

Vers une rénovation pilotée par les résidents : exploration pratique, goulots d'étranglement communs et innovation institutionnelle dans la démolition et la reconstruction sur site des anciens immeubles résidentiels en Chine contemporaine

Zhou Lin, Chen Chen, Lu Hongmin, Sun Liping, Ren Xiaoyi

Résumé : Les opinions du Comité central du Parti communiste chinois et du Conseil d'État sur la promotion d'un développement urbain de haute qualité préconisent expressément le soutien à la « rénovation menée par les résidents ainsi qu'à la démolition et à la reconstruction sur place des anciens immeubles résidentiels ». Dans un contexte de faiblesse du financement foncier et de capacités limitées des programmes de rénovation globale dans les quartiers anciens pour répondre aux besoins des habitants, une approche pilotée par les résidents est particulièrement recommandée. La démolition et la reconstruction in situ peuvent devenir une mesure essentielle pour transformer le modèle de développement urbain, stimuler la demande intérieure réelle et accroître les investissements efficaces. Cet article compare les trajectoires de développement et les innovations politiques liées à cette approche dans plusieurs villes chinoises et analyse en détail huit cas typiques. Il ressort que ce modèle de rénovation se caractérise par une direction gouvernementale, une gestion par des entreprises publiques, des bénéfices mutuels entre le secteur public et privé, des améliorations physiques limitées ainsi qu'un équilibre inclusif ; toutefois, il reste insuffisant pour être considéré comme une véritable rénovation menée par les résidents. L'article identifie en outre les goulots d'étranglement fréquents aux niveaux de la politique publique et du droit, ainsi qu'en matière d'équilibre des valeurs, et propose des conceptions institutionnelles dans deux domaines : mettre en place un système juridique permettant une rénovation véritablement pilotée par les résidents et libérer un dynamisme durable pour la rénovation. L'objectif est de proposer des pistes concrètes permettant aux bâtiments résidentiels anciens de réaliser effectivement une démolition et une reconstruction sur site menées par les résidents eux-mêmes.

Mots-clés : rénovation menée par les résidents ; démolition et reconstruction sur site ; politiques et réglementations ; équilibre financier ; valorisation

Dans les années 1980 et 1990, la Chine est progressivement entrée dans une période de construction massive de logements et de rénovation des logements en mauvais état. Le modèle de « relogement et démolition » reposait sur le système d'expropriation foncière pour la construction immobilière et sur le système d'utilisation payante des terrains publics. Il s'appuyait sur le développement immobilier pour renouveler les logements délabrés, sur la création de nouveaux quartiers pour compenser les anciens, sur la construction nouvelle pour compenser les démolitions, et sur de nouvelles dettes pour rembourser les anciennes. Objectivement, ce modèle a constamment fait augmenter les prix de l'immobilier ainsi que le niveau d'endettement macroéconomique [1]. Cependant, les changements fondamentaux dans la relation offre-demande sur le marché immobilier ont remis en question le modèle établi, qui repose sur les revenus issus de la cession des terrains pour couvrir les coûts de rénovation, rendant donc urgente la rupture de cette dépendance structurelle initiale [2–3].

Parallèlement, au cours de la dernière décennie et au-delà, la rénovation complète des anciennes zones résidentielles – comprenant le renforcement structurel et l'entretien, la modernisation des infrastructures, l'installation d'ascenseurs, la démolition des constructions illégales ainsi que l'amélioration de l'environnement – a été fortement promue et financièrement soutenue par le gouvernement central. Cependant, ce modèle présente des limites évidentes. Un important stock de logements de qualité médiocre, construits durant la

période du logement social afin de résoudre le problème fondamental de « disposer d'un logement » – y compris certains logements commerciaux précoce – présente une durée de vie des constructions limitée, des agencements d'unités qui ne répondent plus aux besoins actuels, ainsi qu'une pénurie sévère d'équipements annexes et de places de stationnement. Les simples réparations, entretiens et améliorations esthétiques ne suscitent pas un sentiment fort de bénéfice chez les résidents et rendent difficile l'établissement d'un mécanisme de partage des coûts entre plusieurs parties prenantes. À moins que la préservation du caractère historique ne soit indispensable, la démolition suivie de la reconstruction constitue souvent la méthode de rénovation la plus raisonnable ; en revanche, une rénovation complète peut s'avérer coûteuse et peu rentable.

Dans ce contexte double, les « Opinions » de 2025 proposent officiellement de soutenir la rénovation menée par les résidents ainsi que la démolition et la reconstruction sur place des anciens bâtiments résidentiels. « Rénovation menée par les résidents » et « démolition et reconstruction sur place » sont deux concepts parallèles. Certaines localités ont déjà commencé à explorer cette dernière approche, attirant une large attention du public et des chercheurs ; cependant, la plupart de ces projets ne peuvent guère être qualifiés de rénovation menée par les résidents. Les études architecturales et d'aménagement existantes se sont principalement concentrées sur des cas isolés [4 – 8], des zones spécifiques [9], les problèmes et les expériences d'une ville donnée [10–11], des comparaisons avec des programmes de rénovation globaux [12], ou encore sur une question clé tels que les droits de renouvellement, les dilemmes liés aux actions collectives ou les difficultés de paiement [13–16]. Une observation systématique des politiques et des pratiques des différentes villes reste encore insuffisante. En revanche, les spécialistes du droit et de la gestion se sont concentrés sur les questions juridiques et financières liées à ce modèle [17], en particulier sur les règles encore incomplètes régissant les droits et obligations associés à la reconstruction des immeubles en condominiums [18–21]. Cet article passe en revue le développement et les innovations politiques liées à la démolition et à la reconstruction in situ dans plusieurs villes chinoises, compare huit cas typiques, résume les caractéristiques du modèle de rénovation, identifie les difficultés générales sur les plans politique, juridique et d'équilibre des valeurs rencontrées par ces projets menés par les résidents, puis propose des mesures correctives appropriées.

1 Concepts liés et trajectoire de développement

1.1 Définition conceptuelle

Aucune définition officielle n'existe encore pour la démolition et la reconstruction in situ des anciens bâtiments résidentiels. Dans cet article, ce terme désigne une initiative de rénovation urbaine consistant à démolir les bâtiments résidentiels existants sur des terrains publics, à les reconstruire sur leur emplacement d'origine, à faire retourner les habitants initiaux après la rénovation, et à ne pas impliquer de ventes immobilières (tableau 1). Cette approche présente deux caractéristiques typiques. Tout d'abord, le nombre d'unités de logement sur le terrain ne augmente ni avant ni après la renouvellement, et les résidents initiaux reviennent. Deuxièmement, le coefficient d'occupation du sol peut augmenter après la rénovation, mais la surface supplémentaire est principalement allouée aux cuisines, aux salles de bains, aux espaces communs et aux équipements publics, sans créer de logements destinés à la vente commerciale ; cette approche est couramment décrite comme « une augmentation de la capacité sans augmentation du nombre de ménages ». Les avantages clairs de ce modèle sont qu'il préserve les réseaux sociaux, évite la gentrification des centres-ville, améliore l'accessibilité du logement et ne charge pas davantage les services publics. Les objectifs de ces mesures se répartissent généralement en trois catégories : la transformation des logements incomplets – principalement les logements sociaux – en unités autonomes ; l'élimination des logements dangereux ; et les

anciens immeubles résidentiels relevant des deux premières catégories, à savoir les logements autonomes, privés et sans danger. Les deux premières catégories représentent la majorité et sont actuellement autorisées ainsi que soutenues par la politique en vigueur. La troisième catégorie comporte déjà plusieurs cas d'application, mais il n'existe pas de voie d'implémentation claire et uniforme.

La rénovation menée par les résidents ne dispose pas non plus d'une définition largement acceptée. Certains chercheurs la définissent comme une activité de rénovation dans laquelle les résidents déposent une demande auprès du gouvernement et, après approbation, prennent l'initiative de son mise en œuvre et de son financement, principalement par la démolition sur site et la reconstruction [22]. Elle devrait donc comporter quatre caractéristiques essentielles : prise de décision autonome des propriétaires, organisation autonome, financement autonome et distribution autonome [23].

Tableau 1 Définition conceptuelle de la démolition et de la reconstruction in situ des anciens bâtiments résidentiels

propriété foncière	Approche de renouvellement	Rendement sur le site d'origine	Ventes de projets immobiliers
Terre appartenant à l'État ; non terre collective	Démolition et reconstruction ; non une micro-renouvellement	Oui	Non

1.2 Développement de la démolition et de la reconstruction in situ dans différentes villes

Les « Opinions » de 2025 ont constitué le premier document central à utiliser le terme « démolition et reconstruction in situ ». Auparavant, plusieurs villes avaient déjà adopté des politiques connexes et mis en œuvre des pratiques correspondantes, notamment Shanghai, Pékin, Hangzhou, Nanjing, Guangzhou, Chengdu, Changsha et Xiamen (figure 1). Shanghai a commencé à tester cette approche de « démolition et reconstruction sur site » il y a déjà environ vingt ans, tandis que les politiques spécifiques des autres villes se sont concentrées au cours des cinq dernières années. Shanghai, Pékin, Hangzhou, Nanjing et d'autres villes disposent déjà de plusieurs projets réussis. Certains cas ont nécessité de longues phases de négociation et de mise en œuvre, ce qui a à son tour favorisé l'élaboration et l'amélioration des politiques locales ; les pratiques et les institutions se sont mutuellement renforcées. Parallèlement, certaines initiatives menées dans diverses régions se sont heurtées à des obstacles. Par exemple, en 2018, plus de 3 000 propriétaires de l'implantation de la deuxième phase de Central Garden à Chengdu ont proposé de procéder à leur propre démolition et à une reconstruction autonome ; cependant, le projet a été suspendu car il ne relevait pas du champ d'application du programme de rénovation des quartiers de logements précaires et manquait de soutien politique.

Ville	Termes locaux	Objets principaux concernés	Stricteuré
Shanghai	Démolition et reconstruction des logements anciens	Logements publics anciens et logements privés relevant du même champ de rénovation ; immeubles résidentiels multicouche classés comme dangereux et ne présentant aucune valeur pour la réparation ou la préservation.	Modéré
Pékin	Rénovation des bâtiments anciens en mauvais état	Des bâtiments en mauvais état, dotés d'une structure défailante, en désaffectation prolongée, avec des infrastructures endommagées ou absentes, et présentant de graves risques pour la sécurité ; il s'agit principalement de logements sociaux simples ne disposant pas d'équipements autonomes, jugés peu adaptés à une utilisation résistive ou fortement affectés par les exigences liées à cette utilisation.	Relativement strict
Hangzhou	Demolition et rénovation combinées des quartiers anciens	Des bâtiments présentant généralement une qualité médiocre, notamment certains bâtiments classés comme dangereux de catégorie C/D conformément à la réglementation ; principalement des logements non autonomes ne disposant ni de cuisine ni de salle de bains indépendantes, y compris les bâtiments à couloirs communs ; ainsi que des bâtiments exposés à des risques géologiques ou à d'autres dangers pour la sécurité.	灵活
Nanjing	Reconstruction des bâtiments dangereux	bâtiments dangereux de classe C et D qui ne peuvent ni être remplacés ni déplacés.	Strikt
Guangzhou	Renouvellement des logements urbains dangereux et obsolètes	Sur les terrains publics : les logements dangereux de catégorie B peuvent être rénovés si les propriétaires le souhaitent ; ceux de catégories C ou D doivent être rénovés autant que possible.	Relativement strict
Chengdu	Renovation autonome de logements anciens dangereux	Logements bas à base indépendante situés sur des terrains de construction publics classés comme logements dangereux de catégorie D/Dsu, ainsi que vieux logements dangereux incomplets inclus dans la base de données du projet.	Très strict
Changsha	Démolition et reconstruction de logements anciens dangereux	Logements dangereux de catégories C et D situés sur des terrains urbains publics titulaires légalement et inclus dans le plan municipal de rénovation des anciens logements dangereux en zone urbaine.	Strikt
Xiamen	Renouvellement des anciennes communautés mené par les résidents	Les bâtiments âgés de plus de 40 ans, présentant des défauts structurels, une fonctionnalité incomplète et ne répondant pas aux exigences de réparation ou de renforcement, ainsi que ceux classés comme logements dangereux de catégorie C ou D.	Modéré

1.3.2 Règles d'augmentation : augmentation modérée de la capacité sans augmentation du nombre de ménages
Au niveau national, des augmentations modérées de la capacité sont autorisées pour la rénovation des

anciennes communautés, bien que les règles détaillées restent floues. Les collectivités locales justifient généralement une augmentation de la superficie totale en se référant aux normes nationales minimales applicables aux cuisines et aux salles de bains, et autorisent également l'amélioration des équipements de services publics. Certaines villes fixent une limite globale de 20 % à 30 % pour l'augmentation de la superficie totale des logements, décrivant les augmentations de la surface intérieure uniquement de manière vague comme « modérées ». D'autres définissent des normes minimales de logement en fonction des conditions de vie locales, telles que 70 m² ou 90 m², et ne permettent aucune augmentation supplémentaire de la surface intérieure au-delà de cette valeur de référence. Certaines villes interdisent expressément toute augmentation du nombre de ménages, tandis que Shanghai, Pékin et Hangzhou autorisent l'utilisation des nouveaux logements comme logements abordables, notamment les logements sociaux, les logements locatifs subventionnés par le gouvernement, les logements en propriété partagée ou les logements destinés aux personnes transférées dans le cadre de programmes de rénovation des quartiers anciens (tableau 3).

Tableau 3 : Augements autorisés de la superficie au sol pour les travaux de démolition et de reconstruction in situ dans des villes sélectionnées

Ville	Gain de surface interne	Gagnée totale de surface	Gagnant familial
Shanghai	Peut augmenter de manière modérée.	Lorsque des éléments publics tels que les espaces publics urbains et le logement abordable sont assurés et que les exigences de conservation sont respectées, l'utilisation du sol, la capacité de développement ainsi que la hauteur des bâtiments peuvent être modifiés de manière modérée.	Des unités supplémentaires peuvent être utilisées pour le relogement des populations concernées et pour divers types de logements abordables.
Pékin	Les logements incomplets et les unités autonomes de ≤ 70 m ² peuvent être agrandis pour inclure une cuisine de 4 m ² et une salle de bains de 3 m ² ; les unités autonomes supérieures à 70 m ² ne doivent généralement pas être agrandies.	L'augmentation de la superficie des étages situés au-dessus du sol ne devrait en général pas excéder 30 % ; toute augmentation supérieure à 30 % nécessite l'approbation du gouvernement du district.	Des logements sociaux abordables, des logements sociaux publics ou des logements en propriété partagée peuvent être ajoutés.
Hangzhou	La superficie des logements pourrait augmenter de manière modérée, accompagnée d'installations supplémentaires de services publics.	Des zones résidentielles et des installations de services publics pourraient être ajoutées.	Des logements abordables peuvent être ajoutés.
Nanjing	La superficie peut augmenter de manière modérée, par	La reconstruction doit généralement respecter le site initial, la superficie et la	Aucune augmentation du

Ville	Gain de surface interne	Gagnée totale de surface	Gagnant familial
	exemple pour une cuisine de 4 m ² et une salle de bains de 2 m ² ; un espace souterrain pourrait également être aménagé.	hauteur ; des augmentations modérées peuvent être autorisées sur place afin d'améliorer les équipements publics de base et de répondre aux besoins essentiels de vie.	nombre de ménages.
Guangzhou	Pour les logements incomplets et les unités autonomes de ≤ 90 m ² , la superficie peut être augmentée jusqu'à 4 m ² pour la cuisine et 3 m ² pour la salle de bains ; pour les unités supérieures à 90 m ² , une telle augmentation ne devrait généralement pas être autorisée.	Les projets éligibles peuvent intégrer des espaces d'activités publiques et des installations de services publics ; l'augmentation de la surface en surface ne devrait généralement pas dépasser 30 %.	Aucune augmentation du nombre de ménages.
Chengdu	Des espaces peuvent être aménagés pour les cuisines, les salles de bains et autres installations afin de respecter les normes nationales minimales en vigueur.	Des ascenseurs, des parkings, des espaces de gestion immobilière, des installations de services publics, des places et des espaces verts peuvent être ajoutés ; la superficie totale des bâtiments ajoutés ne doit pas excéder 20 % de la surface du sol initiale certifiée.	Aucune augmentation du nombre de ménages.
Changsha	Conformément au principe des « quatre éléments fondamentaux » – emplacement, surface, hauteur et usage – l'absence de cuisines ou de salles de bains peut justifier une augmentation modérée de la hauteur et d'une extension ; la superficie de la cuisine ne devrait généralement pas excéder 6 m ² par foyer, et celle de la salle de bains 4 m ² par foyer.	Non spécifié.	Non spécifié ; on suppose qu'il n'y a pas d'augmentation.
Xiamen	L'augmentation de la superficie par unité ne doit	La superficie totale ajoutée ne doit pas excéder 20 % de la surface initiale.	Non spécifié ; on suppose qu'il n'y a

Ville	Gain de surface interne	Gagnée totale de surface	Gagnant familial
	pas excéder 10 % de la superficie initiale.		pas d'augmentation.

1.3.3 Subventions budgétaires : différences entre le logement public et le logement privé

Le niveau des subventions budgétaires varie selon les régions. Le soutien le plus important consiste en un financement complet assuré par des fonds budgétaires spéciaux, généralement dans les villes où le logement public est l'objectif principal. Un deuxième type de subvention prévoit des aides à la reconstruction en fonction du degré de risque. Un troisième type met en place un mécanisme de financement pluridisciplinaire : des subventions budgétaires sont versées d'un montant fixe en fonction de la superficie initiale, tandis que les organisations sociales sont encouragées à participer au financement ainsi qu'à la gestion ultérieure. Dans les villes où les dispositions s'appliquent à un éventail plus large d'objets – comme à Hangzhou et Xiamen, y compris les logements privés –, on attend généralement des propriétaires initiaux de lever des fonds proportionnellement à la superficie de chaque foyer ; certaines régions autorisent même le transfert d'équipements publics pour compenser les coûts. Ces projets ne relèvent pas du champ de soutien financier central destiné à la rénovation des anciennes zones urbaines (tableau 4).

Tableau 4 : Sources de financement et subventions pour la démolition et la reconstruction in situ dans des villes sélectionnées

Ville	fonction de financement	Source de financement	Niveau de subvention
Shanghai	Subvention fiscale complète	Fonds spéciaux mis à disposition par les services financiers municipaux et de district.	Très élevé
Pékin	Financement multi-parties avec subvention fixe	Subvention financière municipale et districale de 5 786 yuans par m ² dans la zone immobilière initiale ; les résidents doivent payer le montant correspondant à la différence entre le coût total de la reconstruction complète et le prix habituel des logements commerciaux, ou au moins 70 % de ce dernier, pour la zone initiale ainsi que pour la zone supplémentaire.	Moyen à élevé
Hangzhou	Contribution de l'propriétaire et transfert destiné au service public pour compenser les coûts	Les fonds destinés à la construction de logements résidentiels sont généralement assumés par les propriétaires en fonction des proportions initiales de la superficie au sol ; le transfert de logements sociaux ou d'installations de services publics peut compenser les coûts de construction.	Faible à modéré
Nanjing	Contribution de l'exploitant et subvention gouvernementale	Pour les bâtiments dangereux de catégorie C, les coûts sont répartis entre les finances municipales, les finances du district et les propriétaires selon un ratio de 2 : 2 : 6 ; pour ceux de catégorie D, le ratio est de 3 : 3 : 4.	Haute
Guangzhou	Autofinancement associé à une coopération sur le marché	Les entités responsables de la sécurité du logement financent elles-mêmes leurs activités ; les acteurs du marché peuvent être légalement invités à participer à une renouvellement coopératif.	Faible
Chengdu	Non spécifié	Non spécifié.	Non

Ville	fonction de financement	Source de financement	Niveau de subvention
			spécifié
Changsha	Subvention fixe et aide spéciale destinée aux ménages très pauvres	Revenu fiscal ou subvention dans la zone du bien immobilier d'origine : 400 yuans/m ² pour les bâtiments indépendants, 1 000 yuans/m ² pour les immeubles de logements ; les biens gérés par une entité suivent le taux applicable aux biens privés (70 %).	Moyen à élevé
Xiamen	Autofinancement	Les propriétaires négocient leurs parts de contribution, généralement en fonction des proportions initiales de la surface du sol.	Faible

1.3.4 Entités chargées de la mise en œuvre

Dans les villes où le logement public est l'objet principal concerné, l'unité chargée des droits de propriété agit généralement en tant qu'entité exécutive, ou le gouvernement peut désigner une telle entité. Dans certaines villes, tous les propriétaires ou leur comité doivent confier à une entité spécialisée l'organisation de la mise en œuvre. Hangzhou, Guangzhou et Xiamen proposent en outre que les propriétaires créent un comité de rénovation piloté par les résidents et confient cette mission à une entreprise de construction, ce qui accorde aux résidents une participation plus explicite au processus.

1.3.5 seuils pour les résolutions et les options

La plupart des villes appliquent un système de décision par majorité. Certaines organisent deux tours de consultations, la seuille finale effective étant fixée à plus de 95 % ; Chengdu et Xiamen exigent l'unanimité. Pour des raisons de sécurité publique, Nanjing réduit cette seuille pour les bâtiments dangereux de catégorie D à deux tiers. Le Zhejiang a adopté des réglementations locales autorisant les gouvernements locaux à décider et à organiser la démolition des logements dangereux en cas d'urgence.

Contrairement au relogement et à la démolition, la démolition et la reconstruction sur place pratiquées dans la plupart des villes ne prévoient généralement plus de compensation financière, de réinstallation hors site ni d'autres options de sortie. Elles reposent également sur le principe du « un ménage pour un ménage », évitant ainsi tout fardeau supplémentaire pour les installations de soutien. Seul Pékin autorise explicitement le retrait du bail sur demande pour les logements publics.¹

1.3.6 Frais d'enregistrement des biens et de transfert foncier

Il n'existe aucune base juridique de niveau supérieur définissant la manière dont les conditions relatives aux droits d'usage du sol doivent être modifiées lors d'une démolition et d'une reconstruction sur place, la méthode de calcul de la surface au sol nouvellement ajoutée, la nécessité et les modalités de complément des frais de transfert foncier, les modifications à apporter aux informations d'enregistrement immobilier, ou encore la possibilité de renouveler ces droits. Les politiques locales sont donc floues, incohérentes et rarement précises. La logique liée au logement social est relativement claire et fait souvent référence aux politiques de réforme du logement des années 1990, tandis que le rôle du logement privé reste mal défini.

1.4 Cas typiques de pratiques locales

Les projets locaux existants ainsi que ceux en cours présentent chacun des caractéristiques distinctes. Afin de représenter les anciens bâtiments résidentiels dans leur sens général, les cas sélectionnés excluent les logements anciens situés dans des zones urbaines historiques ou soumis à des exigences strictes de conservation. Pour se concentrer sur les principaux obstacles rencontrés lors de la démolition et de la reconstruction in situ, les projets reconstruits selon le principe des « trois originaux » – site d'origine, zone

d'origine et hauteur d'origine – sont également exclus. Cette étude sélectionne huit cas dans des villes représentatives pour une enquête approfondie (figure 2), en s'appuyant sur des reportages médiatiques, des annonces publiques sur place et des entretiens avec les résidents initiaux afin de comprendre les détails de la mise en œuvre.

Les cas sont analysés en fonction de leurs conditions initiales de logement, des choix des participants, de la redistribution des droits de propriété et du partage des coûts (figure 3). Bien que leurs conditions initiales de logement diffèrent considérablement, ils présentent au moins l'une des deux caractéristiques suivantes : des unités incomplètes ou des logements dangereux, et tous intègrent un logement public dans des proportions variables. En ce qui concerne le choix des résidents, les cas sont relativement similaires et ne sont pas encore suffisants pour être qualifiés de rénovation menée par les résidents. Dans le cadre de la réaffectation des logements, l'augmentation totale de la capacité dépasse fréquemment les plafonds fixés par les politiques locales. En matière de partage des coûts, le financement public – y compris celui apporté par les entreprises publiques (EPP) – est lié à des contributions en nature d'intérêt public et dépend également de la proportion de ménages bénéficiant de logements sociaux ; la participation du capital social reste toutefois faible. Les pratiques locales peuvent, dans certains aspects, dépasser les limites généralement autorisées par les politiques locales, s'appuyant souvent sur une application souple et sur une approbation cas par cas. Cependant, dans d'autres domaines, ils adoptent une approche plus prudente. Par exemple, la politique de Pékin ne limite pas strictement les objets concernés ; en pratique, elle concerne principalement la démolition et la reconstruction d'un seul bâtiment appartenant à des logements dangereux de catégorie D. Bien qu'une offre supplémentaire de logements abordables soit autorisée par la politique, celle-ci n'a pas été mise en œuvre. Bien que les seuils locaux pour l'adoption des décisions varient de deux tiers à 95 %, tous les cas susmentionnés n'ont été réalisés qu'après avoir obtenu le consentement de 100 % des résidents.

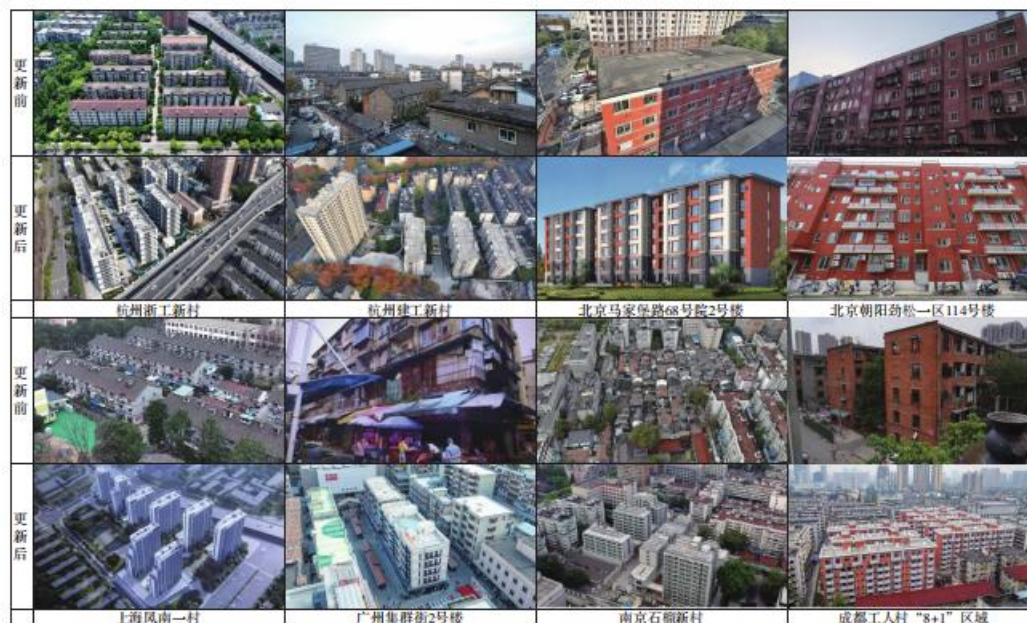


Figure 2 : Changements avant et après dans huit cas de démolition et de reconstruction in situ

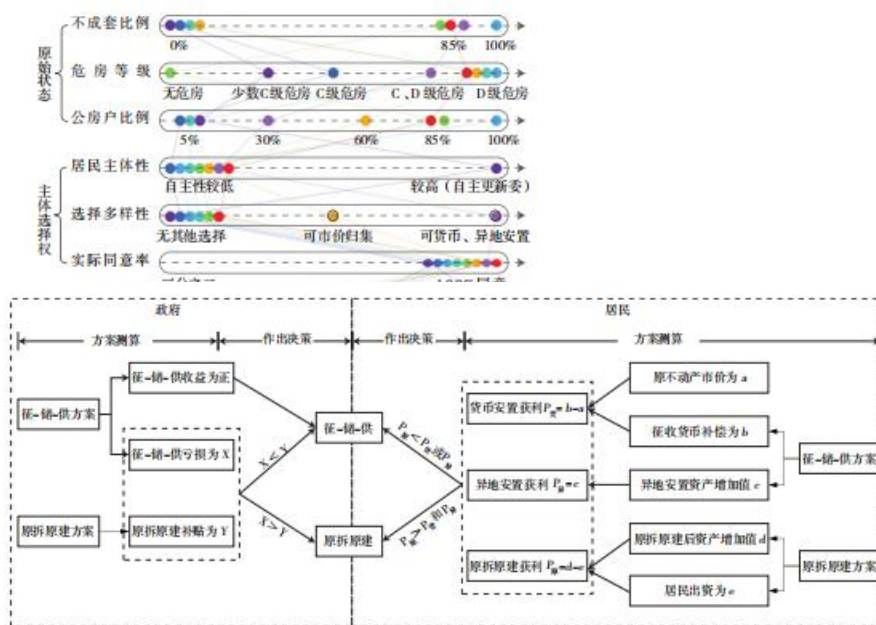
Figure 3 Résumé des caractéristiques du mode de renouvellement dans huit cas de démolition et de reconstruction in situ

2 Caractéristiques principales de la pratique locale

2.1 Le leadership gouvernemental : une alternative lorsque la chaîne « expropriation – stockage – approvisionnement » ne peut être équilibrée

Le leadership gouvernemental constitue la caractéristique commune la plus importante de ces cas. Même lorsque des projets individuels ont résulté de demandes des habitants et ont été présentés par les médias comme des initiatives d'autodémolition et d'autosconstruction, ils étaient fondamentalement pilotés par le gouvernement. Chaque projet réussi a nécessité un soutien politique spécifique ainsi qu'un appui officiel de la part des départements gouvernementaux, ainsi qu'une coordination et une mobilisation menées par les autorités locales au niveau des sous-districts et des communautés.

Toutes les politiques locales susmentionnées excluent des zones déjà prévues dans les plans d'expropriation et de réserve foncière. Cela indique que la démolition-in-situ suivie de reconstruction, ainsi que la démarche « expropriation – stockage – approvisionnement », coexistent tout en étant mutuellement exclusives. L'enquête montre que, du point de vue des autorités locales, la démolition et la reconstruction sur place constituent



souvent une alternative lorsque le calcul économique relatif à l'expropriation, à la réserve foncière et à l'approvisionnement ne peut être équilibré ; c'est-à-dire lorsque les revenus futurs issus du transfert des terrains ne suffisent pas à couvrir les coûts d'expropriation, et que la perte résultante peut même dépasser le subventionnement budgétaire nécessaire pour cette procédure. Compte tenu des responsabilités en matière de sécurité et de l'amélioration des conditions de vie, le gouvernement décide alors de procéder à une démolition et à une reconstruction sur place et consulte les titulaires initiaux des droits. Si cette consultation échoue, le projet est suspendu. Par ailleurs, les résidents évaluent souvent les bénéfices potentiels en se référant aux normes d'expropriation applicables à des sites similaires. Lorsque la compensation monétaire ou le relogement hors site offre des avantages supérieurs à ceux de la démolition et de la reconstruction sur place, il devient difficile d'atteindre un consensus. Dans la figure 4, lorsque $X > Y$ et que $P_{\text{original}} < P_{\text{monetary}}$ ou $P_{\text{off-site}}$, la démolition et la reconstruction sur place tombent facilement dans un impasse. Shanghai connaît de

nombreux cas infructueux (figure 1), car l'indemnisation pour la réquisition par ménage peut atteindre 5 à 7 millions de yuans ; même lorsque la démolition et la reconstruction sur place sont presque entièrement financées par les fonds publics, les résidents préfèrent tout de même attendre l'indemnisation liée à la démolition.²

Figure 4 : Processus de prise de décision pour la démolition et la reconstruction in situ, vu sous les deux angles du gouvernement et des résidents

2.2 Fonctionnement des entreprises publiques : équilibrer les coûts globaux de renouvellement en préservant les actifs publics

Tous les cas utilisent des entreprises publiques fonctionnelles au niveau du district comme entités chargées de la mise en œuvre (figure 5). Bien que Hangzhou et Guangzhou proposent que les propriétaires créent des comités de rénovation pilotés par les résidents, ces comités ne disposent ni de statut de personne morale ni de compétences ou de qualifications professionnelles suffisantes ; ils doivent donc confier la gestion des projets aux entreprises publiques. Les autorités locales désignent généralement des entreprises publiques fonctionnelles au niveau du district spécialisées dans le logement ou la rénovation, approuvent les projets et allouent les fonds budgétaires correspondants. Les résidents concluent des accords avec les entreprises publiques afin de regrouper leurs droits de propriété et leurs fonds. Ces entreprises agissent en tant qu'entités exécutantes : elles gèrent les autorisations d'utilisation du sol et de construction, et prennent en charge ou avancent les coûts. Le coût global de la rénovation comprend non seulement les dépenses de démolition et de construction, mais aussi les frais humains liés à la coordination, les coûts de financement, les dépenses de relogement temporaire, les subventions pour le déménagement et la décoration, ainsi que d'autres dépenses, atteignant souvent entre 7 000 et 10 000 yuans par mètre carré. Dans le cadre de cette rénovation, les autorités locales accordent des subventions budgétaires à des degrés variés et obtiennent des retombées d'intérêt public sous forme d'infrastructures de services publics ou de logements abordables. Après la rénovation, ces actifs tangibles sont transférés au gouvernement ou détenus par les entreprises publiques au nom du gouvernement, ce qui permet de compenser les coûts globaux de la rénovation grâce à la préservation et à l'appréciation des actifs publics. Les logements abordables présentent en particulier une valorisation relative élevée. Bien que les politiques dans des villes telles que Nanjing et Chengdu ne permettent pas expressément la création de logements abordables supplémentaires, des cas concrets ont réservé des dizaines d'unités dont l'utilisation ultérieure reste à déterminer. Actuellement, les entreprises privées participent principalement en versant des fonds en échange d'un droit à durée déterminée pour exploiter des installations annexes ou assurer la gestion immobilière, selon un modèle à actifs légers.

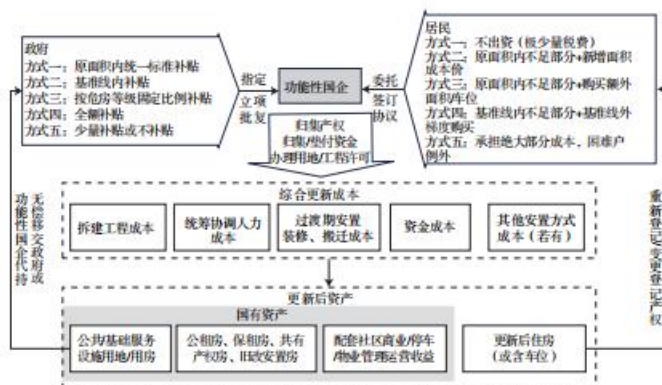
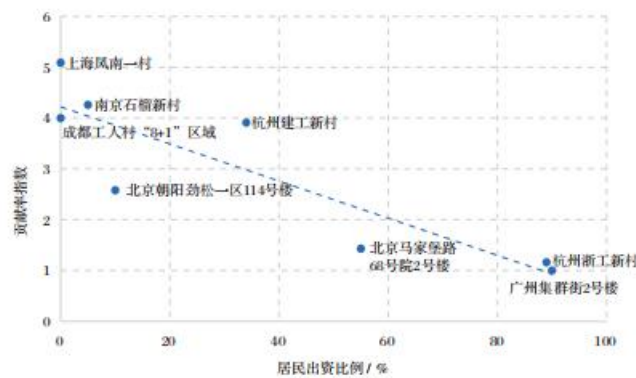


Figure 5 Le rôle des éléments structurels fonctionnels dans la démolition et la reconstruction in situ des anciens immeubles résidentiels

2.3 Avantages mutuels entre le secteur public et privé : les paiements aux bénéficiaires allient équité et efficacité

La plupart des projets mis en œuvre ont créé une situation gagnant-gagnant, offrant des bénéfices mutuels aux acteurs publics et privés. Le gouvernement améliore les conditions de vie, élimine les risques pour la sécurité et réalise des objectifs liés au logement abordable, tout en recevant des retombées matérielles du public. Les résidents bénéficient d'un cadre de vie amélioré ainsi qu'une plus grande valorisation de leurs biens immobiliers. Les huit projets se situent tous dans des endroits privilégiés et disposent d'un accès à des ressources éducatives et médicales de haute qualité. Étant donné que les bâtiments anciens et en mauvais état présentent un écart de prix significatif par rapport aux logements neufs voisins [15], et qu'un certain niveau de capacité supplémentaire est autorisé, l'appréciation attendue des actifs stimule la motivation des résidents à procéder à leur rénovation. La comparaison des sources de financement et des contributions en nature d'intérêt public dans les huit cas montre que le taux de contribution des résidents est généralement inversement lié au degré de retour d'intérêt public, c'est-à-dire au taux de contribution (figure 6), et positivement lié à



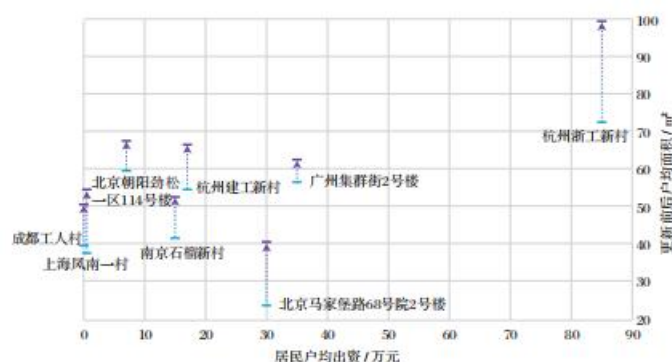
l'amélioration de la superficie au mètre carré par foyer (figure 7). Ces relations indiquent que les innovations locales ont permis d'acquérir une expérience avancée en matière de « paiement aux bénéficiaires alliant équité et efficacité ».

Figure 6 : Relation entre le ratio de contribution en capital des résidents et le taux de contribution au bénéfice public dans huit cas

Figure 7 : Relation entre le ratio de contribution en capital des résidents et l'augmentation de la superficie par foyer dans huit cas

2.4 Amélioration limitée : résoudre les difficultés liées au logement et garantir les droits de base à la vie

Dans l'ensemble, le point de départ de ce modèle est de résoudre les difficultés liées au logement et d'améliorer les conditions de vie dans une certaine mesure. Tous les cas intègrent, dans une certaine mesure, des mesures budgétaires et peuvent être considérés comme des avantages administratifs ; le cœur de la gestion des prestations consiste à garantir les droits de base à la vie. La subvention budgétaire provient du fonds de subvention pour les projets de logements abordables en milieu urbain⁴ ; les bénéficiaires sont limités aux dépenses nécessaires à la reconstruction, à l'extension ou au réaménagement sur place des logements



dangereux de catégorie C et D ainsi que des logements incomplets situés sur des terrains publics. Ainsi, la quasi-totalité des cas relèvent de cette portée applicable, ou en relèvent au moins partiellement. Avant la renouvelation, la superficie moyenne par logement dans ces huit cas se situait entre 24 et 60 m². Grâce à la démolition et à la reconstruction sur place, la superficie moyenne des logements a augmenté de 6 à 17 m², ce qui représente une amélioration limitée des conditions de logement de base. La contribution moyenne des ménages se situait principalement autour de 300 000 yuans, dans la portée financière des ménages ordinaires des villes de premier niveau ; le village nouveau de Zhegong constituant toutefois un cas exceptionnel (figure 8).

Figure 8 : Variations moyennes des investissements des ménages et de la superficie des logements dans huit cas

2.5 Équilibre inclusif : réduction des seuils de participation par un financement participatif progressif couvrant l'ensemble des coûts

À l'exception des cas entièrement financés par les fonds publics, les règles de contribution des résidents se répartissent en deux catégories principales. La première correspond à une égalité absolue : chaque ménage applique le même taux de contribution et verse un montant approximativement identique, avec des subventions supplémentaires uniquement destinées aux groupes particulièrement défavorisés ; cette règle s'applique lorsque la taille initiale des logements est essentiellement similaire. Le deuxième principe repose sur une égalité relative associée à l'équité et à une tarification segmentée : les subventions sont distribuées de manière uniforme dans le cadre des garanties de base de subsistance, tandis qu'en dehors de la zone initiale ou d'une limite définie, les ménages paient plus pour bénéficier de davantage de ressources, selon leur capacité financière. Cette dernière mesure réduit effectivement le seuil de participation. Le financement participatif par niveaux permet également de tenir compte des différences individuelles au sein d'un groupe et facilite la mise en œuvre. Dans le village nouveau de Zhegong, par exemple, dans la zone où la superficie intérieure est restée inchangée avant et après la rénovation, les propriétaires initiaux ont payé des coûts de reconstruction de 1 350 yuans par m². Ils ont pu acheter volontairement jusqu'à 20 m² d'espace agrandi au prix d'environ 34 500 yuans par m², soit environ 80 % du prix des logements environnants à l'époque, ainsi que des places de stationnement souterraines au prix du marché, soit 220 000 yuans. Ce plan de financement a abaissé le seuil de participation à plusieurs dizaines de milliers de yuans, évitant ainsi les résistances dues uniquement à une capacité de paiement insuffisante et permettant aux ménages disposant d'une volonté et d'une capacité de paiement plus élevées d'obtenir des améliorations plus significatives.

3 goulots d'étranglement courants dans la démolition et la reconstruction in situ

3.1 Niveau politique et juridique : légalité et respect des procédures

3.1.1 Le système juridique relatif à la reconstruction des bâtiments reste incomplet.

La Chine ne dispose actuellement d'aucune loi ou réglementation administrative spécifique relative à la reconstruction des bâtiments, à l'exception des lois et règlements spécifiques à la reconstruction après un désastre [21]. Les dispositions nationales autorisent la reconstruction d'un bâtiment entier classé comme bâtiment dangereux de catégorie D selon le principe des « trois originaux », financée par les propriétaires. L'intention initiale est d'éviter de porter atteinte aux droits légitimes des voisins. L'article 278 du Code civil accorde aux titulaires de droits, dans le cadre du droit privé, le droit de modifier ou de reconstruire des immeubles en copropriété par décision majoritaire ; cependant, aucune législation complémentaire n'a encore été adoptée. Des questions essentielles liées à ces modifications et reconstructions – les conditions objectives, l'ajustement des droits et intérêts entre les propriétaires, les sources de financement, la réinscription des

terrains constructibles ainsi que les frais de transfert foncier – restent encore insuffisamment réglementées [18]. Il s'agit de questions urgentes : quel âge doit avoir un bâtiment pour pouvoir être reconstruit ? Est-il possible d'obtenir des espaces supplémentaires en payant une somme ou par une « taxe » ? Et existe-t-il le droit de demander une prolongation des durées d'utilisation du terrain ? Aucun cas de démolition et de reconstruction immobilière n'a encore été traité dans le cadre d'un système de reconstruction de bâtiments de copropriété ; tous les cas existants reposent sur la politique du logement abordable. Les anciens logements privés, totalement indifférents aux constructions dangereuses ou incomplètes mais soumis à une volonté de rénovation menée par les résidents, ne disposent en pratique d'aucune voie claire pour y parvenir.

3.1.2 Les contraintes du système foncier de l'ère incrémentielle posent des obstacles

La démolition et la reconstruction in situ impliquent principalement un ajustement de l'intensité d'aménagement des terrains résidentiels. Le système de gestion payante de l'utilisation du sol mis en place à l'ère du développement progressif exige clairement des frais supplémentaires de transfert lorsque la nature de l'utilisation du sol ou le ratio de surface par étage est modifié. Or, les terrains résidentiels, en tant que catégorie d'utilisation du sol soumise strictement aux procédures de réserve foncière, d'appel d'offres et de cession par mise aux enchères, ne disposent pas de règles politiques précisant comment ces frais doivent être complétés, exonérés ou réduits. Sur cette question, les politiques locales traitent le sujet de manière floue ou l'évitent totalement, ce qui pose de nombreux obstacles à la mise en œuvre pratique. La procédure relativement claire appliquée dans les projets actuels de démolition et de reconstruction sur site consiste à centraliser les terrains auprès d'une entité chargée de la mise en œuvre des travaux publics (SOE) et à compléter les frais de transfert foncier lors de la livraison ou de la réinscription des logements. Cette approche ne s'applique qu'aux logements publics et aux logements abordables qui n'ont pas encore bénéficié des politiques de réforme du logement. Le cas le plus complexe concerne les logements privés. Certains cas recourent à des stratégies flexibles : Hangzhou et Guangzhou, par exemple, mettent en œuvre des incitations fondées sur le rapport entre la surface totale et la superficie du sol, au nom des bâtiments verts ou des bâtiments préfabriqués⁵, et enregistrent la surface supplémentaire comme un espace « offert ». La plupart des autorités locales, cependant, se contentent de préciser que l'enregistrement des droits de propriété peut être effectué légalement après paiement du prix du terrain conformément aux réglementations en vigueur, sans toutefois spécifier ces dernières.

3.1.3 Dilemmes liés aux actions collectives dans la reconstruction de bâtiments en condominiums

La reconstruction des immeubles d'appartements à plusieurs propriétaires constitue une action collective typique. Les dilemmes liés aux actions collectives survenant lors de la rénovation complète des vieux quartiers ou de l'installation d'ascenseurs ont déjà fait l'objet d'études approfondies ; de nombreux problèmes généraux persistent et deviennent de plus en plus complexes. Chaque immeuble d'appartements regroupe des dizaines de propriétaires dont les besoins réels, leurs conditions économiques et leur volonté de contribuer varient considérablement ; la reconstruction d'un immeuble de logements en copropriété fait donc face à de graves dilemmes liés aux actions collectives.

Quelle méthode de décision doit être adoptée : l'unanimité ou la majorité ? Comment doit-on définir le seuil de majorité ? L'article 278 du Code civil stipule que les modifications et les reconstructions sont des questions décidées conjointement par les propriétaires et doivent faire l'objet d'un vote menée par ceux représentant les deux tiers tant du nombre total des propriétaires qu'à la surface concernée, avec l'approbation d'au moins trois quarts des électeurs participants dans chacune de ces catégories. Bien que les politiques locales fixent des seuils efficaces allant de deux tiers à 95 %, afin d'éviter les litiges et les pétitions, les taux réels de consentement dans les huit cas ont presque tous atteint 100 %, imposant une charge importante de coordination

aux gouvernements locaux. Des spécialistes du droit [24] estiment qu', compte tenu des caractéristiques des immeubles d'appartements et en particulier des facteurs affectant la sécurité publique – comme les logements dangereux –, un droit privé individuel ne devrait pas disposer d'un pouvoir de veto sur la démolition et la reconstruction globales. La cause profonde du dilemme de l'action collective réside dans l'absence de voies de sortie. Si les propriétaires dissidents disposaient de alternatives équivalentes,⁶ de tels dilemmes pourraient être efficacement atténués.

3.2 Équilibre des valeurs : réalisabilité et durabilité

3.2.1 Équilibre interne à court terme : conception des règles juste et équitable

Dans une communauté résidentielle, la difficulté principale de la démolition et de la reconstruction sur place réside dans l'équité et la justesse des règles applicables à ces processus ainsi que des dispositifs de subvention. Les anciennes communautés comportent une combinaison de types de logements : des logements dotés d'un droit d'utilisation spécifique – tels que les logements sociaux en location (logements sociaux gérés par le système ou directement administrés), les logements acquis après la réforme du logement social, les logements construits en blocs et les premiers logements commerciaux. Des coûts initiaux différents selon les types de logements donnent lieu à des « ensembles de droits » distincts, et des règles différenciées sont nécessaires pour garantir l'équité des droits. De plus, la démolition et la reconstruction sur place constituent un échange de biens matériels contre d'autres biens matériels ; cette opération peut impliquer des modifications du type d'unité, de sa superficie, de son niveau, de son orientation ainsi que d'autres facteurs. La quantification précise de la valeur explicite et la conversion raisonnable de la valeur implicite avant et après les modifications des droits de propriété constituent des difficultés urgentes. Par ailleurs, les logements existants répondent souvent effectivement aux besoins de base en matière de logement des migrants, des groupes à revenu moyen et faible ainsi que des personnes âgées. Il est donc également nécessaire de mettre en place des règles de subvention intégrant l'équité sociale, notamment en prévoyant une complémentarité minimale des conditions de logement de base et des aides pour les situations difficiles.

3.2.2 Équilibre global à long terme : outils complets de compensation des valeurs

La démolition et la reconstruction in situ ne peuvent être dissociées du soutien financier public. L'atteinte d'un équilibre global à long terme et l'amélioration de la durabilité budgétaire constituent une autre difficulté majeure. Les politiques de subvention dans certaines régions sont difficiles à maintenir.⁷ Compte tenu des tendances démographiques et du marché immobilier actuelles, le modèle traditionnel consistant à utiliser les nouvelles villes pour subventionner les anciennes villes et les nouvelles constructions pour compenser les démolitions est également insoutenable. Pour les résidents initiaux des logements anciens, un paiement unique complémentaire du prix foncier peut s'avérer irréaliste. Les cas mentionnés ci-dessus reposent principalement sur un mécanisme de partage social fondé sur des contributions en nature, telles que des installations de services publics ou des logements abordables ; cependant, il n'existe pas d'indicateurs fiscaux ou budgétaires fiables permettant de déterminer si ces contributions peuvent compenser les coûts sociaux à long terme. Il convient de noter que certaines pratiques concrètes et les demandes des résidents visent à augmenter les coûts de rénovation par la vente supplémentaire de logements commerciaux. Dans le cadre du système actuel, cela entraînerait une grave injustice : le coefficient d'occupation du sol supplémentaire ne serait pas répercuté publiquement via les frais de transfert foncier, mais subventionnerait directement les résidences privées, tandis que les coûts liés à l'infrastructure et aux services publics générés par les ménages supplémentaires resteraient à la charge du gouvernement, c'est-à-dire de tous les contribuables. Cette situation est juridiquement controversée.

4 Innovation institutionnelle pour la démolition et la reconstruction in situ menées par les résidents

4.1 Niveau politique et juridique : mettre en place un système juridique pour la rénovation menée par les résidents

4.1.1 Élargir l'applicabilité et progressivement passer à une renouvellement piloté par les résidents

Le vaste parc de bâtiments résidentiels anciens en Chine ne peut pas compter uniquement sur la direction gouvernementale. Certaines localités font déjà face à des demandes de démolition et de reconstruction liées aux premiers logements commerciaux. Dans un avenir proche, la reconstruction de ces bâtiments deviendra une question sociale inéluctable. Il est donc urgent de doter les acteurs concernés du pouvoir nécessaire et de promouvoir une rénovation véritablement menée par les résidents eux-mêmes. Les dispositions actuelles du Code civil relatives au droit de reconstruire ou de modifier les immeubles en copropriété ne restreignent pas l'immeuble lui-même ; par conséquent, en théorie, tous les bâtiments peuvent faire l'objet d'une rénovation menée par les résidents. Compte tenu de la complexité des immeubles d'appartements, le champ d'application de cette méthode de démolition et de reconstruction sur site doit être élargi en tenant compte de manière globale des facteurs de sécurité, de l'ancienneté de l'immeuble, de sa durée de vie prévue selon la conception ainsi que de la volonté des titulaires des droits. Il convient de noter que, bien que certains chercheurs [14] placent l'idée de permettre aux titulaires des droits originaux de créer des organisations à personnalité juridique et d'assumer une responsabilité civile indépendante, ces groupes rencontrent en réalité des difficultés pour disposer des capacités et des qualifications nécessaires. Par ailleurs, l'« augmentation de la capacité » autorisée par ce modèle de renouvellement relève fondamentalement d'un actif public. L'utilisation d'entreprises publiques au niveau des districts comme entités exécutantes constitue actuellement la méthode appropriée. Les gouvernements devraient mener de manière proactive des enquêtes approfondies et identifier les risques pour la sécurité des logements, faciliter davantage les procédures permettant aux titulaires des droits initiaux de constituer des comités de rénovation pilotés par les résidents et de déposer leurs demandes, clarifier leurs droits et obligations, et renforcer leur participation ainsi que leur autonomie dans l'élaboration des plans de démolition et de reconstruction, ainsi que dans l'estimation et le recouvrement des fonds nécessaires, afin de progressivement passer à une rénovation pilotée par les résidents.

4.1.2 Rétablir un système d'utilisation des terres de stockage adapté à la démolition et à la reconstruction in situ

La démolition et la reconstruction in situ des logements anciens, menées dans le cadre d'une politique de rénovation dynamique, impliquent souvent un ajustement de l'utilisation et de l'intensité des terrains résidentiels existants. L'augmentation de la capacité résidentielle correspond à une incitation du gouvernement à promouvoir une rénovation pilotée par les habitants, par une amélioration de la politique spatiale⁸, fondée sur la valeur sociale globale liée à la sécurité des logements et aux conditions de vie de base. Si les projets sont gérés selon la logique du système de l'ère incrémentale, ils sont soumis à des procédures complexes et à des coûts institutionnels importants, notamment l'approbation des ajustements de planification, la fixation des conditions d'utilisation du sol, l'annulation des droits fonciers initiaux, les frais supplémentaires de transfert des droits fonciers ainsi que l'enregistrement initial des nouveaux droits fonciers. Le gouvernement devrait envisager de dépasser cette ancienne logique et de rétablir un système parallèle d'utilisation des terres réservées à des fins immobilières et un système de permis de construction pour les projets. À condition de gérer les externalités négatives, telles que les impacts sur la santé et la sécurité, et en respectant le principe selon lequel tout ce qui n'est pas interdit par la loi est autorisé [24], les titulaires des droits initiaux devraient pouvoir demander des ajustements dans la conception de la nature, du taux de mixage d'usages compatibles et de l'intensité des terrains résidentiels. Par exemple, la hauteur des bâtiments peut être augmentée lorsque les normes relatives à l'ensoleillement des terrains résidentiels adjacents sont respectées. Il convient d'encourager

la démolition et la reconstruction conjointes de plusieurs bâtiments et parcelles, ainsi que l'ajout d'équipements de service ; les procédures de division des terrains, de consolidation des parcelles et d'ajustements d'aménagement urbain doivent être simplifiées ; enfin, les divers frais associés aux autorisations d'utilisation du sol pour les travaux de construction doivent être supprimés [24]. Les règles de perception des prix fonciers doivent être optimisées afin que le terrain retrouve sa fonction fondamentale de moyen de subsistance. Des règles spéciales doivent être établies pour le paiement des frais de renouvellement des terrains résidentiels conformes aux normes habitables ordinaires, permettant un renouvellement progressif volontaire ainsi que des réductions ou des exonérations du prix du terrain en fonction des contributions versées. De plus, les solutions innovantes aux problèmes historiques persistants liés aux terrains en propriété publique et au logement doivent être formalisées.

4.1.3 Niveaux de décision plus bas et parcours de sortie dans la conception

La reconstruction des anciens immeubles résidentiels concerne des avantages partagés plutôt que le bien-être public. Sauf lorsque la sécurité publique est en jeu – notamment dans le cas de logements dangereux –, elle doit faire appel à une prise de décision collective d'intérêt privé [25] et utiliser un système majoritaire. Lorsque des logements dangereux sont concernés, le projet devient orienté vers l'intérêt public et peut appliquer le principe juridique obligatoire de priorité de l'intérêt public, les seuils de résolution étant encore abaissés en fonction de l'urgence. Le Zhejiang a déjà adopté des réglementations locales stipulant que les logements dangereux relèvent du principe d'évitement d'urgence : afin de garantir la sécurité publique, les autorités locales peuvent décider et organiser des démolitions conformément aux procédures de réponse aux urgences. Dans les conditions actuelles en Chine, l'enjeu principal consiste à stabiliser les attentes et à réduire l'écart de bénéfices entre la démolition et la reconstruction sur place et la démolition suivie de relogement⁹, permettant ainsi aux titulaires des droits de faire leurs choix uniquement en fonction de leurs propres besoins. Ceux qui s'opposent uniquement en raison d'une capacité de paiement insuffisante peuvent bénéficier d'innovations financières telles que des prêts à taux bas, des prêts hypothécaires préalables pour des logements reconstruits ou des paiements différés. À ceux qui s'opposent car le dispositif ne répond pas à leurs besoins spécifiques, peuvent être proposées différentes voies de sortie, telles qu'un « droit de demande de cession », permettant aux contrevenants de transférer leurs droits de propriété au prix du marché aux propriétaires consentants, à des entités sociales ou à des institutions d'investissement, ou de les échanger contre des logements commerciaux inoccupés détenus par ces dernières.

4.2 Niveau d'équilibre des valeurs : libération du potentiel de renouvellement durable

4.2.1 Accorder des « droits de développement » sur les terrains résidentiels et établir des règles relatives à la transformation des droits de propriété.

Dans les juridictions disposant de systèmes d'aménagement du territoire, la rénovation et la modification des logements privés ont souvent lieu lorsque l'intensité du développement existant est inférieure à celle autorisée par le plan d'aménagement, c'est-à-dire lorsque des droits de développement résiduels subsistent. Les titulaires des droits initiaux et les promoteurs déterminent les proportions de répartition physique après la renouvelation en fonction de leurs contributions, notamment la valeur des droits et les apports financiers, et partagent conjointement les coûts de renouvellement ; le gouvernement, quant à lui, perçoit une taxe foncière sur l'appréciation du terrain ainsi que sur les nouvelles installations publiques. Dans les pays disposant d'un système de permis de développement, tel que le Royaume-Uni, des « droits de développement autorisés » existent [26]. Les modifications et extensions immobilières conformes aux règles ne nécessitent pas de nouvelle autorisation ; les quartiers peuvent définir les règles relatives à la construction des logements et des installations annexes par le biais de plans de quartier ou d'ordonnances de développement urbain. Une fois ces mesures mises en œuvre, une taxe municipale est perçue afin de restituer la valeur publique [14].

La Chine pourrait également s'inspirer de ces pratiques en attribuant à les terrains résidentiels en propriété une certaine mesure de droits de développement, afin de motiver les résidents à financer eux-mêmes leurs besoins d'amélioration et de réduire leur dépendance aux financements publics. De tels droits doivent être accordés selon le principe que les droits des parties voisines en matière de lumière solaire, d'accès et autres ne soient pas compromis, tout en autorisant une compensation raisonnable dans les limites d'un impact permis, afin d'obtenir une amélioration selon la théorie de Kaldor-Hicks.¹⁰ Les autorités locales peuvent effectuer des études et des analyses de justification à la demande des demandeurs et accorder l'autorisation de mise en œuvre sans imposer de limites uniformes pour tous les cas. Les règles de conversion des droits de propriété applicables aux programmes de renouvellement peuvent s'inspirer du système établi de conversion des droits, assurant l'équité par une conversion proportionnelle de la valeur immobilière, tout en utilisant des tarifs segmentés, des subventions différenciées et des calculs progressifs afin de garantir l'équité et de mettre en place des dispositifs d'aide adaptés aux besoins et aux niveaux de difficulté spécifiques.

4.2.2 Innover les outils de valorisation par catégorie afin d'assurer une durabilité budgétaire à long terme

Actuellement, la plupart des projets de démolition et de reconstruction in situ reposent sur des investissements publics ainsi que sur des constructions menées par des agences publiques fondées sur les coûts. Pour que les gouvernements, les résidents et les entités chargées de la mise en œuvre bénéficient tous, il est nécessaire d'utiliser des outils de capture des valeurs afin d'assurer un équilibre à long terme. L'innovation peut être explorée dans deux contextes spécifiques, et ces deux types de communautés peuvent également mettre en place des mécanismes réciproques. Un premier type concerne les communautés dans lesquelles la démolition et la reconstruction sur place entraînent des améliorations significatives et où les ménages disposent d'une capacité de paiement relativement élevée. Dans ces cas, la récupération de valeur peut se faire sous forme de loyer annuel, d'une taxe de développement ou d'instruments similaires, destinés à financer les améliorations des infrastructures et de l'environnement dans les zones environnantes. Le second type concerne les communautés qui assurent principalement des conditions de vie de base et présentent une capacité de paiement moyenne. Ces mesures peuvent s'appuyer principalement sur des transferts en nature de installations publiques, d'équipements commerciaux et de services, ainsi que sur du logement abordable, afin de valoriser ces ressources et de créer un ensemble de lieux disponibles pour une utilisation coordonnée. La demande en installations publiques de base est limitée. Des installations de services à la vie humaine présentant un rendement modéré peuvent être ajoutées ; des éléments spatiaux peuvent être mis en œuvre pour inciter les investissements sociaux ; des structures de confiance peuvent être adoptées afin d'attirer les entreprises privées et les organisations à but non lucratif ; enfin, les limites relatives aux durées de location des biens immobiliers publics peuvent être assouplies. Une exploitation et une gestion à long terme de ces ressources spatiales permettront alors de générer des retombées financières, allégeant ainsi la pression budgétaire et couvrant les coûts d'entretien communautaire.

5 Conclusion

La démolition et la reconstruction in situ des anciens immeubles résidentiels ne sont pas une pratique entièrement nouvelle. Dans les années 1980 et 1990, certaines localités avaient déjà tenté de reconstruire les logements et d'améliorer leur qualité grâce à un système de partage des coûts. Au cours des deux à trois dernières décennies, les modèles de réaménagement des quartiers anciens et de financement foncier dominés par le gouvernement ont progressivement affaibli la prise de conscience de la revitalisation menée par les résidents, fondée sur le principe selon lequel « celui qui en bénéficie doit payer ». Face au déclin actuel du financement foncier, la proposition du gouvernement central visant une revitalisation pilotée par les habitants ainsi qu'une démolition et une reconstruction sur place dans les logements résidentiels anciens constitue à la fois une mesure nécessaire pour garantir la sécurité du logement et les conditions de vie des citoyens, et une

voie potentielle pour transformer le modèle de développement immobilier, stimuler la demande intérieure réelle par le biais de la rénovation urbaine et accroître les investissements efficaces. Cette étude analyse les trajectoires de développement ainsi que les caractéristiques principales des politiques et des pratiques dans différentes régions ; elle identifie les obstacles communs en matière de légalité et de conformité procédurales aux niveaux politique et juridique, ainsi qu'en termes d'implémentabilité et de durabilité au niveau du bilan des valeurs ; elle propose enfin des innovations institutionnelles pour l'avenir. Il vise à proposer des idées utiles sur la manière dont les bâtiments résidentiels anciens peuvent effectivement mettre en œuvre une démolition et une reconstruction sur place pilotées par les habitants, ainsi que sur la façon de mettre en place un modèle de rénovation urbaine durable et un cadre politique et juridique adapté.

Remerciements

Les auteurs remercient Yao Zhaohui, Lang Limin et Pan Hui du Département du logement et du développement urbain-rural de la province du Zhejiang pour leur soutien et leurs conseils précieux, ainsi que le professeur Jiao Yongli de l'Académie chinoise de leadership exécutif de Pudong pour ses suggestions de recherche et son inspiration. Les auteurs assument toute la responsabilité des opinions exprimées dans cette étude.

Notes

1. En pratique, certaines villes disposent de voies flexibles d'abandon et de remplacement selon les cas spécifiques, mais celles-ci ne sont pas explicitement mentionnées dans la politique en vigueur.
2. La compensation pour l'expropriation de logements résidentiels situés sur des terrains publics à Shanghai comprend le prix d'évaluation, une subvention au prix, une subvention par unité de surface ainsi que diverses incitations liées à la signature du contrat et au déménagement ; le prix unitaire effectif de compensation peut être plusieurs fois supérieur au prix de marché du logement.
3. Le taux de contribution des résidents correspond à la part de leur apport dans le coût total de rénovation. Le taux de contribution au bien commun est défini comme le rapport entre l'augmentation de la superficie totale (y compris celle des espaces souterrains) et l'augmentation de la superficie habitable initiale des résidents. Dans les cas où des terrains d'intérêt public sont utilisés, cette superficie est convertie en surface construite selon le ratio de surface de plancher de référence. Une valeur plus élevée indique que la contribution au bien commun – c'est-à-dire l'augmentation de la surface allouée à d'autres fonctions – est supérieure à l'amélioration des conditions de logement des résidents initiaux.
4. Conformément à l'article 7, paragraphe 4, des Mesures relatives à la gestion des fonds de subventions budgétaires centrales destinés aux projets de logements abordables en milieu urbain (Cai Zong [2024] n° 15).
5. En pratique, le village de Zhegong a utilisé les bâtiments verts comme base pour les incitations relatives au coefficient d'occupation du sol, tandis que la « collectivité de Hongqiao-Xiaoshi » à Guangzhou a recours à des bâtiments préfabriqués et modulaires. Cette approche s'appuie sur les récentes mesures encouragées par le gouvernement central en faveur de soutiens locaux dans les procédures d'approbation du planification, l'attribution des terrains ainsi que les politiques fiscales et financières visant à promouvoir les bâtiments verts et préfabriqués. Les autorités locales ont appliqué cette méthode de manière flexible dans des projets pilotes, sans mettre en place de politiques de soutien applicables de manière générale.
6. Plusieurs localités ont déjà exploré des innovations. Ainsi, les propriétaires initiaux du numéro 2 de la rue Jiqun à Guangzhou, réticents à participer, ont transféré leurs droits à l'entité chargée de la mise en œuvre des projets publics au niveau du district au prix du marché ; quant au village nouveau de Shiliu à Nanjing, plusieurs options ont été proposées, notamment le retour sur leur propriété ou un relogement ailleurs.
7. En prenant Pékin comme exemple, la ville compte près de 120 millions de m² de logements anciens

existants. Si tous étaient subventionnés à un tarif de 5 786 yuans par mètre carré, une dépense budgétaire d'environ 690 milliards de yuans serait nécessaire. La période de mise en œuvre de cette politique de subvention est déjà terminée.

8. Théoriquement, l'appréciation de la valeur foncière peut être divisée en trois types : l'appréciation naturelle résultant du développement socioéconomique et de l'agglomération démographique ; l'appréciation artificielle due aux investissements et aux activités économiques individuelles ; et l'appréciation liée aux politiques publiques, provoquée par des régulations macroéconomiques ou des modifications dans les règles d'utilisation des terrains.

9. Cela implique de limiter strictement les cas applicables à l'expropriation et au relogement, d'interdire désormais toute expropriation en dehors des intérêts publics clairement définis, de modifier les perceptions sociales et de réduire l'espoir de s'enrichir par la démolition. Par exemple, dans le troisième village de Ganquan, district de Putuo à Shanghai, le gouvernement du district prévoyait en 2024 d'investir 1,29 milliard de yuans entièrement provenant des fonds publics pour une démolition et une reconstruction sur place. Comme le consentement des résidents n'a pas atteint le niveau requis, le projet a été suspendu. En septembre 2025, le gouvernement du district a décidé d'inclure la communauté dans le champ des expropriations liées au réaménagement de la zone ancienne ; 937 foyers devraient recevoir environ 4 milliards de yuans en indemnités de relogement. Cette affaire a suscité un vaste débat public et pourrait rendre les futurs projets de démolition et de reconstruction sur place à Shanghai plus complexes.

10. L'amélioration de Kaldor-Hicks est un critère d'économie du bien-être proposé par l'économiste britannique John Hicks en 1939. Elle établit que si les bénéfices pour les bénéficiaires d'un changement peuvent compenser les pertes des personnes touchées et qu'un excédent reste encore présent, le bien-être social global s'est amélioré.

Références

- [1] 赵民, 赵燕菁, 刘志, 等. “城市公共财政可持续的城市更新” 学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2024(3): 1-9.
- [2] 赵燕菁, 沈洁. 价值捕获与财富转移: 城市更新的底层财务逻辑[J]. 城市规划学刊, 2023(5): 20-28.
- [3] 王世福, 易智康, 张晓阳. 中国城市更新转型的反思与展望[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 20-25.
- [4] 张佳丽, 张恒斌, 刘楚, 等. 基于国际比较视角下的我国城镇老旧小区改造市场化融资模式研究[J]. 城市发展研究, 2022, 29(2): 7-11.
- [5] 刘金程, 赵燕菁. 旧城更新: 成片改造还是自主更新? 以厦门湖滨片区改造为例[J]. 城市发展研究, 2021, 28(3): 1-6.
- [6] 曹立强, 陈必华, 吴炳怀. 城市不成套危旧住宅原地改造方式探索: 以上海闸北区彭三小区的实践为例[J]. 上海城市规划, 2013(4): 78-83.
- [7] 高煜, 张京祥. 选择性激励视角下历史地段自主更新集体行动: 基于南京市“小西湖”的实证[J]. 城市规划, 2023, 47(2): 38-48.
- [8] 王笑言, 赵雨佳, 张佳丽. 浙工新村自主更新实践探索与机制研究[J]. 城市规划, 2025, 49(6): 67-73.
- [9] 丁寿颐, 胡敏, 肖越, 等. 历史城市的“自主更新”模式: 历程回顾、制度障碍和政策框架[J]. 城市规划学刊, 2025(1): 78-85.
- [10] 董亦楠, 韩冬青. 居住类地段更新的类型、历程与关键问题: 以南京为例[J]. 城市规划, 2024, 48(4):

34-42.

[11] 董国群, 姜涌, 朱宁, 等. 城市更新中老旧小区改造的政策途径与案例研究: 以北京地区为例[J]. 城市发展研究, 2023, 30(5): 103-110.

[12] 汤懿鸣, 唐燕, 袁磊, 等. 老旧小区微利可持续的更新模式与实施路径分析[J]. 城市规划学刊, 2024(6): 70-78.

[13] 田莉, 江奇. 破解老旧小区自主更新支付困局的金融创新与财政协同机制[J]. 中国房地产金融, 2025(4): 22-29.

[14] 邵永威, 戚冬瑾. 老旧小区自主更新的权利构建与规划机制探究[J]. 城市规划, 2025, 49(1): 59-68.

[15] 卢文正, 仇保兴, 刘大漳, 等. 复杂科学视角下城市老旧社区自主更新的集体行动困境及破解: 以浙工新村为例[J]. 城市发展研究, 2025, 32(2): 1-7.

[16] 王书评, 郭菲. 城市老旧小区更新中多主体协同机制的构建[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 50-57.

[17] 沈志锋, 杨翥. 政府支持的城市危旧住宅自主更新财务分析与优化策略[J]. 中国名城, 2024, 38(11): 82-89.

[18] 王小波. 城市住宅小区更新法律制度研究[D]. 重庆: 西南政法大学, 2019.

[19] 李浩. 城市更新中区分所有建筑物重建法律制度探究[D]. 广州: 广东外语外贸大学, 2021.

[20] 梁玲燕. 区分所有住宅更新的困境与对策探索[D]. 厦门: 厦门大学, 2017.

[21] 耿卓, 黄子安. 城市更新中业主反对老旧小区重建的民法回应[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 49(6): 50-58.

[22] 赵偲圻, 姚南, 杨立焜, 等. 新时期存量居住空间自主更新的政策优化与创新[J]. 中国土地, 2025(3): 12-15.

[23] Chen Jie. « La portée et les enjeux fondamentaux de la politique d'actualisation autonome des logements anciens par démolition et reconstruction directe » [EB/OL]. [2025-09-01]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_31510290.

[24] 姚昭晖. 目前存量时代城市建设存在问题及体制改革推进[J]. 城乡建设, 2024(9): 12-17.

[25] Luo Ruixin. Démolition et reconstruction de logements anciens, réinstallation des habitants sur leur ancienne adresse : est-il nécessaire d'obtenir l'accord de chaque ménage ? [EB/OL]. [2025-09-01]. <https://mp.weixin.qq.com/s/VuLcm-hJzk5WpxvF6NlAg>.

[26] Liu Ze, Song Jian, Hu Ruohan, et al. L'évolution, le système et les effets du droit au développement tacit au Royaume-Uni : en réflexion sur ses implications pour la planification de la rénovation urbaine et la politique foncière en Chine [J/OL]. Urbanisme international, 2024 : 1 – 18. [3 avril 2025]. <https://doi.org/10.19830/j.upi.2024.268>.

Ai 辅助翻译