

# Évolution institutionnelle du développement urbain durable en Chine

Étude de cas sur la rénovation urbaine et la gestion environnementale de l'eau

DANIELE BROMBAL ET ANGELA MORIGGI

**RÉSUMÉ :** Au cours de la dernière décennie, le concept de développement durable a pris une importance croissante au regard du développement urbain de la Chine. La Chine urbaine ou en cours d'urbanisation catalyse non seulement un grand nombre des questions de durabilité qui se posent au pays, mais constitue aussi le locus où les nouveaux arrangements institutionnels du développement durable sont testés et mis en œuvre. Cet article explore les nouveaux paradigmes de la gestion territoriale intégrée dans les zones où les problèmes de pollution de l'eau se heurtent aux objectifs de rénovation urbaine. L'analyse se concentre sur le cas du bassin du lac Lihu, situé dans la ville de Wuxi (province du Jiangsu) considéré par de nombreux observateurs comme étant à la pointe des efforts de la Chine en matière de développement urbain durable. À Lihu l'intégration de la gestion environnementale à la planification urbaine a conduit à la création d'un nouveau champ organisationnel axé autour de la question du développement durable des zones urbaines et caractérisé par des aspects réglementaires, normatifs et cognitifs spécifiques. Cas emblématique de gestion territoriale intégrée, l'expérience du bassin du lac Lihu met en évidence le défi posé par un développement social inclusif dans les zones urbaines.

**MOTS-CLÉS :** gestion territoriale intégrée, changement institutionnel, gestion environnementale de l'eau, planification urbaine, durabilité, Chine.

## Introduction

En 1992, la Conférence de Rio a marqué une rupture avec les approches traditionnelles de gestion des ressources naturelles en appelant à la mise en place de politiques de planification et de gestion aptes à harmoniser les objectifs environnementaux, économiques et sociaux<sup>(1)</sup>. Au cours du dernier quart de siècle, un large consensus a émergé autour de cette approche, ce qui s'est traduit dans de nombreux pays par de vastes processus d'intégration spatiale, législative et administrative, ainsi que par une plus grande participation des acteurs sociétaux dans la prise de décision. Ces processus ont été largement inspirés par une logique de gestion territoriale intégrée où les synergies cherchent à répondre à des demandes, des intérêts et des scénarios de développement spécifiques liés à une zone spatialement définie, entraînant une harmonisation des différentes compétences en fonction des caractéristiques naturelles de la zone<sup>(2)</sup>.

La gestion des masses d'eau dans les régions densément peuplées a été l'un des principaux secteurs touchés par ces évolutions. L'eau illustre la complexité de la gestion territoriale intégrée : c'est une ressource limitée et pourtant vitale, objet de demandes concurrentes, et exposée à de multiples sources de pollution. En outre, malgré l'unité du cycle de l'eau, les masses d'eau relèvent presque toujours de compétences

législatives et administratives différentes. Sur le plan international, on a constaté ces dernières années une forte tendance vers la mise en place de systèmes de gestion des bassins versants afin de surmonter les obstacles institutionnels qui entravent la gestion durable des ressources en eau<sup>(3)</sup>. L'un des principaux exemples est fourni par l'Europe, où les bassins versants transfrontaliers sont depuis longtemps une préoccupation politique majeure. En 2000, l'UE a adopté la directive-cadre sur l'eau (DCE), établissant un système communautaire unifié de

1. Division des Nations unies pour le développement durable (UNSD), « Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, Rio De Janeiro, 3-14 juin. Action 21 », 1992, <http://www.un.org/french/events/rio92/agenda21/index.html> (consulté le 11 juin 2016) ; Sur l'application des principes de gestion territoriale intégrée dans la politique régionale et urbaine de l'UE, voir Commission européenne (CE), « Investissement territorial intégré », 2014, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_fr.pdf) (consulté le 11 juin 2016).
2. Pour un ensemble d'études de cas sur la gestion territoriale intégrée, voir Daniel Galland Garcia de Quevedo, « Integrated Territorial Management and Governance », Aalborg University, 2014, [http://vbn.aau.dk/files/197611203/ENECON\\_Report\\_Postgraduate\\_Workshop\\_Aalborg.pdf](http://vbn.aau.dk/files/197611203/ENECON_Report_Postgraduate_Workshop_Aalborg.pdf) (consulté le 27 octobre 2016). Sur la gestion intégrée de l'eau, l'aménagement du territoire et l'intégration institutionnelle, voir Sue Kidd, « Integrated Water Resource Management and Institutional Integration: Realising the Potential of Spatial Planning in England », *The Geographical Journal*, vol. 173, n° 4, 2007, p. 321-329.
3. Ken'ichi Nakagami, « New Perspectives: Reconsideration of IWRM from the Viewpoint of Design Science », in Ken'ichi Nakagami, Jumpei Kubota et Budi Indra Setiawan (éds.), *Sustainable Water Management: New Perspectives, Design, and Practices*, Heidelberg et New York, Springer, 2014, p. 3-26.

gestion de l'eau basé sur les bassins versants et sur le principe d'unité du cycle de l'eau <sup>(4)</sup>.

En Chine, les complexités inhérentes à la gestion de l'eau sont encore plus prononcées que dans les pays industrialisés de longue date. En raison du processus tumultueux, multiple et inégal de croissance de l'industrie et de l'économie, en Chine, plusieurs questions liées à la pollution de l'eau sont apparues presque simultanément. La fragmentation des autorités étatiques, le chevauchement des compétences et les conflits d'intérêts entre organismes gouvernementaux ont jusqu'à présent mis en péril les efforts de gouvernance coordonnée et efficace du secteur <sup>(5)</sup>. De fait, au moins 13 agences du gouvernement central sont responsables de la gestion de l'eau en Chine <sup>(6)</sup>. Dans ce contexte, l'urbanisation est considérée à la fois comme une menace – en raison de la demande croissante en eau et de la pollution ponctuelle – et comme un facteur de changement positif, grâce à son potentiel pour promouvoir de nouvelles visions du développement durable, encourager l'intégration institutionnelle et attirer des investissements dans les innovations technologiques.

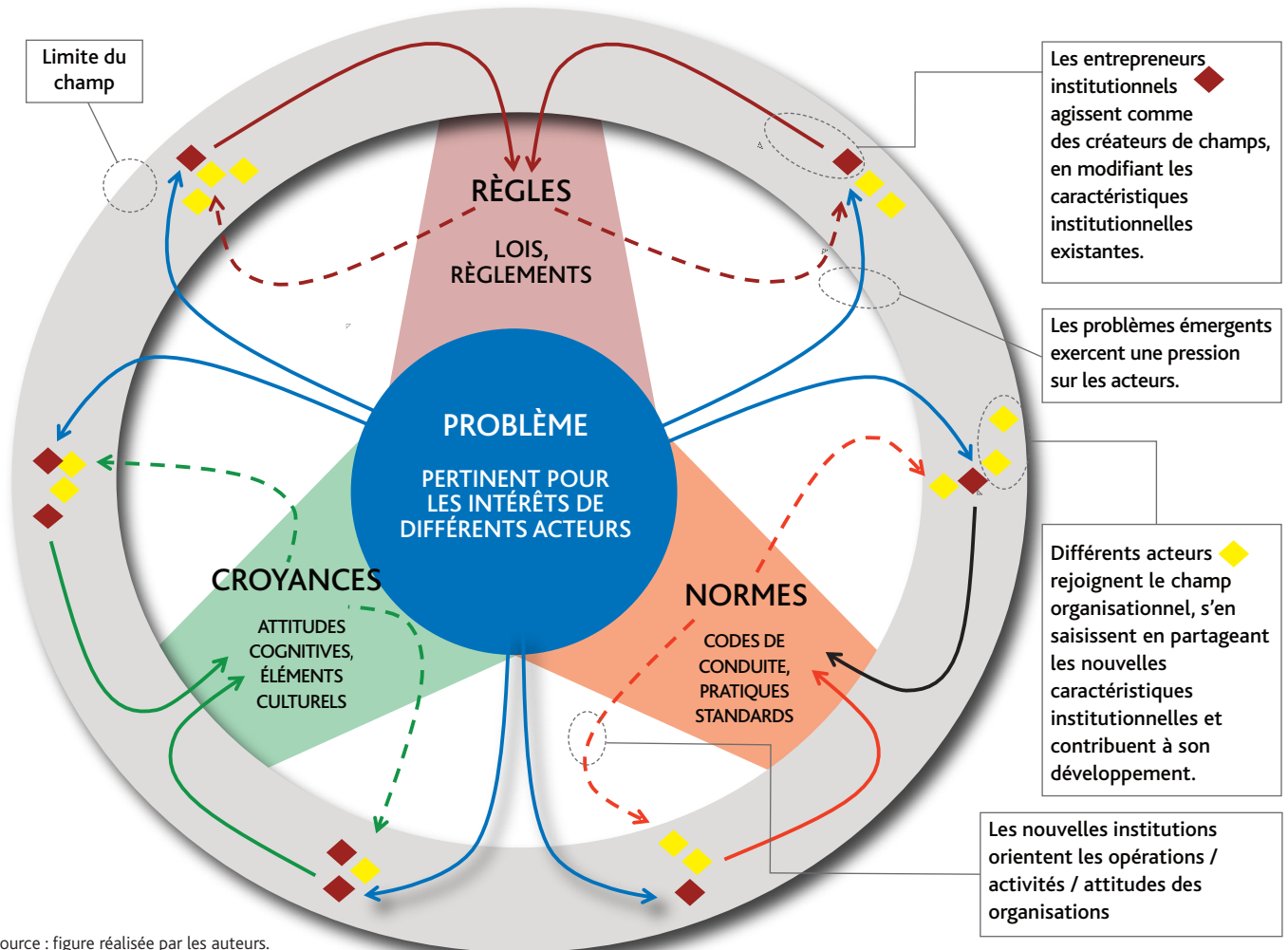
Le développement de stratégies de gestion environnementale associées à des processus de rénovation urbaine fait l'objet d'une attention croissante dans le monde entier en tant que réponse aux questions environnementales et socioéconomiques qui affectent les régions urbaines. Cette tendance a été particulièrement prégnante dans le cas de la gestion de l'eau <sup>(7)</sup>. La Chine ne fait pas exception à cet égard <sup>(8)</sup>. Au cours de la dernière décennie, le concept de développement durable a pris une ampleur croissante dans le développement urbain de la Chine <sup>(9)</sup>. Il a d'abord émergé comme un dérivé des multiples questions soulevées par l'urbanisation, notamment la dégradation de l'environnement, les disparités socioéconomiques et la marginalisation des groupes vulnérables <sup>(10)</sup>. Les villes où la nécessité de mettre en œuvre des mesures de lutte contre la pollution de l'eau et de remédiation se heurte à des objectifs plus larges de rénovation urbaine ont été à l'avant-garde pour tester les innovations institutionnelles en matière de gestion territoriale intégrée <sup>(11)</sup>. Ces expérimentations ont été guidées par une logique d'intégration de l'environnement et du développement dans la prise de décision, en se basant sur la reconnaissance d'un environnement propre et sain en tant que condition préalable d'une croissance économique durable. Depuis le début des années 2000, la réalisation d'un modèle de développement en phase avec les besoins des communautés urbaines ou en cours d'urbanisation a fait l'objet d'une attention politique particulière, envisagée idéologiquement à travers le concept de « *yiren weiben* », généralement traduit par « centré sur l'humain » ou « privilégiant les individus ». Ce concept est fréquemment mis en avant dans le Nouveau plan national d'urbanisation (2014-2020) adopté par le Conseil des affaires de l'État en 2014 <sup>(12)</sup>. Dans ce contexte, les villes ont expérimenté de nouvelles approches de la durabilité. Traditionnellement, les autorités chinoises se sont appuyées sur des organismes bureaucratiques provisoires pour jouer le rôle d'intermédiaires entre les différents intérêts et visions du développement <sup>(13)</sup>. Ces dernières années, ces arrangements ont laissé un espace à des processus d'innovation institutionnelle plus élaborés. Dans un ouvrage publié en 2015, Chung *et al.* affirment que la planification urbaine devient en soi un nouveau dispositif de gouvernance environnementale <sup>(14)</sup>. Selon les auteurs, dans la compétition pour attirer les investissements, les résidents disposant de revenus élevés et les touristes, les villes agissent comme des unités entrepreneuriales quasi autonomes tandis que les gouvernements locaux et les acteurs clés sont fortement incités à associer action environnementale et compétitivité économique.

Dans un ouvrage récent intitulé *Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China* (2015) <sup>(15)</sup>, Fulong Wu insiste sur le lien entre les politiques de développement urbain durable et l'investissement immobilier à travers lequel les pouvoirs publics sont en partie remplacés par des mécanismes de marché. En se basant sur ces hypothèses, les nouvelles expériences de gestion territoriale intégrée peuvent être considérées dans une large mesure comme le résultat d'une négociation entre des entrepreneurs institutionnels qui exploitent les « fenêtres d'opportunité » fournies par un contexte idéologique, politique et économique favorable <sup>(16)</sup>. Quoiqu'inégalement réparties, les nouvelles expériences de gestion territoriale intégrée semblent produire un ensemble distinct de règles, de normes et de croyances ayant des implications profondes sur la poursuite d'un modèle de croissance durable en Chine.

Le but de cet article est de faire la lumière sur ces processus de transformation institutionnelle en analysant la gestion territoriale intégrée comme un nouveau champ organisationnel se déployant de l'intégration de la gestion environnementale à la planification urbaine. Dans la première partie, nous présentons le contexte théorique et les méthodes de notre recherche

4. Commission européenne, « Directive n° 2000/60/CE du 23/10/00 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau », *Journal officiel L 327*, 22 décembre 2000. La DCE est considérée par les dirigeants chinois comme un modèle réussi de cadre réglementaire pour la gestion de l'eau. Sur ce sujet, voir Martin Griffiths, « Oumeng shuikuangjia zhiling yu zhongguo 2011 nian zhongyang yihao wenjian xiangguan neirong de duibi fenxi » (Comparaison entre la directive cadre sur l'eau de l'UE et les points concordants du document n° 1 du gouvernement central en 2011), *Water Resources Development Research*, vol. 6, 2012, p. 82-85.
5. Yixiang Deng, Daniele Brombal, Paolo Farah, Angela Moriggi, Andrea Critto, Yun Zhou et Antonio Marcomini, « China's Water Environmental Management Towards Institutional Integration: A Review of Current Progress and Constraints vis-a-vis the European Experience », *Journal of Cleaner Production*, vol. 113, 2016, p. 285-298.
6. *Ibidem*.
7. Pour un exemple éclairant dans le contexte européen, voir Rutger De Graaf et Rutger Van Der Brugge, « Transforming water infrastructure by linking water management and urban renewal in Rotterdam », *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 77, 2010, p. 1282-1291.
8. Calvin King-Lang Chung, « Upscaling in Progress: The Reinvention of Urban Planning as an Apparatus of Environmental Governance in China », in Tai-Chee Wong, Sun Sheng Han, Hongmei Zhang (éds.), *Population Mobility, Urban Planning and Management in China*, Heidelberg et New York, Springer, 2015, p. 171-187.
9. Les définitions de la planification urbaine varient en fonction des contextes institutionnels et des périodes historiques. Dans le cadre de cet article, nous définissons la planification urbaine comme l'ensemble des processus politiques, réglementaires et techniques liés au développement des villes et des régions urbaines à travers le contrôle de l'allocation des terres et la conception matérielle. De tels procédés, traditionnellement centrés sur le rôle de l'État, impliquent un ensemble de plus en plus large d'acteurs publics, privés et sociétaux. Sur la planification urbaine et ses définitions, voir : UN Habitat, *Global Report on Human Settlements 2009: Planning Sustainable Cities*, Londres, Earthscan, 2009. Disponible en ligne sur : <http://unhabitat.org/books/global-report-on-human-settlements-2009-planning-sustainable-cities/> (consulté le 31 octobre 2016).
10. Banque Mondiale et Centre de recherche sur le développement de la République populaire de Chine, *Urban China. Towards Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*, Washington DC, World Bank, 2014.
11. Dialogue Asie-Europe (ASEM), « ASEM Seminar on Sustainable Management of Water Resources in the Context of Urbanisation, Changsha, 22-23 mai 2014. Changsha Declaration », 2014, <http://www.aseminfoboard.org/documents/asem-seminar-sustainable-management-water-resources-context-urbanisation-changsha> (consulté le 11 juin 2016).
12. Xuemei Bai, Peijun Shi et Yansui Liu, « Society: Realizing China's Urban Dream », *Nature*, 7 mai 2014, <http://www.nature.com/news/society-realizing-china-s-urban-dream-1.15151> (consulté le 2 mai 2015).
13. Guizhen He, Yonglong Lu, Arthur P.J. Mol et Theo Beckers, « Changes and Challenges: China's Environmental Management in Transition », *Environmental Development*, vol. 3, 2012, p. 25-38.
14. Calvin King-Lang Chung, « Upscaling in Progress: The Reinvention of Urban Planning as an Apparatus of Environmental Governance in China », *art. cit.*
15. Fulong Wu, *Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China*, New York et Abingdon, Routledge, 2015. Voir en particulier les chapitres 4 (Planning Under Urban Entrepreneurialism) et 6 (New Practices: New Town and Eco-City Planning). Un compte-rendu de l'ouvrage par Nicolas Douay est disponible dans *Perspectives chinoises*, vol. 4, 2015, p. 73-74.
16. Le concept de « fenêtre d'opportunité » a été forgé par les spécialistes des sciences politiques au sein de la théorie des mouvements sociaux. Voir Donatella Della Porta et Mario Diani, *Social Movements: An Introduction*, Oxford, Blackwell Publishers, 1999.

Figure 1 – Formation des champs organisationnels et piliers institutionnels



Source : figure réalisée par les auteurs.

à partir de la théorie institutionnelle et des études de durabilité. Dans la deuxième partie, nous décrivons l'étude de cas analysée dans cet article et présentons les caractéristiques qui en font un cas représentatif des dernières innovations en matière de politique de durabilité urbaine en Chine. La troisième partie présente les conclusions de nos recherches : une analyse ex post du développement institutionnel de la gestion du bassin du lac Lihu (province du Jiangsu) entre la fin des années 1990 et 2015 à travers les événements critiques, les activités trajectorielles et les principaux acteurs impliqués dans le processus de changement institutionnel. La conclusion de cette partie se concentre sur la capacité des nouvelles institutions créées à Lihu pour la gestion du territoire à répondre aux aspirations de développement socialement inclusif. Dans la quatrième partie, nous discutons de ces résultats au regard du cadre théorique de notre recherche et du contexte plus large des politiques de développement durable en Chine. Cette partie illustre également l'influence des particularités politiques chinoises sur le processus de transformation institutionnelle.

### Contexte théorique et cadre analytique

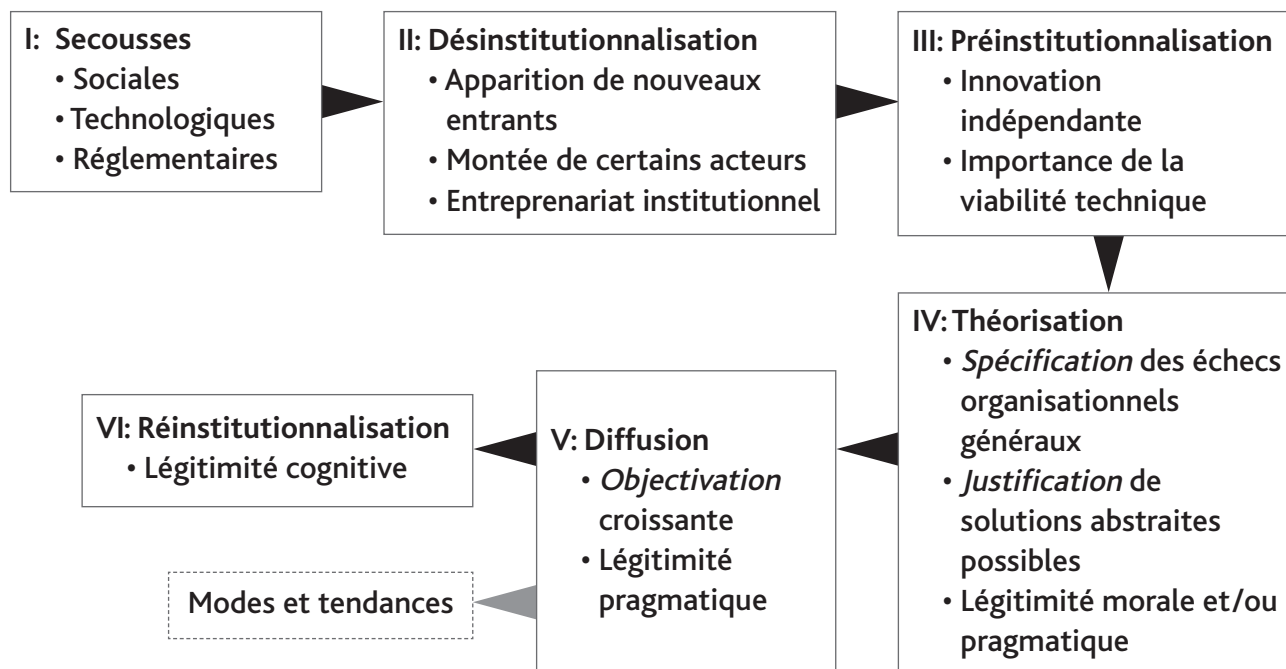
Cet article a pour ambition d'analyser la gestion territoriale intégrée en tant que nouveau champ organisationnel se déployant de l'intégration de la gestion environnementale à la planification urbaine. Par « champ organisationnel », nous nous référons à l'ensemble des « organisations qui (...)

appartiennent à une même aire de la vie institutionnelle »<sup>(17)</sup>. Les limites d'un champ organisationnel sont essentiellement formées par les « questions qui deviennent importantes au regard des intérêts et des objectifs d'un ensemble spécifique d'organisations »<sup>(18)</sup>. Les champs sont basés sur un ensemble de règles institutionnelles (lois, règlements), de normes (procédures et pratiques standards) et de croyances (attitudes cognitives, éléments culturels)<sup>(19)</sup> (voir figure 1).

La théorie institutionnelle emploie deux concepts clés pour cartographier la transformation institutionnelle : celui d'événement critique et celui d'activité trajectorielle. L'introduction d'innovations institutionnelles est généralement déclenchée ou facilitée par des événements critiques tels que des catastrophes, l'adoption de politiques ou de lois importantes, ou d'autres événements majeurs exerçant une pression sur les institutions existantes<sup>(20)</sup>. L'identification des événements critiques permet à l'observateur de définir

17. Paul J. Di Maggio et Walter W. Powell, « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, 1983, p. 147-160, p. 148.
18. Andrew J. Hoffman, « Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the US Chemical Industry », *Academy of Management Journal*, vol. 42, 1999, p. 351-371, p. 352.
19. John Child, Yuan Lu et Terence Tsai, « Institutional Entrepreneurship in Building and Environmental Protection System for the People's Republic of China », *Organization Studies*, vol. 28, 2007, p. 1013-1034; William Richard Scott, « Institutional theory », in George Ritzer (éd.), *Encyclopedia of Social Theory*, Thousand Oaks (CA), Sage, 2004, p. 408-14.
20. John Child *et al.*, « Institutional Entrepreneurship in Building an Environmental Protection System for the People's Republic of China », *art. cit.*, p. 1017-8.

Figure 2 – Les étapes du changement institutionnel



Source : Royston Greenwood, Roy Suddaby et Christopher Robin Hinings, « Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields », *The Academy of Management Journal*, vol. 45, n° 1, 2002, p. 60.

les limites des différentes étapes de la formation des champs. D'autre part, les activités trajectorielles se réfèrent aux activités menées par et/ou qui impliquent des partisans du changement institutionnel et qui justifient et renforcent la voie empruntée par le développement institutionnel à chaque étape. Cela peut comprendre l'élaboration et l'adoption de règlements, la formulation et la mise en œuvre de politiques, de programmes et de plans, la création de connaissances spécialisées et la participation du public à travers des campagnes de sensibilisation et les médias<sup>(21)</sup>. Les individus et les organisations qui font émerger les changements institutionnels sont appelés entrepreneurs institutionnels. La principale caractéristique des entrepreneurs institutionnels réside dans leur capacité à mobiliser efficacement des ressources (politiques, économiques et sociales) pour redéfinir les limites du champ dans lequel ils évoluent<sup>(22)</sup>. La littérature sur la transformation institutionnelle décrit l'évolution constante de ces processus à travers différentes étapes. Dans leur modèle de changement institutionnel, Greenwood *et al.* (2002)<sup>(23)</sup> proposent un cadre général composé de six étapes, des « I. Secousses » à la « VI. Réinstitutionnalisation » (voir figure 2).

Les travaux de Greenwood *et al.* sont largement acceptés par la littérature sur la théorie institutionnelle et peuvent être utilisés pour guider la recherche empirique<sup>(24)</sup>. Les schémas du développement institutionnel n'en sont pas moins difficiles à généraliser avec précision, car ils sont soumis à des variations selon le contexte social, culturel et politique plus large où ils se produisent. John Child *et al.*, dans un article sur le développement institutionnel du système de protection environnementale de la Chine, montrent la « répétition cyclique (...) des étapes de Greenwood *et al.* au sein de chaque étape » du changement institutionnel empiriquement analysé par leurs travaux<sup>(25)</sup>. Le processus ne doit pas être considéré comme une simple évolution linéaire allant d'une étape à l'autre, mais comme un processus itératif, composé de mouvements plus complexes d'allers et retours entre différentes étapes. Sur la base de ces prémisses, nous émettons dans cet ar-

ticle l'hypothèse selon laquelle la gestion territoriale intégrée émerge en Chine en tant que nouveau champ organisationnel sous l'effet de l'entreprenariat des bureaucraties municipales et des nouveaux acteurs des secteurs privé et public-privé. Nous cherchons la confirmation de cette hypothèse par une analyse ex-post de l'évolution des caractéristiques institutionnelles du système de gestion territoriale dans un bassin lacustre urbain/périurbain du ressort de la ville de Wuxi (province du Jiangsu).

L'étude se concentre sur la période située entre le milieu des années 1990 et 2015, en prenant comme point de départ le développement du système de gestion environnementale de l'eau. En se basant sur l'analyse des événements critiques, des activités trajectorielles et du rôle joué par les différents acteurs lors de la formation du champ, nous dressons une classification temporelle des différentes étapes des évolutions institutionnelles menant à la formation du champ de la gestion territoriale intégrée. Nous procédons pour cela à une analyse qualitative de données empiriques issues notamment de la littérature scientifique, de rapports gouvernementaux, de documents nationaux et locaux de réglementation et de planification, de

21. *Ibidem*, p. 1017.  
 22. Raghu Garud, Cynthia Hardy et Steve Maguire, « Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue », *Organization Studies*, vol. 28, 2007, p. 1013-1034, p. 957-969, p. 964-966.  
 23. Royston Greenwood, Roy Suddaby et Christopher Robin Hinings, « Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields », *The Academy of Management Journal*, vol. 45, n° 1, 2002, p. 58-80 ; voir aussi : Christopher Robin Hinings, Royston Greenwood, Trish Reay et Roy Suddaby, « Dynamics of Change in Organizational Fields », in Marshall Scott Poole et Andrew H. Van de Ven, *Handbook of Organizational Change and Innovation*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 304-23.  
 24. Voir par exemple Francis Etheridge, Yves Couturier, Helene Trouvé, Olivier Saint-Jean et Dominique Somme, « Is the PRISMA-France Glass Half-full or Half-empty? The Emergence and Management of Polarized Views Regarding an Integrative Change Process », *International Journal of Integrated Care*, vol. 9, n° 4, 2009.  
 25. John Child *et al.*, « Institutional Entrepreneurship in Building an Environmental Protection System for the People's Republic of China », *art. cit.*, p. 1026.

Figure 3 – Le lac Lihu en 2000 et en 2015



Source : Élaboré par les auteurs ; anciennes images satellites issues de Google Earth.

rapports de projet, de reportages et de matériaux collectés durant des enquêtes de terrain menées en 2014 et 2015. Ces derniers comprennent les résultats d'une observation participante effectuée au sein d'un institut de recherche environnementale du gouvernement chinois chargé de la surveillance des travaux de remédiation mis en œuvre dans le bassin du lac<sup>(26)</sup>, de dix entretiens en profondeur avec des informateurs clés et de deux demi-journées de discussions de groupe comprenant un total de 14 parties prenantes locales<sup>(27)</sup>. Les informateurs clés étaient des fonctionnaires gouvernementaux, des représentants d'entreprises et des experts en gestion de l'environnement. En ce qui concerne les groupes de discussion, le premier comprenait sept résidents du bassin du lac et le second deux représentants d'entités gouvernementales responsables de la gestion du bassin, un ancien fonctionnaire gouvernemental dans le domaine de l'agriculture, deux représentants d'entreprises chargés de travaux de remédiation et de la conception physique des berges et deux experts en gestion de l'eau. L'identification des parties prenantes a été effectuée sur la base des résultats de l'analyse des parties prenantes réalisée selon l'approche élaborée par Mason et Mitroff<sup>(28)</sup>.

### L'étude de cas

Nous avons sélectionné pour notre analyse le cas du bassin du lac Lihu, situé à Wuxi, une ville de taille moyenne de la province du Jiangsu, à l'est de la Chine. Ce choix est motivé par le caractère représentatif du cas au regard des tendances récentes en matière d'intégration de la gestion environnementale et de planification urbaine en Chine. De plus, le cas devait répondre aux conditions préalables suivantes : (a) entrer dans une échelle spatiale gérable et bien définie ; (b) être situé dans une zone urbaine et/ou périurbaine ; (c) illustrer l'intégration des mesures de remédiation de l'environnement hydrique et de rénovation urbaine ; et (d) être situé dans une zone largement considérée en Chine comme un exemple de développement urbain durable vertueux. L'accessibilité des données et des informations pertinentes constituait une autre condition préalable. Pour identifier ce cas, les auteurs ont recoupé des reportages de médias chinois et internationaux, la littérature scientifique et les résultats des entretiens avec des informateurs clés et de l'observation participante. Les résultats ont montré que le bassin

du lac Lihu répondait aux conditions mentionnées ci-dessus<sup>(29)</sup>. Il s'agit d'un bassin lacustre relativement petit (35 km<sup>2</sup>), dont les parties ouest et sud-ouest font partie du centre-ville de Wuxi. Le lac Lihu (également connu sous le nom lac Wuli) est en fait une petite baie formée par le lac Taihu. Comme le lac Taihu<sup>(30)</sup>, le lac Lihu était affecté depuis les années 1990 par l'eutrophisation en grande partie due à la pollution diffuse provenant de l'aquaculture et des activités agricoles<sup>(31)</sup>. En 2002, le gouvernement de Wuxi a entrepris un projet de remédiation ambitieux pour faire face à ce problème<sup>(32)</sup>. En moins d'une décennie, la qualité de l'eau de Lihu s'est fortement améliorée<sup>(33)</sup>, la surface de l'eau a atteint une couverture de 8,6 km<sup>2</sup> (au lieu de 5,6 km<sup>2</sup> avant le projet de remédiation), et « une brise fraîche et parfumée » a remplacé « l'odeur désagréable de poisson » du début des

26. Les auteurs ont pris part à des activités plus larges financées dans le cadre du projet Marie Curie EU FP-7 GLOCOM. Ces activités avaient pour but d'évaluer la durabilité de la gestion territoriale intégrée dans le bassin du lac ciblé par notre étude. Cela leur a offert la possibilité d'interagir pendant de longues périodes de temps avec des parties prenantes directement impliquées dans la planification, le suivi et l'évaluation des travaux du bassin.
27. Nous utilisons la définition des parties prenantes telle qu'elle a été établie par la Banque mondiale : « Une partie prenante est une entité possédant un intérêt déclaré ou concevable sur un enjeu ou un problème politique [...] [Les parties prenantes] peuvent être des individus, des organisations ou des groupes non organisés ». Cf. Banque mondiale, *Stakeholder Analysis*, disponible sur : <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/PoliticalEconomy/stakeholderanalysis.htm> (consulté le 2 mai 2016).
28. Richard O. Mason et Ian I. Mitroff, *Challenging Strategic Planning Assumptions*, New York, John Wiley and Sons, 1981. Une liste de vérification pour l'identification des parties prenantes basée sur les travaux de Mason et Mitroff est disponible sur : [https://www.mycoted.com/Stakeholder\\_Analysis](https://www.mycoted.com/Stakeholder_Analysis) (consulté le 15 mai 2016).
29. Initialement, nous avons identifié un autre cas répondant à ces conditions : le bassin du lac Qionghai, situé dans la préfecture autonome Yi de Liangshan (province du Sichuan). Toutefois, en raison de l'accès limité au terrain, le lieu n'a pas été retenu pour la présente recherche. Pour un examen du cas de Qionghai, voir Yong Chen et Yiqian Wang, « Qionghai Lake, Sichuan, China: Environmental Degradation and the Need for Multidimensional Management », *Mountain Research and Development*, vol. 23, n° 1, 2003, p. 65-72.
30. Sur les problèmes de pollution du lac Taihu, voir Jun Ma, « Disaster in Taihu Lake », *China Dialogue*, 8 juin 2007, <https://www.chinadialogue.net/article/1082-Disaster-in-Taihu-Lake> (consulté le 12 mai 2016).
31. Xia Jiang, Shuhang Wang, Xiaofei Yang, Wenwen Wang et Jialu Li, « Change in Water Quality and Ecosystem of Lihu lake Before and After Comprehensive Water Environmental Improvement Measures », *Research of Environmental Sciences*, vol. 27, n° 6, 2014, p. 595-601 (en chinois).
32. *Ibidem*. Pour une description des travaux de remédiation, voir la partie « Résultats », sous-partie « Étape II » (2001-2004).
33. *Ibidem*.

années 2000<sup>(34)</sup>. Le projet de remédiation a été mis en œuvre en lien étroit avec la rénovation et le développement urbains extensifs du bassin.

Dans un contexte d'urbanisation rapide, les environnements hydriques sont généralement réputés pour leur grande valeur en tant que ressources environnementales, esthétiques et récréatives, et forment donc des atouts importants pour les communautés<sup>(35)</sup>. Lihu ne fait pas exception : dès 2001, le plan directeur de Wuxi désignait Lihu comme un site clé du développement touristique. Le plan envisageait également la construction d'une nouvelle zone urbaine dans le bassin du lac afin de loger 300 000 personnes<sup>(36)</sup>. L'un des projets clés a été la construction de la ville nouvelle de Lihu (*Lihu xincheng*) qui, selon les documents officiels, devait incarner l'harmonie entre l'humain et la nature<sup>(37)</sup>. Ces dernières années, le développement urbain du bassin de Lihu a été largement salué comme un exemple d'accessibilité aux espaces verts publics, associant des caractéristiques naturelles et des infrastructures contemporaines de style occidental<sup>(38)</sup>. Les projets de rénovation et de développement urbain de Lihu ont fait l'objet de plusieurs reconnaissances officielles au cours du onzième plan quinquennal (2006-2010), lorsque Wuxi a reçu les titres de Ville verte mondiale (*quanqiu Lüse chengshi*), Ville-jardin internationale (*guoji Huayuan chengshi*) et Ville forestière nationale (*guojia Senlin de chengshi*). En 2011, le développement urbain de Wuxi a figuré parmi les meilleures pratiques reconnues par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en Asie<sup>(39)</sup>.

Lihu a également attiré l'attention en tant que modèle de protection et de restauration des zones humides produisant à la fois des gains écologiques et économiques. Il convient de noter à cet égard que la protection des zones humides chinoises, couvrant un total de 384 800 km<sup>2</sup>, acquiert une importance croissante dans les politiques nationales de protection environnementale. Actuellement au bord de la destruction environnementale, les zones humides sont considérées comme ayant un fort potentiel pour l'écotourisme et l'industrie des loisirs<sup>(40)</sup>. L'espace naturel du lac incarne cette tendance<sup>(41)</sup>. Conçu comme une destination de loisirs de luxe, il associe un espace vert, des attractions touristiques et un centre d'exposition culturelle expliquant le processus de restauration écologique de la zone. Les sources officielles décrivent la zone naturelle du lac Lihu comme une porte vers la ville nouvelle de Taihu<sup>(42)</sup> et un lieu idéal pour les activités culturelles, les représentations artistiques et la pratique sportive<sup>(43)</sup>. Au cours de la dernière décennie, le bassin de Lihu est devenu une zone très prisée par les promoteurs immobiliers qui ont construit de nombreux complexes résidentiels haut de gamme sur les rives du lac<sup>(44)</sup>. Le prix des terrains proches des zones humides restaurées est monté en flèche : le *mu* (0,0666 hectare) qui valait à peine 200 000 RMB s'arrache aujourd'hui autour de 8 000 000 RMB<sup>(45)</sup>. Une tendance similaire a été observée dans d'autres villes chinoises. À Pékin en particulier, les recherches montrent que la proximité avec des espaces verts et des étendues d'eau fait grimper les prix de l'immobilier de 7,1 % et 13,2 % respectivement<sup>(46)</sup>. Il va sans dire que les processus de remédiation environnementale et de rénovation urbaine à Lihu ont eu pour effet de déplacer les résidents à faible revenu qui vivaient et travaillaient auparavant dans le bassin.

## Résultats

### Aperçu

Dans l'ensemble, nous avons identifié quatre étapes de formation du champ. Pendant la première étape, de 1993 à 2000, les anciennes normes et pratiques de gestion du lac ont été remises en question en raison d'une

vaste pollution. Au cours de la deuxième étape (2001-2004), des changements normatifs ont eu lieu, notamment à travers la mise en œuvre de projets techniques de remédiation du lac. Des évolutions réglementaires importantes concernant la planification et l'administration du bassin, notamment le nouveau plan directeur de la ville de Wuxi (2001-2020), ont posé les bases des futures transformations. Durant la période 2005-2012 (étape III), les dispositions réglementaires existantes ont été renforcées par l'adoption du plan de protection du lac Lihu (2005-2020) et la création d'organes bureaucratiques *ad hoc* chargés de la gestion intégrée d'une partie du bassin. Le pilier cognitif a été fortement consolidé par les activités de vulgarisation scientifique et d'information publique visant à sensibiliser la population aux questions de durabilité urbaine. La quatrième et dernière étape (2013-2015) a été marquée par l'introduction de mécanismes de marché dans la gestion du bassin du lac. L'événement critique de cette étape a été la création du Wuxi Cultural Development Group Ltd., entreprise char-

34. Zhongguo huanjing yingxiang wang (Réseau chinois d'évaluation de l'impact environnemental), « Zhongguo shidi. Baohu liyong tong fazhan » (Les zones humides en Chine : protection, utilisation et développement), 14 novembre 2011, <http://www.china-eia.com/xwzx/1598.htm> (consulté le 2 juin 2016).
35. David Frey, Simon Gleave et Richard Dawson, « China's Urban Future: Financing a New Era of Urbanization », *KPMG International Cooperative*, Issue 1, mai 2014, <http://www.kpmg.com/IM/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/china-live/Documents/China-urban-future-201405-Financing-a-new-era-of-urbanization.pdf> (consulté le 12 janvier 2016).
36. Bureau du projet d'environnement urbain du bassin de Wuxi, « Resettlement Action Plan of Wuxi Urban Environment Project », 2003, [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/04/20/000012009\\_20040420140943/Rendered/PDF/RP1810vol1011Orev0.tif.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/04/20/000012009_20040420140943/Rendered/PDF/RP1810vol1011Orev0.tif.pdf) (consulté le 11 juin 2016). Version originale chinoise disponible sur : [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/08/20/000333037\\_2008082011120/Rendered/PDF/RP1810CHINESE10301Public10wuxi1rap.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/08/20/000333037_2008082011120/Rendered/PDF/RP1810CHINESE10301Public10wuxi1rap.pdf) (consulté le 11 juin 2016).
37. Wuxi shi chengli lihu diqu guiha jianshe lingdao xiaozu (Groupe de direction restreint pour la planification et la construction de Lihu), « Lihu xincheng jianshe liunian huimou – er ling ling er nian shiyi yue – er ling ling ba nian shi yi yue » (Retour sur six années de construction de la ville nouvelle de Lihu – de novembre 2002 à novembre 2008).
38. Wu Jihua et Li Xiang, « Chengshi gongyuan shiyong zhuangkuang pingjia moxing goucheng you shizheng yanjiu – yi Wuxi Lihu gongyuan weilie » (Recherches empiriques et modélisation pour évaluer l'utilisation des parcs municipaux – le cas du parc de Lihu), *Heilongjiang duiwai jingmao* (Commerce extérieur du Heilongjiang), 12 juillet 2014, <http://www.scimao.com/read/616299> (consulté le 2 décembre 2015).
39. Programme des Nations Unies pour l'environnement – Sustainable Buildings and Climate Initiative (UNEP-SBCI), *World Best Practices Asia-Pacific Edition*, vol. 10, n° 3, 2011.
40. Zhongguo huanjing yingxiang wang (Réseau chinois d'évaluation de l'impact environnemental), « Zhongguo shidi. Baohu liyong tong fazhan » (Les zones humides en Chine : protection, utilisation et développement), *art. cit.*
41. Le site internet de la zone naturelle de Lihu : <http://www.wxlihu.com/English/EngMain.aspx>.
42. La ville nouvelle de Taihu abrite la ville écologique sino-suédoise à faible émission de carbone. Couvrant une zone de 2,4 km<sup>2</sup>, elle figurait parmi les huit premières villes reconnues par le ministère du Logement et de la construction urbaine et rurale (MoHURD) en 2012. Cf. Ying Yin, « Environmental Integration in China's Eco-city Development – From an Institutional Perspective », in Volker Mauerhofer (éd.), *Legal Aspects of Sustainable Development*, Heidelberg et New York, Springer, 2016, p. 471-495.
43. Wuxi jianshe xinxi wang (Réseau d'information sur la construction de Wuxi), « Lihu diqu er ling ling si nian lian yuan lian dao san lu ji lianghua gongcheng jianjie » (Synthèse du projet de construction de deux parcs, deux îles, trois rues et des installations d'éclairage dans le district de Lihu en 2004), 15 janvier 2004, <http://xy.ewf.cn/news/n1101.html> (consulté le 2 janvier 2016).
44. Sou fang wang tianxia (Rechercher un logement sur le réseau chinois), « Wuxi fangjia zui kui ban-kuai Lihu xincheng, wo yao shang toutiao! » (Les prix de l'immobilier les plus élevés de Wuxi sont dans la ville nouvelle de Lihu. Cela doit faire la une !!), 29 juin 2015, [http://news.wxwifang.com/2015-06-29/16400928\\_all.html](http://news.wxwifang.com/2015-06-29/16400928_all.html) (consulté le 13 mai 2016) ; Pour un aperçu du projet de parc communautaire dont la construction était prévue à Lihu en 2012, voir Alison Furuto, « Wuxi Masterplan: Mixed Used Building Complex Proposal/ATENASTUDIO », *Archdaily*, 24 avril 2013, <http://www.archdaily.com/363136/wuxi-masterplan-mixed-use-building-complex-proposal-atenastudio> (consulté le 5 avril 2016).
45. Zhongguo huanjing yingxiang wang (Réseau chinois d'évaluation de l'impact environnemental), « Zhongguo shidi. Baohu liyong tong fazhan » (Les zones humides en Chine : protection, utilisation et développement), *art. cit.*
46. China Development Bank Capital, « 12 Green Guidelines. Green and Smart Urban Development Guidelines. Draft for Comment », octobre 2015, <http://energyinnovation.org/wp-content/uploads/2015/12/12-Green-Guidelines.pdf> (consulté le 2 janvier 2016).

gée des missions de gestion territoriale intégrée auparavant dévolues aux structures bureaucratiques contrôlées par le gouvernement local<sup>(47)</sup>.

### Étape I (1993-2000)

L'établissement d'un nouveau champ de gestion territoriale intégrée dans le bassin du lac Lihu a commencé dans les années 1990, lorsque la pollution de l'eau a mis au jour la crise de l'ancien modèle de gestion. Depuis les années 1960 et 1970, le bassin du lac avait pour fonction de soutenir le développement de l'industrie primaire. Il était principalement utilisé à des fins agricoles ou pour la pisciculture d'étang. La croissance de ces deux secteurs a engendré une pollution diffuse massive en raison de l'afflux de nutriments dans le lac. Les concentrations d'azote total (TN) et de phosphore total (TP) ont atteint un pic en 1992 et 1996. Dans la seconde moitié des années 1990, la qualité du lac a été classée au niveau V (c'est-à-dire impropre à toute utilisation), sur une échelle allant de I à V+<sup>(48)</sup>. Le débat sur la façon de gérer et d'assainir le lac de Lihu impliquait essentiellement des experts et des acteurs de la gestion environnementale.

En 1993, Wuxi a organisé une conférence sur la gestion environnementale de l'eau, avec des contributions d'experts nationaux et internationaux<sup>(49)</sup>. Le débat sur la gestion du lac était axé autour de trois questions principales : (a) la lutte contre la pollution, à savoir la limitation de polluants dans le lac ; (b) l'assainissement de la pollution existante ; et (c) le redécoupage fonctionnel, et la nécessité de modifier l'utilisation du lac en limitant les activités de l'industrie primaire<sup>(50)</sup>. Le débat sur Lihu était non seulement local, mais aussi lié à la crise environnementale de l'ensemble du bassin de Taihu, le troisième plus grand lac d'eau douce en Chine, qui subissait de graves dégradations environnementales<sup>(51)</sup>. En 1998, le gouvernement central a inscrit le lac Taihu parmi les principaux bassins versants, jetant les bases de son intégration (et donc de celle du lac Lihu) parmi les bassins prioritaires pour les interventions de gestion environnementale du dixième plan quinquennal (2000-2005)<sup>(52)</sup>.

### Étape II (2001-2004)

Cette étape marque une rupture par rapport aux fonctions attribuées précédemment au bassin du lac Lihu, d'une zone essentiellement destinée à l'industrie primaire à un espace conçu pour les loisirs, le développement urbain et le tourisme. L'événement critique majeur de cette période a été l'adoption du plan directeur de la ville de Wuxi (2001-2020) qui prévoit d'accueillir 300 000 nouveaux résidents urbains dans le bassin d'ici 2020<sup>(53)</sup>. En 2002, la province du Jiangsu et la ville de Wuxi ont lancé un ambitieux projet environnemental urbain contenant une large gamme de mesures de remédiation et de lutte contre la pollution dans la zone de Lihu (principalement dans les districts de Binhu, Huishan et Xishan)<sup>(54)</sup>. Le lac Lihu à proprement parler était ciblé par le projet de remédiation globale de Lihu. Les mesures comprenaient la construction d'infrastructures d'assainissement, d'ouvrages hydrauliques pour contrôler l'afflux d'eau des rivières et du lac Taihu, la restauration écologique (plantation d'arbres, réintroduction d'espèces locales de poissons, restauration des zones humides), le dragage des sédiments lacustres et la reconversion des zones d'eau asséchées pour l'agriculture<sup>(55)</sup>. Plus important encore, le projet prévoyait un redécoupage radical des fonctions du bassin à travers l'interdiction presque totale de la pisciculture d'étang et la limitation des activités agricoles. Les sources de financement du projet étaient publiques et incluaient, entre autres, les revenus des terres louées aux promoteurs par le gouvernement local<sup>(56)</sup>. Des structures bureaucratiques *ad hoc* ont été créées pour coordonner les travaux de re-

médiation : le groupe de direction restreint pour la planification et la construction de Lihu (*Wuxi shi chengli lihu diqu guiha jianshe lingdao xiaozu*) a été établi dans ce but en novembre 2002<sup>(57)</sup>. Le groupe était présidé par le vice-maire de Wuxi et comprenait 16 départements gouvernementaux et huit unités chargés de la conception (*danwei*)<sup>(58)</sup>. La conception technique et la mise en œuvre des projets ont été confiées à plusieurs entreprises – principalement Wuxi Urban Development Group Co., Ltd, et Wuxi Public Utilities Industrial Group Co., Ltd, créées respectivement en 2001 et 2003 – qui allaient progressivement s'imposer dans le paysage institutionnel de la gestion intégrée du lac Lihu<sup>(59)</sup>. Cette étape a été caractérisée par un nouveau schéma d'intégration intersectorielle et intergouvernementale au niveau administratif visant à assurer la bonne mise en œuvre des mesures techniques de lutte contre la pollution. Simultanément, de nouveaux acteurs ont fait leur apparition, notamment des entreprises public-privé chargées de travaux de remédiation tels que l'identification, la conception et la mise en œuvre de solutions techniquement et économiquement viables afin de garantir la qualité de l'environnement sur le long terme en dépit de l'extension prévue des implantations humaines dans le bassin.

### Étape III (2005-2012)

L'année 2005 a marqué un tournant dans le processus de changement institutionnel. Les travaux environnementaux prévus par le projet de remédiation globale de Lihu étaient quasiment terminés à la fin de l'année, et

47. Wuxi shi zhengfu (Gouvernement municipal de Wuxi), « Shi zhengfu guanyu zujian wuxishi wenhua lvyou fazhan jituan youxian gongsi », *op. cit.*, art. 4.1-4.3.
48. Xia Jiang *et al.*, « Change in Water Quality and Ecosystem of Lihu Lake Before and After Comprehensive Water Environmental Improvement Measures », *art. cit.*, p. 597.
49. Sund Horst, Hans-Henning Stabel, Walter Geller, Xiaogan Yu, Kechang Yuan et Fening She (éds.), *Environmental Protection and Lake Ecosystems. Proceedings of an International Symposium Held in Wuxi from March 27 to April 1 1993*, Nanjing, Science and Technology Press, 1993.
50. Sur les mesures de gestion environnementale, voir Gang Gu et Genfa Lu, « On Integrated Control of Water Environment of Wuli lake, Lake Taihu », *Journal of Lake Sciences*, vol. 16, n° 1, 2004, p. 56-60 (en chinois).
51. Guo Mengpo, « Taihu shui huanjing baohu gongneng qu huafen de chubu tantao » (Étude préliminaire sur le découpage fonctionnel pour la protection environnementale du lac Taihu), *Huanjing wuran yu fangzhi (Environmental Pollution Prevention and Control)*, vol. 2, 1991.
52. Guojia huanjing baohu zongju (Administration chargée de la protection de l'environnement, SEPA), « Taihu shui wuran fangzhi 'shi wu' jihua » (Dixième plan quinquennal pour la prévention et la lutte contre la pollution à Taihu), 1998, <http://www.caep.org.cn/uploadfile/11-5/taihu.pdf> (consulté le 20 mai 2016).
53. Bureau du projet d'environnement urbain du bassin de Wuxi, « Resettlement Action Plan of Wuxi Urban Environment Project », *op. cit.*, p. 2.
54. *Ibidem*.
55. Xia Jiang *et al.*, « Change in Water Quality and Ecosystem of Lihu Lake Before and After Comprehensive Water Environmental Improvement Measures », *art. cit.*
56. Wuxi shi zhengfu (Gouvernement municipal de Wuxi), « 2006 nian 'Zhongguo renju huanjing jiang' (shui huanjing zhili youxiu fanli chengshi) » (Prix 2006 des implantations environnementales en Chine – ville modèle pour la remédiation de l'environnement hydrique), 2006, <http://www.xuyi.gov.cn/n9622c231.shtml> (consulté le 10 avril 2016). Le projet a été partiellement financé par un prêt de la Banque mondiale.
57. Renmin Ribao (Quotidien du peuple), « Wuxi yi zhuangshi daunwan de qipo zhengzhi lihu » (Forte détermination de Wuxi à réhabiliter le lac Lihu), 7 septembre 2012, p. 7 ; Xu Gu, « Shi nian zhi yi hu. Lihu zhengzhi, shengtai wenming jianshe dianfan » (Dix ans pour restaurer le lac : la remédiation du lac de Lihu, un modèle pour la construction d'une civilisation écologique), *Shengming Shijie*, vol. 0, n° 12, 2013, p. 4-11.
58. Wuxi shi zhengfu (Gouvernement municipal de Wuxi), « 2006 nian 'Zhongguo renju huanjing jiang' (shui huanjing zhili youxiu fanli chengshi) » (Prix 2006 des implantations environnementales en Chine – ville modèle pour la remédiation de l'environnement hydrique), *op. cit.* ; Lihu Guihua Jianshe Wang (Réseau de planification et de construction de Lihu), « Lihu diqu jianshe shi xin san nian chengshi jianshe chongzhong zhizhong » (La zone de Lihu concentre les projets de construction des trois prochaines années), 5 avril 2013, <http://house.wxrb.com/news/195/05413/18934.shtml> (consulté le 11 juin 2016).
59. Voir les sites internet des entreprises : <http://www.wxcft.com/cy1.asp>, <http://www.wxszt.com/about.asp>. Pour le rôle joué par les entreprises appartenant au Wuxi Urban Development Group Co., Ltd., voir les entretiens # 140818 a, b, c.

leur capacité à améliorer la qualité environnementale de l'eau avait été démontrée par plusieurs indicateurs clés de la qualité de l'eau (phosphore total et demande chimique en oxygène)<sup>(60)</sup>. Le parc central de Lihu, le parc Bogongdao Shengtai, et le parc Chang Guangxi – situés dans les zones récupérées sur la pisciculture d'étang et les activités agricoles – ont été ouverts au public<sup>(61)</sup>. Plus important encore, le gouvernement municipal a adopté le plan de protection de Lihu, première tentative de définition des priorités de développement et de rationalisation des responsabilités administratives dans le bassin du lac. Le plan couvre l'ensemble du bassin (35,4 km<sup>2</sup>) pour la période 2005-2020<sup>(62)</sup>. Le document fait explicitement référence à la nécessité d'atteindre une durabilité globale au niveau environnemental, économique et social<sup>(63)</sup>. La prévention des inondations, l'approvisionnement en eau, la préservation écologique et le développement économique (c'est-à-dire les fonctions récréatives) sont définis comme des fonctions prioritaires<sup>(64)</sup>. En matière de qualité de l'eau, le plan prévoit d'atteindre le niveau III avant 2020<sup>(65)</sup>. À cet égard, le plan approuve les solutions techniques mises en œuvre depuis 2002 tout en appelant au renforcement de la lutte contre la pollution ponctuelle et diffuse<sup>(66)</sup>. Par rapport aux fonctions récréatives, le plan prévoit le développement d'un tourisme « écologique » avec un impact limité sur l'environnement<sup>(67)</sup>. Dans les articles 26 et 27, le plan prévoit la création d'un comité de gestion du lac de Wuxi, sous l'autorité du département pour les ressources en eau de la ville (*shuili ju*) et composé de représentants de la commission de réforme et de développement de Wuxi (*wuxi fazhan gaige weiyuanhui*) et des services municipaux chargés des ressources en eau (*shuili ju*), de la protection de l'environnement (*huanjing baohu ju*), de la construction (*jianshe ju*), des transports (*jiaotong ju*), de la planification (*guihua ju*), des ressources foncières (*guotu ju*), de l'agriculture et des forêts (*nonglin ju*), des parcs (*yuanlin ju*) et du tourisme (*lüyou ju*)<sup>(68)</sup>. Il n'y a aucune preuve qu'un tel comité ait été créé. En revanche, un nouvel organisme a vu le jour en tant qu'entité juridique indépendante en décembre 2005, le comité de gestion de la zone naturelle de Lihu à Wuxi. Ses fonctions ont été étendues par la suite pour couvrir aussi la zone naturelle de Huishan, et il a donc été rebaptisé comité de gestion des zones naturelles de Lihu et Huishan à Wuxi en 2008<sup>(69)</sup>. Bien que son ressort territorial ne couvre pas l'ensemble du bassin, le comité est devenu la principale entité institutionnelle chargée par le gouvernement municipal des missions intersectorielles de gestion intégrée dans la région du lac. Ces missions comprenaient l'application des règlements sur la construction et le commerce. Il était également responsable de la surveillance environnementale – traditionnellement assurée par les départements/ bureaux de protection de l'environnement et des ressources hydriques – la préservation des atouts touristiques, notamment des paysages et du patrimoine culturel, ainsi que de la surveillance et de l'application des règlements environnementaux relatifs à l'abandon de débris et toutes autres activités (y compris la pêche) susceptibles de dégrader l'environnement et les paysages. À terme, le comité s'est vu attribuer un rôle clé en matière de promotion culturelle et touristique<sup>(70)</sup>.

Après la création du comité, les documents officiels publiés par la commission de réforme et de développement de Wuxi ont commencé à faire explicitement référence à la nécessité de développer des mécanismes de marché et de générer des revenus par l'exploitation des zones naturelles et touristiques, tout en respectant les objectifs primordiaux d'urbanisation durable et de civilisation écologique<sup>(71)</sup>. Le comité de gestion des zones naturelles de Lihu et Huishan et le centre de gestion du parc naturel de Wuxi<sup>(72)</sup> ont été identifiés comme les principaux acteurs de la promotion de l'exploitation commerciale des zones naturelles<sup>(73)</sup>. Selon le secrétaire du Parti

d'un organisme gouvernemental contrôlé par le comité de gestion des zones naturelles de Lihu et Huishan :

Au début, l'ensemble des activités liées à Lihu étaient financées par le gouvernement (...). À partir de 2008, le plan prévoyait une réduction progressive de la part des financements publics. Dès cette année-là, nous financions environ 1/3 de nos activités (entretien des parcs, travaux de remédiation, suivi environnemental) par l'exploitation des parcs, la location des propriétés expropriées après 2002, le commerce de la pêche et du bois et les activités touristiques. Ces dernières années, la pression vers plus de viabilité financière est devenue plus forte<sup>(74)</sup>.

Au cours de cette étape, la rationalisation réglementaire et administrative a suivi son cours parallèlement aux nombreuses activités culturelles impliquant la population locale – divertissements et campagnes de sensibilisation à l'environnement – autour des notions d'urbanisation durable, de coexistence harmonieuse entre l'homme, la nature et la culture, et à travers le concept idéologique « *yiren weiben* »<sup>(75)</sup>. Ces activités ont contribué dans une large mesure à établir une base cognitive commune et à légitimer les objectifs de remédiation environnementale et de rénovation urbaine du bassin<sup>(76)</sup>. Elles semblent également avoir permis de sensibiliser la population à l'environnement en faisant notamment écho au débat de plus en plus vif sur ces questions au niveau national. Lorsqu'on leur demandait d'exprimer un jugement sur l'importance relative du développement économique par rapport à la qualité de l'environnement, les résidents locaux du groupe de discussion affirmaient sans hésiter que la protection de l'environnement

60. Xia Jiang et al., « Change in Water Quality and Ecosystem of Lihu Lake Before and After Comprehensive Water Environmental Improvement Measures », *art. cit.*, p. 597.
61. Wuxi lihu fengjingqu guanli chu (Administration de la zone naturelle de Lihu à Wuxi), « Wuxi shi lihu fengjing qu'da shiji – 2005 nian » (Événements majeurs de la zone naturelle de Lihu – 2005), 2012, <http://www.wxlihu.com/ShowInfo/Moreinfo.aspx?categoryNum=005> (consulté le 10 mai 2016).
62. Wuxi shi zhengfu (Gouvernement municipal de Wuxi), « Wuxi shi wulihu (lihu) baohu guihua » (Plan de protection du lac Lihu à Wuxi), 2005, art. 5, 6.
63. *Ibidem*, art. 3.
64. *Ibidem*, art. 31.
65. *Ibidem*, art. 24.
66. *Ibidem*, art. 20.
67. *Ibidem*, art. 23.
68. *Ibidem*, art. 26-7.
69. Wuxi shi zhengfu (Gouvernement municipal de Wuxi), « Wuxi shi lihu fengjing qu'guanli banfa » (Mesures de gestion de la zone naturelle de Lihu à Wuxi), 2006, n° 78 ; Wuxi shi zhengfu (Gouvernement municipal de Wuxi), « Wuxi shi lihu huishan fengjing qu'guanli banfa » (Mesures de gestion des zones naturelles de Lihu et Huishan à Wuxi) 2008, n° 100.
70. *Ibidem*, art. 5-28.
71. Wuxi shi fazhan gaige weiyuanhui (Commission de réforme et de développement de Wuxi), « Wuxi shi zhishu gongyuan jingqu tizhi jizhi gaige shishi fang'an » (Plan de mise en œuvre de la réforme structurelle du parc et des zones naturelles de Wuxi), 10 avril 2009, art. 2.
72. Le centre de gestion du parc naturel de Wuxi appartient au bureau chargé des jardins publics de Wuxi (*Wuxi shi yuanlin ju*). Voir le site du bureau (en anglais) : <http://wap.en.wuxi.gov.cn/wrap/wx/pages/subPages/newsDetail.cmsAction?pageId=333949>.
73. Wuxi shi fazhan gaige weiyuanhui (Commission de réforme et de développement de Wuxi), « Wuxi shi zhishu gongyuan jingqu tizhi jizhi gaige shishi fang'an » (Plan de mise en œuvre de la réforme structurelle du parc et des zones naturelles de Wuxi), *op. cit.*, art. 3.
74. Entretien #150917.
75. Wuxi lihu fengjingqu guanlichu (Administration de la zone naturelle de Lihu à Wuxi), « Wuxi shi lihu fengjing qu'da shiji – 2005, 2008, 2009, 2010, 2011 nian » (Événements majeurs de la zone naturelle de Lihu – 2005, 2008, 2009, 2010, 2011), 2012, <http://www.wxlihu.com/ShowInfo/Moreinfo.aspx?categoryNum=005> (consulté le 10 mai 2016).
76. Transcription du groupe de discussion # 150916, p. 12.



était une condition préalable indispensable à la croissance<sup>(77)</sup>. Sur ce sujet, un des participants a déclaré :

Si l'environnement est dégradé, même si l'économie se développe, elle finira par s'effondrer. Si l'environnement est dégradé, les gens ne viendront plus [à Wuxi], et les investissements vont en pâtir. Personne ne viendra pour se divertir. C'est comme Sanguocheng [la Ville des Trois Royaumes, un parc à thème sur les rives du lac Taihu] : dès que la situation environnementale s'est améliorée, les gens ont commencé à aller là-bas. C'est très clair<sup>(78)</sup>.

Parallèlement à l'organisation de campagnes d'éducation ciblant les résidents locaux, les autorités municipales ont renforcé la visibilité de Lihu en accueillant des experts étrangers et en organisant des conférences internationales de haut niveau. En 2006, lors d'une visite à Wuxi, le directeur du bureau Asie et Pacifique du PNUE, Surenara Shrestha, a officiellement approuvé les projets d'urbanisation durable et d'écotourisme de Lihu<sup>(79)</sup>. En 2011, la ville a accueilli le symposium sur les zones humides asiatiques, organisé dans le parc de Changguangxi<sup>(80)</sup>.

#### Étape IV. (2013-2015)

La quatrième et dernière étape est marquée par l'institutionnalisation des différents intérêts relatifs aux objectifs de durabilité urbaine et de développement des marchés dans le bassin du lac Lihu. L'événement critique de cette étape a été la création du Wuxi Cultural Development Group Ltd.<sup>(81)</sup>, dont les actionnaires sont le Wuxi Taihu New Town Development Group Co., Ltd (appartenant au Wuxi Urban Development Group Co., Ltd, établi en 2001)<sup>(82)</sup> et le Wuxi Public Utilities Industrial Group Co., Ltd (créé en 2003)<sup>(83)</sup>. Fondé en 2013, avec un investissement initial de 1 milliard de RMB, le Wuxi Cultural Development Group a été chargé des missions de gestion territoriale intégrée auparavant aux mains de structures bureaucratiques directement contrôlées par le gouvernement<sup>(84)</sup>. En plus d'être responsable de l'image de marque (branding) du lac Lihu, la société a pris en charge les fonctions attribuées de 2008 à 2012 au comité de gestion des zones naturelles de Lihu et Huishan ainsi qu'au centre de gestion du parc naturel de Wuxi, dont le personnel a été transféré à la nouvelle entreprise. Il est intéressant de noter à cet égard que le cœur de métier des deux sociétés contrôlant le Wuxi Cultural Development Group est la construction. Sans surprise, en discutant avec les auteurs de la logique des évolutions institutionnelles récentes, un cadre supérieur d'un des actionnaires du Wuxi Cultural Development Group a commenté :

Ce qui a été fait à Lihu jusqu'à présent est un bon exemple de la manière dont la planification environnementale peut influencer et stimuler le développement de l'immobilier. C'est une façon de rendre le développement durable possible<sup>(85)</sup>.

Selon un autre cadre de la même entreprise :

Bien sûr, les travaux de remédiation et les nouveaux parcs sont liés au développement immobilier. Les prix des propriétés ont été multipliés par plus de dix depuis que nous avons commencé !<sup>(86)</sup>

Conformément à ces évolutions, le ton du débat et des informations sur le lac Lihu a intégré des éléments de branding territorial afin de concurrencer

d'autres villes de la région (en particulier Suzhou) pour attirer les touristes et les résidents aisés<sup>(87)</sup>. La transition vers une logique de gestion axée sur le marché semble également avoir été le produit du scepticisme d'une certaine partie de la bureaucratie et des milieux universitaires locaux quant à l'efficacité des travaux de remédiation coûteux pour promouvoir le développement économique du bassin<sup>(88)</sup>. L'absence de données ventilées sur le développement économique du bassin ne permet pas de vérifier ces affirmations<sup>(89)</sup>. Cependant, elles ont pu alimenter la pression politique et ont facilité la transition vers des mécanismes de marché. Bien que le cas de Lihu ait fait l'objet de certaines critiques, rien n'indique cependant qu'il y ait eu un conflit ouvert<sup>(90)</sup>.

#### Développement institutionnel et durabilité sociale

Les changements institutionnels à Lihu étaient essentiellement basés sur des considérations de durabilité environnementale et économique. Cependant, comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, la gestion territoriale intégrée implique également de prendre en compte la dimension sociale de la durabilité, en particulier par la participation du public. À Lihu, cela aurait été particulièrement pertinent dans le cadre du projet de remédiation global de Lihu, l'outil qui a permis de redécouper entièrement les fonctions du lac en modifiant en profondeur l'utilisation de l'eau et des terres (interdiction de la pisciculture d'étang, réduction des surfaces cultivées). Mais dans les faits, rien n'indique qu'il y ait eu une véritable consultation publique lors de la conception du plan de remédiation<sup>(91)</sup>. Cela étant dit, les autorités chargées de la mise en œuvre étaient bien conscientes des

77. Transcription du groupe de discussion # 150915, p. 16.

78. Transcription du groupe de discussion # 150915, p. 16.

79. Groupe de direction restreint pour la planification et la construction de Lihu, « Unveiling the Beauty of Lihu lake: Wuxi Well on Its Way Towards Ecological Wellbeing », *op. cit.*, préface.

80. Integrate Coastal Zone Management Project (ICZMP), « ICZMP Project Director Attended Asian Wetland Symposium (AWS-2011) at Wuxi in China », 17 octobre 2011, <http://www.iczm.podisha.org/Publication/Consultation%20Report%20on%20PD%20ICZMP%20Attended%20AWS%202011%20at%20Wuxi%20China.pdf> (consulté le 14 juin 2016).

81. Wuxi shi zhengfu (Gouvernement municipal de Wuxi), « Shi zhengfu guanyu zujian wuxishi wenhua lvyou fazhan jituan youxian gongsi » (Mise en œuvre des suggestions du gouvernement municipal sur l'établissement du Wuxi Culture and Tourism Development Group Ltd.), Wuxi City Government 2013, n° 175, [http://www.wuxi.gov.cn/web/101/wxqk/gazette/gov\\_file/6644223.shtml](http://www.wuxi.gov.cn/web/101/wxqk/gazette/gov_file/6644223.shtml) (consulté le 1er juin 2016).

82. Sur le Wuxi Urban Development Group Co., Ltd. et ses entreprises affiliées, voir les sites internet du groupe : <http://www.wxqjt.com/cy1.asp>, <http://www.wxqjt.com/cy1.asp?id=7> (consulté le 10 juin 2016).

83. Sur le Wuxi Public Utilities Industrial Group Co., Ltd., voir le site internet du groupe : <http://www.wxszt.com/about.asp>, <http://www.wxszt.com/about1.asp> (consulté le 10 juin 2016).

84. Wuxi shi zhengfu (Gouvernement municipal de Wuxi), « Shi zhengfu guanyu zujian wuxishi wenhua lvyou fazhan jituan youxian gongsi » (Mise en œuvre des suggestions du gouvernement municipal sur l'établissement du Wuxi Culture and Tourism Development Group Ltd.), *op. cit.*, art. 4.1-4.3.

85. Entretien #140818b.

86. Entretien #140818a.

87. Site internet du Wuxi Cultural Development Group Ltd. : <http://wxgyjq.wuxi.gov.cn> ; Entretien #150917.

88. Transcription du groupe de discussion # 150916 p. 4-5.

89. Une étude sur les impacts des mesures de gestion intégrée sur les trois aspects de la durabilité a été menée par les auteurs de cet article dans le cadre du projet GLOCOM. Ces résultats seront publiés en 2017.

90. En revanche, durant la phase de planification de la ville écologique sino-suédoise, des désaccords entre les différentes autorités publiques se sont faits jour et certains départements se sont « opposés (...) [aux] fortes exigences environnementales ». Voir Ying Yin, « Environmental Integration in China's Eco-city Development—From an Institutional Perspective », in Volker Mauerhofer (éd.), *Legal Aspects of Sustainable Development*, Heidelberg et New York, Springer, 2016.

91. Cela s'explique par le fait que la nouvelle loi imposant des exigences plus strictes en matière d'évaluation de l'impact environnemental (EIE) ne soit entrée en vigueur qu'en 2003.

éventuels conflits<sup>(92)</sup> découlant de la relocalisation, et elles avaient donc prévu un certain degré de participation du public au cours du processus d'acquisition des terres et de réinstallation. Un plan d'action pour la réinstallation et la réhabilitation des personnes affectées par le projet (PAP)<sup>(93)</sup> a été mis en place conformément aux lois et règlements de la RPC et de la province du Jiangsu, et en suivant la directive opérationnelle sur la réinstallation involontaire de la Banque mondiale, qui avait financé une partie des travaux de remédiation par un programme de prêt<sup>(94)</sup>. Le plan de réinstallation a estimé à 2 801 le nombre de personnes touchées, dont 167 ménages (734 PAP), sept entreprises et une institution (1 703 PAP)<sup>(95)</sup>.

D'avril à mai 2003, des enquêtes ont été menées dans les zones touchées. Les remarques portant sur les indemnités de réinstallation et de réhabilitation soulevées au cours de l'enquête ont été incluses dans le plan. Les activités d'enquête ont ciblé 130 ménages. Une plus grande participation des représentants des communautés locales a été encouragée pour faciliter le processus de négociation avec les parties touchées et pour assurer la transparence du processus de réinstallation. Des réunions de discussion ont été organisées six mois et trois mois avant l'acquisition de terrains et la démolition. En parallèle, des annonces officielles sur le plan de réinstallation ont été faites via les médias, et des manuels ont été distribués dans les communautés touchées.

L'ensemble du processus de consultation a tout particulièrement veillé à informer le public de ses droits à obtenir réparation et à faire appel. L'acquisition des terres, la démolition et la réinstallation devaient commencer en novembre 2003 et finir en décembre 2006<sup>(96)</sup>. Quoique notable, ces efforts n'indiquent en rien une participation substantielle du public à la prise de décision. La participation du public a impliqué un nombre limité de personnes et elle n'a été effective que lorsque le plan de restauration de Lihu et les objectifs liés de relocalisation et de réinstallation avaient déjà été définis. La participation des communautés locales était essentiellement destinée à éviter des désaccords qui auraient entravé la bonne marche du plan et posé un risque d'instabilité sociale. En effet, il semble que l'on n'ait pas demandé au public de fournir des commentaires ou de proposer des alternatives pour informer le processus de prise de décision, mais uniquement de négocier les indemnités de réinstallation (*anzhi buzhuifei*). Cela reste cohérent avec la tendance générale en Chine, où près de 52 millions de paysans ont été déplacés entre 1987 et 2010, notamment en raison de l'urbanisation et de la volonté des gouvernements locaux de gonfler les recettes fiscales par la location de terrains. Bien qu'elles soient souvent présentées comme une aubaine par les autorités locales à travers la formule « des terres en échange de la protection sociale » (*tudi huan baozhang*), les réinstallations ont été la cause de fortes doléances publiques et provoqué chaque année un grand nombre d'incidents<sup>(97)</sup>. Aucun élément n'indique que de tels événements se soient produits dans le bassin du lac Lihu après la réinstallation des paysans. De fait, les données empiriques recueillies sur le terrain en interrogeant les paysans déplacés de la zone humide de Changguangxi confirment les affirmations officielles selon lesquelles la réinstallation s'est bien passée et les paysans ont obtenu des logements sociaux<sup>(98)</sup>. Cependant, les paysans locaux impliqués dans nos groupes de discussion ont confirmé que la participation du public n'avait pas été significative. Selon l'un des participants :

Le gouvernement ne nous permet pas de participer ; nous n'avons pas eu notre mot à dire<sup>(99)</sup>.

Selon un autre participant :

Ce que les personnes disent ne compte pas vraiment ; c'est ce que le gouvernement dit qui compte<sup>(100)</sup>.

Lorsqu'on les interroge sur la même question, les représentants des autorités locales et d'une entreprise appartenant au Wuxi Cultural Development Group affirment quant à eux que la réinstallation a été menée avec le plus grand soin, en accordant la priorité aux intérêts et au bien-être des personnes touchées de manière à accélérer l'intégration des agriculteurs en tant que « citoyens urbanisés ». Ils mettent en outre l'accent sur l'adoption d'une approche axée sur les personnes (*yiren weibei*) et sur l'organisation d'activités de sensibilisation à l'environnement, en écho à la rhétorique officielle sur la culture de soi (*suyang*)<sup>(101)</sup>. Tout au long des étapes de planification et de mise en œuvre des travaux de remédiation et de rénovation urbaine, nous n'avons trouvé aucune trace d'un réel engagement de la société civile. Il convient de noter à cet égard que la plupart des processus de prise de décision ont été réalisés avant 2005, à un moment où le militantisme environnemental n'était pas aussi présent en Chine qu'il ne l'est aujourd'hui. Ce serait néanmoins une erreur de considérer que le rôle de la société civile a été totalement négligeable. En 2012, l'ONG parrainée par le gouvernement All-China Environment Federation (ACEF) a poursuivi le comité de gestion des zones naturelles de Lihu et Huishan à Wuxi. Selon ACEF, le comité a illégalement modifié le statut de deux hectares de terres forestières pour permettre la construction, occasionnant ainsi des dommages environnementaux. Le tribunal populaire du district de Binhu a jugé que le rétablissement de la terre en forêt ne serait pas économiquement viable. Cependant, il a reconnu l'existence de dommages environnementaux et a ordonné au défendeur de procéder à une reforestation ailleurs (*ex situ*)<sup>(102)</sup>. L'affaire n'a pas eu d'effet sur l'évolution institutionnelle de Lihu, mais elle pourrait marquer un tournant vers plus d'ouverture politique que cela n'a été le cas jusqu'à présent.

## Conclusion

Nos résultats confirment l'hypothèse modelée sur la théorie institutionnelle : la gestion territoriale intégrée de Lihu a émergé en tant que champ

92. Les documents officiels posent que la réinstallation et les compensations devaient faire l'objet d'une attention particulière afin d'éviter les contradictions (*maodun*). Voir par exemple : Wuxi shi chengli lihu diqu guiha jianshe lingdao xiaozu (Groupe de direction restreint pour la planification et la construction de Lihu), « Lihu xincheng jianshe liunian huimou – er ling ling er nian shiyi yue – er ling ling ba nian shi yi yue » (Retour sur six années de construction de la ville nouvelle de Lihu – de novembre 2002 à novembre 2008), *op. cit.*
93. Bureau du projet d'environnement urbain du bassin de Wuxi, Jiangsu, « Resettlement Action Plan of Wuxi Urban Environment Project », *op. cit.*
94. Le projet de remédiation global du lac Lihu a partiellement été financé par un prêt de la Banque mondiale.
95. Les documents officiels ne fournissent pas des estimations cohérentes en terme de personnes déplacées. Un autre rapport affirme que 289 entreprises et 1 860 ménages ont été déplacés. Voir Jiangsu sheng huanjing baohu ting (Département de la protection environnementale de la province du Jiangsu), « Wuxi lihu shui huanjing zhili de chengxiao yu qishi » (Succès et enseignements de la remédiation du lac Lihu à Wuxi), 10 octobre 2008.
96. *Ibidem*.
97. Lynette Ong, « State-Led Urbanization in China: Skyscrapers, Land Revenue and 'Concentrated Villages' », *The China Quarterly*, n° 217, 2014, p. 162-179.
98. Entretiens #150918 a, b.
99. Transcription du groupe de discussion # 150915, p. 4.
100. Transcription du groupe de discussion # 150915, p. 21.
101. Transcription du groupe de discussion # 150915, p. 16.
102. Yun Ma, *Conservation and Recreation in Protected Areas: A Comparative Legal Analysis on Environmental Conflict Resolution in the United States and China*, New York et Londres, Routledge, 2016 (cas 19, p. 232).

Figure 4 – Gestion territoriale intégrée de Lihu : formation du champ

	1993-2000	2001-2004	2005-2012	2013-2015
Événements Critiques	Grave pollution du lac Lihu	Mise en œuvre du plan directeur de Wuxi Établissement de mécanismes de coordination intersectoriels	Mise en œuvre du plan de protection du lac Lihu Établissement d'organismes bureaucratiques indépendants et intersectoriels responsables de la gestion intégrée	Transfert des responsabilités de la gestion intégrée à une entreprise public-privée
Activités trajectorielles principales	Débats scientifiques et techniques engageant des experts, des acteurs et des autorités chargées de la protection environnementale	Travaux de remédiation du lac Lihu	Production réglementaire pour rationaliser les responsabilités administratives Introduction de mécanismes de marché pour financer la maintenance des travaux de remédiation Campagnes d'information et de sensibilisation	Production réglementaire pour rationaliser les responsabilités administratives Campagnes d'information et de sensibilisation Développement de l'image de marque du lac Lihu
Entrepreneurs institutionnels	Autorités chargées de la protection environnementale	Gouvernement municipal Entreprises de construction	Gouvernement municipal Entreprises de construction Organismes de gestion des zones naturelles	Gouvernement municipal Entreprises de construction
Principales innovations liées aux :	Normes	Normes Règles	Règles Croyances	Règles Croyances
Caractéristiques du champ	Identification des solutions techniques pour lutter et remédier à la pollution	Options techniques pour la remédiation du lac associées à de nouvelles fonctions, conformément aux tendances en matière d'urbanisation	Gestion intégrée en tant que précondition du développement durable associée à la protection environnementale et à la croissance économique	Gestion intégrée en tant qu'outil pour attirer les investissements et le tourisme, développement de l'image de marque du lac Lihu comme modèle de durabilité environnementale
Étape théorique correspondante	Secousses	Désinstitutionnalisation Préinstitutionnalisation	Théorisation Diffusion	Réinstitutionnalisation

organisationnel spécifique résultant de l'entrepreneuriat institutionnel des autorités de la ville et des acteurs publics et privés qui ont impulsé un changement institutionnel en vue d'avantages économiques concrets. D'une manière générale, le modèle d'évolution institutionnelle est cohérent avec le modèle théorisé par Greenwood *et al.*<sup>(103)</sup> : la première étape du changement institutionnel (1993-2000) est conforme à la description des « secousses », lorsque la pollution grave du lac de Lihu a attiré l'attention des acteurs et des décideurs politiques, et que la nécessité de restructurer radicalement le modèle d'exploitation et de gestion des ressources hydriques et terrestres du bassin est devenue évidente. La deuxième étape que nous avons identifiée (2001-2004) est compatible avec les phases de « désinstitutionnalisation » et de « préinstitutionnalisation ». Cette étape se caractérise par l'entrepreneuriat institutionnel des autorités de Wuxi et des nouveaux acteurs qui ont introduit de nouvelles formes de gestion du bassin du lac intégrant la qualité environnementale et le développement urbain, en recherchant la confirmation de leur viabilité technique par le biais d'importants travaux de remédiation. La troisième étape (2005-2012) correspond aux phases IV et V du modèle de Greenwood, « théorisation » et « diffusion ». Durant cette pé-

riode, le nouveau modèle de développement urbain de la zone de Lihu a gagné une légitimité pragmatique, en grande partie grâce aux résultats positifs des travaux de remédiation. Les évolutions réglementaires ont intégré les nouvelles normes en matière de gestion intégrée du bassin en incitant à l'intégration intersectorielle avec les politiques urbaines et le développement du tourisme. Les éléments perçus comme potentiellement préjudiciables à long terme pour la viabilité financière de la gestion territoriale intégrée, en particulier le recours excessif aux financements publics, ont été partiellement réglés par la mise en place de mécanismes de marché et par la participation d'acteurs du secteur privé. L'expérience de Lihu s'est imposée comme la solution aux problèmes de développement de la Chine, notamment le conflit entre protection de l'environnement et croissance économique. Enfin, la dernière étape (2013-2015) annonce la fin de l'ancien modèle de gestion territoriale et confirme pleinement l'efficacité des partenariats public-privé dans le cadre de la coordination intersectorielle.

103. Royston Greenwood, Roy Suddaby et C. R. Hinings, « Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields », *The Academy of Management Journal*, vol. 45, n° 1, 2002, p. 58-80

Bien que la tendance générale du changement institutionnel de Lihu corresponde au modèle de Greenwood *et al.*, ses particularités ne doivent pas être négligées. En effet, alors que Greenwood *et al.* soulignent l'importance des changements normatifs et cognitifs dans la formation d'un nouveau champ, dans notre cas, les évolutions réglementaires ont été tout aussi décisives pour encourager l'innovation et elles se sont produites à un stade précoce du processus de changement institutionnel. Cela est probablement le résultat de l'entrepreneuriat institutionnel des autorités gouvernementales, ce qui constitue un trait distinctif des institutions chinoises en matière de gestion environnementale et de planification urbaine <sup>(104)</sup>. À cet égard, nos résultats sont en accord avec la littérature existante. Dans leur travail sur l'institutionnalisation du champ de la protection environnementale, Child *et al.* soulignent que si la société civile a contribué aux États-Unis au développement des piliers cognitifs et normatifs, en Chine, le processus s'est opéré par le haut et plutôt rapidement <sup>(105)</sup>. Dans les faits, si l'on compare avec les processus de changement institutionnel du même champ, mais dans des contextes politiques différents, le cas de Lihu semble avoir été rapide et très peu inclusif du point de vue social et politique. Ces deux caractéristiques (rapidité et manque d'inclusion) <sup>(106)</sup> peuvent être imputables au rôle politique et au statut socioéconomique prééminents des entrepreneurs institutionnels. De ce point de vue, l'expérience de Lihu diffère des meilleures pratiques développées en Europe et aux États-Unis. En discutant de l'intégration de la gestion de l'eau et de la rénovation urbaine à Rotterdam (Pays-Bas), De Graaf et Van Der Brugge insistent sur l'importance des processus inclusifs, itératifs et prolongés de participation des parties prenantes pour produire une vision commune de la ville <sup>(107)</sup>. Dans leur étude sur la réhabilitation et le réaménagement de Greenpoint à Brooklyn (New York), Curran et Hamilton vont plus loin en plaçant les communautés locales au cœur des pratiques de gestion territoriale, favorisant ainsi la justice sociale et une gestion responsable de l'environnement <sup>(108)</sup>. La trajectoire de développement institutionnel de Lihu semble plus proche des approches couramment observées dans les pays occidentaux en ce qui concerne le premier résultat observable, à savoir la mise en place de partenariats public-privé. Cependant, alors qu'en Occident la nécessité de concilier la logique des interventions public-privé et la durabilité est largement débattue <sup>(109)</sup>, cela n'a pas été le cas à Lihu : ces interventions semblent même avoir réveillé un vieux parti pris pro-développement enraciné chez les élites locales, quoiqu'atténué par le concept de développement

viable (c'est-à-dire associant la protection de l'environnement et la croissance économique).

Nos résultats ont des implications importantes sur le plan politique et sur celui de la recherche. Premièrement, malgré les progrès accomplis, la Chine devra affronter plusieurs défis pour établir des modèles de gestion territoriale intégrée favorisant une durabilité globale dans les milieux urbains. Compte tenu de la nature du système politique chinois, la mise en place de décisions prises de manière consensuelle par les communautés concernées, au lieu de décisions imposées par les élites dominantes, constituera sans doute un enjeu de taille dans les années à venir. Au niveau de la recherche, des efforts doivent être entrepris pour mettre au jour des processus ascendants d'innovation institutionnelle en faveur d'un développement urbain durable, en particulier au regard des formes institutionnalisées de participation publique.

**Remerciements :** Ces travaux de recherche ont reçu des fonds du septième programme-cadre de l'Union européenne (FP7 / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention n° 269233 du projet GLOCOM (Partenaires mondiaux pour la gestion des terres contaminées) coordonné par l'Université Ca' Foscari de Venise, Département des sciences de l'environnement, de l'informatique et de la statistique. L'ordre des citations des auteurs utilise l'approche SDC (Sequence Determines Credit) reflétant une importance décroissante. Les contributions faites par chacun des auteurs peuvent être quantifiées comme suit : DB 65 % ; AM 35 %.

■ Traduit par Camille Richou

■ Daniele Brombal est professeur associé au Département d'études sur l'Asie et l'Afrique du Nord, Université Ca' Foscari de Venise. University Ca' Foscari Venice, Department of Asian and North African Studies, Dorsoduro 3462, 30123 Venezia (daniele.brombal@unive.it).

■ Angela Moriggi est chercheuse au sein de l'Unité économie et société de l'Institut des ressources naturelles de la Finlande (Luke) ; titulaire d'une bourse Marie Curie dans le cadre du projet SUSPLACE (Sustainable Place Shaping). Natural Resources Institute Finland (Luke), Latokartanonkaari 9, 00790 Helsinki (angela.moriggi@luke.fi).

Article reçu le 17 juin 2016. Accepté le 8 décembre 2016.

104. Calvin King-Lang Chung, « Upscaling in Progress: The Reinvention of Urban Planning as an Apparatus of Environmental Governance in China », *art. cit.*

105. John Child, Yuan Lu et Terence Tsai, « Institutional Entrepreneurship in Building an Environmental Protection System for the People's Republic of China », *art. cit.*

106. La rapidité est souvent synonyme d'une « moindre participation communautaire ». Voir Ting Tian et Longbin Zhu, « Experiences of Citizen Participation in Old City Regeneration in Yangzhou, China », in Tai-Chee Wong, Sunsheng Han et Hongmei Zhang (éds.), *Population Mobility, Urban Planning and Management in China*, Heidelberg et New York, Springer, 2015, p. 329-347.

107. Rutger De Graaf et Rutger Van Der Brugge, « Transforming Water Infrastructure by Linking Water Management and Urban Renewal in Rotterdam », *art. cit.*

108. Winifred Curran et Trina Hamilton, « Just Green Enough: Contesting Environmental Gentrification in Greenpoint, Brooklyn », *Local Environment*, vol. 7, n° 9, 2012, p. 2017-1042.

109. Sur ce sujet, voir Joop Koppenjan et Bert Enserink, « Public-Private Partnerships in Urban Infrastructure: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability », *Public Administration Review*, vol. 69, n° 2, 2009, p. 284-296.