

PÉKIN

2016-2035 : LE GRAND TOURNANT ?

Pour la République populaire de Chine, l'aménagement de sa capitale est de la plus haute importance. Le nouveau schéma directeur de Pékin repose sur une stratégie nationale de planification à l'échelle de la méga-région, qui entend déplacer les activités et populations « non stratégiques » vers des villes nouvelles périphériques pour renforcer les fonctions capitales au cœur de Pékin...

Wang Fei, secrétaire général adjoint,
Comité du district de Xicheng,
Shi Xiaodong, vice-président,
Institut d'urbanisme de Pékin,
Zheng Hao, directeur de l'urbanisme,
service municipal de l'urbanisme de Pékin,
comité Foncier et Ressources
et **Wu Yimin**, ingénieur,
Institut d'urbanisme de Pékin



À l'occasion du 18^e Congrès national du Parti communiste chinois, en 2012, son Secrétaire général, Xi Jinping, a présenté ses nouveaux concepts de gouvernance, ses nouvelles idées et ses stratégies pour revitaliser la nation. Les *Objectifs des deux centennaires* cherchent, d'une part, à finaliser la construction d'une société raisonnablement prospère d'ici au centième anniversaire du Parti communiste chinois, en 2021 et, d'autre part, à faire de la Chine un pays socialiste moderne, prospère, fort, démocratique, culturellement avancé et harmonieux d'ici au centenaire de la République populaire, en 2049. Ces objectifs ont un impact considérable sur l'ensemble des secteurs d'activité, et tout particulièrement sur le futur de l'aménagement urbain et rural, en particulier à Pékin.

PERSPECTIVES MÉGAPOLITAINES CHINOISES

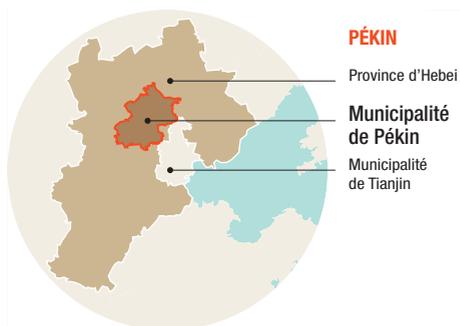
L'urbanisation rapide de la Chine se termine. Avec le ralentissement de la croissance économique, le développement de la plupart des villes arrive à maturité. De l'expansion urbaine, on passe désormais à l'intensification. La transformation du modèle de croissance urbaine est



Les défis de Pékin pour 2035 : maîtriser l'urbanisation et restaurer un environnement dégradé.

devenue un thème majeur, et c'est aux mégapoles (comme Pékin et Shanghai) qu'il incombe de montrer la voie des réformes et de l'innovation. De l'intérieur, elles doivent s'attacher à traiter les symptômes du « syndrome des grandes villes », à savoir embouteillages, logements hors de prix, pollution de l'air, étalement urbain, etc. Pour ce faire, il leur faut explorer la piste d'un modèle de croissance optimisée adapté aux zones très denses et économiquement les plus développées, améliorer la qualité de l'aménagement urbain, renforcer la compétitivité et améliorer les systèmes de gouvernance.

En janvier 2005, le Conseil d'État a officiellement approuvé le *Schéma directeur de Pékin 2004-2020*. Pendant plus de 10 ans, la capitale chinoise a mené tambour battant son développement économique et social, accueillant les Jeux Olympiques de 2008, faisant face à la crise financière internationale, organisant le sommet de la Coopération économique Asie-Pacifique et celui de l'initiative pour une *Nouvelle route de la soie*. Aujourd'hui, Pékin est l'une des villes les plus dynamiques au monde, dont le potentiel formidable dépasse largement les frontières de la Chine.



PÉKIN : NOUVEAUX DÉFIS, NOUVELLES OPPORTUNITÉS

Néanmoins, Pékin présente un certain nombre de contradictions et de problèmes, avec des conflits croissants entre population, ressources et environnement. Fin 2015, la population permanente de la ville comptait 21,7 millions d'habitants, et 46 % des plaines alentour étaient devenues zones constructibles. Les ressources en eau de la ville par habitant sont largement en-deçà de ce que les normes internationales considèrent comme une situation de pénurie. Même si la qualité de l'air s'est améliorée, la

Décryptage d'une métropolisation étatique accélérée

Le foncier est le moteur de la croissance urbaine de la Chine. Trois décennies de réformes économiques ont favorisé une urbanisation ultra-rapide* et la formation de villes géantes, désormais ralenties par un régime de croissance moins propice. La libéralisation des marchés immobiliers urbains et l'ambivalence du statut du foncier à la campagne ont endetté les villes : pour se financer, celles-ci empruntent, achètent et revendent des terres à urbaniser. Ce système spéculatif consomme de l'espace et déstabilise les territoires sur les plans social et environnemental. Pékin n'échappe pas à la règle. En 2015, pour « rationaliser » son territoire et concurrencer les régions de Shanghai et Canton, Pékin met en place le plan *Jing-Jin-Ji* (Pékin-Tianjin-province du Hebei). Ce programme d'intérêt national impose la réorganisation des fonctions économico-industrielles à l'échelle macro-régionale et le plafonnement du nombre de résidents dans la municipalité de Pékin. Il forme la base du nouveau Schéma directeur 2016-2035. Ce schéma repose sur le principe du « *less is more* »** (économie de terres et de ressources, population stabilisée) et sur la séparation nette entre ville-capitale et ville-municipalité. Pékin-centre doit accueillir les organes politiques de l'État ; Tongzhou, dans la banlieue est de Pékin, où sont transférés plus d'un million de fonctionnaires, est dédiée aux fonctions municipales ; la Nouvelle Zone de Xiong'an, dans le Hebei, à 100 km au sud de la ville, doit héberger les entreprises d'État. Pour réduire la population dans les six districts centraux (objectif : - 15 % d'ici 2035) et répondre aux exigences du statut « politique » de Pékin-centre, la municipalité se restructure depuis 2016 autour du projet controversé d'éviction de la population migrante installée dans la capitale.

La métropolisation accélérée dans laquelle est engagée la ville et la double gouvernance

RELOCALISATION DES FONCTIONS URBAINES



qui la régit (État, municipalité) génèrent des paradoxes qui en constituent désormais l'ADN. Un exemple : les grandes innovations sociales en faveur de la protection de quartiers historiques comme Dazhalan ou Shijia Hutong, où les projets mêlent participation d'habitants, d'architectes et d'artistes, sont contrecarrées par les évictions de migrants et la fermeture de leurs petits commerces, qui conféraient à Pékin toute sa vitalité. Ces paradoxes reflètent un télescopage entre politiques urbaines et mesures nationales favorisant le renforcement de Pékin-capitale. ■

Jérémie Descamps,
urbaniste, directeur de Sinapolis



POUR ALLER PLUS LOIN
www.sinapolis.net
www.modumag.com

*De 18% en 1980, le taux d'urbanisation est passé à 57,8% en 2018.

**Descamps J., Xu S., *Promoting 'Less is More': Beijing New Urban Master Plan*, Modu Magazine, 4 mai 2018.

concentration annuelle moyenne de fines particules (PM2,5) en 2016 reste trop élevée. L'offre de logements peine à absorber une demande en rapide augmentation.

Dans le même temps, l'aménagement de Pékin a dû faire face à un nouveau contexte et de nouvelles opportunités, dont la « Stratégie Beijing-Tianjin-Hebei », le nouveau sous-centre administratif de Tongzhou, et l'aménagement de la nouvelle zone de Xiong'an. La préparation des Jeux Olympiques d'hiver de 2022 et les ambitions de la *Nouvelle route de la soie* auront aussi une incidence significative sur la ville. En 2014, Pékin lançait officiellement l'élaboration d'un nouveau schéma directeur, confiée à 200 experts et universitaires, réunis au sein d'un programme de recherche pluridisciplinaire.

UNE DIMENSION NATIONALE RENOUVELÉE POUR LA CAPITALE CHINOISE

En juin 2015, le comité central du Parti communiste chinois et le Conseil d'État ont approuvé le *Programme pour un aménagement coordonné de Pékin, Tianjin et le Hebei*¹. Ce programme entend faire de cette méga-région une agglomération urbaine de classe mondiale d'ici 2020, en intégrant la province du Hebei et les municipalités de Pékin et de Tianjin. Il vise à relocaliser les fonctions qui ne relèvent pas impérativement de la capitale sur le territoire de collectivités périphériques, à plafonner la population permanente à 23 millions d'habitants, à réduire la population des six districts de l'aire urbaine centrale de Pékin d'environ 15 %, et à traiter ce que le gouvernement chinois appelle le « syndrome des grandes villes ».

Pour la première fois de son histoire, le développement de Pékin doit se soumettre à un programme élaboré à un niveau supérieur et traduire ses prescriptions dans un nouveau schéma directeur. Celui-ci a également été largement influencé par les instructions formulées par le Secrétaire général Xi Jinping à l'occasion de sa visite d'inspection du 14 février 2017 pour améliorer l'aménagement et la construction de la capitale. Sa double question : « *De quelle capitale la Chine a-t-elle besoin, et comment la*

construire ? » a conduit à modifier le projet de schéma directeur de Pékin, finalement approuvé en septembre 2017 par le comité central du Parti communiste chinois et le Conseil d'État. Aujourd'hui, le processus d'aménagement de Pékin est étroitement aligné sur le cadre national. Ce nouveau schéma a une première phase de mise en œuvre jusqu'en 2020, et restera en vigueur jusqu'en 2035, mais son impact est pensé jusqu'en 2050, dans le cadre des *Objectifs des deux centenaires*.

Il met en exergue le nouveau rôle stratégique endossé par Pékin, capitale organisée autour de quatre *clusters* : politique, culturel, international et d'innovation. Les nouveaux objectifs d'aménagement vont dans le sens des ambitions d'une capitale nationale meilleure, à la vision plus large et de long terme : construire la capitale de la Grande Chine réussissant la revitalisation de la nation, une capitale aux standards internationaux, harmonieuse et où il fait bon vivre.

UNE NOUVELLE STRUCTURE SPATIALE POUR PÉKIN : RELOCALISATION DES FONCTIONS URBAINES

La décennie écoulée a vu la croissance économique de Pékin s'appuyer sur la consommation foncière et la dynamique démographique. Son développement demeure relativement extensif. Contrainte par ses ressources et la capacité de résistance des milieux naturels, la ville doit s'adapter à un mode de développement plus intensif et efficient. Le schéma directeur se concentre sur le renforcement des fonctions capitales et l'amélioration de l'environnement. Il propose une nouvelle structure spatiale de la ville autour du concept « *un cœur, une zone urbaine centrale, un sous-centre, deux axes, des villes nouvelles et une aire de conservation écologique* ». Chaque espace a des objectifs différents :

1. Le *cœur* verra ses fonctions urbaines restructurées en profondeur, l'idée étant de déménager le marché de gros et les grands établissements médicaux. L'espace libéré sera réalloué aux fonctions de capitale, aux espaces verts, aux systèmes hydrauliques et aux équipements publics.

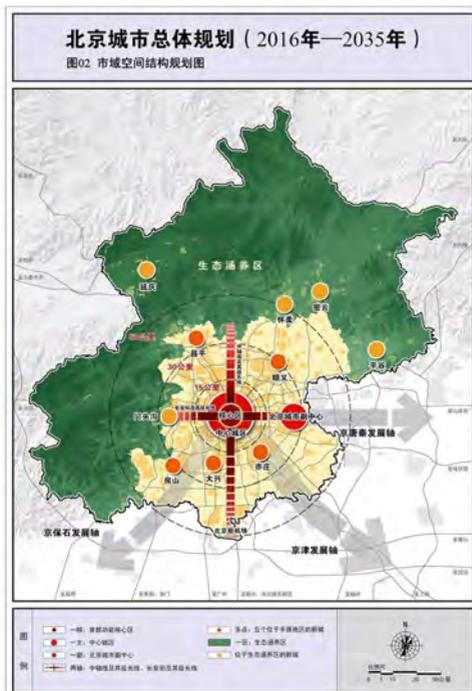
2. La zone urbaine centrale sera réhabilitée, une fois relocalisées les fonctions « non capitales », réduites la densité de population et la superficie dévolue aux activités de fabrication et de stockage, ainsi qu'optimisée l'utilisation des terrains industriels. Les espaces libérés accueilleront en priorité les bureaux de l'échelon central et les administrations clés, les industries de l'innovation et des technologies avancées, et les fonctions culturelles et de service.

3. Situé à 20 km à l'est de la zone centrale, mais encore sur le territoire municipal, le sous-centre de Tongzhou, actuellement en chantier, accueillera les fonctions municipales déplacées.

Bien que les précédents schémas directeurs de Pékin attachaient déjà une grande importance à la relation entre la ville et la région, celui de 2016 vise une véritable coordination de l'ensemble Pékin-Tianjin-Hebei. Pékin reste le Cœur central de la région, inscrit dans une coopération étroite avec la ville portuaire et l'ensemble de la province. La ville nouvelle de Xiong'an doit également favoriser la relocalisation des fonctions économiques les moins stratégiques.

RÉGLEMENTATION ET AFFECTATION DES SOLS, PATRIMOINE ET AMÉNAGEMENT PAYSAGER

Les problèmes les plus importants de Pékin sont la pression sur les ressources – notamment hydrauliques –, la qualité de l'air et le grignotage inexorable des espaces naturels. Le nouveau schéma directeur trace trois lignes rouges : limitation de la taille de la ville (population maximale), limitation de la croissance urbaine et limitation de l'impact écologique. Les plafonds de population sont fixés en regard de la capacité maximale des ressources en eau. La population permanente de Pékin (23 millions d'habitants) devra rester à ce niveau bien après 2020. Depuis la fondation de la République populaire de Chine, les schémas directeurs successifs ont mis l'accent sur le contrôle de la taille de la ville, mais en réalité croissance et étalement urbain sont devenus la norme. La multiplication des zones urbanisables crée des opportunités pour la spéculation et la recherche de profit. Le nouveau schéma directeur limite les zones urbanisables en zone urbaine et en zone rurale.



Le nouveau schéma directeur met l'accent sur la protection de la montagne et des espaces verts dans le nord et le renforcement des deux axes historiques centraux, qui se prolongent dans le paysage.

Pékin dispose, aujourd'hui, de trop d'espaces dédiés à l'activité économique par rapport aux zones d'habitat. Comparé à d'autres métropoles, le rapport actuel entre zones résidentielles et terrains industriels est relativement faible : il se situe entre 1 pour 3 et 1 pour 4 à Tokyo et Paris contre 1 pour 1,3 à Pékin. L'objectif du schéma directeur est de faire passer le rapport à 1 pour 1,5 en 2020, puis à 1 pour 2 en 2035.

Il entend également améliorer significativement l'ambition et la qualité écologiques, développer un réseau d'espaces verts dans la ville, augmenter le taux de couverture forestière et de superficies paysagée et naturelle par habitant dans les zones construites : 95 % de celles-ci devraient se trouver au plus à 500 m de parcs et d'espaces verts. Le schéma directeur favorise un développement coordonné de l'eau et de la ville, une amélioration de l'équilibre habitat-emploi, et une coordination de l'aménagement des espaces souterrains avec la surface. Il élargit la notion de protection du patrimoine historique et culturel. Outre l'attention récente prêtée à la ville ancienne, avec le renouvellement et la protection des quartiers traditionnels de Hu Tong, le schéma directeur propose de mettre en place un périmètre de protection qui s'étende



La protection des derniers quartiers traditionnels de Pékin est une nouveauté du schéma directeur actuel.

à l'ensemble du patrimoine naturel et culturel pékinois : *Aire des trois collines et des cinq jardins, Ceinture culturelle de la Grande Muraille, etc.* C'est la première fois qu'un schéma directeur consacre un chapitre spécifique à l'aménagement urbain et à la forme de la ville. Celui-ci prévoit un système de contrôle des espaces paysagers qui fournit des lignes directrices pour la hauteur des bâtiments, la silhouette de la ville, les points de vue, les toits-terrasses, les couleurs, etc.

METTRE EN ŒUVRE LA VISION ET LES OBJECTIFS D'URBANISME

Le nouveau schéma directeur de Pékin traite l'aménagement urbain comme un tout organique. Il prend la juste mesure de l'impératif de coordination du développement politique, économique, culturel, social et écologique. Le traitement des symptômes du « syndrome des grandes villes » et la mise en place d'un système de gouvernance mégapolitain moderne sont fondamentaux pour une réalisation ambitieuse des objectifs d'aménagement de Pékin. Le schéma directeur répond aux inquiétudes des habitants concernant l'étalement urbain, les embouteillages, la flambée des prix des logements, la pollution de l'air, les difficultés en matière d'équipements de proximité et de sécurité. Il a fait l'objet d'études approfondies et propose des solutions systématiques. Après l'adoption du schéma directeur précédent, en 2004, le service de l'aménagement

urbain et rural de Pékin a créé plusieurs plateformes de planification et de coordination. Toutefois, la mise en œuvre du document était restée problématique. Le schéma directeur de 2016 prévoit un système de mise en œuvre et de contrôle unique, la création de mécanismes d'évaluation et la mise en place d'un système de supervision et d'identification des responsabilités, pour traiter les infractions aux plans et les mises en œuvre insuffisantes.

Le comité central du Parti communiste chinois et le Conseil d'État, qui ont approuvé le schéma directeur de Pékin, estiment qu'*« il est de la plus haute importance de favoriser le développement global, équilibré et durable de la capitale »*. Même s'il a été très favorablement accueilli, on ne doit pas oublier ce que le célèbre urbaniste et professeur chinois Wu Liangyong avait dit du schéma directeur de 2004 : *« L'avènement d'un nouveau schéma directeur pour Pékin est aussi le début de problèmes nouveaux »*. Pékin continuera de tester différentes méthodes de mise en œuvre de son schéma directeur, de gestion de l'urbanisme et des programmes de construction, déterminée à faire de sa vision d'une capitale de classe mondiale, harmonieuse et où il fait bon vivre, une réalité, et à réaliser le *Rêve chinois* et les *Objectifs des deux centenaires*. ■

1. China's Jing-Jin-Ji regional economic strategy: 2016 progress update, JLL, *The Economist*, 2016