

Explosion des métropoles chinoises

NOUVELLES COOPÉRATIONS

par **Éric Baye** *

Même si le pays reste encore largement rural et pauvre, la Chine de la réforme économique, celle de la modernisation et de l'émergence de nouvelles classes moyennes est avant tout celle des grandes métropoles. Rupture radicale avec une période maoïste rude pour les villes – délocalisation des industries à la campagne, envoi aux champs de certaines populations –, alors que la campagne était présentée comme un lieu d'épanouissement socialiste : la commune populaire. En outre, fixés à la glèbe par un système strict de permis de séjour, les Chinois se déplaçaient peu.

« Renaissance » des villes et effets induits

Mal aimées d'un régime, les villes ont souffert de retards considérables en équipements collectifs et en logements. Cherchant à tirer parti des effets de la concentration géographique des moyens de production, la libéralisation économique leur a cependant assez vite bénéficié et a engendré une demande considérable en énergie, en infrastructures de communication urbaines et interurbaines. Elle s'est accompagnée, au-delà de la remise en question progressive de la planification autoritaire, de réformes fiscales et politiques qui ont accru l'autonomie de décision des municipalités (*shi*), les rendant du même coup propriétaires de fait de nombreux actifs, à commencer par les terrains. Le centralisme a progressivement cédé la place à des initiatives sous tous azimuts des grandes villes afin d'attirer les investissements, de réaliser des plus-values foncières, de se doter d'une image nationale et internationale. La Chine urbaine est devenue un chantier permanent, et les projets ont exigé des délocalisations industrielles, des destructions massives de formes traditionnelles d'habitat pour faire place à des immeubles (hôtels, sièges de sociétés,...) à des autoroutes urbaines, à des espaces commerciaux... Ceux qui retournent là-bas régulièrement savent combien il est parfois difficile de reconnaître certains quartiers d'un séjour à l'autre (1).

La médaille de la croissance a eu ses revers environnementaux, du reste aujourd'hui peu contestés. Au cours des années 1990, les dirigeants chinois se sont rendus compte des désastres induits par des formes de production industrielle souvent vétustes (absence de dispositifs anti-pollution, déperditions énergétiques...), par la multiplication des chantiers (poussières, gravas), par le recours croissant aux engrais chimiques azotés pour

* *Socio-économiste à Economie & Humanisme, Secteur Asie*

(1) Voir notamment le dossier sur Shanghai dans le n° 36 de *Techniques Territoires et Sociétés*, publication du Ministère de l'Équipement, des Transports du Logement, du Tourisme et de la Mer (CPVS, DRAST), 2002, en particulier notre article « De la ville chinoise à la Cité Mondiale : le développement des infrastructures à Shanghai à l'orée du XXIème siècle », p. 161-180.



l'agriculture. La croissance s'est aussi traduite par une augmentation des émissions d'eaux usées urbaines, chargées souvent de polluants toxiques rejetés par les usines, par la production accrue de déchets industriels et ménagers (2), par l'aggravation des pollutions dues à l'utilisation du charbon bon marché et de mauvaise qualité pour le chauffage et la cuisine, etc. Incitées par les agences multilatérales (PNUD, Banque mondiale...), les grandes villes ont dû admettre – bon gré mal gré – la nécessité de multiplier le nombre des stations d'épuration et d'étendre les réseaux d'assainissement, de construire décharges et incinérateurs, de songer à des sources d'énergie alternatives comme le gaz naturel (et donc à des équipements spécifiques), de recourir aux technologies de production de charbon propre, à des formes plus efficaces de l'utilisation de l'énergie. Le terme « développement durable » des villes a progressivement pris sa place dans la rhétorique officielle, nationale et municipale, chinoise.

Affairismes et coopérations

Ce contexte a été perçu comme une véritable aubaine pour les exportateurs et les investisseurs étrangers des secteurs de l'énergie, des infrastructures et de l'environnement, notamment les grandes multinationales (3). La crise financière asiatique de 1997, qui a épargné une Chine dont le marché commençait à inspirer une certaine lassitude compte tenu de la difficulté d'y conduire des affaires, a re-dynamisé l'intérêt des grands groupes internationaux pour le pays du ciel. Le mouvement a d'abord concerné les villes de la façade orientale et méridionale (Shanghai, Beijing, Guangzhou, Shenzhen...), mais il pénètre désormais l'intérieur du pays – Chongqing, Chengdu, Wuhan, Kunming... – en partie du fait de la volonté politique chinoise d'éviter le sous-développement relatif du centre et de l'ouest, une des raisons d'ailleurs du projet géant de barrage des Trois Gorges.

Ce contexte a naturellement motivé plusieurs pays industrialisés à mettre au service de finalités « urbaines » une partie de leurs dispositifs d'appui et de coopération avec la Chine : « prêts projets », missions d'assistance technique aux collectivités, programmes de formation, séjours d'experts chinois à l'étranger, etc. Naturellement, les équipes de consultants, les instituts de recherche publics, les experts universitaires ou les agents de l'administration ont été largement mobilisés par ces initiatives. Les ingénieurs conseils, en particulier, interviennent couramment sur fonds publics bilatéraux en amont des projets (études générales, études de faisabilité) avec pour fonction implicite d'aider à faire émerger en aval des opportunités d'exportations d'équipements (procédés de traitement de l'eau ou d'incinération...) ou de services (ingénierie de réalisation, exploitation des ouvra-

(2) Augmentation des déchets non organiques, moins biodégradables, et problèmes résultant de la fin du transfert à la campagne (engrais humains) des matières de vidange.

(3) Citons notamment Siemens, Alstom, Mitsubishi, Veolia, Thames Water, Bechtel, Marubeni, mais aussi les groupes de Hong Kong comme Hutchinson Whampoa, Wharf, Hopewell, etc.

COOPÉRER POUR FACILITER LA MOBILITÉ URBAINE

Les transformations profondes que connaissent les villes chinoises influencent la façon dont les gens bougent, pratiquent l'espace, se rencontrent, etc. La diversification croissante des modes de transports, et en particulier l'émergence du fait automobile, participe d'une adaptation des comportements de mobilité aux nouvelles échelles de villes devenues centres d'impulsion économique et véritables métropoles. Si le vélo demeure un mode de transport important (1), la voiture ne cesse d'augmenter, en particulier pour des motifs de déplacement liés aux achats et aux loisirs. Aussi, sous la pression d'une urbanisation rapide, d'une motorisation galopante et d'une demande de mobilité de plus en plus forte, la Chine a-t-elle pris le parti de la qualité de la vie en ville depuis la fin des années 1990 (2).

D'une certaine façon, les villes chinoises sont en train d'intégrer les préoccupations des villes du monde... Chinois et Européens sont aujourd'hui confrontés, à des degrés divers, à une même réalité : la complexification des modes de vie urbains, face à laquelle les outils de l'analyse et de l'action, en particulier ceux de l'urbanisme traditionnel, sont souvent peu pertinents (3). Ainsi, la Chine, au même titre que l'Europe, doit bien évidemment penser l'organisation des transports, mais elle doit également penser des mobilités qui ne se laissent pas facilement appréhender : la désynchronisation croissante des rythmes de vie, l'émergence d'une ville nocturne, l'avènement d'une société des loisirs, etc.

Sur ce terrain commun, l'Europe et la Chine peuvent envisager les modalités d'une coopération bénéfique à maints égards. Tout d'abord, il s'agit de sensibiliser chacun des partenaires à la situation de l'autre pour évaluer les modalités d'un travail en commun. Il faut ensuite combler, en Europe, un déficit de

connaissance sur les modalités d'évolution actuelle des villes chinoises et, en particulier, des formes nouvelles de la mobilité urbaine, afin d'intégrer cet immense pays dans le champ de la réflexion. Enfin, il faut reconnaître que, pour l'Europe et le monde, les villes chinoises représentent de façon indubitable de véritables espaces d'expérimentation, desquels on est en droit d'attendre que des idées nouvelles sortiront. Soit les Européens demeurent de simples spectateurs, soit ils décident d'aider à l'émergence d'expériences nouvelles porteuses de solutions pour l'avenir...

Sensible à la deuxième option, le programme Chine de l'Institut pour la ville en mouvement (4) travaille, depuis deux ans, à faciliter des rencontres et des échanges entre Chinois et Européens sur le thème de la mobilité urbaine, en favorisant une approche transversale de la ville et des transports. Des rapprochements inédits sont suscités par la sollicitation d'acteurs d'horizons divers. L'ambition, à travers le point de vue de la recherche-action, est de valoriser en Chine des réflexions originales, afin d'entraîner des initiatives innovantes.

Jean-François Doulet (5)

Docteur en urbanisme enseignant à Sciences Po ; responsable du programme Chine de l'Institut pour la ville en mouvement (PSA Peugeot-Citroën)

(1) Représentant 30% des déplacements domicile-travail en moyenne.

(2) Déjà, des évolutions sont en cours dans le traitement de la ville et des transports : prise en compte de l'environnement, traitement particulier de l'espace public, valorisation de l'intermodalité, etc.

(3) L'urbanisme doit être aujourd'hui réactif, aux évolutions des pratiques urbaines, aux transformations des modes de vie, aux attentes de la société.

(4) www.ville-en-mouvement.com

(5) Auteur, avec **Mathieu Flonneau**, de *Paris-Pékin, civiliser l'automobile*, Éditions Descartes et Cie, 2003.



ges). Chaque pays privilégie volontiers ses pôles d'excellence (4). Les coopérations bilatérales, en dehors de l'aide japonaise, plus autonome, cherchent volontiers à coordonner leur action avec celle des organismes multilatéraux (en premier lieu la Banque mondiale, dont la Chine est le premier emprunteur), en amont des projets.

Mais les visées de ces coopérations ne se bornent plus à favoriser en aval des positionnements technologiques ou économiques (coût des équipements). Plusieurs pays ont pris conscience de l'intérêt commercial, à terme, d'appuyer la réforme des cadres réglementaires chinois, de suggérer des solutions institutionnelles et économiques nouvelles. L'action de la France et du Royaume-Uni l'a montré dans le domaine du partenariat public-privé pour la gestion des services municipaux, ou celle des Allemands en matière de planification environnementale urbaine (5). Il y a là, pour les pays occidentaux, une raison supplémentaire de travailler en liaison avec les acteurs multilatéraux qui sont en Chine des vecteurs puissants d'instillation de nouvelles représentations, de pratiques réglementaires et économiques (libéralisation des prix, dérégulation...), touchant l'action de l'État, des grandes entreprises publiques nationales (énergie, chemins de fer...), et, directement, des collectivités (6).

Des voies nouvelles pour la coopération

Une nouvelle orientation se dessine donc pour la coopération. En France, de nombreux praticiens de la coopération semblent en être convaincus ; une initiative très récente prise par le Ministère des Affaires étrangères (Direction du Développement et de la Coopération Technique) l'a montré (7). Le champ des possibilités demeure cependant étroit. En effet, dans un pays traditionnellement dominé par une culture d'ingénieurs comme la Chine, où la composante « technique » d'un projet tend à représenter pour les décideurs la solution à un problème, l'enjeu pour les dirigeants locaux est de comprendre que les besoins, pour être satisfaits, exigent désormais des formules de financement et d'organisation originales. Citons, par exemple, l'appel au marché financier, le partenariat public-privé pour l'investissement et l'exploitation, l'adoption de règles plus proches de celles de l'entreprise pour les régies municipales, la réforme des cadres juridiques et institutionnels de l'action des collectivités... En d'autres termes, la Chine est aujourd'hui à la recherche d'options, de modèles alternatifs ; si l'État central est souvent concerné par les mesures à prendre, le niveau des municipalités – autorités organisatrices des services urbains – et des provinces l'est tout autant, sinon plus. Évidemment, la Chine n'est pas un pays où il serait envisageable d'imposer purement et simplement quelque modèle étranger que ce soit ; les agences de la coopération et leurs consultants n'y font pas ce qu'ils

(4) Français, Danois et Anglais, dans le domaine de l'eau ; Allemands et Scandinaves, dans celui des déchets et des énergies « propres » ; Japonais, Allemands et Français, dans celui des transports, etc.

(5) Mentionnons l'action de Sogreah Consultants (Grenoble) qui s'efforce d'inciter à une démarche intercommunale – quasi inexistante en Chine – dans la région de Guangzhou-Foshan, dans le cadre d'un projet d'assainissement Banque Mondiale, et avec l'appui d'**Economie & Humanisme** sur cette question. Rappelons aussi les séminaires organisés par nos soins en 1996 à Nanjing et Harbin, pour la Banque Mondiale et l'administration française, sur le financement des infrastructures urbaines.

(6) Pour l'action de la Banque Mondiale, voir notamment **Dominique Lorrain** « La Banque Mondiale telle Janus - Expérience d'études en Chine », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 86, p. 101-110.

(7) Réunion de travail, réunissant administrations d'État, entreprises et consultants engagés en Chine, organisée par **Economie & Humanisme** à la demande du MAE sur le thème « Appui au développement, coopération économique et infrastructures de réseau dans les métropoles chinoises », Paris 25 juin 2003. Compte rendu disponible auprès de l'auteur.

veulent, et surtout dans les délais tendus généralement requis par les projets.

Cela étant, les coopérations devraient pouvoir évoluer vers des formes encore plus ambitieuses (ou accomplies ?), intégrant une compréhension, la plus subtile et adaptative possible, des rapports complexes entre institutions chinoises (collectivités bien sûr, mais aussi grandes entreprises de service « public », parti communiste, administrations provinciales...), une connaissance plus poussée des niveaux subsidiaires de l'administration – districts urbains, comtés de niveau municipal, voire comtés ruraux (8) –, les plus directement confrontés aux besoins et réactions des populations. Pour aller plus loin, une réflexion à long terme s'impose sur les évolutions de la société urbaine (9) et de ses besoins. Une veille sur le positionnement des acteurs économiques chinois, en réponse à ces besoins, doit aussi relever de l'action de la coopération, et à cet effet, un pays comme la France peut mobiliser un vivier de chercheurs franco-chinois de qualité : l'initiative de la Fondation PSA (Peugeot) d'animer une réflexion sur la mobilité en Chine montre qu'il y a là un gisement à exploiter dans une perspective opérationnelle. Une telle démarche n'exclurait pas non plus une approche plus concertée au niveau européen, dans le cadre ou non des projets de l'Union (actuellement très mal formatés pour des actions de type « veille sociétale » ...).

Last but not least, il faut garder à l'esprit que les villes vont abriter un nombre croissant de résidents économiquement vulnérables, sans même parler des migrants plus ou moins temporaires venus de la campagne en quête d'un emploi. Cet élément est encore mal pris en compte par les options proposées par les coopérations internationales à des responsables municipaux, certes avides de modernité pour leur ville, mais aussi beaucoup plus sensibles qu'on ne le pense parfois, au vu des pratiques expéditives de relogement des populations, au sort des oubliés de la croissance. Il y a là un chantier auquel doivent se préparer, en Europe, au Japon et en Amérique du Nord, les acteurs encore discrets de la coopération urbaine avec la Chine : collectivités, ONG de développement, et tous ceux qui sont convaincus de l'émergence inéluctable en Chine de formes plus riches d'expression et d'action de la société civile chinoise.

Éric Baye

(8) En Chine les territoires des municipalités recouvrent aussi, généralement, des espaces ruraux.

(9) Voir notre premier article dans ce dossier, p. 14.