

# — AMÉNAGER LES PÉRIPHÉRIES URBAINES CHINOISES : VILLE NOUVELLE ET PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ À SHANGHAI

Carine HENRIOT, Doctorante  
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne  
UMR 8586 PRODIG  
École doctorale de géographie de Paris

Courriel :  
henriotcarine@yahoo.fr

## RÉSUMÉ

Au milieu des années 1990, la modernisation du paysage urbain de Shanghai et sa croissance périphérique sont marquées à la fois par la transition du secteur de l'immobilier vers l'économie de marché et par la mise en place de partenariats public-privé. Dans un contexte de forte intervention publique, la municipalité et ses arrondissements se dotent alors d'outils de planification et de structures d'aménagement pilotes, ce qui favorise une urbanisation accélérée des territoires périphériques dans les années 2000. Les villes nouvelles shanghaiennes participent d'un dispositif de redéploiement métropolitain polycentrique et rendent compte des enjeux d'aménagement des nouvelles périphéries urbaines chinoises. En privilégiant une approche multiscalair et en s'appuyant sur un travail d'enquêtes, cet article propose une lecture de la production urbaine à Shanghai dans la ville nouvelle de Songjiang et dans le bourg expérimental de Thames Town.

## MOTS CLÉS

Chine, Shanghai, urbanisation, gouvernance, périphéries urbaines, ville nouvelle, partenariat public-privé.

## ABSTRACT

By the middle of the 1990's, both real estate market and public private partnerships impact Shanghai urban landscape modernization and suburbanization. Within a public intervention context, Shanghai municipality and its districts develop planning tools and pilot structures, which promote an accelerated urbanization of peripheral territories in the 2000's. Shanghai new towns are part of a metropolitan polycentric deconcentration system, and reveals what is at stake in new urban peripheries. The article deals with urban production in Shanghai, through a multiscale analysis and qualitative surveys led in Songjiang new town, the main new town developed in Shanghai, and in Thames Town pilot area.

## KEYWORDS

Tramway- Urban planning and transport – Grenoble – Collective transportation – Urban development - partnership

—

Au début des années 1990, une nouvelle ligne politique positionne Shanghai au cœur du développement de la Chine. La croissance urbaine est alors accélérée par la transition du secteur de l'immobilier vers l'économie de marché et la mise en place de partenariats public-privé. Dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain, les quartiers centraux d'habitat populaire sont détruits et leurs populations déplacées vers les nouvelles périphéries urbaines, où ont été construits de vastes quartiers résidentiels contigus à la ville : les premières opérations de promotion immobilière (Laurans, 2008). À cette première phase de desserrement succède, au tournant des années 2000, un redéploiement polycentrique via le développement de villes nouvelles (Henriot, 2011). La municipalité de Shanghai se positionne alors comme une métropole internationale, et engage localement l'ensemble de son territoire dans une globalisation et une urbanisation accélérées (Sanjuan, 2009). La municipalité renforce le rôle régulateur de la planification urbaine et poursuit ses investissements en infrastructures : il lui faut trouver de nouveaux relais de financement à travers le marché et la concurrence. Le recours à des consultants internationaux pour les infrastructures urbaines et la privatisation du secteur de l'immobilier se traduisent par une concurrence accrue entre les arrondissements, la multiplication des acteurs, et la redistribution des rôles entre public et privé (Lorrain, 2011).

Dans cet article, la production urbaine des territoires périphériques à la ville-centre de Shanghai est appréhendée à travers un travail d'enquêtes et d'entretiens menés aux printemps 2011 et 2012. Dans un contexte de forte intervention publique et de renégociation des rôles entre public et privé, il incombe d'identifier qui, du gouvernement ou du marché, impulse la croissance urbaine et sa périphérisation, quels acteurs, décisionnels et opérationnels, la production des nouvelles périphéries urbaines mobilise, en se focalisant sur la ville nouvelle de Songjiang, principal pôle de redéploiement des années 2000, et sur le bourg à l'anglaise de Thames Town.

## — « PENSER » LES PÉRIPHERIES URBAINES

Shanghai est une municipalité (*shi*) élevée au rang de province, directement placée sous l'autorité du pouvoir central, qui comprend, la ville de Shanghai, ses périphéries urbaines et rurales. Les périphéries sont tout d'abord pensées comme servant, par une complémentarité et une différenciation fonctionnelle, les intérêts économiques de la ville-centre. La relation centre-périphéries évolue ensuite vers une gouvernance à deux échelles, où l'arrondissement de banlieue, assure sous la responsabilité de la municipalité, la mise en œuvre du développement urbain.

## DIFFÉRENCIATION ET COMPLÉMENTARITÉ FONCTIONNELLES

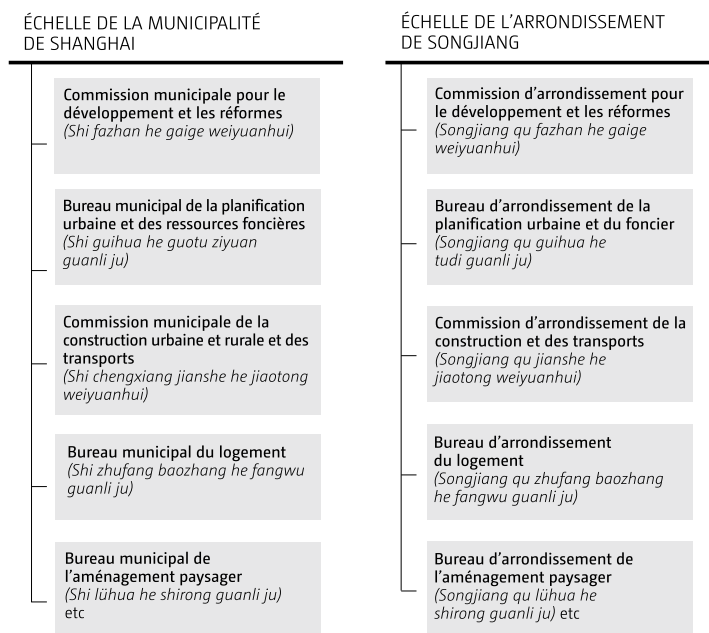
L'aménagement des périphéries de Shanghai débute avec la redéfinition administrative de son échelle d'intervention. En 1958, dix districts adjacents, initialement inclus dans la province du Jiangsu, sont agrégés. La municipalité gère alors un territoire de 5 910 km<sup>2</sup>, fonctionnellement complémentaire, et administre quelques dix millions d'habitants. C'est à cette échelle que sont planifiés plusieurs programmes d'aménagement des transports et de ravitaillement agricole, tandis que des villes-satellites sont planifiées pour accompagner la déconcentration de la population, des industries, et améliorer la productivité (Fung, 1981 ; Bergère, 2002 ; Kirkby, 1987). Cinq sites sont retenus en proche banlieue pour accueillir des villes-satellites mono-industrielles : Minhang, Wujing, Jiading, Songjiang et Anting. Dans les années 1970, Jinshanwei et Baoshan viennent compléter le dispositif satellitaire (Henriot, 2011). Alors que faute d'investissements, le centre-ville de Shanghai préserve un « paysage gelé de ville coloniale », hérité du temps des concessions (Bergère, 2002), la banlieue connaît une différenciation fonctionnelle, suivant un gradient concentrique. À proximité immédiate de la ville de Shanghai, la proche banlieue (*jinjiao*) est dévolue aux cultures vivrières intensives et accueillent les « nouveaux villages » (*xincun*) de desserrement résidentiel. En périphérie plus éloignée (*yuanjiao*), les nouvelles banlieues industrielles, les villes-satellites (*weixing cheng*) et les « nouveaux villages » (*xincun*) de redéploiement résidentiel, peu équipés et mal intégrés au tissu urbain, voisinent une agriculture moins intensive orientée vers la riziculture et la céréaliculture (Kirkby, 1987 ; Funk, 1996). Cette organisation demeure jusqu'à la fin des années 1980.

## DOUBLE GOUVERNANCE ET ISOMORPHISME INSTITUTIONNEL

La ville-centre de Shanghai (*shanghai shiqu*) regroupe huit arrondissements (*qu*) de dimension réduite et au paysage urbain marqué : Huangpu, Xuhui, Changning, Jing'an, Putuo, Zhabei, Hongkou et Yangpu. La périphérie de Shanghai (*shanghai jiaoqu*) se compose quant à elle d'un district (*xian*), l'île de Chongming au paysage rural, et de huit vastes arrondissements de banlieue : Pudong, Minhang, Baoshan, Jiading, les périphéries suburbaines (*jinqiaoqu*) et Jinshan, Songjiang, Qingpu et Fengxian, les périphéries urbaines (*yuanqiaoqu*). En 2012, sur un territoire de 6 340 km<sup>2</sup> (la moitié de l'Île-de-France), Shanghai accueille plus de 23 millions d'habitants résidants, dont 16 millions en banlieue. Les densités sont en moyenne de 24 000 hab./km<sup>2</sup> en ville-centre, 4 700 hab./km<sup>2</sup> en proche banlieue, et 1 400 hab./km<sup>2</sup> en banlieue éloignée (SSY, 2012).

Entre 1988 et 2001, le reclassement des districts en arrondissements de banlieue, accorde à tous les arrondissements les mêmes compétences territoriales et les place directement sous l'autorité de la municipalité (Henriot, 2011, pp. 45). En 2003, la politique urbaine de Shanghai est régie par un système de double gouvernance, une gestion urbaine à deux échelles (*liangji guanli*)

(Chreod, 2005, pp. 41). La municipalité, en tant qu'instance décisionnelle définit la politique urbaine, vote le schéma directeur et assure le contrôle général des procédures d'urbanisme. L'arrondissement met en œuvre ces politiques sous le contrôle de la municipalité. Illustrant cette double gouvernance, les structures institutionnelles relèvent d'une organisation hiérarchique et d'un isomorphisme institutionnel : les filières d'un secteur sont déclinées à tous les échelons de l'administration publique (Lorrain, 2011, pp. 73-74). Dans la municipalité de Shanghai, les structures institutionnelles municipales qui décident de la production urbaine, opèrent en réseau sectoriel avec leurs bureaux d'arrondissements (*quju*) ou de districts (*xianju*) pour la mise en œuvre (*figure 1*).



**Figure 1.** Isomorphisme institutionnel des services municipaux et d'arrondissement à Shanghai. (sources : Sites officiels de la municipalité de Shanghai et de l'arrondissement de Songjiang<sup>1</sup>)

**1** Sources : Commission municipale pour le développement et les réformes de Shanghai, <http://fgw.sh.gov.cn/> ; Bureau municipal de la planification urbaine et des ressources foncières de Shanghai, <http://www.shgtj.gov.cn> ; Commission municipale de la construction urbaine et rurale et des transports de Shanghai, <http://www.shjjw.gov.cn/gb/jsjt2009/node13/index.html> ; Bureau municipal du logement de Shanghai (in extenso Bureau municipal de la défense et de la sécurité du logement), <http://www.shfg.gov.cn> ; Bureau municipal de l'aménagement paysager (in extenso Bureau de la végétalisation et de l'apparence urbaine), <http://lhrs.sh.gov.cn/> ; Structures institutionnelles de l'arrondissement de Songjiang, [http://xxgk.songjiang.gov.cn/website/pages/intro\\_215.htm?channel=215](http://xxgk.songjiang.gov.cn/website/pages/intro_215.htm?channel=215), consultés le 23/03/2013.

Les tensions entre ces deux échelles de gouvernance tendent à se multiplier : si la municipalité souhaite mener une politique de développement intégrant l'ensemble de l'espace municipal, l'arrondissement cherche en priorité à favoriser les projets valorisant son propre territoire.

### LES DOCUMENTS D'URBANISME

Sur le modèle des structures institutionnelles, les documents d'urbanisme relèvent également d'une organisation hiérarchique et isomorphiste.

Le plan quinquennal (*wunian jihua*) de développement économique et social, renommé programme d'action quinquennal (*wunian guihua*) en 2006, est un document d'orientation, élaboré par la Commission pour le développement et les réformes de la municipalité, qui définit les stratégies et qui fixe les objectifs sectoriels à atteindre par la municipalité. Il répercute et applique la politique élaborée à l'échelle de la Chine par la Commission nationale pour le développement et la réforme. Les plans quinquennaux se déclinent également à l'échelle de l'arrondissement et par secteurs (développement économique, logement, transports, énergies). Depuis 2011, le XI<sup>e</sup> programme d'action quinquennal est engagé.

Les documents de planification urbaine se déclinent à cinq niveaux :

- Le schéma directeur de la municipalité (*shanghaishi chengshi zongti guihua*) est un plan de développement prescriptif. Il inclut, par le zonage, un plan d'occupation des sols, identifie les espaces à ouvrir à l'urbanisation, tout en adoptant une vision prospective. Il est élaboré et coordonné par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la municipalité (*chengshi guihua sheji yanjiuyuan*) avec le concours de consultants comme l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Université de Tongji. La planification est gérée par le Bureau de la planification urbaine et des ressources foncières, la Commission pour la construction urbaine et rurale et les transports, ainsi que les instances administratives sectorielles concernées. Ce schéma directeur est voté par l'Assemblée populaire municipale, puis approuvé au niveau central, par les différents ministères, pour ses aspects sectoriels, puis par le Conseil des affaires d'État dans sa globalité. L'actuel schéma directeur de Shanghai (1999-2020) a été officiellement mis en application en 2001.

- Tout comme le plan quinquennal, le schéma directeur est décliné à l'échelle de l'arrondissement ou du district (*fenqu guihua*), où il est élaboré par le Bureau d'arrondissement de gestion du foncier, d'aménagement et d'urbanisme.

- À l'échelle locale, un « plan de contrôle de l'urbanisme détaillé » (*kongzhi xing bianzhi danyuan guihua*) est élaboré, à l'échelle des villes nouvelles, des zones industrielles d'intérêt national, ainsi que des bourgs chefs-lieux d'arrondissement, par le Bureau d'arrondissement de gestion du foncier, d'aménagement et d'urbanisme. Ce document correspond à une nouvelle échelle de planification qui émerge dans les années 2000, lorsque les périphéries des villes chinoises connaissent une croissance urbaine accélérée.

- À une échelle plus fine, le niveau du « plan de régulation » (*kongzhi xing xiangxi guihua*) impose au promoteur immobilier les règles d'urbanisme à respecter pour la conception d'ensemble et l'articulation des îlots urbains.
- Enfin, au niveau de la « gestion de projet » (*xiangmu guanli*), le Bureau d'arrondissement de gestion du foncier, d'aménagement et d'urbanisme délivre les permis de construire aux promoteurs.

Le système de gouvernance à deux échelles et la mise en œuvre sectorielle des politiques d'aménagement urbain par les collectivités locales favorisent désormais une production urbaine périphérique contrôlée par les gouvernements d'arrondissement de banlieue.

## — « PRODUIRE » DES PÉRIPHERIES URBAINES

Au début des années 2000, la production des nouvelles périphéries urbaines shanghaiennes s'accélère ; elle coïncide avec la réintroduction des acteurs privés, et s'accompagne d'une renégociation des rôles entre public et privé.

### LES ACTEURS DE LA PRODUCTION URBAINE

Pour permettre une croissance urbaine soutenue sur des zones dédiées, comme les villes nouvelles, les arrondissements de banlieue créent de nouvelles structures financières et de gestion, destinées à accompagner la construction, tout en garantissant la captation de la rente foncière par le gouvernement d'arrondissement : les sociétés d'investissement et de développement urbain (*chengshi touzi kaifa gongsi*). Une société de développement correspond à un partenariat public-privé, et à une coopération entre différents échelons territoriaux (municipalité et arrondissement). D'après Xu Yida, directeur de la société de développement de la ville nouvelle de Jiading, à Shanghai, rencontré en mai 2011, cette structure est mise en place pour lever des fonds et gérer le développement de projets pour le compte de l'arrondissement, sans que la collectivité territoriale ne contracte un emprunt auprès d'une banque, ce qui lui est interdit (Combal-Weiss, 2009, pp. 86). Le Bureau de la planification urbaine et du foncier organise, via un système de vente aux enchères, le transfert des droits d'usage du sol (*zhuang rang*) à la société de développement urbain. L'ouverture du marché de l'immobilier dans les années 1990 s'est, en effet, accompagnée d'une séparation juridique entre la nue propriété et le droit d'usage. L'État central et les collectivités territoriales restent propriétaires du sol urbain, tandis que promoteurs et particuliers se voient céder les droits d'usage pour une durée de 40 à 70 ans. La société de développement prend en charge l'aménagement initial (*ji chu kaifa*) : achat du foncier au gouvernement local, viabilisation des terrains,

construction des infrastructures publiques. Puis elle vend aux enchères les parcelles viabilisées aux promoteurs immobiliers, en réalisant une plus-value qui lui permet de couvrir son investissement, de dégager un profit, et génère une première hausse de la valeur foncière. La société de développement aiguille ensuite les promoteurs immobiliers vers les projets-pilotes, promouvant ainsi une construction rapide, tout en protégeant, en principe, les intérêts publics.

La maîtrise d'œuvre est ensuite assurée par les promoteurs immobiliers qui achètent les droits d'usage du sol, lotissent les parcelles viabilisées, construisent leur opération immobilière, commercialisent les logements, pour les promoteurs spécialisés dans le résidentiel (*fangchanshang*), ou gèrent la location des commerces et des bureaux. La promotion immobilière fait appel à deux sociétés, distinctes ou non : les promoteurs-investisseurs (*kaifa shang*) et les promoteurs-opérateurs (*jianshe shang*). Lorsqu'investisseurs et opérateurs sont distincts, la société de promotion immobilière opératrice, qui construit le projet immobilier, rachète les droits d'usage de la parcelle à la société immobilière qui investit. Cette méthode indirecte est adaptée du modèle immobilier anglo-saxon (Henriot, 2008, pp. 20-21). Ces promoteurs ont eux-mêmes recours à des sous-traitants comme : les consultants en immobilier, qui, par leurs études de marché, aiguillent les promoteurs immobiliers quant au positionnement de leurs produits, les bureaux d'études en architecture et en design urbain, un autre promoteur-opérateur, les agences de communication et de vente, enfin les sociétés de gestion du bâti.

Contrairement à la distinction maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre, les sociétés de développement sont autorisées à effectuer de la promotion immobilière sur une partie du terrain qu'elles ont elles-mêmes viabilisé. Cela leur permet de spéculer sur la hausse de la valeur foncière, de financer la viabilisation des parcelles et la construction des infrastructures publiques, donc de financer leurs projets de développement urbain tout en maximisant la hausse de la valeur de la rente foncière, pour leurs propres intérêts ou ceux de leur réseau. Cette « coalition de croissance » est d'abord observée pour le développement d'infrastructures urbaines (Lorrain, 2011, pp. 53-138), avant d'être généralisée à la construction immobilière des périphéries urbaines et des villes nouvelles de Shanghai au début des années 2000.

## LA PRODUCTION D'UNE VILLE NOUVELLE

Les villes nouvelles constituent un périmètre d'intervention particulier. Leurs projets sont décidés et calibrés par la municipalité, mais planifiés, conçus et réalisés par chaque arrondissement qui demeure l'autorité décisionnelle et exécutive. Pour cela, ils nomment un comité de gestion de la ville nouvelle (*xincheng guanli hui*) en charge de la préfiguration du projet. Selon Xu Yida, une ville nouvelle ne correspond pas à un périmètre administratif, mais des-



sine un périmètre d'intervention décisionnel et de gestion n'épousant pas les limites territoriales des divisions administratives des quartiers (*jiedao*) ou des bourgs (*zhen*) de l'arrondissement. Les responsables du comité de gestion sont dans les faits très proches de la sphère politique de l'arrondissement, mais pas nécessairement de celle des quartiers ou des bourgs.

La société de développement de la ville nouvelle (*xincheng kaifa gongsi*) est quant à elle porteuse du projet de construction de la ville nouvelle. Elle est l'aménageur, par délégation de l'arrondissement, sous la responsabilité du comité de la ville nouvelle. Comme pour les opérations de promotion immobilière classiques, la société de développement de la ville nouvelle achète les droits d'usage du foncier au gouvernement d'arrondissement, viabilise le terrain qu'elle divise en parcelles, puis organise des enchères. Les sociétés de développement des villes nouvelles sont notamment chargées d'organiser un appel d'offre et de construire les bâtiments publics (écoles maternelles et primaires, collèges, lycées, hôpitaux, tribunal de justice et siège du gouvernement local). Une fois construits, les bâtiments sont remis aux quartiers qui sont chargés de les entretenir et de les gérer. La société de développement livre les bâtiments publics aux quartiers et les parcelles viabilisées aux promoteurs-opérateurs. Elle peut également lotir les parcelles et développer des opérations immobilières, qui lui permettent de dégager une rente foncière supérieure à celle de la seule viabilisation du foncier acheté au gouvernement. Toute l'ambivalence d'une société de développement de ville nouvelle réside dans cette ubiquité : alors qu'elle est censée être indépendante du gouvernement d'arrondissement et répondre à un appel d'offre de l'arrondissement, elle est, dans les faits, le véritable porteur du projet, la structure opérationnelle du gouvernement local, elle travaille pour ce dernier et favorise ses intérêts financiers.

En fin de chaîne, les bureaux d'arrondissements de la construction urbaine, rurale, et des transports s'occupent des aspects techniques de la réglementation urbaine. Ils font le lien entre l'aménageur, soit la société de développement, et les services de la municipalité pour faire respecter la réglementation urbaine, réalisent les plans de contrôle et de régulation, et délivrent les permis de construire aux promoteurs.

La renégociation des rôles entre acteurs publics et privés de la production urbaine ne s'accompagne pas d'un désengagement de l'État et de ses collectivités territoriales, mais soutient une coalition de croissance, laquelle favorise un développement rapide des zones désignées pour être urbanisées en priorité comme la ville nouvelle de Songjiang.

## — L'AMÉNAGEMENT DE THAMES TOWN À SONGJIANG

La ville nouvelle de Songjiang est particulièrement représentative des mécanismes de production urbaine accélérée en périphérie de Shanghai, puisque située à 35 km du centre-ville, elle est désignée par la municipalité comme principal pôle de redéploiement polycentrique, et accueille le bourg pilote à l'anglaise de Thames Town.

### SONGJIANG, VILLE NOUVELLE MAJEURE DU PROJET DE REDÉPLOIEMENT POLYCENTRIQUE

À partir des années 2000, la municipalité planifie un redéploiement polycentrique de la population et des activités, notamment liées au tertiaire supérieur : zones industrielles de nouvelles technologies et antennes universitaires déconcentrées (Henriot, 2011, pp. 79-82). Cinq programmes de villes nouvelles se succèdent entre 1999 et 2012, pour aménager un réseau urbain polycentrique à travers l'affirmation de pôles secondaires à l'échelle de la municipalité (*figure 2*).

Songjiang, ancienne ville-satellite située à 35 km de la ville-centre de Shanghai, est confirmée comme pôle majeur du redéploiement métropolitain par chacun de ces programmes d'aménagement. Retenue par le schéma directeur de 1999, Songjiang est la première de ces villes nouvelles et accueille le bourg expérimental de « Thames Town » (*taiwushi xiaozhen*) dans le cadre du projet pilote « une ville, neuf bourgs » (*yi cheng jiu zhen*) lancé en 2001 lors du Xe plan quinquennal (Wang et Li, 2006, pp. 8-11 ; Henriot, 2011, pp. 52-53, 83-88). En 2003, le plan de construction urbaine de Shanghai à court terme (2003-2007), qui ajuste le schéma directeur de Shanghai, réaffirme le projet pilote « une ville, neuf bourgs », mais préconise de développer en priorité « trois principales villes nouvelles » (*san da xincheng*) : Songjiang, Jiading et Lingang. En 2006, le XIe programme d'action quinquennal (2006-2010), propose un redéploiement polycentrique hiérarchisé : « 1-9-6-6 » s'appuie de nouveau sur la ville nouvelle de Songjiang (Yu et Luo, 2009, p. 15). Enfin, le XIIe programme d'action quinquennal (2011-2015) confirme Songjiang comme premier pôle de redéploiement métropolitain à Shanghai.

Dans le cadre du Xe plan quinquennal (2001-2005) dont le principal slogan est « urbaniser la banlieue » et faisant suite à la publication, fin 2000, d'un document du gouvernement central sur le développement de petites unités urbaines, la municipalité de Shanghai diffuse, en janvier 2001, le document « Propositions pour développer les bourgs de Shanghai », à l'origine du projet pilote « une ville, neuf bourgs ». Chaque arrondissement de banlieue est invité, par la municipalité, à développer sur son territoire un projet pilote d'aménagement urbain, comme Thames Town dans la ville nouvelle de Songjiang.



**Figure 2 :** Villes nouvelles et programmes de redéploiement polycentriques entre 1999 et 2012 (sources : Wang et Li, 2006, pp. 8-11 ; Henriot, 2011, pp. 52-53, 83-88 ; Yu et Luo, 2009, p. 15 | Cartographie : C. Henriot, 2013)

## LE BOURG EXPÉRIMENTAL DE THAMES TOWN

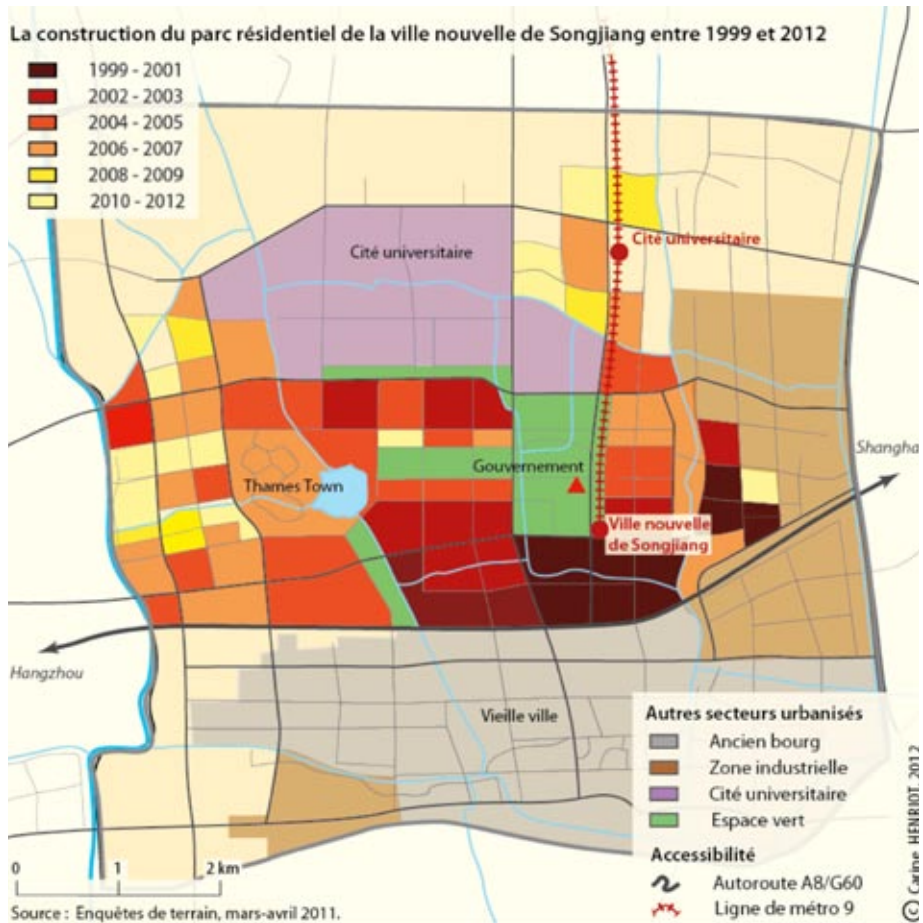
En 1996, un comité de gestion de la ville nouvelle de Songjiang (*songjiang xincheng guanlihui*) est créé : il accompagne la préfiguration du projet de ville nouvelle. Une première consultation, remportée par un cabinet français Sigou International Design, propose l'aménagement d'un vaste parc central, au cœur d'une ville nouvelle planifiée sur 20 km<sup>2</sup>. Sigou signe le schéma directeur de Songjiang 1997, dont les principes d'aménagement sont largement repris dans le schéma directeur de 1999 réalisé par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Université de Tongji (Wang, 2003, pp. 14-17, 28-35). Alors que la ville ancienne de Songjiang était ceinturée au nord par l'autoroute et au sud par la voie ferrée qui relie Shanghai à Hangzhou, un projet de ville nouvelle se dessine au nord de l'autoroute (*figure 3*).

Fin 2000, l'élaboration d'un nouveau cahier des charges permet le lancement

d'un appel à concours international ayant pour objet le plan d'aménagement de la ville nouvelle de Songjiang (*songjiang xincheng*). Cinq agences d'urbanisme sont retenues : elles sont de nationalité britannique, française, japonaise, italienne et chinoise. En mars 2001, chaque agence défend son projet devant un jury composé de membres de la municipalité, ainsi que de l'Université de Tongji. À l'issue de cette consultation, c'est le bureau d'études anglais Atkins qui remporte le concours, à charge pour lui de modifier son projet suivant les remarques du jury, et d'intégrer certains concepts développés par les autres agences (Huang, 2005, pp. 42-47). L'urbaniste Anthony McKay, consultant senior travaillant pour l'agence Atkins sur le projet de Thames Town, rencontré en mars 2011, nous apprend qu'il a alors conçu un schéma directeur visant le développement de 60 km<sup>2</sup>, dont 23 km<sup>2</sup> de zone pilote comprenant un secteur anglais. Le bourg expérimental à l'anglaise de Thames Town (*taiwushi xiaozhen*), future vitrine de la ville nouvelle de Songjiang, est planifié à partir de 2003.

D'après Zhang Jiehong, directrice de la communication du quartier de Fangsong, rencontrée en mars 2012, la Société de développement de la ville nouvelle de Songjiang (*shanghai songjiang xincheng jianshe fazhan youxian gongsi*), née du rapprochement de trois sociétés municipales et de l'arrondissement de Songjiang, est créée, en août 2001, pour aménager un secteur de 7,36 km<sup>2</sup> à l'ouest de la ville nouvelle : viabilisation du foncier, construction des infrastructures et équipements publics, construction d'une partie de la ville universitaire, de Thames Town. Le quartier de Fangsong (*fangsong jiedao*) est délimité sur 33,81 km<sup>2</sup> ; il est en charge de la gestion de la population, des services et du développement économique de cet échelon administratif urbain placé au-dessous de l'arrondissement. La Société de construction de Fangsong est quant à elle chargée du développement d'un secteur de 8,84 km<sup>2</sup>, tandis que la Société de développement Dongfang assure la viabilisation puis la construction de la ville universitaire sur 5,47 km<sup>2</sup> (Huang, 2005, pp. 42-47), du centre commercial aux carrefours des rues Sanxing et Guangfulin, ainsi que des 4 500 logements sociaux locatifs publics (*gonggong zulin fang*). Ainsi, à l'issue du concours international de 2001, les droits d'usage de la ville nouvelle de Songjiang sont attribués à trois sociétés de développement, soit à trois aménageurs différents, qui mis en concurrence génèrent une croissance rapide des nouveaux secteurs de Songjiang (*figure 3*).

Par ailleurs, la parcelle dont la Société de développement de la ville nouvelle de Songjiang acquière les droits d'usage est cédée par le gouvernement d'arrondissement pour 420 000 yuans/mu, c'est-à-dire 630 yuans/m<sup>2</sup>. Après avoir effectué les travaux de viabilisation, cette société cède une partie des droits d'usage du secteur de Thames Town à quatre promoteurs immobiliers, et touche 270 millions de yuans de revente des droits fonciers, sur lesquels la société de développement fait entre 50 et 60 % de bénéfices. La société de dévelop-



**Figure 3 :** La construction des nouveaux secteurs résidentiels de Songjiang entre 1999 et 2012 (source : relevés terrain en mars 2011 | Cartographie : C. Henriot, 2013)

pement ne se contente pas de construire les infrastructures et les équipements publics de Thames Town, elle effectue aussi de la promotion immobilière, ce qui lui permet de gagner 200 millions de yuans supplémentaires, grâce à la vente d'un lotissement pavillonnaire. Le revenu net de cette opération d'aménagement et de promotion pour la Société de développement de la ville nouvelle de Songjiang est d'environ 360 millions de yuans (Shen et Wu, 2012, pp. 12). En 10 ans, entre août 2001 et août 2011, elle réalise 2,1 milliards de yuans de bénéfices, tout projet confondu, dont 1,28 milliards de profit net, ce qui rapporte au gouvernement d'arrondissement de Songjiang 730 millions de yuans de taxes, sans compter la vente initiale des droits d'usage du sol.

Afin de s'assurer une plus-value substantielle, la Société de développement de la ville nouvelle de Songjiang a développé à Thames Town une opération



**Figure 4** : Le bourg à l'anglaise de Thames Town (source : C. Henriot, 2007)

immobilière dont la morphologie urbaine et l'architecture sont soignées et originales (*figure 4*).

Pour l'arrondissement de Songjiang et la société de développement de la ville nouvelle, Thames Town est un projet-vitrine visant à stimuler l'intérêt des promoteurs immobiliers et des particuliers, donc à maximiser la hausse de la valeur foncière lors de la cession des droits d'usage.

Ainsi, au début des années 2000, la croissance urbaine shanghaienne est accélérée par la collusion d'acteurs politiques et économiques qui favorisent le développement immobilier, par la mise en place de partenariats public-privé lesquels

financent, pilotent et construisent, pour le compte des collectivités territoriales, l'aménagement de nouveaux quartiers résidentiels. Ces sociétés de développement présentent la particularité d'exercer la double fonction de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, ce qui leur permet de spéculer sur la hausse de la valeur foncière, puis de financer la viabilisation des parcelles et la construction des infrastructures publiques, avant de céder les parcelles aux promoteurs immobiliers. Les villes nouvelles du projet « une ville, neuf bourgs » de 2001, en tant que projets-pilotes de la municipalité de Shanghai, introduisent, dans l'immobilier résidentiel des nouvelles périphéries urbaines, le principe de partenariat public-privé. Au-delà de l'exotisme architectural, Thames Town, bourg à l'anglaise de la ville nouvelle de Songjiang, est particulièrement représentatif de ces opérations de valorisation du foncier au profit du gouvernement d'arrondissement. La renégociation des rôles entre public et privé dans la production urbaine chinoise ne s'est pas accompagnée d'un désengagement de l'Etat et de ses collectivités territoriales, mais de la mise en place d'une coalition de croissance. Pour autant, un financement de la croissance urbaine via une spéculation de la hausse de la valeur foncière semble d'autant moins durable que ce système stigmatise la concurrence des usages du foncier dans une zone de très fortes densités humaines et de terres arables nourricières.

## — BIBLIOGRAPHIE

**ATKINS**, Schéma directeur du bourg de Thames Town. [en ligne] Disponible sur : [http://www.atkinsdesign.com/html/projects\\_masterplanning\\_thames.htm](http://www.atkinsdesign.com/html/projects_masterplanning_thames.htm), consulté le 29/05/2012.

**Bergère, M.-C. (2002)**. *Histoire de Shanghai*. Paris : Fayard.

**Chreod, Ltd. (2005)**. *Shanghai Case Study : Report prepared for Fiscal Systems and Sub-national Growth Project*. Commandité par la Banque mondiale (non publié).

**Combal-Weiss, V. (2009)**. *Les collectivités locales en Chine*. Commandité par la Mission économique de Pékin.

**Fung, K.-I. (1981)**. Satellite town development in the Shanghai city region, *Town Planning review*, 52 (1), 26-46.

**Fung, K.-I. (1996)**. Satellite towns : development and contributions. In Y.-M. Yeung et Y.-W. Sung (eds.), *Transformation and Modernization under China's Open Policy* (pp. 321-340). Hong Kong : The Chinese University Press.

**Henriot, C. (2008)**. *Le développement immobilier à Shanghai et sa région*. Étude de marché commanditée par la Mission économique de Shanghai. Paris : Missions économiques-UBIFRANCE éditions.

**Henriot, C. (2011)**. Shanghai. Les périphéries urbaines d'une métropole émergente : le cas de la ville nouvelle de Songjiang. *Grafgeo* 35.

**Huang, J. (2005).** Toushi Songjiang xincheng guihua tese yujian she chuang xin [Perspective of planning feature and innovation in Songjiang new city]. *Ideal space* 6, 42-47.

**Kirkby, R.-J.-R. (1987).** A review of satellite town policies in the People's Republic of China. The experience of Shanghai. In D. Philips et A. Yeh (eds.), *New Towns in East and South East Asia* (pp. 205-230). Hong Kong : Oxford University Press.

**Laurans, V. (2008).** *Chroniques du confort à Shanghai : nouvelle donne et jeu social du bien-être dans l'habitat de 1996 à 2005*. Thèse de doctorat en géographie, Université Aix-Marseille III, France.

**Lorrain, D. (2011).** Shanghai ou une modernisation publique. In D. Lorrain (dir.), *Métropoles XXL en pays émergents* (pp. 53-138). Paris : Les Presses de Science Po.

**Pan, H.-X. (2006).** *Shanghai from dense mono-center to organic poly-center urban expansion*. [en ligne] Disponible sur : <http://www.megapole.org/Shanghai-Urban-Expansion-from.html> , consulté le 19/09/2011.

**Sanjuan, T. (2009).** *Atlas de Shanghai*. Paris : Autrement.

*Shanghai songjiang xincheng jianshe fazhan youxian gongsi* [Société de développement de la ville nouvelle de Songjiang]. [en ligne] Disponible sur : <http://newcity.net.cn/>, consulté le 29/05/2012.

**Shanghai Statistical Yearbook 2012 (2012).** Tableau 2-2. [en ligne] Disponible sur : <http://www.stats-sh.gov.cn/tjnj/nje12.htm?d1=2012tjnje/E0202.htm>, consulté le 25/03/2013.

**Shen, J., Wu, F. (2012).** The Development of Master-planned Communities in Chinese Suburbs : a Case Study of Shanghai's Thames Town. *Urban Geography*, 33 (1).

**Wang, Z.-L. (éds.), 2003.** *Zhongguo xincheng guihua dianfan : shanghai songjiang xincheng guihua sheji guoji jingbiao* [Un modèle de planification d'une ville nouvelle en Chine : le concours international pour la planification de la ville nouvelle de Songjiang à Shanghai]. Shanghai : Tongji daxue chubanshe.

**Wang, Z.-J., Li Z.-Y. (2006).** Yi cheng jiu zhen, duijiaoqu xinchengzhen de cishi [éclaircissements sur les nouveaux bourgs de banlieue du projet « une ville, neuf bourgs »], *Jianzhu xuebao* [Journal d'architecture] 7, 8-11.

**Yu S.J. et Luo Z. (2009).** Shanghai jiaoqu xincheng de guihua yu sikao [Planification et réflexions sur les villes nouvelles de la banlieue de Shanghai], *Chengshi guihua xuekan* [Cahier d'urbanisme], 3 (181), 13-19.

## — REMERCIEMENTS

Cet article présente les résultats d'enquêtes de terrain réalisées à Shanghai, entre 2007 et 2012. Il a également bénéficié des travaux engagés, à Shanghai, entre 2009 et 2011, par les laboratoires Prodig et Ladyss, dans le cadre du programme ANR/AIRD Périssud, « Dynamiques territoriales à la périphérie des métropoles des Suds ». L'auteur remercie particulièrement le Centre d'études des villes chinoises modernes et le département de géographie à l'Université normale de Chine de l'Est, le Collège d'architecture et d'urbanisme de l'Université de Tongji, et le Consulat général de France à Shanghai pour leur soutien.