

Renouvellement Urbain Durable dans le Cadre des Finances Publiques Urbaines

Zhao Min (赵民), Zhao Yanjing (赵燕菁), Liu Zhi (刘志), Yuan Qifeng (袁奇峰),
Chen Jie (陈杰), Wang Weishan (王唯山), Zhan Yunzhou (詹运洲), Xu Jingyun (许菁芸),
Tang Daizhong (唐代中), Wang Wei (王伟)

[Note de l' éditeur]

La question des finances urbaines joue un rôle crucial dans le processus de renouvellement urbain. Alors que l' urbanisation en Chine passe d' une phase dominée par une expansion physique rapide à une ère de croissance spatiale plus lente et de développement de meilleure qualité, la demande immense de rénovation des anciens quartiers urbains devient manifeste. Comparées au développement foncier et à la construction de logements dans les nouvelles villes, les municipalités privées de la "finance foncière" ressemblent à des individus en sevrage après une longue dépendance à une abondance de "drogues financières". Dans le contexte du renouvellement urbain, la manière dont le capital est introduit, la discipline budgétaire est maintenue, et les villes atteignent l' autonomie et le développement durable devient non seulement plus complexe, mais constitue aussi une véritable épreuve de leur vitalité.

Dans dix ans, certaines villes s' élèveront, tandis que d' autres resteront à la traîne. L' urbanisme, en tant que discipline professionnelle, doit aider davantage de villes à surmonter leur dépendance à "l' addiction à la finance foncière" et à trouver un nouvel élan. En tant que centre de savoir spécialisé en urbanisme, Urban Planning Forum aspire, à travers cette discussion thématique sans précédent sur les nouvelles finances urbaines, à explorer des mécanismes, des modèles et des voies durables pour un renouvellement urbain soutenu par les finances publiques.

À cette fin, le comité éditorial a invité 10 experts à participer à une discussion académique sur le thème "Renouvellement urbain durable grâce aux finances publiques". Les experts ont analysé ce sujet sous trois angles : les défis et problématiques, l' innovation des mécanismes, et les réponses de la planification. Voici leurs points de vue.

1. Défis et Problèmes

Contrairement aux articles et rapports précédents qui mettaient principalement l'accent sur les changements dans le contexte socio-économique de la mise en œuvre du renouvellement urbain, les experts de cette discussion ont clairement identifié les priorités pour parvenir à des finances urbaines durables : éviter les erreurs courantes du renouvellement urbain, clarifier ses objectifs, établir des systèmes de ressources multidimensionnels et diversifier les approches d' évaluation des résultats.

Le professeur Zhao Yanjing, enseignant conjoint à l'École d'économie et à l'École d'architecture et de génie civil de l'Université de Xiamen, souligne la nécessité de corriger trois idées reçues majeures pour atteindre la durabilité : assimiler le renouvellement urbain au financement gouvernemental, confondre les bilans des différentes entités, et négliger le rôle des flux de trésorerie. Le professeur Wang Weishan de l'École d'architecture de l'Université Huaqiao affirme que l'utilisation efficace et intensive des ressources foncières et l'amélioration globale de l'environnement de vie urbain doivent être les objectifs fondamentaux du renouvellement urbain. Une compréhension claire et une évaluation précise de ces objectifs peuvent éviter un

retour aux erreurs de la finance foncière de l'ère de l'expansion. En outre, le professeur Zhao Min du Collège d'architecture et d'urbanisme de l'Université Tongji met en avant le fait que les projets de renouvellement urbain sont diversifiés et systémiques, formant un système complexe. Il affirme que des finances publiques urbaines durables ne peuvent être atteintes que par une analyse de la faisabilité financière et une évaluation des performances des investissements publics.

2. Mécanismes Innovants

Les experts ont abordé la question en proposant des mécanismes financiers innovants pour le renouvellement urbain, à la fois d'un point de vue pratique et théorique. Zhan Yunzhou, président de Shanghai Chengcexing Architectural Planning and Design Consulting Co., Ltd., insiste sur la gestion des "trois comptes" (comptes à long terme, comptes de sentiment public et comptes globaux) et propose l'utilisation de diverses boîtes à outils financières pour reconstruire la durabilité financière dans le renouvellement urbain.

Plus concrètement, Xu Jingyun, directrice générale adjointe de Shanghai Urban Renewal Construction Development Co., Ltd., utilise Shanghai comme étude de cas pour analyser des solutions techniques visant à réduire les coûts et améliorer l'efficacité dans la réhabilitation des anciens quartiers, en se concentrant sur les aspects pratiques de l'ensemble du processus de renouvellement urbain.

Au-delà des innovations financières, les experts soulignent également l'importance d'innovations dans les modèles de gouvernance. Tang Daizhong, directeur adjoint du département de gestion de la construction et de l'immobilier à l'Université Tongji, souligne que le renouvellement urbain implique plusieurs parties prenantes aux intérêts divers et souvent conflictuels. Il propose que les gouvernements établissent des mécanismes de répartition normatifs pour répondre aux demandes des multiples parties prenantes et améliorer la distribution des bénéfices.

De plus, le professeur Yuan Qifeng de l'École d'architecture de l'Université des sciences et technologies du sud de la Chine et la docteure Liang Xiaowei de l'École de culture, tourisme et géographie de l'Université des finances et de l'économie du Guangdong plaident pour une approche catégorisée du renouvellement urbain. Ils suggèrent de diviser les projets en types "pilotes par le gouvernement" et "pilotes par le marché", avec des modèles de mise en œuvre spécifiques adaptés à chaque type.

3. Réponses à la planification

Concernant la pratique de l'urbanisme elle-même, Liu Zhi, directeur du Centre de recherche sur le développement urbain et la politique foncière de l'Université de Pékin – Lincoln Institute, estime qu'il est nécessaire d'évaluer le degré de dégradation des villages urbains et de proposer des mesures de renouvellement à faible coût et faisables en fonction de cette évaluation. Chen Jie, professeur titulaire à l'École des affaires internationales et publiques de l'Université Jiao Tong de Shanghai, associe la théorie de l'écart locatif et la théorie des échelles, en affirmant que la délimitation de l'échelle spatiale des unités de renouvellement doit être créative et opportune, tout en respectant le principe de production modérée de l'espace physique total.

Outre l'attention portée aux objets de planification, Wang Wei, directeur du Département de gestion urbaine à l'École de gestion gouvernementale de l'Université des finances et de l'é

conomie centrale, met l'accent sur le rôle des urbanistes dans les projets de renouvellement. Il suggère que les urbanistes doivent posséder des compétences plus prospectives en planification industrielle et en analyse financière. Ces compétences doivent inclure le calcul de solutions financières sous divers angles, tels que les budgets fiscaux des gouvernements, la participation du capital social et les prêts bancaires, afin de favoriser un consensus parmi toutes les parties prenantes.

En conclusion, la durabilité financière du renouvellement urbain nécessite non seulement de faire face aux défis actuels, mais aussi de procéder à une réflexion approfondie et à une innovation audacieuse, tant sur le plan des mécanismes que des réponses de planification. Continuer à utiliser les modèles traditionnels de financement foncier, en raison de leurs inconvénients, revient à boire du poison pour étancher sa soif. Il est à espérer que cette discussion académique offrira des idées utiles et des références pour la pratique du renouvellement urbain et encouragera les décideurs politiques et les praticiens à œuvrer ensemble pour créer un avenir plus durable et équitable pour le développement urbain.

Diversité des projets de renouvellement urbain et évaluation multidimensionnelle « financière re-économique »

Zhao Min (Professeur à l'École d'Architecture et de Planification Urbaine, Université Tongji, Vice-Président des branches de Mise en œuvre du Plan et de Planification Urbaine Internationale de la Société Chinoise de Planification Urbaine)

Ces dernières années, la transformation du développement économique et social de la Chine ainsi que les défis liés à la construction urbaine sont devenus de plus en plus évidents. Le nouveau modèle économique de "double circulation" est en cours de construction, avec une diminution significative de la demande de nouvelles propriétés urbaines et une diminution du taux de croissance de la population nationale. En même temps, les gouvernements locaux subissent une pression financière importante, certains sont même confrontés à des dettes élevées et il n'est plus possible de compter sur le terrain comme "ancrage" des finances publiques. Dans ce contexte, le développement du stock urbain est devenu le thème principal de la planification et de la construction urbaine à l'ère moderne. Le renouvellement urbain est étroitement lié au développement du stock, car il concerne à la fois le développement de haute qualité et l'amélioration du bien-être des citoyens, tout en fonctionnant sous la contrainte budgétaire stricte du "budget rigide".

Le renouvellement urbain est un concept large qui englobe de nombreux aspects de la construction urbaine. Prenons comme exemple le "Plan d'Action de Renouvellement Urbain de Shanghai (2023-2025)", dont les "six actions clés de renouvellement urbain" comprennent en réalité de nombreux projets de rénovation. Les voici résumés ci-dessous :

① Action de revitalisation régionale globale: Se concentre sur la rénovation des zones telles que les rives de "un fleuve, un canal", la "deuxième façade" du Bund, le quartier historique Hengfu, le North Bund, la ville de Wusong pour l'innovation, et le quartier central des affaires internationales de Hongqiao.

② Amélioration de la qualité de l'environnement de vie: Encourage la rénovation des zones "deux vieilles, un village", la rénovation des maisons anciennes dans les zones urbaines centrales, et la rénovation des bâtiments de petite taille. Mise en œuvre de rénovations de qualité pour 30 millions de m² de logements anciens, installation de 9 000 ascenseurs dans des bâtiments multi-

étages, démarrage des projets de rénovation des villages urbains autour du centre-ville. Création de 1 000 communautés "Maisons Beauté" et de 100 communautés modèles "Maisons Beauté".

③ Optimisation des espaces publics et des installations: Cela comprend l'amélioration des services publics, la revitalisation des terrains et bâtiments existants pour la construction d'infrastructures publiques, la mise en œuvre de l'initiative "cercle de vie communautaire de 15 minutes", l'initiation de projets de construction d'écoles de haute qualité, l'achèvement de l'enfouissement des câbles aériens et la rectification des boîtes (480 km), le remplacement des tuyaux de gaz obsolètes (600 km), et la mise à niveau de 423 réseaux de distribution d'énergie.

④ Restauration du charme historique: Se concentre sur l'achèvement de projets pour protéger et préserver plus de trois zones historiques, rues, et routes, ainsi que sur les projets de rénovation et de protection des villes historiques. Création de plus de 15 projets de conservation et de réactivation de bâtiments historiques.

⑤ Amélioration de la qualité et de l'efficacité des zones industrielles: Ce travail favorise la transformation et la mise à jour des terrains industriels existants, soutenant l'innovation et le développement. Il encourage une utilisation de l'espace plus compacte, multifonctionnelle et faible en carbone, en revitalisant 30 000 mu (20 km²) de terrain industriel.

⑥ Revitalisation de la vitalité commerciale et des affaires: Ce travail consiste à revitaliser les ressources existantes pour créer un environnement avec un aménagement logique, une structure flexible et des fonctions diverses. Il se concentre sur la rénovation et la mise à jour des quartiers commerciaux traditionnels dans plusieurs villes et districts, ainsi que la création de plus de 100 "cercles de vie pratiques en quinze minutes".

Les projets de rénovation urbaine sont diversifiés et systémiques, et peuvent être considérés comme un processus d'ingénierie systémique. Le développement des fonctions et des structures urbaines est toujours en mouvement dialectique entre "équilibre - déséquilibre - nouvel équilibre". Ainsi, la rénovation urbaine est un processus perpétuel. Elle implique inévitablement un remplacement matériel, comme la démolition des maisons délabrées, des vieilles maisons et des bâtiments simples, pour les remplacer par de nouvelles habitations. Elle peut également se concentrer sur un remplacement fonctionnel, tel que la transformation des anciennes zones industrielles en parcs créatifs, ou encore inclure la captation de valeur foncière, afin d'exploiter la valeur locative des terrains et d'extraire les primes. Dans le cadre du développement de la nouvelle ère, l'amélioration de la qualité urbaine est également un objectif important de la rénovation urbaine, impliquant la distribution des infrastructures de services publics, la mise à jour des infrastructures, la construction d'espaces publics et le développement de parcs et de places. Sans ces mises à jour, les villes se détérioreront et perdront leur attractivité pour les talents, le capital et d'autres ressources, perdant ainsi leur compétitivité en matière de développement. Par conséquent, la prise de décision et l'évaluation de la rénovation urbaine doivent non seulement se concentrer sur la faisabilité financière des projets individuels, mais aussi adopter une perspective urbaine plus large – en utilisant la contribution au développement économique et social global de la ville comme critère clé.

En raison de la diversité des projets de rénovation urbaine et de leurs différentes caractéristiques économiques, telles que la compétitivité, l'exclusivité et les diverses combinaisons et contraintes qu'elles représentent, il n'est pas possible de juger uniformément s'il faut appliquer

une évaluation financière ou une évaluation économique nationale, ni quel modèle de financement utiliser.

Prenons l'exemple du renouvellement des zones résidentielles. Le logement commercial présente à la fois une compétitivité et une exclusivité, et est généralement géré de manière orientée vers le marché. Dans les sites de choix, pendant une période de hausse du marché, les droits d'utilisation des terrains pour les zones résidentielles sont souvent très chers en raison des primes liées à l'emplacement et des enchères du marché. Après avoir déduit les coûts de rénovation et la "dette" associée aux dépenses futures d'infrastructures publiques et de services, il reste un excédent substantiel. Par conséquent, ces projets de rénovation sont non seulement financièrement viables, mais peuvent également contribuer aux finances publiques de la ville. Cependant, si l'emplacement n'est pas optimal ou si certaines contraintes spécifiques existent, le coût global des terrains de renouvellement résidentiel peut dépasser le prix des droits d'utilisation des terrains. C'est le cas pour la rénovation des vieilles résidences de Shanghai actuelle, où ces terrains se superposent souvent avec des zones de conservation historique, limitant ainsi la capacité de développement après la rénovation. Les revenus du développement foncier ne couvrent pas les coûts initiaux, rendant difficile pour les entités du marché d'entreprendre directement les projets de rénovation. Dans ce cas, le soutien financier et politique du gouvernement est nécessaire, car c'est le gouvernement qui "paie le prix" pour alléger les difficultés des résidents et protéger les caractéristiques historiques de la ville. Il est donc essentiel de dépasser la dimension de l'évaluation financière des projets individuels.

De plus, une grande partie des projets de protection du patrimoine historique, de rénovation des espaces publics et de renouvellement des zones intégrées sont des biens publics non exclusifs. En raison de raisons techniques ou de restrictions politiques, ces projets ne peuvent générer de frais ou d'impôts. Parmi ceux-ci, on trouve des places urbaines, des voies vertes, des promenades le long des rivières, ainsi que des parcs urbains, des bibliothèques et des toilettes publiques. Certaines infrastructures publiques, même si elles sont exclusives, doivent facturer des frais bien inférieurs à leurs coûts financiers réels, comme les musées, les opéras, les salles de concert et les stades. Cependant, ces espaces publics et ces infrastructures jouent un rôle indispensable dans le développement social de la ville et l'amélioration de la qualité de vie. D'un point de vue économique, ils créent un environnement favorable à l'entrepreneuriat et à l'innovation urbaine, ce qui aide à améliorer la compétitivité générale de la ville. Par conséquent, l'échelle d'évaluation doit être étendue à l'échelle de la ville, en prenant en compte le développement économique national global et la durabilité des finances publiques urbaines, plutôt que de se limiter aux calculs financiers des projets individuels.

Cependant, même pour les biens publics dans la rénovation urbaine, l'analyse financière et les considérations coûts-avantages sont toujours essentielles. Les finances publiques urbaines sont essentiellement les "grandes finances" de la ville, où la réduction des coûts et l'augmentation des revenus sont toujours la priorité. Les finances publiques de toute ville sont limitées, c'est pourquoi la rénovation urbaine doit se concentrer sur l'efficacité et fonctionner dans les moyens disponibles. Premièrement, la faisabilité des projets doit être fondée sur leur viabilité financière, conformément aux normes comptables des entreprises ; deuxièmement, pour les projets né

cessitant un soutien financier, les principes de tarification du marché doivent être appliqués – par exemple, en utilisant des méthodes de prix ombre pour évaluer la performance des investissements publics. Ce n'est qu'en procédant ainsi que nous pourrions réaliser une rénovation urbaine durable dans le cadre des finances publiques urbaines.

Mise à jour durable de la ville

(Zhao Yanjing, Professeur conjoint à la Faculté d'Économie et à la Faculté d'Architecture et d'Ingénierie Civile, Université de Xiamen)

D'où vient l'argent pour la mise à jour des villes dans l'ère des actifs existants ? Une réponse simple est : celui qui bénéficie, paie. Ce "bénéficiaire" est la source de l'argent. Cependant, en réalité, les utilisateurs et les propriétaires des actifs existants ne sont pas toujours les mêmes, c'est pourquoi "le propriétaire paie, puis facture les utilisateurs" est le modèle de solution financière pour la mise à jour urbaine, et toutes les solutions sont des variations de cette règle. Ce modèle semble simple, mais en pratique, il dévie souvent de cette règle.

Le premier malentendu est de considérer la mise à jour urbaine comme un bien public, pensant que la mise à jour est une obligation du gouvernement, donc l'argent doit naturellement provenir du gouvernement. L'investissement dans la mise à jour urbaine est énorme, et le gouvernement ne peut tout simplement pas le supporter. Cependant, la "financement foncier" donne au gouvernement l'illusion qu'il peut financer n'importe quel projet en augmentant la densité. Cependant, avec le déclin du marché immobilier, il n'est plus possible de vendre la densité, et donc cette voie ne fonctionne plus. Les revenus de la vente de terrains et les revenus fiscaux sont complètement différents en comptabilité ; la vente de terrain transfère des "droits" qui ne peuvent être comptabilisés que comme revenus de fonds, et leurs dépenses doivent apporter des flux de trésorerie supplémentaires. Tant que les revenus futurs sont inférieurs aux intérêts des économies bancaires (revenus sans risque), les dépenses représentent une perte d'actifs publics. Il est évident que la plupart des projets de mise à jour urbaine ne répondent pas à cette condition.

La deuxième erreur consiste à confondre les bilans des différentes entités. De nombreux projets de mise à jour urbaine, lorsqu'ils évaluent si leurs finances sont équilibrées, ne regardent souvent que si les revenus provenant de l'augmentation de la superficie de plancher dépassent les coûts de rénovation. Dans les conditions existantes, les objets mis à jour ont souvent des propriétaires différents, et l' "entrée-sortie" du projet est répartie sur les bilans de différentes entités. Il peut sembler que si l'entrée dépasse le coût, les finances sont équilibrées, mais en réalité, il se produit souvent que les passifs du gouvernement ne forment pas d'actifs, tandis que les entités privées obtiennent des actifs importants sans passifs. Certains pensent que les revenus issus de la vente du ratio de superficie de plancher ne sont pas une dette, mais dans le bilan, le ratio de superficie de plancher appartient à la section des capitaux propres du côté des passifs, ce qui est totalement différent de la nature des taxes gouvernementales. Si le gouvernement ne forme pas d'actifs après la mise à jour urbaine, il s'agit d'une perte d'actifs publics - transférant des actifs appartenant à la collectivité aux propriétaires du projet de mise à jour.

La troisième erreur est que la mise à jour urbaine ne peut pas générer de flux de trésorerie. Comme tout actif, si la mise à jour urbaine ne peut pas fournir aux investisseurs suffisamment de flux de trésorerie (supérieur au rendement sans risque des intérêts bancaires sur les é

conomies), elle génère des actifs négatifs. Les actifs négatifs ne génèrent pas seulement de la richesse nouvelle, mais réduisent en réalité la richesse future. La Chine n'a pas de taxe foncière, donc toute appréciation des actifs ne génère pas de nouvelles recettes fiscales, tandis qu'une augmentation du coefficient d'occupation du sol entraînera une augmentation des dépenses futures des services publics gouvernementaux (comme l'éducation). Plus il y a de ces mises à jour, plus les dépenses fiscales futures seront importantes, le gouvernement devient "plus pauvre", et les services publics se détériorent en conséquence. Selon les règles ci-dessus, la difficulté de la mise à jour urbaine augmente considérablement. Surtout en l'absence de taxe foncière, il est peu probable que la mise à jour urbaine en Chine génère un flux de trésorerie supplémentaire pour les finances municipales. Il est donc nécessaire de prendre en compte les coûts futurs dès le début de la planification du projet :

1. Éviter l'augmentation du nombre de foyers. Les services publics, tels que l'éducation, l'eau et l'électricité, sont principalement une fonction de la population plutôt que de la superficie, donc tant que le nombre de foyers n'augmente pas, on peut au moins garantir que les dépenses fiscales futures du gouvernement n'augmenteront pas.
2. Nouveaux loyers immobiliers. Le système foncier de la Chine consiste à acheter les droits d'utilisation et le coefficient d'occupation du sol pour plusieurs décennies en une seule fois. La mise à jour urbaine capture généralement la valeur foncière perdue par l'augmentation du coefficient d'occupation du sol ou le changement d'utilisation du terrain, mais cela est considéré comme illégal sous le système foncier actuel. Si nous facturons des loyers annuels pour les utilisations modifiées et le nouveau coefficient d'occupation du sol, nous pourrions générer des flux de trésorerie supplémentaires à partir des mises à jour des stocks.
3. Frais de tiers. Après la mise à jour de la vieille ville de Kashgar, aucun nouveau foyer n'a été ajouté, les résidents étaient responsables de la mise à jour de leurs maisons, tandis que le gouvernement mettait à jour l'infrastructure. Parce que l'apparence de la vieille ville a été préservée avec succès, la vieille ville de Kashgar est devenue une attraction touristique célèbre dans le sud du Xinjiang, et la consommation des touristes a apporté des flux de trésorerie supplémentaires à la ville et aux résidents.

De toute évidence, différents modèles de renouvellement urbain conduisent à des résultats financiers totalement différents. Cela nécessite que les urbanistes comprennent pleinement les caractéristiques financières du renouvellement urbain lorsqu'ils planifient les projets de renouvellement, et qu'ils possèdent également des compétences de conception exceptionnelles. En surface, les modèles de grande démolition et de reconstruction peuvent sembler financièrement équilibrés, mais en fin de compte, ils conduisent non seulement à une énorme perte d'actifs publics, mais élargissent également l'écart entre les recettes et les dépenses fiscales futures du gouvernement. Les problèmes financiers rencontrés par le renouvellement urbain sont en réalité les mêmes défis auxquels tous les plans basés sur l'existant doivent faire face. La plupart des urbanistes actuels sont formés pour résoudre les problèmes liés à l'expansion urbaine ; tant que les coûts du projet sont contrôlés dans le budget, cela est considéré comme acceptable. Cependant, à l'ère du stock, cet équilibre simple ne suffit plus. Nous devons effectuer une évaluation dynamique plus complète des intérêts du gouvernement et des propriétaires. Les professionnels de l'urbanisme doivent rapidement combler leur lacune en connaissances financières afin de s'adapter au rôle que le plan urbain jouera à l'ère du stock.

L'impact des projets de renouvellement urbain sur les finances locales

Liu Zhi (Professeur et Directeur du Centre de Recherche sur le Développement Urbain et la Politique Foncière, Université de Pékin – Institut Lincoln)

Du point de vue de la théorie économique urbaine, une ville ayant une vitalité économique devrait être capable de générer suffisamment de recettes fiscales urbaines pour soutenir le fonctionnement et le développement de la ville, sinon la ville se déclinera. Cependant, même une ville en bonne condition économique doit fournir des services publics et soutenir le développement spatial urbain en fonction de sa capacité financière, afin de répondre aux besoins opérationnels et aux demandes de développement futur de la ville. Une construction urbaine détachée des contraintes fiscales rendra les finances urbaines insoutenables, entraînant un endettement gouvernemental élevé. En réalité, très peu de villes parviennent à vivre selon leurs moyens. Une des raisons principales est que, sous des contraintes souples de financement par la dette, les gouvernements urbains ont tendance à abuser des investissements publics pour promouvoir le développement urbain. Cette tendance peut mener à des investissements inefficaces ou inutiles. Actuellement, les actions de renouvellement urbain dans diverses régions montrent un phénomène de nombreux projets, investissements massifs, actions rapides et distribution étendue. Cela est particulièrement vrai dans les méga-villes et super-villes, où l'intensité des efforts est encore plus grande. L'industrie cherche à explorer diverses méthodes de financement, mais il est rarement examiné de manière stricte si l'objectif d'un projet est nécessaire. Dans de nombreux projets de rénovation des villages urbains, il est rare d'évaluer l'état de dégradation de ces villages et de proposer des mesures de renouvellement à faible coût en fonction de leur niveau de dégradation. En réalité, de nombreux villages urbains en Chine disposent de bâtiments de qualité décente, de services d'infrastructures publiques de base comme l'électricité, l'eau, le drainage, l'assainissement, les routes pavées, et sont bien gérés. Ces villages abritent non seulement de nombreux nouveaux citoyens dynamiques et travailleurs, mais aussi de petites boutiques qui offrent des milliers d'emplois. Ces villages urbains sont bien meilleurs que les bidonvilles que j'ai vus dans d'autres pays en développement (y compris le Brésil, la Colombie, le Mexique, l'Afrique du Sud, l'Inde, le Bangladesh et l'Indonésie). Il est indéniable que nos villages urbains fournissent une grande quantité de logements abordables pour les personnes à faible revenu, jouant ainsi un rôle important dans la fonction sociale du logement. Lors de l'élaboration des plans stratégiques de renouvellement urbain, il est essentiel de poser d'abord la question suivante : Les habitants de ces villages urbains vivent-ils confortablement ? Sont-ils dans un état de dégradation rendant leur habitat invivable ? Quelles sont les lacunes dans la qualité des communautés qui nécessitent des améliorations ? Les loyers augmenteront-ils après les améliorations ? Les bénéficiaires des projets seront-ils les locataires qui y vivent déjà ?

Les problèmes mentionnés ci-dessus sont liés aux finances urbaines. Des études empiriques ont montré que les projets de démolition et de reconstruction à grande échelle dans les villages urbains forcent les locataires d'origine à déménager dans d'autres villages urbains, affectant négativement les trajets domicile-travail et la scolarité des enfants de nombreuses personnes. De plus, le loyer dans les villages urbains restants augmente en raison de la demande accrue, ce qui alourdit les dépenses des familles et augmente indirectement la pression financière sur les gouvernements locaux pour fournir des logements abordables. L'augmentation des loyers dans les villages urbains peut également exclure certains nouveaux immigrants de la ville. Cette perte potentielle est énorme pour l'économie urbaine. Nos villes vieillissent rapidement, et l'économie

urbaine a non seulement besoin de jeunes éduqués pour la soutenir, mais aussi d'un grand nombre de jeunes pour maintenir le fonctionnement des services de base de la ville. Par conséquent, dans la concurrence pour attirer les talents dans les mégapoles, il n'est pas suffisant de se fier uniquement aux subventions fiscales pour fournir des logements pour les talents; il faut aussi protéger efficacement le marché du logement pour les groupes à faible revenu. Les villages urbains peuvent offrir des logements à faible coût pour les personnes à faible revenu, alors pourquoi les transformer en communautés fermées pour accueillir des groupes à revenu élevé qui n'ont pas besoin de soutien gouvernemental? En période de forte demande sur le marché immobilier, les investissements des familles à revenu élevé dans l'immobilier peuvent apporter d'importantes recettes fiscales et de cession de terres aux gouvernements locaux, contribuant à la prospérité de l'économie urbaine. Cependant, aujourd'hui, la demande d'investissement dans le logement a diminué avec l'augmentation du stock, et les promoteurs font face à des risques d'investissement plus importants que jamais. Imaginez ce scénario : si les gouvernements locaux utilisent des obligations spéciales pour le réaménagement des terres des villages urbains et des infrastructures connexes, mais que les promoteurs ne participent pas au développement de second niveau en raison du manque de rentabilité, la situation sera aussi difficile que celle des immeubles abandonnés. Bien sûr, les gouvernements locaux pourraient permettre aux entreprises immobilières publiques de prendre en charge le développement de second niveau, mais le résultat pourrait ne pas être optimiste, entraînant probablement plus de stock et des dettes plus élevées. La relation entre le renouvellement urbain et les finances urbaines est indirecte, latente et à long terme. Les professionnels de l'urbanisme doivent non seulement reconnaître cette connexion et les risques financiers associés, mais aussi avoir l'obligation d'aider les décideurs gouvernementaux à comprendre cette relation pour éviter de mettre en œuvre des projets de renouvellement urbain inefficaces ou inutiles.

Le rapport du gouvernement central publié en mars 2024 a clairement stipulé qu'il est nécessaire d'éviter les investissements inefficaces et non rentables. Cela n'est pas difficile à réaliser, car nous disposons d'outils techniques pour éviter la survenue de problèmes liés à des investissements inefficaces dans les projets de rénovation urbaine. Ces outils comprennent les études de faisabilité et les processus d'approbation des projets d'investissement. Les projets de rénovation urbaine nécessitent souvent des investissements considérables et impliquent fréquemment des investissements publics. Il est donc nécessaire de procéder à des évaluations rigoureuses de la faisabilité économique, financière et fiscale, et d'optimiser la conception du projet sur la base de ces évaluations, afin de fournir une base scientifique fiable pour la prise de décision en matière d'exécution, garantissant que les projets réalisés soient économiquement viables, financièrement durables, socialement acceptables et écologiquement soutenables. Le gouvernement central a toujours exigé la réalisation d'études de faisabilité pour les grands projets d'investissement public, comme base essentielle pour l'approbation des projets gouvernementaux. La Commission nationale de développement et de réforme a publié le "Cadre général pour la rédaction des rapports d'étude de faisabilité des projets d'investissement public (édition 2023)", qui énonce des exigences claires pour les études de faisabilité des projets d'investissement public. À mon avis, étant donné que la rénovation urbaine est devenue l'une des principales voies de développement de l'espace urbain en Chine, les gouvernements locaux doivent établir des réglementations exigeant des études de faisabilité rigoureuses pour les grands projets d'investissement dans la rénovation urbaine, et mettre en place un mécanisme de

révision externe strict et transparent pour éviter les investissements inefficaces, et prévenir les pertes pour les finances locales.

Leadership stratégique, renouvellement urbain financièrement durable

Yuan Qifeng (Professeur, École d'Architecture, Université des Sciences et Technologies du Sud de la Chine), Liang Xiaowei (Maître de conférences, École de Tourisme Culturel et Géographie, Université des Finances du Guangdong)

La question clé du renouvellement urbain est de savoir si sa durabilité financière peut être atteinte. Tout d'abord, quel est le moteur du renouvellement urbain ? Le moteur du renouvellement urbain provient du grand écart entre la valeur de l'emplacement foncier et la valeur des biens immobiliers existants dans les zones urbaines, ce qui conduit au phénomène dit "la farine est plus chère que le pain". Ainsi, le capital de marché est nécessairement attiré par ce phénomène, du point de vue du profit. Cependant, en raison des exigences de protection des sites culturels et des quartiers historiques, la valeur culturelle l'emporte souvent sur la valeur économique. Pourtant, même dans les quartiers historiques, tant que les intérêts sont suffisamment importants, que la force des promoteurs est suffisante, et que le capital politique est suffisamment solide pour étendre la portée de la rénovation au point de couvrir le coût de la protection des quartiers historiques et culturels, le renouvellement urbain peut toujours être réalisé. Par exemple, des projets comme Shanghai Xintiandi et Foshan Lingnan Tiandi, développés par le groupe Shui On de Hong Kong, ont vu de grands transferts de profits fonciers dans le renouvellement urbain, permettant aux quartiers historiques et culturels de se revitaliser, et obtenant une reconnaissance généralisée de la part de la société, du marché et du gouvernement.

Ensuite, quel est l'objectif du renouvellement urbain ? Les projets de renouvellement urbain peuvent satisfaire les multiples objectifs du gouvernement en matière de construction urbaine : premièrement, il doit mettre en œuvre la stratégie de développement urbain ; deuxièmement, améliorer l'environnement de vie ; et troisièmement, générer des revenus fiscaux fonciers. Cependant, dans les projets de renouvellement urbain de la région du delta de la rivière des Perles, nous constatons que le renouvellement urbain s'est essentiellement éloigné des stratégies de développement urbain, s'écartant de l'optimisation de la structure spatiale, de l'amélioration des services publics et des infrastructures municipales, de la protection écologique et de la préservation de la culture historique. Il est devenu une collusion d'intérêts entre les gouvernements municipaux, les promoteurs, les villages et les titulaires de droits fonciers — les gouvernements municipaux y trouvent des financements fonciers, les promoteurs y réalisent des bénéfices, et les villages et titulaires de droits fonciers voient la valeur de leurs actifs augmenter. Le renouvellement urbain n'est pas basé sur les besoins des stratégies de développement urbain, mais se développe de manière large et à grande échelle, créant d'énormes externalités négatives (comme le manque de services publics, la surcharge des routes, etc.), et exerce une pression supplémentaire sur la ville (par exemple, la baisse des prix de l'immobilier en raison de la multiplication des projets de renouvellement urbain, le "enrichissement soudain" des villageois provoquant un fort sentiment d'injustice parmi les autres citoyens ou villageois).

Le renouvellement urbain doit revenir à son essence, en suivant le principe de "leadership stratégique, stratégies ciblées, coordination à l'échelle du quartier, et équilibre des intérêts", ce qui signifie qu'il doit principalement optimiser les espaces existants pour réaliser les stratégies de développement urbain, sans devoir être largement et massivement promu à l'échelle de tout le

territoire.

1. La rénovation urbaine nécessite un "leadership stratégique."

Le plan global de rénovation urbaine doit être déterminé en fonction des stratégies de développement urbain, en identifiant clairement les zones clés nécessitant une rénovation urbaine. Ce sont ces zones qui sont cruciales pour la mise en œuvre des stratégies de développement urbain. Par conséquent, ces zones doivent être désignées comme unités de planification de la rénovation urbaine. Les unités de planification de la rénovation urbaine n'ont pas besoin de couvrir l'ensemble de la ville, mais doivent cibler les zones stratégiques. Autrement dit, les stratégies de développement urbain nécessitent la rénovation de certains espaces stratégiques. Ainsi, les éléments de la rénovation urbaine doivent être évalués en fonction des stratégies de développement urbain avant de définir les unités de planification de la rénovation urbaine. Simultanément, les unités de planification de contrôle doivent être ajustées pour maintenir la cohérence. La planification et la construction des unités de planification de la rénovation urbaine sont dirigées et organisées par les gouvernements locaux, qui doivent équilibrer les avantages économiques et sociaux tout en coordonnant le développement de ces unités. Lorsque les stratégies de développement urbain changent, les unités de planification de la rénovation urbaine peuvent être ajustées en conséquence, avec des ajouts ou des réductions si nécessaire.

2. La rénovation urbaine nécessite des "politiques sur mesure."

Il est important de clarifier que les projets de rénovation urbaine "pilotés stratégiquement" de haut en bas doivent se concentrer uniquement sur les zones stratégiques urbaines. Les unités de planification de la rénovation urbaine doivent être définies pour ces zones, et les plans pour ces unités doivent être élaborés. Les zones de rénovation urbaine "d'initiative du marché" de bas en haut n'ont pas besoin d'unités de planification distinctes. Au lieu de cela, les entités de développement et les titulaires de droits fonciers peuvent soumettre des demandes pour des projets de rénovation aux départements concernés, en effectuant des ajustements par des modifications partielles des réglementations, tout en maintenant l'équilibre dans les unités de planification de contrôle existantes. L'exécution de la rénovation urbaine doit respecter le rôle principal du gouvernement municipal, tout en équilibrant les avantages économiques et sociaux, en évitant les externalités négatives sur les zones environnantes, et en prévenant les charges sociales et les injustices. Ces projets doivent être planifiés sur la base de plans détaillés comme fondement pour la planification et les stratégies.

(1)"Dirigé par la stratégie" devrait adopter une organisation de renouvellement urbain "top-down" : pour les zones stratégiques urbaines, les unités de planification de contrôle existantes doivent être ajustées en priorité lors de la phase de planification globale de l'espace terrestre, et de nouvelles "unités de planification de renouvellement urbain" doivent être redéfinies (les rendant ainsi un type spécial d'unité de planification de contrôle). Le gouvernement organise la planification et l'exécution, en coordonnant les équipements de services publics, les installations municipales et d'autres composants au sein de l'unité pour atteindre un développement équilibré dans la zone. Le gouvernement doit considérer à la fois les bénéfices économiques et sociaux pour l'unité entière, et non se concentrer uniquement sur les bénéfices économiques. Pour atteindre les objectifs fixés, le gouvernement peut envisager d'investir des ressources pour mettre en œuvre la stratégie de développement urbain.

(2)Le renouvellement urbain "de bas en haut" initié par le marché n'a pas besoin de définir des unités de planification de renouvellement urbain séparées. Au lieu de cela, les entités de dé

veloppement et de propriété proposent des projets de renouvellement urbain sous prétexte "d'améliorer la qualité de vie des entités propriétaires" et les soumettent sous forme de projets aux départements concernés. Ces projets doivent atteindre un auto-équilibre au sein des unités de planification de contrôle concernées (y compris les coûts, la mise en œuvre des services publics, les installations municipales, etc.) et être mis en œuvre par des ajustements locaux dans les unités de planification de contrôle pertinentes.

(3) La voie de renouvellement urbain à objectif unique priorisant les bénéfices économiques nécessite une correction urgente. Il faut clarifier que les projets de renouvellement urbain visent à mettre en œuvre la stratégie de développement urbain en optimisant l'utilisation spatiale des zones urbaines existantes. Le renouvellement urbain, largement diffusé et axé sur les bénéfices économiques, est nuisible au développement urbain. Les mécanismes de participation des gouvernements urbains, des acteurs du marché et des entités de propriété doivent être clarifiés. Le gouvernement urbain doit réaliser la stratégie de développement urbain par le biais du renouvellement urbain, de sorte que les chemins de renouvellement urbain et les mécanismes de participation varient d'une région à l'autre et nécessitent une orientation classifiée.

"La règle de l'échelle pour améliorer la durabilité fiscale publique du renouvellement urbain"

Chen Jie (Professeur à l'École des affaires internationales et publiques de l'Université Jiaotong de Shanghai, Chercheur à l'Institut de gouvernance urbaine de Chine)

L'essence des défis rencontrés par le renouvellement urbain en Chine aujourd'hui est que l'urbanisation "compressive" a entraîné une expansion rapide de l'offre d'espace urbain, tandis que la demande d'espace urbain a considérablement ralenti en raison du vieillissement de la population, de l'entrée dans la phase tardive de l'urbanisation, de la transformation du modèle de développement économique et de l'accélération de la numérisation de la production et de la vie. En d'autres termes, l'espace urbain n'est plus en pénurie et peut même être en surplus localisé dans certaines régions. Par conséquent, la logique du renouvellement urbain de l'époque de pénurie d'espace urbain n'est plus applicable aujourd'hui. En même temps, la tâche fondamentale du renouvellement urbain est de sélectionner stratégiquement et de redévelopper les actifs spatiaux et les ressources accumulés durant l'ère de l'expansion urbaine, en maximisant à la fois la conservation et l'appréciation des actifs spatiaux et la maximisation de la valeur publique des ressources spatiales dans l'ère du stock.

Dans le contexte des changements majeurs dans la relation entre l'offre et la demande d'espace urbain, le renouvellement spatial des vieux quartiers urbains nécessite une grande intelligence. La théorie du "rent gap" du géographe Neil Smith a été un cadre théorique important pour comprendre le mécanisme de fonctionnement du renouvellement urbain depuis sa proposition. Smith considère qu'un écart de loyer suffisamment grand entre le loyer potentiel de l'espace urbain et le loyer réel actuel est une condition préalable pour attirer le capital afin de mettre en œuvre le renouvellement spatial. L'écart de loyer ne se limite pas aux loyers économiques (valeur économique); il peut être étendu à la différence entre la valeur publique potentielle de l'espace et la valeur publique actuellement réalisée, offrant ainsi une légitimité au gouvernement pour initier le renouvellement urbain.

En même temps, pour comprendre les moteurs du renouvellement urbain, il est également important de prêter attention à la théorie de l'échelle de Smith. Cette théorie suggère que l'échelle des différentes unités spatiales n'est pas formée naturellement, mais est construite

socialement en tant que structure spatiale hiérarchique, avec l'appréciation du capital comme l'un des moteurs les plus importants. En combinant la théorie de l'écart de loyer et la théorie de l'échelle de Smith, le renouvellement urbain avec durabilité fiscale publique doit suivre la "règle de l'échelle" suivante.

Premièrement, il est crucial de se concentrer sur la définition de l'échelle spatiale des unités de mise à jour. Dans le contexte où l'espace urbain n'est plus généralement rare, il est difficile de trouver une "écart de loyer" potentiel suffisant dans chaque communauté ancienne pour attirer le capital social. Par conséquent, il est important de prioriser la définition des unités de mise à jour comme outil de planification pour améliorer la renouvelabilité des blocs urbains anciens. Dans de nombreuses villes en Chine, notamment à Shanghai, l'approche de "mise à jour de quartier" a été mise en œuvre dans les pratiques de rénovation des quartiers anciens, remplaçant l'équilibre de la seule unité de bloc par un "grand équilibre de quartier". Certaines bonnes études de cas ont déjà été accumulées à cet égard. Les directives de l'Office du Conseil d'État de juillet 2023 concernant la promotion active et progressive de la rénovation des villages dans les grandes et super grandes villes ont également proposé de promouvoir la coordination régionale et le développement de grande envergure. Cependant, pour créer des expériences reproductibles, davantage de recherche et d'exploration pratique sont nécessaires sur les mécanismes permettant de promouvoir l'intégration des mises à jour transblocs.

Deuxièmement, exploration créative de la définition des échelles spatiales des unités de mise à jour. À mesure que les mises à jour urbaines deviennent plus approfondies, il devient de plus en plus difficile d'effectuer des mises à jour de quartier au sein d'une région administrative unique. Il est nécessaire de dépasser les frontières administratives pour effectuer des mises à jour transquartiers, même des mises à jour de type "avant-poste" non contiguës. Shenzhen a exploré cette approche en 2019 en utilisant des zones de type "avant-poste" au sein de la même région administrative pour répondre au problème du manque de terres pour les équipements publics nécessaires aux projets de mise à jour urbaine. En s'inspirant de cette expérience, il est possible d'étendre cette approche aux mises à jour transquartiers. Les directives de juillet 2023 ont également proposé que la mise à jour des villages puisse être planifiée et équilibrée sur toute la ville. Cependant, cela nécessite de hauts niveaux de coordination transquartiers et transdépartementales, y compris la mise en œuvre innovante des taux de superficie transquartiers et des ajustements de planification et des mécanismes de coordination des intérêts à travers les blocs.

Troisièmement, la détermination de l'échelle spatiale de l'unité de mise à jour doit prendre en compte la fenêtre temporelle. Si le gouvernement commence la mise à jour spatiale des anciens quartiers urbains trop tôt ou trop tard, cela peut entraîner une location potentielle insuffisante ou une tendance à la baisse, et le loyer réel peut être encore trop élevé ou déjà en augmentation. Cela entraînera un "écart de loyer" insuffisant, rendant difficile l'attraction du capital social pour la rénovation. La nécessité et la valeur de la rénovation peuvent également être remises en question par le public, et la résistance des utilisateurs actuels de l'espace pourrait être importante. Du point de vue de l'échelle spatiale dans les unités de mise à jour, il est nécessaire non seulement d'attendre qu'un bloc ait un "écart de loyer" suffisamment élevé, mais aussi que cet "écart de loyer" soit suffisant pour couvrir l'ensemble des investissements en mise à jour et rénovation, ainsi que les bénéfices nets. De plus, les parties prenantes pertinentes au sein de l'unité de mise à jour doivent avoir, ou au moins la majorité d'entre elles, un besoin

intrinsèque de mise à jour et de rénovation afin d'attirer toutes les parties concernées. Cela exige que le gouvernement reste très sensible aux fluctuations de la valeur potentielle et réelle des espaces urbains anciens, qu'il perçoive en temps utile la volonté des parties prenantes pour la rénovation, et qu'il soit particulièrement attentif à la fenêtre temporelle appropriée. L'échelle spatiale des unités de mise à jour doit être déterminée en fonction de cette fenêtre temporelle.

Quatrièmement, la détermination de l'échelle spatiale des unités de mise à jour doit être guidée par le contenu de la production spatiale. Dans le processus de production et de reproduction spatiale lors de la rénovation urbaine, il est important de respecter le principe de modération de la quantité totale d'espace urbain produit afin d'éviter que la valeur de l'espace dans un endroit ne soit diluée par une offre excédentaire d'espace urbain. La maximisation de la valeur potentielle d'un espace urbain spécifique n'est pas fixe mais est façonnée, en fonction de la relative rareté de cet espace pour un usage spécifique dans une zone donnée. Il est nécessaire d'effectuer une disposition et une combinaison raisonnables du contenu de la production spatiale dans une zone suffisamment grande, avec une fenêtre temporelle appropriée, et de bénéficier de la reconnaissance et de la coopération des utilisateurs actuels de l'espace. Cela garantira que l'"écart de loyer" des blocs spécifiques est suffisamment important pour soutenir la mise à jour et la rénovation dans un certain périmètre spatial. Cependant, l'échelle spatiale optimale pour les unités de mise à jour, en fonction des différents types de contenu de production spatiale, peut varier considérablement.

Objectifs de base, orientation vers la valeur ajoutée et équilibre coordonné — Discuter de la durabilité financière dans le renouvellement urbain

Wang Weishan (Professeur et directeur de thèse, École d'Architecture, Université Huaqiao, Institut de construction urbaine et de développement économique)

Du point de vue de l'utilisation scientifique et rationnelle des ressources foncières et spatiales, la mise en œuvre du renouvellement urbain peut économiser les ressources foncières et améliorer l'environnement de vie urbain. Le renouvellement urbain est un choix inévitable pour l'urbanisation de type nouveau et une action importante pour atteindre un développement urbain de haute qualité dans la nouvelle ère. Comme pour d'autres types de planification urbaine, le renouvellement urbain met l'accent sur les avantages et la durabilité globaux dans les aspects sociaux, économiques et environnementaux. La durabilité financière est un « ordre caché » essentiel dans la restructuration de l'espace urbain lors des actions de renouvellement urbain. Comme le renouvellement urbain comprend des objectifs plus divers et des facteurs d'influence, ses relations financières sont également plus complexes.

Selon les conditions et le système actuel de la Chine, la durabilité financière du renouvellement urbain nécessite la reconnaissance de trois problèmes : les objectifs de base du renouvellement urbain, l'orientation vers la valeur ajoutée et l'équilibre coordonné.

Bien que des recherches avertissent des « pièges financiers » du renouvellement urbain, tels que l'évitement de répéter les erreurs de la finance foncière de l'époque d'expansion, il faut d'abord comprendre clairement et juger avec précision les objectifs de base du renouvellement urbain. La plus grande signification du renouvellement urbain réside dans l'utilisation efficace et intensive des ressources foncières et l'amélioration globale de l'environnement de vie urbain. L'utilisation efficace et intensive des ressources foncières se manifeste par le changement des

usages fonciers inefficaces et l'augmentation de l'intensité d'utilisation des terres, c'est-à-dire la « transformation des terres » et « l'augmentation de la capacité de développement ». L'objectif est d'obtenir une valeur plus élevée d'utilisation des terres et des espaces urbains grâce au renouvellement urbain, poursuivant ainsi la valeur économique des terres et des espaces, tout en améliorant la qualité de l'environnement. Le renouvellement urbain sans « transformation des terres » et « augmentation de la capacité de développement » vise principalement à améliorer l'environnement de vie urbain de manière globale, ce qui se traduit par l'amélioration de la qualité de l'environnement social, culturel et spatial, c'est-à-dire la « qualité de l'environnement ». L'objectif est d'obtenir une amélioration globale de l'environnement de vie urbain grâce au renouvellement urbain, tout en augmentant la valeur des propriétés existantes (augmentation des prix ou loyers), et en poursuivant simultanément des valeurs sociales, environnementales et économiques.

En correspondance avec les objectifs de valeur ci-dessus, les formes de renouvellement urbain se manifestent principalement par la réaffectation des terres, la réutilisation des bâtiments et l'amélioration de l'environnement. Différents degrés et formes de renouvellement urbain correspondent à différentes solutions de durabilité financière. Les facteurs influents les plus fondamentaux, tels que la transformation des terres, l'augmentation de la capacité de développement et l'amélioration de la qualité de l'environnement, impliquent une analyse des entrées et des sorties financières, qui peuvent souvent être calculées à l'aide d'indicateurs quantitatifs comme base pour les décisions de mise en œuvre. Les bénéfices sociaux et culturels dans l'amélioration de la qualité de l'environnement sont souvent négligés car ils ne peuvent pas être spécifiquement quantifiés. Le problème correspondant ici est la dégradation et la disparition des structures sociales (de quartier) et de la culture historique dans le renouvellement urbain. Il s'agit de la compréhension de base qui doit être établie d'abord pour l'analyse de la durabilité financière du renouvellement urbain.

Le renouvellement urbain doit atteindre une appréciation globale des valeurs économiques, sociales et environnementales. Dans le processus de capture de la valeur, l'"attribution de la valeur" est une question clé qui affecte la durabilité financière du renouvellement urbain. Contrairement à l'époque de la croissance incrémentale, le support de mise en œuvre du renouvellement, centré sur les terres et espaces existants, présente une structure de propriété diversifiée et complexe. Les droits d'utilisation des terrains urbains incluent divers types tels que l'utilisation payante limitée dans le temps, l'utilisation gratuite illimitée et l'utilisation collective illimitée, en plus de la propriété publique, privée et mixte des bâtiments. Ces structures de propriété complexes rendent les relations financières dans le renouvellement urbain très intriquées. Par conséquent, il est nécessaire d'établir une orientation de valeur pour l'attribution de la valeur dans le renouvellement urbain afin de promouvoir efficacement sa durabilité financière. Je crois que l'"attribution de la valeur" devrait être orientée vers "l'équité" et "la socialité". Par exemple, dans la rénovation actuelle des vieux quartiers et des "villages dans la ville" à travers le pays, la logique financière est principalement l'investissement des gouvernements dans "des actions concrètes pour les citoyens", tandis que les résidents des communautés bénéficient "injustement" à court terme, mais sans durabilité. De plus, si le système de gestion de la propriété dans les communautés était étendu et amélioré, y compris le paiement des frais de propriété selon des normes appropriées et l'introduction de capitaux sociaux pour gérer les ressources communautaires, un mécanisme de durabilité financière "équitable" pourrait être formé. En se

basant sur les politiques actuelles des terres urbaines, les régulations de planification et la diversité des parties prenantes potentielles dans le renouvellement urbain, l'attribution de la valeur peut stimuler l'enthousiasme des parties prenantes en reflétant une orientation "sociale", favorisant ainsi le renouvellement urbain. Par exemple, en se basant sur la protection de la structure sociale et de la culture historique des anciens quartiers, le "micro-renouvellement" communautaire met l'accent sur des mises à jour de petite échelle, des sujets de mise à jour décentralisés, visant à atteindre un développement durable et diversifié du renouvellement urbain. Ainsi, en partant de la perspective "sociale", l'attribution de la valeur peut choisir d'offrir de meilleurs outils politiques aux propriétaires privés des vieux quartiers, notamment en autorisant la "transformation des terrains et bâtiments" et l'augmentation appropriée de "la capacité" dans les mises à jour, encourageant ainsi les propriétaires privés des vieux quartiers à participer activement au renouvellement. Cela peut être réalisé en établissant des "règles implicites" incitatives pour garantir la faisabilité financière du renouvellement urbain. Bien sûr, les terres industrielles inefficaces dans les anciens quartiers, comme "le retrait des industries secondaires vers les industries tertiaires", ne font pas partie du domaine politique du "micro-renouvellement" et doivent être strictement limitées dans l'orientation de l'attribution de la valeur.

La durabilité financière du renouvellement urbain met l'accent sur la coordination et l'équilibre. "Planifiez d'abord, agissez ensuite, et le succès est assuré" est le principe directeur de la planification des projets majeurs dans l'ère de la croissance urbaine. De même, le renouvellement urbain devrait tenir compte des calculs à long terme, globaux et dynamiques, en mettant l'accent sur diverses combinaisons équilibrées telles que "local, précis, dynamique et global". En plus du modèle traditionnel de vente unique de "expropriation—construction—vente", le renouvellement urbain inclut des modèles de transformation de l'utilisation des terres et des espaces plus diversifiés, qui se traduisent essentiellement par un passage de la "construction spatiale" aux "services spatiaux". Le renouvellement urbain est un processus de transaction de réallocation des ressources et de redistribution des intérêts entre des propriétaires de propriété multiples et décentralisés, et sa durabilité financière repose sur la réduction des coûts de transaction liés au transfert de propriété. Par exemple, dans l'utilisation protectrice de l'espace urbain, des comportements de marché tels que "réparer au lieu de louer" et "location unifiée" émergent en tant que modèles financiers à coût minimal pour la préservation, la réhabilitation, la revitalisation et la réutilisation des bâtiments existants. Ces modèles mettent l'accent sur l'intégration des investissements et des revenus dans le renouvellement urbain et équilibrent les financements par des revenus dynamiques d'exploitation. En outre, du point de vue de l'équité, pour les "villages dans la ville" restants, les mises à jour peuvent être réalisées en prélevant des "frais de capacité" auprès des propriétaires qui gèrent des entreprises secondaires comme des chambres d'hôtes, et en collectant des "frais de propriété" auprès des résidents permanents, tout en coordonnant l'exploitation des actifs collectifs communautaires, assurant ainsi un renouvellement durable des "villages dans la ville". Ce sont des moyens efficaces de gérer les coûts de transaction, réalisant ainsi la durabilité financière du renouvellement urbain par une coordination et un équilibre diversifiés.

La durabilité économique de la rénovation urbaine nécessite de tenir compte de trois comptes.

Zhan Yunzou (Président de Shanghai City Planning and Architectural Design Consulting Co., Ltd., PDG de Shanghai Urban Real Estate Appraisal Co., Ltd.)

L'action de rénovation urbaine en Chine passera d'une "progression ordonnée" à une "mise en œuvre stable". Avec l'expansion des domaines et des échelles de rénovation, il est nécessaire de changer le mécanisme de moteur, en mobilisant les forces du marché pour participer à la rénovation et partager la pression financière. Cependant, que ce soit dirigée par le gouvernement ou par le marché, pour que les activités de rénovation urbaine soient durables à long terme, elles doivent suivre les lois économiques fondamentales, c'est-à-dire que les revenus totaux attendus (U) / valeur (V) > valeur actuelle / coût d'agrégation (V0) + coût du processus de rénovation (C).

Dans la situation actuelle, la difficulté d'atteindre un équilibre économique dans la rénovation urbaine a augmenté, ce qui peut être expliqué par la formule ci-dessus : Premièrement, du côté des revenus attendus (U), le marché immobilier est passé d'un turnover rapide et d'une forte croissance à une nouvelle phase de développement plus axée sur la qualité et la croissance, passant progressivement d'un modèle de développement à un modèle opérationnel, avec des prix des terrains, des prix des logements et des attentes du marché devenant plus stables. Deuxièmement, en termes de valeur actuelle / coût d'agrégation (V0), avec la mise à jour progressive des terrains ayant une mauvaise qualité de logement, une capacité moyenne et des coûts d'agrégation plus faibles, la valorisation actuelle des futurs objets de rénovation ainsi que leurs coûts d'agrégation seront également plus élevés. Troisièmement, en termes de coûts du processus de rénovation (C), les activités de rénovation intègrent souvent diverses exigences publiques, et les coûts réels supportés par les acteurs impliqués, notamment les taxes, les frais, les fonds et les contributions publiques, sont généralement élevés.

Face à cette situation, certains gouvernements locaux, dans le passé, ont préféré augmenter les revenus totaux attendus en augmentant la capacité de planification, comme le montrent les fréquences élevées des rapports de densité dans les projets de rénovation de villages urbains. Cela reflète directement cette idée. Cependant, l'"avantage" des outils de planification est qu'à première vue, ils ne génèrent pas de coûts directs, mais les coûts réels sont à long terme et dispersés. L'utilisation généralisée de ces outils dépassera la capacité des infrastructures publiques et du marché lui-même, et il est évident qu'ils ne sont pas durables.

Par conséquent, pour reconstruire la durabilité financière de la rénovation urbaine, il est nécessaire de traiter les deux côtés de l'inégalité simultanément : en augmentant les revenus et en réduisant les dépenses, et en calculant les comptes à long terme, les comptes des citoyens et le compte global.

Tout d'abord, calculez le "compte à long terme", ce qui signifie envisager de manière globale les revenus attendus tout au long du cycle de vie complet de la rénovation urbaine, échanger du temps contre de l'espace, et innover des instruments financiers pour soutenir les activités de rénovation correspondantes. Comparée au développement immobilier traditionnel incrémental, la rénovation urbaine (en particulier lorsqu'elle implique la protection du patrimoine historique) a un cycle d'exploitation relativement long. Les entités de rénovation doivent non seulement rassembler les droits de propriété, mais également faire face à de nombreux coûts de compensation et de fusion et acquisition avant même que le terrain net soit formé, et elles doivent faire face à des exigences strictes en matière de détention à long terme des propriétés. Pour de nombreux projets de rénovation, bien que les flux de trésorerie actualisés sur l'ensemble

du cycle de vie puissent couvrir les coûts totaux, les instruments financiers traditionnels (comme les prêts de développement) ne peuvent pas répondre à ces besoins à long terme. Dans ce cas, l'innovation des produits financiers est nécessaire pour résoudre le problème du décalage de temps entre les fonds et le calendrier des projets de rénovation : Premièrement, en ayant des institutions financières de développement en tête pour fournir un soutien de base, en introduisant des prêts syndiqués, et en concevant des prêts à long terme, adaptés aux caractéristiques des flux de trésorerie des projets de rénovation ; deuxièmement, en reconstruisant la structure de crédit sous le soutien politique ; troisièmement, en créant des produits de titrisation d'actifs pour la rénovation urbaine afin d'ouvrir le canal de monétisation de la valeur appréciée des actifs après rénovation.

Deuxièmement, calculez le "compte des citoyens", ce qui implique de comprendre pleinement et de prendre en compte les demandes réelles des différents résidents, et de fournir des solutions diversifiées afin de réduire les coûts initiaux. Actuellement, les demandes des résidents dans les projets de rénovation de quartiers anciens et de villages urbains deviennent de plus en plus diversifiées. Cependant, sous le modèle traditionnel d'expropriation, le mode de compensation principalement basé sur l'argent et le logement de réinstallation est relativement simple, ce qui rend difficile de répondre aux demandes différenciées des résidents de différents âges, structures familiales et capacités économiques, et les coûts restent élevés. En insistant sur la participation publique tout au long du processus, en saisissant précisément les demandes différenciées des différents types de résidents et en offrant des voies de compensation adaptées, il est possible de réduire réellement les résistances à la progression, d'accélérer la mise en œuvre, de réduire les coûts financiers et les dépenses directes de compensation en espèces, et de réduire la pression sur la liquidation des propriétés à l'avenir. Dans des projets récents tels que Ruikangli et Maoming Road, cette approche a été introduite, changeant le modèle d'expropriation traditionnel unique. Sur la base de recherches approfondies, les résidents se sont vus offrir des options de type "menu", comprenant des logements de réinstallation, des locations avec rachat et des achats. En même temps, pour les propriétaires de biens non résidentiels, des méthodes de compensation telles que "maison contre maison" et "maison contre terrain" ont été introduites pour encourager les entreprises à continuer à opérer à long terme sur place. D'un point de vue pratique, ce modèle permet d'économiser un certain pourcentage des coûts initiaux par rapport à un modèle d'expropriation unique, accélère le rythme de mise en œuvre et donne des résultats plus significatifs.

Enfin, calculez le "compte global," ce qui nécessite d'élargir la perspective d'un seul organisme de mise en œuvre à la société dans son ensemble, en intégrant les finances publiques et d'autres avantages publics dans la réflexion. Cela passe de projets individuels à des paquets de projets qui s'étendent sur plusieurs projets, régions et cycles, en se concentrant sur l'équilibre global. Selon l'expérience des projets précédents, les projets de rénovation urbaine ont des externalités positives à long terme en matière d'amélioration de la qualité urbaine, d'augmentation des recettes fiscales locales et d'amélioration de l'emploi. Certains projets de rénovation urbaine, vus sous l'angle social, sont économiquement viables, mais du point de vue de l'entité exécutante, l'évaluation économique peut ne pas être viable, ce qui crée une situation de "gagnant-perdant" entre le gouvernement et l'entité exécutante, impactant l'enthousiasme et la faisabilité du projet. Il est donc nécessaire d'ajuster de manière appropriée la structure des intérêts des parties prenantes, en cherchant à atteindre une situation gagnant-gagnant ou multi-gagnant. Dans la

conception des politiques, ces valeurs externes peuvent être organisées et exprimées de manière explicite grâce à l'innovation institutionnelle. Sous la condition de mesurer scientifiquement les contributions au bien-être public, les gouvernements locaux peuvent, dans les limites autorisées par la loi, réduire les taxes et les frais collectés au cours du processus de rénovation, diminuer les frais de transfert de terrain, et introduire des méthodes de paiement par versements ou permettre d'inclure les coûts de collecte de la propriété en amont (après audit) comme déductions sur les prix des terrains. Pour les projets de rénovation urbaine dans les parcs industriels, le gouvernement et les entités de coordination de la rénovation peuvent conclure un "accord de partage des revenus" concernant l'augmentation des revenus fiscaux et réinvestir dans la rénovation urbaine par le biais de fonds spéciaux. De plus, pour les différents types de projets de rénovation urbaine dans une région, un mécanisme de "compensation" peut être mis en place, par exemple en créant un fonds de rénovation urbaine, afin de réaliser un équilibre dynamique à travers les projets, les régions et les cycles.

Les difficultés financières dans le renouvellement urbain : Résoudre le problème ensemble.

Xu Jingyun (Directeur général adjoint de Shanghai Urban Renewal Construction Development Co., Ltd., Ingénieur principal)

Le renouvellement urbain est lié à la vie des citoyens et au développement, et est essentiel pour améliorer le bien-être public et promouvoir le développement urbain de haute qualité. Il est nécessaire de concilier à la fois les besoins des citoyens et les calculs économiques. Actuellement, les projets de renouvellement urbain sont généralement confrontés à des problèmes majeurs tels que des coûts d'investissement initiaux élevés, des périodes de retour financier longues et un déséquilibre grave entre les coûts et les bénéfices, ce qui entraîne des difficultés à mettre en œuvre certains projets de renouvellement. Comment concilier les besoins de toutes les parties et trouver un « modèle de renouvellement urbain économiquement équilibré et financièrement durable » ? Du point de vue opérationnel pratique de l'ensemble du processus de renouvellement urbain, les réflexions et mesures suivantes sont proposées.

Premièrement, contrôler le rythme.

Le principal problème rencontré par la rénovation à grande échelle des anciens quartiers, la rénovation des logements anciens et la rénovation des villages urbains est le financement massif nécessaire pour l'investissement initial. Selon les données pertinentes : entre 2018 et 2022, le coût total des acquisitions foncières pour les maisons anciennes dans les zones urbaines centrales de Shanghai s'élevait à près de 700 milliards de yuans. De 2023 à 2027, l'investissement direct dans la rénovation des villages urbains dans les grandes villes devrait dépasser 10 trillions de yuans. Par conséquent, la mise en œuvre de ces projets de renouvellement doit prendre en compte la capacité de financement des investissements publics gouvernementaux, le soutien des obligations spéciales, les injections de capital des entreprises publiques, les prêts politiques des institutions financières et d'autres méthodes de financement. Il faut également estimer raisonnablement la possibilité de la participation du marché et du capital social pour stimuler l'investissement. De plus, avec les changements dans l'environnement macroéconomique, l'absorption sur le marché des divers produits fonctionnels lancés après le renouvellement prendra du temps et peut comporter certaines incertitudes à court terme. Ainsi, la mise en œuvre du renouvellement urbain doit se faire en fonction des capacités et avec un contrôle approprié du rythme, et une stratégie financière globale et durable doit être élaborée.

Deuxièmement, réduire les coûts.

Les anciens quartiers urbains sont densément peuplés, les droits de propriété et d'utilisation des terres sont dispersés, ce qui rend difficile la protection et le renouvellement durables. Actuellement, les coûts en capital associés aux compensations d'acquisition de terres, à la consolidation des droits de propriété et à la mise en valeur des terres dans la phase de développement initiale du renouvellement urbain sont devenus la plus grande part de l'investissement total des projets. Dans les projets pilotes de renouvellement urbain, Shanghai explore activement des méthodes faisables pour réduire les coûts initiaux. Par exemple, dans la rénovation de la deuxième façade du Bund, au lieu de suivre le modèle traditionnel d'acquisition foncière unique, elle encourage les entreprises publiques solides à réorganiser les propriétés dispersées et à procéder à des mises à jour et à des indemnités. Elle permet également aux propriétaires d'origine qualifiés de confier la mise à jour et la gestion (pour recevoir des rendements locatifs) ou de réaliser un renouvellement autonome dans le cadre général. Ainsi, les propriétaires d'origine, autrefois les objets d'acquisition, se transforment en partenaires dans le renouvellement de la zone, réduisant efficacement les coûts d'indemnité en espèces et incitant diverses parties à participer au renouvellement urbain. De plus, le projet de renouvellement Ruikangli a exploré des méthodes combinées de réinstallation, y compris la relocalisation volontaire des résidents, la réinstallation physique ailleurs, le rachat ou la location sur place, permettant aux résidents de choisir ce qui leur convient et réduisant efficacement les coûts de mise à jour. Par ailleurs, des mesures telles que la réduction des taux de financement, la réduction de la valeur résiduelle des logements publics et la recherche de subventions spéciales sont également des mesures de réduction des coûts à envisager en fonction de la situation spécifique des projets.

Troisièmement, augmenter la valeur.

Un aménagement spatial rationnel construit les "bases" pour réaliser la valeur des projets de rénovation urbaine. L'environnement bâti des vieux quartiers urbains est complexe, avec des relations spatiales très contraintes, et la rénovation des stocks nécessite de prendre en compte de nombreux facteurs limitants, ce qui complique la prise de décision. Le plan doit respecter les priorités du bien-être public, la correction des lacunes, la restauration écologique, la préservation du style architectural et la transmission de la culture, mais il est irréaliste de se fier uniquement à l'expansion spatiale du projet pour atteindre l'équilibre financier. La manière viable d'augmenter la valeur consiste à changer l'inertie planificatrice passée "de haut en bas" et à garantir les droits de participation maximaux des acteurs du marché pendant le processus de rénovation, afin de stimuler leur enthousiasme à participer. En particulier dans les projets de rénovation à forte difficulté et faible rentabilité, les entreprises du marché se concentrent davantage sur le positionnement précis du projet et les opérations des produits, l'agencement minutieux des commerces et la conception des espaces, ainsi que sur la manière dont les structures architecturales historiques et les fonctions futures peuvent devenir "à la fois belles et pratiques", découvrant ainsi et réalisant davantage de valeur marchande potentielle. Par conséquent, "l'autonomisation par le plan" doit traiter de manière globale l'intérêt public et la valeur marchande, et équilibrer les demandes de plusieurs parties prenantes. C'est l'ultime test de la rationalité et de la faisabilité d'un plan.

Quatrièmement, simplifier le contrôle.

La rénovation urbaine comporte de nombreuses incertitudes dans les étapes d'approbation des

projets, de construction, etc. Le cycle d'exécution des projets de premier et second niveaux est long (idéalement, les étapes préliminaires prennent entre 1,5 et 2 ans, et la phase de construction prend entre 3 et 4 ans ; dans des cas spéciaux, le temps de coordination pour les questions complexes ne peut être précisément estimé), ce qui entraîne inévitablement des coûts financiers élevés. Si les politiques de planification habituelles, les normes de conception et les réglementations techniques des nouveaux projets sont appliquées, les projets de rénovation urbaine auront des difficultés importantes d'exécution et des risques de rentabilité, réduisant ainsi considérablement la volonté des entreprises du marché de participer au projet. Il est important de reconnaître que chaque projet de rénovation est un cas "non standard" et ne peut pas appliquer rigidelement des contrôles techniques standardisés. Au lieu de cela, il est nécessaire de renforcer la collaboration entre les différentes administrations (telles que la planification, la construction, le logement, le patrimoine culturel, la sécurité incendie, l'urbanisme, le transport et l'électricité). Par une démonstration raisonnable, le plan peut adapter certaines exigences de contrôle, tout en garantissant la sécurité et en ne diminuant pas le niveau actuel.

Cinquièmement, compléter les opérations.

L'équilibre financier des projets de rénovation urbaine dépend non seulement du recouvrement partiel des fonds par la vente de propriétés à court terme, mais aussi de l'obtention de revenus durables par la possession à long terme de propriétés et leur bonne gestion. Une rénovation urbaine réussie nécessite la création d'espaces fonctionnels alignés avec les tendances contemporaines, introduisant de nouvelles façons de travailler, de vivre et de consommer. Grâce à une période d'exploitation urbaine, l'amélioration de la qualité de la rénovation, l'augmentation de la valeur des actifs et la promotion de la croissance économique régionale et des recettes fiscales permettent d'atteindre un équilibre financier dynamique tout au long du cycle de vie du projet et d'assurer le développement durable des finances publiques de la ville.

En conclusion, il n'existe peut-être pas de solution "unique" à la question de l'équilibre financier dans la rénovation urbaine. Cela dépend plutôt de plusieurs directions de "gouttes", et ce n'est que lorsque les départements gouvernementaux, les entreprises publiques, les institutions financières et de nombreux investisseurs privés œuvrent ensemble qu'une situation gagnant-gagnant peut être réalisée, reflétant le concept de ville centrée sur les citoyens.

L'intégration organique du gouvernement et des marchés efficaces pour promouvoir la durabilité fiscale de la rénovation urbaine

Tang Dai Zhong (Professeur associé, Directeur adjoint du Département de gestion de la construction et de l'immobilier, Université de Tongji)

Avec l'avènement de l'ère du stock, la rénovation urbaine est devenue un moyen important de résoudre les problèmes urbains et de promouvoir le développement durable. La rénovation urbaine en Chine dépend largement des investissements financiers municipaux. Cependant, sous la pression actuelle de la récession économique et des contraintes des ressources et de l'environnement, le modèle de financement traditionnel basé sur la finance foncière devient de plus en plus inefficace et ne peut répondre aux besoins de rénovation urbaine à grande échelle. Pour résoudre le problème du développement durable dans la rénovation urbaine et promouvoir la gouvernance holistique de la rénovation urbaine, il est nécessaire que le gouvernement et les acteurs du marché jouent un rôle actif et forment une force commune pour promouvoir le développement durable.

Tout d'abord, par le biais de mécanismes de marché efficaces, le capital social peut être introduit et un mécanisme de financement à canaux multiples tout au long du cycle de vie de la rénovation urbaine peut être mis en place pour promouvoir le développement durable. Dans les phases initiales du projet, telles que la phase de réquisition et de développement, une combinaison de politiques peut être adoptée, c'est-à-dire un système politique combinant le financement conventionnel, le financement spécial et l'introduction de capital social. Le financement conventionnel comprend les prêts bancaires commerciaux, les fonds de réserve foncière, etc., qui peuvent fournir une sécurité financière de base pour la phase de réquisition. Le financement spécial comprend les prêts supplémentaires par les banques politiques (PSL), les obligations spéciales de rénovation urbaine des gouvernements locaux, et les fonds spéciaux de rénovation urbaine. Le financement spécial est plus ciblé et peut pleinement exploiter l'effet de levier pour étendre l'investissement efficace. Le gouvernement peut également introduire du capital social par des moyens tels que la vente d'options de revenus, l'innovation des revenus de la valeur ajoutée des services, ou par des fonds pré-REITs, élargissant ainsi les canaux de financement et favorisant le flux sain des fonds sociaux.

Deuxièmement, dans la phase de vente, sous le système de pré-vente, les promoteurs devraient se concentrer sur l'amélioration de la capacité des produits, la création d'un marché efficace et l'accélération du processus de vente. En accélérant l'utilisation des mécanismes de marché, en formant des retours de vente de haute qualité et en faisant avancer la transformation des modèles d'investissement et de financement immobilier en des modèles de rénovation organique réussis. Troisièmement, dans la phase d'exploitation, pour les propriétés non vendues, des fonds de gestion immobilière et d'autres outils financiers peuvent être utilisés. Pour les propriétés détenues, des financements externes peuvent être rapidement obtenus par des prêts sur gage de droits de revenus locatifs, des prêts pour des propriétés opérationnelles, etc. Des outils financiers tels que les REITs et les CMBS peuvent également être utilisés pour réaliser la titrisation des actifs, et les pré-REITs de la phase de développement peuvent être liés de manière organique tout au long du cycle de vie, attirant des investisseurs à long terme et fournissant un soutien financier continu pour le projet, réalisant l'auto-financement du projet et accélérant le retour des capitaux.

Deuxièmement, à travers une gouvernance active et des mécanismes de distribution régulés, la conception de haut niveau doit être bien réalisée. Premièrement, la rénovation urbaine implique de multiples parties prenantes, notamment le gouvernement, les promoteurs, le public et les investisseurs. Le gouvernement actif doit maintenir et équilibrer les droits et les intérêts de chaque participant, optimiser la mise en place de mécanismes de protection des intérêts et de distribution, comme le renforcement d'une stratégie de logement combinant location et achat, réalisant un équilibre entre travail et résidence, de sorte que les projets de rénovation urbaine puissent concilier les bénéfices économiques et sociaux, stimulant ainsi la vitalité et la créativité de la rénovation urbaine à un niveau plus profond. Par la participation communautaire, les consultations publiques et d'autres méthodes, le public se voit attribuer le droit et l'opportunité de participer aux décisions de renouvellement, renforçant ainsi son sentiment d'identification aux résultats et stimulant la motivation endogène pour la rénovation urbaine. Deuxièmement, une fois que les coûts de base du projet sont déterminés, trouver des moyens d'augmenter les revenus du projet devient crucial pour améliorer la distribution des bénéfices. Pendant la phase de construction, le gouvernement doit compléter les fonctions de soutien et les infrastructures

en fonction de l'état actuel des secteurs d'activité, augmentant ainsi la capacité du projet et créant des avantages concurrentiels solides, ce qui augmente les bénéfices du projet. L'intégration organique du gouvernement actif et du marché efficace peut innover le modèle de développement durable pour la rénovation urbaine. Prenant l'exemple du projet Zhangyuan à Shanghai, le gouvernement a dirigé la planification globale du renouvellement de Zhangyuan tout en encourageant et en introduisant du capital social, améliorant l'efficacité de l'allocation des ressources par des méthodes basées sur le marché. Le gouvernement et le marché jouent chacun un rôle clé, construisant un modèle de participation conjointe de plusieurs parties prenantes à la rénovation urbaine, réussissant à intégrer la protection du patrimoine culturel historique et les fonctions urbaines modernes de manière harmonieuse. La réalisation d'une finance publique durable dans la rénovation urbaine repose sur un système à double moteur : d'une part, il faut libérer pleinement la vitalité des mécanismes de marché pour améliorer efficacement l'efficacité opérationnelle des projets de rénovation urbaine ; d'autre part, le gouvernement doit mettre en place des politiques précises pour garantir que les processus de rénovation urbaine soient socialement équitables et éviter les déséquilibres d'intérêts. En coordonnant les rôles du gouvernement et du marché, en réalisant une unité organique de l'efficacité et de l'équité, et en réalisant progressivement l'amélioration de Pareto dans les pratiques de rénovation urbaine, l'intégration et l'interaction profondes entre le gouvernement actif et le marché efficace entraîneront la rénovation urbaine en Chine vers un développement plus significatif, intensif et durable, créant ainsi un environnement urbain plus vibrant et durable.

Offre et demande : Reconfiguration de la logique de génération de valeur dans la planification urbaine sous l'orientation du financement public

Wang Wei (Professeur associé, Directeur du Département de gestion urbaine, École de gestion publique, Université centrale des finances et de l'économie)

La planification urbaine est un système intégré dans la vaste machine de la nation et de la société, qui équilibre et ajuste la relation entre l'offre d'espace et la satisfaction de la demande d'espace. Elle joue un rôle dans la découverte, la création, la distribution et la régulation de la valeur de l'espace. La logique de l'offre et de la demande et les relations entre les personnes, la terre et les finances déterminent fondamentalement le mécanisme de génération de valeur de la planification urbaine.

Depuis l'ouverture et les réformes de 1978, la Chine a connu le plus grand et le plus rapide processus d'urbanisation de l'histoire mondiale au cours des 40 dernières années. Derrière cet accomplissement remarquable, la planification urbaine a joué un rôle crucial dans la génération et la création de valeur. Ce succès a également entraîné une pensée conventionnelle — que la croissance est « naturelle », et que seule la croissance est « correcte ».

Si la réunion du travail économique central à la fin de 2013 a présenté le « nouveau normal » comme une prévision stratégique de la phase de développement, les jugements faits à la fin de 2021 concernant la contraction de la demande, les chocs de l'offre et les attentes faibles représentent une reconnaissance rationnelle de la situation actuelle. Cela signifie que les conditions de génération de valeur dans la planification urbaine ont subi des changements majeurs, et que la logique opérationnelle de la génération de valeur nécessite des ajustements urgents.

En comparant attentivement le développement rapide de l'urbanisation de la Chine au cours des 40 dernières années avec le processus d'urbanisation de l'Occident sur plus de 200 ans, nous

constatons de grandes différences dans leurs modèles de développement. L'urbanisation occidentale peut être vue comme un « modèle de génération de valeur dominé par l'économie industrielle ». En quelques décennies, la Chine a complété et partiellement dépassé le processus d'urbanisation industriel de l'Occident, non seulement grâce à l'avantage de la position tardive, mais aussi en suivant un « modèle de génération de valeur dominé par l'économie de la rente foncière ». Ce modèle a conduit à au moins deux grandes lacunes par rapport aux pays développés de l'Occident : d'une part, l'immobilier, représenté par la chaîne de production, est devenu le pilier économique, fusionnant avec l'économie orientée vers l'exportation, ce qui a comprimé l'économie industrielle locale et a conduit à un manque de soutien industriel fort, ce qui a limité la capacité d'autofinancement et est devenu le talon d'Achille du développement urbain en Chine ; d'autre part, le retour facile des investissements dans les ressources de base, comme la terre, a conduit les gouvernements locaux à souffrir de la « dépendance au financement foncier », générant des richesses à partir de la terre et en utilisant ces richesses pour soutenir davantage de développement foncier.

La transformation de la planification aujourd'hui ne se définit pas simplement comme un passage de la planification incrémentale à la planification basée sur les stocks, mais nécessite une redéfinition systématique. Il s'agit d'une transition de la planification centrée sur la terre à la planification centrée sur les gens, d'une planification axée sur les ressources à une planification axée sur la gestion des actifs. Il est de plus en plus nécessaire de comprendre et d'élever les "méthodes de génération, d'accumulation, d'exploitation, de gestion et d'économie de la richesse" dans la planification urbaine sous l'angle des "finances" (les finances publiques gouvernementales et le capital social du marché).

Face aux changements profonds des relations entre l'offre et la demande dans la nouvelle phase, les actions de renouvellement urbain doivent être centrées sur l'humain. La construction spatiale est le "corps", et la construction des sources de financement en est l'"âme". Il ne suffit pas de rechercher un équilibre financier au niveau du projet, il est également nécessaire de se concentrer sur la santé financière et la durabilité au niveau de la ville. En guidant la planification urbaine avec la construction des sources de financement, la logique de génération de valeur dans la planification urbaine doit être réorganisée pour promouvoir la coordination des trois grands sous-systèmes : l'humain, la terre et les finances, réparer les bilans des gouvernements, des entreprises et des résidents, et aider la Chine à surmonter le piège du revenu moyen dans l'urbanisation.

Axé sur la demande, pour générer de la richesse à travers les gens : Les gens sont la source fondamentale de la création et de la réalisation de la valeur. Le critère de réussite est de savoir si les besoins des gens sont satisfaits de manière juste et efficace. Le passage de la planification incrémentale à la planification basée sur les stocks est essentiellement un passage d'un modèle de croissance axé sur l'offre foncière à une voie de développement axée sur la demande des personnes. Pour résoudre le problème du surplus, il faut se concentrer non seulement sur l'offre, mais aussi sur la demande. Il est crucial de savoir où se trouvent les utilisateurs, ce dont ils ont besoin, combien ils en ont besoin, qui les fournira, ce qui sera fourni, et en quelle quantité. Il faut établir une liste d'actifs d'espace urbain de qualité basée sur la "demande - les droits", et organiser la répartition et la revitalisation des ressources et des actifs d'une manière globale pour réduire la possibilité de "nouveau surplus" dans le renouvellement urbain.

Activation de l'espace, pour accumuler la richesse à travers la terre : La finance foncière a une légitimité à toutes les étapes du développement urbain, mais elle doit être constamment ajustée pour répondre aux exigences du développement urbain. La phase de renouvellement urbain fait face davantage à la réactivation des actifs spatiaux existants et à la régénération de la valeur. Le gouvernement doit orienter le capital social par l'élaboration d'une planification scientifique et de politiques foncières raisonnables, dirigeant les investissements vers des domaines qui peuvent utiliser les revenus générés par l'actualisation pour combler les déficits historiques dans les services publics, soutenir les services publics durables et soutenir la croissance urbaine à long terme. Cela permettra de promouvoir l'itération et la mise à niveau des services, du contenu et des produits spatiaux, de créer de nouvelles valeurs rares et de guider la demande des consommateurs, formant un flux de trésorerie durable et équilibré.

Prise en charge opérationnelle préalable, pour faire fonctionner la richesse à travers l'entreprise : Différentes approches d'équilibre financier influencent fortement et déterminent le modèle et la voie du renouvellement urbain. Le changement de politique de renouvellement urbain de "démolir, modifier, garder" à "garder, modifier, démolir" a rendu difficile pour les gouvernements locaux et le capital social de réaliser des retours substantiels sur les transactions foncières et immobilières comme par le passé. Cela nécessite de commencer par la fin, de passer du "mode de développement" au "mode opérationnel". L'intégration de la planification de projet, de la conception, de la construction et de l'exploitation doit être promue. Les planificateurs doivent posséder des compétences de planification industrielle et d'analyse financière plus prospectives, en calculant les solutions financières sous différents angles, y compris les budgets gouvernementaux, la participation du capital social et le financement bancaire. Cela aidera à construire un consensus parmi toutes les parties. Il faut attirer les investisseurs à long terme en offrant des formats d'affaires de qualité et un retour sur investissement stable. Explorer activement les idées et les voies de financement du renouvellement urbain.

Coordination entre Planification et Finances, Gestion Financière par Efficacité. L'œuvre fondatrice dans la planification urbaine moderne, "La Ville-Jardin de Demain", a proposé des suggestions pour la mise en œuvre des sources de financement, de la répartition des terres, de la gestion des finances urbaines et de l'exploitation des villes-jardins. La déclaration d'ouverture de "L'Agenda Urbain Nouveau" a souligné que "nos villes et habitats doivent être bien planifiés, bien conçus, bien financés, bien développés, bien gouvernés et bien gérés". Le "Planification Financière - Un Guide pour les Leaders Urbains" du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (PNUEH), que j'ai traduit, fournit un aperçu complet de la gestion des finances urbaines, des théories du financement de la construction urbaine et des pratiques mondiales. Par conséquent, il est nécessaire de renforcer la coordination entre la planification urbaine et la planification financière et les politiques en Chine. Pendant la phase de planification, la planification spécialisée pour les investissements et le financement, ainsi que la revitalisation des actifs existants, doivent être intégrées, en ligne avec les plans généraux et détaillés. Pendant la phase de mise en œuvre, il est essentiel d'améliorer la conception des politiques fiscales, l'évaluation des performances fiscales et les évaluations de la santé financière urbaine, d'établir des mécanismes d'évaluation des performances de la coordination espace-finances et de garantir une répartition raisonnable des fonds, une supervision stricte des risques et une transparence financière pour assurer la stabilité à long terme des actions de renouvellement urbain.

Autonomisation intelligente, économie de fonds grâce à la technologie. Face aux contraintes

financières actuelles des gouvernements locaux, en plus d'augmenter les revenus, il est essentiel de réduire les dépenses. Le passage d'un modèle de dépenses de construction non concentré et non comptabilisé à un modèle de gestion financière plus efficace et stratégique axé sur les rendements et l'équilibre financier peut être réalisé grâce aux technologies numériques. En s'appuyant sur le réseau de surveillance de l'implémentation de la planification spatiale nationale (CSPON), un modèle financier spatial des terres peut être développé, avec une connectivité des données et un accès partagé entre les départements fiscaux. Cela garantit que chaque dépense publique est allouée de manière raisonnable et que l'utilisation des fonds est surveillée, favorisant ainsi une transition d'une gestion financière grossière à une gestion plus intensive et efficace. De plus, surveiller les rendements secondaires de la valeur ajoutée du renouvellement urbain et créer un mécanisme scientifique d'incitation et de sortie garantira la durabilité de ces gains. Les cinq étapes interconnectées et mutuellement renforçantes de "gagner, collecter, gérer, budgéter et économiser des fonds" peuvent être intégrées dans les nouveaux systèmes de formation et d'éducation des talents en planification, aidant les planificateurs à "repenser" et à mieux relever les tâches complexes du renouvellement urbain.

Enfin, j'aimerais exprimer un point : dans l'ère du renouvellement urbain, le travail de planification n'a pas diminué, mais il est devenu encore plus important. Cependant, nous devons encore faire face à deux questions très critiques : qui paiera pour le renouvellement urbain ? Et qui paiera pour l'exploitation du renouvellement urbain ? La première concerne la manière de construire de nouveaux modèles d'équilibre financier, tandis que la seconde porte sur notre capacité à soutenir le développement continu et sain de la profession de planification, en revenant à l'origine de la création de valeur que la planification peut offrir.