

Séminaire en coopération entre CERI-Sciences Po – EDF R&D et le CIFE
Energy and Justice in the EU and in Asia
Octobre 15 -16 2015
Synthèse¹

Ce séminaire s'est attaché à comparer deux aires géographiques, l'Europe et l'Asie, à travers les enjeux de l'accès à l'énergie. Trois questions ont animé les débats. La première concerne la manière dont les principes d'équité et de solidarité structurent les politiques publiques. La seconde série d'interrogations renvoie aux différentes formes d'actions locales qui voient le jour dans les deux zones. La construction du consensus social représente une troisième voie de réflexion. Les interventions présentées ont contribué à alimenter les discussions autour de ces trois enjeux.

1. Do authoritarian states have an equity obligation responsibility? Jean-François Di Meglio

Selon Jean-François Di Meglio, la Chine illustre un cas où l'obligation d'équité est liée à la prévalence d'un Etat autoritaire. Historiquement le pouvoir central s'est chargé de la distribution des ressources. A l'époque, il incombait à l'empereur de définir l'accès aux ressources. Dans ce cas, il n'y avait pas de distinction entre justice et autorité puisque l'empereur était supposé fournir au peuple ce dont ce dernier avait besoin. L'autorité, seule, garantissait la justice. Aujourd'hui encore le mouvement anti-corruption en Chine repose sur cette idéologie historique selon laquelle l'autorité de l'Etat doit représenter le moyen de garantir l'accès aux ressources. Il représente un exercice de pouvoir du parti communiste. La confiscation du pouvoir et de la rente du secteur énergétique par plusieurs grands dirigeants d'entreprises énergétique justifie que les autorités centrales interviennent pour garantir le sentiment de justice dans la distribution de l'accès à l'énergie.

Toutefois, la Chine n'est clairement pas obnubilée par une distribution égale de l'énergie parmi la population. En revanche elle est obsédée par la sécurité énergétique. Si cette dernière n'est pas assurée, elle risque de menacer la croissance et tout le système social. Dans ce contexte il est plus important de garantir la sécurité énergétique nationale que la justice ou l'équité dans l'accès individuel à l'énergie. C'est la raison pour laquelle le pouvoir central doit conserver le contrôle du secteur énergétique. Il revient au centre de décider des politiques énergétiques et aux pouvoirs locaux d'intégrer graduellement davantage d'équité dans la distribution au sein de la société.

La croissance chinoise va continuer à dépendre des sources énergétiques disponibles. Tant qu'il y aura du charbon peu cher, l'accès à l'énergie sera facilité. Le charbon reste ainsi la première source énergétique en Chine. Son déclin et la fermeture des mines les plus polluantes accentueraient les inégalités parmi la population, en termes d'accès à l'emploi et à l'énergie. Pour autant, ce sont les populations pauvres qui recourent le plus au charbon et qui encourent le plus les risques sanitaires liés à la pollution. Le recours à des sources d'énergie polluantes soulève donc également une question de justice. Les inégalités sont également particulièrement perceptibles dans l'accès au gaz qui approvisionne essentiellement les grandes industries. En ce qui concerne l'électricité, le réseau comme la distribution, est fortement centralisé et concentré dans les zones où la croissance est présente. Il s'agit d'un système hérité du passé où la priorité consiste à couvrir les besoins de l'économie au détriment d'une distribution égale parmi la population. En outre, le pétrole étant peu cher en Chine, l'Etat a décidé d'accorder davantage de liberté aux individus pour acquérir une voiture. Le prix du pétrole est identique pour toute la population, mais seule la catégorie urbaine des revenus supérieurs

¹ Le contenu de ce document n'engage que la responsabilité de son auteur.

peut profiter de cette nouvelle liberté. Compte tenu des inégalités de revenus, les pauvres ne peuvent pas profiter des prix bas du pétrole. Tant que la priorité ira à la sécurité énergétique il y aura des inégalités parmi la population. Pour améliorer l'équité, il faudrait commencer par revoir la fixation des prix de l'énergie.

Les débats :

- Quelle est l'efficacité des subventions à l'énergie accordées aux entreprises énergétiques car elles ne réduisent pas les différences de revenus ?
- Quel est l'impact du ralentissement économique actuel sur les plans chinois de développement du nucléaire ?
- Une autarcie énergétique des régions les plus reculées est-elle envisageable ?

2. The right to energy : an analysis of meaning and implications, Gordon Walker

Dans les discours, la revendication d'un droit à l'énergie se développe notamment parmi les ONG internationales. Mais que signifie ce potentiel « droit à l'énergie » ?

Le discours sur le droit à l'énergie est un ajout récent dans les discours sur les divers droits (abri, eau etc.). Les ONG revendiquent la reconnaissance d'un droit à l'énergie comme un droit humain fondamental. Or introduire un nouveau droit signifie également imposer des droits et des obligations. Ces revendications sont imprégnées de théories normatives et politiques. Mais la multiplication du nombre de droits peut apparenter ces demandes à un « écran de fumée » car disposer d'un droit n'implique pas automatiquement son application concrète. En outre les discours sur le droit à l'énergie se heurtent à des visions concurrentes de ce qu'il doit recouvrir et comment il doit se concrétiser. Et ils ne sont pas toujours motivés par des préoccupations d'équité.

Un droit à l'énergie se heurte d'abord à deux complexités centrales. La première renvoie à la nature même de l'énergie. L'énergie est un construit social et peut prendre différentes formes contrairement à l'eau qui est une catégorie naturelle. La seconde concerne les objectifs liés à l'usage de l'énergie. L'énergie fournit de multiples services qui répondent à des besoins variés et dérivés de l'énergie, tels que la chaleur ou l'éclairage, contrairement à l'eau qui a une contribution directe et vitale à la survie et au bien être des individus.

Ensuite, un droit à l'énergie interroge la forme qu'il doit prendre : s'agit-il d'un droit d'accès lié au système de distribution et à l'infrastructure ou s'agit-il d'un droit d'usage qui donnerait aux consommateurs la possibilité de consommer l'énergie dont ils estiment avoir besoin ? Cette double question en soulève une troisième : celle du niveau d'énergie nécessaire au quotidien ou autrement dit de la définition des services énergétiques considérés comme essentiels.

Finalement, envisager un droit à l'énergie est complexe car le sens donné au concept d'énergie est ambivalent et contingent puisqu'il varie en fonction des contextes nationaux, des temporalités considérées et des groupes sociaux et interroge la pertinence de l'universalité d'un droit à l'énergie. L'introduction d'un droit à l'énergie n'est-il pas avant tout un outil de revendication politique qui contribue à l'intégrer dans les objectifs de développement humain inclusif et dans les objectifs de transition climatique ? Un risque important lié à l'introduction d'un droit à l'énergie tient à la reproduction possible des arrangements institutionnels existants ainsi que des situations d'inégalités actuelles au détriment des innovations, de l'efficacité et de l'équité.

Selon Jean-François Di Meglio, si l'on compare la vision européenne et asiatique du droit à l'énergie, l'Asie l'envisage davantage sous la forme d'un droit à la croissance tandis que l'Europe le comprend comme un droit à un certain niveau de bien-être. Cela explique les différences importantes de vision entre les deux continents : l'Europe a une manière défensive d'appréhender un droit à l'énergie, alors que l'Asie le perçoit de manière offensive comme un moyen d'utiliser l'énergie pour créer un meilleur équilibre dans sa répartition et son utilisation.

Les débats :

- Quelle est la valeur ajoutée d'un droit à l'énergie ? Ou doit-il être inclus dans un droit au logement décent ?
- Qui énonce le droit ? Qui formule les revendications à un droit à l'énergie ?
- Doit-on ajouter les termes « propre et durable » à un droit à l'énergie ? Quels sont les termes utiles ?
- Comment appliquer un tel droit aux besoins de mobilité ? Aux besoins de l'industrie ?
- Comment lier ce débat politique avec les notions de responsabilité sociale des entreprises ?
- Quand cette question d'un droit à l'énergie a-t-elle émergé ? Est-ce un moyen de compenser les défaillances du marché et des Etats ?

3. Energy vulnerability in CEE: revisiting infrastructural legacies and path creation, Stefan Bouzarovski

La pauvreté énergétique n'est pas seulement une question de prix abordable. Elle renvoie bien davantage à la vulnérabilité énergétique. Le triptyque des causes de la précarité ou de la pauvreté énergétique, à savoir faiblesse des revenus, prix de l'énergie et qualité du logement, est trop étroit pour rendre compte des réalités énergétiques en Europe centrale où la propriété du parc immobilier ou encore les infrastructures physiques doivent être considérées. Etudier la pauvreté énergétique en Europe centrale permet d'élargir la définition qui en est donnée.

Tout d'abord, il paraît plus pertinent d'utiliser le terme de « services énergétiques » au sens des avantages que l'énergie procure aux consommateurs. Si un ménage n'est pas en mesure d'obtenir ces services à un certain niveau, il ne sera pas en mesure de prendre part à la vie en société. Il s'agit d'une vision plus dynamique de la pauvreté énergétique qui insiste plutôt sur la vulnérabilité des ménages définie comme le risque pour ces derniers de faire face à des difficultés énergétiques.

L'histoire énergétique des pays rend compte de la manière dont les infrastructures et les dynamiques institutionnelles influencent la dépendance du sentier (*path dependency*) de ces derniers qui se trouvent enfermés dans des systèmes hérités du passé. Elle peut également peser sur la création de nouvelles trajectoires énergétiques nationales, à l'instar des politiques de décarbonisation.

L'Europe centrale a connu de profondes transformations de son modèle énergétique au début des années quatre vingt dix dont la dynamique a été influencée par le système antérieur. En effet, de puissants intérêts étaient en jeu pour lutter contre la séparation des activités et l'introduction de la concurrence. Il en a résulté des conditions de marché peu claires et un déficit de programmes d'efficacité énergétique à travers toute la région. Dans ce contexte, la vulnérabilité énergétique des ménages est apparue au cours des dix premières années de la transition lorsque le prix de l'énergie ne cessait d'augmenter tandis que les revenus diminuaient. Aujourd'hui, les vulnérabilités persistent.

Liberec en République Tchèque a fait l'objet d'un projet de recherche pour comprendre les questions de vulnérabilité et de pauvreté énergétiques aujourd'hui. L'inertie des modèles énergétiques antérieurs se traduit par trois composantes : un verrouillage du système qui influence l'avenir ; une rationalité limitée qui impose des limites cognitives à la prise de décision dans des systèmes complexes ; et des causalités cumulées liées au modèle dominant (d'abord la régulation étatique puis le libéralisme). Le système de chauffage urbain a fait la fierté du socialisme à l'époque. Le choix de ce modèle a induit une dépendance à de grandes unités de production centralisées, dépendant de l'énergie fossile et à une infrastructure surdimensionnée. La ville de Liberec a choisi au début des années quatre vingt dix une forme de privatisation néolibérale pour son système de chauffage urbain, reposant sur l'incinération des déchets. Cette décision a été soutenue par les milieux d'affaires énergétiques qui avaient des intérêts à défendre dans cette politique municipale. Or, cette dernière se caractérise par la corruption et le clientélisme. Alors qu'aujourd'hui ce modèle est verrouillé, n'est pas efficace, est de plus en plus coûteux et source de nouvelles vulnérabilités, les ménages ne peuvent pas changer de fournisseur. Les vulnérabilités ne sont ainsi pas uniquement liées aux pratiques des ménages mais elles s'inscrivent dans un contexte plus large qui comprend la gouvernance des réformes énergétiques.

Les débats :

- Quel est le rôle de la régulation et de la planification dans le maintien des arrangements existants ?
- Qui sont « les puissants intérêts » dont il était question dans la présentation ? Quel est le rôle des syndicats ?
- Vous avez abordé la vulnérabilité urbaine, mais une grande partie des pauvres énergétiques vivent en zones rurales. Quelles sont les différences ?

4. A capabilities perspective on energy demand and energy poverty, Rosie Day

La présentation de Rosie Day s'oriente autour de deux questions centrales : comment penser la demande énergétique, la vulnérabilité et la pauvreté énergétique ? A quoi sert l'énergie ?

L'énergie est utilisée pour les avantages qu'elle procure. La demande d'énergie est donc davantage une demande pour des services énergétiques tels que l'éclairage, le chauffage, la capacité à cuisiner etc. Elle est ainsi ancrée dans les pratiques quotidiennes qui doivent permettre de réaliser des « *capabilities* » individuelles. L'approche par les « *capabilities* » développée par A. Sen et M. Nussbaum permet d'inscrire la demande énergétique dans une perspective de développement humain et de bien être. Les « *capabilities* » renvoient aux opportunités, aux possibilités et aux capacités de chacun à s'engager dans la société, à rester en bonne santé, à disposer de sa liberté de choisir etc. Envisagé à travers ce prisme, la pauvreté énergétique renvoie à l'incapacité d'un individu de réaliser ces capacités s'il est privé de services énergétiques adéquats. Les inégalités doivent être revisitées à l'aune de l'espace de réflexion créé par l'approche théorique des « *capabilities* ». La demande énergétique représente un moyen d'accomplir non seulement des « capacités » secondaires (laver, stocker, accéder à l'information) mais également des capacités essentielles ou fondamentales, telles que se maintenir en bonne santé. La définition de ces capacités varie selon les contextes individuels, nationaux et temporels.

Ce cadre théorique conduit à définir la pauvreté énergétique comme une incapacité pour un individu de réaliser les *capabilities* essentielles, incapacité causée indirectement ou directement par un accès insuffisant à des services énergétiques abordables, fiables et sûrs. Toute la difficulté tient à la définition des « *capabilities* » essentielles. Selon A. Sen il ne s'agit pas d'en dresser une liste car seule une approche participative doit permettre d'en débattre et de les déterminer en fonction de contextes donnés. Un autre avantage de cette approche tient au fait qu'elle ne présuppose pas le même niveau de besoins énergétiques pour tous les individus. Au contraire les services énergétiques doivent s'adapter à la dimension culturelle. La manière dont les interventions publiques (aide au revenu, programmes d'efficacité énergétique) sont élaborées et mises en œuvre aujourd'hui pour lutter contre la précarité énergétique doivent être réévaluées à l'aune de l'approche par les « *capabilities* ».

Cette théorie permet de lier les « *capabilities* » à la justice énergétique : dès lors que l'énergie est un préalable à la réalisation des « capacités » individuelles, l'énergie devient un objet de justice. Elle permet également d'envisager la manière dont les « *capabilities* » manquantes peuvent être ou non fournies avec ou sans énergie. L'approche par les « *capabilities* » permet de développer une compréhension plus globale des concepts multidimensionnels que recouvrent la pauvreté énergétique et la justice énergétique. Cette approche est-elle concrètement applicable ? Elle paraît mieux convenir aux niveaux locaux qu'aux niveaux nationaux.

Les débats :

- Comment échapper au cercle vicieux induit par la pauvreté énergétique, la pauvreté et le manque de technologie efficace ?
- Comment intégrer cette approche par les « *capabilities* » dans les objectifs durables ? Qui est supposé conduire cette démarche et à quel niveau ?
- Cette approche peut-elle être appliquée aux transports ?

5. Energy poverty and vulnerability in the European Union, Steve Pye

L'Union Européenne n'a pas élaboré de définition de la pauvreté énergétique et respecte le principe de subsidiarité qui laisse aux Etats membres la responsabilité de leurs interventions dans le champ social. Elle ne dispose pas non plus d'indicateurs harmonisés pour rendre compte de ce phénomène. Elle recourt à des indicateurs indirects (*proxy indicators*). Selon ces mesures statistiques, un peu plus de 50 millions d'européens auraient des difficultés pour atteindre un niveau de confort adéquat.

A défaut de définition et d'indicateurs européens, il existe ainsi une large diversité de définitions parmi les Etats membres. Seuls 4 Etats membres ont défini la pauvreté énergétique dans leur législation. Il s'agit du Royaume Uni, de l'Irlande, de la France et de Chypre. Quatre autres pays envisagent cette reconnaissance : l'Italie, l'Autriche, Malte et la Slovaquie. A l'exception de ces pays, la pauvreté énergétique est rarement reconnue au niveau gouvernemental. En revanche, les Etats membres ont défini la catégorie des consommateurs vulnérables qui sont la cible d'un certain nombre d'interventions publiques. Néanmoins appartenir à la catégorie des consommateurs vulnérables ne signifie pas pour autant être précaire énergétique.

Actuellement 40% des efforts des gouvernements ciblent essentiellement les consommateurs vulnérables. 20% des Etats membres ont développé des mesures de protection pour les consommateurs. 30% d'entre eux ont mis en place des programmes d'efficacité énergétique. Mais l'ensemble de ces interventions varient en termes de cibles, de financement, de mise en œuvre, d'évaluation.

Les compétences de l'Union Européenne se limitent au marché intérieur européen de l'énergie. Au niveau européen, une réponse plus globale est nécessaire. La recherche conduite dans le cadre du consortium INSIGHT_E a proposé quelques recommandations. Les chercheurs insistent pour que l'UE reconnaisse que, bien que la catégorie des consommateurs vulnérables soit liée à la pauvreté énergétique, elle en est toutefois distincte. Ils recommandent ensuite que l'Union Européenne définisse la pauvreté énergétique, construise une stratégie et trouve un équilibre en termes de subsidiarité. L'Union Européenne pourrait également jouer un rôle dans le développement d'indicateurs et la diffusion de bonnes pratiques. Une évaluation de l'impact de la crise sur la pauvreté énergétique en Europe semble également nécessaire. Elle permettrait d'adapter de nouvelles mesures et d'améliorer le ciblage des mesures d'efficacité énergétique.

Les débats :

- De quelle DG relève la problématique de pauvreté énergétique au niveau européen ?
- Que recouvre le terme de « consommateur vulnérable » ?
- Quelles sont les différentes politiques sur les coupures ? Le pré-paiement ?
- Quelles sont les discussions d'un point de vue légal ? A ce titre quel est le rôle de la CJCE ?
- Comment les données peuvent-elles être harmonisées ? Un outil du type observatoire serait-il pertinent ?

6. Electrification and development: a comparative study of Cambodia and Lao PDR, Guillaume de Langre

Le Laos et le Cambodge sont deux pays dont les développements se sont ressemblés jusque dans les années quatre vingt dix, puis ont divergé. Ils affichent, entre autres, des taux d'électrification très différents, le premier étant très supérieur au second. Ces différences s'expliquent notamment par les modèles d'électrification qu'ils ont respectivement choisis.

Le dilemme accessibilité vs prix abordable est souvent présent dans les Etats qui ne disposent d'aucun capital pour investir et se traduit par deux options : consolider les infrastructures et compenser l'investissement par des tarifs élevés ou investir a minima dans les infrastructures et donner la priorité aux prix bas ? Or le Laos a réussi à surmonter ce dilemme en misant autant sur le développement des

infrastructures que sur le maintien de prix faibles tandis que le Cambodge a échoué sur les deux tableaux.

Le Laos est un pays autoritaire et très centralisé. L'électricité étant considérée comme essentielle pour l'économie, elle se doit d'être gérée par l'Etat dans le cadre d'un monopole public. Le Laos dispose d'importants barrages hydrauliques, d'un réseau de transport étendu et exporte l'électricité produite en Thaïlande. Un prix unique de l'électricité s'applique sur tout le territoire à hauteur de 4 cents par kWh.

A l'inverse, le Cambodge ne dispose pas de réseau centralisé. Le gouvernement a décidé de ne pas investir, de libéraliser et de privatiser l'ensemble du système. Cette approche a été soutenue par la Banque Mondiale mais a contribué à créer un Etat faible. Le contrôle du système électrique a été transféré au secteur privé, transfert qui n'est pas exempt de corruption. Il en résulte un système complexe où l'acteur privé EDC est malgré tout utilisé comme une entreprise publique et où le marché est très fragmenté. En outre, les prix sont fixés sur la base des coûts d'approvisionnement qui se traduisent par plusieurs centaines de prix différents tous les mois et une grande disparité territoriale. Or, même lorsque les individus ont la possibilité de se raccorder, les prix élevés les privent de la possibilité de consommer. Le Cambodge a privilégié l'économie et les centres urbains au détriment du milieu rural. Dans le cas du Cambodge, l'électricité devient une force polarisante du développement. Plus les provinces sont pauvres, moins elles ont de chances d'attirer les investissements et plus elles paient l'électricité à un prix très élevé. Cette politique électrique crée quelques poches de développement qui ont accès aux infrastructures et à la consommation tandis qu'il existe de vastes zones où l'électricité est ni accessible ni abordable.

Alors que les consommateurs résidentiels subventionnent les consommateurs industriels au Cambodge, le Laos a choisi l'option inverse afin que la population bénéficie de l'accès à l'électricité. L'électricité est devenue au Laos un outil du développement à travers tout le pays en favorisant un système inclusif contrairement au Cambodge où la société est fracturée.

Les débats :

- Le succès du Laos aurait-il pu être accompli dans le cadre de la libéralisation ? La question de l'introduction d'un processus de libéralisation n'est-elle pas davantage liée au timing qu'au système ?
- Quelles sont les conséquences des exportations d'électricité vers la Thaïlande sur l'électrification ?
- Quel est le rôle de la Chine dans les deux pays et quel est son impact sur le secteur énergétique ?
- Comment jouent la corruption et l'absence de régulation sur les prix ?

7. The political economy of energy access and sustainable energy transitions in Indonesia, Kathryn Chelminski

En Indonésie l'une des difficultés de l'accès à l'énergie tient à la géographie du pays qui est un archipel de près de 18 000 îles. Le taux d'électrification varie de 83% à Bali-Jakarta à 39% dans les îles les plus éloignées. Mais même au sein du réseau Bali-Jakarta, d'importantes disparités existent. 100 millions d'individus dépendent de la biomasse traditionnelle pour la cuisine et le chauffage. Il s'agit donc pour le gouvernement indonésien, démocratique et décentralisé, d'envisager la manière de lier l'accès à l'énergie, le déploiement des énergies renouvelables et la planification. Le gouvernement est intervenu pour favoriser le développement énergétique. Il dispose d'une entreprise publique – PLN - qui est chargée de la production, du transport et de la distribution d'électricité. PLN est subventionnée et a obligation de maintenir des offres sociales. Néanmoins d'importantes disparités existent en matière d'infrastructures. Lorsqu'aucun réseau n'est disponible, la population continue à dépendre de générateurs diesel, du gaz GPL et de la biomasse. Là où les infrastructures sont présentes, la qualité de l'électricité s'est améliorée avec une diminution du nombre d'heures d'interruption de fourniture. Néanmoins les réseaux continuent à manquer de capacité. Les obstacles sont historiques et

liés à un manque d'infrastructure, à des difficultés dans l'obtention des droits d'utilisation des terres, à un manque de régulation et aux barrières techniques et géographiques.

Le gouvernement est certes intervenu mais n'a pas réussi à atteindre ses objectifs. Un nouveau plan a été mis en place et essaie de trouver des moyens d'inciter le secteur privé à investir. Un autre outil d'intervention gouvernementale tient aux subventions à l'électricité qui varient selon les différentes catégories de consommateurs mais s'appliquent uniformément sur tout le territoire. Le gouvernement a également développé un programme pour remplacer le kérosène par le GPL, moins coûteux en termes de subvention. Enfin il a mis en place des dispositifs visant à développer les énergies renouvelables pour électrifier les îles les plus reculées. Des projets pilotes ont été élaborés en coopération avec certaines ONG internationales. Le succès de ces programmes dépend de ce qui est mesuré et de ce que recouvre le concept d'accès à l'énergie. Aussi l'électrification relève-t-elle d'une priorité du gouvernement central alors même que le système est décentralisé. Il a pris en charge centralement la planification de l'énergie. Les acteurs sub-nationaux n'ont pas voix au chapitre.

Les débats

- Quels liens peut-on tirer entre centralisation, décentralisation et néolibéralisme ?
- Quelles sont les réserves énergétiques de l'Indonésie ?
- Le terme de pauvreté énergétique est-il utilisé par le gouvernement et/ou intégré dans la loi ?
- Dans le cadre du programme de conversion au GPL, d'où vient le combustible ?
- Comment fonctionnent les subventions à l'électricité ? Qui sont les principaux bénéficiaires ?

8. Sustainable urban development for whom? Giulia Romano

Giulia Romano aborde la manière dont la coopération internationale (américaine dans le premier cas et allemande dans le second) avec deux villes chinoises a permis de mettre en place un processus d'apprentissage et a apporté de la valeur ajoutée au concept "d'éco-cités" développé en Chine. Le concept d'« éco-cités » est de plus en plus ancré dans les discours politiques. Pour autant les « éco-cités » sont souvent taxées d'échec car personne ne veut y vivre. Elles sont critiquées pour leurs objectifs : s'agit-il de favoriser le développement économique ? S'agit-il d'une image de marketing ? Le problème principal provient de la conceptualisation de ces modèles. D'une part, le respect de la composante écologique est mis en doute car le concept repose notamment sur l'utilisation de la voiture ; d'autre part les concepts sont souvent élaborés dans une approche top down qui ne tient pas compte de la dimension sociale. D'où la question : des « éco-cités » mais pour qui ? La réponse est simple : pour les riches urbains. Pour contrer cette approche, au début des années 2000, la Chine a cherché des alternatives qui prennent en compte davantage les familles modestes en tirant des leçons des expériences internationales. L'expérience américaine a été utilisée pour la modernisation du village de Huangbaiyu et l'expérience allemande pour la rénovation du centre ville de Yangzhou. La comparaison des deux partenariats internationaux permet d'évaluer la manière dont ils ont respectivement pris en compte la question de la justice sociale.

Les deux projets ont été lancés au début des années 2000. A Huangbaiyu, c'est l'entreprise américaine McDonough+Partners qui a élaboré le projet de rénovation. Ils ont appliqué une approche top down et clé en main. Ils ont réorganisé le village autour de l'usage de matériaux renouvelables locaux faciles à recycler et à réutiliser. Ils ont proposé le concept d'un village compact qui regroupe les familles avec la planification de routes qui favorise l'usage de la voiture. L'objectif était d'attirer l'industrie dans la région afin de transformer les 1500 villageois en salariés de l'industrie. Or une telle approche n'a aucune considération pour les modes de vie des villageois. Ces derniers ont davantage besoin d'espaces pour élever leurs chèvres que de routes pour des voitures qu'ils n'ont pas, d'autant plus que l'investissement industriel n'a jamais suivi. L'énergie du village est produite par une centrale biogaz qui transforme les résidus agricoles. Or ces résidus étaient jusqu'alors utilisés pour nourrir les chèvres, sources de revenus des villageois. Aussi ce projet a-t-il privé les résidents locaux de leurs moyens de subsistance. Un système énergétique inefficace a certes été remplacé par un modèle renouvelable et efficace techniquement mais pour qui est-il efficace ?

Dans le cas de Yanzhou, la Chine a organisé un partenariat avec l'agence GTZ en Allemagne pour élaborer une stratégie de développement urbain durable. L'agence avait déjà porté des projets de « rénovation urbaine prudente » (*Behutsame Stadterneuerung*) à Berlin. En Chine le projet de l'administration locale visait à rénover le vieux centre de la ville, décrépi, surpeuplé et sans infrastructures. Une approche étape par étape a été mise en place afin de tenir compte des capacités financières des habitants et de leurs besoins. Il ne s'agissait pas de proposer un projet clé en main mais d'introduire un processus de réhabilitation en consultation avec les résidents. Ces derniers ont été invités à prendre part au processus de planification, de mise en œuvre et d'évaluation. Des solutions écologiques de rénovation ont certes été introduites mais avec des matériaux peu coûteux. En ce qui concerne l'énergie, le projet a proposé de remplacer les briquettes de charbon par le gaz pour des raisons climatiques, changement qui ne convainc pourtant pas nécessairement les populations. En effet, les briquettes de charbon sont préférées au gaz car elles permettent de chauffer et de cuisiner à un faible coût alors que le gaz est plus coûteux. En revanche comme traditionnellement ils cuisinent 5 repas par jour, l'électricité à un prix faible est plus importante pour eux.

L'administration publique de la ville continue à progresser sur la rénovation du centre ville en essayant d'appliquer les principes participatifs introduits par le partenariat avec les allemands. Mais cette approche est loin d'être institutionnalisée. Ces deux concepts aboutissent à une conception des « éco-cités » très différente. Tout dépend en effet de la définition de la ville durable qui est utilisée et de la place de l'équité et de la participation citoyenne dans le processus.

Les débats :

- Quelles ont été les méthodes de participation utilisées dans le second modèle ? Comment les besoins des communautés ont-ils été pris en compte ?
- Comment la Chine gère-t-elle ces processus participatifs au sein d'un régime autoritaire ?
- Ces approches d'éco-cités ne sont-elles pas le reflet d'une « gentrification » et d'une accentuation de la polarisation de la société chinoise ? Quel est l'impact de ces projets sur l'éviction des populations les plus pauvres ?
- Le label « Eco » s'est fortement développé : est-il devenu une forme de statut qui définit ce qu'est ou ce que doit être la modernité ?
- Les éléments de rénovation urbaine à Berlin ont-ils été transférés en Chine ?