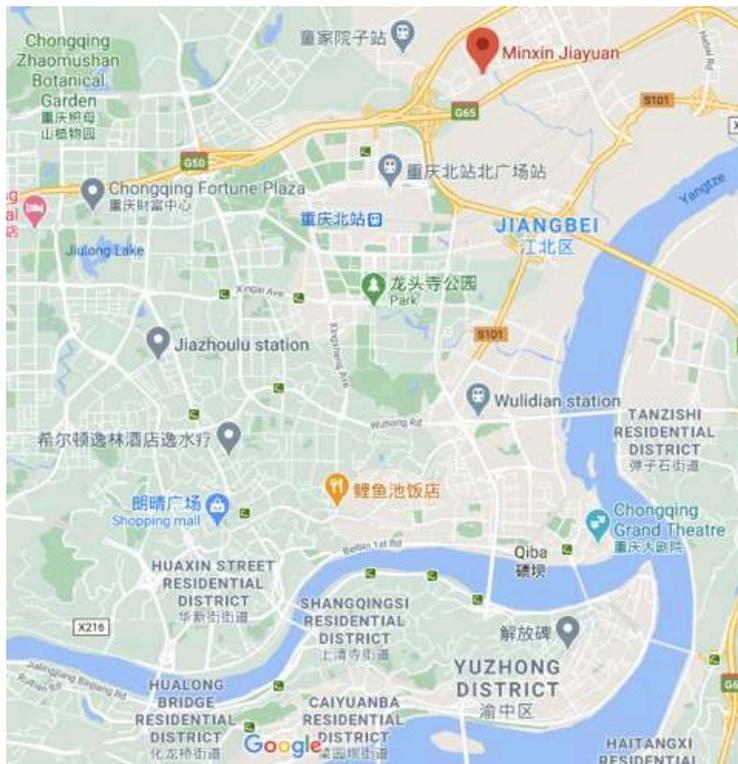
- 36 Chongqing a ainsi lancé de vastes programmes de construction de logements sociaux, destinés à des travailleurs migrants et à des paysans, totalisant 4 millions de m² pour un total de 21 projets à finaliser en 2020⁴⁷. Leur mode de financement est mixte, associant secteurs public et privé : le gouvernement central apporte 10 %, le gouvernement local 20 % et les sociétés d'investissement créées pour réaliser ces programmes 70 %⁴⁸. Le gouvernement local fournit les terrains à construire, disposant d'un important stock foncier (*tudi chubei* 土地储备) constitué, d'une part, de réserves foncières en zone urbaine et, d'autre part, de terres agricoles préemptées dans des secteurs ruraux « à urbaniser ».
- 37 Dans les faits, les gouvernements locaux récupèrent des terrains à construire au-delà des quotas attribués par les plans d'utilisation des sols régis par le gouvernement central, en échange de l'engagement à attribuer des logements aux paysans expropriés. Ceux-ci sont regroupés dans des immeubles construits en secteurs à faible valeur foncière, et souvent peu desservis par les transports collectifs. De telles transactions permettent aux gouvernements locaux de bénéficier d'un foncier supplémentaire avec lequel dégager des profits, offrant des possibilités d'investissement sur des terrains bien situés rendus constructibles.
- 38 Quant aux sociétés en charge des projets immobiliers, elles ont accès aux prêts des banques étatiques qui ont confiance dans leur capacité de remboursement en raison de la valorisation potentielle de l'hypothèque foncière⁴⁹. De telles sociétés se financent par l'émission de dettes publiques pour capter des capitaux privés et aussi par la vente, au prix du marché, des locaux commerciaux situés en rez-de-chaussée des immeubles de logements⁵⁰. Le faible niveau d'outils juridiques et réglementaires d'une part et l'abondance relative d'un foncier de statut modifiable d'autre part permettent de comprendre comment les programmes de logements se sont multipliés. En fait, ils répondent à des logiques financières, avant de répondre aux attentes des citoyens.

Des logements sociaux facilement accessibles mais peu prisés

- 39 En 2011, les premiers logements sociaux construits dans la zone métropolitaine étaient voisins de programmes haut-de-gamme, avec des jardins, des écoles primaires, des

garderies et des commerces à proximité. Ils étaient bien connectés aux réseaux de transports, des espaces publics généreux favorisaient les activités populaires, comme les « danses des places publiques » (*guangchang wu* 广场舞) et les résidents se montraient satisfaits. Dans l'ensemble, la mixité sociale est apparue comme une réussite, associant au sein d'un même grand ensemble les « logements publics locatifs » (*gongzufang*) et les « logements à faible loyer » (*jianzufang*), même si la dernière catégorie était peu représentée.

Figure 1. Localisation du complexe *Minxin Jiayuan* en rouge au nord de Chongqing.



© Miguel Elosua, source : Google.

Figure 2. Complexe Minxin Jiayuan.



© Miguel Elosua

- 40 Le complexe le plus vaste, Minxin Jiayuan (民心佳苑), a été achevé en 2011 au nord de la ville, à proximité de la route menant à l'aéroport, et desservi par le métro (voir photo 1). Il comprend 54 tours de 22 à 33 étages pour loger 17 500 foyers, avec des appartements de 50 à 60 m²⁵¹. La condition requise pour solliciter un « logement public locatif » était d'avoir un emploi stable (en 2014, un contrat de travail de six mois suffit) sans même disposer d'un *hukou* local ; un tel système est inenvisageable à Shanghai où les demandeurs doivent présenter un permis de résidence (*juzhuzheng* 居住证) valable deux ans, sans les droits du *hukou* urbain. Les personnes disposant déjà d'un logement sont exclues de toute demande de logement locatif, de même que celles qui ont vendu leur appartement au cours des trois années précédentes. Le revenu maximal autorisé est de 2 000 yuans par mois pour une personne seule et de 3 000 yuans pour un couple en 2014, alors qu'à Shanghai, la limite de revenus n'entre pas en ligne de compte⁵².

Figure 3. Complexe Minxin Jiayuan. « Danses de places » (Guangchang wu 广场舞).



© Miguel Elosua

Figure 4. Coiffeur à l'intérieur du complexe Minxin jiayuan



© Miguel Elosua

- 41 Pourtant nombre de travailleurs migrants éligibles aux logements sociaux n'étaient pas prêts à échanger leurs « trois habits ruraux » pour un logement en ville, aux droits assez flous⁵³. Même si le fait d'être propriétaire d'un logement est devenu une condition majeure pour se marier, l'incertitude liée à l'acquisition d'un tel logement n'en facilite pas l'attractivité ; beaucoup préfèrent acheter en recourant à une hypothèque. Aussi le taux de rotation dans les logements sociaux est-il élevé parmi les jeunes couples, qui

quittent ce type de logement dès que leurs revenus leur permettent d'acheter. Pour mémoire, le taux de propriétaires en Chine est parmi les plus élevés au monde⁵⁴.

- 42 Lors des enquêtes menées à Chongqing et à Yonchuan, la majorité des revendications et des plaintes des résidents des logements sociaux portaient sur le montant des charges courantes (gaz, électricité, etc.), sur le gardiennage et sur le voisinage. Pour eux, les déficiences étaient liées à une réduction drastique du budget municipal à la suite de la disgrâce de Bo Xilai. En effet, le financement de la police assurant la sécurité des lieux et celui des lignes de transports publics desservant les sites, étaient directement liés au budget du gouvernement. En période de ralentissement économique, ce furent les premiers postes impactés.
- 43 Si l'intégration sociale semblait bonne, certains résidents considéraient pourtant être là de façon temporaire, ce qui générait des problèmes comportementaux. La plupart étant d'anciens paysans, ils étaient considérés par les citadins comme des rustres, sans « qualité » (*suzhi* 素质), dépourvus d'éducation et de culture (*wenhua* 文化)⁵⁵, des perceptions partagées dans toute la Chine, exacerbant les différences entre ruraux et urbains.
- 44 Un article paru en 2019 révèle néanmoins des changements de politique et de résultats. Les logements sociaux récents ont été construits à distance du centre-ville et des transports en commun, amenant les attributaires de ces logements à sous-louer leurs appartements à des familles qui ne peuvent acheter un appartement au prix du marché⁵⁶. En effet, l'évolution du prix de l'immobilier à Chongqing depuis 2017 pousse à construire en périphérie où le foncier est accessible, et favorise la création d'un marché de sous-location difficile à contrôler⁵⁷. Cette tendance est déjà visible à Shanghai, dans un des premiers secteurs construits pour reloger des citadins, déplacés par les opérations immobilières en centre-ville.

Gucun à Shanghai ou la difficile mixité entre citadins et ruraux⁵⁸

- 45 À Shanghai, comme dans de nombreuses villes chinoises, l'envergure des grands ensembles de logements sociaux dépasse largement celle de leurs homologues européens. Selon les statistiques de la municipalité, les 46 grands ensembles construits entre 1997 et 2012 représentent un total de 130 km², construits en périphérie et en grande banlieue et les citadins déplacés du centre-ville pour être relogés en périphérie dépassent les 3 millions. Les premiers « relogés » ont bénéficié de logements proches de l'agglomération alors que les programmes les plus récents construits pour ces habitants « délogés » sont très éloignés du centre-ville, bien que des dessertes en transports en commun aient été construites. Ces logements sociaux sont appelés *dongqian anzhi fang* (动迁安置房) « logement approprié pour le relogement » pour les citadins, et *nongmin anzhi fang* (农民安置房) « logement approprié pour les paysans », pour ceux qui ont troqué les terres agricoles contre un *hukou* urbain et un logement⁵⁹. Ils ont bénéficié d'un prix d'achat en général plus bas que celui des « logements à prix abordables » *jingji shiyong fang* (经济适用房).
- 46 À Guacun (顾村), la municipalité a demandé à des urbanistes et des sociologues de l'Université Tongji⁶⁰ de dresser un bilan sur l'intégration des habitants pour comprendre les causes des insatisfactions de sa population et mettre en place un plan

d'actions appropriées. Situé au nord-est de la municipalité, en bordure du Yangzi, dans l'arrondissement de Baoshan (宝山区), Gucun est à une vingtaine de kilomètres du Bund, de la rue de Nankin en centre-ville. En 2016, Gucun s'étend sur 5,3 km² et abrite 48 000 ménages relogés, soit 110 000 habitants⁶¹, répartis en 32 comités de quartiers. Le comité de quartier, organisme de gestion des résidences, est placé sous la supervision du « bureau de rue » (*jiedao banshi chu* 街道办事处)⁶², le dernier échelon hiérarchique dans l'administration municipale ; il n'est pas intégré *stricto sensu* à la hiérarchie administrative.

Figure 5. Localisation de Gucun.



© YANG Chen

Figure 6. Gucun et la nouvelle cité Gucheng, les 32 comités de quartiers.



© YANG Chen

- 47 Pour visualiser l'étendue de Gucun, il faut imaginer multiplier par 2,5 la superficie de l'ancienne vieille ville de Shanghai (environ 2 km²). En 2018, le plan d'aménagement a proposé de porter cette superficie à 12 km² pour aménager la nouvelle ville de Gucheng (新顾城 *xin Gucheng*), en doublant le secteur existant vers le nord-ouest. Le projet porte en priorité sur la construction de logements, d'équipements publics, de commerces, et dans une faible proportion d'activités industrielles. En effet, les enquêtes menées sur le territoire de 5,3 km² montraient que Gucun était perçue comme une cité dortoir, dépourvue d'emplois. Le retard pris dans la construction des services publics était perçu comme un facteur d'isolement, de même que l'éloignement du réseau des transports publics. Enfin, la gestion locale assurée par le « bureau de rue » était jugée peu adaptée.
- 48 Gucun est situé dans un secteur où les terres agricoles ont changé de statut juridique pour devenir urbanisables. Les paysans ont cessé leur activité agricole, et cédé le droit d'usage collectif de leurs terrains, devenus « urbains ». En compensation, ils ont obtenu des logements neufs dans les tours, mais l'administration locale ne s'est guère adaptée à ces mutations. Pour économiser sur les coûts de gestion, le gouvernement local a conservé le statut administratif rural : les comités sont restés des « comités de village » (*cunmin weiyuanhui* 村民委员会), composés « d'équipes de village » (*cunmin xiaozu* 村民小组), inadaptées pour gérer des questions urbaines, avec un niveau de service insuffisant. Les sondages menés auprès des habitants ont permis d'identifier trois types de problèmes : l'isolement, l'absence de racines, et une gestion inadaptée.

Le problème du « dernier kilomètre »

Figure 7. Vendeurs ambulants.



© Feng Jing (2018).

- 49 Lorsque Gucun a commencé à se construire, le site était vraiment loin de tout. Par la suite, il s'est trouvé proche du périphérique extérieur et de deux stations de métro de la ligne 7 ouvertes en juin 2011, mais restait néanmoins mal desservi, les quartiers étant distants de plus d'un kilomètre des stations, avec des taxis « sauvages » proliférant aux heures de pointe. Quant aux compagnies de bus, elles estimaient que la densité de population était trop faible, le taux de vacance des logements trop élevé, et le flux de passagers bien inférieur au flux de passagers prévu, pour assurer la desserte du secteur. De même, les vendeurs ambulants investissaient l'espace public en dépit des règlements, en raison du manque de commerces et de services de proximité. Ces carences ont poussé de nombreux « anciens citadins relogés » à retourner louer un appartement en centre-ville, provoquant la désaffection de Gucun et rendant d'autant plus difficile l'installation de commerces et de services de qualité.
- 50 En 2010, une bonne décennie après l'arrivée des premiers relogés, les gouvernements locaux (*zhen* 镇) de Gucun et de Baoshan ont demandé expressément à la compagnie de bus d'augmenter le nombre et la fréquence des véhicules, et de prolonger la durée du service. Pour les commerces, une exploitation unifiée a été confiée à *North Wing Group*, ancienne agence d'approvisionnement du régime maoïste (*gongxiaoshe* 供销社), à qui le gouvernement local a cédé des locaux vacants. Pour les soins, l'hôpital Nord, une filiale de l'hôpital Huashan de bonne réputation, a été construit, ainsi que des écoles primaires et secondaires de qualité. Le gouvernement a fourni des terrains pour construire des écoles internationales et des maisons de retraite, apportant une meilleure image de marque au secteur. Un programme d'assistance partenariale (*duikou*

bangfu 对口帮扶) au sein de la municipalité de Shanghai à été instauré, permettant des transferts ponctuels de ressources économiques et humaines, entre un arrondissement riche et d'autres moins développés. De jeunes médecins, des enseignants du centre-ville ont ainsi travaillé pendant un ou deux ans à Gucun, bénéficiant en contrepartie d'une promotion professionnelle.

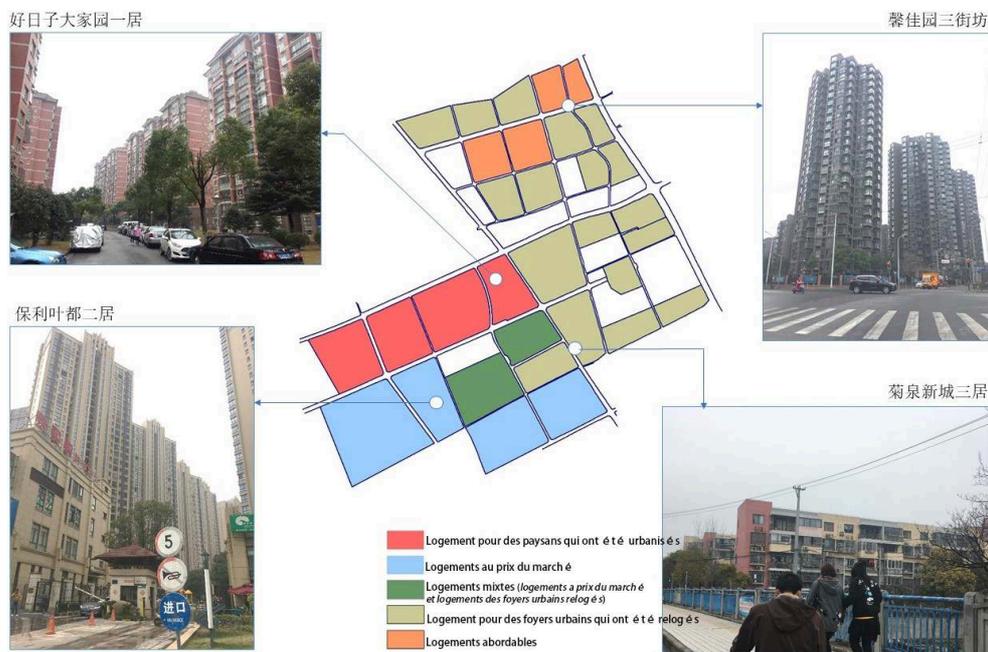
- 51 Fin 2014, l'enquête menée auprès de 1 000 ménages révélait que ces investissements gouvernementaux avaient porté leurs fruits : le taux de satisfaction atteignait 87 %. Le problème du « dernier kilomètre » était résolu. L'étude menée avait montré que la question du logement social n'était plus seulement liée à l'habitabilité d'un logement, mais à son accessibilité et à son environnement. Pour une réelle qualité de vie, des investissements majeurs ont été menés, sous l'impulsion du gouvernement local, avec le relais d'entreprises et de professionnels, qui mettent au premier plan une forme de solidarité « citoyenne ». Des initiatives originales se sont ainsi développées comme le jumelage entre arrondissements centraux et périphériques, permettant des transferts ponctuels de compétences.

Une gestion administrative inadaptée

- 52 À Gucun, la gestion administrative est restée en décalage avec l'afflux des populations, gardant les traces d'une mentalité perçue comme celle de « péquenots », liée à son ancien statut rural. En effet, pour construire Gucun, des terres agricoles ont été préemptées et les premiers bâtiments construits (*nongmin xincun* 农民新村) étaient réservés aux paysans délogés, qui ont bénéficié d'un *hukou* urbain. Or, les « comités de village » étant restés en place, la régularisation des titres fonciers et des biens collectifs n'a pas été menée efficacement, et s'est traduite par des retards dans la délivrance des certificats de propriété. Par ailleurs, l'emménagement dans des tours de 18 à 24 étages pour d'anciens paysans induisait de nouveaux modes de vie et des comportements qui n'avaient pas été anticipés.
- 53 Face à ces problèmes nouveaux, les anciens « villageois » ont continué à s'adresser aux représentants de leurs comités « ruraux » qu'ils connaissaient bien. Or, ils étaient issus de 7 à 8 villages (*cun* 村) distincts, chacun disposant d'un comité de gestion, une situation génératrice de grande confusion dans la gestion des nouvelles communautés. Si Gucun est mi-urbain, mi-rural par sa population avec des modes de vie très différents, administrativement et spatialement, Gucun est devenu un site urbanisé.

La perte des racines, une identité culturelle et spatiale difficile à construire

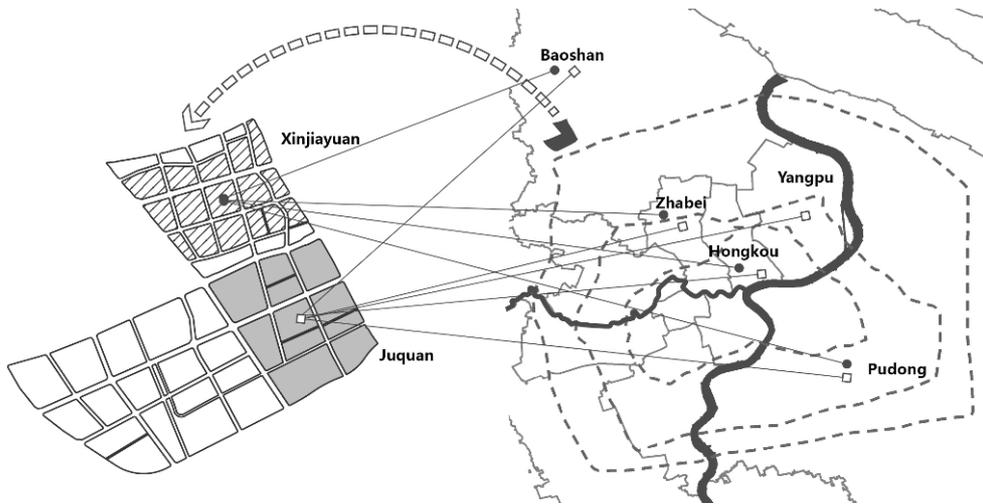
Figure 8. Répartition des 4 types de logements à Gucun, 2017.



© YANG Chen

- 54 En fait, les habitants de Gucun se perçoivent comme une « communauté sans racines » (*wugen shequ* 无根社区). La majorité d'entre eux sont des urbains relogés loin du centre-ville (51 %) et la petite moitié restante se partage en trois catégories : 15 % sont d'anciens paysans « urbanisés » bénéficiant d'un logement et d'un *hukou* urbain en échange des terres préemptées ; 12 % ont acheté des « logements à prix abordables » (*jingji shiyong fang*) ; et 22 % ont acheté leur logement au prix du marché. Près de 4/5 des résidents (les trois premières catégories) sont donc des ménages disposant de revenus faibles à moyens⁶³. Pendant vingt ans, de 1997 à 2017, les familles venues du centre de Shanghai ont été majoritaires à Gucun. Leur nouvelle implantation a représenté un changement géographique, et surtout une rupture avec leur ancien environnement, nécessitant de reconstruire un réseau social. Mais sur quoi fonder une identité dans un secteur nouvellement construit ?

Figure 9. Lieux d'origine des résidents « déplacés » et lieux de relogement.



© YANG Chen

- 55 Trois enquêtes menées auprès des habitants, sur des échantillons pris au sein des 32 comités de quartier, ont permis d'avancer. L'une porte sur les ressources des résidents relogés, la deuxième sur les relations de voisinage et la gouvernance au sein des communautés relogées, la troisième sur l'espace public, les installations communes ainsi que sur les interactions entre résidents.
- 56 Les citadins relogés sont issus d'arrondissements centraux (Huangpu, Jing'an, Pudong, Putuo, Zhabei, Hongkou, Yangpu) et de l'arrondissement Baoshan, qui est proche. Un premier groupe s'est installé à la fin des années 1990, à *Juquan xincun*, et un second groupe après 2008, à *Xinjiayuan*, deux ensembles qui font partie de *Gucun*. Ce sont principalement des foyers avec des revenus modestes qui ne leur permettaient pas d'accéder au marché immobilier. En tout, 1600 familles (91 % d'un total de 1755 foyers)⁶⁴ ont quitté la ville-centre, avec une proportion de personnes âgées et de personnes handicapées relativement élevée.
- 57 Les enquêtes menées entre 2016 et 2019 ont révélé que les résidents ne sont toujours pas satisfaits des services publics de *Gucun*. Les jeunes préfèrent revenir en centre-ville pour avoir accès à l'emploi, ou pour que leurs enfants aient accès aux bonnes écoles. Ce sont souvent d'anciens « délogés du centre-ville », qui sous-louent leur logement à des migrants, provoquant différents types de conflits de voisinage : sur les modes d'habitat, sur l'hygiène, sur la sécurité, ou à propos des frais de gestion immobilière. Progressivement, *Gucun* est devenu un secteur à problèmes.

De nouvelles gouvernances à l'essai

- 58 Face à ces difficultés, le service de gestion de *Gucun* (*Gucun guanli danyuan* 顾村管理单元), de même niveau administratif qu'un « bureau de rue », a organisé des activités communes pour associer les différentes populations. Elles ont eu pour thèmes l'« attachement aux lieux, d'origine et de relogement » (*dongqian liangdi qing* 动迁两地情), ou « la grande famille des urbains et des ruraux » (*chengxiang yijia qin* 城乡一家亲). Sous forme de petites réceptions ou de soirées amicales, elles ont favorisé les discussions entre habitants, et les réunions organisées conjointement par les comités de gestion du lieu d'origine et du lieu de relogement ont permis à chacun d'exprimer

ses doléances. Ainsi, le sentiment d'étrangeté que les résidents éprouvaient les uns vis-à-vis des autres s'est progressivement réduit. Les rencontres organisées ont permis à chacun de s'adapter à son nouvel environnement, de s'intégrer au sein de sa nouvelle communauté, de résoudre les conflits entre résidents. Certaines réunions ont ciblé les ruraux qui ont été « urbanisés », afin de les familiariser avec les modes de vie et les règles de voisinage de leur nouveau mode d'habitat.

- 59 La question qui s'est posée aux urbanistes portait en fait sur la manière d'améliorer la qualité de vie. Elle a mis en évidence la complémentarité d'une approche sociologique, indissociable de la conception des espaces dans les grands ensembles : de quelle manière faciliter les interactions entre résidents ? Comment améliorer la gouvernance des services publics, en associant en amont les équipes de gestion et les autorités locales ?
- 60 Les enquêtes ont montré la récurrence des conflits entre urbains et ruraux, de même qu'entre Shanghaiens et non-Shanghaiens. Les habitants venus de la ville-centre jugent la population locale trop « rustique », alors que les ruraux qui ont obtenu deux ou trois appartements en compensation de leurs terres agricoles, se considèrent économiquement supérieurs. Comment faire pour que ces résidents, au sein d'un même quartier et entre les différents quartiers de Gucun, se comprennent, se tolèrent, voire se forment une identité commune ?

Un cadre de vie plus généreux, une meilleure convivialité

- 61 À partir de 2014, l'accent a été porté sur le cadre de vie, avec la construction d'espaces publics, le développement de rues commerciales, et l'extension des espaces verts. Le *Longhu Beicheng Tianjie*, intégrant commerces et activités sur une superficie de 400 000 m², a été mis en service fin 2018. Le gouvernement local a fourni le terrain, et assure l'exploitation ; la construction a été réalisée par le promoteur privé *Longhu* 龙湖, qui commercialise aussi les logements.

Figure 10. Promenade aménagée le long de la rivière, 2018.



© YANG Chen

Figure 11. Centre commercial Longhu Beicheng Tianjie, 2018.



© YANG Chen

- 62 Le gouvernement local s'est montré fier de la construction de « la rue culturelle Ju Quan⁶⁵ », un pastiche architectural inspiré de l'habitat de la province de l'Anhui. Il a financé le projet, avec l'ambition que la rue devienne le « plateau culturel » de Gucun. Lorsqu'en 2016, deux ans après les travaux, un sondage a été réalisé auprès de 400 résidents, les résultats n'étaient pourtant pas à la hauteur des attentes. En dépit des commerces et des équipements culturels qui ont vraiment amélioré l'environnement, les mesures restaient insuffisantes pour créer des espaces de communication et améliorer les relations entre résidents. En fait, les lieux appréciés qui suscitent des interactions sociales sont des espaces traditionnels tels que les rues et les marchés. Or, ces types d'espace quotidiens, surnommés « petit mais de qualité » (*xiao er jing* 小而精), comme les salons de thé, les salons de coiffure, les marchés, les salles pour jouer aux cartes ou au mah-jong, sont les grands absents de Gucun, et des grands ensembles en général.

Photo 12. Rue Culturelle Juquan, 2018.



© YANG Chen

- 63 Comment prêter davantage attention aux besoins et aux usages des résidents, que ce soit pour les autorités locales, pour les gestionnaires des grands ensembles, pour les urbanistes et les architectes ? L'étude portant sur l'évolution de Gucun, de 1997 à 2017, montre combien la reconstruction des réseaux sociaux nécessite du temps. Les actions à mener pour qu'une amélioration réelle du cadre de vie soit perceptible, nécessitent-elles aussi du temps, et des investissements importants des trois niveaux administratifs impliqués⁶⁶, en termes de ressources humaines, financières, et techniques.

Conclusion

- 64 Depuis une décennie, le logement social est revenu au premier plan en Chine, vingt ans après la réforme du logement et l'instauration d'un marché immobilier et foncier particulièrement offensif, presque vingt ans après que le pays est entré à l'OMC (en 2001), basculant dans une économie de marché mondialisée. Particularité chinoise, le logement social est conçu comme un logement accessible à l'achat, et locatif pour les ménages les plus défavorisés. Selon les cas, l'attribution d'un logement social est un vecteur d'urbanisation pour les ruraux à Chongqing, qui attire ainsi une population migrante sur ses grands chantiers, alors qu'elle sert à repousser en périphérie urbaine les citadins de Shanghai aux revenus trop modestes pour rester en centre-ville.
- 65 Le logement social est également un outil pour fournir un *hukou* urbain, et l'accès aux services qu'il permet, à une population qui soit n'a pas accès à un *hukou* de la ville où elle réside et travaille, ou encore à une population qui a changé de statut, en troquant l'usage de terres agricoles contre une résidence urbaine. Répondant aux objectifs du millénaire de l'ONU, la construction de logements sociaux a permis à la Chine de répondre à son objectif d'augmenter le taux d'urbains et d'améliorer le niveau de vie. Pour autant, si les objectifs quantifiés de construction peuvent s'avérer probants, la qualité des nouveaux environnements est sujette à critiques, comme le montrent les recherches menées à Shanghai, vingt ans après les premières réinstallations et plus récemment à Chongqing. Le financement du « fardeau du logement » pour reprendre une expression des années 1980 a été rendu possible par la financiarisation du foncier, dont les modalités de mise en œuvre diffèrent entre les provinces.
- 66 Les gouvernements locaux ont développé des stratégies différentes, selon leur volonté de répondre aux impératifs de construction de logements sociaux, d'attirer une population migrante ou au contraire de la limiter. Quoiqu'il en soit, sur l'ensemble du territoire, la préemption des terres rurales et la transformation des « ruraux » en « urbains » ont profondément remodelé les paysages, provoquant des migrations de millions de personnes, en bouleversant des équilibres environnementaux fragiles. Les résultats de la redistribution des attributions des ministères en 2018, qui associe désormais les ressources foncières et la planification mériteraient d'être regardés de près dans les prochaines années.
- 67 Si à Chongqing, les premiers projets de logements sociaux ont favorisé l'émergence d'une mixité sociale réussie, le flou des réglementations a ensuite dissuadé beaucoup de foyers à se porter acquéreurs d'un logement social. Alors que la recherche d'une mixité sociale s'est progressivement délitée, les différences entre résidents ruraux et urbains se sont exacerbées. Les études faites sur un vaste complexe de logements sociaux à Shanghai, dont les expériences pilotes ont commencé bien avant d'autres villes en Chine montrent néanmoins la recherche de solutions innovantes par les pouvoirs publics, avec une gouvernance originale.
- 68 Enfin, le modèle de « Chongqing » qui a eu le mérite de répondre à des objectifs quantifiés, nécessiterait d'être évalué dans le temps, comme Gucun à Shanghai. La majeure partie des logements sociaux, construits entre 2011 et 2014, révèle les efforts considérables menés, qui semblent ralentis, voire arrêtés. À Chongqing en 2016, seulement 37 % du programme qui devait s'achever en 2020 a été réalisé⁶⁷.

- 69 Par ailleurs, les études menées à Shanghai sur un territoire urbanisé perçu comme déshumanisé révèlent l'importance des transversalités : les urbanistes, les sociologues et les instances de gouvernance s'associent pour comprendre comment améliorer des conditions d'habitations conflictuelles et redonner de la qualité au cadre de vie. Les temporalités différentes dans la mise en place des politiques de logement social selon les provinces permettent de comprendre le rôle des expérimentations menées en Chine. Est-ce que le mode de résolution des conflits traités localement, avec l'ensemble des acteurs concernés comme on l'a vu à Gucun est reproductible, dans d'autres villes et provinces ? Les moyens mis en place ont associé des solutions de différentes natures, avec des investissements publics importants.
- 70 Comment l'urbanisation intensive des deux dernières décennies, qui a certes permis de loger les citoyens dans de meilleures conditions de confort, pourra-t-elle s'adapter à des exigences nouvelles sur la qualité des constructions, sur les usages d'une population vieillissante, et à un mode de vie plus soutenable ? Ces sujets font l'objet d'enquêtes auprès des résidents, mais encore trop peu en amont, entre usagers, autorités locales, promoteurs et techniciens de l'aménagement et de l'architecture. Certains promoteurs, comme le puissant groupe Vanke à Canton, mènent des expérimentations intéressantes avec des agences d'architecture comme Urbanus ou O-Office, dont l'approche sociale guide le projet pour des formes d'habitat conviviales ; à Shanghai, l'agence GOM architecture cherche à dépasser le modèle répétitif usuel à la production de masse... reste à voir dans quelle mesure ces bonnes pratiques pourront faire école, et favoriser une meilleure conscience des questions sociales et environnementales.

Remerciements : Les auteurs remercient sincèrement les rédacteurs et les relecteurs de la revue pour leurs suggestions et leurs questionnements qui ont contribué à enrichir cet article, tous ceux qui ont apporté leurs appuis lors des études sur le terrain, et bien sûr, les premiers lecteurs Sylvie Clavel, Brigitte Colin, Mireille Grubert, Héléne Hovasse, Émilie Rousseau.

BIBLIOGRAPHIE

En chinois, le nom de famille précède le prénom ; nous avons gardé cette règle qui respecte l'euphonie recherchée lors du choix du prénom.

Bill Adams, Macro-economic Implications of China Urban Housing Privatization, 1998-1999, *Journal of Contemporary China*, vol. 18, 2009, n°62.

Ann Anagnost, « The corporeal politics of quality (Suzhi) », *Public Culture*, 2004, vol. 16, n°2, pp. 189-208.

Judith Audin, « Politiques du logement urbain en Chine, du communisme à l'économie de marché : genèse d'une économie politique de l'assujettissement », *Le Banquet*, n°31, hiver 2012-2013, pp. 79-97.

Banque Mondiale et Development Research of the State Council (PRC), *Urban China : Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*, Banque mondiale, Washington DC, 2014, [en ligne]

<https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/China/WEB-Urban-China.pdf>

Albert Cao, Ramin Keivani *et al.*, *More doesn't mean better: inefficiencies in China's affordable and social housing sector*, RICS Research Trust, 2014.

Commission nationale du développement et de la réforme, Avis numéro 1248 sur l'approbation de la mise en œuvre d'une expérience de réforme générale du plan national d'intégration des zones urbaines et rurales dans les villes de Chongqing et Chengdu (*guojia fazhan gaige wei guanyu pizhun Chongqingshi he Chengdushi sheli quanguo tongchou chengxiang zonghe peitao gaige shiyanqu de tongzhi*), 2007.

Conseil des affaires d'État, *Guowuyuan guanyu jiejie chengshi dishouru jiating zhufang kunnan de ruogan yijian, Guofa (2007) 24 hao, 8 août 2007*, [en ligne] http://www.gov.cn/zwggk/2007-08/13/content_714481.htm

CHEN Jie, YANG Zan, WANG Yaping, « The new Chinese Model of Public Housing : A Step Forward or Backward ? », *Housing Studies*, vol. 29, n 4, 2014, pp. 534-550.

CHEN Jie et Bernard Vorms, « Les difficultés de logement de la "sandwich class" chinoise », *Métropolitiques*, 5 octobre 2011, [en ligne] <https://www.metropolitiques.eu/Les-difficultes-de-logement-de-la.html>, consulté le 20 février 2020.

Nicolas Douay, Marta Severo et Timothée Giraud, « La carte du sang de l'immobilier chinois, un cas de cyber-activisme », *L'information géographique*, Armand Colin, n°1, vol. 16, 2012, pp. 74-88.

Miguel Elosua *et al.*, « Implementation of new social housing programs : the case of Shanghai and Chongqing », dans François Gipouloux (ed.), *China's Urban Century*, London, Edward Elgar Publishing, 2015.

Miguel Elosua, *Un régime de propriété aux caractéristiques chinoises : droit foncier du sol collectif et urbanisation*, thèse de doctorat, EHESS, Paris, 2018.

Guilhem Fabre, *Urbanisation, politique économique et politique du logement en Chine : 1949-2000*, thèse de doctorat, EHESS, Paris 1992.

Émilie Frenkiel, « Un modèle de socialisme libéral en Chine : Entretien avec Cui Zhiyuan », *La vie des idées*, Collège de France, 25 janvier 2011, [en ligne] <https://laviedesidees.fr/Un-modele-de-socialisme-liberal-en.html>, consulté le 20 février 2020.

Françoise Ged, « Shanghai, du patrimoine identitaire au décor touristique », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°72, pp. 79-88.

Françoise Ged, *Shanghai : habitat et structure urbaine, 1842-1995*, thèse de doctorat, EHESS, Paris, 1997.

Françoise Ged, *Portrait de ville- Shanghai*, Institut Français d'architecture, Paris, 2000.

Françoise Ged, « Les villes en Chine », dans Yves Michaud (dir.), *L'Université de Tous les Savoirs-La Chine aujourd'hui*, vol. 8, Paris, Odile Jacob, 2003.

Françoise Ged, « De la belle endormie des années 1980 à la belle épanouie de l'Expo. 2010 ? », dans Nicolas Idier (dir.) *Shanghai, Histoire, promenades, anthologie et dictionnaire*, Robert Laffont, Paris 2010, pp. 134-161.

Françoise Ged, *Shanghai, l'ordinaire et l'exceptionnel*, Paris, Buchet-Chastel, 2014.

Françoise Ged et SHAO Yong, « Historic Urban Landscapes in Shanghai: The Challenging Path from Recognition to Innovation and Appropriation within an Accelerated Socio-economic Context », *China's Urban Century*, London, Edward Elgar Publishing, 2015.

- François Gipouloux (ed.), *China's Urban Century*, London, Edward Elgar Publishing, 2015.
- Martin Griffiths, Michael Schiavone, « China's New Urbanisation Plan 2014-20 », *China Report - Sage Journals*, vol. 52, n 2, 2016, pp. 73-91.
- Carine Henriot, « Les logements sociaux du 'Nouveau Triomphe' à Shanghai », [en ligne] <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01059359>, consulté le 15 février 2020.
- Carine Henriot, « le logement social en Chine : les gagnants et les perdants d'un système de plus en plus diversifié », *China Analysis-Les Nouvelles de Chine*, n°42, avril 2013, [en ligne] <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01066435> ; consulté le 15 février 2020.
- Steven R. Holloway, Deborah Bryan, Robert Chabot *et al.*, « Exploring the effect of public housing on the concentration of poverty in Columbus, Ohio », *Urban Affairs Review*, 1998, vol. 33, n 6, pp. 767-789.
- Andrew Kipnis, « Neoliberalism reified : Suzhi discourse and tropes of neoliberalism in the People's Republic of China », *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, vol. 13, n 2, 2007, pp. 383-400.
- Vincent Koen, Richard Herd, Xiao Wang, Thomas Chalaux, « Policies for Inclusive Urbanisation in China », *OECD Economics Department Working Papers*, n°1090, OECD Publishing, 2013, [en ligne] <https://doi.org/10.1787/5k3xz6hc2z0x-en>
- Valérie Laurans, « La nouvelle donne du logement à Shanghai. Transition économique et changement social », *Transcontinentales*, 2006, n°3, pp. 31-46.
- LI Mingye, « Le financement du logement social sur les plus-values foncières : Le cas de Chongqing », *La revue foncière*, mai-juin 2015, pp. 39-44.
- LI Mingye, « L'évolution des villes fantômes chinoises. L'occasion d'un changement de paradigme ? Le cas de Changzhou », *Perspectives chinoises*, n°1, 2017, Hong-Kong, pp. 71-81.
- LI Mingye, Jean-Claude Driant, « Affordable housing policies in urban China », dans Jan Bredenoord *et al.* (ed.), *Affordable housing in the Urban Global South. Seeking Sustainable Solutions*, Routledge, 2014, pp. 204-218.
- LING Li, 从“空间失配”走向“空间适配”—上海市保障性住房规划选址影响要素评析 *Cong 'kongjian shipei' zouxian 'kongjian shipei' - Shanghai shi baozhangxing zhufang guihua xuanzhi yingxiang yaosu pingxi*, « From Spatial Mismatch Toward Spatial Adaptation-Analysis on Influencing Factors of Affordable Housing Site Selection in Shanghai », *上海城市规划, Shanghai shi chengshi guihua. Shanghai Urban Planning Review*, n°3, 2013, pp. 58-61.
- Joyce Yanyun MAN, « Affordable housing in China », *Lincoln Institute of Land Policy, Landlines*, January 2011, pp. 16-20.
- Hazel A. Morrow-Jones, « The Housing Life-cycle and the Transition from Renting to Owning a Home in the United States : A Multi-stage Analysis », *Environment and Planning A*, vol. 20, 1988, pp. 1165-118.
- Michel Pinçon, *Cohabiter : groupes sociaux et modes de vie dans une cité HLM*, Paris. Direction de la construction et le CSTB, 1982.
- National Bureau of Statistics of China, 2017 年全国300 城市土地交易报告 *nian quanguo 300 chengshi tudi jiaoyi baogao* [Rapport national de 2017 sur les transactions immobilières dans 300 villes chinoises], Beijing, 2017.
- REN Xingzhou, « The establishment and basic evaluation of China's security housing system », *China Economic Times*, 19 juin 2013.

- Asa Roast, « A letter from Chongqing », *Tribune*, 31 May 2019, [en ligne] <https://tribunemag.co.uk/2019/05/a-letter-from-chongqing>, consulté le 8 février 2020.
- Jean-Louis Rocca, « Révolte des propriétaires chinois. Que peuvent les classes moyennes ? », *Le Monde diplomatique*, mai 2012.
- Jean-Louis Rocca, « Comparer l'incomparable : la classe moyenne en Chine et en France » *Sociétés politiques comparées*, 39, mai-août, octobre 2006.
- Nick R. Smith, « Living on the Edge: Household Registration Reform and Peri-urban Precarity in China », *Journal of Urban Affairs*, vol. 36, n°51, 2014, pp. 369-383.
- SHEN Yang, « Why does the Government fail to improve the Living Conditions of Migrant Workers in Shanghai ? Reflections on the Policies and the Implementations of Public Rental Housing under Neoliberalism », *Asia & the Pacific Policy Studies*, Australian National University, vol. 2, n 1, pp. 58-74.
- State Council, *Outline of the Twelfth Five Year Plan of the People's Republic of China*, State Council, Beijing, 2011.
- SUN Wanning, « Suzhi on the move: Body, place, and power », *Positions: East Asia Cultures Critique*, vol. 17, n 3, hiver 2009, pp. 617-642.
- Boris Svartzman, *Une nouvelle ère*, documentaire produit par Macalube Films & Prima Luce, en coproduction avec Via Vosges, 2019.
- Bernard Vorms, « Chine : l'immobilier avant le logement », *Informations sociales*, 2014-5, n°185, pp. 72-79, [en ligne] <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2014-5-page-72.htm>
- Tao Ran, *Huji zhidu gaige de wuqu yu tupokou* (Malentendus et lacunes dans la réforme du système d'enregistrement), dans Hu Shuli et Wang Shuo, « What matters most », *Xianzhuang shuju*, Beijing, 2013, pp. 106-118.
- WANG June, LI Mingye, « Mobilizing welfare machine : Questioning the resurgent socialist concern in China's Public Rental Housing Scheme », *International Journal of Social Welfare*, 2018, [en ligne] <https://doi.org/10.1111/ijsw.12355> ; consulté le 20 février 2020.
- WANG Yaping & Alain Murie, « The new Affordable and Social Housing Provision in China : implications for Comparative Housing Studies », *International Journal of housing Policy*, vol. 11, n°3, sept. 2011, pp. 237-254.
- Barry Wellman, « The community questions re-evaluated », dans Michael Peter Smith (ed.), *Power, community and the city*, New Brunswick, NJ, Transaction books, 1988, pp. 81-109.
- WU Fulong, XU Jiang et YEH Anthony Gar-On, *Urban Development in Post-reform China : State, Market, and Space*, London, Londres & New York, Routledge, 2007.
- YANG Chen, *Mutations sociales et transformation spatiales des quartiers ouvriers de Shanghai (1949-2010) : le cas de la cité ouvrière de Caoyang*, thèse de doctorat, EHESS, Paris, 2012.
- YANG Chen, XIN Lei, « 从大居到新城 : 上海顾村 » *Cong daju dao xincheng : Shanghai gucun*, « From large scale community to new town : Gucun in Shanghai », [en ligne] https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2938302, consulté le 15 mars 2020.
- YU Siqian, 社区规划在大型居住社区建设中的实践 - 以上海宝山区顾村一号基地为例 *Shequ guihua zai daxing juzhu shequ jianshe zhongde shijian - yi Shanghai Baoshanqu Gucun yihao jidi weili*, « Practice and thinking of Shanghai Large-scale Residential Community Planning : Take No.1 site of Gucun in Baoshan district in Shanghai as example », *上海城市规划, Shanghai shi chengshi guihua*, Shanghai Urban Planning Review, n°3, 2011, pp. 50-57.

Samsoen YUEN, « Une nouvelle réforme foncière chinoise ? Évaluation et perspectives », *Perspectives chinoises*, 2014, n°1, pp. 65-70.

ZHANG Kai, « “Qui” déloge “qui” dans les projets de rénovation de la vieille ville de Shanghai ? », *Perspectives Chinoises*, 2013, n 1, pp. 29-39.

ZHOU Jing, Richard Ronald, « The resurgence of public housing provision in China : the Chongqing programme », *Housing Studies*, 2017, 32, 4, pp. 428-448.

ZOU Yonghua, « Contradictions in China’s affordable housing policy : goals vs structure », *Habitat international*, n°41, 2014, pp. 8-16.

Articles de presse, rapports

China News, 4 décembre 2011, [en ligne] <http://www.chinanews.com/estate/2011/12-04/3506654.shtml>, consulté le 15 février 2020.

République Populaire de Chine, 13^e plan quinquennal, 17 mars 2016, [en ligne] http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm, consulté le 10 février 2020.

République Populaire de Chine, nouveau plan national d’urbanisation (2014-2020), 16 mars 2014, [en ligne] http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm, consulté le 10 février 2020.

The Economist. *For whom the bubble blows*, 12 mars 2016, [en ligne] <https://www.economist.com/finance-and-economics/2016/03/12/for-whom-the-bubble-blows>, consulté le 12 février 2020.

« Chongqing mayor reveals plans to combat economic crisis », *Futuregov*, 4 juillet, 2010, [en ligne] <http://www.futuregov.asia/articles/2010/jul/04/chongqing-mayor-reveals-plans-combat-economic-cris/>

« Reform of the hukou system, Chongqing breaks the ice », *Yanglan talks*, 25 août 2010, [en ligne] <http://news.sina.com.cn/c/2010-08-25/102120971697.shtml>

NOTES

1. <https://www.mingtiandi.com/real-estate/china-real-estate-research-policy/chinas-mohurd-in-campaign-to-stop-home-speculators/>, consulté le 25 février 2020.
2. Sur le logement, voir Guilhem Fabre, *Urbanisation, politique économique et politique du logement en Chine : 1949-2000*, thèse de doctorat, EHESS, Paris, 1992. À Shanghai, dès 1990, Zhu Rongji, lance les prémices de la réforme du logement, qui conduit aux premières expérimentations de commercialisation des logements (Françoise Ged, *Shanghai : habitat et structure urbaine, 1842-1995*, thèse de doctorat, EHESS, Paris, 1997 ; Françoise Ged, *Shanghai, l’ordinaire et l’exceptionnel*, Paris, Buchet-Chastel, 2014.
3. Françoise Ged, « Les villes en Chine », dans Yves Michaud (dir.), *L’Université de Tous les Savoirs-La Chine aujourd’hui*, vol. 8, Paris, Odile Jacob, 2003.
4. Conseil des affaires d’État, *Guowuyuan guanyu jiejie chengshi dishouru jiating zhufang kunnan de ruogan yijian*, Guofa 24 hao, 8 août, 2007, [en ligne] http://www.gov.cn/zwgk/2007-08/13/content_714481.htm
5. Vincent Koen, Richard Herd, Xiao Wang, Thomas Chalaux, « Policies for Inclusive Urbanisation in China », *OECD Economics Department Working Papers*, n 1090, OECD Publishing, 2013, p. 19, [en ligne] <https://doi.org/10.1787/5k3xz6hc2z0x-en>

6. Voir l'excellent rapport de recherche financé par la RICS (Royal Institution of Chartered Surveyors) : Albert Cao, Ramin Keivani et al., « More doesn't mean better: inefficiencies in China's affordable and social housing sector », *RICS Research Trust*, 2014.
7. CHEN Jie, YANG Zan, WANG Yaping, « The new Chinese Model of Public Housing: A Step Forward or Backward? », *Housing Studies*, vol. 29, n°4, 2014, pp. 534-550 ; ZOU Yonghua, « Contradictions in China's affordable housing policy: goals vs structure », *Habitat international*, n 41, 2014, pp. 8-16.
8. BO Xilai (1949-) ancien maire de Dalian, puis ministre du commerce entre 2004 et 2007, et secrétaire du Parti Communiste Chinois (PCC) à Chongqing en novembre 2007. En 2012, impliqué dans le cadre d'affaires financières et criminelles, il est démis de ses fonctions en mars, puis exclus du parti en avril.
9. ZHOU Jing, Richard Ronald, « The resurgence of public housing provision in China: the Chongqing programme », *Housing Studies*, 2017, 32, 4, pp. 428-448.
10. WU Fulong, XU Jiang et YEH Anthony Gar-On, *Urban Development in Post-reform China: State, Market, and Space*, London/New York, Routledge, 2007 ; Guilhem Fabre, *op. cit.*
11. L'économiste Bernard Vorms utilise le terme d'*asset based welfare*. L'économiste Bernard Vorms utilise le terme d'*asset based welfare*. Voir Bernard Vorms, « Chine : l'immobilier avant le logement », *Informations sociales*, 2014-5, n°185, pp.72-79, [en ligne] <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2014-5-page-72.htm>
12. Bill Adams, « Macro-economic Implications of China Urban Housing Privatization », 1998-1999, *Journal of Contemporary China*, vol. 18, n°62, 2009.
13. National Bureau of Statistics of China, 2017 *nian quanguo 300 chengshi tudi jiaoyi baogao* [Rapport national de 2017 sur les transactions immobilières dans 300 villes chinoises]
14. Le budget du gouvernement de Pékin pour l'année 2017 a été de 5 431 milliard de yuans, le double de celui de l'année 2010. *Xinhua news*, 6 janvier 2018.
15. Françoise Ged, *Portrait de ville- Shanghai*, Institut Français d'architecture, Paris, 2000.
16. Notamment pour l'élaboration des schémas directeurs avec l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Île-de-France (IAURIF), et sur des opérations de réhabilitation urbaine avec l'Institut français d'architecture (IFA) en France, mais aussi par le biais des échanges entre villes jumelées, et grâce aux appuis de la diaspora chinoise.
17. Françoise Ged, *Portrait de ville...*, *op. cit.*, p. 53-54 ; Françoise Ged, « De la belle endormie des années 1980 à la belle épanouie de l'Expo. 2010 ? », dans Nicolas Idier (dir.), *Shanghai, Histoire, promenades, anthologie et dictionnaire*, Robert Laffont, Paris, 2010, pp. 151-152.
18. Sur les pratiques sur le « délogement » du centre-ville, voir l'article de ZHANG Kai (2013), portant sur un quartier de la vieille ville de Shanghai.
19. Voir notamment *Une nouvelle ère* (2019) l'excellent documentaire, primé à plusieurs reprises, de Boris Svartzman mené dans un site rural près de Canton pendant 7 ans.
20. Sur la classe moyenne chinoise, voir Jean-Louis Rocca, « Révolte des propriétaires chinois. Que peuvent les classes moyennes ? », *Le Monde diplomatique*, mai 2012.
21. Voir notamment l'article de LI Mingye (« L'évolution des villes fantômes chinoises - l'occasion d'un changement de paradigme ? Le cas de Changzhou », *Perspectives chinoises*, n 1, 2017, Hong-Kong, pp. 71-81), qui s'intéresse aux villes « ordinaires » et à leur taux élevé de non-occupation au sein des quartiers résidentiels.
22. ZHOU Jing et Richard Ronald, *op. cit.*
23. The World Bank et DRC (2014)
24. En 2015 les prix ont augmenté de 20% dans la ville de Shanghai. *The Economist. For whom the bubble blows*, 12 mars 2016.
25. Judith Audin, « Politiques du logement urbain en Chine, du communisme à l'économie de marché : genèse d'une économie politique de l'assujettissement », *Le Banquet*, n 31, hiver 2012-2013, pp. 79-97.

26. Nicolas Douay, Marta Severo et Timothée Giraud, « La carte du sang de l'immobilier chinois, un cas de cyber-activisme », *L'information géographique*, n°1, vol. 16, Armand Colin, 2012, pp. 74-88.
27. Habiter et travailler dans un lieu autre que celui où son *hukou* est enregistré, limite les possibilités d'accès au logement.
28. La construction des logements pour les populations déplacées représente presque la moitié des logements sociaux en 2011 (REN Xingzhou, « The establishment and basic evaluation of China's security housing system », *China Economic Times*, 19 juin 2013). À Shanghai, elle représentait 25 % des logements sociaux en 2014.
29. Vincent Koen *et al.*, « Policies for Inclusive Urbanisation in China », *op. cit.*
30. <https://habitat-worldmap.org/pays/asie/chine/>; consulté le 20 février 2020; SHEN Yang (2015). Les conditions d'accès sont définies par des circulaires du MOHURD, promulguées en 2007.
31. L'accès en est ainsi facilité pour les travailleurs migrants, dont le *hukou* est dans une autre province.
32. Cette catégorie représente 39% des logements sociaux après le XII^e plan quinquennal. Koen *et al.*, *op. cit.*
33. LI Mingye, « Le financement du logement social sur les plus-values foncières : Le cas de Chongqing », *La revue foncière*, mai-juin 2015, p. 39-44.
34. Banque Mondiale et Centre de Recherche et de Développement du Conseil d'État, 2014.
35. Nouveau plan national d'urbanisation (2014-2020), 16 mars 2014. http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm. Consulté le 10 février 2020.
36. XIII^e plan quinquennal, 17 mars 2016. http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm. consulté le 10 février 2020.
37. Ces pourcentages incluent les travailleurs ruraux qui résident dans les villes même s'ils ne disposent pas de *hukou* urbain. On estime que seulement 35% de la population urbaine dispose d'un permis de résidence urbain. Tao Ran (2013)
38. Professeur Liao Yuanhe (Université d'industrie et commerce de Chongqing) : entretien avec Miguel Elosua, 6 avril 2013.
39. Commission nationale du développement et de la réforme (2007)
40. The World Bank and DRC (2014)
41. « Chongqing mayor reveals plans to combat economic crisis », *Futuregov*, 4 juillet, 2010. <http://www.futuregov.asia/articles/2010/jul/04/chongqing-mayor-reveals-plans-combat-economic-cris/>. Consulté le 4 août 2014.
42. The World Bank and DRC (2014)
43. *China News*, 4 décembre 2011 ; consulté le 13 avril 2014. <http://www.chinanews.com/estate/2011/12-04/3506654.shtml>.
44. Voir l'article du maire de Chongqing, Huang Qifan, à ce propos : "Reform of the *hukou* system, Chongqing breaks the ice", *Yanlan talks*, 25 août 2010, [en ligne] <http://news.sina.com.cn/c/2010-08-25/102120971697.shtml>, consulté le 2 juin 2014. Les trois habits ruraux font allusion aux droits d'utilisation du sol pour l'agriculture (*chengbaodi* 承包地), pour l'habitation (*zhajidi* 宅基地), et pour les forêts (*lindi* 林地).
45. Cf. Miguel Elosua *et al.*, « Implementation of new social housing programs: the case of Shanghai and Chongqing », dans François Gipouloux (éd.), *China's Urban Century*, London, Edward Elgar Publishing, 2015.
46. La plupart des résidents interviewés considèrent que le prix de l'immobilier est raisonnable.
47. Entretien d'un représentant du *Chongqing Land Properties Group* avec Miguel Elosua, le 12 juillet 2014.
48. ZHOU Jing *et al.* (2015)
49. LI Mingye (2015). Toutefois, l'absence de réglementation relative à la vente des logements aux occupants fait douter de la réalisation complète de ce remboursement.

50. Entretien entre le représentant du *Chongqing Land Properties Group* et Miguel Elosua, 12 juillet 2014.
51. Les parties communes sont intégrées en général dans le décompte en Chine ; on peut retirer 20 à 30% pour comparer avec la surface d'un logement en France.
52. Représentant du *Chongqing Land Properties Group*. Entretien avec Miguel Elosua, 12 juillet 2014.
53. Nick R. Smith, « Living on the Edge: Household Registration Reform and Peri-urban Precarity in China », *Journal of Urban Affairs*, vol. 36, n°S1, 2014.
54. 84 % parmi les résidents disposant d'un *hukou* urbain selon la Banque Mondiale (2014).
55. Les discours sur la « qualité » sont communs en Chine, et font référence à l'éducation et à la condition sociale, voir Ann Anagnost, « The corporeal politics of quality (Suzhi) », *Public Culture*, 2004, vol. 16, n°2, pp. 189-208 ; Andrew Kipnis, « Neoliberalism reified: Suzhi discourse and tropes of neoliberalism in the People's Republic of China », *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, vol. 13, n°2, 2007, pp. 383-400 ; SUN Wanning, « Suzhi on the move: Body, place, and power », *Positions: East Asia Cultures Critique*, vol. 17, n°3, hiver 2009, pp. 617-642.
56. Asa Roast, « A letter from Chongqing », *Tribune*, 31 May 2019, [en ligne] ,<https://tribunemag.co.uk/2019/05/a-letter-from-chongqing>. consulté le 8 février 2020.
57. Le prix par mètre carré, 11 324 yuans en 2018, reste toutefois bien inférieur à celui des villes côtières à l'est du pays.
58. Une partie de cet article a fait l'objet d'une publication dans la revue chinoise en ligne « *The Paper* » ; 3 février 2019 https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2938302, consulté le 20.03.2020 ; Gucun se prononce « gou-tsoun ».
59. Ces paysans viennent des alentours de Gucun, en général dans un rayon d'une dizaine de kilomètres.
60. La municipalité de Shanghai a financé l'étude, dirigée par Yang Chen, avec notamment Xin Lei, Yuan Zhihao, Zhong Wang, Sheng Fan, Shi Chuanmiao, Shang Mengmeng, Jia Zhengzhe. Les enquêtes ont eu lieu de 2016 à 2019.
61. À titre indicatif, Rouen ou Mulhouse ont des populations équivalentes (respectivement 110 700 et 111 200 habitants) sur des territoires quatre fois plus grands (respectivement 21,4 et 22,3 km²) ; en banlieue de Paris, Saint-Denis ou Montreuil sont proches par la population (105 000 habitants environ) sur un territoire plus vaste (12,4 km² pour Saint-Denis, et 8,9 km² pour Montreuil). Source [en ligne] <https://www.ville-france.com>, consulté le 15 sept. 2020.
62. On emploie couramment en anglais le terme de « *community* », mais le terme français « communauté » a vraiment un sens différent et l'employer porterait à confusion.
63. En 2019, pour avoir accès à un « logement à prix abordable », le revenu par foyer et par an devait être inférieur à 72 000 yuans.
64. 800 ménages de la rue Hongzhen dans l'arrondissement Hongkou, 400 foyers de Siwenli-nord dans l'arrondissement Jing'an, et 400 de Dongjiadu dans l'arrondissement Huangpu.
65. Ju Quan 菊泉 est un poète, source d'inspiration pour de nombreux lettrés, tels Liu Peilin 刘沛霖 sous la dynastie Ming (1368-1644), ou Yang Dazheng 杨大征 sous la dynastie Qing (1644-1911).
66. Les trois niveaux administratifs sont l'arrondissement Baoshan (*Baoshan qu*宝山区), le district de Gucun (*Gucun zhen* 顾村镇) et le service de gestion de Gucun (*Gucun guanli danyuan* 顾村管理单元).
67. ZHOU Jing, Richard Ronald, « The resurgence of public housing provision in China: the Chongqing programme », *Housing Studies*, 2017, 32, 4, pp. 428-448.

RÉSUMÉS

Le logement social dans la Chine post-maoïste révèle un changement complet de paradigme, à compter des années 1990. Le logement perd son statut de prestation sociale : attribué par les entreprises (*danwei*) à leurs employés, il devient un bien marchand, alors que le secteur de la construction est un enjeu majeur pour la croissance économique. Une période pendant laquelle coexistent des régimes pluriels de locataires et de propriétaires se développe jusqu'à la réforme du logement, expérimentée à Shanghai au début des années 1990, puis généralisée à l'ensemble du pays en 1998. Le marché immobilier prédomine alors jusqu'au XII^e plan quinquennal (2011-2015) qui met l'accent sur le logement social.

Après avoir présenté ce contexte et les différentes catégories de logement social, l'article s'intéresse à deux terrains, Chongqing et Shanghai, dont les problématiques s'éclairent mutuellement. Le gouvernement de la municipalité de Chongqing a développé une politique de construction intensive entre 2007 et 2012, pour attirer les ruraux et les « urbaniser ». Au nord de Shanghai, le vaste complexe de Gucun regroupe dans un ensemble édifié dès 1998 des citadins et des ruraux aux revenus modestes, relogés après des opérations immobilières ou foncières. Vingt ans après, les études menées par des urbanistes et des sociologues de l'université Tongji tentent d'identifier et de résoudre les problèmes du grand ensemble. Les problématiques abordées de façon distincte selon les gouvernements locaux montrent l'intérêt des études locales pour comprendre la complexité d'une réforme d'intérêt national, dont les temporalités sont distinctes, et les approches réglementaires différentes.

Social housing in post-Maoist China reveals a complete paradigm shift, starting in the 1990s. Housing loses its status as a social benefit : allocated by companies (*danwei*) to their employees, it becomes a market, while the construction sector is a major stake for economic growth. A period during which multiple tenants' and owners' regimes coexisted developed until the housing reform, experimented in Shanghai at the beginning of the 1990s, then generalized throughout the country in 1998. The housing market dominated until the 12th Five Year Plan (2011-2015), which emphasized social housing.

After presenting this context and the different categories of social housing, the article looks at Chongqing and Shanghai, where the issues are mutually illuminating. The government of the municipality of Chongqing has developed an intensive construction policy between 2007 and 2012, to attract rural people and "urbanize" them. To the north of Shanghai, the vast Gucun complex, built in 1998, brings together urban and rural dwellers with modest incomes, relocated after real estate or land transactions. Twenty years later, studies carried out by urban planners and sociologists from Tongji University are trying to identify and solve the problems of the large complex.

The issues approached in different ways according to local governments show the interest of local studies to understand the complexity of a reform of national interest, with distinct temporalities and different regulatory approaches.

INDEX

Mots-clés : Logement social, Nouveau plan d'urbanisation, Propriété foncière, Migrants, Hukou

Keywords : Affordable housing, New Plan of urbanisation, Land Rights, Migrants, Hukou

AUTEURS

MIGUEL ELOSUA

Miguel Elosua, juriste, chercheur associé au centre Chine dans l'UMR Chine Corée Japon, est titulaire d'un doctorat à l'EHESS portant sur le droit foncier collectif et d'un doctorat à l'Université de sciences politiques et droit de la Chine de l'Est, à Shanghai. Ses recherches portent sur l'urbanisation en Chine. Au sein du programme UrbaChina dirigé par François Gipouloux, ses études de cas ont porté sur Chongqing et Shanghai.

Ses dernières publications : « Les paysans, moteur de l'urbanisation en Chine », Dossier « La Chine Orientale », *Tous Urbains*, 2019/3-4(N°27-28), pp. 84-87, Presses Universitaires de France ; « Snail without a shell : Migrant workers' difficult path toward urban housing », in *China's Urban Century*, François Gipouloux ed., Elgar Publishing Limited, London 2015, pp. 84-99 (DOI 10.4337/9781784715090) ; « New social housing programs' implementation : The case of Shanghai and Chongqing », Edward Elgar Publishing Limited 2015, pp. 150-168 (DOI 10.4337/9781784715090).

maelosua@ehess.fr

FRANÇOISE GED

Françoise Ged, architecte, HDR, dirige l'Observatoire de l'architecture de la Chine contemporaine à la Cité de l'architecture et du patrimoine. Elle enseigne à l'INALCO, l'IAE Nantes et l'EHESS, et est chercheur associé au centre Chine, dans l'UMR Chine Corée Japon. Ses travaux portent sur Shanghai, le patrimoine, l'architecture contemporaine, l'urbanisation, la gouvernance.

Publications récentes : avec Bruno Chauffert-Yvart, Lu Yue, Christine Mengin, Émilie Rousseau, « Tourism and heritage in the enhancement of Tianjin », *Built Heritage* 4, 9, 2020, [en ligne] <https://doi.org/10.1186/s43238-020-00009-3> ; avec Émilie Rousseau, « Guizhou, "terre précieuse" menacée. Quelles préservations et quelles transmissions pour ses patrimoines culturels immatériels ? », Centre français du patrimoine culturel immatériel, *Transmettre ! Savoir-faire, métiers d'art et patrimoine culturel immatériel*, édition en ligne du séminaire international éponyme, 2019, http://www.cfpci.fr/medias/cahier_6_transmettre_superieure.pdf ; « Capitales, lieux de mémoire et patrimoine », dans Valérie Gelézeau (dir.), *Sorabol-Des capitales de la Corée*, Paris, Publication de l'Institut d'études coréennes du Collège de France, Paris, 2018 ; *Chine, Construire l'héritage*, (codirection), École nationale supérieure d'architecture de Saint-Etienne (collection Architecture), catalogue de l'exposition éponyme inaugurée à Archipel, Lyon en septembre 2018 ; « De la qualité des relations dans l'architecture chinoise », dans Danielle Ellisséeff (éd.) *Esthétiques du quotidien en Chine*, IFM éditions, Paris, 2016 ; avec SHAO Yong, « Urban heritage in Shanghai 1980-2010 : from recognition to innovation, the challenging path », dans François Gipouloux (éd.), *China's Urban Century*, Edward Elgar Publishing, London, 2015

YANG CHEN

YANG Chen, urbaniste, est professeur habilité à diriger des doctorats au College of Architecture and Urban Planning de l'Université Tongji, et évaluateur pour différentes revues publiées en Chine telles que *Urban Planning Forum*, *China City Planning Review*, *Built Heritage*. Les enquêtes sociales sont à la base de sa pratique d'urbaniste. Ses recherches portent sur le renouvellement urbain et les études sociales, sur l'histoire urbaine et la protection du patrimoine. Sa thèse soutenue à l'EHESS portant sur la cité ouvrière Caoyang à Shanghai et son évolution contemporaine vient d'être publiée en chinois sous le titre : *From Model Community to Monumental Site : A Workers' Village through History*, Tongji University Press, Shanghai, 2019.