urbanisme

Les thèmes de l'urbanisme et de l'aménagement régional prennent une part croissante dans les débats sur l'avenir de Hong Kong et de la Chine. Il nous a donc paru important de leur consacrer un dossier sur deux numéros, abordant les enjeux et perspectives dans ce domaine, à diverses échelles géographiques.
Ce mois-ci, nous traitons de la politique urbaine à Hong Kong, en insistant sur les densités extrêmes et la difficulté de leur gestion. Le mois prochain, nous aborderons la question de l'aménagement urbain et régional en Chine du Sud.

par Vincent Fouchier, de l'Institut français d'urbanisme

Hong Kong : Comment gérer les fortes densités?

Les chiffres

Pour fixer les idées et donner une image précise de Hong Kong, rien de plus parlant que les chiffres. Ce court article n'a d'autre ambition que de donner quelques éléments chiffrés récents sur Hong Kong et sa population, à partir de sources officielles.

Un espace disponible limité

Le territoire de Hong Kong couvre un total de 1.071 km². Il se décompose en trois principales entités géographiques: l'île de Hong Kong en elle-même a une surface de 80km², la péninsule de Kowloon et New Kowloon 48 km² et les Nouveaux Territoires 943 km², y compris les 230 îles qu'ils comprennent. Sur le total des 1.071 km², seuls 16,8% sont urbanisés, car la majeure partie de l'espace hongkongais (près de 80%) connaît un relief mouvementé, rendant délicate toute urbanisation.

Les principales aires urbaines sont ainsi situées sur les terrains relativement plats et peu étendus de Kowloon ou des côtes de Hong Kong, ainsi que les villes nouvelles et les villages moins peuplés des Nouveaux Territoires (tableau 1).

Une population croissante

La population totale du territoire de Hong Kong est de 5.674.000 habitants, alors qu'elle n'était que de 3.130.000 il y a trente ans. Le graphique ci-dessous montre que cette hausse de population est continue depuis le début du siècle, mais que le taux de croissance s'est légèrement réduit au cours des dix dernières années, en comparaison avec les périodes antérieures (tableau 2).

Le fort taux d'accroissement naturel de l'après-guerre, doublé de flux d'immigration élevés, ont entraîné pendant plusieurs années des accroissements de population importants que le rythme de construction des logements a eu du mal à absorber. Il en a ainsi résulté des situations de sur-peuplement et le développement de quartiers spontanés sous-équipés, aux conditions de sécurité et d'hygiène minimales. Les quartiers de "squatters" n'ont pas encore totalement disparu du territoire, puisqu'il est estimé à 290.000 le nombre de personnes habitant actuellement dans de tels quartiers (chiffre de 1991, HKG).

La taille moyenne des ménages (nombre de personnes vivant dans un même appartement) est en recul par rapport à 1981: 3,4 en moyenne en 1991 contre 3,9 en 1981. Cela vient notamment d'une forte réduction du nombre de ménages de 6 personnes ou plus, qui est passé de 23 à 11% du total, en raison notamment de la décohabitation des jeunes, entraînée par la hausse du pouvoir d'achat.

La moitié de la population vit dans un logement privé, 40% vit dans un logement public ou aidé, 8% vit dans un appartement en accession à la propriété aidée (Home Ownership Scheme),et 4% vit dans un logement de type provisoire.

Le loyer moyen en 1991, que ce soit pour les logements privés ou publics, est quatre fois supérieur au chiffre de 1981. Ainsi, aujourd'hui, le loyer



moyen est de 3.358 HK$ dans le secteur privé et de 669 HK$ dans le secteur public.

Ces chiffres prennent toute leur importance lorsqu'on les compare au revenu moyen de la population active qui est de 5.170 HK$. Ce dernier a augmenté de 241% depuis 1981, alors que le taux d'inflation (Consumer Price Index) a été de 116% pendant cette période. Le nombre de petits salaires a fortement chuté et explique cette hausse du revenu moyen. En 1981, environ 70% des salaires mensuels étaient inférieurs à 2.000 HK$, à comparer avec seulement 6,8% aujourd'hui.

Une déconcentration progressive

L'espace urbanisable réduit et la population croissante ont "naturellement" imposé des densités urbaines particulièrement élevées, avec une moyenne de 5.300 habitants par km². Cette densité moyenne est six fois supérieure à celle de la région d'Ile-de-France, ce qui veut dire que si l'Ile-de-France connaissait la même densité que celle de Hong Kong, elle concentrerait plus que l'équivalent de la population française dans son territoire.

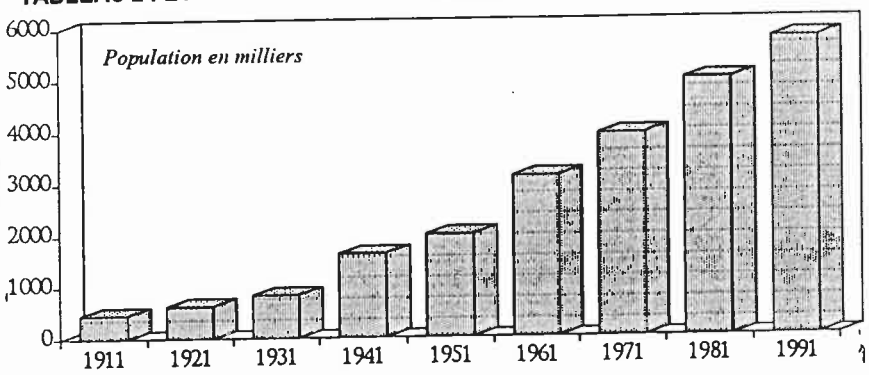
Mais les tendances récentes de l'évolution de la population viennent montrer que ces densités parfois excessives tendent à se réduire. Tous les districts de Kowloon et de New Kowloon ont vu leur population diminuer, notamment Yau Tsim et Mongkok. Grâce à ces mouvements de population, les densités extrêmes de Mongkok, certainement parmi les plus élevées du monde, sont passées de 175.610 personnes par km² (!) en 1981 à 116.530 en 1991. Il convient de rappeler toutefois que la situation hongkongaise en matière de densités

TABLEAU 1

Type d'utilisation du sol	*Superficie (km²)*	*Pourcentage*
Terrain urbanisé métropolitain	105	9,8
Terrain urbanisé rural	75	7,0
Forêts	220	20,5
Prairies et landes	533	49,8
Badlands	44	4,1
Terre arable	72	6,7
Etangs	21	2,0
Marais et mangrove	1	0,1
Total	*1071*	*100%*

Hong Kong government

TABLEAU 2 : EVOLUTION DE LA POPULATION



Hong Kong statistics

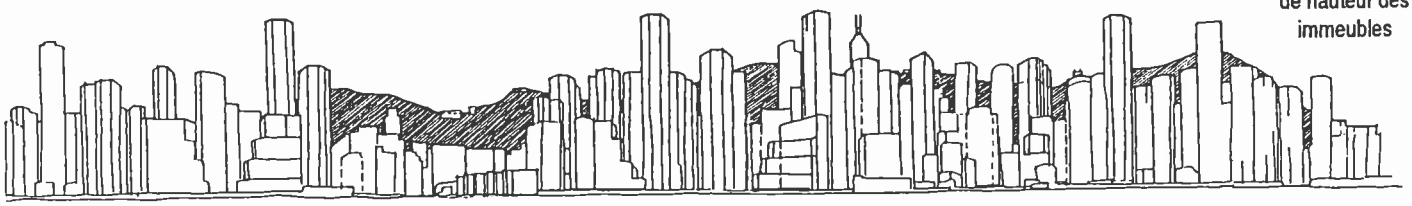
TABLEAU 3

	Population	*Pourcentage*
Nouveaux Territoires	2.374.820	42%
Kowloon et New Kowloon	2.030.680	36%
Ile de Hong Kong	1.250.990	22%
Total	*5.674.110*	*100%*

Hong Kong 1991 population census

L'île de Hong Kong vue de Kowloon

Sans limitation de hauteur des immeubles



est moins critique que dans certaines villes d'Inde: les densités moyennes de Calcutta sont par exemple proches de celles de Mongkok, mais les conditions de vie y sont beaucoup plus difficiles...

Le gouvernement, à travers la Land Development Corporation, tente de poursuivre cette tendance de dédensification de Mongkok avec un projet de relogement de 2.000 familles.

Mais souvenons-nous de La Fontaine qui écrivait en 1661, parlant de la ville de Richelieu:

"Je ne vis personne en la rue;
Il m'en déplut, j'aime aux cités
Un peu de bruit et de cohue".

Il aurait certainement apprécié Mongkok, car, dans certaines rues de ce quartier, on a compté jusqu'à 20.000 passants par heure! L'impression de sur-densité se fait certainement sentir dans de telles situations extrêmes...

Dans les Nouveaux Territoires, tous les districts ont connu une progression de leur population. Ce sont les districts des villes nouvelles de Sha Tin et de Tuen Mun qui ont connu la plus forte progression entre 1981 et 1991, respectivement +328% et +216%. En fait, 55% des personnes de plus de 5 ans qui ont changé d'appartement dans la dernière période intercensitaire se sont installées dans une ville nouvelle.

La population totale des Nouveaux Territoires est ainsi passée de 1,33 millions à 2,37 millions entre 1981 et 1991, alors qu'elle a diminué de près de 500.000 habitants à Kowloon et New Kowloon. La population de l'île de Hong Kong est en revanche restée à peu près stable, avec 1,25 millions d'habitants.

(Voir tableau 3 sur la répartition de la population p. 57).

Enjeux et méthodes

Nous pouvons maintenant tracer les grandes lignes de la politique urbaine à Hong Kong en présentant les principaux "outils" d'urbanisme: politique du logement, planification, villes nouvelles...

Petit historique de l'urbanisme à Hong Kong

Les débuts de l'urbanisme à Hong Kong datent de 1939, avec la "Town Planning Ordinance".

En 1947, Sir Patrick Abercrombie a été appelé à Hong Kong pour conseiller le gouverneur de l'époque sur les orientations et principes à suivre pour le futur développement du port et de l'aire urbaine. Il était l'un des précurseurs des méthodes de planification régionale en Angleterre et avait mis en place le "Plan du Grand Londres" en 1944, organisant le développement de la capitale britannique avec une ceinture verte et des villes nouvelles. Il n'est resté à Hong Kong que six semaines et a publié un rapport en 1948 comprenant un grand nombre de propositions qui furent suivies d'effet. Il envisageait notamment la création d'un tunnel reliant l'île de Hong Kong à Kowloon, des poldérisations, de nouvelles zones résidentielles et industrielles, ainsi que le développement de villes nouvelles dans les Nouveaux Territoires. Ses propositions introduisaient à Hong Kong la notion de stratégie de développement à long terme. Mais une des caractéristiques de Hong Kong, à la lumière de l'histoire, est de suivre une évolution chaotique aux changements brusques et profonds.

Les projets à long terme de Sir Abercrombie se sont ainsi heurtés à cette difficulté (ou impossibilité) de prévoir le développement futur d'une agglomération par simple prolongement des tendances passées, dont on s'aperçoit vite qu'elles ne durent pas. Malgré cela, les plans d'urbanisme actuels sont faits à l'horizon 2011, effaçant tous les problèmes éventuels liés au retour du territoire sous souveraineté chinoise. Ces plans seront vraisemblablement revus peu après 1997, même si les autorités de Pékin ont donné leur aval préalable.

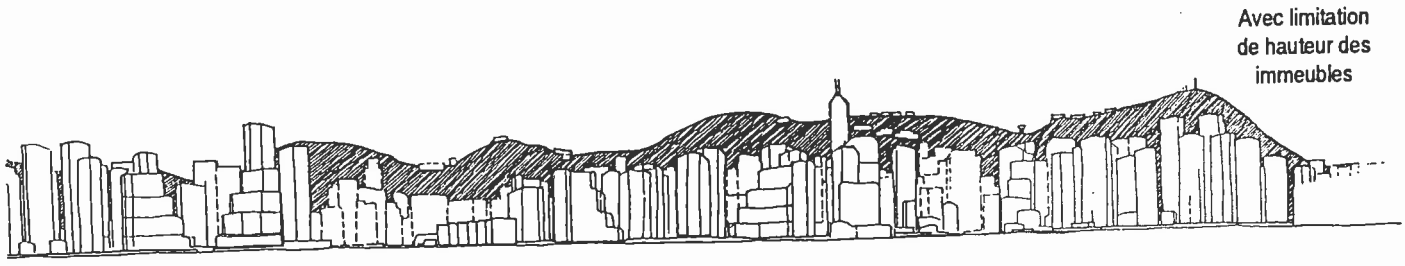
Plusieurs étapes peuvent être distinguées dans la mise en place du système actuel de l'intervention publique en matière de logement:

- Période du relogement (1954-1964): suite à un incendie dans un quartier de "squatters" le jour de Noël 1953, le département des travaux publics du gouvernement a lancé un plan de secours d'urgence. Il s'agissait de reloger les ménages sinistrés. Mais au-delà, c'était la première intervention gouvernementale de cette ampleur en matière de logement.

- Période du Conseil du Logement (1965-1973): le gouvernement décide de reloger l'ensemble des squatters du territoire, soit 1,9 millions de personnes, en dix ans.

- Période de l'urbanisation des Nouveaux Territoires (1974-1977): Sir Murray Mclehose lance un plan décennal de logement public, incluant la création de villes nouvelles dans les Nouveaux Territoires.

- Période pour le logement de la "classe sandwich" (1978-1986): le gouvernement décide d'aider les ménages dont les revenus ne permettent pas d'acheter un logement au prix du marché, mais sont supérieurs au niveau d'éligibilité des logements publics. C'est le Home



Ownership Scheme. Il propose des logements à un prix inférieur de 25% au prix du marché.

- Période de la stratégie à long terme pour le logement (1987-?): promulguée en 1987, cette stratégie vise à mettre l'accent d'avantage sur l'accès à la propriété que sur le locatif. Ainsi, il a été demandé de construire 1.085.000 de logements dans la période 1985-2001.

Le sol hongkongais propriété de la Couronne

Le territoire de Hong Kong est propriété de la Couronne. A l'origine, le sol était loué avec des baux de 75, 99 ou 999 ans. Par la suite, la longueur des baux a été harmonisée à 75 ans dans l'aire urbaine de l'île de Hong Kong et de Kowloon.

Depuis la déclaration conjointe sino-britannique, entrée en vigueur le 27 mai 1985, les concessions foncières de la Couronne sur tout le territoire sont faites pour un terme expirant le 30 juin 2047.

La déclaration conjointe a fixé à 50ha les surfaces cédées par la Couronne chaque année (non compris les opérations de logement public), chiffre qui a été porté à 159 ha en mars 1992. Si l'on compare ce chiffre de 159 ha avec les 2.000 ha de terrains urbanisés tous les ans en Ile-de-France, on se rend compte de la difficulté à répondre aux besoins en espace à Hong Kong.

En regard du peu de place encore disponible, priorité est donnée aux besoins du gouvernement dans les concessions, y compris le logement social. Le sol est également concédé à des oeuvres charitables ou des institutions telles que des écoles, des hôpitaux ou autres équipements de superstructure en liaison avec les objectifs du gouvernement.

Ainsi, la plupart des terrains disponibles pour des développements privés de types commerciaux, résidentiels ou industriels, sont vendus par enchères publiques. Les conditions de vente et de bail stipulent la valeur qui doit être dépensée à la construction de l'immeuble, la date butoir pour la fin de la construction et la destination générale du terrain vendu.

L'un des derniers lots vendus par la Couronne a atteint le chiffre record de 3,53 milliards de HK$. Le site se trouve à Diamond Hill et était il n'y a pas si longtemps une immense aire d'habitat spontané de type bidonville. La surface du lot est de 280.510 pieds carrés. Le consortium qui a remporté les enchères envisage d'investir 5,5 milliards de HK$ pour ce projet, dont 3,53 milliards pour l'achat du terrain et la différence pour les coûts de construction.

Le projet en lui-même comprendra cinq ou six tours résidentielles, à la base desquelles sera proposée une arcade commerciale. Le gouvernement exige en outre de la part du promoteur des passages piétonniers, un terminus de transports publics, dont une entrée de station de métro, un espace vert et une crèche.

L'ancienne vente record avait atteint 3,35 milliards HK$ en 1989 et correspond au terrain d'assiette (77.820 pieds carrés) de Central Plaza, la "tour la plus haute d'Asie".

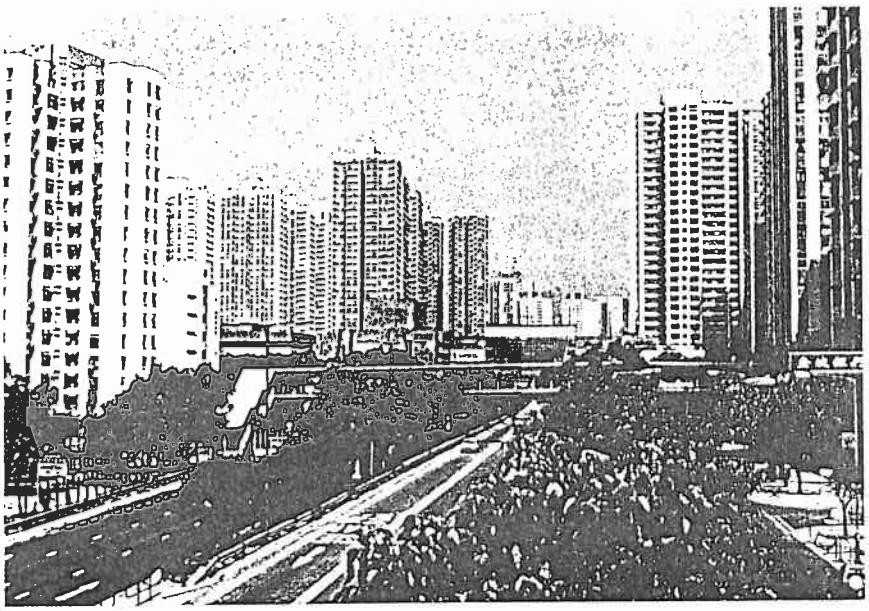
Un outil de planification urbaine: le *Metroplan*

Afin de préparer l'avenir urbain de Hong Kong et d'organiser les développements futurs, le gouvernement du territoire s'est doté d'un outil spécifique: le *Metroplan*. C'est un schéma directeur d'aménagement couvrant l'ensemble de l'aire urbaine, incluant l'île de Hong Kong, la péninsule de Kowloon, jusqu'au nord-ouest de Tsuen Wan. Ce document vient en complément de la Stratégie de Développement Territorial et de la Stratégie de Développement du port et de l'aéroport.

Le but essentiel du *Metroplan* est "*de développer un espace mieux organisé, plus fonctionnel, où l'on peut vivre et travailler agréablement*".

Les principaux objectifs assignés au *Metroplan* sont les suivants:

- améliorer le rôle de Hong Kong comme centre d'affaires international, centre financier, centre touristique et secteur privilégié pour l'implantation d'industries légères;
- offrir la possibilité de satisfaire les besoins en logements, en fonction des capacités financières de la population et des localisations préférentielles;
- atteindre une répartition mieux équilibrée entre les développements résidentiels et d'activités, reliés entre eux par des réseaux de transport aisés;
- proposer un cadre pour une utilisation du sol susceptible de créer un environnement urbain plus acceptable. Ceci devrait impliquer de déplacer les activités génératrices de nuisances, réduire les densités de population grâce aux nouveaux polders et à une rénovation du tissu urbain et construire de nouveaux équipements de proximité;
- créer une nouvelle forme urbaine, avec l'objectif de développer une identité communautaire;
- conserver et améliorer les principales caractéristiques du paysage;
- proposer un système de transport multi-modal, de grande capacité, économiquement viable, peu consommateur en énergie, sûr et pratique pour les piétons;
- produire une stratégie qui impose



Ville nouvelle de Tuen Mun

aux secteurs tant public que privé le respect des ressources disponibles, quelles que soient les circonstances.

Tout ceci doit en fait corriger une situation héritée d'un développement non coordonné, d'une consommation de terrain qui s'est traduite par des densités excessivement fortes, d'où le manque d'espaces "ouverts" et d'équipements publics.

Bien que la majeure partie couverte par le *Metroplan* soit déjà construite, le département d'urbanisme du gouvernement estime à 3.270 ha les surfaces qui pourront être développées ou redéveloppées. Ce total se décompose comme suit (en hectares):

nouveaux polders	1.250
nouvelles zones urbanisées	740
sites sous-utilisés, appartenant au gouvernement	300
rénovation de logements publics	300
rénovation de logements privés	260
site de l'aéroport Kaï Tak	230
TOTAL:	3.270

Le nombre total d'emplois dans l'aire du *Metroplan* devrait passer de 2,2 aujourd'hui à 2,5 millions en 2011, mais avec des variations différentes selon les secteurs: l'industrie de manufacture devrait perdre à long terme près de 300.000 emplois (de 0,8 millions à 0,5 millions d'emplois), en raison de la décentralisation vers le delta de la Rivière des Perles et vers le site du nouvel aéroport; à l'inverse, les activités d'affaires et de finances devraient enregistrer 400.000 emplois supplémentaires (de 0,3 à 0,7 millions d'emplois).

Il est prévu d'étendre le centre des affaires grâce aux poldérisations entre Central et Wanchai, mais aussi de renforcer certains pôles existants, tels que Kowloon Ouest, Diamond Hill et Quarry Bay, parce qu'ils bénéficient de positions avantageuses sur le système de transport.

Des anciennes zones industrielles, progressivement abandonnées pour les raisons déjà évoquées, seront réutilisées, notamment pour de nouvelles zones d'activités de haute technologie, propres et à forte valeur ajoutée: ce sera le cas de Kwai Chung et Kai Tak, ainsi que San Po Kong et Kwun Tong sud.

D'autre part, certaines zones de logement public obsolètes (principalement l'est de Kowloon et Kwai Chung) seront rénovées, de manière à améliorer les conditions de vie dans un environnement en pleine mutation: nouveaux polders et site de Kai Tak. De même, des zones de logement privé subiront des rénovations importantes, telles que Mongkok, To Kwa Wan et Central Tsuen Wan.

Une politique de villes nouvelles pensée dès les années 1950

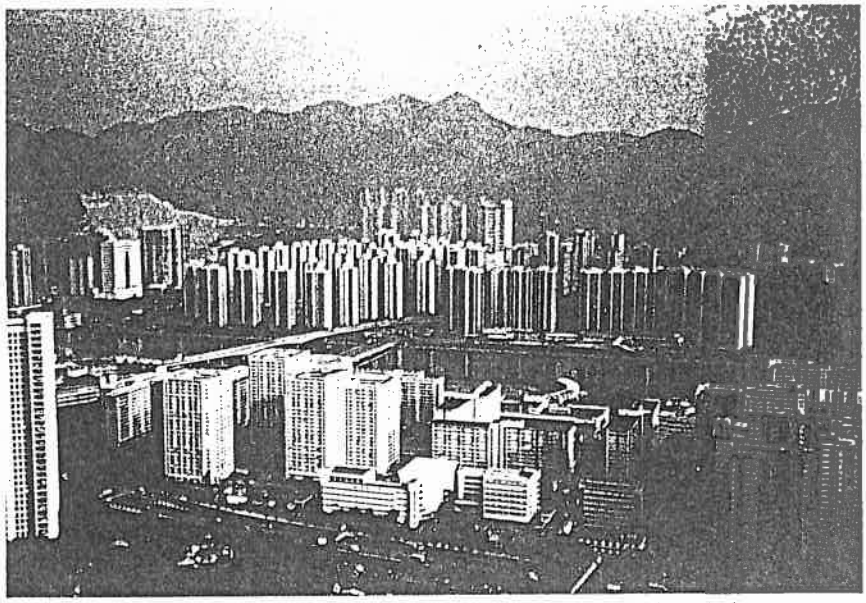
En complément de la politique urbaine métropolitaine, il est apparu nécessaire de développer les Nouveaux Territoires, afin d'absorber une partie de la demande en espaces de logements et d'activités. Si Sir Abercrombie avait déjà émis l'idée de villes nouvelles dans les Nouveaux Territoires en 1948, la mise en place d'une politique de création de villes nouvelles n'a eu lieu qu'au début des années 1960, avec le lancement de Tsuen Wan, puis Tuen Mun et Shatin. En 1973, le gouvernement a fondé un département de planification des Nouveaux Territoires, afin de mieux organiser leur développement dans le triple objectif de limiter l'extension progressive de l'espace urbanisé existant, d'éviter le mitage de l'espace rural et d'accueillir la croissance démo-économique de cette période.

Les villes nouvelles sont alors apparues comme le meilleur vecteur d'un développement urbain maîtrisé et organisé. Au total, huit villes nouvelles sont ainsi sorties de terre: Tsuen Wan, Tuen Mun, Shatin, Tai Po, Fanlin, Yuen Long, Junk Bay et très récemment Tin Shui Wai.

Le gouvernement a ainsi essayé de promouvoir des villes bien équipées, en comparaison avec les anciens centres urbains congestionnés. Le concept d'autosuffisance a prévalu lors de leur programmation, de manière à ce que leurs habitants puissent disposer de logements, d'emplois, d'équipements scolaires, de centres communautaires et de loisirs.

Comme en France, la majeure partie des logements dans les villes nouvelles de Hong Kong sont des logements publics, la proportion étant en moyenne 60% de logements publics et 40% de logements privés.

Les densités sont élevées quel que soit le statut de l'opération et l'on peut être étonné du choix effectué de construire de telles concentrations de



Ville nouvelle de Shatin

béton: il s'agit souvent d'immeubles de plus de 30 étages. D'un autre côté, ce choix permet de proposer des espaces paysagés très vastes: la publicité pour Tin Shui Wai fait état de 90% d'espaces "verts". Depuis 1976, 21 parcs naturels ont été désignés sur l'ensemble du territoire, couvrant près de 40% de sa surface totale, notamment grâce à ce parti-pris des fortes densités dans les aires urbaines.

D'ici la fin du siècle, trois millions de personnes devraient résider dans les villes nouvelles du territoire. Mais déjà aujourd'hui, on en compte près de deux millions. Lorsque l'on sait que la seule ville nouvelle de Shatin rassemble 506.000 habitants, c'est-à-dire l'équivalent de l'ensemble des cinq villes nouvelles de la région parisienne réunies, on comprend que l'échelle de ces opérations n'a rien à voir avec ce que l'on connaît en France.

La mise en place de l'autosuffisance en termes d'opportunités d'emplois n'est en revanche pas achevée: les habitants des villes nouvelles sont pour une part importante amenés à aller travailler dans l'aire métropolitaine, d'où la congestion des principaux axes de transports aux heures de pointe.

Le développement des villes nouvelles est continu et a été marqué récemment par l'inauguration de Tin Shui Wai, la dernière en date, le 26 mars 1993. La lecture des communiqués de presse au sujet de Tin Shui Wai laisse cependant perplexe sur le projet global de cette ville nouvelle: alors que le principe d'autosuffisance est toujours affirmé, on peut lire (SCMP, 26.03.1993): "*Tin Shui Wai a été délibérément planifiée comme une cité-dortoir*"! On n'ose imaginer les implications d'une telle politique en matière de vie urbaine... 140.000 habitants sont attendus à terme.

La prochaine ville nouvelle envisagée sera créée en liaison avec l'aéroport de Chek Lap Kok, sur l'île de Lantau: Tung Chung (200.000 habitants projetés).

L'urbanisme des fortes densités

Le touriste de passage à Hong Kong est généralement frappé par la hauteur des bâtiments et par le fait qu'ils soient si rapprochés les uns des autres. L'expatrié travaillant à Hong Kong est quant à lui frappé, amusé ou agacé, par la présence constante de foules en mouvement dans les rues et par le manque d'espace "reposant" dans la ville.

Ces impressions font référence aux densités urbaines. Nous avons vu plus haut que la principale particularité de Hong Kong est de concentrer un grand nombre de personnes dans un espace urbanisé réduit, et donc d'avoir à gérer de fortes densités. Au-delà de la perception subjective des densités par les uns ou les autres, un ensemble de caractères objectifs dus aux densités méritent d'être mis en avant.

Le contrôle des densités

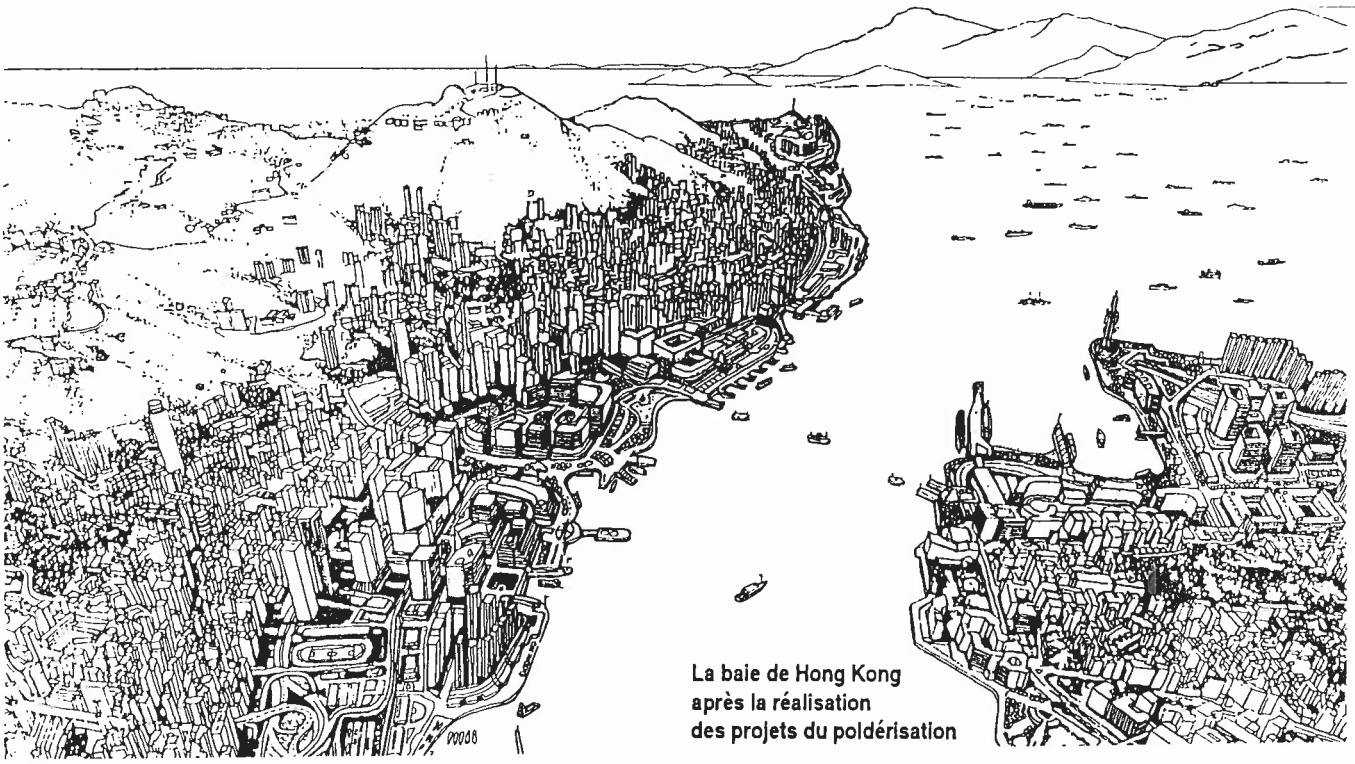
Avant la seconde guerre mondiale, les nouvelles constructions étaient "contrôlées" par des règlements sur la hauteur maximale des immeubles, fixée à cinq étages. En relation avec un pourcentage maximal d'occupation du sol, ces réglementations résultaient en un indice d'occupation du sol (rapport des surfaces construites à la surface du terrain) d'environ 3. Lorsque le niveau du sol était occupé par des ateliers ou commerces, comme cela était souvent le cas, l'indice d'occupation du sol à destination résidentielle était de 2.

Une certaine forme de zonage des densités existait depuis le début du siècle, mais la forte demande de logements d'après-guerre a conduit à revoir ces densités à la hausse partout où les services urbains étaient suffisants.

Des développements résidentiels jusqu'à des coefficients d'occupation du sol de 20 ont été autorisés; un projet d'opération de logement pour 50.000 personnes à Yau Ma Tei a proposé des densités atteignant 22.000 personnes par hectare (9.000 personnes par acre).

En réponse à de tels excès, des mesures ont été prises pour mieux contrôler les densités, notamment grâce à l'introduction de coefficients d'occupation du sol.

A partir de 1963, le concept de zones de densités a été défini: la zone 1 correspondant à l'aire urbaine principale, où de fortes densités sont possibles, la zone 2 correspondant à



La baie de Hong Kong
après la réalisation
des projets du poldérisation

des densités intermédiaires pour les zones comme Mid-Levels ou Waterloo Road et la zone 3 correspondant aux zones telles que Repulse Bay et le Peak.

En 1970, l'inquiétude face à l'accroissement de population prévu a conduit le gouvernement à essayer d'empêcher la concentration de ces nouvelles installations dans les zones déjà urbanisées pour éviter des sur-densités: une réduction de 25% des densités a été recommandée à cette époque.

Les projections de population effectuées récemment par le gouvernement conduisent à planifier pour une population globale comprise entre 4,01 et 4,2 millions d'habitants en 2011, dans l'aire métropolitaine (et 2,12 millions d'emplois, quelle que soit l'option). Ces projections varient selon différentes options de densité, c'est-à-dire avec différentes nouvelles surfaces à urbaniser. La densité globale prévue varie ainsi, selon les options, de 440 à 460 personnes par hectare, impliquant une surface urbanisée totale de 9.090 à 9.170 ha. Ces différentes options traduisent toutes la volonté de réduire progressivement les densités résidentielles dans l'aire couverte par le *Metroplan*.

Formes urbaines : l'urbanisme vertical et les standards

Les Hong Kong Planning Standards and Guidelines (HKPSG) ont introduit des réglementations pour les densités urbaines à la fin des années 1970; ils constituent un manuel du gouvernement qui fixe les critères de détermination des équipements publics et de diverses utilisations du sol imposées selon la localisation des sites et leur taille. Tous les projets immobiliers, ainsi que les plans d'urbanisme doivent être en concordance avec ces prescriptions.

Théoriquement, les HKPSG fournissent une base équitable pour l'attribution des droits à construire sur les rares espaces disponibles. Ils permettent aussi d'améliorer la qualité des espaces urbains et de conserver certains héritages et paysages.

Le problème vient du fait que les promoteurs se rapprochent au maximum de la constructibilité et ne recherchent que rarement l'originalité architecturale pour les immeubles résidentiels. La monotonie de certains quartiers peut être partiellement due à ces standards.

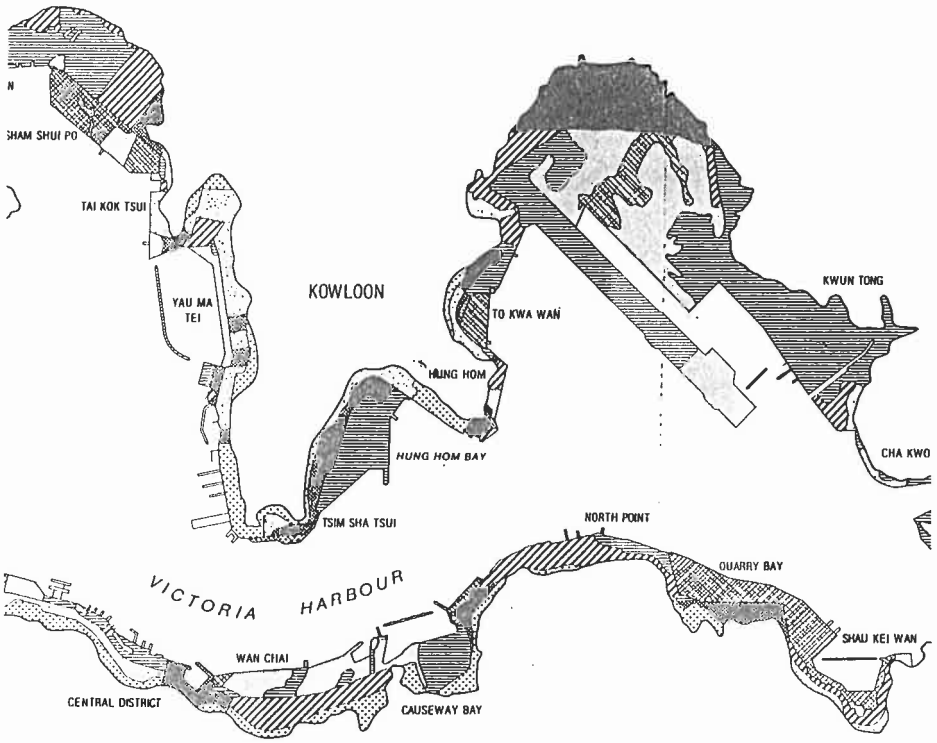
Le manque de diversité architecturale, hormis pour les immeubles de bureaux prestigieux, touche tous les secteurs, qu'ils soient publics ou privés. La monotonie des opérations de logements publics est pratiquement une règle, car ces opérations répondent non seulement aux standards généraux, mais aussi à des standards édictés par l'autorité du logement gouvernementale pour la construction de ses logements. Le nom de ces standards de tours de logements publics est d'ailleurs révélatrice, puisqu'il est appelé "Harmony"... L'avantage de la rapidité de construction et du faible coût se traduit immanquablement par la monotonie. Seul le nombre d'étages peut varier d'une opération à l'autre, ainsi que la taille des logements à l'intérieur des immeubles.

Les déplacements verticaux sont alors, quel que soit le lieu dans le territoire de Hong Kong, la marque la plus singulière de l'urbanisme des fortes densités. On peut s'amuser à calculer le temps passé en moyenne dans les ascenseurs par quelqu'un qui habite une tour de 25 étages et travaille dans une tour de même gabarit: cette personne passe entre trois et quatre jours par an soit dans un ascenseur, soit à l'attendre...

En France, de telles constructions en hauteur sont bannies depuis les expériences traumatisantes des grands ensembles. Il se fait maintenant une association mentale chez les décideurs entre hauteur des immeubles d'habitation et problèmes sociaux. Ainsi, on démolit les tours d'habitations de Mantes-la-Jolie, alors qu'à Hong Kong, on construit une multitude de tours identiques les unes aux autres à Tin Shui Wai ou à Shatin.

Dédensifier en gagnant de l'espace sur la mer

Face à la rareté de l'espace disponible, deux solutions sont



Baie de Hong Kong : Etapes de la poldérisation

- JUSQU'EN 1887
- ENTRE 1888 ET 1904
- ENTRE 1905 ET 1924
- ENTRE 1925 ET 1945
- ENTRE 1946 ET 1967
- ENTRE 1968 ET 1976
- ENTRE 1977 ET 1986
- POLDERISATION EN COURS (1986)

possibles, soit l'urbanisme vertical, comme évoqué ci-dessus, soit la création d'espace. La poldérisation, qui consiste à remblayer la mer pour étendre les surfaces constructibles est une technique abondamment utilisée à Hong Kong.

Dès 1855, le besoin de gagner de l'espace sur la mer se faisait sentir: le premier projet connu de "land reclamation" date de cette époque. C'est d'abord le "Victoria Harbour" qui a connu des extensions sur la mer, en plusieurs étapes, puis certains secteurs des Nouveaux Territoires. Au total, ce sont 21 km² d'espaces nouveaux qui auraient été créés de cette manière, transformant radicalement le relief et le contour des côtes maritimes.

Les villes nouvelles ont pour la plupart bénéficié de cette technique de création de terrains plats urbanisables.

Des projets importants sont prévus pour les années à venir (voir figure). Ainsi, une vaste surface de poldérisation est en cours de réalisation, à l'ouest de Kowloon, et porte sur 300 ha. Elle recevra une voie rapide et un métro qui lieront Hong Kong à son nouvel aéroport de Chek Lap Kok. Des opérations de construction sont planifiées autour des stations de métro qui ouvriront sur le site. 90.000 personnes devraient ainsi trouver un logement sur ces polders. De surcroît, une partie des nouvelles surfaces créées devrait recevoir des industries, en liaison avec le port de conteneurs de Kwai Chung.

Opportunités après la fermeture de l'aéroport de Kai Tak

L'aéroport originel de Kai Tak date de la fin des années 1920. Il s'est agrandi au fil des ans, grâce aux méthodes de poldérisation. Il devrait être bientôt remplacé par l'aéroport de Chek Lap Kok, en cours de construction au nord de l'île de Lantau. Il est reproché à Kai Tak d'avoir une capacité limitée, de générer des pollutions sonores et d'impliquer des risques dramatiques en cas d'accident, car les avions survolent des parties de la ville fortement peuplées.

La fermeture de Kai Tak, lorsque le nouvel aéroport de Chek Lap Kok sera mis en service, libérera 274 ha de terrains, dont 70 ha de piste (3.390 m de linéaire) et 47 ha d'aire de stationnement des avions. Le gouvernement estime à 250.000 le nombre d'habitants qui pourraient trouver un logement sur le site de l'aéroport et sur ses abords de Kowloon Bay, en conjonction avec la restructuration de certains secteurs de la péninsule de Kowloon.

Actuellement, le gouvernement impose une limitation des hauteurs de construction dans le périmètre des aires d'envol et d'atterrissage. Or, avec la fermeture de l'aéroport, ces limitations seront levées et l'accroissement potentiel des surfaces de plancher pourrait être, selon les scénarios, entre 8,6 et 14,9 millions de m², soit une augmentation de 55 à 96% (jusqu'à +326% pour le district de Kwun Tong), d'après une étude menée par des étudiants du centre d'urbanisme de l'Université de Hong Kong. L'augmentation de population induite serait alors située entre 405.000 et 810.000 habitants supplémentaires.

Mais, l'augmentation de population prévue dans les prochaines années, telle qu'indiquée dans le *Metroplan*, peut être entièrement accueillie dans les nouvelles surfaces à urbaniser créées par les poldérisations en projet. Cela signifie que la suppression des restrictions pour les hauteurs de construction sur Kowloon pourrait (ou devrait) se traduire en grande partie par une amélioration du taux d'équipement et par la création d'espaces ouverts, destinés à rendre ce secteur plus agréable à vivre.

En effet, à l'heure actuelle, les limitations de hauteur impliquent une maximalisation de l'utilisation du sol, qui permet le plus grand profit pour les promoteurs, mais interdit la création d'un quartier aéré. Ceci explique par exemple le sentiment répandu selon lequel Kowloon est un quartier sur-densifié et étouffant (surtout dans la partie ouest), même si la population y décroît.

Les restrictions dans la hauteur des bâtiments dues à l'aéroport ont déjà été réduites en 1989, afin de les mettre



Le quartier ed Wanchai
(vu depuis le Hopewell Centre)

en concordance avec les progrès et l'évolution de l'aéronautique. Cette mise à jour des limitations se traduit actuellement par la construction d'une extension de l'hôtel Peninsula avec un immeuble d'une vingtaine d'étages.

Réhabilitation ou démolition?

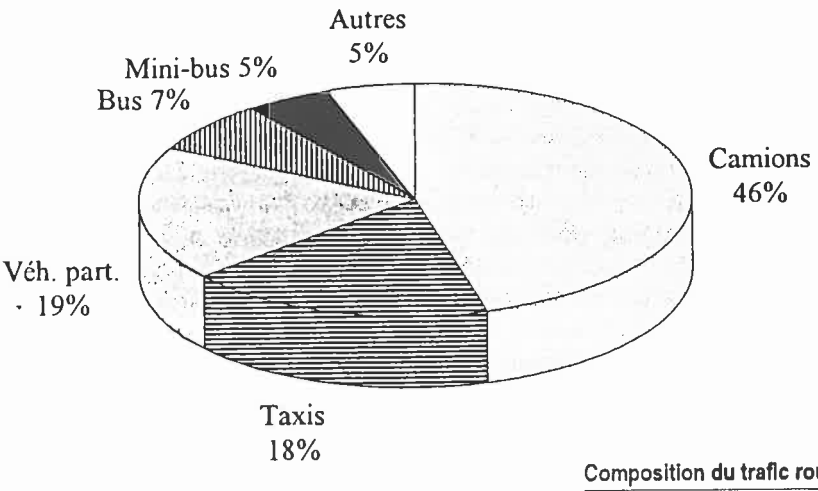
Il est déconcertant de lire dans la presse que le nouvel hôtel Ritz Carlton est toujours inoccupé et qu'il est possible qu'il soit démoli avant même d'avoir reçu son premier client(1)•, alors que le taux d'occupation des chambres d'hôtel à Hong Kong a augmenté de 15% l'an passé. De nombreux acquéreurs potentiels de cet immeuble de 25 étages et 216 chambres (cf. photo) estiment en effet qu'il est plus rentable de construire un immeuble de bureaux à la place, étant donné sa situation centrale. La transformation des chambres de l'hôtel en bureaux coûterait plus cher qu'une démolition/reconstruction, selon plusieurs experts, dont l'agence Richard Ellis. La pression foncière est telle, en raison de la rareté des terrains disponibles, que les projets de démolition-reconstruction sont habituels et ne dérangent généralement personne, puisque "l'attachement à la pierre" n'est pas aussi fort qu'en Europe. Le gouvernement a par exemple systématiquement démoli les premières génération des immeubles de logement public (Mark I et Mark II)...

Mais, une tendance relativement nouvelle fait son apparition: la réhabilitation des immeubles vétustes. Ceci paraît étonnant lorsque l'on connaît la promptitude hongkongaise à démolir les immeubles, dès qu'il devient plus lucratif d'en construire un autre, généralement plus haut. Cette nouvelle tendance à la réhabilitation reste encore à une petite échelle. L'opération "Catherine Wheel", lancée par le gouvernement, porte sur 52 immeubles dans les parties denses de l'agglomération. Elle consiste, du côté gouvernemental, à envoyer des lettres pour conseiller les habitants et pour les inciter à détruire les structures illégales construites sur les balcons ou en extension des fenêtres.

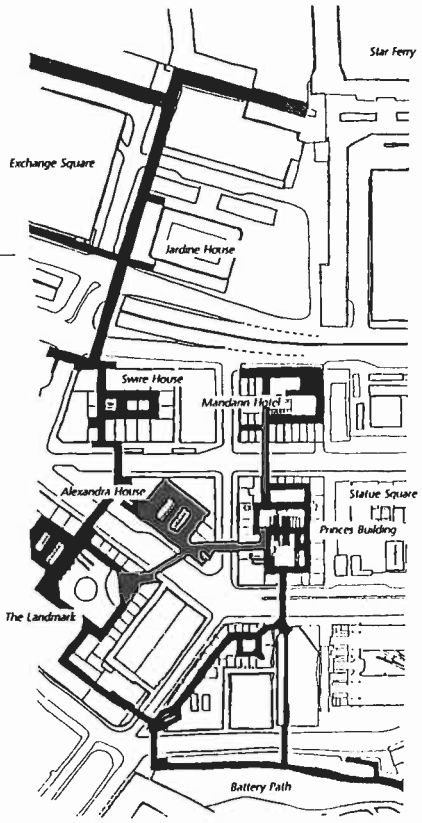
La première opération en 1991 a porté sur 30 immeubles et impliquait une démarche en justice plus lourde que celle adoptée plus récemment. La plus belle réussite de réhabilitation se trouve à Shamshuipo, Cheung Wong road: toutes les façades du bâtiment ont été débarrassées de leurs structures dangereuses, puis repeintes.

Ces opérations de réhabilitation vont certainement devenir de plus en plus courantes dans les prochaines années, notamment sur la péninsule de Kowloon, en raison de la perspective de la levée des restrictions de hauteur des constructions, lorsque l'aéroport de Kai Tak fermera. En effet, il est plus intéressant pour des promoteurs ou propriétaires d'immeubles d'attendre quelques années avant de construire sur Kowloon, sachant qu'ils pourront profiter de droits à construire plus élevés (d'où plus de revenus) lorsque Kaï Tak fermera. Il est clair que l'activité de rénovation (démolition/reconstruction) va se transformer d'ici-là en une activité de réhabilitation.

Il peut paraître curieux que dans certains secteurs de l'agglomération pourtant sujets à de fortes spéculations (Wanchai par exemple), il demeure encore des immeubles vieux de trente ans, à quatre ou six niveaux, dans un état pitoyable, alors que le potentiel de développement est important. Le problème vient de la fragmentation



Composition du trafic routier



Réseau de passerelles piétonnières en élévation dans le quartier de Central

de la propriété de ces immeubles, dont on ne connaît parfois même pas le propriétaire, qui peut être parti à l'étranger. Les promoteurs et le gouvernement doivent donc faire face à des acquisitions par négociation quasi-impossibles. L'intervention publique en matière de réhabilitation immobilière à Hong Kong étant plus qu'embryonnaire, ces immeubles se dégradent progressivement.

En outre, les promoteurs ne peuvent acheter que de petits lots de terrains dispersés, qu'ils ne peuvent pas regrouper (il n'existe pas ici de procédure d'association foncière urbaine) et en viennent donc à construire dans des conditions extrêmes des "immeubles-cigarettes", profitant du maximum de constructibilité autorisée. Ces immeubles-cigarettes fournissent à Hong Kong un élément paysager inhabituel.

Un avantage des fortes densités: la faible dépendance à l'automobile

Les transports urbains à Hong Kong sont caractérisés par un très faible pourcentage de ménages motorisés, comparé à beaucoup de pays, d'où une dépendance de la population envers les transports en commun, pour près de 90%.

La croissance des villes nouvelles dans les Nouveaux Territoires a entraîné une forte hausse dans la demande de transport: la distance totale parcourue par tous les véhicules de transport du Territoire a crû de 66%, passant de 11,4 à 18,9 millions de kilomètres entre 1979 et 1988. Dans le même temps, les transports publics n'ont connu une hausse de fréquentation "que" de 40%.

Si la capacité des routes est relativement limitée, il n'en reste pas moins que le linéraire de voirie a augmenté de 42,4% entre 1966 et 1986, passant de 948 à 1350 km. Le problème est que pendant la même période, le nombre d'enregistrements de véhicules motorisés a triplé, de 93.000 à 301.000.

Les fortes densités urbaines de Hong Kong expliquent les caractéristiques particulières du système de transports du territoire, qui laisse finalement une faible part à la voiture individuelle et permet un réseau de transports en commun développé. De nombreux pays aimeraient bénéficier d'un taux de dépendance à la voiture individuelle aussi réduit, qui est synonyme de moindre pollution et de moindres coûts collectifs (lorsque l'on prend en compte les coûts sociaux et environnementaux). En fait, les fortes densités réduisent les distances.

Le M.T.R. (*Mass Transit Railway*), intermédiaire entre le métro et le R.E.R., représente une longueur de 38 km et 37 stations. Il transporte chaque jour de semaine près de 1,5 millions de personnes, ce qui le met à la première place mondiale pour le nombre de personnes transportées par kilomètre.

Une des conséquences inattendues des coûts élevés liés à la possession et l'entretien d'un véhicule (notamment coût du stationnement, lorsque l'on considère qu'une voiture passe environ 90% de son temps à stationner) se traduit par la forte densité de voitures de luxe sur le réseau viaire: les Rolls Royce, Jaguar, Mercedès, etc., représentent une part importante du parc des véhicules particuliers à Hong Kong.

Les cheminements piétonniers: intérêts et contraintes

Les très fortes densités de construction dans les quartiers de la partie nord de l'île de Hong Kong ont permis la création d'un réseau de passerelles aériennes tout à fait original. Il ne s'agit pas ici de passages souterrains comme on en trouve au Canada (en réponse aux températures hivernales) ou au Japon (pour éviter les effets des tremblements de terre). Le système de passages piétonniers développé dans les quartiers de Central, Admiralty et Wanchai, a ceci de particulier qu'il trouve une continuité à l'intérieur même des immeubles (cf. plan). Le piéton peut ainsi se rendre d'un point à un autre de la ville sans avoir à poser le pied au niveau du sol. La construction en cours de l'escalier mécanique entre Central et Mid-Levels, préparé par des Français, long de 900m et divisé en 23 sections, est l'exemple le plus récent et le plus spectaculaire du développement des passages piétonniers aériens à Hong Kong.

Ces derniers présentent plusieurs avantages: on sépare nettement les circulations automobiles et piétonnières, ce qui réduit le risque d'accident; on peut raccourcir certains

itinéraires, le passage aérien permettant d'éviter des obstacles "terrestres" (route, échangeur, etc.); enfin, on peut créer des surfaces commerciales le long de ces passages, afin de bénéficier de la clientèle "passive" les fréquentant.

Mais ces avantages ne doivent pas masquer des inconvénients de taille... On oublie que l'accès à ces passages implique la montée d'escaliers (parfois mécaniques, mais souvent non mécaniques) qui ne sont utilisables que par les personnes valides. On s'aperçoit que les handicapés physiques, les personnes âgées ou les femmes enceintes, sont exclus *de facto* de ces passerelles aériennes, et par conséquent de la vie économique et sociale de ces quartiers d'activités denses.

De plus, durant la nuit, en général après 23h, une grande partie des passages est fermée pour des raisons de sécurité et chacun peut alors expérimenter l'extrême difficulté, voire l'impossibilité, de se rendre d'un point à un autre au niveau du sol, car il n'existe pas d'itinéraire alternatif lorsque l'on ne peut pas enjamber une barrière.

L'autre inconvénient de ces passages est le manque d'indications pour le piéton qui s'y engage: il est rare de trouver des panneaux d'information sur le chemin à suivre pour atteindre une destination donnée. Ceci s'explique vraisemblablement par le fait que le système se met progressivement en place, au gré des constructions immobilières nouvelles, sans réelle volonté préalable d'organisation des cheminements (le gouvernement ne fait que demander aux promoteurs de prévoir un passage dans leurs immeubles en construction).

Ces cheminements aériens n'en constituent pas moins une idée particulièrement intéressante qui mériterait d'être exploitée de manière plus systématique et concertée.

Interrogations pour l'avenir

Malgré les conflits politiques entre la Chine et la Grande Bretagne sur l'avenir du territoire, le dynamisme de l'immobilier, tant résidentiel que d'affaires, reste élevé.

Au-delà des aléas politiques et des plafonds imposés pour les emprunts lors des achats de propriété immobilière qui ont entraîné une diminution dans le nombre des transactions, la valeur totale des achats immobiliers pour le premier semestre 1992 était en hausse de 39% (166 milliards HK$) par rapport au premier semestre 1991. Le chiffre pour les deux derniers semestres est en revanche en régression.

Le marché résidentiel est pourtant considéré comme moins vulnérable aux débats politiques que le marché des bureaux. Le total de nouvelles surfaces de bureaux construites en 1992 a été de 565.000 m², en hausse de 23% par rapport aux constructions de 1991, mais largement en dessous des prévisions, puisque l'on attendait 749.000 m². Signe caractéristique, le taux de vacance est en croissance et atteint maintenant 9,5%.

Le gouvernement(2) prévoit néanmoins la construction de 472.000 m² de bureaux supplémentaires cette année et 833.000 m² en 1994.

Les messages rassurants ou alarmants venant de Chine sur la stabilité économique de Hong Kong après 1997 jouent un rôle évident sur le marché immobilier. Qu'en sera-t-il des relatioons entre la Région Administrative Spéciale de Hong Kong et le reste de la Chine, lorsque Pékin aura récupéré sa souveraineté sur le Territoire? Quel sera le degré de perméabilité de la frontière? Les autorités chinoises ne chercheront-elles pas à réunir Hong Kong et Shenzhen? On peut imaginer de nombreux scénarios en matière d'évolution urbaine, dont certains sont particulièrement extrêmes:

- L'ouverture plus ou moins sélective de la frontière entre la Chine et Hong Kong peut se traduire par l'arrivée massive de population du nord de la Chine (comme cela se passe actuellement à Canton), pour laquelle il faudra trouver un logement décent. Ce scénario peut se traduire de différentes manières: densification des logements existants, urbanisation des parcs naturels et mise en oeuvre de techniques de construction délicates sur les pentes de Hong Kong ou bien encore vastes poldérisations des côtes maritimes. Fera-t-on ainsi à pieds, sur la terre ferme, la traversée de Central à Tsim Sha Tsui qui se fait de nos jours en ferry?

- A l'inverse, il n'est pas impossible que Hong Kong se vide de ses habitants (et de ses entreprises), pour au moins deux raisons différentes: d'une part la fuite face au régime chinois et d'autre part la possibilité offerte de s'installer dans des secteurs moins denses, au nord de l'actuel territoire hongkongais, dans de nouveaux quartiers ou villes nouvelles par exemple. La surface moyenne des logements étant très réduite actuellement, on peut penser qu'une dédensification rapide pourrait s'opérer lorsque l'offre foncière se trouvera "doppée" par une disparition éventuelle de la frontière avec la Chine... Hong Kong risque-t-elle alors de devenir la plus grande friche urbaine du monde? ■

1. *South China Morning Post*, 18.02.1993.
2. *South China Morning Post*, 11.02.1993.