

Elizabeth Economy

La Chine face au défi environnemental

Pollutions des eaux, des sols, de l'air, crises sanitaires à répétition... la situation de l'environnement en Chine est accablante. Le gouvernement commence à prendre conscience de la situation et a engagé des réformes sous un début de pression d'une société civile en émergence.

Pendant les deux dernières décennies, le produit intérieur brut (PIB) de la Chine a augmenté d'au moins 8 % tous les ans, sortant des millions de personnes de la pauvreté. Ce développement économique, couplé à la faiblesse des dispositifs de protection de l'environnement, s'est toutefois avéré un désastre écologique et pose de nombreux défis aux autorités chinoises, en matière sociale, politique et économique¹.

La dépendance de la Chine vis-à-vis du charbon, dont elle tire presque les trois quarts de ses ressources énergétiques, fait qu'aujourd'hui, cette dernière est un des pires pays au monde en termes de qualité de l'air. Dès 2001, la Banque mondiale notait que parmi les 20 villes les plus polluées du monde, 16 se trouvaient en Chine ; en 2002, près des deux tiers des villes chinoises ne respectaient pas les standards de l'Organisation mondiale de la santé en ce qui concerne les niveaux de particules en suspension dans l'air, qui sont pourtant les principaux responsables des maladies pulmonaires et respiratoires. Les pluies acides résultant des émissions de dioxyde de sulfate dégagées par la combustion du charbon touchent plus d'un quart de la surface du pays, dont un tiers des terres agricoles, endommageant les récoltes et les pêcheries dans les régions concernées.

La croissance extrêmement rapide de l'usage de la voiture est actuellement la plus grande menace à la qualité de l'air en Chine. Plus de 20 millions de voitures, de camions et de bus sont aujourd'hui en circulation, alors que l'on compte le même nombre de véhicules agricoles et 50 millions de deux-roues motorisés. Les projections les plus prudentes estiment que d'ici 2020, le nombre de voitures dépassera les 110 millions, dans un contexte où les normes nationales concernant les émissions autorisées de monoxyde de carbone et d'oxyde d'azote sont largement en dessous de celles des États-Unis. En prévision de cet accroissement, le gouvernement chinois met en place des normes sur l'efficacité des moteurs plus strictes que celles qui sont en vigueur aux États-Unis et en prépare d'encore plus sévères.

Le développement économique incontrôlé a également contribué à la dévastation des forêts chinoises, alors même que les surfaces boisées sont comparativement parmi les plus faibles du monde: elles ne couvrent que 16 % du territoire, quand ce chiffre est de 24 % aux États-Unis. Cette déforestation a entraîné une réduction de la biodiversité, une érosion accrue des sols et des crues catastrophiques qui se succèdent année après année. La Chine étant devenue un acteur international sur les marchés du mobilier et des produits dérivés du bois, cette situation est aggravée par le développement de trafics extrêmement profitables, mais catastrophiques pour l'environnement. Les efforts du gouvernement pour combattre ces trafics intérieurs ont poussé les entreprises chinoises à se développer en Birmanie, en Indonésie et en Amazonie, en se faisant une spécialité de contourner les réglementations locales.

La déforestation, couplée à la surexploitation des pâturages et des terres arables, a également énormément modifié la géographie du pays, contribuant notamment à la rapide désertification du nord et de l'est du pays. La Chine, qui occupe une surface équivalente à celle des États-Unis, est aujourd'hui pour plus d'un quart de sa surface un désert. De plus, entre 20 et 30 tempêtes de sable et de poussière ravagent chaque année le nord du pays. En mars 2002, une tempête a répandu en deux jours plus de 30 tonnes de sable sur Pékin, avant de se déplacer sur la Corée du Sud. Ces suffocantes tempêtes de sable réduisent la visibilité, ralentissent le trafic et exacerbent les problèmes respiratoires. Elles se déplacent de plus en plus fréquemment vers le Japon et la Corée, et ont même touché les États-Unis dans les années passées.

■ Voir notamment Elizabeth Economy, *The River runs black: The Environmental Challenge to China's Future*, Cornell University Press, 2005.

Le problème environnemental le plus sérieux auquel la Chine est confrontée est toutefois celui de l'accès à l'eau, qui résulte de la

conjonction d'une croissance de la demande et de l'accroissement des niveaux de pollution. Les ressources annuelles disponibles par habitant sont aujourd'hui au niveau de 25 % de la moyenne mondiale. En 2030, il est prévu que ces ressources passent de 2 200 m³ à moins de 1 700 m³, la limite fixée par la Banque mondiale pour définir un pays faisant face à un problème d'accès à l'eau. Pendant la même période, la demande devrait s'accroître de 120 milliards de m³ à 400 milliards de m³. Plus de 60 millions de Chinois ont déjà du mal à se procurer suffisamment d'eau pour leurs besoins quotidiens. La recherche de ressources hydrologiques a conduit à surexploiter les sources de surface tout au long des côtes chinoises, et le déficit qui en résulte a nécessité le déplacement de milliers d'habitants. Les changements climatiques et la surconsommation ont également entraîné des pénuries d'eau dans la plupart des provinces intérieures: au Qinghai, d'après des sources gouvernementales, dès 2001, 2 000 lacs et rivières étaient à sec, affectant sévèrement les industries locales, la production hydro-énergétique et le débit du fleuve Jaune. La pollution des eaux devient également un problème sérieux: environ 700 millions de personnes consomment quotidiennement des eaux polluées, et plus des trois quarts des eaux qui traversent les zones urbaines sont jugées impropres à la consommation et à la pêche. Ces pollutions sont principalement dues à des rejets d'eaux usagées par des papeteries, des imprimeries, des teintureries, des usines chimiques et par d'autres petites entreprises locales, qui sont difficiles à réguler. L'épandage des terres agricoles contribue également de manière très significative à ces dégradations. En résumé, l'environnement est menacé sur tous les fronts.

Transformer le paysage social, politique et économique de la Chine

La pollution de la Chine et les dégradations environnementales sont également en train de transformer le paysage social, politique et économique du pays, détériorant la productivité économique, entraînant des vagues de migrations intérieures, causant des problèmes sanitaires à vaste échelle et générant de l'instabilité sociale. Les autorités chinoises commencent juste à prendre conscience que les mauvaises pratiques environnementales ont un impact très négatif sur l'économie du pays. La Banque mondiale évalue que le coût de ces pollutions se situe annuellement dans une fourchette de 8 % à 12 % du PIB: tel est le coût cumulé des journées de travail perdues, de la contamination des récoltes et des produits de la pêche, et des fermetures d'usines causées par le manque d'eau. Les propres calculs de l'agence gouvernementale chinoise de protection de l'environnement corroborent ces estimations:

ainsi, le gouvernement a reconnu qu'en 2003, les pénuries en eau avaient coûté à la Chine 28 milliards de dollars de production industrielle ; les pluies acides avaient coûté à l'économie près de 13 milliards ; et la désertification plus de 6 milliards. En septembre 2004, des officiels de la région de Shanxi soutenaient que si les coûts des dégradations environnementales et des pollutions étaient intégrés dans le calcul du PIB de la province, la croissance de ces dernières années serait annulée.

L'effet le plus tragique de ces crises environnementales est la dégradation de la situation sanitaire. Des analystes chinois comme occidentaux estiment à plus de 300 000 le nombre annuel de décès prématurés dus à des maladies respiratoires directement causées par la pollution (hors tabagie). Des populations entières localisées le long des principaux cours d'eau connaissent des taux vertigineux de cancers, de tumeurs, de troubles de la croissance, et d'avortements spontanés, conséquences du niveau de pollution des sols et des eaux. Cette relation entre pollutions et santé publique a récemment été mise en évidence par un rapport de la Banque mondiale indiquant que le virus du Sras avait commis le plus de dégâts dans les zones où les niveaux de pollution de l'air étaient les plus élevés.

La Chine doit également relocaliser des dizaines de millions de paysans contraints de migrer à la recherche de terres arables et d'un accès à l'eau. Entre 2001 et 2020, les analystes considèrent que la Chine devra faire face à entre 20 et 30 millions de réfugiés environnementaux. Ces déplacements de population vont mettre sous pression les infrastructures, en particulier sanitaires, de plusieurs grandes villes. Dans la mesure où ces migrants s'intègrent dans les économies locales et se transforment en consommateurs, ils contribuent à aggraver la situation énergétique : les urbains consomment en moyenne 250 % de plus que les habitants des zones rurales.

La menace d'agitation sociale est une raison supplémentaire pour les autorités de prendre en considération les enjeux environnementaux. Au milieu des années 1990, le Comité central du Parti communiste a publié un rapport reconnaissant que les problèmes liés à l'environnement étaient une des quatre principales sources d'agitation sociale dans le pays. Plus récemment, en septembre 2004, une étude chinoise prévoyait que le pays devra affronter d'importants troubles sociaux, résultant de la combinaison de divers facteurs, parmi lesquels les problèmes environnementaux, la corruption, la faiblesse du système financier, la pauvreté et le chômage. Ces études sont corroborées par la présence occasionnelle dans les médias de sujets relatifs à des manifestations violentes de fermiers privés d'accès à l'eau ou de groupes de

citoyens protestant contre l'indifférence des pouvoirs publics à l'égard de leurs problèmes environnementaux.

La stratégie chinoise de protection de l'environnement

Les politiques de l'environnement chinoises sont calquées sur leur approche des réformes économiques: maintenir une bureaucratie restreinte au niveau central; transférer les pouvoirs en matière de protection environnementale aux autorités locales; encourager les initiatives privées; et rechercher des conseils et des aides financières à l'étranger.

L'administration nationale pour la protection de l'environnement (SEPA, pour State Environmental Protection Administration) est la principale agence de protection de l'environnement. Elle emploie un personnel talentueux et dévoué, mais manque cruellement de moyens humains et financiers: ses effectifs actuels sont de 300 équivalents temps pleins (à comparer avec les 6 000 employés de son homologue américaine...). La Chine consacre officiellement 1,3 % de son PIB à la protection de l'environnement, ce qui est très voisin d'autres pays ayant le même niveau de richesse; les scientifiques chinois estiment pourtant qu'il faudrait consacrer au moins 2,2 % du PIB pour simplement empêcher la situation de se dégrader davantage. D'autant plus qu'il est probable qu'une partie de ces dépenses s'évaporent du fait de la corruption ou sont détournées pour financer des projets d'infrastructure déguisés en projets environnementaux. Début 2004, la SEPA a ainsi annoncé que les dépenses gouvernementales en matière de protection de l'environnement étaient de 9 milliards de dollars moins importantes que ce que prévoyait le dixième plan quinquennal (2001-2005). Le nouveau vice-ministre de la SEPA, Pan Yue, s'en est alarmé de manière très virulente, en demandant aux médias de relayer la cause de l'agence auprès de l'opinion publique, de manière à augmenter la pression sur les ministères et sur les autorités locales récalcitrants.

Une partie importante de l'effort chinois en matière de protection environnementale repose sur l'initiative des autorités locales, une approche qui a conduit à un véritable patchwork en termes de régulations environnementales. Les régions riches, dotées de gouverneurs ou de maires très proactifs et disposant de liens forts avec la communauté internationale, tendent à investir plus dans la protection de l'environnement, à la fois de manière absolue et en pourcentage des richesses locales. Shanghai, Dalian et Zhongshan sont ainsi des exemples d'« activisme » environnemental. Dans le même temps, la majorité des régions riches qui proclament des améliorations de la situation le font

simplement en se débarrassant de leurs entreprises polluantes auprès des provinces voisines moins bien loties. Dans ces régions, la priorité des autorités locales reste le développement économique à tout prix, et elles sont prêtes à fermer les yeux sur les réglementations environnementales pour protéger les entreprises polluantes. Les agences régionales de protection de l'environnement, qui dépendent des autorités locales pour leurs salaires et pour leurs bureaux ainsi que pour leurs prestations sociales, disposent de relativement peu de pouvoir. La SEPA envoie régulièrement des équipes d'inspecteurs pour débusquer les entreprises contrevenantes. Les résultats de ces inspections montrent qu'environ un tiers des entreprises font un usage efficace de leurs instruments de contrôle de la pollution ; un autre tiers disposent d'équipements qui ne sont toutefois pas utilisés, car perçus comme une source de dépense inutile ; le tiers restant n'ayant jamais mis en place les outils pourtant obligatoires de contrôle de la pollution. De nombreux inspecteurs reconnaissent également que les contrôles sont largement biaisés : de nombreuses entreprises cessent de produire pendant les périodes d'inspection et reprennent leurs activités dès que celle-ci est achevée.

Le rôle des acteurs étrangers

Le troisième axe de la stratégie gouvernementale chinoise consiste à impliquer la communauté internationale dans ses efforts de protection de l'environnement. La Chine a extrêmement bien réussi à attirer des aides internationales pour faire face à ses problèmes environnementaux : pendant longtemps, elle a été la première bénéficiaire des aides environnementales de la Banque mondiale, du Fonds pour l'environnement mondial et de la Banque asiatique du développement. Ceci est toutefois en train de changer, dans la mesure où la Chine ne satisfait plus au critère de la Banque mondiale pour bénéficier de taux d'intérêt privilégiés. Un grand nombre d'ONG, telles que The Nature Conservancy, le WWF et Greenpeace, ont ainsi consacré des moyens humains et financiers importants à la Chine pour soutenir les actions des autorités de protection de l'environnement et pour aider le pays à repenser sa stratégie en matière de développement.

Les multinationales ont aussi joué un rôle important dans ces évolutions de l'environnement chinois. Il est clair que certaines ont profité de la relative souplesse dans l'interprétation des lois de protection de l'environnement : et certains officiels ont ouvertement accusé la Corée du Sud, Taïwan et même la région de Hongkong, qui bénéficie d'un statut administratif particulier, d'exporter leurs industries les plus polluantes vers la Chine continentale. Néanmoins, d'autres firmes contribuent de

manière substantielle aux efforts des autorités chinoises pour protéger l'environnement.

Shell, par exemple, a bousculé les pratiques en la matière en demandant de conduire une étude d'impact pour un projet de joint-venture avec Pétrochina visant à transporter du gaz naturel du Xinjiang à Shanghai (le projet ne s'est finalement pas réalisé). L'étude d'impact de Shell prévoyait notamment de changer le tracé du pipeline en plusieurs endroits pour éviter de mettre en danger des espèces rares. Shell s'est également fait une réputation de soutenir les activités des ONG environnementales, après avoir dû essuyer des critiques suite à des accidents antérieurs.

La compagnie sud-africaine Manganese Metal Company travaille avec des officiels chinois et avec d'autres entreprises, conduisant des études d'impact environnemental et organisant des symposiums internationaux pour essayer de faire évoluer les procédés hautement toxiques de production du manganèse aujourd'hui utilisés en Chine. Leurs efforts ont permis de faire émerger de nouveaux acteurs: ainsi l'ONG chinoise Green Volunteers of Chongqing a entrepris des études de terrain auprès des producteurs locaux de manganèse pour mesurer les effets de leur activité sur l'environnement et sur la santé des habitants des zones concernées.

L'émergence d'ONG chinoises de défense de l'environnement

Le changement le plus important pour la protection de l'environnement en Chine dans ces dernières décennies a certainement été le développement des ONG. Depuis 1995 et la création de la première ONG environnementale, Friends of Nature, le nombre d'organisations de protection de l'environnement a crû de manière spectaculaire, en même temps que s'élargissait le spectre de leurs activités. Alors qu'initialement, elles se consacraient exclusivement à des campagnes d'information et à la protection de la biodiversité, ces ONG se sont progressivement émancipées et sont aujourd'hui capables de critiquer ouvertement le gouvernement sur des questions de corruption, ou encore de lancer des campagnes contre le programme de grands barrages. Durant l'une de ces campagnes, les ONG chinoises ont récolté plus de 15 000 signatures sur Internet dans le but d'empêcher la construction d'un barrage sur la rivière Nu, dans le sud-ouest de la Chine. Les ONG s'appuient sur les médias et sur des actions en justice pour faire aboutir leurs revendications.

Le mouvement environnementaliste chinois est également en pointe sur les questions de réformes politiques. De nombreux dirigeants

d'ONG environnementales ont lancé leur mouvement avec le désir de faire avancer la démocratie en Chine; d'autres ont réalisé que la démocratie était une condition nécessaire pour la protection de l'environnement. Leur connaissance des médias, leur expertise sur des questions juridiques sont autant de leviers puissants pour faire progresser la protection de l'environnement. Grâce à leur activisme, ces ONG ont gagné une place importante dans le chœur des voix qui s'élèvent pour demander une plus grande ouverture et une plus grande transparence du système politique, ainsi qu'une plus grande responsabilisation des autorités concernées.

Les ONG chinoises ont de multiples alliés qui les aident à faire pression sur le gouvernement pour qu'il fasse plus attention aux questions environnementales. Elles ont noué des liens forts avec leurs grandes homologues internationales. Par exemple, certaines d'entre elles participent aux ateliers de travail organisés par International River Network, une association internationale qui est en pointe dans les campagnes internationales contre le barrage des Trois-Gorges. En Chine, l'apparition d'une génération d'avocats environnementalistes et le durcissement des lois de protection de l'environnement ont permis aux ONG de s'appuyer sur des actions en justice pour poursuivre leurs buts.

Dans l'ensemble, le gouvernement chinois accueille positivement, voire recherche activement la participation des citoyens dans les actions de protection de l'environnement... tant que ces actions ne prennent pas un tour ouvertement politique. Toutefois, les activités des ONG sont surveillées de près: elles doivent avoir un tuteur officiel, faire un rapport sur toutes leurs activités, lister toutes leurs sources de financement et ne doivent pas ouvrir des bureaux dans plus d'une ville. Certaines d'entre elles en viennent à contourner ces contraintes en se déclarant comme des entreprises ou simplement en ne se déclarant pas du tout.

En clair, la Chine est un des plus grands contributeurs aux émissions d'ozone, aux changements climatiques et à la réduction de la biodiversité dans le monde. Les entreprises chinoises d'abattage du bois sont également en phase de devenir des acteurs importants du trafic des essences tropicales. La façon dont la Chine fait face aux défis environnementaux auxquels elle est confrontée a des implications décisives, au-delà des impacts pour l'environnement de la planète. L'avenir économique, social et politique de ce pays est en train d'être façonné par ces tensions entre environnement et développement. Pour anticiper la Chine de 2020, il est indispensable de comprendre la Chine et son environnement.

Traduit de l'anglais par François Yvon