LES POLITIQUES PUBLIQUES ENVIRONNEMENTALES CHINOISES À L'ÉPREUVE DES ÉCONOMIES POLITIQUES LOCALES

Jean-François Huchet

▶ **To cite this version:**

Jean-François Huchet. LES POLITIQUES PUBLIQUES ENVIRONNEMENTALES CHINOISES À L'ÉPREUVE DES ÉCONOMIES POLITIQUES LOCALES. La Chine face au mur de l'environnement ? , CNRS éditions, 2017, La Chine face au mur de l'environnement ?, 978-2-271-09515-2. hal-01516261

HAL Id: hal-01516261

https://inalco.hal.science/hal-01516261

Submitted on 29 Apr 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CHAPITRE 7

LES POLITIQUES PUBLIQUES ENVIRONNEMENTALES CHINOISES À L'ÉPREUVE DES ÉCONOMIES POLITIQUES LOCALES

Jean-Francois Huchet
Professeur des Universités
ASIEs, EA n°4512, INALCO, Université Sorbonne Paris Cité

La Chine traverse une crise environnementale sans précédent dans l'histoire du développement économique. Après une prise de conscience tardive des problèmes de pollution de la part du gouvernement, un dispositif juridique et administratif de lutte contre les dégradations de l'environnement a été progressivement mis en place depuis le début des années 2000. Ce dispositif a été encore renforcé à partir de 2013 avec un gouvernement central affichant une volonté politique beaucoup plus ferme. Ces politiques se combinent également avec un ambitieux programme d'investissements dans les énergies renouvelables.

Il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de cette nouvelle combinaison. Parmi tous les facteurs pouvant influencer l'efficacité de ces mesures, la réaction des gouvernements locaux constitue certainement une des clefs de la réussite de ces politiques. On oublie trop souvent dans les analyses concernant l'environnement en Chine, que parallèlement aux facteurs tels que le poids démographique, le poids de l'industrie lourde, et les choix énergétiques, le rôle des gouvernements locaux en Chine a contribué à aggraver les problèmes de pollution. Comme nous le verrons dans une première partie, le mode de fonctionnement économique au niveau local, notamment depuis le lancement des réformes en 1978, a engendré des surcapacités de production dans l'industrie couplées à une faible concentration de la production par rapport à ce que l'on peut observer dans d'autres pays en développement. Dans une deuxième partie, nous recenserons les politiques ambitieuses décidées en 2013 en matière de réduction des capacités de production, de fermetures des petites usines ou d'entreprises polluantes, de contrôles plus sévères sur le respect des normes de pollution. Nous verrons enfin, dans une troisième partie, que rien n'indique pour l'instant que les gouvernements locaux sont prêts à appliquer strictement toutes ces mesures décidées par le gouvernement central. Plusieurs facteurs structurels qui conditionnent l'action des gouvernements locaux aussi bien sur le plan politique qu'économique n'ont pas encore été modifiés pour accompagner ces politiques. Leur efficacité pourrait donc,

comme par le passé, être limitée au contact de la réalité du fonctionnement local de l'économie chinoise.

I. Économie politique locale et environnement

A partir de 1978, chaque province, chaque municipalité, parfois chaque district a encouragé le développement d'une base industrielle la plus complète possible sur son territoire, et ce très souvent à coup de subventions déguisées sous forme de crédits bancaires. Les difficultés rencontrées par le gouvernement central depuis plus de trente ans pour rationaliser les surcapacités industrielles et la prolifération d'entreprises fabriquant le même type de produit ont aggravé la crise environnementale en Chine et continuent d'inhiber l'efficacité des politiques publiques en faveur de l'environnement.

Il est important de s'arrêter un moment sur le mouvement de décentralisation qui est à l'origine de ce phénomène. Derrière cette décision s'est en effet jouée une rupture importante avec l'orthodoxie socialiste en matière économique. Si elle a été à l'origine en partie du miracle économique chinois, elle a aussi multiplié les foyers de pollution.

Cette décentralisation est intervenue sur fond de l'héritage maoïste qui avait déjà, pour des raisons idéologiques et militaires, prôné une fragmentation régionale de l'appareil de production. À partir de 1983-84, la politique de réformes économiques de Deng Xiaoping va conduire à instaurer une différenciation dans l'appareil de commande de l'économie. D'un côté, les grandes firmes d'État sont restées dans un système centralisé de planification socialiste au niveau national, aménagé d'une certaine autonomie de gestion des affaires courantes conférée aux directeurs des entreprises. De l'autre, pour les petites et moyennes entreprises d'État et collectives urbaines, ainsi que pour les entreprises collectives rurales des bourgs et des villages, les dirigeants réformateurs du PCC ont estimé qu'il était peu réaliste de les intégrer dans l'appareil de commande central. Le maoïsme avait créé trop d'irréversibilités sur le plan de la décentralisation du pilotage de l'économie. Deng Xiaoping avait aussi besoin de la participation active des cadres du Parti et de l'État (souvent les mêmes personnes compte tenu de la superposition des responsabilités dans l'État et le Parti en Chine) pour générer une forte croissance économique. Ces cadres auraient pu, en tant que principaux acteurs du pilotage de l'économie, représenter une force d'inertie comme cela a été le cas dans d'autres expériences de réformes menées par des pays socialistes avant 1991 en Europe de l'Est (Winiecki, 1988, p. 105 ; Kopstein, 1997). La décentralisation du système fiscal et de l'appareil décisionnel en matière d'investissement pour les petites et moyennes entreprises s'est alors imposée sur le plan politique.

Les gouvernements locaux ont été autorisés à conserver une grande partie des ressources fiscales issues de la taxation des entreprises non gérées par le gouvernement central. Les cadres locaux ont aussi opéré un contrôle indirect sur le financement bancaire dans la mesure où ils détenaient le pouvoir de nomination des directeurs des succursales des quatre grandes banques commerciales d'État à l'échelon local. Sur un plan plus politique cette fois, les dirigeants locaux du PCC ont vu leur carrière dépendre de plus en plus étroitement de leur capacité à générer de la croissance économique pendant leur mandat. Il était important de développer l'économie locale. Non seulement, les cadres locaux devaient contribuer aux ambitions nationales de rétablissement de la « puissance » chinoise (« 强 » en chinois) prônées par le PCC (Bianco, 2004, p. 75). Mais ils devaient également trouver un moyen pour limiter le chômage. En effet, suite au boom démographique des années 1960, entre 15 et 18 millions de jeunes en âge de travailler arrivaient chaque année sur le marché du travail. Cette contrainte démographique, qui a été, et on ne le rappellera jamais assez, fortement structurante dans les choix économiques des dirigeants communistes chinois, ne commencera à s'estomper qu'à la fin des années 1990.

Mais d'autres facteurs, comme la poursuite de l'exode rural et les restructurations massives du secteur public continueront après cette date à faire du marché du travail et de la « stabilité sociale » un enjeu majeur pour les dirigeants du PCC dans leurs choix économiques. On comprend aussi comment, dans ce nouveau contexte de monétisation croissante de l'économie, les opportunités de corruption des cadres ont fortement augmenté (Kwong, 1997, p. 175). En effet, les autorisations de création d'entreprises, l'accès au foncier, aux crédits bancaires et aux matières premières étaient (et demeurent encore aujourd'hui) autant d'opérations étroitement contrôlées par la bureaucratie locale (He, 1998, p. 410). Toutes les conditions politiques et économiques étaient ainsi réunies pour que les gouvernements locaux au niveau des municipalités, des districts, des bourgs et des villages se lancent dans une course à la croissance de l'appareil de production (Shirk, 1993, p. 399).

Ces évolutions ont ainsi débouché à partir du milieu des années 1980 sur un rythme très soutenu de créations d'entreprises et d'investissements dans l'industrie. Ce mouvement n'a pas uniquement concerné les entreprises collectives rurales (appelées *Xiangzhen qiye* en chinois) durant les années 1980 comme on pourrait le penser. Dans les villes, le secteur d'État a aussi continué à progresser rapidement passant de 65 000 en 1978 à près de 126 000 entreprises publiques industrielles en 1996. A cette date, le secteur public restait de loin le plus grand employeur dans l'industrie. Ce n'est que vers la fin des années 1990 que l'on a assisté à une diminution du nombre d'entreprises et de salariés. A noter également que ce mouvement de création d'entreprises d'État dans le domaine industriel s'est déroulé durant une période où les

faillites étaient inexistantes et où la contrainte de remboursement des crédits bancaires pour les firmes publiques était quasiment nulle. Tout le fonctionnement de l'économie politique locale depuis le début des années 1980 conduisait à une forte croissance de l'appareil de production, mais sur un mode fragmenté et compartimenté à tous les échelons de l'administration (Huchet, 1999).

Durant toute la décennie 1980 et une bonne partie de celle des années 1990, on a assisté à une prolifération d'entreprises fabriquant exactement les mêmes produits dans toutes les régions et dans toutes les grandes municipalités de Chine. Pratiquement tous les secteurs d'activités ont été touchés par ce phénomène, sauf ceux où il existait un monopole d'État réglementé : secteur pétrolier, distribution de l'électricité, télécommunications, transport aérien ou ferroviaire. À la fin des années 1990, on comptait par exemple près de 8 000 cimentiers sur le territoire chinois, 123 producteurs automobiles, 80 producteurs d'acier, 125 producteurs de téléviseurs, 130 producteurs de réfrigérateurs, 2 680 producteurs de verre pour la construction, 170 producteurs de cigarettes (Huchet, 1999). Dans chacun de ces secteurs, il existait un nombre de producteurs sur le sol chinois plus important que dans le reste du monde. Néanmoins, cette décentralisation a aussi contribué à un trop plein d'investissements. L'industrie chinoise a souffert de manière constante depuis le milieu des années 1980 de fortes surcapacités productives et d'un taux de concentration des entreprises les plus faibles au monde (Huchet, 2002), engendrant lors des ralentissements macroéconomiques (1991, puis 1998) de sévères répercussions sur le système bancaire avec une forte croissance des mauvaises dettes (Huchet, 1998).

Malgré la disparition de l'économie planifiée et quelques inflexions dans la décentralisation fiscale à partir du milieu des années 1990, cette fragmentation de l'appareil productif chinois n'a pas été fondamentalement remise en cause. Les restructurations du secteur public à partir de cette date qui ont entrainé des licenciements massifs (40 millions d'emplois détruits sur 120 millions ente 1994 et 2004 dans le secteur d'État et collectif urbain), ont continué d'alimenter la pression sur les dirigeants locaux en faveur d'une forte croissance afin de limiter l'ampleur du chômage. Les impératifs de la « stabilité sociale » ont donc continué de primer sur ceux liés à la concentration de l'activité industrielle (Huchet, 2006).

Supprimé: î

Supprimé: de postes

Les cycles d'investissements plus récents, 1999-2007 (lié aux secteurs de la construction et des infrastructures), 2009-20013 (plan de relance dans les secteurs de la construction et des infrastructures pour contre balancer les effets de la crise financière internationale) ont, comme les cycles précédents, continué de déboucher sur les mêmes phénomènes de surcapacités et de prolifération des entreprises.

Un récent rapport de la Chambre de commerce de l'Union européenne en Chine analysait l'importance et les causes des surcapacités colossales existantes dans l'industrie chinoise pour la période 2008-2014 (*European Union Chamber of Commerce in China*, 2016). Les secteurs de l'acier, du ciment, du verre, de l'aluminium, du raffinage du pétrole, du charbon, de l'extraction minière, de la pétrochimie, de la chimie lourde, du papier, des centrales thermiques au charbon souffraient de grave problème de surcapacités. A titre d'exemple, dans l'industrie du ciment, les capacités de production sont passées de 1 870 millions de tonnes en 2008 (pour une consommation de 1 420 millions de tonnes) à 3 100 millions de tonnes en 2014 (pour une consommation de 2 250 millions de tonnes) avec des surcapacités passant de 450 millions de tonnes en 2008 à 850 millions de tonnes en 2014. Pour donner un ordre de grandeur, à elles seules, les surcapacités actuelles dans l'industrie chinoise du ciment représentent 3 fois la production totale de ciment de l'Inde en 2014 (deuxième producteur mondial), 10 fois celle des États-Unis, 12 fois celle du Brésil, 14 fois celle du Japon et 27 fois celle de l'Allemagne[1]. Les raisons de ces surcapacités qui sont recensées dans le rapport de la Chambre de commerce de l'Union européenne en Chine sont identiques à celles que nous avons avancées plus haut pour les cycles précédents. La seule différence avec les années 1980 et 1990 réside dans la croissance plus forte enregistrée par les secteurs de l'industrie lourde, notamment la construction, par rapport à l'industrie légère à partir de 1995.

Mis en forme: Police :Italique

Au total, une croissance des capacités industrielles sur un mode fragmenté et compartimenté sur le plan régional a continué d'être rester le mode dominant du développement économique chinois. Cet objectif de croissance à tout prix décuplé par la fragmentation et la compartimentation locale de l'économie chinoise a eu des conséquences majeures sur l'environnement. Les problèmes environnementaux, déjà colossaux compte tenu du contexte démographique et des choix énergétiques, ont ainsi été amplifiés et démultipliés par cette trajectoire industrielle si particulière à la Chine.

Supprimé: e

II. Une volonté politique plus affirmée en faveur de l'environnement depuis 2012

Face à la détérioration de la situation environnementale, notamment sur la question de l'air dans les grandes villes chinoises, la nouvelle équipe dirigeante qui est au pouvoir depuis le 18e Congrès du PCC en 2012, a lancé une série d'initiatives environnementales ambitieuses.

[1] http://www.statista.com/statistics/267364/world-cement-production-by-country/

En 2012, la Commission nationale pour la réforme et le développement (NDRC anciennement Commission d'État au Plan), la plus puissante agence de planification économique du pays, a publié son premier plan à l'échelle nationale pour le changement climatique. Ce plan comporte une longue liste d'objectifs à atteindre d'ici à 2020[2]. On se contentera de citer ici : l'ajustement de la structure industrielle du pays, l'amélioration de l'efficience énergétique, l'optimisation de la structure énergétique du pays avec le développement des énergies vertes, la captation du CO_2, la multiplication de projets pilotes urbains et industriels bas en carbone ou encore le développement du charbon propre. Le plan reconnait également la nécessité d'une meilleure transparence de l'information relative à l'environnement et encourage les initiatives des ONG et la participation proactive des citoyens chinois[3].

Supprimé: î

Suite à la période de pollution des mois d'hiver 2013, le gouvernement chinois a lancé en septembre de la même année un « Plan d'action de contrôle et de prévention de la pollution de l'air ». Pour la première fois, ce plan fixe des limites sur la consommation de charbon des provinces (voir ci-dessous la partie concernant le charbon). Les gouvernements provinciaux se sont engagés à leur tour à réduire leur consommation de charbon dans les quatre années à venir. En 2014, douze provinces sur 24 avaient pris des engagements fermes de réduction chiffrés : Pékin 50 % de réduction, 13 % pour le Hebei, 19 % pour Tianjin, 5 % pour Shandong (qui est la province qui consomme le plus de charbon en Chine, par comparaison plus que l'Allemagne et le Japon réunis), 21 %, pour Chongqing et 13 % pour le Shaanxi. Par ailleurs, les provinces du Liaoning et de Jilin qui sont des grosses consommatrices de charbon ont pris des engagements de limiter à 2 % l'augmentation annuelle de charbon d'ici 2017 (Greenpeace, 2014, p. 9). Si ces objectifs venaient à se réaliser on assisterait à une réduction de la consommation de charbon d'environ 350 millions de tonnes d'ici 2017 et de 655 millions de tonnes en 2020 par rapport à une situation où aucun plan de réduction ne serait adopté. Traduite en émissions de CO_2, la réduction serait de 700 millions de tonnes en 2017 et de 1 300 millions de tonnes en 2020 (montant des émissions du Japon ou de l'Inde en 2008).

Lors de l'ouverture de l'Assemblée populaire nationale en 2014, le Premier ministre Li Keqiang a voulu frapper les esprits dans son discours de politique générale en annonçant que

[2] China's Policies and Actions for Addressing Climate Change, The National Development and Reform Commission, 2012, 29 p. http://www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/File1324.pdf, consulté le 14.09.2015.

[3] *Ibid*., p. 23.

le gouvernement allait « déclarer la guerre contre la pollution avec la même détermination que celle menée contre la pauvreté [4]». Il a annoncé dans son discours que 50 000 petits hauts fourneaux à charbon (briquèteries, fabrication de briquètes de charbon pour le chauffage) seraient fermés en 2014. Par ailleurs, toutes les centrales thermiques au charbon d'une capacité de production supérieure à 15 millions de kilowatts devront adopter des procédés de désulfurisation (réduction des rejets de particules d'oxyde de soufre). Quant à celles d'une capacité supérieure à 130 millions de kilowatts, elles devront également installer des procédés de dénitrification (réduction des rejets de particules d'oxyde d'azote). Enfin, pour les usines d'une capacité supérieure à 180 millions de kilowatts, elles devront, en plus des deux précédentes obligations, être équipées de procédés de dépoussiérage destinés à débarrasser les fumées des particules de cendres qui s'y trouvent. Selon le Premier ministre, six millions de véhicules à moteur dépassant les normes de pollution seront retirés des routes et un carburant diésel de meilleure qualité devrait voir le jour et être distribué à l'échelle nationale. Celui-ci a également promis des mesures de conservation de l'énergie et un système de tarification différenciée pour l'eau des ménages et la consommation de gaz afin de promouvoir de nouvelles économies des ressources aquifères et d'énergie[5].

Parallèlement, au cours des trois premiers mois de 2014, le gouvernement de la ville de Pékin a condamné plus de 7 000 entreprises industrielles à une amende d'un montant total de 14 millions de dollars pour violation des règles environnementales, soit 10 fois le montant perçu au cours de la même période en 2013 [6]. Pour l'année 2014, selon les statistiques du gouvernement chinois, 83 195 amendes administratives pour infractions environnementales ont été prononcées, soit 25,5 % en plus par rapport à 2013 pour un montant total de 510 millions de dollars, soit une augmentation de 34,4 % par rapport à 2013[7]. Parallèlement aux amendes administratives, 2 180 violations graves des règlementations environnementales ont été

Supprimé: briqueteries

Supprimé: briquettes

Supprimé: e

Supprimé: é

[4] *Agence chine nouvelle, www.xinhuanet.com,* 14.03.2014, voir pour la traduction française : http://french.xinhuanet.com/chine/2014-03/14/c_133186965_15.htm, (consulté le 06.09.2015).

Supprimé: Didi Kirsten Tatlow, « China Declares War Against Pollution », *New York Times*, 5 mars 2014.

[5] *Ibid.*.

[6] « Compliance with environmental regulations when the rule of law is weak: Evidence from China », in *Journalist's Resources*, Harvard Kennedy School, http://journalistsresource.org/studies/international/china/regulatory-compliance-evidence-from-china, consulté le 21 septembre 2015.

[7] « China's implementation of expanded environmental regulation is variable, but foreign firms face only moderate selective enforcement risks », *in* IHS, https://www.ihs.com/country-industry-forecasting.html?ID=1065998990, consulté le 21 septembre 2015.

renvoyées en 2014 devant les tribunaux pour des poursuites pénales, soit trois fois plus qu'en 2013. Sur les deux premiers mois après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'environnement en janvier 2015, le montant moyen des amendes prononcées était de 77 000 dollars par infraction, alors qu'il n'était que de 6 000 dollars en 2014[8]. Selon des chiffres publiés par le ministère de la Protection de l'environnement, sur les six premiers mois de l'année 2015, 25 164 cas de violations environnementales ont été punis par une amende pour un montant total de 37,6 millions de dollars. Sur ce total, 740 cas ont été transmis à la justice pour une action au pénal et 9 325 entreprises ont été mises sous scellés par la justice[9].

En janvier 2014, le gouvernement central avait également publié une liste de 15 000 entreprises industrielles soumises à une fermeture définitive, y compris des grandes entreprises d'État. Il est difficile d'avoir un suivi de ce type d'annonce, mais plus récemment, le gouvernement a annoncé la fermeture de 3 000 entreprises en 2014 après des inspections de sites industriels (sans préciser toutefois si les entreprises fermées figuraient sur la liste des 15 000 entreprises à fermer, publiée en 2014)[10]. Le gouvernement s'est également engagé à rendre compte publiquement en temps réel des émissions atmosphériques et les rejets d'eau des principales usines du pays. Les autorités ont également annoncé 275 milliards de dollars d'investissements au cours des cinq prochaines années, pour assainir l'air. Enfin, le gouvernement a annoncé que l'environnement serait placé au centre des préoccupations du 13e plan quinquennal qui débutera en 2016 et qui est actuellement en préparation[11].

Il est bien sûr encore trop tôt pour mesurer les effets de toutes les mesures et de toutes les réformes qui ont été mises en place depuis 2013. La lutte contre la pollution de l'air qui répond aux préoccupations des classes moyennes urbaines mieux organisées et plus à même de faire entendre leur voix auprès des dirigeants, pourrait ouvrir la voie vers une transformation durable de l'attitude du gouvernement sur les questions environnementales. Par exemple, toutes les questions liées à la transparence des informations sur l'environnement devraient bénéficier

---

[8] *Ibid.*

[9] *Agence Xinhua*, 06 août 2015, http://usa.chinadaily.com.cn/business/2015-08/06/content_21515653.htm, consulté le 21 septembre 2015.

[10] Duncan Hewitt, China Arrested Over 8,000 People For Environmental Crimes Last Year, In Intensifying Battle Against Severe Pollution, *in International Business Times*, 30 juin 2015, http://www.ibtimes.com/china-arrested-over-8000-people-environmental-crimes-last-year-intensifying-battle-1989399, consulté le 21 septembre 2015.

[11] *Agence Xinhua*, 10 juin 2015, http://www.chinadaily.com.cn/business/2015-06/10/content_20958877.htm, consulté le 21 septembre 2015.

des récentes avancées sur l'obligation faite aux entreprises les plus polluantes de publier en temps réel leurs niveaux d'émissions et de rejets de polluants dans l'air.

Pour autant, il reste des obstacles structurels importants qui sont loin d'être surmontés par les politiques publiques. Par ailleurs, comme dans bon nombre de domaines en Chine (droits de l'homme, droits économiques et sociaux) des différences abyssales existent entre les lois et leur application notamment dans la manière dont les gouvernements locaux vont réellement relayer sur le terrain ces mesures.

III. Politiques de lutte contre la pollution vs. économie politique locale

Comme nous venons de le voir, la réduction des capacités de production et la fermeture d'entreprises dans un nombre important de secteurs industriels allant de la construction à la sidérurgie en passant par l'énergie ou l'automobile demeure une préoccupation majeure du gouvernement dans son programme de lutte contre la dégradation de l'environnement. Néanmoins, sans un changement majeur dans le fonctionnement de l'économie politique et le renversement des priorités politiques actuelles (croissance vs. respect de l'environnement), on voit mal comment la réduction des capacités industrielles et la fermeture d'entreprises pourraient se matérialiser à court et à moyen terme.

Dans le contexte politique actuel qui empêche l'émergence d'une société civile autonome, les autorités centrales ont le plus grand mal à faire appliquer les lois sur le contrôle de la pollution. Les entreprises publiques et privées qui ont proliféré par vagues successives depuis près de quatre décennies à l'échelon local continuent très souvent de bénéficier de protections par ces mêmes autorités locales.

On sait que le vieux proverbe chinois, « le ciel est haut et l'empereur est loin » continue d'être largement appliqué par les administrations locales et les entreprises face aux demandes de réduction des capacités productives du gouvernement central. Il n'est pas rare par exemple de voir certaines usines fermées au moment d'une inspection du gouvernement central, puis ré-ouvertes une fois l'inspection terminée. Lors de grands évènements comme les jeux Olympiques de 2008 ou le sommet de l'APEC en 2014, les directives des autorités centrales sont respectées car les autorités provinciales ne peuvent s'opposer frontalement à Pékin. Mais dès que ces évènements sont terminés, les usines reprennent leurs activités. Et les gouvernements locaux peuvent aller encore plus loin au point de ne plus répertorier officiellement certaines usines.

Supprimé: événements

Supprimé: événements

Dans le secteur minier, qui a fait l'objet ces dernières années d'une reprise en main du gouvernement central et d'une concentration des mines sous la houlette des grandes firmes

d'État, de nombreuses mines privées qui devaient fermer ont tout simplement arrêté de communiquer leur production aux bureaux des statistiques[12] avec la complicité des autorités locales. Ces phénomènes touchent la plupart des secteurs industriels et notamment dans l'industrie lourde où les répercussions environnementales sont importantes. La récente révision à la hausse des chiffres de consommation du charbon (de 3,7 à 4,2 milliards de tonnes pour 2014) illustre ce phénomène. Les incertitudes sur les statistiques provenaient des entreprises de moyenne et petite taille de l'industrie lourde supervisées par les autorités locales et non pas des grandes centrales thermiques à charbon sur lesquelles le gouvernement central peut exercer un contrôle plus direct.

Il existe, il est vrai, une contradiction forte dans les objectifs formulés par le gouvernement central depuis quelques années. Celui-ci demande désormais aux gouvernements locaux de prendre en compte les impératifs liés au respect de l'environnement dans leurs décisions économiques. Mais il continue parallèlement à considérer la « stabilité sociale » et la création d'emplois comme un objectif prioritaire pour les gouvernements locaux. D'importants lobbies existent aussi au sein de l'industrie et cherchent à limiter les fermetures de sites industriels. Ils sont souvent des alliés des gouvernements locaux, ces derniers cherchant à préserver l'emploi et un niveau d'activité économique dans leur région[13].

La faillite des entreprises comporte pour les gouvernements locaux et les institutions financières locales toute une série de désavantages qui peuvent les pousser à mettre en place des politiques d'aides pour éviter la fermeture. Les licenciements, la perte de revenus fiscaux, la dépendance productive à l'égard de producteurs d'autres provinces, la réduction du PIB et de l'activité économique locale, la rupture du système clientéliste local, constituent autant d'éléments qui poussent les gouvernements locaux à mettre en place des politiques de « survie » en faveur des entreprises, et ce malgré un contexte de surcapacités à l'échelle nationale. Dans ses travaux sur l'industrie de l'acier, Markus Taube[14] a souligné l'importance de stratégies

[12] « La Chine brûle beaucoup plus de charbon qu'elle ne le disait », *Le Monde*, 4 novembre 2015, http://www.lemonde.fr/climat/article/2015/11/04/la-chine-brule-beaucoup-plus-de-charbon-qu-elle-ne-le-pensait_4802632_1652612.html#d0dhQgkjJLIzuI76.99, consulté le 4 novembre 2015

[13] Jonah M. Kessel, « Chinese Coexist with Coal », *New York Time*, 3 novembre 2015, video, http://www.nytimes.com/video/world/asia/100000003425188/for-chinese-coexisting-with-coal.html?action=click&contentCollection=world&module=lede&region=caption&pgtype=article, consulté le 4 novembre 2015.

[14] Markus Taube, *Diverging Interests: Central and Local Governments, Industrial Policies, and the Issue of Industrial Overcapacities in China*, communication non publiée présentée au séminaire « Subnational

parallèles des acteurs locaux qui concourent au maintien de surcapacités dans l'industrie de l'acier en Chine et aux difficultés rencontrées par le gouvernement central pour fermer les petites unités. Les gouvernements locaux vont faire du lobby auprès des institutions financières locales en faveur des entreprises pour prolonger des crédits existants, obtenir de nouveaux crédits et des réductions de taux d'intérêt sur les crédits en cours, discriminer les institutions financières locales en fonction de leurs politiques d'aides au tissu industriel local. Les gouvernements locaux vont aussi aider les entreprises en distribuant de nouvelles subventions, réduire les prix d'accès aux biens publics servant à la production (électricité, foncier, eau), favoriser l'accès aux marchés publics locaux.

Aussi, malgré la nouvelle volonté politique affichée par le gouvernement sur la pollution, l'efficacité des nouvelles politiques publiques en matière d'environnement devra passer par une remise en cause des modes de fonctionnement structurels de l'économie chinoise. S'il s'agit d'une énième campagne de fermetures d'entreprises et de réduction des capacités productives, les résultats seront limités, à l'image de ce qui s'est passé ces deux dernières décennies.

Il convient également de mentionner que le gouvernement central joue un rôle contradictoire sur le contenu de la croissance puisqu'il a décidé d'un mini plan de relance fin 2015 qui portait principalement sur l'immobilier et les infrastructures. Il donnait ainsi un signal contradictoire aux provinces sur la réduction des capacités excédentaires.

Il existe par ailleurs, un déficit de coordination administrative important en Chine et cela malgré la nature autoritaire du régime politique. Ce déficit touche particulièrement les politiques environnementales qui, jusqu'à une période très récente, n'ont pas été des priorités dans l'action gouvernementale. Malgré l'amélioration de sa position hiérarchique dans le système gouvernemental chinois, le ministère de la Protection de l'environnement (MPE) est loin de disposer d'une pleine et entière autorité sur les questions environnementales en Chine. Il a fallu attendre 2008 avec la création du MPE pour que l'environnement se voit reconnaitre une place à part entière dans la hiérarchie administrative chinoise avec un rang équivalent aux autres ministères. Avant cette date, dans le contexte très fortement hiérarchisé de l'administration chinoise, l'ancêtre du MPE, la SEPA, avait beaucoup de mal à faire reconnaitre ses pouvoirs face aux autres ministères et commissions d'État (notamment la NDRC et le

Supprimé: reconnaître

Supprimé: reconnaître

Economic Development in India and China », organisé par ASIEs-INALCO et CEIAS-EHESS, Paris, 11 mai 2015.

MOFCOM [15]) dont les objectifs ne tenaient pas toujours compte de considérations environnementales. Cet obstacle administratif a été dénoncé à plusieurs reprises par des officiels de la SEPA, notamment Pan Yue le n°2 de la SEPA et actuellement Vice-Ministre du MPE[16].

La situation à l'échelle locale était encore plus problématique pour les Bureaux de protection de l'environnement municipaux. Leur pouvoir d'intervention est non seulement limité par d'autres Bureaux municipaux plus puissants hiérarchiquement dans l'administration locale – à l'image de ce qui se passe à l'échelle centrale –, mais ils disposent également de faibles de marge de manœuvre concernant les entreprises publiques gérées par le gouvernement central de Pékin.

Ce véritable État dans l'État, débouchant sur une impunité des grandes firmes publiques, a été dénoncé par la journaliste indépendante Chai Jing dans son documentaire *Under the Dome* comme étant l'une des principales causes de la pollution en Chine. Diffusé au début de l'année 2015, ce documentaire a été visionné par près de 300 millions d'internautes en Chine avant d'être censuré par les autorités[17].

Parallèlement à cette position d'infériorité hiérarchique, le partage de compétences sur l'environnement entre différents ministères dans le gouvernement central ainsi qu'au niveau local des administrations a ralenti et a parfois même bloqué les actions de l'administration en faveur de l'environnement. Les désaccords entre les différentes bureaucraties ayant des compétences sur l'environnement ont provoqué des délais de décision trop longs, une application partielle des lois, ou pire encore, une inaction face à des atteintes graves contre l'environnement.

Ces blocages ont été encore plus prononcés lorsque plusieurs provinces étaient concernées par un problème environnemental. La gestion par exemple de la disponibilité en eau et de la pollution du Fleuve Jaune qui devrait être gérée à l'échelle du bassin (8 provinces sont traversées par le Fleuve Jaune) a été très difficile à mettre en œuvre. Il existe bien une Commission du Fleuve Jaune mais les 8 provinces qui participent à cet organisme ont bien du mal à s'entendre sur le respect des quotas d'utilisation de l'eau du fleuve et de rejets de substances polluantes (Ma, 2004 ; Giordano, Zhu *et al*., 2004). Il en va de même pour les

[15] National Development and Reform Commission et le Ministère du Commerce.

[16] *The Guardian*, 12 mars 2009.

[17] *The Wall Street Journal*, 17 mars 2015 ; le documentaire est néanmoins toujours visible à l'extérieur de la Chine. Pour sa traduction en français : https://www.youtube.com/watch?v=ZS9qSjflwck, consultée le 11 novembre 2015

questions de pollution de l'air. Les provinces coopèrent très peu entre elles et obéissent mollement aux directives de l'État central.

De manière générale, les obstacles dans la coordination bureaucratique ont été plus marqués dans le domaine de l'environnement. L'absence de volonté politique pour un objectif longtemps considéré comme secondaire a renforcé les conséquences du cloisonnement bureaucratique qui existe en Chine pour toutes les politiques publiques. La création en 2008 du MPE et son élévation au rang de ministère dans la hiérarchie administrative chinoise, constitue une étape importante dans l'affirmation d'une volonté politique pour la protection de l'environnement. Mais elle est loin sur le terrain de se traduire par une meilleure coordination entre ministères centraux d'une part et entre administrations centrales et locales d'autre part sur les questions environnementales.

Conclusion

Au total, il est encore trop tôt pour juger comment les administrations locales vont traduire sur le terrain de manière durable la forte volonté politique qui est affirmée par le gouvernement central depuis trois ans en faveur de l'environnement. Nous avons néanmoins voulu montrer dans ce chapitre que le fonctionnement de l'économie politique au niveau local en Chine depuis le lancement des réformes en 1978 a joué un rôle important dans la détérioration de l'environnement. Les administrations locales ont systématiquement poursuivi des politiques de croissance à « tout prix » qui ont débouché sur une fragmentation de l'appareil industriel national et d'immenses surcapacités productives qui ont aggravé les problèmes de pollution. Les administrations locales ont également systématiquement privilégié les politiques de croissance (ou de maintien) de l'appareil industriel local aux dépends de la lutte contre la pollution, reléguant les bureaux locaux de protection de l'environnement dans des positions hiérarchiques inférieures, ou en inhibant les actions d'une société civile embryonnaire au profit des producteurs industriels.

Il convient néanmoins de souligner que le gouvernement central n'est pas une simple victime passive dans ces phénomènes. Il a à la fois encouragé ces politiques de croissance à « tout prix », fermé les yeux sur les dérives environnementales, tout en tentant fréquemment depuis le début des années 1990 de rectifier les problèmes de la fragmentation et des surcapacités sans jamais obtenir de grands succès. Les difficultés rencontrées par le gouvernement central tiennent principalement au fait que les incitations structurelles d'ordre politique et économique des acteurs au niveau local (gouvernements locaux, entreprises et

institutions financières) n'ont pas été réellement modifiés depuis près de quarante ans. Tout concourait pour qu'elles continuent de promouvoir une forte croissance sur leur territoire sans se soucier réellement des conséquences sur l'environnement. Et le gouvernement central n'avait ni l'envie (crainte d'une baisse de la croissance, de poches massives de chômage et, *in fine* d'une déstabilisation sociale et politique), ni les moyens (fiscaux, administratifs, et financiers) pour compenser les conséquences d'une modification profonde des incitations des acteurs locaux.

Depuis 2013, on voit bien apparaitre du côté du gouvernement central un durcissement de la règlementation, des contrôles, des sanctions en matière d'environnement pour les acteurs locaux, le tout relayé par une politique anticorruption qui encourage les cadres locaux à serrer les rangs pour respecter les directives du gouvernement central. Néanmoins, les incitations en faveur d'une politique de croissance à tout prix dans le domaine industriel sont loin d'avoir été modifiées par le gouvernement central. La stabilité sociale par le maintien du plein emploi reste un également un élément central dans l'évaluation de l'action des gouvernements locaux. Les cadres locaux continuent donc de répondre de manière rationnelle à ces incitations qui sont contradictoires à bien des égards avec le respect de l'environnement. Ils poursuivent également de manière plus informelle des comportements de maximisation des rentrées fiscales, de clientélisme avec les firmes et les institutions financières locales.

Supprimé: apparaître

Supprimé: réglementation

Supprimé: anti-corruption

Malgré l'existence d'un gouvernement central fort qui dispose de multiples canaux pour exercer son pouvoir – y compris par le biais de contraintes et de sanctions pesant sur les cadres –, sans un changement des incitations et la mise en place de politiques de compensation pour les administrations locales (nouveau système fiscal, nouvelles poches de croissance dans les services, modification dans le système d'évaluation des cadres), les politiques environnementales décidées par Pékin depuis 2013 pourraient, comme par le passé, être fortement inhibées au contact de la réalité du fonctionnement local de l'économie chinoise.

Références

BIANCO Lucien, 2004, « Vingt-cinq ans de réformes rurales : après le beau temps, la pluie », *Esprit*, février, p. 72-85.

GIORDANO Mark, ZHU Zhongping *et al*., 2004, « Water management in the Yellow River Basin: Background, current critical issues and future research needs », International Water Management Institute.

EUROPEAN UNION CHAMBER OF COMMERCE IN CHINA, 2016, *Overcapacity in China: An Impediment to the Party's Reform Agenda, Peking,* European Union Chamber of Commerce in China/Roland Berger.

GREENPEACE, 2014, *The End of China's Coal Boom*, Pékin, Greenpeace, avril.

HE Qinglian, 1998, *Zhongguo de xianjing (China's Pitfall)*, Hongkong, Mingjing Chubanshe.

HUCHET Jean-François, 1998, « Non-Performing Loans in the Chinese Banking Sector », *China Perspectives*, n° 20, novembre-décembre, p. 66-68.

HUCHET Jean-François, 1999, « Concentration and Emergence of Corporate Groups in Chinese Industry », *China Perspectives*, n°23, mai-juin, p. 5-18.

HUCHET Jean-François, 2002, « Industry Reorganisation and Restructuring: Prospects, Problems, and Policy Priorities », *in* OECD (eds.), 2002, *China in the World Economy. The Domestic Policy Challenges*, Paris, OECD, p. 161-192.

HUCHET Jean-François, 2006, « Privatisation et restructuration des PME d'État en Chine », *Critique Internationale*, n°32, juillet, p. 28-42.

KOPSTEIN Jeffrey, 1997, *The Politics of Economic Decline in East Germany, 1945-1989*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

KWONG Julia, 1997, *The Political Economy of Corruption in China*, Armonk, M. E. Sharpe.

MA Jun, 2004, *China's Water Crisis*, Norwalk, EastBridge.

SHIRK Susan L., 1993, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley, University of California Press.

WINIECKI Jan, 1988, *The Distorted World of Soviet Type Economies*, Londres, Routledge.