

Apprentissage organisationnel et transfert des concepts liés aux écocités vers la Chine

L'exemple de Yangzhou

GIULIA C. ROMANO

RÉSUMÉ : Cet article a pour objectif de mettre en lumière les apports des théories de l'apprentissage organisationnel dans l'étude des transferts des concepts liés aux écocités vers la Chine. En prenant l'exemple du transfert du concept de « renouvellement urbain prudent » vers la ville de Yangzhou, nous montrerons que la contribution de la coopération internationale à la réforme des pratiques de développement urbain local peut être fortement limitée par les structures institutionnelles et organisationnelles existantes. Le processus de réforme est ainsi marqué par une certaine instabilité et irrégularité, qui se traduit par une introduction sélective, progressive et incertaine de nouvelles approches du (re)développement de la ville.

MOTS-CLÉS : transferts, écocités, renouvellement urbain prudent, apprentissage organisationnel, centre-ville de Yangzhou.

Depuis le début des années 2000, le gouvernement chinois a conclu plusieurs partenariats internationaux sur le thème du « développement urbain durable » (DUD). Ces partenariats ont porté sur différents domaines de coopération y compris, récemment, sur le développement de nouvelles écocités (ou villes écologiques) en périphérie des villes chinoises. Certains de ces projets en sont déjà aux premières étapes de réalisation et quelques écocités ont même accueilli leurs premiers résidents. Toutefois, les recherches initiales sur les écocités chinoises ont souligné que ces projets avaient pour l'instant donné des résultats plutôt décevants au regard de leurs ambitions en termes de DUD. Par exemple, certains chercheurs ont mis en doute les concepts écologiques discutables de ces projets qui proposent de résoudre les problèmes environnementaux en recourant à des solutions purement technologiques⁽¹⁾. Les travaux publiés déplorent également le manque d'attention accordée aux questions sociales dans ces projets, les écocités visant avant tout les élites chinoises et étrangères⁽²⁾. Plus généralement, la recherche du profit ainsi que les méthodes et concepts utilisés dans la mise en œuvre de ces écocités ont amené des chercheurs à considérer ces expériences comme des échecs⁽³⁾.

En prenant en compte ces observations et le fait que bon nombre de ces projets sont le fruit de partenariats internationaux, on peut s'interroger sur ce que représente la valeur ajoutée du savoir étranger dans ces projets. Pour Claire Colomb, la « valeur ajoutée » de la coopération réside dans la capacité de cette dernière à « s'attaquer spécifiquement aux questions stratégiques et spatiales à une nouvelle échelle et d'une manière plus efficace que si cette coopération n'existait pas »⁽⁴⁾. Elle découle également de sa capacité à « résoudre les problèmes de planification spatiale qui étaient auparavant traités de manière inefficace »⁽⁵⁾. À supposer que la coopération internationale constitue bel et bien une valeur ajoutée, comment expliquer les ré-

sultats décevants observés dans le transfert des concepts d'écocités vers la Chine ? Dans quelle mesure le savoir transmis par le biais de ces projets de coopération est-il « utilisé et mis en œuvre » par les bénéficiaires, et quelle est la contribution de ce savoir à « la transformation des habitudes de fonctionnement des organisations partenaires »⁽⁶⁾ ?

Nous tenterons de répondre à ces questions en nous inspirant de la méthodologie proposée par Claire Colomb, pour qui la « valeur ajoutée (potentielle) » est l'aboutissement d'un « apprentissage organisationnel et politique »⁽⁷⁾. Nous concentrerons notre recherche sur ces aspects et étudierons les processus d'apprentissage organisationnel et politique dans la

* Je souhaite remercier François Bafail, Mark Beeson et Armin Müller pour leurs précieux conseils durant la préparation de cet article. Je remercie également les deux lecteurs anonymes pour leurs suggestions. Toutes erreurs et omissions relèvent de mon entière responsabilité.

1. I-Chun Catherine Chang et Eric Sheppard, « China's Eco-Cities as Variegated Urban Sustainability : Dongtan Eco-City and Chongming Eco-Island », *Journal of Urban Technology*, vol. 20, n° 1, janvier 2013, p. 57-75. Voir également Simon Joss et Arthur p. Molella, « The Eco-City as Urban Technology » : Perspectives on Caofeidian International Eco-City (China) », *Journal of Urban Technology*, vol. 20, n° 1, janvier 2013, p. 115-37.
2. Federico Caprotti, Cecilia Springer et Nichola Harmer, « 'Eco' For Whom? Envisioning Eco-Urbanism in the Sino-Singapore Tianjin Eco-City, China », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 39, n° 3, mai 2015, p. 495-517. Voir aussi Julie Sze et Yi Zhou, « Imagining a Chinese Eco-City », in Stephanie Le Menager et al. (eds), *Environmental Criticism for the Twenty-First Century*, Londres et New York, Routledge, 2011, p. 216-230.
3. Chien Shih-Shen, « Chinese Eco-Cities : A Perspective of Land-Speculation-Oriented Local Entrepreneurialism », *China Information*, vol. 27, n° 2, juillet 2013, p. 173-196. Voir aussi Julie Sze et Yi Zhou, « Imagining a Chinese Eco-City », *op. cit.*
4. Claire Colomb, « The Added Value of Transnational Cooperations: Towards a New Framework for Evaluating Learning and Policy Change », *Planning Practice and Research*, vol. 22, n° 3, août 2007, p. 347-72, p.347.
5. *Ibid.* Dans son article, Colomb propose de développer un nouveau cadre de recherche afin d'évaluer l'impact des programmes européens INTERREG.
6. *Ibid.*, p. 363.
7. *Ibid.*, p. 348.

société d'accueil. Plus particulièrement, nous utiliserons l'exemple de l'application du concept de « renouvellement urbain prudent » à la ville de Yangzhou en nous appuyant sur une recherche menée dans le cadre de notre travail de doctorat. Nous présenterons certains éléments du processus d'apprentissage qui a eu cours dans cette ville pendant et après le partenariat avec l'agence allemande de coopération technique GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit). Notre recherche s'appuie d'une part sur plusieurs entretiens avec des agents de coopération internationale, des responsables et experts locaux, à Yangzhou et dans d'autres villes, et, d'autre part, sur l'analyse de rapports de coopération, de documents stratégiques et d'articles concernant le projet de Yangzhou⁽⁸⁾. En se concentrant tout particulièrement sur l'apprentissage organisationnel et politique, cette étude montre que les normes sociales organisationnelles, l'organisation hiérarchique et les politiques municipales changeantes peuvent limiter considérablement les processus d'apprentissage au niveau local. Elles peuvent également constituer des obstacles majeurs aux réformes des politiques et pratiques de développement urbain et au renforcement de nouvelles institutions. Nous affirmons donc que, dans le cas de Yangzhou, les structures organisationnelles et institutionnelles en place limitent la valeur ajoutée de la coopération internationale dans sa capacité à réformer les pratiques locales de planification spatiale et de développement urbain.

Aperçu général des travaux publiés sur le transfert vers la Chine des concepts liés aux écocités

À ce jour, Martin de Jong est le seul chercheur à s'être intéressé aux transferts vers la Chine des concepts relatifs aux écocités dans une perspective de recherche en politique publique⁽⁹⁾. Ses travaux mettent en lumière la manière dont s'opèrent ces transferts en Chine. Les projets concernés s'accompagnent parfois d'investissements constants de la part des partenaires étrangers qui fournissent à la fois savoir-faire et financement (comme c'est le cas des partenariats sino-singapouriens concernant le parc écologique de Suzhou ou l'écocité de Tianjin). Dans d'autres cas, les partenariats incluent des cabinets internationaux d'architectes ou d'urbanistes qui proposent leurs concepts aux décideurs locaux, mais l'investissement des partenaires étrangers reste limité (c'est le modèle le plus fréquemment adopté par les Européens qui disposent de capacités d'investissement limitées)⁽¹⁰⁾. Dans un article intitulé « L'art chinois du bricolage institutionnel : sélectivité et progressivité dans les modalités de transferts de politiques d'une nation »⁽¹¹⁾, de Jong prend l'exemple du transfert des concepts d'écocités pour aborder plus largement la question des transferts institutionnels vers la Chine. En insistant sur l'existence de « dépendances au sentier »⁽¹²⁾ dans la manière dont le gouvernement chinois importe des institutions étrangères, de Jong montre que l'adaptation des concepts d'écocités en Chine illustre bien comment le pays absorbe de manière sélective et progressive les concepts venus de l'étranger. Les raisons de cette approche sélective et progressive sont liées à la capacité des décideurs chinois à réviser librement les idées des acteurs internationaux pour les adapter au contexte local et les rendre conformes aux « dispositions administratives et aux normes culturelles »⁽¹³⁾. Dans le cas particulier des écocités, on peut observer l'importation « spontanée, fragmentée et opportuniste » de concepts étrangers qui s'est traduit par la production de « savoir-faire et de villes high-tech » répondant avant tout aux priorités du gouvernement chinois⁽¹⁴⁾. De Jong tire ces conclusions de son expérience sur le terrain, puisqu'il a participé

avec d'autres experts à un projet pour la ville de Shenzhen qui avait pour objectif de concevoir une ville écologique. Il a notamment observé que le gouvernement local n'avait sélectionné que quelques éléments de leur proposition et qu'au final, « la plupart des idées de départ avaient fait place à de nouvelles considérations : construction rapide, budgets réduits, désir d'attirer des sociétés prestigieuses et de faire de la zone en question un exemple de ville à faible émission de carbone »⁽¹⁵⁾.

Plusieurs experts ayant participé à des projets de coopérations internationales relatifs au développement d'écocités ou de villes à faible carbone ont fait écho aux observations de de Jong. La sélectivité, le manque de participation citoyenne et le refus du gouvernement de laisser les résidents participer aux projets, l'absence de coordination entre les départements concernés, l'obsession du prestige et les demandes répétées d'investissements sont les principales difficultés identifiées par les partenaires étrangers dans leur collaboration avec leurs partenaires chinois. Pour les agents de coopération, ce sont ces mêmes raisons qui expliquent les résultats décevants de ces projets. Dans l'ensemble, les conclusions concernant ces projets étaient plutôt négatives, et les exemples de projets les plus « concluants » (c'est-à-dire ceux qui ont été effectivement réalisés) sont souvent critiqués pour ne pas avoir véritablement respecté les plans initiaux. Par exemple, pour citer un cas que nous avons étudié, le responsable du comité d'urbanisme d'un site en construction à Shanghai a reconnu ouvertement que les normes de teneur en carbone suggérées pour les nouvelles constructions par les experts internationaux qui collaboraient avec le comité étaient restées lettre morte. Il nous a été rapporté que, d'une part, ces normes avaient été interprétées comme des « recommandations » et non comme des exigences de conformité pour les bâtiments en question, et que, d'autre part, aucun des plans soumis par les promoteurs ne respectaient ces recommandations⁽¹⁶⁾. Si ces exigences techniques avaient été imposées, aucun promoteur n'aurait investi dans la zone. Les résultats de notre enquête confirment donc les observations de de Jong et suggèrent que les projets

8. Cet article s'appuie sur des données recueillies dans le cadre de notre recherche de doctorat. Certains entretiens font référence au cas de Yangzhou. Nous avons aussi conduit plus de soixante entretiens avec des experts en architecture et en urbanisme, des agents de coopération internationale, des employés de sociétés et des responsables municipaux pour recueillir des points de vue pertinents concernant d'autres projets internationaux. Les entretiens ont été menés entre le début de l'année 2013 et la mi-2015.
9. Les autres contributions sur le sujet du développement des écocités en Chine se sont essentiellement penchées sur les concepts liés à la planification de ces projets, et sur la mise en œuvre de ces concepts. Ces études n'ont toutefois pas vraiment abordé la question du transfert. Certains chercheurs ont néanmoins mis en lumière la signification politique et économique de ces projets, les écocités étant essentiellement considérées comme un moyen de renforcer l'économie locale, d'attirer des talents dans un contexte de concurrence croissante entre les villes, et, pour les maires, de lancer de grands projets tapageurs et ainsi faire avancer leur carrière. Voir Choon Piew Pow et Harvey Neo, « Seeing Red Over Green : Contesting Urban Sustainability in China », *Urban Studies*, vol. 50, n° 11, 2013, p. 2256-2274.
10. Voir Martin de Jong, Dong Wang et Chang Yu, « Exploring the Relevance of the Eco-City Concept in China: The Case of Shenzhen Sino-Dutch Low Carbon City », *Journal of Urban Technology*, vol. 20, n° 1, 2013, p. 95-113 ; Martin de Jong, Chang Yu, Xinting Chen et Margot Weijnen, « Developing robust organizational frameworks for Sino-foreign eco-cities : Comparing Sino-Dutch Shenzhen Low Carbon City with other initiatives », *Journal of Cleaner Production*, vol. 57, octobre 2013, p. 209-220.
11. Martin de Jong, « China's art of institutional bricolage : Selectiveness and gradualism in the policy transfer style of a nation », *Policy and Society, East-West Policy Transfer*, vol. 32, n° 2, mai 2013, p. 89-101.
12. *Path dependencies* dans l'original, NDT.
13. *Ibid.*, p. 98.
14. *Ibid.*, p. 99. Cet agenda, pour de Jong, est avant tout dicté par « les avancées technologiques, la croissance économique, un appareil d'État dominant, des opportunités pour les entrepreneurs à la frontière des secteurs public et privé, et une société civile relativement passive et réactive ».
15. *Ibid.*, p. 98.
16. Communication personnelle, Shanghai, avril 2014.

d'écocités en Chine représentent avant tout le dernier outil à la mode de promotion de l'image de marque d'un territoire. A ce titre, les labels « écologique » et « faible teneur en carbone » doivent être considérés comme de simples slogans publicitaires⁽¹⁷⁾.

Toutefois, en dépit de problèmes évidents dans la pratique du développement de l'éco-urbanisme en Chine, les expériences de terrain ainsi que les divers écrits sur le DUD invitent à se garder de toute conclusion hâtive. Nous retiendrons ici deux considérations. En premier lieu, comme le note Mark Whitehead, de nombreuses interprétations de la ville dite « durable » tendent à considérer cette dernière comme un objet réifié⁽¹⁸⁾. Whitehead considère plutôt que la ville durable en soi n'existe pas, mais qu'elle doit être vue comme un objet « en état constant de *devenir* »⁽¹⁹⁾. Autrement dit, il nous faut nous intéresser aux processus plutôt qu'aux objets. Deuxièmement, étant donné le caractère procédural de la ville durable, ou plutôt du DUD, il nous faut prendre en considération la dimension importante du temps, considération faisant particulièrement défaut dans les évaluations de projets d'écocités en Chine. En fait, nous avons constaté que les évaluations s'appuyaient sur des observations ponctuelles et portaient sur les résultats des projets d'écocités pour lesquels le partenariat international était toujours en cours ou avait pris fin il y a seulement quelques années. Toutefois, afin de pouvoir déterminer l'existence d'une valeur ajoutée dans ces partenariats, nous avons étudié certains projets quelque temps après leur réalisation et avons porté notre attention sur « l'usage à moyen et long terme du savoir acquis et des enseignements tirés de cette expérience »⁽²⁰⁾. Nous proposons donc d'adopter un cadre alternatif qui analyse les transferts à travers la question de l'apprentissage. Cet angle d'approche permet de mieux comprendre les aboutissements du développement de l'éco-urbanisme en Chine. Une telle approche permet également d'enrichir nos connaissances sur les transferts de concepts de DUD vers la Chine et, plus généralement, nous offre une vue d'ensemble sur les réformes de développement d'une ville.

Un cadre d'analyse alternatif pour l'étude des transferts appliqué à l'expérience de la ville de Yangzhou

Cette analyse s'appuie sur les suggestions de Claire Colomb concernant la nécessité de mettre en œuvre un nouveau cadre de recherche qui place « l'"apprentissage" au cœur des analyses »⁽²¹⁾. Affirmant que les évaluations des transferts dans le domaine de la planification spatiale se caractérisent souvent par un manque d'« approche méthodologique concrète » capable d'étayer les affirmations contenues dans la littérature spécialisée « par des preuves empiriques », Colomb préconise l'adoption d'un nouveau cadre de recherche qui se concentre sur l'apprentissage intra- et inter-organisationnel. Un tel cadre d'interprétation ne se focalise plus sur l'analyse des impacts directs des stratégies locales de développement urbain mais sur des questions plus complexes relatives à l'apprentissage au sein des organisations. L'élaboration de ce cadre peut s'appuyer sur plusieurs approches théoriques s'inspirant des travaux de chercheurs tels que Wolman et Page, Hall et Argyris, qui se sont intéressés spécifiquement à l'apprentissage organisationnel⁽²²⁾. Ce nouvel angle d'approche permet aux chercheurs de se livrer à des analyses plus prudentes des transferts et des transformations éventuelles qui en résultent. Ils peuvent aussi constater que les résultats observés ne sont peut-être pas directement liés aux transferts mais à d'autres phénomènes, et plus spécifiquement aux processus locaux de prise de décision politique⁽²³⁾.

Soulignons que ces considérations ne valent que si les partenariats internationaux dans le domaine des transferts relatifs aux écocités ont véritablement pour objectif d'offrir une assistance technique en matière de planification spatiale, et ne sont pas de simples moyens aux mains des architectes et des urbanistes étrangers pour réaliser leurs « fantasmes à l'échelle planétaire sur leurs représentations de la vie et de l'expérience écologiques »⁽²⁴⁾. A l'instar d'autres chercheurs, nous ne sommes pas convaincus que, dans le cas de certains partenariats, la valeur ajoutée telle qu'elle est définie par Colomb était véritablement au cœur des intentions des partenaires⁽²⁵⁾. Nous souhaitons également souligner que ces considérations ne sont valides que si les concepts internationaux ont été acceptés par les villes partenaires, c'est-à-dire si ces dernières ont manifesté un véritable intérêt pour faire appel à des partenaires internationaux. Comme l'a souligné Wade Jacoby, sans la présence d'acteurs locaux favorables à la réforme, toute tentative de transfert institutionnel est vouée à l'échec⁽²⁶⁾. C'est pourquoi il est important de mesurer la possibilité d'identifier des processus endogènes de réforme locale dans la ville étudiée.

Le cas de Yangzhou

Après une sélection rigoureuse des études de cas potentielles, nous nous sommes penchés sur une initiative de coopération internationale concernant la ville de Yangzhou (province du Jiangsu) entre 2000 et 2007. Yangzhou bénéficiait alors de l'aide de l'agence allemande de coopération technique GTZ pour explorer les méthodes de planification et de gestion des écocités⁽²⁷⁾. Sept ans après la fin du projet, nous avons découvert que les autorités locales n'avaient retenu que très peu de propositions des agents allemands et que les propositions retenues concernaient essentiellement la protection des quartiers traditionnels du centre de Yangzhou. Les autres suggestions relatives à l'environnement, comme par exemple la détoxification des canaux de la ville, n'avaient pas donné de résultats concluants.

17. Hu Xiulian, « *Zhongguo chengshi ditan fazhan de wenti yu jianyi* » (Problèmes et propositions relatifs aux villes chinoises à faible carbone), in Fan Gang et Ma Yuhua, *Ditan chengshi zai xingdong : zhengce yu shijian* (Villes à faible carbone en action : politiques et pratiques), Beijing, Zhongguo jingji chubanshe, 2010, p. 81-97.
18. Mark Whitehead, « (Re)Analysing the Sustainable City : Nature, Urbanisation and the Regulation of Socio-environmental Relations in the UK », *Urban Studies*, vol. 40, n° 7, 2003, p. 1183-1206.
19. *Ibid.*, p. 1187. Italiques dans l'original.
20. Claire Colomb, « The Added Value of Transnational Cooperations: Towards a New Framework for Evaluating Learning and Policy Change », *art. cit.*, p. 365.
21. *Ibid.*, p. 348, italiques dans l'original.
22. Nous considérerons les suggestions de Colomb comme des recommandations méthodologiques pour étudier ce type de transferts. Dans son article, elle dresse une liste des approches sociologiques permettant d'étudier les processus d'apprentissage intra- et inter-organisationnel, en faisant notamment référence aux travaux sur l'apprentissage social, la sociologie de l'innovation, l'analyse institutionnelle, les théories d'apprentissage organisationnel, etc.
23. Oliver James et Martin Lodge, « The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research », *Political Studies Review*, vol. 1, n° 2, 2003, p. 179-93.
24. Julie Sze et Yi Zhou, « Imagining a Chinese Eco-City », *art. cit.*, p. 220.
25. Voir par exemple le cas du partenariat sino-américain pour la création du village écologique de Huangbaiyu : Shannon May, « A Sino-U.S. Sustainability Sham », *Far Eastern Economic Review*, avril 2007, p. 57-60.
26. Wade Jacoby, *Imitation and politics : Redesigning modern Germany*, New York, Cornell University Press, 2000, p. 213.
27. Cette ville a été choisie par le gouvernement chinois pour être l'une des premières villes-pilotes en vue de la préparation des projets d'écocités. Elle a aussi été sélectionnée en tant que ville-pilote dans le cadre du partenariat établi entre le gouvernement chinois et allemand à l'occasion de la « Conférence environnementale sino-allemande » qui s'est tenue en décembre 2000.

Concernant la protection du centre-ville, la GTZ avait proposé d'explorer le concept de « renouvellement urbain prudent » (*behutsame Stadterneuerung*), développé à Berlin à la fin des années 1970 et au début des années 1980⁽²⁸⁾. Le but de cette proposition était de mettre fin à certaines pratiques de renouvellement urbain qui consistaient à raser des quartiers entiers à reloger leurs habitants dans des quartiers à la périphérie de la ville, et à reconstruire les bâtiments dans un style faussement ancien pour attirer les commerces et les touristes. Selon le principe du « renouvellement urbain prudent », le centre-ville est restauré de manière progressive, notamment en améliorant les conditions de vie des résidents et en exploitant le potentiel économique des quartiers, c'est-à-dire en offrant aux résidents la possibilité de créer des petites entreprises. Le « renouvellement urbain prudent » doit aussi améliorer l'habitat du centre-ville en faisant participer les résidents aux processus décisionnels, en préservant les relations de voisinage et en s'adaptant aux capacités financières des résidents. Ce concept a aussi pour objectif de revitaliser le centre-ville en accordant une attention particulière aux questions sociales et environnementales⁽²⁹⁾.

Au début de notre étude de terrain à la fin de l'année 2013, nous sommes d'abord entrés en contact avec les agents de la GTZ, qui avaient quitté Yangzhou en 2007, afin de recueillir leurs impressions sur cette initiative. Leurs observations étaient très semblables à celles de de Jong : les partenaires locaux n'avaient accepté que les conseils d'ordre technique alors que toutes les propositions liées à la réforme institutionnelle ou à la gouvernance du renouvellement urbain avaient été rejetées d'emblée sous les prétextes récurrents qu'« on ne peut faire cela en Chine », « cela ne marche pas en Chine » ou « la Chine et l'Occident sont différents »⁽³⁰⁾. Nous avons aussi appris que les propositions visant à impliquer les résidents dans le processus de planification n'avaient pas été particulièrement bien accueillies par les autorités. Pour cette raison, ces propositions n'ont été expérimentées que dans le cadre d'un petit projet-pilote surveillé de près qui n'impliquait que quelques résidents⁽³¹⁾. Ces observations ont été aussi confirmées dans un article publié en 2014 qui évaluait l'impact de l'apport de la GTZ en matière de promotion de la participation des résidents au renouvellement urbain à Yangzhou. Pour l'auteur de l'article, le projet mené par la GTZ n'a pas eu une influence politique significative sur les priorités du gouvernement municipal de Yangzhou, ce dernier étant davantage intéressé par l'augmentation de la valeur des terrains et par la réalisation de grands projets tapanseurs⁽³²⁾.

L'approfondissement de notre enquête de terrain a mis en lumière une situation très surprenante. Nous avons remarqué, par exemple, que l'expérience pilote menée en 2007 avait porté quelques fruits cinq ans plus tard. En effet, le gouvernement local avait étendu l'expérience de participation des résidents à une zone pilote plus étendue⁽³³⁾ et avait même introduit de nouvelles politiques et priorités dans les documents de planification locale. Aussi le concept de participation des résidents a-t-il été intégré dans les principaux plans et politiques formulés par le gouvernement municipal au début des années 2010. Ce fut aussi le cas de plusieurs autres concepts comme la « revitalisation progressive du centre-ville », la préservation des relations de voisinage et la prise en compte des capacités financières des résidents du centre-ville⁽³⁴⁾. Tous ces concepts avaient été proposés par les agents de la GTZ et explorés tout au long des années de coopération internationale⁽³⁵⁾.

Au vu des premières évaluations des agents de coopération qui mettaient en doute l'intérêt porté à ces sujets par les autorités locales, la découverte

de ces nouveaux aspects a été assez inattendue. Cela a mis en évidence la nécessité de procéder à une évaluation *a posteriori* plusieurs années après la réalisation des projets de coopération⁽³⁶⁾. Nous avons en particulier remarqué qu'il existait une relation entre le processus d'apprentissage suivi par les autorités de Yangzhou et les résultats du transfert du concept de « renouvellement urbain prudent ». Toutefois, nous avons également constaté que ce processus d'apprentissage et de réforme institutionnelle s'était heurté à des obstacles significatifs. Durant notre enquête, les responsables locaux déploraient le fait qu'il était impossible de continuer à suivre le modèle proposé par la GTZ⁽³⁷⁾. Nous avons donc décidé d'approfondir ce constat en faisant appel aux théories de l'apprentissage organisationnel. Ce procédé s'est avéré très utile pour mieux comprendre la capacité de l'administration de Yangzhou à réformer ses propres pratiques de redéveloppement urbain.

Observation de terrain n°1 : l'apprentissage organisationnel et le poids de la hiérarchie et des normes sociales

Pour Harold Wolman et Ed Page, l'apprentissage organisationnel a lieu « lorsque des individus agissant au nom d'une organisation et interagissant avec d'autres individus au sein de cette même organisation découvrent par ce biais que les convictions, les attitudes et les valeurs des membres de l'organisation concernés évoluent », et que le « comportement organisationnel » change également⁽³⁸⁾. Sur le même sujet, Chris Aryris a écrit que « les facteurs politiques organisationnels et bureaucratiques » ont un impact significatif sur « l'ampleur et la qualité de l'apprentissage durant le processus de prise de décision »⁽³⁹⁾. Il a notamment mis l'accent sur le fait que les « théories en usage » et les normes sociales peuvent constituer un obstacle aux processus d'apprentissage qui ont eux-mêmes pour objectif de modifier

28. Sur l'origine du renouvellement urbain prudent, voir Matthias Bernt, *Rübegeklappt. Die "Behutsame Stadterneuerung" im Berlin der 90er Jahre* (Rübegeklappt. "Le renouvellement urbain prudent" dans le Berlin des années 1990), Berlin, Schelzky & Jeep, 2003.
29. Longbin Zhu, Peter Herrle et Sonja Nebel, *Yangzhou Urban Upgrading Strategy*, Nankin, Phoenix Science Press, 2007.
30. Communication personnelle avec des agents (actuels et anciens) de la GTZ à Nankin, octobre 2013 ; Shanghai, décembre 2013 ; Berlin, janvier 2014 et juin 2014.
31. Communication personnelle, Nankin, novembre 2014.
32. Li Fan, « International influence and local response : Understanding community involvement in urban heritage conservation in China », *International Journal of Heritage Studies*, vol. 20, n° 6, 2014, p. 651-662.
33. Lü Kai et Zheng Lu, « Cong chongtu dao hezuo : lishi wenhua jiequ fazhan yu dangdi jumin guanxi de zhenghe – zhengfu yindao xing shequ canyu zai Yangzhou Caiyijie xiangmu de shijian yu qishi » (Du conflit à la collaboration : intégrer les relations entre développement touristique et résidents locaux. La pratique de participation communautaire mise en oeuvre par le gouvernement dans le cadre du projet de la rue Caiyi à Yangzhou), *Chengshi guihua*, vol. 3, n° 319, 2014, p. 80-84.
34. E.g. Yangzhou shi zhengfu (Gouvernement de la ville de Yangzhou), « Yangzhou gucheng baohu guanli banfa » (Mesures administratives pour la protection de la vieille ville), Yangzhou, 24 novembre 2010.
35. Le gouvernement de Yangzhou a aussi exploré des méthodes visant à intégrer certaines mesures écologiques (comme l'utilisation d'appareils à basse consommation d'énergie) dans les nouveaux bâtiments construits dans le style ancien, suivant ainsi les leçons tirées de leur coopération avec la GTZ.
36. Claire Colomb, « The Added Value of Transnational Cooperations: Towards a New Framework for Evaluating Learning and Policy Change », *art. cit.*, p. 355-356.
37. Communication personnelle, Yangzhou, décembre 2013.
38. Harold Wolman et Ed Page, « Policy Transfer among Local Governments : An Information-Theory Approach », *Governance : An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 15, n° 4, octobre 2002, p. 477-501, p. 478.
39. Chris Argyris, « Single-Loop and Double-Loop Models in Research on Decision Making », *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, n° 3, septembre 1976, p. 363-75, p. 365.

ces mêmes théories⁽⁴⁰⁾. La prise en compte de ces éléments dans l'étude des transferts permet d'expliquer l'échec total ou partiel des projets de coopération internationale et leur difficulté à produire un véritable impact et un réel changement. Cela permettrait en particulier de montrer que tout ne repose pas sur la capacité de certains individus à adhérer à des normes sociales spécifiques dans leur environnement professionnel ; les supérieurs et les subordonnés dans une organisation peuvent s'exposer à des risques importants s'ils tentent de remettre en cause les normes et pratiques en place.

Notre étude de terrain a également fait apparaître ces éléments. Par exemple, il nous a souvent été rapporté qu'il n'est pas acceptable en Chine de donner des leçons à ses supérieurs. Un fonctionnaire nous a dit que certains concepts introduits dans le cadre de la coopération internationale – comme la préservation de l'authenticité et du style historique des bâtiments – leur étaient déjà familiers mais qu'il leur était impossible de proposer ces idées à leurs supérieurs⁽⁴¹⁾. Il existe des moyens de « suggérer subtilement » des solutions ou des innovations, par exemple en les incluant dans des projets de politique publique. Toutefois, même si un grand nombre des propositions mises en avant par les agents internationaux bénéficient, en théorie, du soutien de certains responsables, il est préférable que ce soient les cadres supérieurs eux-mêmes qui reconnaissent le problème et sollicitent l'adoption de mesures visant à réformer les pratiques existantes. C'est pourquoi, pendant de nombreuses années, le Bureau de la construction (BC) a continué de privilégier la méthode consistant à démolir des anciens bâtiments et les reconstruire dans un faux style ancien. Ce n'est qu'en 2010-2011 que les premières politiques et réglementations locales en faveur de la protection des bâtiments et de leur authenticité ont vu le jour, et ce n'est qu'à cette période que des projets ont commencé à appliquer ces principes de manière effective. Aux yeux des personnes interrogées, ce résultat tient au fait que les cadres supérieurs ont « appris par eux-mêmes » et ont encouragé l'intégration de ces thématiques dans les documents politiques concernés.

Les fonctionnaires situés à l'échelon de « chef de division » (*chuzhang* 处长 ou *kezhang* 科长)⁽⁴²⁾ sont généralement responsables de l'élaboration des politiques publiques, mais ils s'abstiennent de formuler des propositions quand ils estiment que leurs supérieurs – qui ont une grande influence sur l'avancement de leur carrière – ne sont pas intéressés par ces nouvelles approches⁽⁴³⁾. Par exemple, dans le cas de la collaboration entre la GTZ et le Bureau de protection de l'environnement (BPE) de la ville, des responsables nous ont dit qu'ils étaient déjà familiers avec les idées proposées par les agents étrangers et qu'ils souhaitaient les mettre en œuvre dans des projets-pilotes⁽⁴⁴⁾, mais que toute expérimentation pratique était impossible sans le soutien de la direction de leur département. Un de nos interlocuteurs nous a confié qu'il regrettait d'avoir été envoyé à l'étranger par le même département pour étudier les expériences étrangères en matière de protection de l'environnement car le savoir qu'il y avait acquis n'avait servi à rien. Une fois de retour à Yangzhou, cette personne a vite réalisé qu'il lui était impossible d'introduire de nouvelles idées dans les pratiques et les politiques de son département en raison du manque d'intérêt de ses supérieurs⁽⁴⁵⁾.

Nous avons approfondi ce point en nous renseignant par exemple sur l'origine des chefs de département, leurs critères de sélection et leurs attitudes vis-à-vis de leurs subordonnés. Nous avons appris qu'ils sont choisis par le secrétaire du Parti au niveau municipal sur la base de critères qui ne sont pas nécessairement liés à l'expertise de l'individu dans le domaine relatif à leur fonction⁽⁴⁶⁾. Certains responsables locaux nous ont par ailleurs dit que, dans le cas du BPE, les chefs de département n'avaient aucune expertise en

matière de protection de l'environnement et qu'ils n'avaient pas d'intérêt particulier pour le travail du département⁽⁴⁷⁾. En fait, l'un de ces chefs de département s'est avéré être la maîtresse du secrétaire du Parti de la municipalité, un choix qui n'était pas particulièrement apprécié par le personnel⁽⁴⁸⁾. Quant à l'attitude de ces chefs de département, les situations peuvent être très variables. Certains préfèrent travailler en collaboration avec leurs subordonnés et solliciter leur avis. D'autres, en revanche, travaillent de manière indépendante et imposent leur volonté à leurs subordonnés⁽⁴⁹⁾. Dans ce cas, les chefs de division n'osent pas agir sauf sur instruction de leurs supérieurs. Il arrive aussi parfois que les chefs de département agissent en fonction d'intérêts particuliers. Cela explique pourquoi l'apprentissage au sein des organisations peut être considérablement freiné.

L'attitude des chefs de département peut aussi varier en fonction de leurs supérieurs, c'est-à-dire le maire de la ville et le secrétaire du Parti. Ils peuvent, par exemple, agir en anticipant les réactions des dirigeants municipaux et ainsi éviter de risquer leur capital politique en soutenant des propositions qui ne seront pas approuvées par leurs supérieurs⁽⁵⁰⁾. Un responsable nous a avoué « avoir perdu espoir » après que de nombreux rapports de recherche aient été totalement ignorés par les dirigeants de la ville⁽⁵¹⁾. Un autre fonctionnaire, qui avait consacré sa carrière à la protection du centre-ville partageait la même frustration : « Tout ce que nous faisons ne sert à rien ; toutes les recherches, les propositions, tout le travail investi n'aboutissent à rien »⁽⁵²⁾. Il nous a également été rapporté que les chefs de département sont tenus d'obéir aux exigences des dirigeants de la municipalité, même si les décisions prises ne respectent pas pleinement les documents de planification et les lois et réglementations en vigueur, ou peuvent être contre-productives⁽⁵³⁾.

De fait, si au cours des années qui suivirent l'initiative de la GTZ un « esprit de renouvellement urbain prudent » s'est développé à Yangzhou et a été intégré dans les documents de planification et dans les politiques municipales à la demande des anciens dirigeants de la ville, ces nouvelles institutions ont depuis été remises en cause par les approches promues par les nouveaux dirigeants. Par exemple, faisant fi des besoins du centre-ville et des politiques, réglementations et stratégies mises en œuvre au début des années 2010 par les responsables de l'aménagement de Yangzhou, le maire

40. Comme l'a écrit Argyris, les théories en usage sont « le fondement du comportement » et « représentent une source de confiance que l'on a pour fonctionner efficacement dans son monde ». Toute modification de ces théories en usage « est un processus très difficile » puisqu'il nécessite que les individus remettent en question les règles qui dictent leurs actions depuis toujours. En outre, l'adoption de nouvelles règles peut aussi être préjudiciable pour un individu donné « parce que d'autres peuvent utiliser leur nouveau pouvoir et la confiance dont ils jouissent contre lui ». *Ibid.*, p. 367-370.

41. Communication personnelle, Yangzhou, novembre 2014.

42. Les positions de *chuzhang* et *kezhang* peuvent parfois se confondre. En général, à Yangzhou, les deux postes sont considérés comme ayant les mêmes responsabilités. Communication personnelle, Yangzhou, juin 2015.

43. Communication personnelle, Yangzhou, novembre 2014.

44. Communication personnelle, Yangzhou, décembre 2014.

45. *Ibid.*

46. Communication personnelle, Yangzhou, juin 2015. Sur ce point, voir Renate Mayntz, *Sociologia dell'amministrazione pubblica* (Sociologie de l'administration publique), Bologne, Il Mulino, 1982.

47. Communication personnelle, Yangzhou, novembre 2014.

48. Communication personnelle, Yangzhou, décembre 2014.

49. Communication personnelle, Yangzhou, juin 2015.

50. *Ibid.* Voir aussi Renate Mayntz, *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, op. cit.

51. Communication personnelle, Yangzhou, décembre 2014.

52. Communication personnelle, Yangzhou, novembre 2014.

53. Communication personnelle, Yangzhou, juin 2015.

actuel a ordonné la construction d'un parking de trois cent places dans le centre-ville pour encourager le développement commercial et touristique. Cette initiative suppose de procéder à des démolitions massives et de relocaliser de nombreux résidents. Même si certains fonctionnaires ont tenté de faire valoir que ce choix risquait de provoquer d'importantes manifestations et allait à l'encontre des plans adoptés pour cette zone, la position des dirigeants de la ville demeurait, au moment de notre dernière visite, tout aussi inflexible et irréflectée⁽⁵⁴⁾.

Observation de terrain n°2 : le poids des intérêts dans la fragmentation de la gouvernance locale du renouvellement urbain

Les exemples cités jusqu'ici mettent en relief la dimension verticale des organisations et révèlent donc les limites de l'apprentissage organisationnel selon une perspective verticale. Nous pouvons enrichir notre analyse en l'étendant à l'apprentissage inter-organisationnel et en considérant le gouvernement municipal non pas comme un acteur unique, motivé par des intérêts ou des objectifs singuliers, mais comme un ensemble complexe d'acteurs agissant en fonction d'intérêts multiples⁽⁵⁵⁾. Comme l'a suggéré Vivien Lowndes, il convient d'éviter « toute conception unifiée du gouvernement local » et plutôt « réfléchir à la coexistence et à l'interaction de forces favorables à la continuité et au changement »⁽⁵⁶⁾. Dans cette perspective, nous pouvons souligner que le conflit joue un rôle décisif dans la mesure où il constitue un frein à la réforme et à l'apprentissage. Nous pouvons également montrer que même si les décideurs partagent les mêmes objectifs concernant le développement de la ville, ils ne sont pas forcément d'accord sur les moyens et méthodes à employer pour y parvenir. Cela apparaît de manière évidente dans le cas de Yangzhou, où nous avons constaté un consensus général sur la nécessité de protéger et de redynamiser le centre-ville, mais aussi des avis divergents sur l'interprétation des concepts de protection et de redynamisation, et les méthodes à utiliser. Ces voix dissonantes se font entendre dans les différents départements de l'administration locale et parfois même au sein d'un même département.

Nous avons constaté que les logements publics en particulier sont l'objet de dissensions majeures. Le département responsable de leur gestion, le Bureau de gestion du logement (BGL), fait obstacle à la privatisation des maisons traditionnelles car il souhaite rester en « possession » de ces bâtiments. En réalité, la mission première de ce département reste la gestion des biens publics, mais l'appropriation de ces biens par les services en charge de leur gestion est un problème récurrent dans les administrations chinoises⁽⁵⁷⁾. Ces dernières années, le BGL a demandé aux locataires occupants de quitter leur logement afin de pouvoir rénover les bâtiments selon des normes rigoureuses et les louer à de nouveaux locataires plus aisés⁽⁵⁸⁾. Cette interprétation singulière des missions du département a bien sûr fait l'objet de critiques à Yangzhou, notamment de la part des partisans du « renouvellement urbain prudent » qui revendiquent le rachat des logements en question par les locataires occupants⁽⁵⁹⁾. Toutefois, en l'absence de soutien des dirigeants municipaux pour le modèle de « renouvellement urbain prudent », aucun pouvoir supérieur aux intérêts du département n'est intervenu pour servir d'arbitre entre ces positions divergentes⁽⁶⁰⁾. Ainsi, le modèle de rénovation favorisant la conservation du centre-ville, sa redynamisation par un processus progressif et participatif, et le respect de la volonté des résidents reste actuellement très incertain et il est remis en question par les projets défendus

par les chefs de département, du district et de la ville qui affichent un mépris total envers les documents stratégiques et les plans réglementaires.

Le cas de Yangzhou montre également que les « activités liées à l'apprentissage des individus » peuvent être « facilitées ou entravées par un écosystème de facteurs » qu'Argyris nomme le « système d'apprentissage organisationnel »⁽⁶¹⁾. Ce système est lui-même caractérisé par de multiples niveaux d'influence, c'est-à-dire par différents niveaux de prise de décisions où l'individu seul, ou l'organisation prise isolément, n'a pas voix au chapitre. Par exemple, dans le cas étudié, les agents internationaux ont suggéré la mise en place d'un « Bureau de la vieille ville ». L'objectif d'un tel organisme était de rassembler les fonctions de divers départements pour assurer la gestion des quartiers anciens de Yangzhou. Il devait également rassembler le personnel spécialisé dans les divers domaines de la protection et de la rénovation des quartiers anciens afin de mener des études approfondies sur la zone, et pouvoir ainsi orienter les décisions politiques⁽⁶²⁾. Ce bureau a bel et bien été mis en place en 2009 en tant que division du BC. Il a été en 2012 l'objet d'une expérimentation consistant à regrouper les responsabilités des trois départements (le BC, le Bureau de l'urbanisme et le Bureau d'aménagement de la ville⁽⁶³⁾) en un guichet unique pour faciliter l'obtention des permis de rénovation. Après le changement de l'équipe dirigeante de la ville en 2013, l'expérience a été abandonnée, d'une part parce que les différents départements refusaient de céder une partie de leurs pouvoirs à ce bureau et, d'autre part, parce que la mise en place de ce bureau posait des problèmes juridiques⁽⁶⁴⁾. En effet, la subdivision des compétences administratives est généralement du ressort du gouvernement central et toute transformation de la structure en place doit être décidée à ce niveau⁽⁶⁵⁾. Ainsi, puisque les municipalités n'ont pas de compétence juridique pour modifier les lois et la réglementation, Yangzhou ne pouvait réformer ses dispositions organisationnelles qu'en adoptant une solution provisoire qui a duré tant que les dirigeants municipaux soutenaient le travail du Bureau de la vieille ville. Dès que la nouvelle équipe municipale a changé les priorités de la ville en matière de développement, l'expérience prit fin et le Bureau de la vieille ville fut privé de ses compétences de gestion. Les décisions concernant les projets de renouvellement sont désormais partagées entre différents acteurs, avec les conséquences déjà évoquées.

54. *Ibid.*

55. Wing-Shing Tang, « Chinese Urban Planning at Fifty : An Assessment of the Planning Theory Literature », *Journal of Planning Literature*, vol. 14, n° 3, 2000, p. 347-366.

56. Vivien Lowndes, « Something Old, Something New, Something Borrowed ... », *Policy Studies*, vol. 26, n° 3-4, 2005, p. 291-309, p. 292.

57. Lü Xiaobo, « Booty Socialism, Bureau-Preneurs, and the State in Transition : Organizational Corruption in China », *Comparative Politics*, vol. 32, n° 3, 2000, p. 273-294.

58. Communication personnelle, Yangzhou, juillet 2015.

59. Communication personnelle, Yangzhou, juin 2015.

60. *Ibid.*

61. Chris Argyris, « Organizational Learning and Management Information System », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 2, n° 2, 1977, p. 113-23, p. 117.

62. Cette idée ne vient pas des agents de coopération internationale puisqu'elle avait déjà été proposée par des responsables locaux qui étaient particulièrement soucieux de la protection de la vieille ville et avaient mené des recherches sur les moyens d'améliorer la gestion locale. L'arrivée d'experts étrangers fut pour eux une occasion d'exprimer leur avis aux dirigeants de la ville puisque les fonctionnaires osent rarement parler directement à leurs supérieurs (ils nous ont clairement dit qu'ils n'étaient pas en position de le faire). Communication personnelle, Yangzhou, novembre 2014.

63. Généralement connu sous le nom de *chengguanju*, abréviation de l'expression « *Chengshi guanli xingzheng zhifa ju* » signifiant « Bureau de gestion de la ville pour l'application des lois ».

64. Communication personnelle, Yangzhou, décembre 2014. Cette expérimentation a pu être autorisée sous la forme d'un arrangement informel au niveau local.

65. *Ibid.*, communication personnelle, Yangzhou, juin 2015.

Quelle a été l'impact de la coopération internationale sur Yangzhou ? Quelques considérations sur le changement institutionnel

Dans les paragraphes précédents, nous avons montré comment l'application des théories sur l'apprentissage organisationnel dans l'étude des transferts et des processus d'apprentissage peut nous aider à mieux comprendre comment, en Chine comme ailleurs, la contribution des partenariats internationaux peut certes aboutir à des échecs mais peut aussi se traduire par l'exploration de concepts, par l'expérimentation de politiques et par l'adoption de nouvelles pratiques. Le cas de Yangzhou corrobore ces deux types de résultats. En étudiant le système d'apprentissage organisationnel au niveau local, nous avons pu observer dans quelle mesure le savoir apporté par la GTZ a pu être adapté et mis en œuvre par les agences partenaires. Nous avons également remarqué que de nouveaux éléments ont été intégrés dans les politiques et pratiques locales, mais aussi que ces mêmes éléments n'ont pas été totalement institutionnalisés. Cela nous mène à la dernière étape de notre étude qui consiste à mettre en lien processus et résultats, et à identifier les relations entre transfert, apprentissage et transformation des politiques et pratiques locales⁽⁶⁶⁾.

Pour cela, nous pouvons nous inspirer des travaux sur l'apprentissage social et les changements de paradigmes, notamment ceux de Peter Hall, ou de la sociologie de la traduction par le « transcodage », pour reprendre la formule de Pierre Lascoumes⁽⁶⁷⁾. Ces auteurs suggèrent que les processus d'apprentissage aboutissent rarement à des changements radicaux mais plutôt à l'ajustement et à la révision progressive des pratiques et des politiques en place. Pour ces auteurs, les innovations ne sont jamais créées *ex nihilo* mais sont toujours influencées par les modèles existants. Ainsi, les nouvelles institutions résultant des processus locaux d'apprentissage sont souvent le résultat d'une « recombinaison et d'un remaniement » du « matériel institutionnel » déjà « en vigueur » qui peut être utilisé, parfois en l'appauvrissant, pour réaliser de nouveaux objectifs⁽⁶⁸⁾.

Le cas de la création du Bureau de la vieille ville de Yangzhou en 2009 en est un exemple marquant. Alors que la GTZ proposait la création d'un bureau interdépartemental, le gouvernement de la ville de Yangzhou a décidé, quant à lui, de ranimer un bureau créé en 2004 et largement inactif depuis, et de lui attribuer un nouveau personnel et de nouvelles compétences. Ce nouveau bureau a ravivé à son tour un projet qui circulait depuis les années 2000 et qui visait à favoriser la coordination entre les départements, et il a créé, en 2010, un « Système de réunions conjointes pour la protection de la vieille ville » afin de mieux coordonner les prises de décisions⁽⁶⁹⁾. Un autre exemple illustrant l'influence des modèles préexistants est le mode de participation citoyenne adopté par le gouvernement de la ville de Yangzhou. Selon un expert juridique ayant participé au projet de la GTZ, l'administration de Yangzhou n'a pas vraiment suivi le modèle d'une participation citoyenne active et à petite échelle, proposé par le projet pilote de la GTZ, mais a simplement adapté les « campagnes de mobilisation » de masse traditionnellement utilisées au cours de l'histoire contemporaine de la Chine⁽⁷⁰⁾. Cette version locale de la « participation » ne laisse guère de pouvoir de décision aux résidents en matière de renouvellement urbain. En réalité, ils sont contraints d'accepter passivement les projets du gouvernement et le seul choix qui leur est présenté est de contribuer ou non au renouvellement. Malgré tout, en comparaison avec l'ancienne pratique consistant à redévelopper les quartiers en relocalisant leurs résidents, cette nouvelle pratique participative constitue sans nul doute une avancée importante.

Conclusion : les avantages de l'analyse organisationnelle dans l'étude des transferts vers la Chine

Ces exemples tirés de l'étude du transfert du concept de « renouvellement urbain prudent » vers Yangzhou confirment le rôle déterminant des institutions et vont dans le sens des arguments de de Jong. Toutefois, en se concentrant uniquement sur l'existence de « dépendances au sentier »⁽⁷¹⁾ pour expliquer la manière dont les décideurs de Yangzhou ont importé les concepts de l'étranger, nous aurions largement négligé l'existence de tendances contraires que seule une approche sociologique permet d'observer⁽⁷²⁾. À l'époque de notre enquête, la gestion du centre-ville de Yangzhou ne présentait pas une situation très différente de celle observée par les agents de coopération internationale. Le système de gestion était toujours fragmenté et influencé par les intérêts des différents départements. Les autorités locales en charge de l'urbanisme se sont aussi plaintes de leur incapacité à continuer d'explorer les concepts proposés par la GTZ. Toutefois, le fait que certains modèles plus récents de développement urbain affichent une certaine ressemblance avec le « modèle allemand » nous incite à mettre en doute l'idée selon laquelle le projet de coopération internationale n'a pas eu d'effet significatif. Nous avons donc opté pour une analyse plus nuancée⁽⁷³⁾ et avons mis en évidence l'existence d'un processus d'apprentissage endogène qui, s'il n'a pas entraîné un renouvellement total des anciennes pratiques, témoigne néanmoins d'évolutions, du moins de changements limités.

Nous avons appris que les institutions et les idées liées au modèle de « renouvellement urbain prudent » sont toujours présentes dans les documents officiels de planification, dans le cahier des charges du Bureau de la vieille ville et dans les recherches menées au quotidien par son personnel. Nous avons également découvert que, pour le moment, la poursuite de ces objectifs est limitée par le manque de soutien des dirigeants de la ville, par la fragmentation du système de gouvernance de la vieille ville et par l'absence de cadre réglementaire. Toutefois, cela n'exclut pas que les choses puissent changer dans les années à venir. En définitive, les approches sociologiques ont montré que le caractère sélectif et progressif des importations chinoises, mis en évidence par Martin de Jong, n'est pas seulement imputable aux volontés de l'administration locale mais aussi aux contraintes subies par les réformateurs locaux en matière d'apprentissage.

Cet aspect en particulier soulève un autre point. Le partenariat international concernant la ville de Yangzhou, tout comme d'autres projets étudiés

66. Nous devons toutefois toujours garder à l'esprit qu'« un lien causal direct entre la coopération transnationale et tout changement en termes d'approches, de politiques et de pratiques » peut être difficile à détecter. Claire Colomb, « The Added Value of Transnational Cooperations: Towards a New Framework for Evaluating Learning and Policy Change », *art. cit.*, p. 363 sq.

67. Peter A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, 1993, p. 275-96. Pierre Lascoumes, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage" : l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *La Gouvernabilité*, CURAPP, Paris, Presses universitaires de France, 1996, p. 325-338.

68. Vivien Lowndes, « Something Old, Something New, Something Borrowed... », *art. cit.*, p. 299.

69. Cette institution se compose des chefs des vingt principaux départements de la ville liés à la protection de la vieille ville, des dirigeants des districts de la ville et du maire adjoint de la ville. Communication personnelle, Yangzhou, décembre 2014.

70. Communication personnelle, Yangzhou, novembre 2014.

71. *Path dependencies* dans l'original, NDT.

72. Francesca Gains, Peter C. John et Gerry Stoker, « Path Dependency and the Reform of English Local Government », *Public Administration*, vol. 83, n° 1, 2005, p. 25-45.

73. Vivien Lowndes, « Something Old, Something New, Something Borrowed... », *art. cit.*, p. 306.

par Colomb, doit être interprété comme une occasion de « tirer quelques leçons ». Dans ce type de partenariat, « les acteurs choisissent volontairement de s'engager dans une recherche active d'idées nouvelles » pour faire face à des problèmes particuliers ou à un mécontentement croissant vis-à-vis du *statu quo*⁽⁷⁴⁾. Il s'agit là d'un point important qui mérite d'être souligné et qui appelle à la prudence dans l'étude des transferts. Dans son analyse, de Jong avance que la manière dont la Chine transfère les enseignements de l'étranger « consiste à laisser le client fixer lui-même l'agenda politique et à laisser lui-même, et non le donneur étranger, établir la mesure du succès »⁽⁷⁵⁾. La première question qui émerge de la lecture des nombreux travaux sur les enseignements tirés de ces partenariats et sur les transferts serait de savoir si d'autres pays agissent différemment dans le cas de transferts non coercitifs⁽⁷⁶⁾. Nous ne sommes en effet pas convaincus par l'idée selon laquelle il existe une manière spécifiquement chinoise de transférer les concepts de l'étranger. Nous estimons plutôt que la progressivité et la sélectivité sont probablement des caractéristiques communes à tous les transferts. Deuxièmement, nous nous demandons qui d'autre que les décideurs locaux sont à même de mesurer le succès de ces transferts dans la mesure où ce sont ces mêmes décideurs qui ont investi l'argent et les ressources politiques et qui ont pris des risques importants en expérimentant les concepts étrangers. En ce sens, les transferts non coercitifs sont davantage susceptibles d'aboutir à une combinaison de modèles anciens et nouveaux, produits par des processus de socialisation et d'apprentissage, et mis en œuvre par l'administration locale en fonction de ses objectifs politiques. En outre, nous devons garder à l'esprit que la mise en œuvre des transferts, qui peut aussi se caractériser par la sélectivité et la progressivité, est rarement l'aboutissement de la décision des seuls réformateurs locaux. En effet, les réformes sélectives et progressives peuvent aussi être le fruit de luttes locales, de visions politiques antagonistes et d'intérêts concurrents. Les nouvelles institutions sont rarement bien accueillies, que ce soit par la société dans son ensemble ou par les responsables politiques d'une circonscription ou d'un gouvernement local. Elles tendent plutôt à entrer dans un environnement politisé et conflictuel où elles se trouvent en concurrence avec d'autres institutions⁽⁷⁷⁾.

Tous ces aspects sont particulièrement évidents à Yangzhou. Tout d'abord, la collaboration entre la GTZ et Yangzhou n'a pas donné de résultats concluants d'un point de vue écologique. Cela s'explique par le peu de soutien témoigné par certains chefs de département pour les projets pilotes pro-

posés tant par la GTZ que par les collaborateurs de l'EPB. Puisque la position hiérarchique de ces derniers était celle de chefs de division, ils n'avaient pas suffisamment de pouvoir pour expérimenter les propositions de l'agence étrangère. Nous ne pouvons, dans le cadre de cet article, énoncer en détail tous les différents volets du projet qui ont été acceptés par les réformateurs de Yangzhou, qu'il s'agisse de l'engagement des résidents dans le processus de planification, de l'introduction de régimes de subventions ou autres dispositions *ad hoc*, ou encore des aides offertes aux foyers les plus démunis pour rénover leur logement. Les réformateurs de Yangzhou ont également tenté d'introduire diverses mesures écologiques, comme par exemple un système de subventions pour encourager l'utilisation d'appareils à faible consommation d'énergie, et d'introduire un plafonnement des loyers pour éviter le déplacement des locataires après la rénovation des logements. Ces mesures n'ont pas été approuvées par tous les membres du gouvernement municipal, et dès le changement d'équipe dirigeante de la ville, une grande partie de ces idées ont été rejetées. Pour l'instant, les réformateurs de Yangzhou mènent leurs propres recherches en vue de développer de nouvelles politiques, espérant pouvoir trouver un soutien politique à l'avenir. Les dés ne sont donc pas encore jetés. Par ailleurs, ces éléments suggèrent qu'il n'existe pas d'interprétation unanime du concept de « ville durable » à laquelle tous les acteurs locaux devraient adhérer. L'exploration des concepts de DUD est davantage le résultat de luttes, de tergiversations, d'adaptations locales et d'incertitudes concernant ces mêmes concepts et leur mise en œuvre⁽⁷⁸⁾. Espérons toutefois que les critères selon lesquels nous pouvons évaluer les performances des écocités ou des villes durables puissent être établis avec le plus large consensus possible parmi les décideurs municipaux, les résidents et les autres parties prenantes, tout en prenant en compte les caractéristiques spécifiques des différents territoires. Nous pouvons également espérer que le suivi des performances soit aussi participatif que possible.

■ Traduit par Raphaël Jacquet

■ Giulia C. Romano est docteure associée au Centre de recherches internationales (CERI), Sciences-Po.
CERI, 56 rue Jacob, 75006 Paris, France
(giulia.romano@sciencespo.fr).

Article reçu le 2 juin 2016. Accepté le 8 décembre 2016.

74. Claire Colomb, « The Added Value of Transnational Cooperations: Towards a New Framework for Evaluating Learning and Policy Change », *art. cit.*, p. 350.

75. Martin de Jong, « China's Art of Institutional Bricolage : Selectiveness and Gradualism in the Policy Transfer Style of a Nation », *art. cit.*, p. 99.

76. Voir par exemple Frank Schimmelfennig et Ulrich Sedelmeier, *The Europeanisation of Central and Eastern Europe*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 2005.

77. Wade Jacoby, *Imitation and politics : Redesigning modern Germany*, *op. cit.*

78. Harriet Bulkeley, « Urban Sustainability : Learning from Best Practice ? », *Environment and Planning*, vol. 38, n° 6, 2006, p. 1029-1044.