

LA CHINE PEUT-ELLE DEVENIR VERTE ? Les obstacles nationaux à la concrétisation de la « civilisation écologique¹ » chinoise

Géraldine Kühn, chargée de mission

Introduction

La période maoïste et ses grands plans productivistes à l'échelle nationale, puis la course à la croissance entamée à la fin des années 1970 ont causé des dommages immenses et irréversibles à l'environnement chinois. Ces décennies ont également marqué une rupture nette entre l'homme et la nature en réduisant cette-dernière aux ressources qu'elle produit et aux richesses qui peuvent en être tirées².

Cette distanciation a conduit à une exploitation massive et destructrice des ressources naturelles dont les conséquences sont aujourd'hui évidentes : apparition de « villages du cancer », multiplication des scandales alimentaires, terres inutilisables et eaux déclarées dangereuses par simple contact... La liste est loin d'être exhaustive et, face à de tels signaux d'alarme, le gouvernement chinois a progressivement renforcé la prise en compte des enjeux environnementaux³ : mise en place d'un cadre législatif et institutionnel de protection environnementale, politiques volontaristes dans les Plans quinquennaux, investissements massifs dans les énergies renouvelables et les « éco-cités » et engagements croissants à l'échelle internationale.

Ce tournant est souvent regardé avec suspicion, et de nombreux observateurs dénoncent de pieux engagements qui ne viseraient qu'à calmer les exaspérations citoyennes et internationales. La question du modèle autoritaire chinois se pose aussi : peut-il laisser une place à l'environnement en l'absence de liberté d'expression des citoyens ? En réalité, le parti communiste chinois a tout intérêt à améliorer les conditions environnementales du pays et a d'ailleurs mis en place de multiples mesures dans le sens d'une plus grande protection de l'environnement⁴. Pour autant, et comme pour de nombreux autres pays, l'applicabilité des mesures en place doit être questionnée : malgré un système législatif très complet, de nombreuses institutions environnementales et des investissements croissants, la Chine a en effet vu son environnement continuer de se dégrader au XXIe siècle. Comprendre les principaux facteurs économiques,

¹ Selon l'expression consacrée par XI Jinping, censée définir la nouvelle orientation du développement chinois

² Cf. *Mao's War Against Nature* de Judith Shapiro pour plus de détails sur le rapport à la nature dans la période maoïste.

³ Cf. Annexe 1 qui détaille les grandes étapes législatives et institutionnelles pour la protection de l'environnement en Chine

⁴ Ce décryptage se concentre sur les obstacles à une meilleure protection environnementale en Chine, il ne s'attardera donc pas sur les mesures législatives et politiques mises en place dans ce sens, sans pour autant nier leur existence. Par exemple, la Chine accueille la COP15 de la Biodiversité en 2020 ; a fermé ses frontières à l'importation des déchets mondiaux en 2018 ; investit dans de larges projets de reforestation ainsi que dans les énergies renouvelables, etc.

politiques et sociaux à l'origine de ces difficultés est indispensable : les carences écologiques de la gouvernance chinoise ont de fait des conséquences mondiales, notamment sur les dérèglements climatiques, la Chine étant le plus gros émetteur de GES. Avoir une compréhension exhaustive de ces obstacles est aussi essentiel afin de replacer dans son contexte le rôle central de la Chine lors des dernières COP. Certains observateurs en viennent ainsi à la qualifier de nouveau *leader* de la lutte contre le changement climatique : mais, est-elle réellement en capacité d'assumer un tel rôle ?

UN MODELE DE CROISSANCE POLLUANT ET DESTRUCTEUR

Le parti communiste chinois a basé sa **légitimité politique sur la croissance économique** et cherche ainsi à tout faire pour la garantir, il en va de sa survie au pouvoir. Mais la production n'est pas rationalisée et reste largement basée sur le charbon. L'économie verte peine également à être réellement efficace. Ce modèle de croissance polluant constitue le premier grand obstacle à la protection environnementale en Chine.

Des modèles d'urbanisation et de production, causes de la pollution atmosphérique

Le développement récent et très rapide de la voiture, couplé à une urbanisation peu ou pas contrôlée, sont de plus en plus préoccupants. Ces phénomènes sont d'autant plus inquiétants qu'ils sont toujours en cours et ne semblent pas devoir ralentir au vu de la dynamique démographique chinoise⁵ : en 2016, les Chinois ont acheté 28 millions de voitures et en 2020 la Chine comptera 800 millions d'urbains. En l'absence de plan d'urbanisation mettant en place des alternatives de mobilité douce et avec de nombreux véhicules qui ne respectent pas les normes, **la voiture est devenue une source majeure de pollution**. L'explosion du parc de voitures individuelles conduit entre autres à une hausse annuelle de 6% de consommation de pétrole⁶. De manière plus générale, les villes chinoises sont souvent synonymes d'émissions accrues de GES, de pollutions locales dangereuses pour la santé et d'artificialisation de terres arables.

Mais la principale coupable de la pollution atmosphérique chinoise reste l'industrie : malgré la tertiarisation de l'économie, le secteur industriel représente encore plus de 40% du PIB⁷ du pays. Même si les politiques gouvernementales ont permis une baisse de l'intensité énergétique, cette dernière ne suffit pas à compenser l'augmentation de l'activité. Dans le même temps, les industries dites stratégiques (notamment la production d'acier, le secteur de la construction, etc.) sont encore largement soutenues par des subventions gouvernementales. En 2015, Chai Jing, journaliste et ancienne présentatrice vedette de CCTV, dénonçait déjà les proportions de la pollution de l'air dans un reportage qui, malgré la censure, a eu un écho considérable en Chine. Parmi les principales causes de cette pollution, elle soulignait les **incohérences du modèle productif chinois** : sur les 39 industries lourdes que compte la Chine, 22 sont en importante surproduction. Et entre ces

⁵ Dernières données de la Banque mondiale :

<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=CN>

⁶ <http://huet.blog.lemonde.fr/2019/05/31/nouveau-record-demissions-de-co2-pour-le-g20-en-2018/>

⁷ Dernières données de la Banque mondiale :

<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NV.IND.TOTL.ZS?locations=CN>

industries, la concurrence ne se fait pas sur la qualité mais sur les prix et les quantités vendues : chaque unité de production cherche à vendre toujours plus, pour toujours moins de *yuan*, peu importe si cela suppose l'émission de plus de particules et gaz nocifs. Cependant, il faut bien replacer cette incohérence dans son contexte : depuis les années 1980, la Chine est très largement intégrée dans la mondialisation et les incohérences de la production chinoise ne peuvent être comprises hors du modèle économique mondial. En tant qu'« atelier du monde », le pays a longtemps misé sur les exportations à bas coûts afin de satisfaire la demande des pays industrialisés : l'usine Foxconn à Shenzhen en est un exemple frappant. De la même manière, jusqu'à début 2018, la Chine était la principale poubelle du monde : elle recevait 7,2 millions de tonnes de déchets par an, soit près de la moitié des déchets mondiaux ; elle a depuis décidé d'interdire les exportations de déchets sur son territoire.

La principale conséquence de cette logique de rentabilité est **l'utilisation massive du charbon**. Il s'agit en effet d'une source d'énergie très bon marché en Chine : l'Empire du milieu possède des réserves importantes et de très nombreuses centrales à charbon prêtes à les exploiter. Ce coût très faible en fait l'énergie préférée des industries chinoises, et de loin : 80% de l'énergie primaire du pays vient du charbon, et la Chine représente à elle seule 48% de la consommation mondiale. La part du charbon dans le mix énergétique chinois diminue grâce aux investissements dans les énergies renouvelables, mais en termes absolus sa consommation augmente encore et toujours, et de nouvelles centrales continuent à sortir de terre. L'AIE prévoit ainsi une hausse de 0,5% par an de la consommation de charbon chinoise, au moins jusqu'en 2023. Autre problématique : cette énergie devient de plus en plus émettrice car, pour réduire leurs coûts de production, les industriels chinois utilisent une qualité de plus en plus médiocre de charbon, le lignite, qui émet beaucoup de cendres.

Le développement irrationnel et peu efficace de l'économie verte

Pour tenter de réduire la pollution atmosphérique due à cet usage incontrôlé du charbon, la Chine investit massivement dans les énergies renouvelables : pays leader, elle a représenté à elle seule près de 40% des investissements mondiaux de l'année 2017 et compte les financer à hauteur de 360 milliards de dollars entre 2018 et 2020⁸. Cette politique volontariste répond à des objectifs ambitieux : le gouvernement central désire atteindre 15% d'énergies non fossiles dans le mix énergétique chinois en 2020 et 20% en 2030. Mais l'utilité réelle de ces investissements est en partie questionnable : le parti communiste incite à la création d'infrastructures mais la demande ne suit pas, du fait des prix élevés de cette énergie. Le secteur est ainsi d'ores et déjà en **surproduction** et 35% de l'énergie produite par le solaire et l'éolien n'est pas utilisée⁹ ; jugée trop coûteuse, elle n'est souvent même pas connectée au réseau central d'électricité ! Comme le soulignent Stéphanie Monjon et Sandra Poncet dans leur ouvrage : « en l'absence de progrès techniques significatifs et

⁸ Gautreau, Emilie, « Expliquez-nous... La situation paradoxale de la Chine en matière d'environnement », FranceTVinfo 08/01/2018 – Disponible ici https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/expliquez-nous/expliquez-nous-la-situation-paradoxale-de-la-chine-en-matiere-d-environnement_2532475.html

⁹ Monjon, Stéphanie et Poncet, Sandra, La transition écologique en Chine, Mirage ou « virage vert » ?, Editions Rue d'Ulm, 2018

sans une modification en profondeur du fonctionnement du système de distribution d'électricité chinois, l'installation d'éoliennes et de panneaux solaires, même à un rythme frénétique, ne suffira pas à faire reculer la demande de charbon »¹⁰. Dans un article paru en 2017, Mylène Gaulard décrit ainsi ces investissements comme un « *simple subterfuge* » qui serait utilisé pour masquer les difficultés à réduire la part des énergies fossiles dans la consommation nationale¹¹. Ce qui est certain, c'est que ces énergies ne sont pas viables sans mécanismes financiers pour inciter les entreprises et les individus à se détourner du charbon. Les énergies renouvelables ne seront pas non plus utilisées tant qu'elles se heurteront aux intérêts des gouvernements locaux qui protègent les centrales à charbon déjà implantées sur leurs territoires. Il y a donc un clair décalage entre les objectifs fixés par le gouvernement central et leur applicabilité au niveau local, ce qui peut avoir des conséquences finalement très néfastes pour l'environnement.

Cette difficulté à développer une économie verte et les conséquences potentiellement dévastatrices de projets démesurés s'illustrent de manière frappante avec le développement des éco-cités. Ces villes supposément écologiques sont construites pour répondre au défi humain et climatique que constitue l'urbanisation chinoise. Inclusion d'espaces verts, gestion des déchets, utilisation d'énergies renouvelables et maximisation de l'efficacité énergétique, utilisation de véhicules électriques : les éco-cités semblent parfaites sur le papier. Mais le décalage entre les objectifs affichés et la réalité peut être colossal. En l'absence de définition claire et de standards, le risque est grand que les éco-cités ne deviennent rien d'autre qu'un label au cœur d'une stratégie marketing ou politique. Ces projets répondent en effet bien souvent à une logique de vitrine, et ne s'inscrivent donc pas dans les besoins immédiats des territoires locaux : de nombreuses éco-cités sont aujourd'hui à l'abandon, faute d'habitants. C'est le cas de Caofeidian, construite en 2003 et déclarée « ville fantôme » en 2015. D'autres villes ne respectent plus les critères environnementaux initialement fixés dans le cahier des charges. Finalement, les éco-cités peuvent même justifier une urbanisation effrénée et toutes les conséquences écologiques désastreuses qui l'accompagnent : artificialisation des sols, importation de quantités considérables de matériaux de construction, faible intégration territoriale, etc. Les projets sont ainsi de plus en plus dénoncés comme étant démesurés, impliquant des coûts très élevés et s'inscrivant dans une démarche *top-down* poussée à l'excès, sans prise en compte du contexte local, du climat ou de la géographie. On commence dès lors à se rendre compte que les obstacles à la concrétisation de la « civilisation écologique » décrite par Xi Jinping trouvent également leurs sources dans les incohérences institutionnelles du régime chinois.

DES INSTITUTIONS ET UNE LEGISLATION PEU EFFICACES

Le problème du local : les limites d'un Etat autoritaire

¹⁰ *Ibid*, p140

¹¹ Gaulard, Mylène, « La lutte contre le réchauffement climatique en Chine, une nouvelle remise en question du « Consensus de Pékin » », Développement durable et territoires, Vol. 8, N°2, Juillet 2017, p10

L'Etat autoritaire chinois est souvent décrit comme tout-puissant, mais ses institutions sont en réalité très largement décentralisées. Des fractures fortes existent ainsi entre l'Etat central et les gouvernements locaux. Les entreprises publiques, très puissantes et possédant des réseaux tentaculaires, opposent une résistance très importante à toute restructuration de l'appareil industriel, et le gouvernement central n'a que très peu d'influence sur ces dernières. Mylène Guaulard parle ainsi du « **mythe d'un Etat omnipotent** »¹² : les plans quinquennaux chinois, de plus en plus ambitieux en termes d'objectifs environnementaux, ne constituent en réalité que des lignes directrices non contraignantes pour les politiques locales. Ainsi, le consensus atteint au niveau central peut ne pas du tout se retrouver aux échelons inférieurs.

Ces incohérences entre les décisions environnementales au niveau central et leur application au niveau local sont largement renforcées par le **système d'évaluation et de promotion des responsables locaux**. Tous les trois ans, ils sont évalués selon différents critères qui permettent de décider de leur nouvelle position hiérarchique et de leur mutation géographique. Les critères considérés en priorité par le Parti communiste sont la rentabilité économique de leur circonscription et le maintien de la paix sociale, c'est-à-dire les deux conditions jugées responsables de la stabilité politique du régime. Face à cela, les critères environnementaux et sanitaires sont secondaires, voire totalement évacués. Ainsi, les officiels qui favorisent une forte croissance du PIB et des créations d'emplois ont les plus belles évolutions de carrière, nonobstant les dégâts commis sur l'environnement. Cela vient également d'un problème de temporalité : les politiques environnementales ne montrent leurs résultats que sur le long-terme alors que les cadres locaux changent de position tous les trois ans. Pour faire avancer leur carrière, ils sont donc incités à réaliser des projets qui engendrent des bénéfices économiques rapides, comme la construction de nouveaux bureaux ou l'augmentation de la production, même si ils ne sont pas nécessaires. De plus, une fois qu'un officiel change de poste, il n'est plus responsable des conséquences des décisions prises sous son précédent mandat : la pollution à outrance ou l'utilisation irraisonnée de ressources naturelles n'a donc que peu de conséquences sur l'évolution des carrières, tant que les protestations de masse sont évitées. En découle une contradiction entre les objectifs écologiques formulés par le gouvernement central, de plus en plus ambitieux, et les comportements des gouvernements locaux, pour lesquels les incitations politiques et économiques n'ont pas été modifiées.

Ce système d'évaluation favorise également des **relations clientélistes entre les élus locaux et les entreprises** : ils ont besoin les uns des autres pour atteindre leurs objectifs respectifs. Ces relations étroites sont renforcées par le manque de revenus des gouvernements locaux comparativement à leurs responsabilités et dépenses : ils ne perçoivent que 50% des recettes des taxes collectées mais réalisent 80% des dépenses publiques. Puisque la majorité de ces revenus proviennent de taxes locales sur les entreprises, les gouvernements créent des alliances avec ces dernières pour s'assurer des financements. A l'inverse, les mesures de protection environnementale ne rapportent pas et des taxes visant les entreprises polluantes remettraient en cause les partenariats existants. Ces partenariats, bien souvent non officiels, sont pourtant très

¹² Gaulard, Mylène, « La lutte contre le réchauffement climatique en Chine, une nouvelle remise en question du « Consensus de Pékin » », Développement durable et territoires, Vol. 8, N°2, Juillet 2017, p2

étroits, à tels point que les cadres locaux sont régulièrement achetés pour qu'un projet voit le jour et/ou passe sans encombre les tests environnementaux. Lors des inspections nationales, certaines des entreprises les plus polluantes sont quant à elles prévenues et modifient leurs dispositifs de production pendant quelques jours, avant de revenir à leur fonctionnement habituel. Ces comportements permettent de préserver les revenus des industries, mais également les emplois, et sont aussi une explication aux surcapacités productives hallucinantes de la Chine. La corruption peut également aller des gouvernements locaux vers les citoyens : étouffer les protestations et faire taire la société civile est absolument primordial, quitte à user de corruption.

Ces différents facteurs conduisent ainsi dans la très grande majorité des cas à des investissements environnementaux très faibles de la part des gouvernements locaux, uniquement le minimum nécessaire pour assurer la stabilité sociale, c'est-à-dire éviter les scandales alimentaires et les protestations de masse.

La faiblesse des institutions et des lois environnementales

La priorité donnée à la croissance se retrouve dans l'organisation et la puissance relative des institutions chinoises. Au niveau local, les Bureaux de protection environnementale (BPE) ont un **statut et une autorité très faibles** et manquent de pouvoir face aux grandes entreprises publiques et aux autres bureaux locaux (notamment ceux du commerce, de l'industrie, de l'urbanisation, etc.). Les BPE sont sous la responsabilité des gouvernements locaux qui peuvent leur imposer une certaine vision de leurs missions, et ce d'autant plus qu'ils ont la main sur les moyens financiers et humains qui leur sont alloués. Ces derniers n'obtiennent ainsi qu'entre 0.5 et 2.5% des PIB locaux et accusent un nombre d'employés six fois moins importants qu'aux Etats-Unis pour une population cinq fois supérieure¹³. A l'inverse, le ministère de la protection environnementale n'a quant à lui aucune influence sur les gouvernements locaux. D'autres problèmes s'ajoutent à ce manque d'indépendance, parmi lesquels une **fragmentation très importante** de la bureaucratie environnementale. Cette fragmentation est à la fois horizontale – les BPE de différentes régions sont indépendants, chacun essayant d'assumer la part la moins importante des efforts demandés par le gouvernement central – et verticale – il existe des BPE au niveau de la province mais aussi du comté et de la municipalité, qui ont tous la même autorité mais poursuivent des buts et des stratégies différents. Ces chevauchements de compétences rendent les conflits d'intérêts inévitables et multiplient les blocages et l'inefficacité des décisions prises par les différents échelons. La coopération des autorités locales est pourtant déterminante pour atteindre des objectifs nationaux.

Le manque de puissance des institutions environnementales et de leurs représentants se traduit par leur **absence d'autorité concrète** en cas de non-respect des lois. Cela s'illustre très bien dans le documentaire de Chai Jing : un responsable du ministère de l'environnement est interpellé par la journaliste qui lui reproche de ne pas avoir « osé montrer les dents une seule fois », ce à quoi il

¹³ TIMMERMAN Matthieu, *Pourquoi Pékin nous enfume ?*, Hikari Editions, Lille, 2015

lui répond : « on n'ose pas ouvrir la bouche, de peur que tout le monde voit qu'on n'a pas de dents ». Chai Jing filme ainsi plusieurs visites de responsables environnementaux qui ne sont suivies d'aucune sanction, malgré les manquements évidents des entreprises. Lors d'un contrôle dans une station essence par des agents du BPE local, le responsable des lieux refuse de décliner son identité et de se soumettre au contrôle des agents, leur répondant simplement : « vous avez le droit [de faire un contrôle], mais vous n'en avez pas le pouvoir ».

Ce manque de pouvoir réel a des répercussions directes sur l'application des lois : en 2018, malgré une loi sur la taxation des entreprises les plus polluantes, 7 entreprises sur 10 ne respectaient pas les normes environnementales en vigueur et n'étaient pour autant pas taxées¹⁴. De véritables **systèmes de contournement de la loi** se mettent en place à l'échelle nationale : on peut citer un large trafic de la « vignette verte » au sein de l'industrie du transport routier, très peu de camions étant réellement aux normes¹⁵. Le manque de crédibilité des institutions environnementales est bien sûr un facteur de cet écart abyssal entre les lois et leur application sur le terrain, mais d'autres éléments rentrent également en jeu. Les **régulations du gouvernement** central sont aussi à blâmer. Elles sont parfois **très vagues** : dans le cas des camions, on ne peut par exemple retirer ce type de véhicules que lorsqu'ils représentent un « danger manifeste », sans que plus de précisions ne soit données. De même, il n'est pas explicitement indiqué quelle institution est en charge du contrôle de la pollution atmosphérique : aucun service n'en prend la responsabilité. Dans d'autres cas les **normes ne sont pas assez strictes**, et ce notamment du fait de l'influence des lobbies économiques : près de 90% des membres du comité national censé définir les normes sur la qualité de l'essence travaillent pour l'industrie pétrochimique. A l'inverse, le gouvernement central fixe parfois des **objectifs démesurés** : les cibles sont bien souvent plus politiques que scientifiques et ne sont pas adaptées aux spécificités locales. Choisies arbitrairement, elles peuvent être trop rigides et difficiles à appliquer et/ou à vérifier dans la pratique. Cela conduit de nombreux gouvernements locaux à maquiller les chiffres pour atteindre des cibles inatteignables, ou à frauder lors des inspections. S'ajoutent à ces différents facteurs un **manque d'éducation législative** chez la majorité des acteurs économiques ainsi que la corruption des élus locaux qui cherchent avant tout à atteindre des objectifs de croissance économique.

En réaction aux dégradations environnementales et à cette insuffisance des réponses politiques locales, des mouvements sociaux pour l'environnement se sont construits et ont progressivement gagné en importance. Ils restent toutefois fortement limités, tant en termes de mobilisation citoyenne que d'ambitions.

UNE SOCIÉTÉ CIVILE ENVIRONNEMENTALE PEU MOBILISÉE ET SOUS CONTRÔLE

Des citoyens limités dans leur action

¹⁴ GAUTREAU Emilie, « Expliquez-nous... La situation paradoxale de la Chine en matière d'environnement », FranceTVinfo 08/01/2018

¹⁵ Chai Jing, *Under the dome*, 2015

Les questions environnementales se sont imposées comme un sujet de préoccupation majeure pour les citoyens chinois, notamment suite aux épisodes d'*airpocalypse* et à la multiplication du nombre de cancers, qui ont rendu la pollution et ses conséquences extrêmement visibles. L'environnement est ainsi devenu la **première cause des mobilisations de masse** en Chine et plusieurs manifestations ont obtenu gain de cause en débouchant sur des délocalisations ou des fermetures d'usine.

Pour autant, ce mouvement citoyen se heurte à de nombreux obstacles. Les plus grands d'entre eux sont probablement l'absence de coordination nationale et le caractère très localisé et ponctuel des mouvements, qui évoquent le phénomène « **Not in My Backyard** ». Les manifestations visent en effet bien souvent une usine ou un projet particulier, et la réponse des autorités consistent généralement à déplacer le problème : les usines problématiques sont relocalisées dans les grandes plaines de l'est et du nord, moins habitées et plus pauvres. La méconnaissance de l'ampleur des problèmes environnementaux à l'échelle nationale ainsi que l'absence de sensibilisation aux enjeux écologiques d'une majorité de la population peuvent en partie expliquer ces dynamiques très localisées. Ce phénomène est accentué par la **censure**, largement renforcée en cas de crise ou de protestation. Des sanctions applicables à toute personne contestant la ligne du parti sont en effet mises en place dès lors que les mouvements de masse sont jugés potentiellement dangereux pour la stabilité politique et sociale. En 2016, une manifestation sur la principale place de Chengdu dénonçant la pollution atmosphérique a ainsi été dispersée par la force, tandis que ses meneurs ont été arrêtés et les médias officiels réduits au silence¹⁶. Les militants écologistes se retrouvent donc dans une situation d'insécurité permanente : tant que la lutte est individuelle elle est acceptée, mais dès lors qu'elle menace de se transformer en force politique organisée, elle subit une forte répression du pouvoir. Cela réduit grandement la portée et l'influence potentielles des mouvements écologiques. Les organisations non gouvernementales environnementales (ONGE) naviguent également dans ces eaux troubles, cherchant toujours à promouvoir leur cause sans pour autant dépasser la ligne rouge fixée par le parti, floue et mouvante en fonction des circonstances.

Des ONG environnementales limitées dans leurs actions et prises de paroles

Le Parti communiste ne s'est pas opposé au développement des ONG environnementales. L'environnement n'était pas considéré comme une question politique par le pouvoir chinois, et le développement des ONGE était également intéressant pour le Parti. D'une part, c'était une manière de tempérer les volontés de démocratisation peu après le massacre de Tian'anmen et de gagner en légitimité auprès de l'opinion internationale ; d'autre part, les ONGE étaient considérées par le gouvernement central comme des alliés potentiels, pouvant jouer tour à tour le rôle de supplétif à une politique environnementale incomplète et celui de contre-pouvoir face aux gouvernements locaux.

¹⁶ PITRON, Guillaume. « En Chine, la ligne rouge du virage vert », *Le monde diplomatique*, juillet 2017, pages 6 et 7, <https://proxy.sciencespobordeaux.fr:3768/2017/07/PITRON/57676>

Pour autant, il ne faudrait pas en conclure que les ONGE se sont vues accorder une liberté totale : malgré la possibilité d'exister et de se développer, elles font également l'objet d'une **répression constante** si elles s'aventurent sur un terrain jugé trop politique ou sortent des limites implicitement fixées par le pouvoir central. Ainsi, les ONGE majeures sont en relations étroites avec le Parti communiste et voient leur liberté d'action largement réduite : leur **discours est aseptisé** pour ne pas se heurter au pouvoir central. Leur situation est ainsi très paradoxale : elles sont à la fois appelées par le pouvoir central à faire pression sur les entreprises et les administrations locales, mais en même temps ne doivent jamais dépasser certaines limites – difficilement identifiables et très mouvantes – au risque de se heurter à la censure ou à des sanctions. A l'inverse, les ONGE souhaitant garder une certaine indépendance vis-à-vis du gouvernement doivent rester en dehors du système et agir clandestinement : de nombreuses organisations n'ont toujours **pas d'existence officielle**.¹⁷ Mais sans statut légal, elles ne peuvent prétendre à aucun financement et voient leurs manœuvres d'action réduites puisque l'Etat peut très facilement décider de les forcer à cesser toute activité. Cette épée de Damoclès les contraint à se concentrer sur des **activités jugées inoffensives** par le Parti communiste : la sensibilisation aux enjeux écologiques, la formation de volontaires, l'organisation d'événements en partenariat avec les gouvernements locaux, etc. Les progrès de la liberté d'expression restent ainsi très précaires, et de lourdes sanctions peuvent toucher les militants écologistes : Chai Jing par exemple, se voit surveillée et décline pour cela tout entretien sur son sujet d'étude pourtant essentiel, la pollution atmosphérique en Chine.

La place de la société civile est de fait très limitée au sein du processus décisionnel : elle n'est mobilisée que lorsqu'elle agit dans le sens du pouvoir et sous son contrôle et qu'elle ne risque pas d'alimenter un quelconque activisme environnemental remettant en cause l'équilibre politique et social.

DES REFORMES INEVITABLES POUR UNE REELLE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Depuis les années 1990, la Chine a progressivement construit un système institutionnel et législatif de protection de l'environnement. Pour autant, de nombreux obstacles économiques, politiques et sociaux l'empêchent d'être réellement efficace : la concrétisation d'une « civilisation écologique » devra passer par une remise en cause des modes de fonctionnement structurels de l'économie et des institutions chinoises. Une étape essentielle serait de sortir d'un modèle de production basé sur le charbon, mais un virage immédiat et total est impensable pour le gouvernement, du fait des conséquences désastreuses que cela engendrerait sur la productivité à l'exportation. Un premier pas peut-être plus simple serait de repenser le système de promotion des cadres locaux afin d'y inclure des incitations en faveur de la protection environnementale, et non plus simplement en faveur de la croissance économique. Une législation mieux adaptée aux enjeux locaux serait aussi facilement envisageable, ainsi qu'un poids et une autonomie accrues aux BPE afin qu'ils puissent assurer la mise en œuvre des lois sur le terrain. Ces évolutions plus douces, permettraient d'orienter progressivement le modèle chinois vers une plus grande protection de l'environnement. Le développement d'une société civile environnementale indépendante et à-

¹⁷ Pour les différents types d'ONGE chinoises, voir l'annexe 3.

même d'alerter les autorités serait également très bénéfique, mais probablement utopique dans la situation actuelle. Enfin, au-delà des obstacles nationaux que nous avons pu détailler dans ce Décryptage, il est essentiel de garder à l'esprit que ces grands changements ne sauraient être le fait de la Chine seule : l'interdépendance actuelle des économies mondiales et le caractère global de nombreux problèmes environnementaux rendent absolument nécessaire une action collective pour l'environnement, à l'échelle planétaire.

ANNEXES

Annexe 1 : historique des lois et des institutions de protection environnementale

1974 : création du Bureau de protection de l'environnement (BPE), national

1978 : modification de la Constitution pour y intégrer les enjeux environnementaux qui insère la phrase suivante « *L'État protège l'environnement et les ressources naturelles et mène la lutte contre la pollution et les autres nuisances.* »

1979 : première loi de protection de l'environnement, révisée en 1989 et amendée en 2000

1984 : le BPE est transformé en *National Environmental Protection Agency* (NEPA), qui gagne plus d'autorité administrative et voit ses effectifs augmenter

1994 : première ONG environnementale, Friends of Nature

1998 : la NEPA devient la *State Environmental Protection Administration* (SEPA), étant élevé au même niveau qu'un ministère (sans pour autant en être un) et les BPE locaux sont créés

1998 : établissement du *National Coordination Committee on Climate Change*

2005 : loi sur les énergies renouvelables qui prévoit notamment des augmentation progressive du solaire et de l'éolien dans le mix énergétique chinois

2007 : premier document officiel reconnaissant le changement climatique et proposant des stratégies nationales

2008 : la SEPA devient le Ministère de la Protection Environnementale (MEP)

2011 : 12^e plan quinquennal (2011 – 2015), qui fixe des objectifs de développement durable ambitieux : augmenter à 11,4% des énergies non fossiles dans la consommation énergétique et réduction de 16% de la consommation d'énergie par unité de PIB, réduction de 30% de la consommation d'eau par unité de valeur ajoutée, réduction de 17% des émissions de dioxyde de carbone par unité de PIB, augmentation du taux de couverture forestière à 21.66%

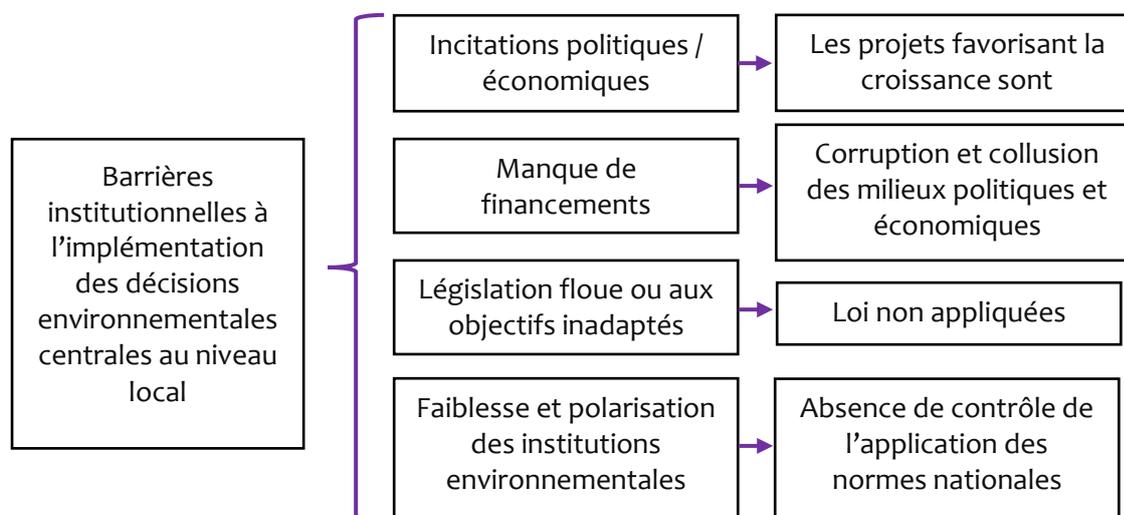
2013 : mise en place de marchés carbone dans 7 régions pilotes

2013 : plan d'action de contrôle et de prévention de la pollution de l'air

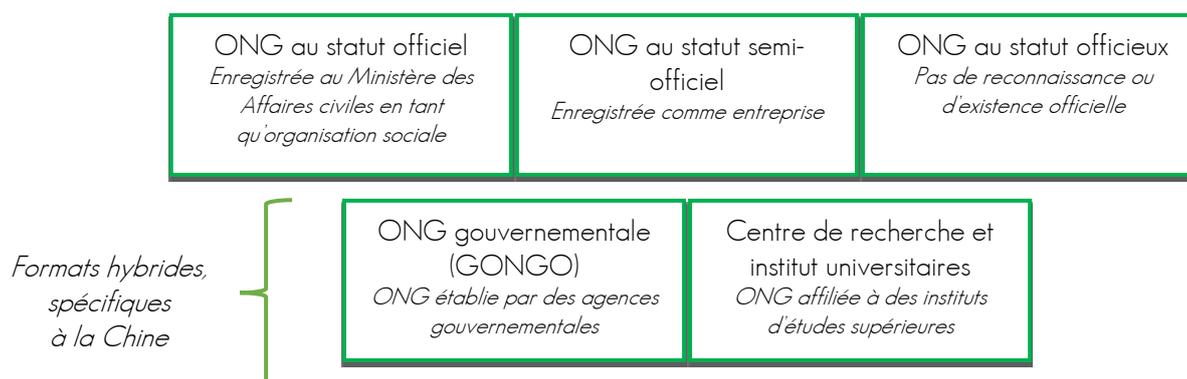
2014 : Plan quinquennal national (2014 – 2020) de lutte contre le changement climatique

2016 : 13^e plan quinquennal (2016 – 2020), dans lequel la « civilisation écologique » est l'un des 5 piliers

Annexe 2 : les obstacles institutionnels



Annexe 3



4 conditions doivent être remplies pour obtenir un statut légal d'ONG, mais elles sont tellement drastiques qu'elles limitent très largement le nombre d'ONG déclarées, c'est-à-dire ayant obtenu un statut légal :

- Obtenir le soutien d'une institution garante qui exerce un contrôle sur leur activité, c'est-à-dire avoir le parrainage d'un organisme officiel (et donc l'approbation du gouvernement central)
- Avoir moins de 50 employés
- Posséder une adresse fixe, un personnel spécialisé et un capital financier compris entre 30 000 et 100 000 yuans
- Ne pas dépasser une seule ONG par domaine d'expertise au sein d'une région, ne pas posséder des branches dans d'autres provinces

Sur les 7000 ONG environnementales déclarées, seules maximum 150 sont estimées réellement actives. Parmi celles-ci 73% ont moins de 10 employés et 41% moins de 5 : elles manquent considérablement de capacités pour influencer les politiques, ou même ne serait-ce que participer au processus de négociation.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrage

- Cao (Baoyin), Yin (Wujin), *Ecological civilization of contemporary China*, China Intercontinental Press, 2014
- Grésillon (Gabriel), *Chine, le grand bond dans le brouillard* Editions Stock, 2015
- Huchet (Jean-François), *La crise environnementale en Chine*, Presses de Sciences po, Paris, 2016
- Monjon (Stéphanie), Poncet (Sandra), *La transition écologique en Chine. Mirage ou « virage vert » ?*, Editions Rue d'Ulm, 2018
- Timmerman (Matthieu), *Pourquoi Pékin nous enfume ?*, Hikari Editions, Lille, 2015

Travaux universitaires

- Chan (Gerald), « China's compliance in global environmental affairs », *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 45, n°1, 2004, pp. 69 - 86
- Gaulard (Mylène), « La lutte contre le réchauffement climatique en Chine, une nouvelle remise en question du « Consensus de Pékin » », *Développement durable et territoires*, Vol. 8, N°2, Juillet 2017
- Ghiglione, (Silvio), Larbi (Martin), « Eco-Cities in China: Ecological Urban Reality or Political Nightmare? », *Journal of Management and Sustainability*, vol. 5, n°1, 2015
- Pitron (Guillaume) « En Chine, la ligne rouge du virage vert », *Le monde diplomatique*, juillet 2017, pages 6 et 7
- Pu (Wang), Lei (Liu), Tong (Wu), "A review of China's climate governance state, market and civil society", *Climate policy*, Vol. 18, N°5, 2018, pp 664 - 679
- Qiu (Xin), Li (Honglin), "China's Environmental Super Ministry Reform : Background, Challenges, and the Future", *Environmental Law Reporter*, 2009/2
- Sausmikat (Nora), "Chinese environmental movements: civil society discourses on climate change and environmental protection", in Meinert (Carmen) *Nature, Environment and Culture in East Asia*, Brill, 2013, pp 197 -229
- Schwoob (Marie-Hélène), « L'éveil vert de la société chinoise ? », *Ecologie & politique*, vol. 47, no. 2, 2013, pp. 27-37
- Wu (Fengshi), "6 Environmental Politics in China: an Issue Area in Review", in Gyo (Sujian.), *Political Science and Chinese Political Studies: The State of the Field*, Springer, 2013, pp103 - 124
- Yan (Chen), « La Chine et les ONG chinoises face au changement climatique », *Pollution atmosphérique*, N°227, 2016

Autres (rapports, articles de presse, documentaires)

- Agence France Presse, *Chine : la consommation de charbon augmente pour la 2^e année consécutive*, 28/02/2019
- Ambassade de France à Pékin, *Les ONG environnementales chinoises*, 2011
- Chai (Jing), *Under the dome*, 2015
- Curien (Rémi), « L'éco-cité de Tinajin : innovations et limites d'une conception sino-singapourienne d'une ville durable », *Métropolitiques*, 2016
- Harold (Thibault), « En Chine, le défi des écocités fantômes », *Le Monde*, 26/09/2015

- National Bureau of Economic Research Working Paper Series, Wu (Jing), Deng (Yongheng), Huang (Jun), Morck (Randall), Yeung (Bernard), *Incentives and outcomes: China's environmental policy*, 2013