

L'environnement en Chine, des enjeux à la mesure de la croissance économique du pays

Laurence Demeulenaere (MEEDDAT/SESP)¹

Les autorités chinoises manifestent une inquiétude croissante face aux risques que les pressions environnementales, résultant de la rapidité de la croissance économique, de l'industrialisation et de l'urbanisation, font peser sur la situation sociale et environnementale du pays et à terme sur ses perspectives de croissance économique.

Voulant agir et souhaitant une collaboration renforcée avec l'Organisation de coopération et de développement économique, OCDE, et ses pays membres, le gouvernement chinois a demandé un bilan environnemental dans le cadre des examens des performances environnementales que réalise cet organisme (*encadré 1*). La note en synthétise les résultats ainsi que les recommandations ².

Face aux enjeux majeurs touchant à tous les aspects environnementaux (pollution urbaine, eau, déchets, biodiversité, ressources, effet de serre), les recommandations de l'OCDE, acceptées par la Chine visent à améliorer la mise en œuvre de ses politiques environnementales notamment au niveau local, à intégrer les préoccupations environnementales dans les décisions économiques et sociales, et à renforcer sa collaboration internationale, principalement par l'élaboration d'un plan national cohérent sur le changement climatique.

L'insertion de la Chine dans le commerce international (la Chine est entrée dans l'organisation mondiale du commerce, OMC, en 2001), en fait une économie structurante des grands équilibres mondiaux, notamment environnementaux.

Ouverture et montée en puissance de la Chine à l'échelle internationale

Avec sa croissance économique de 10 % en moyenne par an depuis une quinzaine d'années, la Chine est devenue la quatrième puissance économique du monde³. Cette croissance a permis de réduire la pauvreté mais a accentué les inégalités entre les provinces côtières prospères et les provinces continentales, et aussi les écarts de revenus entre zones rurales et zones urbaines. Les coûts sanitaires et les dommages écologiques dus au mode de développement sont importants.

Cette croissance entraîne un appauvrissement rapide des ressources naturelles et provoque d'importantes retombées sur la santé humaine par des accidents industriels et naturels, nombreux et graves. Le coût social de la seule pollution de l'air est estimé entre 3 et 7 % du PIB.

La Chine n'est pas tenue par les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre définis dans le protocole de Kyoto car elle n'est pas visée dans l'annexe I de la convention qu'elle a ratifiée ultérieurement, en 2002. Pourtant, la réussite de cette convention dépend de l'aptitude de la Chine à maîtriser ses émissions car elle est le deuxième émetteur derrière les États-Unis, et elle va en devenir le premier dans les années à venir.

¹ Cette synthèse est rédigée avec la contribution de Marc Aviam, D4E/MEEDDAT et des analyses de la D4E qu'il a bien voulu porter à notre connaissance et dont nous le remercions.

² L'examen réalisé en 2006 a fait l'objet d'un rapport « Examens environnementaux de l'OCDE : Chine », en juillet 2007.

³ Et les experts considèrent qu'elle passera très bientôt devant l'Allemagne, pour atteindre le troisième rang.

Un nouveau mode de développement souhaité par les autorités chinoises

Face à cette dégradation de l'environnement, les autorités chinoises oeuvrent en faveur d'un mode de développement plus équilibré, dans une perspective de développement durable, au moyen de concepts tels que l'« approche scientifique du développement » ou la « société harmonieuse ». Ce dernier concept, prônant une durabilité plutôt forte⁴, est basé sur un nouveau modèle économique dans lequel la croissance est guidée par la conservation des ressources et non par l'augmentation perpétuelle de leur consommation. Les autorités travaillent à la mesure du « coût de la non action » et à l'élaboration d'un « PIB vert », c'est-à-dire un produit intérieur brut (PIB) corrigé par la valorisation des atteintes de cette production à l'environnement et des pressions sur les ressources.

Pour renforcer les capacités de leurs politiques environnementales et de leurs outils économiques, les autorités chinoises veulent apprendre de la part des pays membres de l'OCDE des solutions de mise en œuvre et bénéficier de transferts accrus d'éco - technologies.

Les enjeux environnementaux de la Chine

Ces enjeux sont majeurs et multiples. Ils touchent tous les aspects des politiques de l'environnement.

Pollution atmosphérique urbaine

En dépit des efforts accomplis, la qualité de l'air dans certaines villes chinoises est parmi les pires du monde. Les pluies acides touchent 30 % du territoire et 215 des 526 agglomérations en 2004. Les émissions de SO₂ progressent et l'intensité énergétique de l'économie par unité de PIB dépasse de 20 % la moyenne de l'OCDE. La Chine n'a pas atteint ses objectifs de lavage du charbon, dont les progrès sont lents ; le nombre de véhicules a doublé et, bien qu'il soit encore faible, leur circulation représente déjà la principale source de pollution de l'air en milieu urbain. La pollution conduit à une augmentation des maladies respiratoires, des cancers et des malformations congénitales.

Gestion problématique des déchets

La production totale de déchets a augmenté de 80 % depuis 1990. Les quantités de déchets (municipaux, industriels et dangereux) sont très supérieures aux capacités de traitement et d'élimination. Certains de ces déchets sont stockés en attente de traitement futur ou mis en décharge sans contrôle. L'incinération et le recyclage ne représentent respectivement que 3 et 5 % du traitement des déchets municipaux, au bénéfice de la mise en décharge.

Ressources sous facturées

L'économie chinoise consomme beaucoup d'énergie, de matières et d'eau. Elle consomme plus de ressources par unité de PIB que les pays de l'OCDE. Ses ressources sont de plus fréquemment dégradées par des accidents. Le quadruplement prévu du PIB entre 2000 et 2020 va nécessiter une augmentation proportionnelle du financement de la gestion de l'environnement pour envisager une croissance économique durable. Les politiques en vigueur risquent de ne pas être suffisamment ambitieuses pour atteindre les objectifs environnementaux fixés par les autorités elles-mêmes. L'énergie, l'eau et les autres ressources sont sous facturées. Les prix de l'énergie, des transports et des sols devraient être rehaussés.

Rareté et pollution de l'eau

De nombreux cours d'eau, lacs et eaux côtières sont très sévèrement pollués en raison des déversements agricoles, industriels et domestiques. Cette pollution a dégradé les écosystèmes aquatiques. Elle fait peser des menaces graves sur la santé. Les ressources en eau par habitant sont très modestes (le quart de la moyenne mondiale) et inégalement réparties. Le pays a lancé un très important projet de transfert de 40 milliards de m³ par an du bassin du Yang-tseu-kiang vers la plaine de la Chine du Nord d'ici 2020. Ce plan ne répondra toutefois pas aux besoins si les consommations des villes, de l'agriculture et de l'industrie ne deviennent pas durables.

⁴ Contrairement à une durabilité faible pour laquelle le problème n'est pas tant la conservation des ressources, mais de leur trouver des substituts reproductibles.

Nature et biodiversité peu protégées

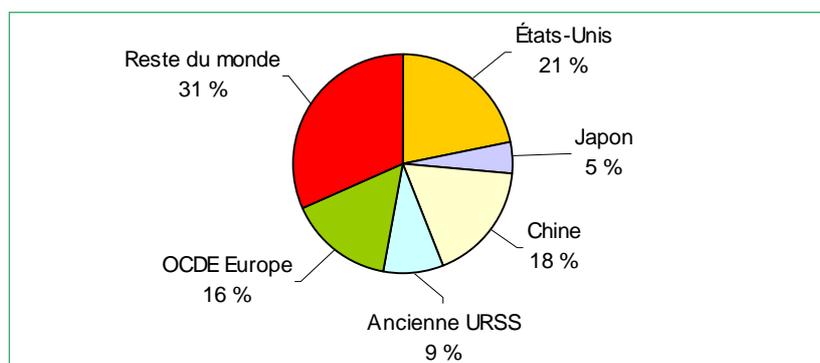
La Chine a entrepris de renforcer, même si cela demeure très insuffisant, la coordination institutionnelle et l'intégration des activités d'évaluation et de protection de la nature et de la biodiversité, dans et hors les zones protégées. Le milieu et les espèces marines ne sont pas suffisamment protégés et subissent de fortes pressions. Il n'existe pas actuellement de continuité des habitats, permettant de les relier par des corridors biologiques. Peu de mesures ont été prises pour encourager la protection de la biodiversité des forêts. Le pays n'a pas encore ratifié la Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices.

L'absence de moyens limite l'efficacité des mesures et réglementations adoptées par la Chine pour respecter ses engagements internationaux en matière de pêche maritime, de qualité des eaux côtières, de transport de déchets dangereux, de lutte contre le commerce illégal d'espèces menacées, et de produits forestiers.

Bientôt premier contributeur au réchauffement climatique

La Chine est le deuxième émetteur de gaz à effet de serre (*figure 1*) à cause notamment de son économie tributaire du charbon, par ailleurs source de précipitations acides et de pollution atmosphérique trans-frontière dans le Nord-Est asiatique.

Figure 1 - Émissions de carbone dues à la combustion d'énergie en 2004



Source : OCDE-AIE

Pour aboutir à une réduction significative de ses émissions de GES, la Chine devra non seulement accroître son effort financier mais, en plus, les pays de l'OCDE et les institutions financières internationales devront lui apporter une aide technique et financière importante.

D'après une évaluation publiée par la Chine en 2004, ses émissions de dioxydes de carbone qui représentent les trois quarts de ses émissions de gaz à effet de serre ont progressé de 110 % entre 1990 et 2004 (*figure 2*).

Figure 2 - Émissions de CO₂ dues à la combustion d'énergie, dans certains pays, 1980-2004

en millions de tonnes de CO₂

	1980	1990	1995	2000	2004	Variation 1990-2004 (en %)
États-Unis	4 668	4 842	5 109	5 701	5 800	19,8
Chine	1 390	2 256	2 976	2 978	4 732	109,8
Ex URSS	3 063	3 345	2 424	2 210	2 313	-30,9
Japon	869	1 058	1 140	1 185	1 215	14,8
Inde	295	588	785	971	1 103	87,6
Allemagne	1 061	966	878	827	849	-12,1
Canada	428	429	461	530	551	28,4
Royaume-Uni	573	558	528	525	537	-3,8
Corée	122	226	361	428	462	104,4
Italie	363	398	411	426	462	16,1
France	465	355	357	379	387	9,0

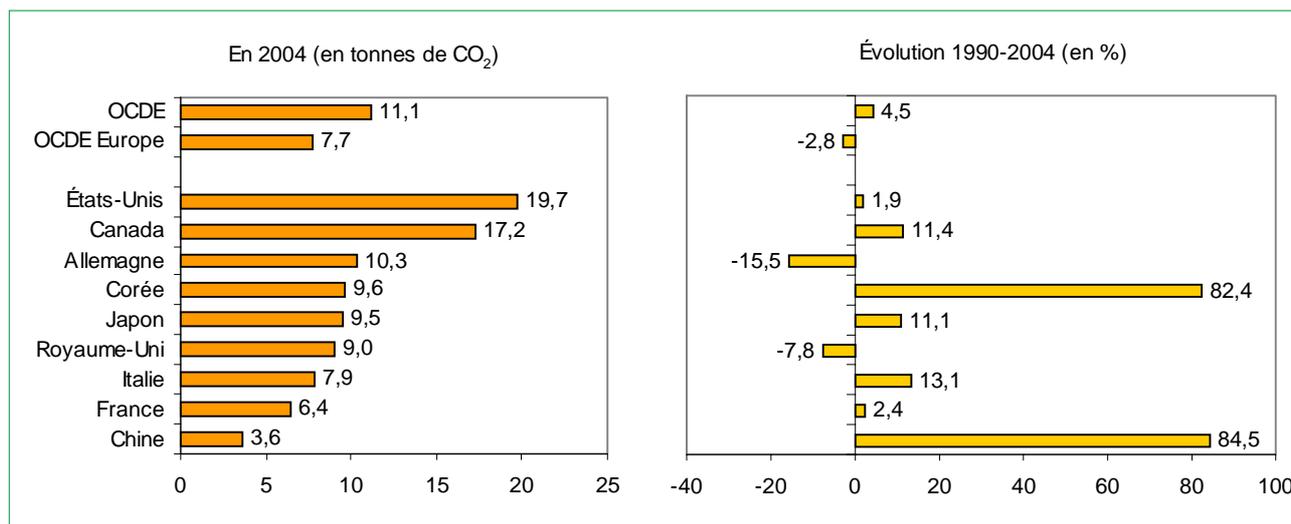
Source : OCDE-AIE, CO₂ Emissions from fuel combustion, 1971-2004

La Chine n'a pas de plan national d'ensemble ni de stratégie intégrée au sujet du changement climatique. Jusqu'à présent, elle a surtout visé à améliorer l'efficacité énergétique dans les secteurs de la production d'électricité, de l'industrie et des transports, par un recours accru aux sources d'énergies renouvelables et au nucléaire, une amélioration des méthodes de foresterie et d'utilisation des terres, et une mise en oeuvre des stratégies d'adaptation au changement. La majeure partie de ces efforts ont été justifiés sur la base de leur contribution aux autres objectifs nationaux, notamment en matière de sécurité énergétique, de gestion de la qualité de l'air et de production alimentaire, indépendamment de leur rôle dans la lutte contre le changement climatique.

La Chine a ciblé son action à l'égard du changement climatique sur l'utilisation de sources d'énergie fossiles dans le secteur de l'énergie. Mais la consommation d'énergies produites à partir du charbon augmente sous l'effet de la hausse de la population et de sa richesse, ce qui compense les réductions d'intensité énergétique, et donc d'émissions, de la croissance économique de la décennie écoulée.

Par habitant, sa consommation d'énergie et ses émissions de carbone sont beaucoup plus faibles que la moyenne mondiale (figure 3). Toutefois la croissance économique de la Chine et la hausse de son niveau de vie font prévoir une augmentation de la consommation d'énergie et des émissions de carbone. D'ici à 2025, ses émissions liées à la consommation d'énergie atteindraient 18 % du total mondial (contre 13 % en 2001) (US department of energy, 2003).

Figure 3 - Intensité des émissions de CO₂ par habitant



Source : OCDE

Mécanisme de développement propre

Pour mieux faire face à ce risque, la Chine recourt aux mécanismes internationaux et est à l'origine de 30 % du total des crédits générés au titre du mécanisme pour un développement propre, MDP⁵. Elle donne priorité aux projets visant le développement de sources d'énergies nouvelles et renouvelables et de l'efficacité énergétique. Elle encourage également la substitution inter-énergétique, le reboisement et la plantation de forêts. D'ici 2010, la Chine pourrait représenter 35 à 45 % du marché mondial de MDP, soit une réduction des émissions de 100 à 200 millions de tonnes par an, dont 40 % dans le secteur de l'électricité, soit 3 à 6 % de ses émissions nettes en 1994. D'ici 2020, le potentiel de réduction atteindrait, au titre du MDP, 777 millions de tonnes par an.

⁵ Pour une analyse complète du mécanisme de développement propre (MDP), le lecteur peut se référer à l'article de Jean-Jacques Becker sur ce thème, paru dans le dossier des Notes de synthèse consacré aux « Instruments économiques de lutte contre l'effet de serre », septembre 2007.

Les outils actuels et leurs limites

La Chine a mis en place des cadres et des instruments de politiques :

- des institutions environnementales (*encadré 2*), qu'il convient cependant de renforcer ;
- un droit environnemental, qu'il est indispensable de mettre en œuvre ;
- ce droit est assorti de plans quinquennaux successifs de développement économique et social et de plans quinquennaux pour l'environnement qui forment un cadre, dans lequel s'inscrit l'action en faveur de l'environnement et du développement durable ;
- une batterie d'instruments économiques (redevances de pollution et d'utilisation, échanges de permis d'émission), dont les taux devraient être augmentés, et de stratégies pour tirer parti des marchés et de l'intérêt croissant du public pour l'environnement.

C'est à l'échelon local que la mise en œuvre des politiques rencontre le plus d'obstacles : les priorités économiques y prennent le plus souvent le pas sur les préoccupations environnementales ; les bureaux locaux de protection de l'environnement (*encadré 2*) sont très peu indépendants et ont des marges d'action limitées. Des progrès ont toutefois été réalisés : dans certaines provinces prospères, les dirigeants locaux réagissent favorablement aux demandes environnementales ; plus de 8 000 entreprises sont reconnues conformes à la norme ISO 14 000, qui concerne le management environnemental ; des études d'impact sur l'environnement se mettent en place avec des procédures de participation des citoyens.

Plan quinquennal de développement économique et environnemental

Pour favoriser un modèle de croissance économique fondé sur une faible intensité matérielle, les autorités chinoises ont inscrit le concept des 3 R (réduire, réutiliser, recycler) et celui de l'économie circulaire⁶, dans le 11^e plan quinquennal 2006-2010.

L'administration d'État pour la protection de l'environnement, le SEPA, devenu ministère pour la protection de l'environnement, MEP, guide cette nouvelle démarche et recherche des arguments permettant de démontrer, au niveau central, que plus d'environnement est favorable économiquement (innovation, compétitivité, exportations) et socialement (santé, emploi, diminution de la pauvreté). Le MEP s'intéresse au concept OCDE de « coût de l'inaction », ce qui le conduit à travailler à l'élaboration d'un PIB vert⁷.

Une mise en œuvre à poursuivre

Malgré les progrès réalisés, la Chine doit renforcer la mise en œuvre de ses politiques environnementales. Ces progrès environnementaux devraient lui permettre de dégager des bénéfices économiques et sociaux majeurs, liés en particulier à une amélioration de la santé.

Elle a besoin de renforcer encore ses efforts environnementaux à l'échelle internationale (en ce qui concerne le changement climatique, la protection de la couche d'ozone, les questions régionales et les liens entre commerce et environnement) en coopération et avec le soutien des pays de l'OCDE.

Les recommandations de l'OCDE

Au terme de l'examen des performances environnementales de 2006, les recommandations de l'OCDE faites à la Chine⁸ invitent celle-ci à :

- renforcer et mieux coordonner ses institutions environnementales ;

⁶ L'économie circulaire (ou écologie industrielle) s'oppose à l'économie linéaire, traditionnelle, qui épuise les ressources et génère des pressions sur l'environnement. Elle cherche à disjoindre, à « découpler », la création de valeur de flux de matière et d'énergie qui les sous-tendent (référence 3).

⁷ Le coût de la vie humaine, qu'il conviendrait d'évaluer dans le cadre d'un PIB vert, est moins élevé en Chine que dans les pays occidentaux.

⁸ Ces conclusions et recommandations ont été approuvées par toutes les délégations du groupe de travail sur les performances environnementales de l'OCDE, y compris la délégation de la Chine, lors de sa réunion à Pékin, les 8-9 novembre 2006.

- mieux mettre en oeuvre ses politiques environnementales en particulier au niveau local ;
- faire davantage appel aux instruments de marché, et accroître et diversifier ses sources de financement environnemental ;
- mieux intégrer les préoccupations environnementales dans les décisions économiques et sociales (niveaux des prix de l'énergie, de l'eau, des sols, réforme fiscale verte ; intégration dans les secteurs énergie, transport, énergie ; démocratie environnementale – éducation et information environnementale, participation citoyenne, coopération et partenariats avec les ONG et les entreprises - ; plan national santé-environnement) ;
- renforcer la coopération internationale environnementale (plan national sur le changement climatique, substances altérant la couche d'ozone, surveillance par le gouvernement des entreprises chinoises opérant à l'étranger et application par elles des lignes directrices OCDE, problèmes régionaux, dont pluies acides).

Les moyens d'action selon les problématiques et l'échelle d'intervention

La situation de la Chine nécessite l'action sur le plan institutionnel et sur celui de la mise en oeuvre afin d'obtenir des résultats dont l'évaluation par des études d'impact sur l'environnement devrait elle aussi être développée.

Les principales recommandations s'organisent autour de trois problématiques.

Réduire l'écart dans la mise en oeuvre des politiques de l'environnement

Pour réduire l'écart dans la mise en oeuvre des politiques de l'environnement dans les domaines de l'air, de l'eau, des déchets et de la nature, il est recommandé de :

- poursuivre les efforts pour rendre les leaders locaux, aux différents niveaux territoriaux de gouvernance, plus conscients de leurs responsabilités environnementales ;
- étendre l'utilisation des mécanismes de marché pour mieux atteindre les objectifs environnementaux ;
- accroître et diversifier les sources de financement.

Il s'agit par exemple d'encourager l'adoption de combustibles moins polluants (techniques de combustion du charbon plus propres, lavage du charbon et désulfuration des gaz de combustion) et de carburants et de véhicules plus propres.

Mieux intégrer les préoccupations environnementales

Pour mieux intégrer les préoccupations environnementales dans les décisions économiques et sociales, il est recommandé de :

- examiner les niveaux des prix de l'énergie, de l'eau et des ressources naturelles et de considérer une réforme fiscale verte tout en considérant l'impact d'un accroissement de ces prix sur les ménages pauvres ;
- mieux intégrer l'environnement dans les politiques économiques et les politiques de l'énergie, des transports et de l'agriculture ;
- renforcer la démocratie environnementale relativement à l'information, l'éducation et la participation des citoyens en renforçant la coopération avec les organisations non gouvernementales, ONG, et les entreprises ;
- permettre un accès aux services environnementaux aux populations les plus pauvres et rurales ;
- cibler davantage les impacts de la dégradation de l'environnement sur la santé en développant et en mettant en oeuvre un plan national santé-environnement.

Renforcer la coopération internationale

Pour renforcer la coopération environnementale à l'échelle internationale, il est recommandé de :

- établir un plan national cohérent sur le changement climatique ;
- continuer à supprimer les substances détériorant la couche d'ozone ;
- améliorer la surveillance gouvernementale sur les opérations des entreprises chinoises à l'étranger, en utilisant les lignes directrices de l'OCDE pour les entreprises multinationales ;
- intensifier les efforts relatifs aux problèmes environnementaux régionaux, particulièrement les pluies acides.

Les examens environnementaux de l'OCDE

L'examen de la Chine s'inscrit dans la série régulière d'examens par l'OCDE des performances environnementales portant sur les pays membres et certains pays non membres, conformément à sa mission de promouvoir une croissance économique durable et la prise en compte des considérations environnementales dans la politique économique et dans les mesures sectorielles. Effectués à la demande des pays concernés, ces examens consistent en une analyse systématique des actions menées par les pays pour parvenir à leurs objectifs environnementaux et en des recommandations pour améliorer leurs résultats en termes de politiques de l'environnement efficaces et économiquement rationnelles.

Cet examen a été préparé par une mission de l'OCDE en Chine, composée d'administrateurs de l'organisation et de représentants de pays volontaires. Le groupe formel qui s'est tenu à Pékin, en novembre 2006, en a discuté avec les autorités chinoises et en a approuvé en séance, chapitre par chapitre, les conclusions et les recommandations, sur une base consensuelle.

Il a été réalisé selon la méthodologie adoptée pour l'examen environnemental de tous les pays de l'OCDE. Les données sont basées sur des statistiques environnementales officielles émanant des organisations intergouvernementales et chinoises.

Il traduit une volonté de rapprochement et de convergence avec les politiques, les principes d'action et les instruments, notamment économiques, de l'OCDE.

L'administration environnementale chinoise

La loi sur la protection de l'environnement sous-tend la politique nationale et définit les compétences de l'État et des instances nationales en la matière.

L'administration d'État pour la protection de l'environnement (SEPA) était l'organe administratif le plus élevé en matière de protection de l'environnement. Elle était placée sous l'autorité du Conseil des affaires d'État présidé par le Premier ministre et qui détient le pouvoir exécutif (annexe en fin de dossier). Elle était chargée d'élaborer les politiques et programmes environnementaux. Entraient dans ses attributions :

- les questions fondamentales et réglementaires ;
- la mise en application et la supervision des lois et règlements relatifs à la lutte anti-pollution ;
- les questions intersectorielles et de coordination régionale ;
- les normes de qualité du milieu ambiant et d'émissions/de rejets ;
- la gestion de l'environnement et les études d'impact sur l'environnement ;
- la R&D, la certification et les industries environnementales ;
- la surveillance de l'environnement et la communication des informations ;
- les problèmes d'environnement mondiaux et les conventions internationales ;
- la sûreté nucléaire.

Elle supervisait les bureaux locaux pour la protection de l'environnement au niveau de la province, de la préfecture et du district qui relèvent de l'administration provinciale et qui mettent en oeuvre les instruments législatifs nationaux et provinciaux relatifs à la protection de l'environnement et contribuent à la surveillance de la pollution.

Cette administration vient d'être promue en mars 2008 au rang de ministère, le ministère en charge de la protection de l'environnement, le MEP. Ses moyens humains et budgétaires ont ainsi été renforcés. Mais compte tenu de la forte décentralisation des politiques chinoises, ce ministère n'a pas de contrôle direct sur les responsables environnementaux locaux.

Références bibliographiques

- 1 OCDE
Examens environnementaux de l'OCDE : Chine.
Éditions OCDE, juillet 2007.
- 2 OCDE
Groupe de travail sur les performances environnementales, Examen environnemental de la Chine, Conclusions et recommandations finales.
www.oecd.org
- 3 Xiaohong Fan, Bourg Dominique et Erkman Suren
L'économie circulaire en Chine – Vers une prise en compte de l'environnement dans le système économique chinois.
Futuribles n° 324, nov. 2006.
- 4 Becker Jean-Jacques
Le mécanisme de développement propre.
Dossier « Instruments économiques de lutte contre l'effet de serre », Notes de synthèse n° 166, septembre 2007.

