

# Techniques et concepts pour construire l'avenir

Évaluation de la pensée planificatrice contemporaine à travers l'analyse de manuels d'aménagement territorial

LISA MELCHER

**RÉSUMÉ :** Quels ensembles de connaissances et quels paradigmes sous-tendent la planification et l'aménagement du territoire ? L'analyse du contenu de trois manuels d'aménagement territorial montre d'une part que les normes de planification, les modèles et les paradigmes de la modernisation technique sont bien intégrés, d'autre part que la prise en compte de la préservation de l'environnement et du patrimoine culturel est actuellement considérée comme une importante problématique. Ces introductions à la planification oscillent entre une présentation routinière des approches établies et l'exploration de solutions ou de techniques nouvelles face aux difficultés qu'engendre le développement urbain.

**MOTS-CLÉS :** villes, urbanisme, planification territoriale, stratégies de développement territorial, urbanisation.

## Introduction

En Chine, le visiteur peut apercevoir, dans les grandes villes comme dans les plus petites localités<sup>(1)</sup>, des projections du développement urbain et des constructions prévues pour les 15 prochaines années, affichées dans les expositions d'urbanisme mais aussi dans les musées publics, ou encore sur les panneaux d'information avoisinant les sièges des gouvernements locaux. Ces illustrations se présentent sous la forme de maquettes des zones bâties et des axes de développement, ainsi que de plans d'occupation des sols et des réseaux qui structurent la ville. Invariablement, on pourra aussi y contempler l'allure que prendront les constructions dans ces quartiers ; le visiteur apercevra d'imposants ensembles architecturaux, de hauts immeubles résidentiels, ainsi que des perspectives urbaines inspirées d'architectes traditionnels locaux.

Parmi les nombreuses questions soulevées par ces représentations, de leur véritable rôle politique aux problèmes concrets posés par leur mode de production, cet article est consacré à l'analyse d'un point particulier : le système de savoirs professionnels sur lequel sont basés ces plans, et la manière dont les professionnels de l'urbanisme conçoivent leurs responsabilités et leurs tâches. À cette fin, trois manuels récents consacrés à l'aménagement urbain de petites localités ont fait l'objet d'une analyse de contenu qualitative<sup>(2)</sup> : le *Manuel de développement urbain et d'urbanisme des petites localités* (Xiao chengzhen fazhan yu gui-hua zhinan 小城镇发展与规划指南) de Li Jianzhao (李建钊)<sup>(3)</sup>, *Planification et gestion de la construction des petites localités* (Xiao chengzhen gui-hua yu jianshe guanli 小城镇规划与建设管理) de Luo Zhongzhao (骆中钊) et al.<sup>(4)</sup> et *Développement et planification des petites localités* (Xiao chengzhen fazhan yu gui-hua 小城镇发展与规划) de Tang Mingtan (汤铭潭) et al.<sup>(5)</sup>

Ces trois volumes sont des manuels exposant le contenu, les normes et les processus de développement territorial à l'adresse des praticiens

qui travaillent spécifiquement dans ou pour des petites localités. Ils abordent les aspects techniques de la planification, comme la conception du zonage et des bâtiments, tout en explorant les meilleures trajectoires de développement que les petites localités pourraient ou devraient choisir. Nous avons cherché à analyser ici les problèmes traités et les raisons de leur prise en compte, en comparant les points communs et les différences entre les ouvrages, afin de recenser les enjeux actuels et l'évolution de la pratique de l'aménagement territorial des petites localités en Chine. Un ensemble de connaissances stabilisées est distingué des éléments toujours en débat, parmi lesquels les questions de protection de l'environnement et du patrimoine culturel sont particulièrement saillantes.

Avant de présenter en détail les résultats de cette analyse, voici une courte introduction sur le statut des villes et l'état de l'art de la planification urbaine en Chine, suivie d'un survol des données mobilisées ainsi que de la méthodologie utilisée.

1. L'auteure emploie distinctement « *cities* » et « *towns* » pour désigner les grands centres urbains et les villes plus petites, bourgs, bourgades ou petites localités. C'est cette dernière expression que nous avons choisi de conserver pour traduire « *town* » (ndt).
2. Cet article s'appuie sur une enquête réalisée dans le cadre d'une thèse de doctorat portant sur les institutions, les paradigmes, les normes et les représentations idéales de l'aménagement du territoire des petites villes du Sichuan. Nous souhaitons remercier ici l'École des hautes études orientales de la Freie Universität de Berlin pour leur généreux soutien financier et professionnel, qui l'a rendue possible. Nous remercions également nos directeurs de thèse, Professeurs Bettina Gransow et Olaf Zenker, tous deux de la Freie Universität Berlin.
3. Li Jianzhao, *Xiao chengzhen fazhan yu gui-hua zhinan* (Manuel de développement et d'aménagement des petites localités), Xin shiqi xiao chengzhen gui-hua jianshe guanli zhinan congshu, Tianjin, Tianjin daxue chubanshe, 2014.
4. Luo Zhongzhao, Zhang Bo et Bo Fan, *Xiao chengzhen gui-hua yu jianshe guanli* (Gestion de l'aménagement et de la construction des petites localités), Xiao chengzhen gui-hua sheji congshu, Pékin, Huaxue gongye chubanshe, 2012.
5. Tang Mingtan, Song Jingsong, Liu Rengen et Li Yongjie, *Xiao chengzhen fazhan yu gui-hua* (Développement et aménagement des petites localités), seconde édition, Zhongguo dangdai xiao chengzhen gui-hua jianshe guanli congshu, Pékin, Zhongguo jianzhu gongye chubanshe, 2012.

## Villes et planification urbaine en Chine

Les trois auteurs font référence au débat fondateur sur le rôle des villes dans le développement de la Chine<sup>(6)</sup>. Depuis les travaux de Fei Xiaotong<sup>(7)</sup>, de nombreuses voix se sont levées pour encourager le développement des petites localités, en raison de leur capacité supposée à procurer des emplois salariés à la population rurale, à favoriser le commerce et l'implantation de services dans les zones rurales et à permettre une répartition géographique plus équilibrée de la richesse. Toutefois, pendant les années 1990 et une bonne partie des années 2000, les politiques et les discours ont plutôt favorisé le renforcement des grands centres urbains<sup>(8)</sup>. C'est seulement avec les derniers plans quinquennaux ainsi qu'avec la nouvelle stratégie d'urbanisation de 2014 qu'on a pu observer des prises de position en faveur d'un équilibre entre le développement des centres urbains majeurs, intermédiaires et petits, avec une attention particulière portée au développement des petites localités considérées comme des pôles régionaux de croissance<sup>(9)</sup>. Par ailleurs, la nouvelle loi de planification de 2007 présente pour la première fois un cadre unifié pour l'aménagement territorial des zones rurales et urbaines<sup>(10)</sup>.

Les manuels faisant l'objet de la présente analyse doivent être replacés dans ce contexte. Depuis longtemps en effet, il y a eu peu ou pas d'efforts systématiques pour formuler des concepts d'aménagement des petites localités. L'attention des planificateurs s'est particulièrement concentrée sur les grands centres urbains, dans la mesure où la croissance, la construction et l'investissement y ont été plus dynamiques, et ces espaces ont bénéficié également d'un plus grand intérêt politique. Les petites localités en Chine se sont ainsi retrouvées à la marge de l'attention publique, l'ensemble des autres politiques régionales renforçant cette situation<sup>(11)</sup> : administrativement, elles se retrouvent souvent en-dessous du niveau du district. Ainsi, peu des ressources nécessaires à la planification urbaine, comme l'expertise, les ressources humaines ou les financements sont disponibles. Les gouvernements locaux ont peu de marges de manœuvre pour formuler leurs propres politiques de développement territorial mais doivent s'adapter aux instructions et stratégies issues des niveaux hiérarchiques supérieurs.

Ce statut administratif se reflète dans l'allure concrète des petites localités : au plus bas niveau hiérarchique, le quota de terres qui leur échoit est faible et leurs ressources financières sont maigres. Par conséquent, les infrastructures sont souvent défectueuses. La qualité de l'éducation et du système de santé dans les petites localités est considérée comme moins élevée que celle des villes plus importantes. Par ailleurs, les emplois qualifiés disponibles se concentrent généralement autour des centres politiques, c'est-à-dire les grandes villes.

Économiquement parlant, la situation n'est pas forcément aussi négative. Décrites par Tang Mingtan, les petites localités du sud-est de la Chine, plus particulièrement dans les provinces du Fujian, du Jiangsu et du Zhejiang, sont considérées comme représentant l'avant-garde du développement économique des années 1980 et 1990, tandis que dans le nord-est, il existe encore de nombreuses villes industrielles. Les modèles de développement économique du Jiangsu et du Zhejiang reposent schématiquement sur l'industrialisation des petites localités<sup>(12)</sup>. Néanmoins, comme nous le font remarquer aussi les auteurs des manuels, les petites localités sont le plus souvent considérées comme participant du domaine rural, donc comme arriérées et n'offrant aucune véritable opportunité économique. Et même si leurs résidents bénéficient de fait du *hukou* urbain, les bénéficiaires qu'il leur procure ne compensent pas les avantages offerts aux résidents ruraux en

termes de droits à posséder de la terre, de statut social ou des bénéfices afférents.

Le déplacement de l'attention politique des grandes villes vers les petites localités, et la place singulière de celles-ci dans la manière dont s'opposent en Chine l'espace rural et l'espace urbain, constituent la toile de fond des récits des trois manuels analysés dans cet article. Li Jianzhao et Luo Zhongzhao en particulier exposent des principes d'adaptation de la planification territoriale aux petites localités, à la fois pour les praticiens (dont l'expérience pourrait être limitée aux cas des plus grandes villes) et pour les administrateurs locaux (qui n'ont été que peu concernés par ces questions de planification par le passé). Cet aspect du contenu des manuels est important car, comme le démontre Rémi Curien, les régulations et les approches techniques dominantes ont une grande importance pour constituer les enjeux de la planification<sup>(13)</sup>.

La plupart des travaux académiques portant sur la planification en Chine adoptent les concepts et les objectifs directeurs sans distance critique et se concentrent sur la planification au regard des coalitions locales de développement. Parfois, la planification est décrite comme un moyen important de légitimation des politiques urbaines et un instrument de gestion du marché de l'immobilier<sup>(14)</sup> ; dans d'autres cas, elle est réduite à un objet d'enchères entre politiciens et n'est pas considérée comme ayant une « fonction sociale » autonome<sup>(15)</sup>. Les critiques adressées à la profession s'en tiennent à l'accuser de trop se concentrer sur les aspects architecturaux et de design et de négliger les autres fonctions que la planification pourrait endosser<sup>(16)</sup>. Toutefois, la planification territoriale a acquis une importance considérable pour le fonctionnement du marché immobilier, la gestion du développement local et la légitimation des décisions politiques. Cet article vise à mieux apprécier et préciser le système de savoirs et la logique que les planificateurs, en tant qu'ingénieurs du développement territorial, appliquent aux villes.

- La terminologie chinoise n'est pas très claire en ce qui concerne les villes. Le terme le plus communément employé est « petites villes et bourgs » (*xiao chengzhen*) ou « villes et bourgs petits et de taille moyenne » (*zhongxiao chengzhen*), mais il n'existe aucune définition claire de l'ensemble.
- Fei Xiaotong, *Small Towns in China. Functions, Problems and Prospects*, Pékin, New World Press, 1986.
- Lu Ding, « Evolution of China's Urban Development Strategy and Institutions », in Lu Ding, *The Great Urbanization of China*, Singapour, World Scientific, 2012, p. 29-62.
- Zhonghua renmin gongheguo zhongyang renmin zhengfu (Gouvernement central de la République populaire de Chine), « Guojia xinxing chengzhenghua guihua (2014-2020) » (Nouveau plan national d'aménagement du territoire (2014-2020)), [http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content\\_2640075.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm) (visité le 15 mars 2015).
- Zhonghua renmin gongheguo zhongyang renmin zhengfu (Gouvernement central de la République populaire de Chine), « Zhonghua renmin gongheguo chengxiang guihaufa » (Loi d'aménagement régional de la République populaire de Chine), [http://www.gov.cn/flfg/2007-10/28/content\\_788494.htm](http://www.gov.cn/flfg/2007-10/28/content_788494.htm) (visité le 15 mars 2015).
- La plupart des observations suivantes proviennent de notre enquête ethnographique sur le travail d'aménagement urbain conduite au Sichuan en 2016.
- Tang Mingtan et al., *Xiao chengzhen fazhan yu guiha* (Développement et aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 38-78.
- Rémi Curien, « La planification des villes chinoises : Environnementaliser une machine hyper-fonctionnaliste ? » *Perspectives chinoises*, n° 3, 2014, p. 23-31.
- Daniel B. Abramson, « Urban Planning in China: Continuity and Change: What the Future holds may surprise you », *Journal of the American Planning Association*, vol. 72, n° 2, 2006, p. 197-215 ; David Bray, « L'urbanisme à la campagne : le concept du "nouveau village" », *Perspectives Chinoises*, n° 3, 2013, p. 57-67 ; David Bray, « Masterplanning the nation: Elites and the transformation of China's built environment », in Zang Xiaowei et Kou Chien-Wen, *Elites and governance in China*, Londres, Routledge, 2013, p. 73-93.
- Michael Leaf et Hou Li, « The "Third Spring" of Urban Planning in China: The Resurrection of Professional Planning in the Post-Mao Era », *China Information*, vol. 20, n° 3, 2006, p. 553-585.
- Huang Kuang-ting, *Remaking Chinese Planning as a Profession: Growing Demand and Challenges*, Ann Arbor, University of Washington, 2012 ; Michael Leaf, « Modernity Confronts Tradition: The Professional Planner and Local Corporatism in the Rebuilding of China's Cities », in Bishwapiya Sanyal, *Comparative Planning Cultures*, New York, Routledge, 2005, p. 91-111 ; Fulong Wu, *Planning for Growth. Urban and Regional Planning in China*, New York, Routledge, 2015.

## Qui a écrit ces livres et pourquoi ?

Les trois livres analysés ici ont été choisis parce qu'ils proposent une vision d'ensemble des collections les plus récentes de manuels consacrés à la planification et à l'aménagement territorial<sup>(17)</sup>. Les autres livres de cette collection se concentrent invariablement sur des éléments de planification spécifiques comme l'infrastructure, les habitations ou les espaces verts, ainsi que sur la base légale de la planification et les moyens concrets de sa gestion. Les auteurs des livres analysés ici ont également publiés d'autres manuels dans la même collection ; ils ont aussi publié un grand nombre de titres dans le domaine de la planification ou de la construction<sup>(18)</sup>.

Les perspectives des trois auteurs sont assez différentes. Tang Mingtan publie depuis un certain temps des ouvrages consacrés à l'aménagement et au développement des petites localités, tandis que les précédentes publications de Luo Zhongzhao ont plutôt été consacrées à la construction de résidences rurales, parmi lesquelles un bon nombre de manuels, contenant des plans, sont très utiles aux constructeurs et aux ingénieurs en bâtiment. Li Jianzhao a publié de nombreux ouvrages consacrés à la construction d'infrastructures et à l'ingénierie du bâtiment, tandis qu'il consacre peu d'attention aux petites localités ou aux zones rurales. Ces différences d'expertise se reflètent dans le contenu et les positions principales des trois livres analysés.

Les trois livres comme l'ensemble de leurs collections respectives sont conçus pour un lectorat de praticiens de l'aménagement urbain, ainsi que pour des membres de l'administration et du gouvernement. Les auteurs cherchent aussi à étendre le lectorat aux étudiants et aux chercheurs dans le domaine de l'aménagement urbain. Leur objectif n'est pas la promotion d'enquêtes originales ou l'établissement de nouvelles connaissances mais plutôt la consolidation de connaissances existantes et la diffusion de pratiques et conceptions établies.

De tels ouvrages ne constituent pas seulement des références incontournables pour les étudiants urbanistes<sup>(19)</sup>. Lors de notre travail de terrain, nous avons pu observer des praticiens consultant régulièrement des manuels, particulièrement s'ils avaient des doutes sur la manière de traiter un problème spécifique. Les urbanistes sont en effet fréquemment amenés à rechercher des compléments d'informations et à consulter des études de cas de projets similaires. Ils ont coutume dans ce cas de puiser dans les manuels des idées et des concepts, mais aussi des normes formelles d'allocation de l'espace ainsi que de conception d'infrastructures.

Il y a plusieurs canaux par le biais desquels la pensée académique, telle qu'elle est incarnée par ces manuels, peut influencer la pratique des urbanistes et ses résultats. Ces derniers sont le plus souvent indépendants des gouvernements locaux, et leur stratégie de développement professionnel est déterminée par les lois d'urbanisme, les normes et les théories existantes plutôt que par les réalités concrètes des localités concernées. Les urbanistes que nous avons pu observer accordent une grande importance aux dernières tendances développées dans leur domaine et cherchent souvent à les mettre en œuvre. Leur position sur le marché dépend en partie de leur capacité à exploiter les théories les plus en vogue, mais cette attention soutenue pour la pensée académique relève aussi de leur statut et de leur perception d'eux-mêmes comme des experts techniques plutôt que des acteurs politiques. De nombreux urbanistes travaillent simultanément dans le domaine de la recherche ou de la formation, et plusieurs cabinets renommés sont dépendants de départements universitaires. Aussi, la séparation entre l'engagement académique et l'action concrète des urbanistes n'est pas clairement définie.

Par ailleurs, les projets d'aménagement urbain au niveau du district ou du bourg doivent se plier aux normes et réglementations formulées par les départements d'aménagement urbain du niveau supérieur. Les personnes travaillant dans les universités ou faisant de la recherche sur l'aménagement urbain sont généralement consultées pour la formulation de telles normes et approches, ce qui constitue un autre canal important de diffusion de la pensée conceptuelle dans la pratique matérielle de l'aménagement et de la construction.

Il est difficile d'apprécier l'influence de ces manuels sur la formation initiale des urbanistes. De ce que j'ai pu observer, la formation commence par un intense apprentissage des principes de l'architecture, tandis que les problématiques de l'aménagement urbain sont évoquées seulement lors des derniers semestres du cursus. Enfin, la question de l'aménagement de l'espace rural n'a été incluse au programme que très récemment. La formation initiale suit le plan élaboré par Wu Zhiqiang<sup>(20)</sup> et elle n'offre guère de possibilités de spécialisation. Au niveau du Master, les étudiants s'exercent essentiellement à la gestion de projets, généralement dans des zones rurales. Arrivés à ce point, on leur accorde aussi la possibilité de choisir un domaine de spécialisation. Nous en déduisons que l'impact sur la formation initiale des manuels spécialisés dans l'aménagement, dont font partie ceux analysés ici, demeure limité.

Ces trois livres peuvent être considérés comme globalement représentatifs des publications académiques sur ce sujet en Chine, tant du point de vue du ton, de la structure ou des perspectives adoptées<sup>(21)</sup>. Le débat s'y articule autour des manières d'améliorer l'aménagement du territoire par le biais de nouvelles approches, de nouvelles techniques ou d'éléments de contenu inédits. L'accent y est souvent mis sur les aspects techniques. Au regard de ce corpus de littérature, les trois manuels analysés ici ont deux points communs importants : d'abord, ils sont plutôt complets au niveau du contenu, tandis que de nombreux autres manuels se concentrent sur des thèmes spécifiques ; en second lieu, ils militent pour que les petites localités bénéficient d'une plus grande attention dans le cadre des efforts de réaménagement du territoire. Les auteurs ouvrent ce faisant le débat, dans la mesure où la recherche sur l'aménagement territorial et les publications qui en découlent se concentrent le plus souvent sur les grandes villes et parfois un peu sur la campagne.

## Vue d'ensemble de chaque livre

Du point de vue de la structure, du contenu et des arguments, l'ouvrage de Tang est un cas à part. Les différences observées peuvent être attribuées en partie au fait que la première version du manuel date du début des années 2000, bien que l'introduction indique l'existence d'importantes révisions ultérieures. Tang divise le livre en deux parties d'égale importance,

17. Ayant été publié par la maison d'édition nationale consacrée à l'architecture et à l'ingénierie (China Architecture & Building Press), Tang Mingtan est certainement l'auteur le plus prestigieux parmi ceux cités ici. Le livre ainsi que l'ensemble de la collection ont été publiés d'abord dans les années 2000 ; la plupart de ces livres sont reparus dans une seconde édition révisée entre 2012 et 2014. Nous n'avons trouvé aucun autre ouvrage récent ou collection d'ouvrages sur la planification et l'aménagement des petites villes.
18. Fait intéressant : on ne dénombre aucune citation croisée entre les auteurs respectifs et leurs ouvrages.
19. Les observations suivantes sont tirées de notre travail de terrain au Sichuan en 2016.
20. Wu Zhiqiang, *Chengshi guihua yuanli* (Principes d'urbanisme), Pékin, Zhongguo jianzhu gongye chubanshe, 2010 ; cf. aussi Rémi Curien, *art. cit.*
21. Cette évaluation est fondée sur nos lectures de la *Revue d'urbanisme de Chine* (*Chengshi guihua*) ainsi que d'autres manuels de planification urbaine.

présentant d'abord des analyses générales sur le rôle des villes dans l'urbanisation et la croissance, exposant différents vecteurs et trajectoires du développement urbain en Chine, et définissant un programme pour l'aménagement urbain et la construction. Seule la seconde partie de l'ouvrage est spécifiquement consacrée à la planification urbaine. Elle commence par une présentation du contenu, des responsabilités et des méthodes générales de planification urbaine, et se poursuit par une argumentation en faveur d'une amélioration des normes et des règles de planification avant de présenter, comme modèle et exemple, le système de planification et d'aménagement des villes de la province du Guangdong. Un chapitre exposant les théories internationales sur l'aménagement des petites localités conclut chacune des deux parties. Le long appendice présente l'actuelle loi d'aménagement, des normes plus techniques et des cartes et des images d'aménagements exemplaires.

À la différence des deux autres, cet ouvrage repose plus sur la présentation d'exemples que sur des affirmations générales. Une importance considérable est accordée à l'analyse des différentes trajectoires régionales de développement : Tang compare des modèles d'industrialisation des régions du delta de Zhuhai, de Jiangnan, de Bohai et de la Chine du nord-est. La plupart des exemples cités proviennent des régions de Jiangnan et de Zhuhai, des zones où visiblement l'auteur a construit son expertise.

La différence décisive, toutefois, se rapporte à l'objectif affiché : Tang cherche à systématiser les règles et normes dans une perspective de croissance économique et d'industrialisation, tandis que les deux autres manuels se préoccupent davantage de la préservation de l'environnement, de la protection du patrimoine culturel ainsi que du respect des spécificités locales. Par ailleurs, les deux autres ouvrages présentent les normes professionnelles de manière plus approfondie, en exposant de nombreux autres modèles et systèmes de planification.

Luo conçoit l'aménagement des petites localités comme une branche de l'aménagement rural, et de nombreux exemples qu'il détaille proviennent de ses expériences dans ce domaine. Les petites localités sont situées dans ce contexte rural, et un chapitre entier est consacré à l'aménagement des villages. Le manuel traite largement des questions désignées dès la préface comme les enjeux les plus urgents du développement des petites localités : la conception de styles locaux caractéristiques, la construction de villages, la rénovation des vieilles villes, la protection et le développement des villes historiques, ainsi que les processus de gestion des bâtiments dans les petites localités. Par ailleurs, les questions environnementales occupent une place centrale. En s'en tenant uniquement à l'analyse de la table des matières, il apparaît évident que Luo accorde aux dimensions environnementale et patrimoniale une plus grande importance que les deux autres auteurs, et beaucoup plus que tout ce que l'on peut l'observer dans la littérature spécialisée.

Le centre de gravité de l'ouvrage de Li est constitué par l'esprit et la lettre de la nouvelle stratégie d'urbanisation et de l'actuelle loi d'aménagement du territoire. Cette position est reflétée par la structure du livre, laquelle, comme les textes réglementaires sur l'aménagement, commence par des définitions, poursuit par la hiérarchie des plans et finit par la gestion et la mise en œuvre. Deux aspects sont remarquables dans ce livre : d'abord, pour chaque élément, Li expose le détail des informations nécessaires à sa réalisation et comment les obtenir. En second lieu, le livre est dépourvu d'exemples ; viennent s'y substituer de longs développements au sujet des standards techniques, de la systématisation et des modèles.

Malgré ces différences du point de vue de la structure et de l'approche, les trois livres cherchent chacun à démontrer que les petites localités sont

essentielles pour le développement des zones rurales et pour dépasser le « système à deux niveaux institutionnels » des zones urbaines et rurales ; les trois affirment que pour atteindre ces objectifs, l'administration et l'aménagement des petites localités doivent être renforcés. Les trois partagent également l'idée que le développement et la construction doivent devenir plus « ordonnés » (*youxu* 有序), contrairement aux tendances « aveugles » (*mangmu* 盲目) ayant eu cours auparavant. À l'unisson et de manière répétée, les auteurs signalent qu'« un millier de villes présentent le même visage » (*qian zhen yi mian* 千镇一面) : ils soulignent qu'une grande attention doit être accordée aux enjeux environnementaux et patrimoniaux pour répondre à ce problème et affirment que c'est seulement en s'appuyant sur la planification que ce phénomène peut être évité. Chaque livre répète encore et encore que la planification doit partir des situations et caractéristiques locales, une phrase couramment rencontrée lors de la lecture étant « employer des méthodes en adéquation avec les circonstances locales » (*yin di zhi yi* 因地制宜).

## Méthodologie

Notre lecture des trois livres repose sur la conviction qu'il n'y a pas de bonne ou de mauvaise manière objective de planifier, mais seulement des logiques, des façons d'interpréter, des priorités plus ou moins explicites et des systèmes de connaissance permettant d'interpréter la situation sur le terrain. En analysant la manière dont les auteurs de ces trois manuels présentent différents aspects de l'aménagement urbain, et en soulignant les aspects sur lesquels ils focalisent leur attention, nous n'avons pas comme ambition de critiquer la pensée urbaniste, mais souhaitons mieux comprendre le sens caché qui préside à la conception des cartes et maquettes<sup>(22)</sup>.

Les trois manuels ont fait l'objet d'une analyse qualitative de contenu, basée sur la théorie ancrée<sup>(23)</sup>, avec l'assistance de deux logiciels d'analyse textuelle : les éléments significatifs et les catégories développées de manière inductive pendant les lectures ont été maintes fois réajustés pendant ce travail. La construction des catégories a été accompagnée par une prise de notes systématique. Nous avons cherché à produire une représentation adéquate des problèmes et des angles d'approche exposés dans chaque livre tout en accordant une attention particulière aux énoncés normatifs qu'on pouvait y déceler<sup>(24)</sup>.

Les deux catégories les plus représentées, avec près de 300 occurrences chacune, concernent les contenus des plans et l'évocation des problèmes actuels d'aménagement territorial en Chine ; chacune de ces deux catégories présente de nombreuses distinctions entre différents contenus de planification (le contenu des documents de planification, les normes devant être

22. Toutefois, le lecteur doit être conscient du fait que la pensée planificatrice (et particulièrement sa tendance moderniste, dominante en Chine, comme le montrent Rémi Curien, « La planification des villes chinoises : Environnementaliser une machine hyper-fonctionnaliste ? », *art. cit.* et David Bray, « L'urbanisme à la campagne : le concept du "nouveau village" », *art. cit.*) a tendance à homogénéiser le territoire en superposant systématiquement au paysage de vastes modèles abstraits à grande échelle.

23. « *Grounded theory* » en anglais, il n'y a pas de traduction consacrée en français, on utilise dans la littérature soit « théorie fondée » soit « théorie ancrée » (ndt).

24. Bien que l'analyse qualitative inductive vise à atteindre la plus grande impartialité, la perspective est nécessairement influencée par les intérêts et les préoccupations de l'auteur. Ce qui motive notre recherche est la conviction que le développement du territoire qui se concentre sur les petites localités est, pour différentes raisons, préférable à la polarisation spatiale entre d'immenses villes et des zones rurales. Nous partageons ce point de vue, si ce n'est l'ensemble des arguments qui l'appuient, avec les auteurs des livres analysés. De plus, puisque le cadre d'ensemble de notre recherche s'intéresse aux paradigmes, aux systèmes de savoir et aux valeurs avec lesquels la planification et les planificateurs opèrent, notre intérêt a plus été suscité par ce type d'enjeux plutôt que par le contenu plus technique ou juridique.

prises en compte, la gestion de la construction) et les différents types d'enjeux (le plan d'occupation des sols, la réforme des structures, les problèmes environnementaux). Une grande importance a été également accordée aux instructions techniques concrètes, aux exposés sur différentes manières de développer le territoire, à l'histoire de l'aménagement territorial en Chine et au rôle que les petites localités devraient et pourraient y jouer. Les références relatives au système de planification formelle sont également très fréquentes, leurs occurrences dépassant la centaine.

La relecture des notes et les résultats de l'analyse textuelle nous ont permis d'aboutir à une meilleure compréhension de la problématique, nous conférant la capacité de produire une représentation plus systématique des concepts et des systèmes de connaissances sur lesquels reposaient les textes. Cela nous a permis de comparer les différentes approches de chaque auteur, et de mieux comprendre les enjeux des débats sur les différentes problématiques. Cela a permis aussi de distinguer les ensembles de connaissances consolidés des débats académiques et des recherches exploratoires et de mettre au jour les positions normatives des différents groupes d'auteurs en relation avec le développement territorial et la planification.

## Savoirs urbanistiques : structures, normes et explorations

### Sur le statut et le développement des villes

Luo affirme qu'au cours du processus d'urbanisation, les villages vont croître et se transformer en petites localités puis en villes, mais il ne produit nulle part de définition chiffrée précise ou relative permettant de distinguer ces différentes catégories<sup>(25)</sup>. Dans les trois livres, les petites localités sont définies d'une manière fonctionnelle. Elles sont systématiquement réduites à leur statut administratif : les petites localités sont des établissements urbains inférieurs ou égaux en taille aux préfetures. Ainsi, la catégorie inclut les préfetures, les cantons (*xiangzhen* 乡镇), les bourgs (*jizhen* 集镇) et les autres bourgs disposant de statuts particuliers (*jianzhizhen* 建制镇). Les petites localités sont aussi considérées comme une zone intermédiaire entre la campagne et les zones urbaines. En termes fonctionnels, elles sont au sommet du système rural et au niveau le plus bas du système urbain (*cun zhi tou, cheng zhi mao* 村之头、城之毛)<sup>(26)</sup>. Il s'agit donc des centres politiques, sociaux et culturels des zones rurales, qui procurent des services urbains comme les infrastructures de communication ou de commerce et des emplois industriels à une distance raisonnable pour les résidents ruraux<sup>(27)</sup>.

Li propose une définition précise des petites localités en commençant par leurs caractéristiques (des localités petites mais proposant de nombreuses fonctions urbaines, plus proches de la nature que les grandes villes, bénéficiant de meilleures conditions environnementales et constituant le centre économique des zones rurales). Il discute ensuite de leur signification et de leurs fonctions (procurer une variété de services importants pour le développement rural et l'urbanisation) avant de conclure en évoquant la question de leur répartition territoriale. Tang, de son côté, expose différentes définitions des petites localités basées sur des perspectives disciplinaires diverses et provenant de différents pays, avant d'établir une définition fondée sur le statut administratif<sup>(28)</sup>.

Les efforts pour comprendre l'essence, la fonction et les spécificités des petites localités s'étendent aux sections dédiées à la planification et au développement : l'aménagement des petites localités doit, selon les auteurs, se confronter à différentes problématiques et remplir d'autres fonctions que

l'aménagement des plus grandes villes. Par ailleurs, la perspective adoptée doit être bien plus globale et toucher un nombre bien plus vaste de dimensions que dans les grandes villes<sup>(29)</sup>. Le désir de convaincre le lecteur que l'élaboration des politiques relatives aux petites localités doit suivre un chemin spécifique est commun aux trois auteurs.

Tous soulignent le fait que celles-ci sont solidement connectées à leur environnement régional et qu'elles sont ainsi diverses dans leur histoire et spécialisation. De nombreuses catégorisations des petites localités sont proposées. Tang fonde l'intégralité de sa présentation et de son analyse sur la différence entre divers modèles d'organisation de croissance économique : l'industrialisation basée sur l'investissement étranger de la région de Zhuhai, le développement de petites industries locales dans la région de Sunan et l'absence de modèle cohérent dans la région de Bohai. Tang propose aussi une grande diversité d'autres options pour catégoriser les petites localités, parmi lesquelles nous pouvons évoquer ici les plus importantes. Elles peuvent être classées par leur localisation géographique, par leur spécialisation fonctionnelle (villes globales, services sociaux, nœuds de transport, centres économiques et industriels, etc.) ou par leur position dans le contexte régional – c'est-à-dire si elles sont ou non des satellites de villes plus grandes, si elles font partie de clusters urbains ou de zones urbanisées, ou si elles sont le centre de zones agricoles. Plus loin dans l'ouvrage, l'auteur fait état d'une typologie basée sur l'origine des capitaux et de l'investissement soutenant la croissance économique<sup>(30)</sup>. Li, de son côté, liste les catégories d'attributs d'une petite localité : la géographie physique, les fonctions de base, l'infrastructure et la localisation relative par rapport aux autres localités environnantes, ainsi que la principale source du capital investi. Pour chaque catégorie, différentes options sont proposées. Cet auteur considère le statut des petites localités au sein du contexte régional comme déterminant leur « personnalité » (*xingzhi* 性质) ; toutefois la personnalité n'est pas une chose donnée mais quelque chose qui doit être analysé, déterminé et réalisé par et grâce à la planification<sup>(31)</sup>. Luo, quant à lui, élabore une typologie économique détaillée des petites localités, en commençant par celles où sont localisés des services administratifs, par le biais de la spécialisation dans l'agroalimentaire ou le commerce (selon le cas), et en poursuivant par les villes culturelles ou historiques<sup>(32)</sup>.

De telles typologies servent à défendre l'idée, présente dans ces trois livres, selon laquelle les plans et les stratégies de développement doivent être

25. Luo Zhongzhao et al., *Xiao chengzhen guihua yu jianshe guanli* (Gestion de l'aménagement et de la construction des petites localités), *op. cit.*, p. 3.
26. Cf Li Jianzhao, *Xiao chengzhen fazhan yu guihua zhinan* (Manuel de développement et d'aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 1 ; Tang Mingtan et al., *Xiao chengzhen fazhan yu guihua* (Développement et aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 26.
27. Cf Li Jianzhao, *Xiao chengzhen fazhan yu guihua zhinan* (Manuel de développement et d'aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 3 sq ; Luo Zhongzhao et al., *Xiao chengzhen guihua yu jianshe guanli* (Gestion de l'aménagement et de la construction des petites localités), *op. cit.*, p. 11 ; Tang Mingtan et al., *Xiao chengzhen fazhan yu guihua* (Développement et aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 24 et 27.
28. Li Jianzhao, *Xiao chengzhen fazhan yu guihua zhinan* (Manuel de développement et d'aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 1-3 ; Tang Mingtan et al., *Xiao chengzhen fazhan yu guihua* (Développement et aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 8 sq.
29. Li Jianzhao, *Xiao chengzhen fazhan yu guihua zhinan* (Manuel de développement et d'aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 178 et 277 ; Luo Zhongzhao et al., *Xiao chengzhen guihua yu jianshe guanli* (Gestion de l'aménagement et de la construction des petites localités), *op. cit.*, p. 14 sq.
30. Tang Mingtan et al., *Xiao chengzhen fazhan yu guihua* (Développement et aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 11-14, 43-46.
31. Li Jianzhao, *Xiao chengzhen fazhan yu guihua zhinan* (Manuel de développement et d'aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 4 sq.
32. Luo Zhongzhao et al., *Xiao chengzhen guihua yu jianshe guanli* (Gestion de l'aménagement et de la construction des petites localités), *op. cit.*, p. 11 sq.

basés sur les conditions locales et sur une compréhension profonde de leurs situations spécifiques. Notre enquête nous a permis d'apprécier l'importance voire la nécessité de telles prises de position à l'adresse des décideurs politiques et jusqu'à un certain point des urbanistes, dans la mesure où elles les encouragent à ajuster leurs objectifs au contexte local. Nous avons en effet pu découvrir à quel point la diversité des situations locales souffrait d'un manque cruel de réflexion et de compréhension de la part de ces acteurs.

Bien que les récits que font les trois livres du rôle et du développement des petites localités en Chine varient considérablement<sup>(33)</sup>, les trois auteurs militent pour favoriser leur développement futur. L'industrie, les infrastructures, les services publics, ainsi que les opportunités économiques de chaque région doivent être concentrés en trois ou quatre petites localités principales. Leur population doit croître jusqu'à absorber les travailleurs des zones rurales environnantes. Les auteurs justifient cette proposition en affirmant qu'il y a en ce moment trop de petites localités en Chine, et que la plupart sont justement trop petites. En se concentrant sur le développement de petites localités principales, la couverture des bénéfices sociaux et l'accès aux infrastructures pourront être étendus et de nouveaux pôles de croissance robustes seront créés dans un effort pour réduire la pression migratoire sur les grandes agglomérations<sup>(34)</sup>.

Il est intéressant de constater la différence des méthodes de systématisation des connaissances mises en œuvre par les trois auteurs, et la proximité de leurs horizons normatifs et de leurs conclusions. La plupart de leurs arguments peuvent être retrouvés dans des documents récents et dans la régulation de la planification : la stratégie consistant à développer des bourgs centraux, par exemple, est un des piliers de la nouvelle stratégie de développement urbain.

### Structures : compte-rendu du système de planification

Après avoir affirmé que la planification est indispensable pour un développement ordonné, l'exposition du système de planification commence par le traitement des plans généraux pour un district et un bourg, puis s'intéresse à la planification des éléments spécifiques et des constructions, et enfin, s'achève par la considération de la gestion de la mise en œuvre. Les différences principales entre les auteurs se situent dans les préambules et les transitions.

Li articule sa présentation générale autour du plan d'occupation des sols et recommande d'inclure des cartes séparées pour les différentes catégories d'usages (zones résidentielles, industries, espaces publics comprenant les zones commerciales et un plan des bâtiments en dur). Les normes pour les infrastructures, concernant les routes ou les espaces de stockage, sont présentées, et la planification à court terme de la construction est discutée : Li donne des indications sur la manière de prioriser et liste les types de décisions qui devront être prises. Le chapitre 5 se concentre sur les plans relatifs à des enjeux spécifiques prescrits légalement, concernant les différents réseaux d'infrastructures, la prévention des catastrophes naturelles et la réduction des risques, l'environnement naturel, ainsi que la planification culturelle et historique. D'une manière similaire, le chapitre 6 présente des plans de construction (ici : *xiangxi guihua* 详细规划) pour une grande variété de zones : des zones résidentielles, le centre-ville et les zones commerciales, les espaces verts et les parcs publics, les zones industrielles, indique les manières de gérer ces questions dans les vieilles villes, et aborde finalement la

« planification verticale » (*shuxiang guihua* 竖向规划), c'est-à-dire la conception détaillée et la standardisation des niveaux du sol entre les rues et les immeubles aux différentes fonctions. Pour chaque élément de planification, Li liste les problèmes que celui-ci est supposé résoudre, les principes, les justifications et les techniques, les modèles et les normes juridiques. Il donne en général quelques conseils sur les aspects qu'il traite en priorité et sur ce qu'il considère être un bon plan. Toutefois, le seul aspect qu'il fait traiter en détail est la liste des matériaux et des informations qui doivent être collectés pour produire le plan – un aspect qui est mentionné seulement de manière allusive dans un chapitre général par Luo et pas du tout par Tang. Ces présentations sont suffisamment détaillées pour comprendre le processus de planification, mais pas encore assez pour constituer un bon guide pratique d'élaboration de plans.

Cette manière de structurer la présentation du système de planification est significative parce qu'elle est assez semblable à celles déployées par Luo et Tang. Luo y déroge par un chapitre sur l'apparence extérieure et la protection de l'environnement ainsi que des styles historiques ; aussi, les plans spécifiques par zone et les plans de construction sont gérés dans un même chapitre, sans différenciation. Toutefois, la manière de présenter les normes et les modèles est très proche de celle de Li. Tang, de son côté, est assez bref dans l'introduction du système formel de planification, et d'importantes sections consacrées aux normes juridiques sont reléguées en appendice. Il se concentre principalement sur la formulation de recommandations d'approches spécifiques pour différentes sortes de petites localités, en fonction de leur localisation relative aux autres bourgs environnants. Il cherche aussi à argumenter en faveur de l'amélioration du système des normes en prenant pour exemple les lignes directrices et les normes appliquées à l'aménagement des petites localités de la province du Guangdong. Cette dernière présentation adopte la même structure que la présentation de Li du système général de planification. Cela démontre qu'il existe un système d'interprétation partagé pour identifier et décrire ce cadre général.

Le déroulement concret du travail de planification est assez peu évoqué. Luo en présente une vue d'ensemble : collecter les matériaux et informations, élaborer la hiérarchie du système et décider de la trajectoire générale du développement futur, puis produire le plan<sup>(35)</sup>. Li inclut des étapes assez semblables dans sa présentation de la préparation du plan, abordant plus de détails en ce qui concerne la rénovation et l'extension des quartiers et des bourgades historiques. Il commence ces listes soit par la collection des matériaux ou avec la formulation concrète des problèmes à traiter par le plan, et conclut invariablement par la liste des documents devant être inclus dans le plan : les cartes, le texte légal du plan (*wenjian* 文件) et la description explicative (*shuomingshu* 说明书). Dans leur simplicité et leur accent mis sur la préparation et les résultats, ces explications sont clairement adressées aux acteurs des administrations et gouvernements locaux, puisque le processus de formulation du plan, qui est l'objet principal des urbanistes, est à peine évoqué.

Tant dans le livre de Li que dans celui de Luo, le dernier chapitre est consacré à la gestion et à l'administration. Li développe la question du « contrôle

33. Il est notable qu'aucune de ces histoires n'ait rien en commun avec les récits sur le développement urbain qui sont présentés dans le cadre de chapitres de vue d'ensemble dans les livres traitant des métropoles et de planification urbaine.

34. Li Jianzhao, *Xiao chengzhen fazhan yu guihua zhinan* (Manuel de développement et d'aménagement des petites localités), *op. cit.*, préface et p. 43-51, 255 sq, 277 ; Luo Zhongzhao et al., *Xiao chengzhen guihua yu jianshe guanli* (Gestion de l'aménagement et de la construction des petites localités), *op. cit.*, p. 4, chapitres 2 et 5 ; Tang Mingtan et al., *Xiao chengzhen fazhan yu guihua* (Développement et aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 20 sq, 26-36.

35. Luo Zhongzhao et al., *Xiao chengzhen guihua yu jianshe guanli*, (Gestion de l'aménagement et de la construction des petites localités), *op. cit.*, p. 40 sq.

de la planification », c'est-à-dire les procédures de contrôle et d'autorisations administratives ainsi que la question des mécanismes de garantie de la qualité d'un plan donné et des immeubles eux-mêmes. Il formule même des recommandations sur la rédaction des contrats de construction et de planification. Les procédures de modification du plan entraînées par l'avènement de nouvelles circonstances sont aussi abordées. L'exposé que fait Tang des standards de planification pour les petites localités du Guangdong du chapitre 7 consacre une des sous-sections à la gestion et au contrôle. Les aspects légaux sont donc traités dans chacun des ouvrages.

Néanmoins, les enjeux organisationnels sont visiblement absents de ces présentations du système de planification : on ne trouve nulle part d'évocation de la manière dont la planification doit s'harmoniser avec les politiques des autres services administratifs, ou de la nécessité de communiquer avec les services qui seront directement concernés par sa mise en œuvre, comme le service de protection de l'environnement ou de la culture. Ainsi, il n'y a pas d'indications sur la possibilité d'organiser pratiquement la coopération entre les instituts d'urbanisme (lesquels, en vertu de la loi, sont les organismes responsables de la création du plan) et le gouvernement local. Ainsi, bien que les auteurs se donnent toutes les peines du monde pour rappeler que la planification doit être guidée par les caractéristiques locales et les situations pratiques de chaque petite localité et de chaque région, ils négligent de situer la planification au sein d'un système politique et en relation avec d'autres juridictions administratives.

Ces angles morts concernant le rôle coordinateur et peut-être politique de la planification sont communs aux trois ouvrages. Et bien que l'approche de Tang soit plus exhaustive et développe plus clairement des arguments en faveur de la réforme du système de planification, les auteurs partagent une conception commune des aspects du système de planification devant être inclus et explicités, de la manière de présenter le système de planification et des tâches et objectifs de la planification. L'effet de cette idéologie partagée se matérialise de toute évidence dans la manière dont sont élaborés les plans de zonage des petites localités : les modalités d'occupation foncionnelle des sols sont définies en fonction de routines bien établies obéissant aux normes en vigueur, qui font parfois état de peu de considération pour les constructions existantes ; quant à la planification de l'infrastructure, elle fait l'objet de peu de débats, puisque sa formalisation passe pour évidente. Cela tend à démontrer, il nous semble, qu'il existe une sorte de conception dogmatique dominante du système de planification ; celle-ci est perçue comme la simple application des normes et des régulations. Le fait que ces techniques bénéficient d'une telle attention dans ces livres démontre toutefois la conscience du besoin de soutenir les urbanistes en rappelant les normes et d'offrir une compilation condensée des informations pertinentes spécifiques aux petites localités.

### **Normes et valeurs : où et comment se développer ?**

Les auteurs sont d'accord sur la primauté du rôle de la planification dans l'harmonisation des différents aspects de la construction et du développement des villes. Les critiques qu'ils adressent à la profession d'urbaniste et aux pratiques des politiques de développement varient toutefois en fonction de leurs positions académiques personnelles.

Les préoccupations de Luo concernant l'urbanisation et le développement reflètent les intérêts et les perspectives des habitants des zones rurales : il met l'accent sur la surconsommation des ressources par les villes, la disparition des terrains agricoles et les droits des populations rurales à une juste

compensation, ainsi que sur la question de l'intégration des nouveaux citoyens urbains. Il argumente aussi en faveur d'une mise en valeur de la culture locale et milite contre la recherche généralisée d'une modernité urbaine uniforme<sup>(36)</sup>.

Les deux premiers chapitres de son livre exposent une vision stratégique et des perspectives de développement à long terme, en s'appuyant sur les besoins et les conditions économiques, sociales et environnementales locales. Il s'agit d'établir clairement la direction du développement de manière à ce que les constructions et les politiques qui s'y appliquent puissent se coordonner. L'auteur critique la trop grande importance accordée à la construction de bâtiments résidentiels aux dépens des infrastructures et de l'environnement, ainsi que la rationalité économique bornée qui favorise des gains localisés et à court terme, aux dépens de stratégies de long terme favorisant la qualité des constructions et la croissance. Ces affirmations sont assez subtilement incluses dans le texte, mais dans leur ton et contenu général, elles peuvent être facilement lues comme une critique des pratiques actuelles de planification ou du manque de planification et de contrôle effectifs<sup>(37)</sup>.

Li évoque des problèmes similaires, mais d'un point de vue plus technique. Il met en cause des processus de construction et des résultats désordonnés ainsi que le manque d'infrastructures et l'absence de protection de l'environnement. Selon lui, les réponses à ces problèmes reposent, en toute logique, sur une approche scientifique et rationnelle, une gestion renforcée, ainsi qu'un investissement accru dans les infrastructures. Lorsqu'il expose les spécificités de chaque type de plan et du contenu de la planification, Li liste les principes qui doivent être pris en compte, principes qui varient largement d'un plan à l'autre. Par exemple, lorsqu'il liste les principes pour concevoir le réseau d'infrastructures pour l'approvisionnement en gaz naturel, il affirme que le plan général standard doit être suivi mais en même temps que la situation énergétique de la région environnante doit être considérée. Le court et le long terme doivent ainsi être coordonnés. Les politiques doivent être conçues pour le court terme, mais il faut considérer aussi les options pour l'expansion future ; le bornage temporel du plan doit être élaboré en accord avec le plan économique national. Enfin, un plan doit prendre en compte l'ensemble des facteurs d'importance, être complet dans ses arrangements, adéquat aux conditions locales et protéger l'environnement<sup>(38)</sup>. Pour compléter ces recommandations, Li recense d'abord les objectifs et les tâches pour planifier un réseau d'approvisionnement en gaz avant d'aborder chacun des contenus particuliers de ce plan spécifique.

C'est un exemple parmi d'autres, qui montre la manière dont Li met l'accent sur la perfection technique et la qualité de la planification. Il souligne le détail et le plan individuel, là où Luo regarde du côté de la coordination et de l'intégration. Tang adopte à cet égard une perspective beaucoup plus systémique. Il use de mots très forts pour critiquer la planification, devenue selon lui un ornement pour les carrières des politiques plutôt que de servir le développement à long terme. Tang distingue deux registres de problèmes, identifie leurs causes et formule des suggestions pour les résoudre : le premier registre s'inscrit dans le contexte de la construction urbaine tandis que l'autre forme une partie constitutive de l'introduction générale à la planifi-

36. Luo Zhongzhao et al., *Xiao chengzhen guihua yu jianshe guanli* (Gestion de l'aménagement et de la construction des petites localités), *op. cit.*, p. 8-10, 76-78.

37. *Ibid.*, p. 5 sq, 41, 45, 79.

38. Li Jianzhao, *Xiao chengzhen fazhan yu guihua zhinan* (Manuel de développement et d'aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 34 sq, 156 sq.

cation<sup>(39)</sup>. Dans leur contenu, les deux listes sont assez semblables : les petites localités sont trop petites, pas assez centrales, la construction y est chaotique, et tout cela engendre un gaspillage des surfaces disponibles et des dommages environnementaux. Par ailleurs, toutes les bourgades se ressemblent, il y a peu de spécialisation ou de coordination. Ces problèmes font écho au diagnostic établi par Li, mais ils sont complétés ici par des causes structurelles ou des suggestions pour des réformes structurelles. Par exemple, en sus de la critique convenue de l'attitude des urbanistes, Tang cite comme problèmes la séparation structurelle entre les zones urbaines et rurales, le manque de financements et le manque de coopération au niveau régional. En plus de désigner des petites localités centrales, de réformer les zones administratives et de renforcer l'administration et le contrôle, il recommande de disséminer des modèles pour la préservation des styles locaux et de réformer les procédures de planification et leur contenu afin de renforcer le contrôle et la limitation de l'utilisation des sols. La majeure partie de la seconde section du manuel de Tang peut être lue comme un programme politique, formulant des suggestions, des recommandations et des exemples positifs plutôt que de dénoncer l'actuel système.

Malgré ces différents modes d'argumentation, une direction commune peut être constatée : les auteurs suggèrent tous de mettre en valeur l'héritage et les caractéristiques locales comme solution pour lutter contre l'uniformité ; ils critiquent l'utilisation de plans génériques, peu élaborés, dans des domaines allant de l'infrastructure au développement économique<sup>(40)</sup>. Ces appels trouvent un écho positif dans l'audience, comme le démontrent non seulement le rôle croissant que la planification joue dans la conception des petites localités, mais aussi les projets de développement touristique et culturel mis en place dans de nombreuses petites localités. Ainsi, une nouvelle approche générique du développement semble sur le point d'émerger.

### Expérimentations : planification environnementale et culturelle

En principe, les trois auteurs sont d'accord sur le fait que la planification doit contribuer à la protection de l'environnement ainsi qu'à la préservation des caractéristiques locales (*difang tese* 地方特色). Chez Li et Luo, la protection de l'environnement et du patrimoine culturel dépasse de loin en importance tous les autres enjeux de la planification<sup>(41)</sup>.

Li affirme que la pollution et la dégradation de l'environnement font partie des principaux problèmes auxquels doivent faire face les petites localités<sup>(42)</sup>. L'aménagement d'espaces verts et la question de la protection de l'environnement ainsi que de la préservation du patrimoine sont abordés en profondeur dans le chapitre sur l'aménagement de zones spécifiques, mais ces thèmes apparaissent aussi dans d'autres sections du livre. Ces passages sont mis en relief par l'auteur qui accorde une attention particulière aux principes, aux problèmes et aux causes qui constituent l'arrière-plan de la préparation de ces plans et de la justification de leur pertinence. On y trouve aussi l'exposition des enjeux administratifs et des possibles conflits, et ces thèmes sont plus souvent illustrés d'exemples que dans les autres sections du livre<sup>(43)</sup>. L'environnement et la culture sont traités d'une manière plus innovante et conceptuelle, l'accent étant moins mis sur les détails techniques et sur les normes, l'argumentation reposant davantage sur la manière de penser ces questions et sur les raisons pour lesquelles elles sont importantes. Toutefois, et particulièrement dans le chapitre sur l'environnement, les approches proposées semblent irréalistes et infaisables.

Ce traitement spécial des questions environnementales et patrimoniales est encore plus marqué chez Luo : il dédie deux chapitres entiers et des sections significatives d'autres chapitres à la création d'un environnement agréable et à la protection des aspects traditionnels des petites localités. Luo recommande une approche holistique préservant ou tentant de recréer l'harmonie entre les œuvres humaines et l'environnement ; les plans doivent selon lui être basés sur une compréhension non seulement de l'agencement spatial traditionnel mais aussi des valeurs locales et de la culture immatérielle. Il expose aussi une liste de mesures spécifiques, concernant aussi bien la sécurité incendie que la limitation des constructions en béton au sein des zones protégées pour soulager les espaces trop densément peuplés. Ces éléments de contenu, les approches et les mesures proposées par Luo dans ces sections ne sont abordés d'une manière similaire dans aucun des autres livres. En fait, si Luo et Li prêtent une grande attention aux questions d'environnement et de culture, leurs approches, discussions et théories sont très différentes. Tang est encore plus éloigné de ces questions, puisque ses considérations stratégiques se concentrent sur des facteurs économiques et le développement industriel plutôt que sur la culture, l'environnement et le style<sup>(44)</sup>.

L'environnement et la culture comme enjeux de l'aménagement sont conceptualisés de diverses manières par les trois auteurs. On peut constater dans leurs travaux une différence significative de traitement entre la présentation assez routinière du contenu bien établi de l'aménagement d'une part, et de l'autre, des débats argumentés, conceptuels et théoriques concernant la question de l'aménagement environnemental. Le cadrage et l'intérêt porté à ces enjeux sont encore assez mal définis, et ces sections contribuent à la promotion du discours sur l'aménagement et la dissémination de nouvelles techniques. La formulation des enjeux est basée sur l'expérience de projets auxquels les auteurs ont eux-mêmes participé, probablement des projets expérimentaux ou modèles. Ces enjeux sont centraux dans la programmation et dans les pratiques actuelles de l'aménagement. À en juger par notre expérience, de nombreuses villes investissent désormais dans la protection des bâtiments historiques et des paysages urbains caractéristiques, mais nous n'avons jamais pu observer un intérêt substantiel pour les questions environnementales. Enfin, puisque les projets d'aménagement dans les petites localités et les zones rurales souffrent souvent de la pression du calendrier et du manque de financements, on ne peut espérer voir ces approches soigneusement appliquées dans un avenir proche.

39. Tang Mingtan et al., *Xiao chengzhen fazhan yu guihua* (Développement et aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 91-96, 153-160.
40. Li Jianzhao, *Xiao chengzhen fazhan yu guihua zhinan* (Manuel de développement et d'aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 60-63, ainsi qu'à chaque fois qu'il s'agit d'expliquer quelles informations prendre en considération pour chaque plan spécifique ; Luo Zhongzhao et al., *Xiao chengzhen guihua yu jianshe guanli* (Gestion de l'aménagement et de la construction des petites localités), *op. cit.*, p. 37, 45, 68, 108 ; Tang Mingtan et al., *Xiao chengzhen fazhan yu guihua* (Développement et aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 100, 136, 164-166, 194 sq.
41. Il s'agit là de catégories d'enjeux relativement nouvelles, comme Yu Li le démontre concernant la planification environnementale : Yu Li, *Chinese City and Regional Planning Systems*, Farnham (Surrey), Ashgate, 2014. Huang a publié une monographie notoire arguant pour l'intégration des aspects culturels dans la planification, affirmant que cet enjeu n'a pas encore bénéficié d'une attention systématique : Huang Kuang-ting, *Remaking Chinese Planning as a Profession: Growing Demand and Challenges*, *op. cit.*
42. Li Jianzhao, *Xiao chengzhen fazhan yu guihua zhinan* (Manuel de développement et d'aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 35, 47 sq, 177-203, 204-220, 265 sq.
43. Considérant les différents styles d'écriture présents, nous avançons l'hypothèse selon laquelle ces chapitres ont été écrits par d'autres auteurs que l'auteur principal.
44. Cf Tang Mingtan et al., *Xiao chengzhen fazhan yu guihua* (Développement et aménagement des petites localités), *op. cit.*, p. 31-67, 160-166.



## Conclusion

Les trois manuels sont consacrés au contenu et aux enjeux de l'aménagement des petites localités d'un point de vue technique. Leurs préconisations reposent sur la croyance que le bon aménagement peut résoudre les problèmes identifiés, tels l'uniformité des petites localités ou encore leur développement désordonné et aveugle. Ils proposent aussi des solutions répondant aux inquiétudes concernant la sauvegarde de l'environnement ou la préservation du patrimoine culturel. À l'évidence, les auteurs ne cherchent pas seulement à expliquer mais aussi à changer la manière de concevoir l'aménagement et la planification.

Tous rappellent que les schémas d'aménagement doivent correspondre aux caractéristiques locales et que la conception de ces schémas doit être fondée sur une analyse approfondie des données disponibles. Ils proposent des concepts pour administrer le développement local, l'environnement et la culture. Tous ces enjeux sont traités dans le langage de l'instruction technique plutôt que dans les termes du débat politique ou du discours académique. Toutefois, il n'y a pas de conceptualisation ou même de prise en compte des complexités sociales ou administratives de l'aménagement : les représentations des nouveaux thèmes problématiques comme l'environnement et le patrimoine culturel impliquent une interaction avec les services administratifs qui en ont la responsabilité, mais ces enjeux ne sont pas du tout traités. Les personnes ou les groupes sociaux qui vivent dans les petites localités, dont les problèmes concrets ont tendance à être plus difficiles à traiter que les questions des plans d'infrastructures ou de construction, ne semblent pas faire l'objet d'une prise en considération approfondie dans ces manuels. Aussi, si la mise en œuvre des schémas d'aménagement est débattue, elle l'est d'une manière schématique, avec peu d'attention prêtée à la réalisation concrète et aux problèmes qu'elle pourrait soulever.

L'attention accordée aux détails techniques consacre la prééminence de la pensée théorique dans l'aménagement, situation maintes fois critiquée par les chercheurs qui se sont intéressés à l'aménagement territorial en Chine. Il faut admettre que les normes techniques auxquelles est consacrée tant d'attention sont néanmoins juridiquement contraignantes. Dans les passages qui leur sont consacrés, les manuels font office de travaux de référence pour les praticiens et les administrateurs et ils apportent un argument fort aux politiciens pour démontrer la pertinence et le pouvoir du cadre juridique.

Les sections plus argumentatives de ces livres sont consacrées aux problèmes d'aménagement des petites localités, plus particulièrement aux schémas d'aménagement génériques ignorant les particularités locales, ainsi qu'aux problèmes relatifs à la préservation de l'environnement naturel et de l'héritage culturel. Bien qu'ils suggèrent des techniques de travail permettant aux planificateurs d'éviter ces problèmes, les auteurs négligent d'analyser la cause première de ces problèmes qui réside dans le système d'administration du territoire : les projets d'aménagement prennent place en général dans un contexte d'urgence et de pénurie financière, ce qui ne permet pas à leurs responsables de consacrer le temps et les efforts nécessaires pour prendre en considération les caractéristiques locales. Enfin, toute réalisation dépend entièrement de la volonté politique : si un plan ne correspond pas aux priorités politiques du moment, un nouveau plan sera élaboré. Ainsi, la réalisation des idées et des expériences dépeintes dans les manuels repose sur la bonne volonté des dirigeants politiques plus que sur l'expertise technique.

■ Traduit par Matei Gheorghiu

■ Lisa Melcher est doctorante à l'École des hautes études orientales de l'Université libre de Berlin.

Freie Universität Berlin, Hittorfstr. 18, 14195 Berlin, Allemagne  
(lmelcher@gmx.net).

Article reçu le 1<sup>er</sup> juin 2016. Accepté le 15 décembre 2016.