Perspectives chinoises

2008/2 | 2008

Vers une nouvelle politique économique pour la Chine rurale ?

Développement et conflits environnementaux en Chine

Li Ma et François G. Schmitt

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/4113>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2008

Pagination : 100-109

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Li Ma et François G. Schmitt, « Développement et conflits environnementaux en Chine », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2008/2 | 2008, mis en ligne le 01 avril 2011, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/4113>

Développement et conflits environnementaux en Chine

LI MA ET FRANÇOIS G. SCHMITT

La Chine n'a prêté que peu d'attention aux questions environnementales pendant des décennies, préférant donner la priorité au développement économique. Nous considérons ici les problèmes aigus qui se posent dans le domaine environnemental. Nous abordons ensuite les conflits socio-environnementaux que cela a générés, conflits qui connaissent un fort développement depuis ces dernières années. Nous examinons enfin la position actuelle du pouvoir face à ces problèmes.

Introduction

La Chine connaît depuis plus de deux décennies une croissance économique très soutenue, avec une moyenne de

Graphique 1. Evolution du PIB chinois : rang mondial dans le passé (courbe noire) et projections pour le futur (courbe rouge)

Si la croissance continue sur le même rythme, la Chine dépassera l'Allemagne en 2008 et le Japon autour de l'année 2015.

Source: Banque Mondiale

9,8 % sur la période 1978-1997⁽¹⁾, qui l'amène actuellement au quatrième rang mondial pour le PIB. En 2006 et 2007, la croissance a été très forte (11,1 et 11,5 %⁽²⁾), ce qui fait que la Chine devrait devancer l'Allemagne et devenir la troisième puissance économique mondiale au cours de l'année 2008. Les mêmes projections indiquent que l'économie chinoise pourrait dépasser celle du Japon autour de 2015 (voir graphique 1). Surnommée l'« usine du monde », la Chine est également le premier fabricant mondial pour de nombreux biens de consommation, tels que le textile, les téléviseurs, les téléphones portables ou encore les jouets. Depuis le début des années 1980, le PIB a quintuplé⁽³⁾. Au niveau interne, le résultat de cette croissance a été la forte réduction du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté et l'apparition progressive d'une classe moyenne.

Ces bons résultats ne peuvent cacher le fait que de nombreux problèmes subsistent. En premier lieu, les études montrent qu'avec la croissance, les inégalités entre urbains et ruraux

1. Banque Mondiale, *Rapport sur le développement du monde 1998/99*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
2. *Beijing information*, 30 janvier 2007 ; le taux de croissance du PIB chinois en 2006 a été révisé à 11,1%, voir Agence Xinhua, 11 juillet 2007. Pour les chiffres de 2007 : Agence Xinhua, 12 janvier 2008.
3. Bureau national des statistiques : <http://www.stats.gov.cn/english/> (avril 2008) ; AFP, 14 juillet 2007.

progressent de manière spectaculaire⁽⁴⁾ (voir le graphique 2). De plus, les réformes entreprises à la fin des années 1990 dans les domaines de l'éducation et de la protection sociale, ont grandement fragilisé la situation de nombreuses personnes aux revenus moyens et modestes. Ces problèmes multiples alimentent de nombreux mouvements sociaux qui se sont développés avec une vitesse inquiétante ces dernières années. En juillet 2005, Zhou Yongkang, le ministre de la Sécurité publique, a livré quelques chiffres confirmant une forte augmentation, au cours de la période récente, des mouvements de protestation, mouvements qui sont appelés par les autorités chinoises « incidents de masse » (*quntixing shijian*). Sous une telle expression sont regroupés sans distinction les *sit-ins*, les grèves, les manifestations, les blocages de voies de communications, les séquestrations de dirigeants, les confrontations de groupes avec la police, les protestations collectives, les émeutes... Les chiffres pour l'année 2004 indiquent un total de 74 000 mouvements de protestation impliquant au total 3,76 millions de personnes⁽⁵⁾. En 2005, ces chiffres (publiés par le gouvernement chinois) ont connu une augmentation de 6,6 % avec un total de 87 000 mouvements de protestation⁽⁶⁾. Selon les chiffres du Bureau de sécurité publique, les antennes locales de ce Bureau ont recueilli, en 2005, 200 000 pétitions et visites de protestation, et les ont traitées dans une volonté de prévenir les mouvements sociaux. La forte augmentation de ces mouvements, en relation avec l'augmentation des inégalités est inquiétante⁽⁷⁾ ; les mouvements sociaux enregistrés ces dernières années concernent principalement les cas de maltraitance et d'exploitation de travailleurs migrants, la fermeture d'usines, les expropriations illégales de terres (34 millions d'agriculteurs ont perdu tout ou partie de leurs terres entre 1987 et 2001⁽⁸⁾) et d'habitations en ville, la corruption locale et en particulier l'environnement.

Les problèmes environnementaux actuels en Chine sont le résultat de décennies de fort développement au profit de l'homme et aux dépens de la nature. Globalement, la situation de la Chine en matière d'environnement est à la traîne selon les indicateurs internationaux : une étude gouvernementale publiée récemment par l'agence officielle Chine nouvelle classe la Chine au 100^e rang sur 118 nations développées ou en développement, en matière de modernisation écologique⁽⁹⁾. Le domaine le plus touché est sans doute celui de l'eau : les lacs, les rivières et aussi les zones côtières. Par exemple, le troisième plus grand lac de Chine, le lac Taihu, est fortement pollué par une algue phytoplanctonique bleue-verte qui a récemment proliféré en raison de rejets industriels riches en sels nutritifs, prolifération qui a conduit à un phénomène d'eutrophisation. La ville de Wuxi, dont

Graphique 2. Evolution du rapport entre revenu urbain moyen et revenu rural moyen, sur la période 1978-2004

Sources : China Statistical Yearbook 1998-2006.

l'eau potable provient de ce lac, a ainsi vu cette eau devenir verdâtre et nauséabonde, ce qui a interrompu l'approvisionnement en eau de deux millions d'habitants⁽¹⁰⁾. De façon générale, il est estimé que plus de 70 % des lacs et rivières sont pollués, et que « au moins 320 millions d'habitants ruraux n'ont pas accès à l'eau potable, et 400 villes sont insuffisamment approvisionnées dont 110 très sérieusement », selon le ministre de l'Eau Wang Shucheng⁽¹¹⁾.

La pollution atmosphérique est également très importante. Selon l'Administration d'État pour la protection de l'environnement (State Environmental Protection Administration ou SEPA⁽¹²⁾), la qualité de l'air de presque la moitié des villes

4. Voir Martin King Whyte, « City versus countryside in China's development », *Problems of post-communism*, n° 43, 1996, p. 9-22; Zhu G., *Zhongguo de pinfu chaju yu zhengfu kongzhi* (Le clivage des riches et des pauvres en Chine et le contrôle gouvernemental), Shanghai, Shanghai sanlian shudian, 2002 ; voir aussi Li Ma et François G. Schmitt, « Réformes économiques et inégalités en Chine : évolution des inégalités selon les régions et entre urbains et ruraux », in Yunnan Shi et Françoise Hay (éd.), *La Chine : forces et faiblesses d'une économie en expansion*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 117-138.
5. Voir Murray Scot Tanner, « China rethinks unrest », *The Washington Quarterly*, n° 27, 2004, p. 137-156 ; « protestation in China », *The Economist*, 29 septembre 2005.
6. Déclaration de Wu Heping, porte-parole du Public Security Bureau : voir *Renmin ribao* (Le Quotidien du peuple), 20 janvier 2006.
7. Voir Li Ma et François G. Schmitt, « Réformes économiques et inégalités en Chine : évolution des inégalités selon les régions et entre urbains et ruraux », *art. cit.*, p. 117-138 ; Wenran Jiang, « The dynamics of China's social crisis », *China Brief*, n° VI, 20 janvier 2006 (<http://www.jamestown.org/>) (avril 2008).
8. Voir *Le Monde*, 12 décembre 2005.
9. AFP, 28 janvier 2007 ; le classement est établi sur la base d'une trentaine d'indicateurs.
10. *Le Monde*, 5 juin 2007 ; Agence Xinhua, 12 juin 2007.
11. *Beijing Information*, 12 septembre 2006.
12. <http://english.sepa.gov.cn/> (avril 2008).

Un homme pêche des escargots dans le lac Taihu infesté par les algues.

© AFP

chinoises est moyenne ou mauvaise, en raison de particules en suspension provenant des pollutions urbaines ⁽¹³⁾. Pour les villes de plus d'un million d'habitants, le dioxyde de soufre (SO₂) est l'un des plus importants polluants ; la Chine est en fait le plus grand émetteur de dioxyde de soufre au monde, avec 25,5 millions de tonnes émises en 2005. Cela occasionne des pluies acides récurrentes. Par exemple, à Canton, durant les trois premiers mois de 2007, 100% des pluies étaient acides, avec des pH pouvant atteindre 3,8 ⁽¹⁴⁾, ce qui correspond à un fort taux d'acidité pouvant entraîner des maladies infectieuses.

Dans cet article, nous abordons les mouvements sociaux associés aux questions environnementales ainsi que la réponse du pouvoir à ces problèmes. Les dégâts sont quelquefois si importants qu'ils touchent aux besoins vitaux des populations, qui dans ce cas ne voient un salut possible que dans l'action collective et les mouvements collectifs revendicatifs ou violents. Nous abordons dans une première section les conflits générés par les problèmes environnementaux, et considérons ensuite la position du pouvoir face à ces conflits. Dans l'analyse, nous cherchons en particulier à estimer la place du pouvoir autoritaire avec un parti unique dans la situation catastrophique de l'environnement en Chine, et la nécessité d'une réforme structurelle indispensable pour la stabilité de ce pays.

Les conflits occasionnés par les problèmes de pollution

Accidents facteurs de pollution

Selon le *China Statistical Yearbook* il y a eu entre 1995 et 2004 une moyenne de 1 800 accidents facteurs de pollution par an, avec une amplitude allant de 1 400 à 2 400 accidents. L'un des plus médiatisés a été la pollution au benzène du fleuve Amour en novembre 2005, événement qui a occasionné un problème diplomatique avec la Russie ⁽¹⁵⁾. Au niveau local ces accidents de pollution, ou les problèmes plus récurrents, peuvent mettre en danger la santé, et même la vie, des citoyens des villes les plus gravement polluées. Selon un récent rapport de la Banque mondiale et de la SEPA, la pollution est, chaque année, à l'origine de 750 000 décès prématurés ⁽¹⁶⁾. Par exemple, le taux de cancers est très élevé à Pékin, et dans certaines campagnes polluées. Ainsi, à

13. Agence Xinhua, 24 octobre 2006.

14. *Xianggang dajiyuan shibao*, 6 juillet 2007.

15. AFP, 27 novembre 2005.

16. The World Bank et SEPA, *Cost of pollution in China ; economic estimates of physical damages*, 2007, 151 p. Ce rapport alarmiste a été coupé et censuré à la demande du gouvernement chinois : voir *Le Monde*, 10 juillet 2007.

Huangnijiao, un village de la province de Zhejiang, 50 % des habitants d'un âge compris entre 35 et 45 ans ont développé un cancer du foie dû à la pollution industrielle. Non loin de là, les villes de Xinchang et Shengzhou connaissent elles aussi des taux de cancers particulièrement alarmants, qui ont été, en juillet 2005, l'une des causes d'une importante révolte populaire⁽¹⁷⁾. Comme le disait sans détours Pan Yue, le directeur adjoint de la SEPA, à l'hebdomadaire *Der Spiegel* :

Les pluies acides touchent un tiers du territoire chinois, la moitié de l'eau de nos sept plus grandes rivières est complètement inutilisable, tandis qu'un quart de nos citoyens n'ont pas accès à de l'eau potable. Un tiers de la population urbaine respire de l'air pollué, et moins de 20 % des déchets dans les villes sont traités et pris en charge d'une façon compatible avec le développement durable⁽¹⁸⁾.

Quand on lui demande quel effet cela a sur l'économie, il répond :

Il est massif, parce que l'air et l'eau sont pollués, nous perdons entre 8 et 15 % de notre PIB. Et cela n'inclut pas les coûts en matière de santé. Il y a aussi la souffrance humaine : à Pékin seulement, 70 à 80 % de tous les cancers mortels sont reliés à l'environnement. Le cancer du poumon est devenu la première cause de mortalité.

Les usines (ou les établissements) responsables sont dans ce cas mises à l'index par les habitants, suscitant des mouvements de protestation. Une étude antérieure sur le sujet des conflits environnementaux est celle du sociologue Jun Jing, datant de 2000, et recensant les conflits environnementaux depuis le milieu des années 1970 jusqu'au début des années 1990⁽¹⁹⁾. L'auteur a recensé dans cette étude 278 conflits environnementaux. Ce nombre paraît assez modeste comparé aux chiffres plus récents : depuis le début du XXI^e siècle, le nombre des conflits environnementaux a dramatiquement augmenté.

L'augmentation récente des conflits environnementaux

En ce qui concerne les chiffres globaux (incluant différents sujets de protestation), les données disponibles indiquent une forte augmentation des mouvements de protestation ces

Graphique 3. Evolution du nombre d'incidents collectifs en Chine, des années 1993 à 2005. Une très forte augmentation est visible

Sources : Tanner (2004) pour les chiffres jusqu'en 2004, et Agence Xinhua, 9 décembre 2006 pour les chiffres de 2005 et 2006.

dernières années. Ces mouvements sont appelés par les autorités chinoises « incidents de masse ». Nous retenons aussi dans la suite le terme d'« incident collectif ». Selon le *Livre bleu sur la société chinoise* de 2005, publié par le gouvernement chinois, de 1993 à 2003 les cas d'incidents de masse avec les autorités chinoises sont passés de 10 000 à 60 000, et le nombre de participants a grimpé de 730 000 à 3,07 millions de personnes⁽²⁰⁾. Il y a eu 74 000 mouvements de protestation en 2004, impliquant 3,76 millions de personnes au total, un chiffre qui s'est élevé à 87 000 cas en 2005⁽²¹⁾ avec 240 incidents par jour⁽²²⁾. Ces chiffres, provenant de sources officielles chinoises, sont alarmants ; ils montrent surtout une forte augmentation depuis 1993 (voir le graphique 3). Notons cependant ici que ces protestations di-

17. Zhang Yulin, « Zhengjing yitihua kaifajizhi yu zhongguo nongcun de huanjing chongtu-yi Zhejiang de sanqi "quntixing shijian" wei zhongxin » (Le mécanisme du développement de l'intégration politique et économique et les confrontations environnementales dans les campagnes chinoises : l'exemple des "incidents de masse" à Zhejiang), *Tansuo yu zhengming*, n° 5, mai 2006.

18. *Der Spiegel*, 7 mars 2005.

19. Jun Jing, « Environmental protests in rural China », in Elizabeth J. Perry et Mark Selden (éd.), *Chinese Society, Change, Conflict and Resistance*, Londres-New York, Routledge, 2000, p. 143-160.

20. *2005 nian shehui lanpishu* (Le Livre bleu de la société chinoise de 2005), Pékin, Shehui kexue wenxian chubanshe, décembre 2004.

21. Pour les chiffres jusqu'en 2004, voir *op. cit.* ; voir aussi Murray Scot Tanner, « China re-thinks unrest », *The Washington Quarterly*, n° 27, 2004, p. 137-156 ; *The Economist*, 29 septembre 2005 ; pour les chiffres de 2005 et 2006, voir Agence Xinhua, 9 décembre 2006.

22. *New York Times*, 20 janvier 2006.

verses incluent des mouvements sociaux liés aux retraites, aux conditions de travail, aux licenciements, aux expropriations ; il n'y a donc pas uniquement les protestations liées aux problèmes environnementaux dans ces statistiques.

En ce qui concerne ces derniers, les chiffres ne sont malheureusement pas disponibles pour l'ensemble de la période. Mais dans un entretien récent, Zhou Shengxian, directeur de la SEPA, a admis que le nombre des incidents collectifs liés à l'environnement avait augmenté à un rythme de 29 % par an ces dernières années ; Zhou n'a pas donné les chiffres de toutes les années récentes, mais il a donné les chiffres de 2005, mentionnant 51 000 incidents liés à la pollution de l'environnement⁽²³⁾. Ces déclarations provenant de sources multiples ne sont pas aisées à recouper, puisqu'elles ne donnent aucune indication sur la méthode de comptage ni sur les critères retenus pour comptabiliser un événement. Il n'est pas dit, par exemple, si les 51 000 incidents liés à la pollution font partie de la comptabilisation qui conduit au chiffre (évoqué ci-dessus) de 87 000 incidents collectifs, toutes causes confondues. Nous ne pouvons ici qu'indiquer que si c'était le cas, cela voudrait dire que 60 % des incidents collectifs survenus en 2005 auraient été causés par des problèmes de pollution, ce qui est un très fort pourcentage. En utilisant le second chiffre produit par Zhou à propos de la croissance de 29 %, on arrive à un total de 40 000 incidents collectifs liés à la pollution en 2004, ce qui, rapporté aux 74 000 événements collectifs totaux mentionnés dans le graphique 4, correspondrait à un pourcentage de 53 %. Si l'on extrapole d'une année supplémentaire dans le passé à partir du chiffre de 29 %, on arrive à 31 000 incidents collectifs liés à la pollution en 2003. Rapporté aux 58 000 incidents collectifs totaux du graphique 3, ce chiffre représente (également) un pourcentage de 53 %. En l'absence d'autres chiffres disponibles, nous pouvons admettre comme hypothèse réaliste que les chiffres mentionnés proviennent d'une comptabilité commune, et avancer les chiffres de 53 à 60 % comme représentatifs (entre 2003 et 2005) de la part des problèmes environnementaux dans l'ensemble du total des incidents collectifs. Dans une interview réalisée par un journaliste de Radio Free Asia, Zhou a indiqué que les « incidents de masse » provoqués par des pollutions sont encore en augmentation⁽²⁴⁾. Il souligne ailleurs que ceci est devenu une cause importante d'instabilité sociale⁽²⁵⁾. Cette augmentation est par ailleurs confirmée dans un rapport publié en mars 2008⁽²⁶⁾.

Nous développons dans l'encadré 1 quelques exemples médiatisés par la presse chinoise et internationale, et dont certains sont tout particulièrement dramatiques. Les milliers de cas recensés dans les statistiques ci-dessus ne sont sans doute

pas tous aussi graves. Ces exemples correspondent à huit cas de révoltes ou de mouvements de protestation touchant à l'environnement, parmi les plus importants survenus ces dernières années. Les émeutes de Dongyang d'avril 2005 ont clairement été un événement important, montrant que la radicalisation peut être payante puisque ce mouvement a pu obtenir gain de cause auprès du pouvoir central. Ces cas montrent aussi un effet de contagion produit par les émeutes de Dongyang, puisque dans les mois qui ont suivi, pas moins de quatre révoltes similaires ont eu lieu dans la même province du Zhejiang. Les manifestants ont d'ailleurs clairement mentionné dans plusieurs cas que les émeutes de Dongyang leur servaient de modèle, ce qui montre qu'il existe un réel risque de contagion pour ce type de mouvement. Cette contagion est favorisée par les moyens de communication modernes, tels que les téléphones portables avec appareil photo intégré, l'Internet et l'utilisation de la presse étrangère. Cela correspond à une nouvelle forme de « mobilisation des ressources » des mouvements sociaux⁽²⁷⁾, qui peut être appelée « méthode multimédia ». Ces communications pourraient ainsi déclencher une réaction en chaîne de mouvements protestataires, en particulier dans le cas où l'origine de la protestation est partagée par la population, et si le mouvement lui-même est organisé. Nous analysons cela plus bas dans le cadre de la réponse institutionnelle face à ce type de mouvement de protestation lié à l'environnement.

L'action institutionnelle et ses limites

Révoltes environnementales et changements dynastiques

Nous abordons ici la position du pouvoir chinois face à cette situation. Celui-ci se doit de réagir, ne serait-ce que

23. Agence Reuters, 21 avril 2006. Voir aussi *Chicago Tribune*, 21 janvier 2007, online edition ; voir aussi *Fazhi ribao* (Journal quotidien des législations), 13 décembre 2006.

24. Consultable sur le site epochtimes.com (<http://epochtimes.com/b5/7/7/6/n1765439.htm>, avril 2008).

25. *Fazhi ribao* (Journal quotidien des législations), 13 décembre 2006.

26. Yang Dongping et al. (éd.), *Huangjing lupishu, Zhongguo huanjing de weiji yu zhuanji* (2008) (Livre vert sur la crise et la transition environnementale en Chine (2008)), Pekin, Shehui kexue wenxian chubanshe, 2008, p. 149-160.

27. Pour les théories des mouvements sociaux et la mobilisation des ressources, voir Sidney Tarrow, *Power in movement : social movements, collective action and politics*, 2nd edition, Cambridge, Cambridge University Press, 1998 ; Doug McAdam et al., *Dynamics of contention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002. Ces auteurs développent de façon complète la théorie de la mobilisation des ressources par les mouvements sociaux, mais ils ne prennent pas encore en compte les ressources « multimédia » et leur grand potentiel dans l'organisation des mouvements protestataires.

pour des raisons économiques, sachant que selon la SEPA, les problèmes environnementaux ont coûté au gouvernement environ 10 % du PIB en 2005⁽²⁸⁾. En fait, les protestations collectives violentes liées aux problèmes environnementaux inquiètent de plus en plus les autorités chinoises, qui reconnaissent qu'elles sont devenues un facteur d'instabilité sociale important. De façon plus générale, si on examine de près l'histoire impériale chinoise, on voit que les révoltes populaires sont souvent liées à des problèmes climatiques ou météorologiques⁽²⁹⁾. Parmi les dernières dynasties chinoises, plusieurs ont été renversées à la suite de révoltes populaires qui se sont développées en association avec des problèmes environnementaux (les Tang⁽³⁰⁾, les Song, les Yuan, les Ming) : mauvaises récoltes, attaques de sauterelles, sécheresses, inondations de grande ampleur entraînant des famines. Ces traditions historiques de légitimation des révoltes environnementales existent encore dans la culture chinoise post-impériale, et fournissent une forte légitimité sous-jacente aux mouvements socio-environnementaux de la Chine actuelle. Cet aspect historique explique d'un côté que les populations touchées par ces problèmes de pollution n'hésitent pas à se regrouper pour organiser des pétitions et manifester ; et d'un autre côté cela explique que le gouvernement redoute sérieusement ces mouvements, et donne le plus souvent raison à ces manifestants, en fermant ponctuellement les usines et les établissements responsables de troubles.

L'administration pour la protection de l'environnement : la SEPA et les BPE

Sur le plan institutionnel, la réponse du pouvoir aux problèmes environnementaux et aux mouvements que ceux-ci génèrent est encore imparfaite. Les lois chinoises relatives à la protection de l'environnement, si elles abordent de nombreux points liés aux pollutions (voir l'encadré 2), sont encore trop vagues dans leurs modalités d'application⁽³¹⁾. La mise en œuvre des différentes lois et directives est effectuée par la SEPA. Instituée en remplacement de la NEPA (*National Environmental Protection Agency*) en 1998, la SEPA a en même temps été élevée au rang ministériel. En mars 2008, il a été annoncé que cette agence prendrait bientôt le statut d'un ministère à part entière, avec augmentation de ses moyens. Dans la situation actuelle, le rôle de l'agence est central dans la protection de l'environnement : il s'agit de l'organisme de référence pour les contacts internationaux dans le domaine de l'environnement, dont le rôle est, entre autres, de prendre en charge la surveillance, d'organiser des

réseaux de mesure, de subventionner la recherche, de promulguer des lois et mettre en place des procédures de contrôle. La SEPA conduit également les études d'impact environnemental pour les grands projets industriels. Afin d'effectuer cet ensemble de missions, la SEPA ne dispose, par décret du Conseil d'État, que de 200 fonctionnaires⁽³²⁾, ce qui est insuffisant pour assurer le suivi des inspections, dont le nombre est en augmentation, dans le cadre de plusieurs campagnes d'inspection et de sanction intervenues au cours de ces dernières années.

Au niveau local, c'est-à-dire provincial et municipal, les lois et directives nationales concernant la protection de l'environnement sont mises en place par des Bureaux pour la protection de l'environnement (BPE). Les BPE dépendent à la fois de la SEPA et du gouvernement local. Les quelques 2 000 BPE sont répartis sur l'ensemble du territoire, et comptent un total d'environ 60 000 employés⁽³³⁾. Ces BPE ont pour rôle d'effectuer la surveillance environnementale, de mener à bien le suivi des émissions des nouveaux projets, d'infliger des amendes aux entreprises polluantes et, enfin, de lancer des actions légales contre les projets qui continuent à poser des problèmes de pollution.

Les contrôles et limites de l'action de la SEPA et des BPE

Depuis 2001, les contrôles sur le terrain ont fait l'objet de plusieurs campagnes d'inspections et de sanctions ; le nombre d'inspections est ainsi passé d'environ 140 000 en

28. *Shanghai Daily*, 6 juin 2006.

29. Cela semble être vérifié également pour d'autres civilisations : voir par exemple Emmanuel Le Roy Ladurie, *Histoire humaine et comparée du climat, disettes et révolutions 1740-1860*, Paris, Fayard, 2006.

30. En ce qui concerne les Tang, on peut mentionner une étude récente, établissant des corrélations entre les mauvaises années de mousson (provenant d'une étude de carottes de sédiments) et les années de révoltes ; voir Gergana Yancheva *et al.*, « Influence of the intertropical convergence zone on the East Asian monsoon », *Nature*, vol. 445, 2007, p. 74-77 ; voir aussi David Zhang *et al.*, « Climate change and war frequency in Eastern China over the last millennium », *Human Ecology*, vol. 35, 2007, p. 403-414.

31. Elizabeth Economy, *The river runs black*, Ithaca, Cornell University Press, 2004 ; Alex Wang, « The downside of growth : law, policy and China's environmental crisis », *Perspectives*, vol. 2, 2000 ; Benjamin van Rooij, « Implementation of Chinese environmental law : regular enforcement and political campaigns », *Development and Change*, vol. 37, 2006, p. 57-74.

32. Voir Richard J. Ferris Jr. et Hongjun Zhang, « Environmental law in the People's Republic of China ; an overview describing challenges and providing insights for good governance », *in* Kristen A. Day (éd.), *China's environment and the challenge of sustainable development*, Londres, M.E. Sharpe, 2005, p. 66-101.

33. Abigail Jahiel, « The organization of environmental protection in China », *China Quarterly*, n° 156, déc. 1998, p. 772.

34. Voir Benjamin van Rooij, « Implementation of Chinese environmental law : regular enforcement and political campaigns », *art. cit.*

Encadré 1 : « Incidents de masse » provoqués par des pollutions

- **10 avril 2005 : ville de Dongyang (province du Zhejiang), pollution de l'eau due à une usine.** Pour combattre le projet de construction d'une nouvelle usine dans la zone de Huashui qui héberge déjà 13 usines, 20 000 paysans ont combattu la police, une soixantaine de véhicules officiels ont été renversés ou détruits. Cet « incident de masse » a fait plus de 30 blessés. On mentionne plus de 3 000 membres des forces de police mobilisés dans cette action⁽¹⁾. Les émeutes ont été suscitées par les inquiétudes pour la santé des enfants, les cultures locales étant devenues impropres à la consommation en raison de la pollution extrême des sols et des eaux. À la suite de ces événements, rapidement connus dans tout le pays, les émeutiers ont eu gain de cause et il a été ordonné aux usines de déménager⁽²⁾. Dans les mois qui ont suivi, les 13 usines polluantes de la ville ont fermé. Mais le prix à payer a été fort, puisque certains paysans ont été battus et d'autres arrêtés : une douzaine de protestataires ont eu des peines de prison, allant jusqu'à cinq ans. Ces événements ont eu un effet de contagion, ont servi de modèle par la suite à de nombreux mouvements similaires.
- **Juin 2005 : comté de Cangan (province de Zhejiang), action en justice contre le projet d'implantation d'une centrale utilisant des déchets comme combustible.** 300 paysans ont lancé une action en justice et engagé un avocat, pour interdire un projet d'implantation d'une centrale utilisant des déchets toxiques : la centrale doit utiliser 400 tonnes de déchets par jour, et produire de la dioxine⁽³⁾.
- **Juin 2005, village de Jianxia (province de Zhejiang), usine de batteries.** Une émeute réunissant des centaines de villageois qui protestaient contre la pollution de l'usine Tianneng Battery Company, en retenant en otage un millier d'ouvriers, a été prise pour cible par la police. Les villageois indiquaient que depuis 15 ans, l'air était pollué par cette usine, qui rend les enfants malades⁽⁴⁾.
- **Juillet 2005 : ville de Xinchang (province de Zhejiang), explosion et pollution de l'eau.** Des milliers de personnes ont manifesté contre une usine de produits pharmaceutiques à la suite d'une forte pollution des eaux consécutive à une crue de leur rivière⁽⁵⁾. Les manifestants ont ensuite affronté les forces de l'ordre. Le 15 juillet, les paysans ont encerclé l'usine, ont retourné des voitures de police, et lancé des pierres vers la police. Par la suite, beaucoup de personnes ont été blessées suite à la répression de la police⁽⁶⁾. Les protestataires ont indiqué avoir été inspirés par les événements récents, qui leur ont donné l'idée de faire de même.
- **20 août 2005 : ville de Changxing (province de Zhejiang), les paysans d'un village de Meishan et des autres villages voisins ont encerclé une centrale électrique pour cause de pollution aggravée.** Plusieurs milliers de protestataires ont combattu la police. De nombreux paysans ont été blessés et d'autres arrêtés, et deux voitures de police détruites⁽⁷⁾.
- **Avril 2006 : ville de Quanzhou (province de Fujian), attaques d'usines en raison de pollution des eaux et de l'air.** Le 9 avril 2006, des centaines de villageois ont attaqué des usines appartenant à un complexe de tannerie et ont occasionné des dommages matériels⁽⁸⁾.
- **Décembre 2006 : village de Fuwen comté de Shunchang (province de Fujian), protestation de villageois contre une usine de transformation chimique.** Les manifestants demandaient de stopper la décharge des eaux polluées dans l'environnement, tout comme les gaz polluants. Les manifestants ont bloqué une autoroute pour protester contre les pollutions engendrées par une zone industrielle récente comportant 35 usines⁽⁹⁾.
- **Janvier 2007 : ville de Botang (province de Guangxi), arrestation de dix paysans voulant attaquer une usine de fabrication de papier.** L'usine de papier de Zhongtaifu est accusée d'être responsable d'une forte pollution rendant impossible la culture du riz et des fruits. Le gouvernement a ordonné à l'usine polluante de fermer, mais cela n'a pas été suivi d'effet et les paysans ont perdu patience⁽¹⁰⁾. •

1. Zhang Yulin, *Tansuo yu zhengming*, n°5, mai 2006. Voir aussi *LA Times*, 3 septembre 2006 ; *Washington Post*, 13 juin 2005.

2. Jean-François Tremblay, « Tempers flare in China », *Chemical and Engineering News*, vol. 83, 2005, p. 21-28.

3. *China Daily*, 14 juin 2005.

4. AFP, 30 juin 2005.

5. Jean-François Tremblay, « Tempers flare in China », *art. cit.*, p. 21-28 ; AP, 24 juillet 2005.

6. Zhang Yulin, *Tansuo yu zhengming*, *op. cit.*

7. *Ibid.*

8. Zhaohua Li, « Villagers attack factories over pollution in Eastern China », *China Digital Times*, 13 avril 2006.

9. « Fujian villagers block road to protest pollution », *Radio Free Asia*, 3 janvier 2007.

10. AP, 26 janvier 2007.

Encadré 2 : Lois chinoises relatives à l'environnement ⁽¹⁾

Il existe actuellement neuf lois portant spécifiquement à la protection de l'environnement :

- « Loi sur la protection de l'environnement marin » promulguée le 23 août 1982 et modifiée le 25 décembre 1999.
- « Loi sur la prévention et le contrôle de la pollution des eaux » promulguée le 11 mai 1984 et modifiée le 15 mai 1996.
- « Loi sur la prévention et le contrôle de la pollution atmosphérique » promulguée le 5 septembre 1987 et modifiée le 1^{er} septembre 2000.
- « Loi sur la protection de l'environnement » promulguée le 26 décembre 1989.
- « Loi sur la prévention et le contrôle de la pollution environnementale par des déchets solides » promulguée en 1995 et modifiée le 1^{er} avril 2005.
- « Loi sur la prévention et le contrôle de la pollution par le bruit environnemental » promulguée le 29 octobre 1996 et modifiée le 1^{er} mars 1997.
- « Loi sur le contrôle et la prévention de la désertification » promulguée le 1^{er} janvier 2002.
- « Loi sur l'évaluation des impacts environnementaux » promulguée le 1^{er} septembre 2003.
- « Loi sur la prévention et le contrôle de la pollution radioactive » promulguée le 1^{er} octobre 2003.

Ces lois sont complétées par dix lois consacrées aux ressources, à l'énergie, à l'agriculture, aux forêts ou aux pêches, et comportant un aspect lié à la protection de l'environnement.

- « Loi sur les forêts » promulguée le 20 septembre 1984 et modifiée le 29 avril 1998.
- « Loi sur les terres cultivables » promulguée le 18 juin 1985 et modifiée le 28 décembre 2002.
- « Loi sur les pêches » promulguée le 1^{er} janvier 1986 et modifiée le 31 octobre 2000 et le 28 août 2004.
- « Loi sur les ressources minérales » promulguée le 19 mars 1986 et modifiée le 29 août 1996.
- « Loi sur l'eau » promulguée le 21 janvier 1988 et modifiée le 1^{er} octobre 2002.
- « Loi sur la protection de la vie sauvage » promulguée le 1^{er} mars 1989 et modifiée le 28 août 2004.
- « Loi sur la conservation des eaux et des sols » promulguée le 29 juin 1991.
- « Loi sur la conservation de l'énergie » promulguée le 1^{er} janvier 1998, modifiée en 2007.
- « Loi promouvant la production propre » promulguée le 1^{er} janvier 2003.
- « Loi sur les énergies renouvelables » promulguée le 1^{er} janvier 2006.

Ces 19 lois portent directement ou indirectement sur la protection de l'environnement. Elles sont complétées par plusieurs dizaines de mesures et règlements d'applications promulgués par le Conseil des affaires d'État.

Ces lois et règlements d'application fournissent des cadres généraux, qui sont ensuite appliqués localement par l'adoption de lois et règlements à caractère local, au niveau provincial ou municipal. On estime qu'il existe environ 1000 lois et règlements à caractère local, portant sur la protection de l'environnement.

Il existe donc un cadre législatif conséquent relatif à la protection de l'environnement. Mais il faut noter que ces textes sont souvent considérés comme trop vagues et imprécis ; ils exposent des objectifs sans proposer une liste explicite de comportements prohibés accompagnée de valeurs chiffrées pour les seuils ⁽²⁾. •

1. Source : le site www.lawinfochina.com (avril 2008), donnant accès à une version traduite en anglais de très nombreux documents légaux de la RPC.

2. Alex Wang, « The downside of growth : law, policy and China's environmental crisis », *Perspectives*, vol. 2, 2000 ; Benjamin van Rooij, « La loi peut-elle contrôler la pollution des eaux ? De l'applicabilité et des améliorations possibles de la réglementation chinoise. » *Perspectives chinoises*, vol. 72, 2002, p. 43-57.

2001 à 500 000 en 2003⁽³⁴⁾ menant à la fermeture des usines les plus polluantes. Ces campagnes d'inspection sont effectuées par les fonctionnaires de la SEPA en collaboration avec les administrations de six autres ministères, comme le ministère de la Justice, et le ministère du Contrôle⁽³⁵⁾. En 2006, 720 000 entreprises ont été inspectées, 28 000 problèmes environnementaux ont été détectés, et 3 176 entreprises qui déversaient illégalement des polluants ont été suspendues ou fermées.

En 2007, des sanctions ont été annoncées contre quatre des cinq premiers producteurs d'électricité, une liste de quatre villes industrielles qui ont dépassé leur quota de pollution a été publiée, et 82 projets industriels ont été stoppés en raison de problèmes environnementaux⁽³⁶⁾. Mais ces campagnes ne sont pas toujours très efficaces en raison de l'éloignement des fonctionnaires de la SEPA. Souvent, lorsque les inspecteurs arrivent sur place pour effectuer une visite de contrôle, l'entreprise visée a cessé de rejeter des polluants... attendant le départ des fonctionnaires pour recommencer de plus belle.

Ces limites à l'action de la SEPA montrent que la surveillance locale ne peut être assurée que par les acteurs locaux comme les BPE. Mais il existe au niveau local des obstacles politiques et sociaux, empêchant les BPE d'effectuer leur travail de surveillance en toute sérénité, ce qui en fait une institution aux pouvoirs trop limités. Par exemple, bien qu'ils dépendent formellement de l'administration de la SEPA, les fonctionnaires des BPE dépendent en fait concrètement des gouvernements locaux pour leurs salaires, leurs bureaux, leurs moyens⁽³⁷⁾. Cela pose souvent des problèmes d'indépendance, amenant des situations dites de « protectionnisme local⁽³⁸⁾ » dans lesquelles les gouvernements locaux tendent à faire prévaloir leurs intérêts économiques sur l'amélioration de l'état de l'environnement. La plupart du temps, les entreprises peuvent continuer à polluer l'air et les rivières après avoir payé une taxe à la BPE. Il s'agit donc d'une source de financement pour les gouvernements locaux qui n'a pas pour effet de diminuer les pollutions⁽³⁹⁾. Ainsi, le directeur adjoint de la SEPA, Pan Yue a critiqué sévèrement en 2007 les dysfonctionnements induits par le comportement des fonctionnaires locaux. Il a dénoncé le fait que beaucoup d'entreprises polluées sont protégées par les autorités locales⁽⁴⁰⁾. Benjamin van Rooij donne un exemple dont il a eu connaissance par des entretiens avec les acteurs locaux : dans le cas d'une mine de phosphore dans une région à l'est de Kunming, l'économie d'ensemble de la zone est dépendante de l'activité de la mine, tandis que les revenus

des taxes correspondantes sont importants pour le gouvernement local. Dans ce contexte, l'ensemble des acteurs dépend directement ou indirectement des mines de phosphore, ce qui fait que personne parmi les acteurs locaux n'a intérêt à rechercher un strict respect des lois relatives à l'environnement. Par ses enquêtes sur le terrain, l'auteur en déduit malgré tout que les lois sur la protection de l'environnement peuvent être appliquées plus facilement lorsqu'il existe une alternative économique locale, par exemple dans des secteurs ou industries autres que celles posant des problèmes de pollution⁽⁴¹⁾.

Les organisations non gouvernementales

Il apparaît donc que l'action locale pour la protection de l'environnement via les BPE ne présente pas une efficacité optimale. En pratique, le gouvernement central fait appel en parallèle à la « société civile environnementale ». Celle-ci peut être définie comme réunissant des organisations intermédiaires entre l'État et la famille, indépendantes de l'État, et dont les membres sont volontairement entrés dans l'organisation, avec l'objectif de défendre une cause bien identifiée. Les organisations non gouvernementales (ONG) appartiennent à cette catégorie. Les ONG environnementales existent en Chine depuis 1994 – avec la fondation de « Friends of Nature », qui était la première organisation chinoise – et atteignaient en l'an 2000 le nombre de 2 000 adhérents⁽⁴²⁾. Les ONG doivent s'inscrire auprès du ministère des Affaires civiles pour obtenir un statut légal, cette inscription devant se renouveler annuellement. Cela permet à l'État de les contrôler et de fermer celles qui ne respectent pas certaines règles. Étant donné cette mise sous tutelle, les ONG chinoises n'ont pas, comme les ONG occidentales, un rôle d'opposition ou de surveillance face au pouvoir central. Elles évitent les conflits et les controverses et ne s'oppo-

35. Voir le site de la SEPA donné plus haut.

36. *Le Monde*, 16 janvier 2007.

37. Xiaoying Ma et Leonard Ortolano, *Environmental regulations in China*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2000. Elizabeth Economy, « Environmental Enforcement in China », in Kristen A. Day (éd.), *China's environment and the challenge of sustainable development*, London, M.E. Sharpe, 2005, p. 102-120.

38. Benjamin van Rooij, « Implementation of Chinese environmental law : regular enforcement and political campaigns », *art. cit.*

39. Jean-François Tremblay, « Tempers flare in China », *art. cit.*

40. *Xianggang dajiyuan shibao*, 6 juillet 2007.

41. Benjamin van Rooij, « Implementation of Chinese environmental law : regular enforcement and political campaigns », *art. cit.*

42. Jonathan Schwartz, « Environmental NGOs in China : roles and limits », *Pacific Affairs*, vol. 77, 2004, p. 28-49.

sent pas au pouvoir⁽⁴³⁾ ; elles ne sont pas structurées en contre-pouvoir, parce qu'elles seraient alors interdites. Elles sont vues en fait par le pouvoir comme des organisations non étatiques coopérant avec les institutions gouvernementales, pour sensibiliser et informer le public, organiser des campagnes de nettoyage, et obtenir des aides grâce à leurs contacts avec les organisations étrangères⁽⁴⁴⁾. Leur émancipation n'est pas encore à l'ordre du jour, mais comme le dit Ma Jun, un spécialiste chinois de l'eau « les ONG, c'est quelque chose de nouveau en Chine. Nous ne faisons que commencer⁽⁴⁵⁾ ».

Conclusion : la pollution et la nature du régime chinois

La Chine est un pays non démocratique, ce qui fait que les problèmes rencontrés dans son développement sont souvent analysés de façon à mettre en évidence une cause structurelle profonde. Les problèmes environnementaux n'échappent pas à cette règle. En effet nous pouvons noter les points suivants :

D'un côté, les problèmes de pollution chimique sont très importants et réclament, du point de vue environnemental, des actions politiques d'envergure.

D'un autre côté, le gouvernement central semble avoir donné, depuis plusieurs années, la priorité à cette problématique en raison de trois nécessités : tout d'abord éviter les troubles sociaux, ensuite améliorer la santé de la population et, enfin, diminuer les pertes économiques et avoir une croissance plus efficace.

Il semble donc manifeste qu'existe une volonté politique, nettement affichée, mais que celle-ci ne rencontre pas les effets souhaités sur le terrain. Les observateurs soulignent souvent que les directives gouvernementales concernant par exemple les contrôles ou appelant à la fermeté à l'égard d'entreprises polluantes ne sont pas appliquées par les fonctionnaires locaux, ceux-ci ayant souvent des intérêts dans les activités industrielles du lieu. L'usage de la force ou de moyens non légaux par les populations victimes pour faire entendre leurs griefs est un dernier recours ; les populations préfèrent employer des moyens légaux comme les pétitions ou l'action en justice. L'obstruction des fonctionnaires locaux corrompus, ou peu scrupuleux, est souvent à l'origine des incidents collectifs répertoriés par les autorités. Ce manque de contrôle des fonctionnaires locaux est un problème structurel inhérent à la nature autoritaire du pouvoir chinois.

Face à cette colère montante d'une « masse écologiste », avec les dangers de voir des protestations collectives dégéné-

rer en violence partout dans le pays, le pouvoir central chinois voudrait, semble-t-il, s'interroger sérieusement sur une réforme plus profonde du système et du Parti communiste chinois. Ainsi, Pan Yue, dans une interview exclusive accordée début juillet 2007 au journal *Xinjingbao*, souligne que les problèmes environnementaux en Chine sont moins liés à des difficultés techniques, budgétaires ou pratiques, mais qu'ils dépendent plutôt d'un problème structurel, lié à la possible réforme du système. Il pense que parmi les réformes structurelles le système de recrutement des fonctionnaires est la plus fondamentale ; il demande donc que les normes environnementales figurent désormais dans le système de recrutement des fonctionnaires⁽⁴⁶⁾. Ces réformes ne seront sans doute pas appliquées dans un futur proche, mais le simple fait qu'elles soient mentionnées est un signe de prise de conscience au sein du gouvernement chinois du caractère structurel du problème environnemental. •

43. Peter Ho, « Greening without conflict ? Environmentalism, NGOs and civil society in China », *Development and Change*, 2001, vol. 32, p. 893-921. Phillip Stalley et Dongning Yang, « An emerging environmental movement in China ? », *The China Quarterly*, vol. 186, 2006, p. 333-356.

44. Jonathan Schwartz, « Environmental NGOs in China : roles and limits », *art. cit.* Guobin Yang, « Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China », *The China Quarterly*, n° 181, 2005, p. 46-66.

45. Cité dans *Le Monde*, 16 janvier 2007.

46. *Xianggang dajiyuan shibao*, 6 juillet 2007.