Politiques du logement urbain en Chine, du communisme à l'économie de marché : genèse d'une économie politique de l'assujettissement

Judith Audin*

Les politiques du logement en Chine, rarement abordées en tant que matrices de domination, constituent une entrée riche sur les fondements de la légitimité du régime politique. En effet, une réflexion sur le pouvoir dans ses rapports avec la vie quotidienne et la culture matérielle permet de penser certaines modalités locales de la « domination au quotidien »[1] et des manières dont l'exigence de « vie normale » peut jouer au niveau de l'action publique comme au niveau micro des parcours de vie. En s'intéressant plus particulièrement au cas de Pékin, cet article propose d'analyser l'évolution des politiques du logement depuis 1949 selon trois périodes historiques majeures : l'expérience maoïste, les réformes et la répression de Tiananmen. Comment est-on passé d'un régime socialiste de distribution de logement non marchand à la norme du logement marchand ? Comment les Chinois en sont-ils venus à ressentir le « désir » généralisé de propriété ? Quelles transformations cette réforme entraîne-t-elle sur l'espace du quartier ? Il s'agit de cerner les enjeux politiques de la réorganisation de la ville chinoise et du passage d'une génération de locataires à une génération de propriétaires. Le concept d'économie politique de l'assujettissement permet de « repérer, à partir de situations

* Doctorante en sociologie comparée du politique à l'Institut d'études politiques de Paris (CERI) et a enseigné le mandarin en tant qu'ATER à l'Université Paris-Est Créteil. Spécialiste des questions de logement et de gestion urbaine locale dans les métropoles chinoises, elle termine une thèse portant sur les jeux d'échelles du gouvernement des quartiers d'habitat à Pékin, sous la direction de Jean-Louis Rocca.

1. Jay Rowell. *Le totalitarisme au concret : les politiques du logement en RDA*, Économica, 2006, pp. 10-16.

concrètes, les mécanismes d'exercice du pouvoir et les bases socioéconomiques sur lesquelles il repose »[2].

Les politiques du logement sous le communisme (1949-1979)

Un retour historique sur l'organisation du tissu urbain et de l'architecture de la capitale chinoise permet d'appréhender l'ampleur des bouleversements du socialisme. L'année 1949 marqua une rupture dans l'histoire politique du pays, mais aussi dans l'histoire urbaine de Pékin. Avec son avènement, la ville occupa une place centrale de propagation de l'idéologie et de réception des projets politiques. Dans les années 1950, les autorités du Parti communiste chinois s'inspirèrent de la pratique soviétique pour la mise en œuvre de la planification économique et urbaine. La ville, municipalité autonome directement responsable devant l'État central dès 1954, était aussi le lieu où devaient siéger les institutions politiques centrales.

Construire et gouverner la ville socialiste (1949-1966)

Au début des années 1950, Pékin remit aux experts soviétiques tout pouvoir en matière d'aménagement et d'urbanisme. Le premier Plan quinquennal (1953-57) visa à l'industrialisation rapide de la Chine.

Le mot d'ordre du régime maoïste devint « la transformation de la ville consommatrice en ville productrice ». Sans signifier que Mao était « contre » la ville, il souhaitait transformer les fonctions de celle-ci. La ville chinoise devait devenir productrice, c'est-à-dire industrielle. En Chine, la classe ouvrière n'existait pas encore, à la différence de l'URSS. À partir de 1958, la ligne politique du Grand Bond en avant insista sur la « transition rapide de Pékin au communisme ». L'objectif d'industrialisation se combina avec celui de collectivisation de l'ensemble de la vie sociale. Le logement étant considéré comme ayant une fonction de « consommation » et non de « production », peu d'investissement y fut consacré. Durant le premier plan quinquennal, il représentait 9,1 % de l'investissement total dans la construction, ce qui était déjà bas. Ce taux descendit à 4 % pendant la Révolution culturelle, pour remonter vers 5 à 7 % par la suite. La population ayant massivement augmenté, l'industrialisation de la ville se fit au détriment de la qualité de vie des citadins.

En 1949, l'état du logement à Pékin était particulièrement dégradé. 61 % de l'habitat urbain était estimé « dangereux ». L'industrie

2. Béatrice Hibou, *La force de l'obéissance : économie politique de la répression en Tunisie*, La Découverte, 2006, p. 14.

de la construction passa sous statut public. Malgré l'aide soviétique, les politiques du logement menées par des responsables peu formés, peu qualifiés en techniques de construction et disposant de faibles ressources, furent peu productives. La première stratégie de création de logement fut la nationalisation des logements d'officiers du gouvernement nationaliste et des contre-révolutionnaires.

Une seconde mesure, beaucoup plus importante, fut la location administrée des logements originairement loués à travers le secteur privé. En 1956, une politique de collectivisation fut amorcée dans les villes à partir de la ligne politique de la « transformation socialiste » (*shehuizhuyi gaizao*). Elle eut pour conséquence la nationalisation des usines et des commerces urbains en épargnant la propriété privée du logement. Le Parti communiste chinois instaura une politique de bas loyers auprès des municipalités en vue de le rendre abordable. Au niveau central, la politique de location régulée fut mise en œuvre en 1958. Les Bureaux du logement de la municipalité de Pékin appliquèrent une politique locale de contrôle instaurant la location obligatoire à bas loyers des logements spacieux. Cela conduisit à l'abolition du système des propriétaires-bailleurs du secteur privé. Le maintien d'un secteur de la location respectant un contrat entre propriétaires et locataires visait à protéger le stock de logements urbains.

Le principe de « financement de l'entretien des logements par les loyers » allait à l'encontre de la baisse des loyers. Le manque de fonds pour rénover l'habitat ne permit ni aux municipalités ni aux locataires d'entretenir les logements, qui se dégradèrent. Quant aux propriétaires-bailleurs, compte tenu des faibles loyers perçus et de la crainte de nationalisation de leurs logements privés en cas d'aménagements trop luxueux, ils étaient peu incités à les améliorer. Sans bouleverser le régime de la propriété, l'État chinois transforma leur usage avec la politique de location administrée.

Une troisième expérimentation eut lieu à partir de 1958. Dans le cadre du Grand Bond en avant, les quartiers anciens se dotèrent de communes populaires urbaines. Ce projet devait offrir des opportunités d'emploi en établissant des micro-zones industrielles incitant les habitants (commerçants, ouvriers, femmes au foyer) à œuvrer pour cette entité collective administrée par une cellule du Parti et un comité de résidents : la commune populaire devait réunir un quartier dans des activités de production et de services. Parallèlement, les entreprises et institutions d'État devaient produire du logement pour leurs employés et ouvriers. Les critères nationaux étaient : économie, simplicité et industrialisation, c'est-à-dire construire le plus de logements le plus rapidement possible[3]. Toutefois, à partir de 1957, la rupture sino-soviétique

3. David Bray, *Social Space and Governance in Urban China: the Danwei System from Origins to Reform*, Stanford, Stanford University Press, 2005, p. 133.

et le Grand Bond en avant orientèrent les investissements vers les industries lourdes et non vers le logement[4]. Les contraintes budgétaires des municipalités aboutirent à réduire la surface des logements et à diminuer la surface moyenne par habitant. Les conditions de logement dans le centre-ville se densifièrent et se dégradèrent. Les différents projets de redressement ne couvrirent ni les destructions ni l'augmentation de la population.

Les unités de travail, qui représentèrent rapidement la principale source de revenu de l'État, devinrent des dispositifs essentiels du gouvernement urbain. Un système de dépendance organisée s'établit à partir des unités de travail combinant surveillance et paternalisme d'assistance, où le quartier d'habitat devint le prolongement de l'emploi[5]. Les unités de travail offraient aux employés et à leurs familles un emploi ainsi que des avantages sociaux. Malgré les contraintes du contrôle social, les ouvriers et employés en retiraient un sentiment de distinction, de valorisation et de légitimation sur des modes clientélistes de rétribution par des faveurs. Compte tenu de la difficulté des conditions de vie, la *danwei* devint rapidement la norme, le « rêve » des urbains.

Gommant les frontières entre emploi et habitat, la *danwei* conçut ses propres ensembles de logements. Cela produisit des quartiers urbains austères mais fonctionnels, munis d'équipements collectifs (cantine). Malgré les principes de collectivisme et d'égalitarisme, il existait des inégalités entre les cadres bénéficiant de privilèges (*daiyu*), et les employés. Les ressources, le statut du poste et les stratégies clientélistes déterminaient le niveau de vie des familles autant que leur salaire. Des dysfonctionnements économiques existaient comme les surcharges d'emplois dans l'industrie. On ne négligera pas le mécontentement des ouvriers concernant le temps de travail, les niveaux de salaire ou encore l'attribution trop rare et inégale de logements.

La Révolution Culturelle et la crise urbaine (1966-1979)

Durant le contexte instable de la Révolution culturelle, les opérations de construction de logement et d'aménagement urbain furent interrompues. Le slogan « Détruire les quatre vieilleries » s'attaqua aux maisons à cour de l'époque pré-communiste, symboles du passé impérial. La propriété privée du logement connut une rupture, transformant les logements loués en propriété d'État, empêchant leurs propriétaires de percevoir les loyers. Les *dazibaos* apposés sur les murs par les Gardes rouges appelaient le peuple à se saisir des logements des « bourgeois ». Les familles connurent d'importants traumatismes au cours de

4. La majeure partie des investissements dans le logement était effectuée par les unités de travail, au détriment des autres types de logement urbain.
5. David Bray, *op. cit.*, p. 99.

la Révolution culturelle, liés aux rapports de voisinage dans un contexte de pénurie attisant la moindre jalousie. La crise du logement fut alors « occultée »[6], faute de moyens de construction.

À partir de décembre 1968, l'envoi à la campagne des jeunes instruits permit de faire baisser temporairement la pression du logement et de l'emploi. Mais dès les années 1970, les municipalités durent prendre en charge les problèmes de la population et du chômage. Cela eut pour conséquence l'augmentation de la vétusté des bâtiments existants du fait des extensions. À Pékin, la pénurie de logements se prolongeait en 1975. Une réplique du séisme de Tangshan de juillet 1976 frappa Pékin en novembre. Les maisons à cour devinrent des « cours en désordre » (*dazayuan*), occupées par des extensions en tous genres, construites dans l'urgence. Le surpeuplement résidentiel caractérisait l'imaginaire de l'époque[7], renforçant le mécontentement et le sentiment d'injustice de la population.

Durant cette période, l'égalité de traitement affichée ne compensait pas la demande de confort des urbains qui doutaient des principes d'égalité et d'honnêteté dans l'allocation bureaucratique des logements. Parallèlement, des pratiques informelles diffuses transgressaient la gestion administrative. L'échange d'appartement ou le squat ne permit pas de venir à bout de cette pénurie profonde. Le mécontentement s'exprima alors ouvertement. À la fin des années 1970, les autorités prirent conscience de la nécessité d'une réforme en vue de se légitimer auprès de la population.

Vers un nouvel esprit du capitalisme urbain (1979-1999)

L'ascension de Deng Xiaoping au poste de secrétaire du Parti en 1978 marqua l'avènement d'une volonté de réformer progressivement le système vers les paradigmes du développement, puis de l'économie de marché. À partir de 1984, la réforme urbaine fut lancée pour sortir du cadre de la « ville industrielle ». Le secteur immobilier se développa sur la base des structures existantes.

Réformer le logement et l'aménagement urbains (1979-1989)

Dans son discours sur le logement en avril 1980, Deng Xiaoping affirma la nécessité de conduire des réformes du système du logement

6. J'emprunte ce terme à Jay Rowell, *L'État totalitaire en action : les politiques du logement en RDA (1945-1989)*, Thèse de doctorat, Sciences Sociales, EHESS, 2001, p. 170.
7. Youqing Huang, "A room of One's Own: Housing Consumption and Residential Crowding in Transitional Urban China", *Environment and planning A*, vol. 35, 2003, pp. 591-614.

pour cesser de faire fonctionner l'industrie de la construction à perte et améliorer les conditions de vie de la population.

Malgré l'ambition de résoudre la pénurie, la crise du logement s'était prolongée dans les années 1980, conséquence d'un urbanisme incontrôlé fondé sur le principe de « chercher le moindre vide pour y mettre une épingle » (*jianfeng chazhen*)[8]. Le logement était le « fardeau » du secteur public du fait de la dégradation liée au manque d'entretien et d'un système de subventions déficient. Ensuite, il existait une inégale distribution du logement entre l'État central et les municipalités, entre municipalités et *danwei*, et entre les *danwei*[9]. Enfin, au sein de chaque *danwei*, des différences de traitement existaient en fonction du statut et de l'ancienneté. L'arbitraire du régime d'allocation ainsi que l'importance des relations favorisaient des pratiques de corruption niant les besoins des familles : dans un système économique faiblement marchand, le logement était considéré comme un complément en nature du salaire, ce qui incitait les *danwei* à le distribuer avant tout en fonction du statut professionnel.

Les années 1980 virent fleurir des expériences pilotes de réforme de la politique du logement. En 1980, le Conseil des Affaires de l'État annonça que les logements devraient être marchandisés et en 1983, il s'engagea à respecter la propriété privée. Des projets-pilotes furent lancés : en 1982, quatre villes furent désignées pour mettre en vente le logement public[10]. En dépit de son succès, l'expérience s'arrêta en 1986 car elle ne permettait pas à l'État de réduire ses dépenses et coûtait trop cher aux unités de travail. Ces expériences pilotes confirmèrent néanmoins qu'une réforme nationale constituait la stratégie la plus efficace. Parallèlement, en 1985, une enquête nationale révéla les problèmes structurels de la politique du logement. Cela aboutit à la prise de conscience de l'importance du qualitatif (qualité du bâti, de la distribution et de l'entretien).

À partir de la seconde moitié des années 1980, l'évolution de l'aménagement urbain s'orienta vers l'instauration d'un système de droits d'usage sur les terrains et d'une politique du logement tournée vers les incitations à l'achat qui amorcèrent une dynamique de marchandisation.

Sous le régime d'économie planifiée, la valeur marchande du terrain urbain n'était pas prise en compte. Durant la période socialiste,

---

8. Zhang Liang, *La naissance du concept de patrimoine en Chine (XIXe-XXe siècles)*, Recherches/Ipraus, 2003, p. 198.
9. Des différences existaient en fonction des domaines d'emploi : les travailleurs dans l'électronique ou l'industrie lourde bénéficiaient plus directement des investissements dans le logement que ceux du textile et du commerce. Yok-shiu Lee, "The Urban Housing Problem in China", *The China Quarterly*, septembre 1988, n° 115, p. 405.
10. Les villes étaient Changzhou, Zhengzhou, Siping et Shashi.

des pratiques de don et d'échange de terrain avaient lieu de manière peu régulée sans émission de titres de propriété, privilégiant les industries, qui correspondaient à l'idéal d'une ville « productrice » : les occupants des terrains devinrent *de facto* de puissants « propriétaires terriens socialistes »[11].

Le système des droits d'usage, qui s'inspire de Hong Kong, transforma les rapports de pouvoir entre les « propriétaires terriens socialistes ». En 1982, la constitution chinoise statua que le terrain urbain appartenait à l'État. En 1986, une réforme importante fut adoptée dans le domaine foncier : la *Loi sur l'administration des terrains* fut instaurée puis amendée en 1988, stipulant que les droits d'usage des terrains étaient transférables selon des principes établis par l'État. En 1987, le commerce des droits d'usage fut autorisé. La constitution de 1988 fut amendée pour permettre le transfert légal des droits d'usage des terres urbaines. En 1990, un « Règlement provisoire sur la gestion et le transfert des droits d'usage des terres urbaines » fut promulgué par le Conseil des Affaires de l'État, ouvrant la voie à la marchandisation des terres urbaines, et, par conséquent, à une source de revenus importante. Le commerce des droits d'usage fut attribué aux municipalités et devint leur principale ressource. En 1992, des règlementations entérinèrent le nouveau système foncier en permettant aux « propriétaires terriens socialistes » de revendre leurs droits d'usage. La réforme fut entérinée par la promulgation en 1994 de la *Loi sur l'immobilier urbain* les incitant à investir dans l'immobilier, ce qui amorça une intense compétition.

La réforme foncière eut d'importantes conséquences sur la politique du logement. En janvier 1988, le Conseil des Affaires de l'État tint la première conférence nationale pour la réforme du logement ; en février, une réforme nationale fut mise en œuvre. L'objectif de « marchandisation du logement selon les principes de l'économie socialiste de marché » fut réaffirmé par une série de décisions officielles incitant à l'achat de logements en augmentant les loyers. Dans les années 1980, les unités de travail devinrent les principaux investisseurs dans la construction résidentielle. Mais malgré les prix préférentiels proposés à la vente, ces réformes n'aboutirent pas : comment inciter les individus à acheter leurs logements alors qu'ils occupaient ce bien à titre gratuit ?

À cela s'ajoutaient la surchauffe économique et l'inflation. Durant l'été 1988, les projets de construction furent gelés. La politique de contrôle monétaire et l'austérité généralisée qui s'ensuivit amplifièrent la crise économique et sociale qui fut la source des mobilisations de 1989. Tiananmen, lieu de l'État, devint à la fois lieu de pouvoir et de

---

11. You-tien Hsing, *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 35-36.

contestation, cristallisant le mécontentement social. À la suite de la répression, tous les projets de réforme s'interrompirent jusqu'en 1991.

La rupture de Tiananmen et la réforme vers le logement marchand

La répression des manifestations de Tiananmen marqua une rupture importante. Sur le plan économique, le discours de Deng Xiaoping dans le Sud en février 1992 entreprit d'intensifier les réformes vers le marché en accordant la priorité à la croissance économique. Le concept d'économie socialiste de marché, adopté en 1992 marqua l'entrée de la Chine dans la « modernité » et « la globalisation ». La priorité donnée à la croissance économique et à l'urbanisation transforma la ville chinoise tant sur le plan spatial que social : gratte-ciels, résidences luxueuses, centres commerciaux, accession à la propriété privée de l'automobile, et mise en concurrence des entreprises d'État.

La réforme du logement urbain témoigne des mécanismes de l'apprentissage capitaliste de la Chine, réformant le régime de construction et d'allocation du logement sans véritablement définir la propriété privée. Après un gel des réformes, celles-ci furent relancées avec volontarisme en 1991, préconisant de marchandiser le logement, de limiter le contrôle exclusif du système de distribution par les *danwei* du fait des inégalités et du mécontentement, et d'aboutir à la fin des politiques de bas loyers. En novembre 1991, le Conseil des Affaires de l'État publia une « Notice sur la mise en œuvre de la réforme du système du logement à l'échelle nationale » préconisant l'augmentation des loyers pour couvrir les coûts d'entretien, l'encouragement des occupants à acheter leur logement (à l'unité de travail ou à la municipalité) et la vente massive de logements neufs.

Cette réforme renforça le rôle des unités de travail dans le logement, institutionnalisant un régime dual – d'un côté par les entreprises publiques et de l'autre par le marché immobilier. Les ventes de logements à prix préférentiels étaient effectuées par les unités de travail. La construction de logements neufs marchands était assurée par des unités de travail ayant des entreprises immobilières filiales. Quant aux particuliers qui achetaient leur logement à prix préférentiel, ils n'obtenaient pas l'ensemble des titres de propriété : le propriétaire légal restait la *danwei*. La hausse des salaires dans le secteur public amorça progressivement l'augmentation de la consommation des ménages avec la vente à prix cassés aux occupants. Parallèlement étaient introduits, à la marge, des prêts bancaires à la Banque de la construction.

En 1994, la décentralisation administrative et fiscale fut effective. Les administrations locales ne dépendaient plus de l'État central dans la perception des revenus. De nouveaux répertoires normatifs émergèrent : l'État central prônait la croissance économique par le marché ; l'État

local fut autorisé à une plus grande productivité. Cet apprentissage du gouvernement entrepreneurial eut des conséquences pour la politique du logement.

Les réformes s'effectuèrent sur la base de chevauchements entre postes étatiques et économiques. Le marché du logement urbain fut instauré en juillet 1994, avec la « Décision d'approfondir la réforme du logement urbain » du Conseil des affaires de l'État. Cette directive annonça un nouveau système d'investissement, en insistant sur la marchandisation des logements et la socialisation (*shehuihua*) des entreprises, ce qui signifie que les entreprises publiques devaient investir dans le logement[12]. Une seconde stratégie des autorités publiques consista à transférer la construction et la gestion du logement à des entreprises spécialisées sur un marché de l'immobilier, financièrement indépendantes mais dont les profits étaient partagés avec les autorités municipales[13].

Ce règlement proposa un système de prix différenciés en vue de « procéder à la vente de logements publics ». Les ménages à revenus élevés étaient incités à payer pour la totalité des droits de propriété incluant la revente du logement sur le marché (*shichangjia*) permettant d'obtenir des logements neufs de meilleur standing à prix élevés. Les ménages à modestes revenus pouvaient acheter au prix de revient, inférieur au prix du marché. Enfin, les familles ne pouvant financer l'achat d'un logement au coût de revient pouvaient payer un prix « standard » (*biaozhunjia*), inférieur au prix de revient. Le logement à « prix standard » fut le type de propriété le plus massivement acquis à l'époque mais les acheteurs ne détenaient qu'une part de la propriété. Le règlement de 1994 établit également un premier système de logement « abordable », c'est-à-dire que les promoteurs devaient construire un certain pourcentage de logements destiné aux ménages à faibles revenus. En 1995, le Conseil des Affaires de l'État introduisit un plan de logement « paisible » (*anju*) financé par l'État, les unités de travail et les individus. Cependant, le logement abordable, principalement destiné à la vente et non à la location, rencontrait certaines réticences en raison du flou entourant les modalités de revente.

Enfin, parallèlement à des mesures d'augmentation des loyers des logements publics, le règlement de 1994 introduisit une forme d'épargne salariale : le Fonds pour le logement (*zhufang gongjijin*), inspiré du système singapourien. Tout individu ayant un emploi devait consacrer une partie de son salaire à cette épargne de long terme. L'employé et l'employeur, public ou privé, effectuaient une contribution financière

12. Depuis 1978, la seule source d'investissement dans le logement était toujours l'État.
13. Yaping Wang, Alan Murie, *Housing Policy and Practice in China*, New York, St Martin's Press, 1999, p. 159.

au fonds de logement pouvant être utilisé par l'employé pour l'achat ou l'entretien d'un logement, sur accord de l'employeur. L'objectif de ce dispositif était de réunir des fonds pour la construction et d'augmenter le pouvoir d'achat des ménages en limitant leurs dépenses sur d'autres biens de consommation.

Ces premières années de réforme furent dominées par une approche pragmatique, les autorités centrales donnant les orientations générales des politiques et les municipalités décidant des modalités d'application. À la fin des années 1990, l'objectif majeur fut de « faire en sorte que l'industrie du logement devienne un nouveau secteur de la croissance économique ».

En 1998, une importante directive affirma que les unités de travail n'étaient plus autorisées à fournir, construire ou financer du logement pour leurs employés. En même temps, les parcelles de terrain administrativement attribuées seraient transférées aux municipalités pour toute opération marchande. La politique du logement se concentra sur le soutien à l'accession à la propriété pour les familles à revenus moyens et élevés grâce à l'efficacité du Fonds pour le logement.

Mais dans le contexte de la crise financière asiatique de 1997 et de candidature de la Chine à l'OMC, il fallait stimuler la consommation intérieure. Un nouveau concept de logement social fut introduit en 1998 qui marquait la prise en compte officielle de la difficulté d'accès au logement d'une partie de la population, le « logement économique » (*jingji shiyongfang*). À Pékin, les unités de travail ayant été bannies de l'allocation directe de logement, il s'agissait de prendre le contrôle du secteur de l'immobilier qui avait causé une surproduction de logements marchands. En théorie, les catégories les plus aisées (10 à 15 % de la population) étaient encouragées à acquérir un logement de standing sur le marché. Le logement économique était destiné aux 70 à 80 % des citadins aux revenus « moyens et bas ». Les plus pauvres se voyaient accorder un logement à loyer modéré (*lianzufang*). En réalité, peu d'entre eux ont bénéficié du logement économique, qui fut acheté par des ménages à hauts revenus. Du fait de leurs grandes surfaces, le prix des appartements dépassait les capacités de financement des familles intermédiaires. Au sein de cette stratégie d'incitation à l'achat, le niveau des loyers fut nettement augmenté et un dispositif de prêts et de crédits bancaires fut mis en place en vue de soutenir la demande qui demeura cependant faible.

L'année 1998 marqua ainsi une étape importante dans la politique du logement aux échelles nationale et locale. Le régime du logement marchand fut entériné par la fin du rôle des unités de travail dans la politique du logement. Sans être transformées, les structures de l'économie furent modifiées. La réforme reposa davantage sur l'épargne salariale que sur l'introduction de prêts et de crédits immobiliers. Mais elle profita

essentiellement aux cadres et employés du secteur public, du fait de la marginalité du logement social. D'ailleurs, la validation du modèle du logement marchand fut entérinée avec la promulgation de la directive du Conseil des Affaires de l'État en 2003 intitulée « Remarques sur la promotion de la continuation du développement sain du marché de l'immobilier », qui marqua officiellement la fin du modèle socialiste en institutionnalisant la promotion immobilière marchande. La réforme du logement et de l'aménagement urbain fut globalement considérée comme un succès pour le développement économique chinois et pour l'amélioration des conditions d'habitat.

L'économie politique de l'immobilier depuis la fin des années 1990

L'urbanisation en Chine se comprend comme un processus d'urbanisation du pouvoir[14] car l'ensemble des richesses et de la puissance de l'État se concentre désormais dans les villes.

Les groupes d'intérêts de l'immobilier : nouveaux métiers, recherche de profit et illégalité

Il est difficile de cerner le fonctionnement concret du secteur immobilier tant différents niveaux administratifs et départements interviennent dans la validation et l'exécution des projets. Le plan d'urbanisme n'est pas public en Chine. Le commerce des droits d'usage des terrains relève de la responsabilité des autorités locales aux niveaux de la ville, de l'arrondissement et parfois même du bureau de rue. La vente des droits d'usage du terrain liée à la décentralisation administrative incite les cadres locaux à tirer profit de cette source de revenus.

Une pluralité de professionnels de l'immobilier a émergé. La première génération de « self-made men » fut issue des fortunes réalisées dans les années 1990. Les salaires dans le secteur ont massivement augmenté. Les promoteurs détiennent une capacité de financement, tandis que les administrations possèdent le terrain urbain. Dans un enchaînement d'intérêts mutuels entre les cadres municipaux et les promoteurs, l'immobilier s'est formé dans une logique de relations et de réciprocité. Une « chaîne » de métiers s'est formée produisant de nouvelles catégories professionnelles contribuant à faire de l'immobilier un acteur essentiel de l'économie chinoise. Car une fois le terrain acquis, l'aménagement fait intervenir les architectes, promoteurs, constructeurs, publicistes...

En Chine, les promoteurs immobiliers, à la fois investisseurs et constructeurs, jouissent d'une forte influence, dont ils tirent profit pour

14. Chen Yingfang, « Légitimité, rationalité et stratégies politiques : les fondements du "miracle urbain chinois" », *Terrains et travaux*, février 2009, n° 16.

acquérir les droits d'usage sur des terrains urbain. Ils font jouer leurs réseaux et leurs capacités de financement pour bénéficier de négociations privilégiées avec les cadres à différents niveaux de la municipalité. Les autorités ont des positions ambiguës vis-à-vis du marché foncier, fondé sur ces alliances d'intérêt. Des pratiques de corruption « marchande » impersonnelle tendent à supplanter la « corruption de proximité »[15] : les arrangements passent par la voie financière. Corruption et lutte anti-corruption constituent des rouages essentiels de l'exercice du pouvoir urbain. Les promoteurs, acteurs incontournables de la croissance urbaine, ont besoin d'obtenir des droits sur le terrain. D'où les pratiques de corruption intrinsèques à l'aménagement urbain. Or la lutte anti-corruption est aussi une stratégie politique qui « puise sa force dans la demande – universelle – de justice et d'équité »[16]. Le secteur immobilier a toujours été considéré comme l'un des domaines les plus touchés par la corruption en Chine. En 1995, l'affaire Chen Xitong, qui était le maire de Pékin, fit scandale avec le projet de l'Oriental Plaza à Wangfujing (à l'est de la Cité interdite) et secoua la vie politique et médiatique du pays.

Ce cas illustre l'orientation entrepreneuriale de la mairie de Pékin depuis la reprise des réformes en 1993, et l'émergence de groupes d'intérêt puissants à partir de la collusion entre les municipalités, les promoteurs immobiliers et les investisseurs étrangers, notamment hongkongais. Il est aussi emblématique de la destruction de l'habitat ancien et de l'expropriation des anciens habitants. Il servit enfin à réaffirmer la légitimité des gouvernants au moyen de la lutte anti-corruption en dénonçant les mauvaises pratiques de certains administrateurs locaux. Chen Xitong s'était en effet posé en adversaire de « la clique de Shanghai », à laquelle appartenait Jiang Zemin. Ses opposants instrumentalisèrent le scandale pour limiter le mécontentement de la population et éliminer, par la même occasion, ce rival politique. La course à la croissance urbaine ne fut, elle, pas remise en cause. Le projet de l'Oriental Plaza fut non seulement approuvé, ce qui accréditait la thèse d'un motif plus politique qu'urbanistique, mais il devint une vitrine du pays pour la commémoration du 50e anniversaire de la République populaire, et pour sa nouvelle candidature aux Jeux olympiques de 2008. Les projets d'urbanisme de grande ampleur sont des tremplins de promotion politique des dirigeants, montrant leur capacité à maîtriser l'accomplissement de grands travaux.

---

15. D'après Jean-Louis Rocca, « La confusion des devoirs : corruption et bureaucrates en Chine à la fin de l'Empire et dans les années 1980 », *Revue française de science politique*, 1994, vol. 44, n° 4, p. 664.
16. Béatrice Hibou, *Anatomie politique de la domination*, La Découverte, 2011, p. 50.

Les stratégies de lutte contre la corruption en Chine sont des moyens d'éliminer les rivaux politiques à des moments charnières. Dans une logique similaire à celle de l'affaire Chen Xitong, une opération « mains propres » fut menée à Shanghai par les autorités centrales, condamnant la collusion entre Zhou Zhengyi, à la tête d'une entreprise immobilière et le secrétaire du Parti Chen Liangyu. Chen avait manqué de respect à Hu Jintao et Wen Jiabao en critiquant leur politique macro-économique. En août 2008, le procès de Chen Liangyu fut le second procès d'un membre du Bureau politique après celui de Chen Xitong, impliquant lui aussi le secteur immobilier. La collusion entre l'immobilier et le politique passe non seulement par les pots-de-vin et la corruption, mais aussi par des fronts de parenté. L'enquête révéla un partenariat financier entre Zhou et le frère de Chen. Les accusations portèrent également sur les emplois fictifs de sa femme et de son fils. Un second scandale secoua la municipalité de Pékin dans les années 2000, impliquant le vice-maire Liu Zhihua chargé de l'aménagement urbain dans une affaire de corruption et de « conduite immorale » dans le cadre de la préparation de la ville aux Jeux olympiques de 2008.

Ainsi, le secteur immobilier est un milieu convoité pour ses promesses d'enrichissement rapide, mais c'est aussi l'un des plus instables, la réussite pouvant se solder par une soudaine déchéance. Face à ces pratiques, le gouvernement central alterne entre contrôle et encouragement du secteur. Toute l'ambiguïté de son action réside dans le fait qu'une lutte « efficace » contre la corruption apparaît incompatible avec l'organisation économique de l'immobilier et l'organisation politique. La corruption et sa critique participent paradoxalement de la légitimation de l'État chinois.

L'invention du « petit confort » urbain : périurbanisation, démolition des centres anciens et ségrégation socio-spatiale

Dans les années 1950, l'urgence et le manque de moyens n'avaient pas permis de préserver l'architecture de la ville ancienne, ce qui amorça la fragilisation de l'habitat ancien. Surpopulation, absence d'hygiène et de confort minimum (absence de toilettes et de douches), taux de pollution élevé et dangerosité du fait de l'usage du charbon en hiver, insalubrité, autant d'arguments mis en avant par les architectes et urbanistes pour justifier de la destruction des *butong* et du « délogement »[17] de leurs habitants[18]. Un discours hygiéniste et modernisateur

17. Zhang Kai, *Droit au délogement et protection du patrimoine : Xiangyuan Lu et Gujia Lu, deux projets de rénovation dans la Vieille Ville de Shanghai*, Thèse de doctorat, Urbanisme, EHESS, 2010.
18. Valérie Laurans, « Shanghai : l'argument du confort pour déplacer les résidents urbains. Le cas de Jianyeli, projet-pilote de restauration », *Perspectives chinoises*, janvier-février 2005, n° 87.

a émergé, accompagné d'un programme de rénovation urbaine (*weijiufang gaizao*).

Ce projet justifie la rénovation de quartiers par le désengorgement et la résorption de l'habitat insalubre. Or, ces objectifs se combinent aux objectifs de rentabilité maximale des promoteurs et de croissance urbaine des administrations locales. En effet, la rénovation entrait dans le cadre d'une stratégie plus générale de reconnaissance internationale. Pékin a commencé à exprimer des ambitions de grandeur dès le début des années 1990 en vue d'être reconnue comme métropole « moderne », « capitale internationale » et de faire oublier au monde la répression de Tiananmen. En 1993, elle fut candidate aux Jeux olympiques de l'an 2000, ce qui alimenta l'intensité de la construction et le dynamisme du secteur immobilier. Mais sa candidature échoua. Elle fut à nouveau candidate en 1999 aux Jeux de 2008. L'annonce de sa sélection en 2001 représenta une victoire pour la reconnaissance internationale du pays. On mesure le rôle politique des plans d'urbanisme orientés vers la verticalité en vue de façonner une « métropole ». L'accueil des Jeux ne transforma pas les structures de l'urbanisation mais renforça l'accélération du rythme de la construction. La démolition massive de quartiers anciens relança le débat sur la préservation, leur « valeur », qui opposait architectes, urbanistes, historiens, journalistes, municipalités, promoteurs immobiliers et acteurs étrangers (ONG).

Entre 1991 et 1995, le nombre de Pékinois déplacés suite à des opérations de rénovation urbaine s'élevait à près de 100 000 foyers. Mais à partir de 1998, la directive de réforme du logement indiquant la fin de la prise en charge par les unités de travail annonça aussi la fin de la « protection en cas de démolition » : désormais, le relogement ne serait plus fourni automatiquement. La candidature aux Jeux olympiques accéléra ces projets : à la fin 2001, 93 000 foyers de logements anciens avaient été démolis dans le centre de Pékin et la proche banlieue. Selon l'ONG COHRE, en 2007, plus de 300 000 résidents du centre-ville ont été délogés et leurs logements démolis[19]. La banalité de la destruction des quartiers anciens pour cause de surpopulation et d'insalubrité n'est pas propre à Pékin ni à la Chine. Elle rappelle tout autant la politique hygiéniste haussmannienne de rénovation du centre de Paris, que les projets modernistes en France, des années 1960 à 1980.

La démolition dans le centre de Pékin fit émerger la question de la protection du patrimoine, la municipalité tentant de « muséifier » certains îlots de ruelles (*hutong*) dans la perspective du développement touristique. Les promoteurs découvrirent un marché lucratif du « pastiche ». Bien qu'ayant une consistance juridique, la protection du patrimoine est inégalement respectée. La plupart des quartiers anciens de

19. "Demolished: Forced Evictions and the Tenants' Rights Movement in China", *Rapport pour Human Rights Watch*, 25 mars 2004, vol. 16, n° 4.

la ville n'ont pas conservé leur structure d'origine, les logements populaires ne faisant pas le poids par rapport au profit que ces terrains de centre-ville rapportent.

La propriété du logement est un symbole de la politique de l'ambiguïté en Chine. La réforme du logement a abouti à une norme floue de la propriété immobilière ainsi qu'à la coexistence de diverses formes de propriété. Le principe de l'usufruit est au cœur du flou de la propriété immobilière depuis la réforme foncière. Des droits d'usage du terrain sont accordés aux particuliers, reconnaissant la propriété du bâti sur 70 ans. Cette situation concerne tous les types de logement, y compris les logements pré-réformes. Les droits d'usage sont donc vulnérables face aux saisies obligatoires au nom de l'État, tandis que la « propriété privée », elle, reste floue. Elle fut mise sur agenda en 1994, au moment de la réforme nationale de la politique du logement puis à nouveau citée lors du 16e Congrès en 2002. En mars 2004, la propriété privée fut reconnue dans la révision de la constitution chinoise. Après sept lectures, la version finale de la *Loi sur la propriété* fut publiée en mars 2007 et entra en vigueur le 1er octobre. Le parcours sinueux de la propriété immobilière témoigne de la complexité de la réforme du régime du logement urbain. Le chantier de la propriété est donc un champ de pouvoir. Ce régime de propriété flou permet le dynamisme du secteur et la domination des promoteurs immobiliers car c'est la seule voie d'accession au confort : encouragée par l'État au cours des réformes du logement, la propriété d'un appartement est désirée par les individus en tant que bien durable essentiel en même temps qu'elle entérine un régime d'allocation du logement ségrégatif, accroissant l'éloignement du centre-ville.

La résidence marchande en périphérie s'est imposée comme la norme dominante, faute de capacités à acheter près du centre-ville. La périurbanisation et son mode de vie sont vantés par l'État et les publicitaires. Cette promotion de la banlieue confirme que les nouvelles résidences sont devenues une norme de la « bonne vie ». Ce mode de vie est aussi un « rêve » qui n'est pas donné à tout le monde. Ce rêve est renforcé par la prépondérance de l'achat sur plan, qui nécessite d'attendre plusieurs années avant d'emménager. L'imaginaire du logement en *xiaoqu* se nourrit de la perspective de confort, d'espace et de moindre pollution.

Rêve du périurbain, démolitions dans le centre ancien, transferts massifs de populations vers la périphérie et urbanisation des zones agricoles accompagnent l'accélération de la croissance urbaine. En conséquence, l'espace périurbain juxtapose terrains agricoles et villages menacés de démolition, résidences marchandes et logements à bas coût destinés aux pauvres urbains et aux expropriés.

La recherche de confort pèse dans le processus d'assujettissement. Compte tenu des longues décennies de restriction de la consommation, le désir de propriété des particuliers nourrit l'économie de la construction immobilière en Chine. Le logement en nouvelle résidence favorise des formes d'assujettissement (peu de possibilités d'échapper à la nouvelle norme d'habitat) mais aussi de subjectivation (appropriation du lieu par la pratique quotidienne). Les urbains « rêvent » de pouvoir acheter un logement neuf car plus confortable, hygiénique. C'est l'investissement parfait puisqu'il permet de cumuler valeur d'usage et valeur d'échange.

La vente de logements publics a été supervisée par les autorités publiques[20]. Mais ces mesures officielles touchaient des besoins sociaux. Plus précisément, la réforme a limité la responsabilité sociale de l'État dans le domaine du logement, tout en se fondant sur un désir de propriété au sein de la société. À Pékin, la majorité des urbains est déjà propriétaire d'un appartement. À partir des années 2000, la propriété d'un logement marchand est devenue une norme dominante. Le désir de logement des Chinois ne vient pas seulement des politiques d'un État autoritaire, il est aussi issu de la subjectivation des individus[21]. Comme l'a montré David Fraser par le concept d'« oasification », l'acquisition d'un logement neuf est le premier pas vers un style de vie distinct[22]. Ainsi, le désir de logement s'enracine dans une dynamique de plaisirs autant que de contraintes.

La marchandisation des logements anciens par les unités de travail et les municipalités a supprimé progressivement toute référence au système précédent. La revente par les primo-accédants de leur logement de réforme leur permettait de constituer un apport substantiel pour l'achat d'un logement neuf. Ces stratégies ont offert des opportunités de mobilité résidentielle inédites pour une partie des urbains. Dans les métropoles, il est désormais de convention d'acheter un logement « marchand ». Ce type de logement fait partie de l'imaginaire de la « bonne existence » : en se mariant, les jeunes couples doivent ainsi acquérir un appartement pour prouver leur statut social, même si le prix élevé ne permet que d'emménager en banlieue. L'achat d'un logement marchand véhicule donc une contrainte rationalisée et un apprentissage spécifique.

La « modernisation » et le développement des villes, qui permettent à certaines catégories urbaines d'accéder à un cadre de vie meilleur,

20. Luigi Tomba, « Creating an urban middle classe: social engineering in Beijing », *The China Journal*, n° 51, 2004, p. 3.
21. Georg Simmel, *Philosophie de l'argent*, Paris, PUF, 1987, p. 68.
22. David Fraser, "Inventing Oasis: Luxury Housing Advertisements and Reconfiguring Domestic Space in Shanghai", *in* Deborah S. Davis (dir.), *The Consumer Revolution in Urban China*, Berkeley, University of California Press, 2000, p. 27.

passent par l'amélioration des conditions d'habitat. La résolution du problème de pénurie de logements a eu un impact sur les corps et les esprits. L'amélioration des conditions de logement depuis les politiques de libéralisation a permis à une partie de la population d'accéder à un confort « moderne », tandis que la surface d'habitat par personne a régulièrement augmenté. Élément de la culture matérielle, objet de spéculation mais aussi reflet de stabilité, de confort après des décennies d'austérité, le logement est devenu le support d'une nouvelle matrice de domination. La réforme a produit une impression individuelle et collective de succès. Sur le plan individuel, le logement est associé à l'amélioration des conditions de vie. Sur le plan macroéconomique, il reflète la croissance dynamique du secteur de la construction. Mais le modèle du logement marchand (*shangpinfang*) révèle des formes ségrégatives et inégalitaires d'habitat.

Si le logement marchand est devenu une norme, il ne concerne qu'une part restreinte de la population, suscitant envie et frustrations chez les autres. La réussite de la réforme masque les inégalités croissantes dans l'accès au logement : les prix du marché immobilier à Pékin ont monté en flèche après 2005. La recherche d'un appartement s'accompagne d'angoisses sur les modalités de financement et sur la spirale de l'endettement, en particulier pour les jeunes générations qui contractent des prêts bancaires. La propriété d'un logement neuf marchand, nouvelle norme sociale, reste un objectif inatteignable pour beaucoup. La série « Logement d'escargot » (*woju*) illustre les logiques ambiguës des citadins devant la question du logement marchand en mettant en scène des « esclaves du logement » (*fangnu*), ces individus qui consacrent une importante partie de leur revenu au paiement d'un loyer ou qui s'endettent parfois au-delà de 50 % de leur salaire pour accéder à la propriété. La hausse importante des prix de l'immobilier constitue un facteur de mécontentement profond régulièrement évoqué dans les médias. Si la notion d'esclave insiste sur l'idée de soumission, de faiblesse, d'absence de choix, on peut plutôt suggérer une « servitude volontaire » : les soucis de logement se combinent avec les plaisirs du confort et la satisfaction de l'investissement.

Le succès des réformes est incontestable, mais la population voit sa condition se précariser. Le logement est donc un sujet sensible à plusieurs titres. Il participe de l'accroissement des inégalités sociales, notamment entre les citadins et les migrants, que le *hukou* rural prive d'aide sociale donc de logement abordable. Il encourage aussi les illégalités « éthiques » : grandes entreprises et ministères continuent à fournir du logement à leurs employés (sous forme d'aide à l'accession) alors que la directive de 1998 l'avait interdit. Enfin, même pour les « cols

blancs » (*bailing*), le problème d'accès au logement se pose[23]. Les difficultés d'accès au logement aboutissent à un développement de location de logements précaires, par exemple les « villages urbains » (*chengzhongcun*) et les pièces en sous-sol constituées à partir de l'utilisation des couloirs d'évacuation construits durant la guerre froide. L'économie du logement en location s'est développée sans encadrement du statut juridique des locataires.

Entre encouragement et contrôle sur l'immobilier, les autorités centrales se montrent sensibles aux risques de surchauffe liée aux créances douteuses du système bancaire. En 2004, quand la protection de la propriété privée fut inscrite dans la constitution, et en 2007 quand la loi fut promulguée, des mesures de contrôle des pratiques des promoteurs furent mises en œuvre. Elles furent renouvelées en 2010 pour freiner la spéculation et en 2011 pour développer le logement social. Le 12e plan quinquennal (2011-2015) a promis de construire 36 millions de logements abordables.

Une action publique qui se cherche

L'analyse de la trajectoire pékinoise des politiques du logement et du gouvernement du quartier éclaire les évolutions des rapports de pouvoir depuis 1949. Le régime maoïste a transformé les modes de vie quotidiens de la population autour du projet d'industrialisation et de communisation des villes chinoises. Comment, en l'espace de trente ans, le logement est-il passé d'un symbole de souffrance matérielle à la marque d'une distinction sociale ? Fardeau de l'État, il est devenu sa principale ressource. La réforme du logement et la disparition des structures collectivistes de la société urbaine ont entraîné de nouveaux modes d'organisation sociale dans le cadre de l'habitat. L'objectif de « petit confort » (*xiaokang*) annoncé en 1978 reflète l'accession à un niveau de vie confortable des couches moyennes. L'amélioration des conditions matérielles dans un temps court est un facteur essentiel de légitimation du régime politique. L'émergence du logement en tant que marchandise comporte donc non seulement un enjeu économique portant sur la consommation et la valeur, mais aussi un enjeu socioculturel en termes de confort et de style de vie.

Cette étude des politiques du logement fait apparaître les multiples facettes de l'État chinois, localiste, entrepreneur, développeur, civilisateur et gouverneur. Au terme de trente ans de réformes, les municipalités cumulent les rôles d'administrateur et d'acteur économique[24]. La

23. Jie Chen, Bernard Vorms, « Les difficultés de logement de la "sandwich-class" chinoise », *Métropolitiques*, 5 octobre 2011. URL : http://www.metropolitiques.eu/Les-difficultes-de-logement-de-la.html [consulté le 18 janvier 2012].
24. Voir aussi Valérie Laurans, « Shanghai : l'argument du confort... », article cité.

crise du logement a accompagné l'histoire de la Chine socialiste. La réforme progressive d'un régime d'allocation des logements d'une économie planifiée à une économie de marché, loin de signifier le retrait de l'État, « n'empêche pas une très grande maîtrise sur la société et, parfois même, une capacité de consolidation du pouvoir central »[25]. Cette réforme est le produit d'influences plurielles, soviétique, socialiste, maoïste, rationaliste, moderniste. Elle fait apparaître les tâtonnements de l'action publique et ses agencements complexes avec les conditions de vie matérielles de la population. Depuis le début des années 2000, le dynamisme de la croissance urbaine s'accompagne d'un désir et d'une contrainte de normalité moderne de l'État chinois, qui doit redéfinir son rôle social dans le secteur du logement et de l'immobilier, notamment sur le plan des pratiques locales et de la corruption. Le succès des réformes s'accompagne ainsi de compromis fragiles que les municipalités doivent gérer, entre tentations d'accumulation des richesses, « modernisation institutionnelle » et préservation de la stabilité sociale.

25. Béatrice Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'État ? », *Critique internationale*, automne 1998, n° 1, p. 163.