

OCDE

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALES

EXAMEN ENVIRONNEMENTAL DE LA CHINE

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS (FINALES)

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 (Pékin, 8-9 novembre 2006).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS*

Depuis le lancement de la politique d'ouverture, en 1978, la croissance économique de la Chine est spectaculaire. Ces quinze dernières années, elle s'est établie en moyenne à 10.1% par an. La Chine est aujourd'hui la quatrième puissance économique du monde. Des investissements directs étrangers importants et le rôle croissant des forces du marché ont facilité l'intégration du pays dans l'économie mondiale. Dans le cadre de ce processus, de nombreux habitants s'extraitent de l'extrême pauvreté. Cependant, si la Chine représente à peu près 20% de la population mondiale, le PIB par habitant y reste faible (6 000 USD, contre 25 000 USD dans les pays de l'OCDE en parités de pouvoir d'achat de 2000) et la richesse y est mal répartie, les provinces côtières étant prospères et les provinces occidentales moins développées. De fortes migrations contribuent à une urbanisation rapide (43% de la population habitent désormais en ville) et les disparités de revenus entre zones rurales et zones urbaines s'accroissent. La pauvreté continue de poser un problème grave dans la Chine rurale.

Compte tenu de leur rapidité, la croissance économique, l'industrialisation et l'urbanisation, exercent sur l'environnement de fortes pressions qui ont des retombées sur la santé et les ressources naturelles. Conscientes de la détérioration de l'environnement, les autorités chinoises œuvrent en faveur d'un mode de développement plus équilibré, moyennant des concepts comme la « société harmonieuse » ou l'« approche scientifique du développement ». Elles s'appuient notamment sur la planification du développement économique et social national (dont relèvent les initiatives de gestion environnementale), sur un droit de l'environnement moderne et sur le renforcement des institutions environnementales, et accordent davantage la priorité à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Néanmoins, la pollution de l'air dans certaines villes de Chine atteint des niveaux parmi les plus élevés du monde, l'intensité énergétique est supérieure de 20% environ à la moyenne des pays de l'OCDE et environ un tiers des cours d'eau sont gravement pollués. La gestion des déchets, la désertification, la protection de la nature et la préservation de la biodiversité continuent de poser des problèmes. Pour mettre en place un nouveau modèle de développement économique et social (une société économe en ressources et respectueuse de l'environnement, selon le 11^{ème} plan quinquennal), la Chine devra : i) améliorer l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre des mesures en faveur de l'environnement et ii) intégrer plus systématiquement les problèmes d'environnement dans ses décisions économiques (par exemple, dans les domaines de la fiscalité, de l'énergie, de l'agriculture, des transports et de l'aménagement du territoire).

Les problèmes environnementaux qui surviennent en Chine ont souvent une nette dimension internationale qui reflète les interactions environnementales régionales (pollution transfrontière de l'air et des cours d'eau, pollution des mers à l'échelle régionale, désertification, par exemple) et les interactions économiques et environnementales mondiales. Les pressions sur l'environnement et la demande d'énergie ou d'autres ressources qui découlent du développement économique rapide de la Chine illustrent de manière spectaculaire les questions que soulève au niveau mondial la viabilité écologique des modes de production et de consommation. Les échanges, mais aussi le financement du développement (aide publique au développement et investissement direct étranger, notamment) ont une dimension environnementale importante. La Chine partage donc avec les pays de l'OCDE et les non membres la nécessité de tenir compte de ces enjeux, et a considérablement renforcé sa participation à la coopération internationale environnementale ces dernières années.

* Conclusions et recommandations approuvées par le Groupe de travail sur les performances environnementales à sa réunion des 8 et 9 novembre 2006 à Pékin.

Le présent rapport examine les progrès de la Chine depuis 1990 et évalue dans quelle mesure ses objectifs nationaux et ses engagements internationaux ont été respectés. Quelque 51 recommandations y sont formulées en vue d'aider le pays à améliorer ses performances environnementales dans le cadre du développement durable.

1. Gestion de l'environnement

1.1 Renforcer l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre de la politique de l'environnement

Moderne et complet, le droit environnemental de la Chine, assorti des plans quinquennaux successifs de développement économique et social et des plans quinquennaux pour l'environnement, constitue un cadre de grande qualité où est inscrite l'action en faveur du développement durable et de l'environnement. En décembre 2005, le gouvernement Chinois (Conseil de l'Etat) a promulgué une décision pour améliorer la mise en œuvre des politiques d'environnement. En avril 2006, lors de la 6^{ème} réunion nationale sur la protection de l'environnement, le Premier ministre chinois a annoncé trois nouvelles orientations, incluant : l'intégration sur un pied d'égalité des décisions de protection de l'environnement et économiques, un meilleur découplage des émissions de polluants de la croissance économique, et l'utilisation d'une panoplie d'instruments pour répondre aux problèmes environnementaux. Ces orientations et diverses mesures sont en cours d'application et vont largement dans le sens d'une réduction du déficit de la mise en œuvre de la politique de l'environnement. Dans le cadre de leurs mandats, les administrations responsables devant le Conseil de l'Etat ont déployé beaucoup d'efforts pour appuyer la mise en œuvre de cette politique. Une panoplie d'instruments réglementaires et économiques (redevances de pollution, redevances d'utilisation, échanges de permis d'émissions, etc.) et de stratégies pour tirer parti des marchés et de l'intérêt public ont été développés concernant l'environnement. Des campagnes et des récompenses ont été instaurées pour soutenir la mise en œuvre à l'échelon local ; la collaboration avec des organisations non gouvernementales (ONG) en vue d'établir des procédures de participation des citoyens aux études d'impact sur l'environnement (EIE) est à cet égard une initiative récente et importante. Il semble que les dirigeants locaux, dans certaines provinces prospères, réagissent aux demandes des habitants qui réclament une amélioration de la qualité de l'environnement, et qu'ils prennent conscience de ses avantages des points de vue économique et social. Plus de 8 000 entreprises sont reconnues conformes à la norme ISO 14000. En 2004, les dépenses d'investissement pour la lutte contre la pollution représentaient 1.2% du PIB.

Recommandations :

- mettre en œuvre sur tout le territoire les lois et réglementations environnementales applicables aux produits et aux installations industrielles/énergétiques ; renforcer les moyens de surveillance, d'inspection et de lutte contre les infractions dans tout le pays, moyennant entre autres l'indépendance des Bureaux de protection de l'environnement (BPE) dans leurs fonctions répressives ;
- envisager de convertir la SEPA en ministère ; renforcer sa capacité de supervision des BPE des collectivités locales ;
- poursuivre les efforts engagés en vue d'obliger les dirigeants locaux à rendre des comptes à l'échelon administratif supérieur et aux populations locales sur leur action environnementale ;
- renforcer le système intégré de permis et lui accorder une plus grande place dans la lutte contre la pollution ; accroître l'intégration de la protection de l'environnement dans la planification et la réglementation des sols ainsi que dans d'autres planifications et réglementations ;
- recourir davantage aux redevances de pollution, aux redevances d'utilisation, aux échanges de permis d'émissions et aux autres instruments économiques, et développer leur fonction incitative, en tenant compte des facteurs sociaux.

Cependant, ces efforts ne sont pas suffisants au regard des pressions et des problèmes environnementaux engendrés par la croissance très rapide de l'économie en développement de la Chine, et ne permettent pas de retirer les avantages économiques potentiels d'une lutte plus active contre la pollution et d'une protection plus efficace de la nature. Globalement, les actions de sauvegarde de l'environnement manquent d'efficacité et d'efficience, en grande partie à cause d'une mise en œuvre défailante. Les faiblesses du système en vigueur sont mises en évidence par le fait que certains des principaux objectifs du 10^{ème} plan quinquennal n'ont pas été atteints et par la gravité des problèmes environnementaux rencontrés en maints endroits. La législation et les réglementations nationales sur l'environnement devraient être réunies pour former un code de l'environnement, dans l'optique de les rendre plus cohérentes et plus faciles à appréhender. Les priorités de la politique de l'environnement devraient être axées sur la santé humaine et les principales ressources naturelles. La mise en œuvre cohérente, sur tout le territoire, des réglementations environnementales applicables aux produits et aux installations industrielles/énergétiques devrait être renforcée et considérée comme une priorité. C'est à l'échelon local que la mise en œuvre de la politique de l'environnement rencontre le plus d'obstacles. Comme les dirigeants locaux ont des objectifs de résultats, qu'ils doivent dégager des recettes localement pour exécuter des missions non financées par ailleurs, et qu'ils ne sont pas véritablement tenus de rendre des comptes aux populations locales, les priorités économiques prennent en général le pas sur les préoccupations environnementales. Il faut renforcer considérablement les moyens de surveillance, d'inspection et de lutte contre les infractions pour mieux conjuguer les incitations et les sanctions. De plus, il convient d'améliorer l'efficacité des dépenses environnementales, de même que l'efficacité des instruments de la politique de l'environnement. La mise en œuvre des principes pollueur payeur et utilisateur payeur doit elle aussi être plus rigoureuse. Des dispositions spéciales sont nécessaires pour intégrer l'environnement aux stratégies de développement des régions moins développées et faire en sorte que les pauvres puissent accéder aux services environnementaux. Les préjudices causés par des catastrophes d'origine climatique ou industrielle sont de plus en plus nombreux, ce qui impose de revoir leur prévention et les dispositifs d'atténuation de leurs effets.

1.2 Air

Au cours de la période étudiée, la qualité de l'air ambiant s'est améliorée à certains égards (diminution de la concentration de SO₂ dans les zones urbaines et dans des secteurs classés, par exemple) et les émissions de SO₂, de NO₂ et de CO₂ ont été découplées de la croissance économique. Les objectifs généraux de réduction des émissions de SO₂, de suie et de poussières par les sources fixes stipulés dans le 9^{ème} plan quinquennal (1996-2000) ont été atteints et même dépassés. Ceux des émissions de suie (-10%) et de poussières industrielles (-20%) des sources fixes définis dans le 10^{ème} plan quinquennal (2001-05) ont aussi des chances d'être atteints. Moyennant le remaniement du cadre législatif et réglementaire, certains plafonds d'émissions ont été abaissés, les limites s'appliquent désormais aux émissions totales et certains secteurs à protéger ont été classés (ils représentent 39% de la population). Le montant des redevances sur les émissions a triplé. Certaines installations importantes commencent à être équipées de dispositifs de désulfuration des gaz de combustion. Un réseau national de surveillance de la qualité de l'air a été mis en place. Dans le domaine énergétique, l'action publique et les institutions ont été renforcées (moyennant entre autres l'adoption d'une loi sur les énergies renouvelables), et les initiatives prises pour diversifier les sources d'énergie ont eu un certain succès. La dépendance des ménages à l'égard du charbon a été ramenée de 69% à 30% entre 1990 et 2004. En ce qui concerne les transports, des normes de consommation de carburant ont été adoptées en 2004 pour les véhicules légers de transport de voyageurs, il est prévu d'appliquer les différentes normes EURO sur les émissions des véhicules à des dates préétablies, et des réseaux rapides de bus ont vu le jour dans certaines grandes villes.

Quoi qu'il en soit, la qualité de l'air dans certaines agglomérations chinoises est parmi les pires du monde. Environ 60% des villes de rang supérieur au district devraient avoir atteint le niveau II de la norme de qualité de l'air ambiant en 2005. Après avoir diminué régulièrement depuis le début des

années 90, la concentration de SO₂ dans l'air urbain a recommencé à augmenter en 2002. A l'échelle nationale, les émissions de SO₂ des sources fixes ont progressé de 13% entre 2000 et 2004 et il est donc peu probable que l'objectif de réduction de 10% stipulé par le plan quinquennal soit respecté. Dans les secteurs classés au titre de la réduction de la pollution atmosphérique, elles ont baissé de 2%, au lieu des 20% prévus. En outre, la proportion de villes pâtissant de précipitations très acides (c'est-à-dire de pH supérieur à 4.5) est repassée à 10% en 2004, après être tombée à 2% en 2000. Les objectifs actuels de réduction des émissions ne sont pas suffisants pour satisfaire aux normes de qualité de l'air ambiant. A ce jour, le pays ne s'est pas montré assez attentif aux COV et aux polluants atmosphériques toxiques. Les réglementations sur la pollution de l'air et les conditions d'attribution des permis ne sont pas appliquées avec suffisamment de rigueur. L'intensité énergétique de la Chine, par unité de PIB, est supérieure de 20% environ à la moyenne de l'OCDE et, après une diminution au début de la période étudiée, elle a recommencé à augmenter en 2001. Sa réduction est considérée à juste titre par les autorités chinoises comme une priorité essentielle, d'autant que, selon des estimations, il faudra doubler les approvisionnements totaux en énergie primaire d'ici à 2020 pour satisfaire le quadruple du PIB (par rapport au niveau atteint en 2000). Néanmoins, réduire l'intensité énergétique de 20% entre 2006 et 2010 sera très difficile, malgré les multiples avantages que cela pourrait comporter (réduction de la pollution de l'air, diminution des émissions de gaz à effet de serre, augmentation de l'indépendance et de la sécurité énergétiques, et amélioration de l'efficacité de l'économie). La Chine n'a pas atteint l'un des objectifs qu'elle s'était fixé, à savoir laver 50% du charbon qu'elle brûle, et la mise en œuvre de la désulfuration des gaz de combustion est restée lente jusqu'à aujourd'hui. Bien que le taux de motorisation demeure faible, le nombre de véhicules a doublé dans la deuxième moitié des années 90 et la circulation des véhicules à moteur représente d'ores et déjà la principale source de pollution de l'air en zone urbaine. L'efficacité des transports urbains affiche une tendance à la baisse. L'accent n'a pas été mis suffisamment sur les transports en commun dans les villes et les autorités ont laissé diminuer l'usage de la bicyclette. La qualité des carburants est médiocre (teneur en soufre, par exemple).

Recommandations :

- convertir les objectifs de diminution de l'intensité énergétique en objectifs plus ambitieux de rendement énergétique dans tous les secteurs ; conjuguer plusieurs instruments pour les atteindre, notamment la politique des prix, la gestion de la demande, le recours à des technologies moins polluantes, et les normes de consommation d'énergie des bâtiments, des logements et des appareils ménagers ;
- soutenir 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 plus propres ainsi que de véhicules plus propres ;
- appliquer des objectifs plus ambitieux de réduction des émissions atmosphériques, qui permettent de respecter les objectifs de qualité de l'air déjà adoptés ; réglementer un éventail plus large de polluants atmosphériques, dont les COV et les substances toxiques ;
- continuer d'améliorer la qualité des données de surveillance nécessaires pour gérer efficacement la qualité de l'air, et élargir leur champ d'application (à d'autres sources et polluants, par exemple) ;
- concevoir et mettre en œuvre une stratégie nationale des transports qui tienne compte des externalités environnementales du secteur et s'appuie sur une approche intégrée des transports individuels et en commun ; rationaliser le cadre institutionnel pour mettre en place des réseaux durables ; conjuguer les réglementations et les instruments économiques (fiscalité, par exemple) pour inciter les citoyens à utiliser les transports rationnellement ;
- renforcer les transports en commun dans les zones urbaines et prendre des mesures pour y encourager l'utilisation de modes de déplacement plus propres (bicyclettes, par exemple).

1.3 Eau

Complet, le cadre juridique où s'inscrit la gestion de la ressource et de la pollution de l'eau comprend des mécanismes pour maîtriser les prélèvements et fixer des objectifs de qualité. La loi sur l'eau de 2002 ouvre la voie à la gestion intégrée à l'échelle des bassins hydrographiques, à la participation des parties prenantes et à l'utilisation des mécanismes du marché dans la gestion de l'eau, autrement dit à une refonte en profondeur du secteur de l'eau. Les secteurs de la distribution et de l'épuration ont déjà subi une importante réforme : dans beaucoup d'endroits, des entreprises ont été créées pour assurer les services de l'eau. Les institutions élémentaires nécessaires à la gestion des bassins hydrographiques sont en place. Plusieurs instruments économiques sont employés (redevances d'utilisation des services de l'eau, redevances de pollution applicables aux industriels, redevances de prélèvement), même si leur montant est souvent relativement modeste. Pendant la période des 9^{ème} et 10^{ème} plans quinquennaux (1996-2005), les rejets totaux dans les cours d'eau ont diminué dans certains secteurs, ce qui signifie qu'ils ont été découplés de la croissance économique. Concernant les inondations, des investissements considérables ont été faits dans les infrastructures pour empêcher les crues de causer des dommages, les risques ont été réduits dans beaucoup de secteurs et les collectivités sont mieux informées sur les dangers auxquels elles sont exposées. Le droit de l'aménagement du territoire est actuellement renforcé pour empêcher la mise en valeur de zones inondables à l'avenir, et des zones asséchées ont été réaffectées à la régulation des crues. Dans certaines administrations, les critères utilisés pour évaluer les performances comprennent des objectifs de consommation de la ressource et de réduction de la pollution de l'eau. Ceux-ci s'ajoutent aux objectifs habituels de croissance économique et de maîtrise de la croissance démographique.

Néanmoins, la situation hydrologique de la Chine n'en est pas moins préoccupante. En premier lieu, nombre de cours d'eau, lacs et eaux côtières sont gravement pollués par les rejets de l'agriculture, de l'industrie et des ménages. Cette pollution a sensiblement dégradé les écosystèmes aquatiques, fait peser une grave menace sur la santé humaine et pourrait limiter la croissance économique. L'utilisation d'eau non traitée rejaillit sur le développement, notamment dans les régions plus pauvres, plus désavantagées. Des investissements lourds dans les services de l'eau restent nécessaires : i) dans les zones urbaines pour rattraper le retard accumulé et pour répondre aux besoins engendrés par l'exode rural ; ii) dans les zones rurales, en tenant compte des problèmes d'accessibilité financière ; et iii) dans les régions les moins développées, sous la forme d'une aide au développement et de transferts. En deuxième lieu, les ressources en eau par habitant sont très modestes en Chine (25% de la moyenne mondiale) et sont réparties de manière très inégale (un dixième dans le nord et dans l'ouest, par exemple). Sur les 600 villes les plus grandes, 400 souffrent de pénuries d'eau. En troisième lieu, les eaux de surface étant polluées et peu abondantes, la demande d'eau souterraine excède le taux de recharge dans beaucoup d'endroits en zone rurale comme en zone urbaine. Il sera impossible de maintenir la consommation des villes et de l'agriculture à son niveau actuel, élevé (et lié au manque d'efficacité). Le pays a lancé un projet majeur qui vise à transférer plus de 40 milliards de mètres cubes par an du bassin du Yang-tseu-kiang vers la plaine de la Chine du Nord, d'ici 2020. Cependant, les besoins suscités par la croissance économique et le rétablissement écologique ne seront pas satisfaits pour autant sans une gestion rigoureuse de la demande et si la consommation des villes, de l'agriculture et de l'industrie ne redevient pas durable. Enfin, environ 70% des prélèvements effectués en Chine sont imputables à l'agriculture et 40% des terres agricoles sont irrigués. Ce secteur d'activité et les collectivités rurales (dépourvues de réseaux d'assainissement) sont aussi d'importantes sources de pollution. Pour mettre la gestion de l'eau en conformité avec les principes de durabilité, la demande de l'agriculture doit être réduite et les sources de pollution diffuse doivent être identifiées et neutralisées.

Recommandations :

- accroître les investissements et les efforts de gestion dans la distribution d'eau et l'assainissement en zone urbaine (y compris dans les nouveaux projets de développement urbains) pour répondre aux objectifs de la Chine à long terme (concernant la santé et la qualité de la ressource) ; accroître les prix de l'eau payés par les utilisateurs et la récupération des coûts (d'exploitation et d'investissement) ; améliorer la performance opérationnelle des stations d'épuration ; distinguer clairement les responsabilités des compagnies des eaux et des autorités locales ;
- poursuivre les efforts destinés à améliorer la lutte contre la pollution de l'eau et à rationaliser l'utilisation de l'eau dans l'industrie ; augmenter le niveau des redevances de pollution et des redevances de prélèvement ; veiller à ce que les stations d'épuration soient gérées efficacement ; lier les permis de prélèvements et de rejets à la charge totale admissible, maintenir des débits minimums et fixer des objectifs de qualité des cours d'eau ;
- poursuivre les efforts pour améliorer la prévention de la pollution de l'eau et rationaliser l'utilisation de l'eau dans l'agriculture, et créer des associations d'usagers chargées de la récupération des coûts de la fourniture d'eau d'irrigation ; améliorer la surveillance et la collecte des redevances de prélèvement d'eau souterraine ; prendre des mesures pour mettre un terme à la surexploitation des nappes souterraines ; prévenir les ruissellements agricoles dans les nappes souterraines, les cours d'eau et les lacs (création de zones tampons en bordure des cours d'eau et des lacs, épuration des effluents des élevages intensifs, application rationnelle des produits agrochimiques) ; supprimer progressivement les subventions en faveur des engrais ;
- renforcer et développer la gestion intégrée à l'échelle des bassins hydrographiques pour améliorer la gestion de la ressource et de sa qualité, ainsi que l'efficacité des services d'environnement (prévention des inondations et des sécheresses, conservation des sols et de l'eau, protection de la biodiversité, activités de loisirs et tourisme, par exemple) ; faire une plus large place à la protection des écosystèmes aquatiques (reconstitution de la ripisylve des cours d'eau et des lacs, protection des zones humides, entre autres) ; encourager la participation des acteurs concernés (représentants des secteurs économiques, ONG environnementales, experts, administrations, par exemple) ;
- encourager une utilisation durable de l'eau moyennant : i) l'intégration institutionnelle des problèmes de qualité de l'eau et des investissements (à l'échelon national et aux autres échelons administratifs concernés, par exemple) ; ii) l'intégration par le marché, en allant plus loin dans l'application de la méthode du coût complet aux services de l'eau tout en restant attentif aux besoins particuliers des pauvres et de la partie occidentale du pays ; et iii) la clarification et la garantie des droits de prélèvement, de répartition et d'utilisation de l'eau, dans le cadre des réformes de la législation sur l'eau et agraire ;
- poursuivre les efforts visant à assurer la distribution d'eau potable et l'assainissement en milieu rural, conformément aux objectifs nationaux et aux engagements internationaux (Déclaration du millénaire et SMDD, entre autres) ; continuer d'installer des compteurs et de collecter les redevances d'utilisation, en tenant compte des facteurs sociaux.

1.4 Déchets

Pendant la période étudiée, la production de déchets municipaux a été considérablement découplée de la croissance économique en Chine, tout comme, dans une moindre mesure la production de déchets industriels. Concernant les déchets industriels solides, le pays a dépassé les objectifs fixés dans les 9^{ème} et 10^{ème} plans quinquennaux relatifs au recyclage, à la valorisation et à la mise en décharge dans des conditions de sécurité satisfaisantes. Le pays a également accru ses efforts visant à inscrire la gestion des déchets dans un cadre juridique moderne, en adoptant en 2003 une loi en faveur d'une production plus propre et en révisant, en 2004, sa loi de 1995 sur les déchets. Plusieurs réglementations et normes plus spécifiques s'appliquant à divers types de déchets, comme les déchets médicaux, ont été adoptées. Un programme national a été lancé en 2003 dans le but d'accroître sensiblement la capacité de traitement des

déchets dangereux et médicaux, pour lesquels, par la suite, des progrès ont été faits. Des quantités considérables de matières sont recyclées dans le cadre d'activités non déclarées (par des travailleurs indépendants, par exemple). L'ouverture du marché aux technologies étrangères de gestion des déchets semble annoncer une amélioration prochaine sur ce front. Les autorités chinoises souhaitent réduire la production de tous les types de déchets en favorisant un modèle de croissance économique fondé sur une faible intensité matérielle et axé sur la qualité. Ainsi, face à l'essor rapide de son économie et de ses importations, la Chine tient tout autant à diminuer son intensité matérielle que son intensité énergétique. Le concept des 3R (réduire, réutiliser, recycler) et celui de l'économie circulaire sont inscrits dans le 11^{ème} plan quinquennal.

Néanmoins, les quantités de déchets municipaux, industriels et dangereux sont de loin supérieures aux volumes qui peuvent être traités et éliminés. Certains de ces déchets sont stockés en attente de traitement (par exemple près de 50% des déchets municipaux) ou sont mis en décharge sans contrôle. La santé humaine et l'environnement sont mis en danger par la prolifération des décharges non contrôlées autour des grandes villes. L'objectif du 10^{ème} plan quinquennal qui prévoyait de porter la capacité des décharges municipales à 150 kt/jour n'a pas été atteint. La production totale de déchets a augmenté de 80% pendant la période étudiée. Comme en témoigne le montant des investissements financés par les autorités nationales, la gestion des déchets reste le « parent pauvre » si on la compare à la gestion de la qualité de l'air et de l'eau. Les organismes locaux ont du mal à collecter les redevances sur les déchets, qui demeurent insuffisantes pour couvrir les coûts d'exploitation de la gestion des déchets. Globalement, l'action publique privilégie exagérément la mise en décharge (44% des déchets municipaux) et rares sont les collectivités locales qui pratiquent la collecte sélective et le recyclage. L'incinération et le recyclage ne représentent que 3% et 5% du traitement des déchets municipaux, respectivement. La responsabilité de la gestion des déchets est partagée entre de trop nombreux organismes. Le contrôle du respect des mesures est insuffisant et ne fait pas assez la distinction entre grande industrie et petites et moyennes entreprises.

Recommandations :

- œuvrer en faveur de l'économie circulaire, en mettant l'accent sur la réduction de la production de déchets, leur réutilisation, leur recyclage et d'autres objectifs du même ordre ; demander aux autorités des provinces et aux autorités locales d'adopter et de mettre en œuvre des plans complets de gestion des déchets (incluant une vérification précise des volumes de déchets – municipaux, industriels et dangereux – produits et traités) et reprenant les éléments de la hiérarchie des déchets ;
- accélérer l'accroissement de la capacité de traitement des déchets en construisant les infrastructures nécessaires et en établissant des réseaux de collecte, de réutilisation et de recyclage (collecte sélective des déchets ménagers, par exemple), y compris dans les zones rurales ;
- formuler des plans de contrôle du respect des mesures pour les différents secteurs (ménages, grandes entreprises, petites et moyennes entreprises, par exemple) et types de déchets ;
- rationaliser la répartition des responsabilités en fonction des différents types de déchets ; veiller à ce que les installations de traitement soient efficaces et respectent les normes ; continuer à concevoir, dans le domaine de la gestion des déchets, des réglementations et instruments d'action qui soient applicables ; améliorer la collecte de données sur les déchets et mettre au point des outils pour évaluer l'efficacité de l'action publique aux niveaux national et des provinces ;
- établir des mécanismes de financement conjuguant ressources publiques et privées, et étendre la tarification des services plus progressivement dans les zones moins développées ; améliorer le taux de recouvrement des redevances sur les déchets et les fixer à un niveau compatible avec l'objectif officiel de mettre en place une économie circulaire ;
- fournir au secteur informel (travailleurs indépendants) des équipements, une aide à l'organisation et une formation pour qu'il continue de collecter et recycler les déchets dans de meilleures conditions d'hygiène et de respect de l'environnement, dans le cadre des plans de gestion des déchets ;
- sensibiliser les citoyens, les petites et moyennes entreprises et l'industrie à la gestion des déchets et aux économies de ressources.

1.5 Nature

La Chine a établi un cadre juridique complet de gestion de la nature et de la biodiversité pour sauvegarder la faune et la flore naturelles et les zones protégées terrestres et marines. Le pays communique abondamment sur ses engagements internationaux et publie en outre des rapports annuels sur l'état de l'environnement par rapport à ses objectifs internes. Que ce soit à l'échelle du pays, des provinces, des préfectures ou des districts, les zones protégées ont été étendues de manière spectaculaire pendant la période étudiée, et la communauté internationale juge très positive l'action de la Chine en faveur des zones humides, des réserves de biosphère, et de la sauvegarde du patrimoine naturel et culturel. En dehors des zones protégées, de vastes étendues ont été boisées dans un souci écologique. De nouvelles initiatives ont été prises pour développer les ceintures forestières dans les zones arides, montagneuses et côtières, pour rationaliser la gestion des forêts (limitation plus stricte des coupes autorisées, par exemple) et pour encourager la foresterie paysanne sur les terres sujettes à l'érosion (moyennant des aides publiques, notamment). Plusieurs programmes de protection de l'environnement en vigueur dans le pays font désormais une place à l'ouverture sur l'extérieur (espèces exotiques, espèces animales et végétales menacées). La Chine joue un rôle moteur dans le développement de la coopération bilatérale et régionale en matière de protection de la nature. Le nombre de sites inscrits au patrimoine mondial et de zones humides classées au titre de la Convention de Ramsar augmente régulièrement.

Recommandations :

- moderniser et mettre en œuvre la législation sur la protection de la nature et, notamment, adopter une loi sur la protection et la gestion des réserves naturelles, qui favoriserait, en particulier un accroissement des zones marines protégées et des zones protégées avec des niveaux de protection plus élevés ; envisager la ratification de la Convention de Bonn ;
- améliorer la capacité des organismes relevant de l'Etat, des provinces, des préfectures et des districts à assurer la protection de la biodiversité dans les réserves existantes et intégrer la préservation de la nature dans les projets de développement économique et social en dehors des sites protégés ;
- accroître les ressources financières et humaines pour la sauvegarde de la nature et de la biodiversité, et faire participer davantage les résidents locaux aux activités d'observation, de surveillance et d'amélioration des habitats, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté ; diversifier les sources de financement pour la conservation de la nature ;
- développer l'utilisation des instruments économiques relatifs à la protection de la nature et de la biodiversité, non seulement pour soutenir les revenus, mais pour rémunérer la fourniture de services environnementaux ;
- intégrer les plans à long terme de réhabilitation et de préservation des espèces et des zones protégées (gestion des espèces exotiques, entre autres), d'une part, et l'aménagement du territoire et les plans de gestion des bassins hydrographiques, d'autre part, ainsi que les éventuels dispositifs des provinces, des préfectures et des districts ;
- tenir compte de l'intérêt économique et social de la protection des habitats et des espèces (services écologiques, développement du tourisme, par exemple) dans les décisions concernant le développement, notamment dans le cadre des EIE ;
- encourager la gestion durable des forêts moyennant des plans de gestion des forêts, la certification des pratiques forestières et la labellisation des produits forestiers en Chine ; développer la coopération avec les pays fournisseurs dans le secteur forestier, pour s'assurer que le bois et les produits forestiers importés proviennent de forêts administrées rationnellement et conformément aux principes de durabilité.

Malgré tout, compte tenu du nombre d'organismes et d'acteurs concernés, il est nécessaire de renforcer la coordination institutionnelle et l'intégration des activités d'évaluation et de protection de la nature et de la biodiversité à l'intérieur comme à l'extérieur des zones protégées. Les activités de suivi sont insuffisantes pour dégager des tendances et évaluer le niveau de protection des réserves naturelles. Les principaux objectifs de la protection des espèces et des habitats sont fixés en pourcentage de la superficie du territoire. Il conviendrait de s'assurer si tous les habitats et écosystèmes clés concernés sont protégés efficacement et qu'ils soutiennent les plans de rétablissement des espèces. Les espaces protégés représentent un pourcentage relativement élevé de la superficie du territoire, mais le milieu et les espèces marins ne sont pas suffisamment représentés et subissent les effets de la pollution d'origine tellurique et de l'altération des habitats, auxquels s'ajoutent les pressions résultant de l'exploitation des ressources. Le niveau de la gestion des réserves doit être amélioré et il convient d'éviter de morceler les habitats et d'assurer leur continuité, dans le cadre de leur protection, en les reliant par des corridors biologiques. Les plans de développement doivent prendre en compte la protection de la nature, notamment dans les régions pauvres du centre et de l'ouest où les ressources biologiques sont particulièrement variées. Peu de mesures ont été prises pour encourager la protection de la biodiversité dans les forêts et pour axer les paiements destinés aux propriétaires forestiers sur la fourniture des services offerts par les écosystèmes forestiers. La Chine n'a pas encore ratifié la Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices, même si elle est très active dans sa coopération régionale concernant les oiseaux migrateurs.

2. Vers une « société harmonieuse » et un développement écologiquement durable

2.1 *Intégration de l'environnementaux dans les décisions économiques*

Le taux de croissance moyen du PIB à deux chiffres de la Chine s'est accompagné, au cours de la période 1990-2005, d'un certain découplage de la pollution et de l'essor économique. Tel a notamment été le cas pour les émissions de SO₂ et, récemment, de NO_x. L'intensité énergétique a diminué de moitié à peu près depuis 1990, mais cette tendance s'est stabilisée. Les prélèvements d'eau et la production de déchets municipaux ont eux aussi été sensiblement découplés de la croissance économique. Les plans quinquennaux de développement économique et social nationaux successifs ont très utiles pour caractériser les problèmes d'environnement prioritaires et y faire face : ils s'appuient sur des analyses solides, fixent des objectifs quantitatifs et encadrent la programmation et la budgétisation des investissements. Les autorités chinoises ont annoncé leur intention d'accorder à la protection de l'environnement un poids stratégique plus important. Dans cette perspective, le 11^{ème} plan quinquennal défend un nouveau modèle économique dans lequel la croissance est guidée par la conservation des ressources et non par l'augmentation perpétuelle de leur consommation. La diminution de l'intensité énergétique et le concept de l'économie circulaire sont jugés essentiels pour réduire la pollution et l'intensité d'utilisation des ressources de l'économie chinoise. Plusieurs mesures ont été adoptées pour assurer une meilleure intégration des prises de décision dans les domaines environnemental et économique. Ainsi, la loi de 2003 sur les EIE prévoit des dispositions sur l'évaluation des effets potentiels des programmes sectoriels sur l'environnement. Dans le domaine de l'énergie, certains prix ont été déréglementés (certains prix du charbon, par exemple). Bien que les taxes liées à l'environnement ne représentent encore que 3% des recettes fiscales totales, leur utilisation se développe.

Cependant, l'économie chinoise reste très polluante et continue de consommer beaucoup d'énergie, de matières et d'eau. Dans beaucoup d'endroits, la pollution demeure très grave. Ainsi, la Chine engendre plus de pollution et consomme plus de ressources par unité de PIB que les pays de l'OCDE en moyenne. Les accidents qui ont une incidence significative sur l'environnement sont fréquents et la dégradation des ressources limite le développement économique. Les coûts sanitaires et les dommages écologiques imputables au mode de développement actuel sont importants. Pour quadrupler le PIB entre 2000 et 2020 comme prévu, il faudra augmenter dans les mêmes proportions le financement de la gestion

de l'environnement, faute de quoi la croissance économique ne saurait être écologiquement viable. Il n'est pas certains que les politiques en vigueur, bien qu'elles aillent dans la bonne direction, soient suffisamment ambitieuses pour atteindre les objectifs environnementaux stratégiques fixés par les autorités chinoises. Il faut s'attaquer à la sous-facturation de l'énergie, de l'eau et des autres ressources. Des mécanismes plus efficaces sont nécessaires, au niveau du Conseil de l'Etat, pour mieux tenir compte de l'environnement dans la politique économique et les politiques sectorielles. Il convient à cet égard de renforcer le rôle de l'Administration d'Etat pour la protection de l'environnement (SEPA).

Recommandations :

- reconsidérer les prix de l'énergie, de l'eau et des autres ressources naturelles afin qu'ils reflètent plus exactement la valeur de rareté de celles-ci et à tenir compte des externalités ; envisager des mécanismes permettant de compenser ou d'atténuer leur impact sur les catégories les plus pauvres de la population et sur les régions susceptibles de pâtir d'une hausse des prix ;
- envisager d'établir un groupe interministériel chargé d'étudier une refonte des taxes liées à l'environnement visant à faciliter la réalisation des objectifs de la politique de l'environnement ;
- augmenter et diversifier les sources de financement de l'action environnementale en étendant l'application des principes pollueur payeur et utilisateur payeur, et accroître l'efficacité et l'efficience de l'affectation des dépenses publiques d'environnement ;
- renforcer les mécanismes institutionnels pour une meilleure intégration de l'environnement dans les politiques économique et sectorielles, éventuellement en créant un « groupe dirigeant » sur l'environnement ou sur le développement durable ; mettre pleinement en œuvre les dispositions de la loi sur les EIE pour évaluer les effets potentiels des programmes sectoriels sur l'environnement ;
- continuer de fixer des objectifs nationaux pour atteindre les buts de l'action environnementale, en s'appuyant sur une analyse scientifique, économique et sociale.

2.2 *Intégration des décisions environnementales et sociales*

La croissance économique de la Chine contribue à élever le niveau de vie et a considérablement réduit la pauvreté. Ces dernières années, l'action publique a mis l'accent sur la croissance économique en tenant compte comme il convient des enjeux sociaux et environnementaux : les autorités s'emploient à parer aux problèmes d'environnement liés à l'urbanisation et au développement rapides des régions côtières, à la pauvreté et au retard de développement des régions occidentales. Des progrès considérables ont été faits depuis le milieu des années 90 concernant l'information environnementale, l'accès à cette information et la participation des citoyens sur les questions d'environnement. La Chine établit chaque année des statistiques complètes et des rapports sur l'environnement. Les médias et l'essor d'ONG environnementales engagées et s'exprimant ouvertement donnent plus de poids aux revendications en faveur de l'environnement. Des progrès peuvent également être constatés dans l'éducation et la sensibilisation à l'environnement au niveau de l'enseignement primaire.

Toutefois, la croissance économique rapide se traduit par des disparités très sensibles et croissantes entre riches et pauvres, collectivités urbaines et rurales, et provinces littorales et de l'intérieur. Si l'environnement urbain s'est amélioré à certains égards dans les mégapoles et les grandes villes chinoises, l'exode massif de l'ouest et du centre vers la zone côtière entraîne un surcroît de demande de services environnementaux (distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets solides, par exemple). Parallèlement, les besoins en services environnementaux des villes et bourgs en expansion et des pauvres des zones rurales, notamment dans les régions du centre et de l'ouest, s'accroissent eux aussi. Afin de limiter les délocalisations industrielles et les distorsions de la compétitivité et des échanges liées à l'environnement à l'intérieur de la Chine, des normes nationales d'environnement (sur les produits, les

émissions et la qualité) doivent être mises en œuvre avec efficacité et efficience par toutes les provinces, et lorsqu'une transition est nécessaire, sa durée doit être limitée au minimum. Du point de vue sanitaire, la pollution contribue à une augmentation des maladies respiratoires, des cancers et des malformations congénitales. L'information environnementale et sanitaire doit être renforcée pour aider les autorités à fixer les priorités et en retirer les avantages économiques et sanitaires. Ainsi, des améliorations pourraient être apportées aux indicateurs des performances environnementales, à l'information économique en rapport avec l'environnement, à la comptabilité environnementale et des flux de matières, à la couverture de l'information et au suivi. L'éducation à l'environnement devrait être renforcée (au niveau universitaire, par exemple) et développée, notamment à l'intention des jeunes. Il conviendrait aussi de multiplier les actions de sensibilisation dans les entreprises.

Recommandations :

- améliorer le niveau sanitaire et le niveau de vie, notamment dans les zones moins développées, en réduisant le pourcentage d'habitants dépourvus d'accès à des services environnementaux satisfaisants (eau potable, assainissement élémentaire, électricité) ; tout en tenant compte des problèmes d'accessibilité financière, accorder une plus grande priorité aux infrastructures hydrauliques dans les stratégies de développement (par exemple en faveur des régions plus pauvres du centre et de l'ouest) ;
- centraliser et renforcer l'information sur la santé et l'environnement, et concevoir un plan d'action national santé-environnement ; privilégier les mesures qui présentent le meilleur rapport coût-efficacité ; encourager les entreprises à communiquer sur les émissions et les transferts de matières polluantes ; créer les moyens nécessaires pour communiquer sur l'exposition de certains groupes de population aux risques sanitaires environnementaux (maladies professionnelles, risques sanitaires à proximité des installations polluantes, santé des enfants, par exemple) ;
- continuer à améliorer l'information environnementale en élaborant et en utilisant des indicateurs des performances environnementales, des informations et des analyses économiques en rapport avec l'environnement, et des instruments de comptabilité environnementale tels que la comptabilité des flux de matières ; étendre la couverture de l'information environnementale (par exemple à la pollution diffuse, aux substances toxiques et aux déchets dangereux) ; continuer d'améliorer la protection des consommateurs et l'accès des citoyens à l'information environnementale ;
- développer l'éducation et la sensibilisation à l'environnement, notamment à l'intention des jeunes ;
- poursuivre les efforts visant à collaborer avec les ONG et les citoyens pour atteindre les objectifs de la politique de l'environnement ; renforcer la coopération et les partenariats avec les entreprises et leur responsabilité sociale.

3. **Coopération internationale**

Au cours de la décennie écoulée, la Chine a considérablement accru sa collaboration avec les autres pays concernant les problèmes d'environnement. Cela montre que, toutes institutions confondues, les autorités chinoises prennent de plus en plus conscience de l'importance des enjeux économiques, sociaux et écologiques de ces problèmes, et du fait que le pays a en l'occurrence des intérêts en commun avec la communauté internationale. La Chine prend désormais une part active et constructive à un large éventail de conventions, institutions et programmes environnementaux régionaux et mondiaux, et elle fait amplement appel aux institutions financières internationales et aux mécanismes spéciaux (par exemple au Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal) pour accroître ses propres ressources et respecter ses engagements internationaux. Depuis 1995, elle a davantage réduit sa production et sa consommation de substances qui appauvrissent la couche d'ozone que tout autre pays ; elle a établi des panoplies de mesures et des dispositifs juridiques complets et ambitieux dans les domaines de la pollution marine et de la gestion des pêches ; elle a joué un rôle moteur dans les efforts internationaux visant à contrôler les mouvements transfrontières de déchets dangereux ; elle a identifié ses émissions de gaz à effet de serre et commencé à prendre des mesures pour les limiter ; et elle a entrepris une réflexion approfondie en vue de déterminer si ses politiques commerciale et de l'investissement peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de la gestion de l'environnement.

La Chine reste néanmoins le deuxième émetteur de gaz à effet de serre et le premier producteur et consommateur de substances qui appauvrissent la couche d'ozone. En grande partie tributaire du charbon, son économie est une source majeure de précipitations acides et de pollution atmosphérique transfrontière dans le nord-est de l'Asie, et elle contribue de manière significative à la pollution de l'air dans le monde, notamment concernant le mercure. Dans beaucoup d'endroits, ses eaux côtières et les mers de la région souffrent d'une pollution croissante en provenance des terres ; la gestion environnementale et la réglementation sanitaire applicables à l'aquaculture marine, qui connaît un essor rapide dans le pays, doivent être renforcées. L'absence de moyens conséquents de suivi, d'inspection et de contrôle, mais aussi de sanctions, limite l'efficacité des mesures, lois et réglementations au demeurant judicieuses adoptées par la Chine pour respecter ses objectifs nationaux et ses engagements internationaux dans les domaines des pêches maritimes, de la qualité des eaux côtières, du transport de déchets dangereux et de la lutte contre le commerce illégal d'espèces menacées, de produits forestiers et de substances chimiques qui appauvrissent la couche d'ozone. Les pouvoirs publics doivent accroître leurs efforts pour s'assurer que les entreprises chinoises qui opèrent à l'étranger, en particulier dans les secteurs écologiquement sensibles comme ceux des produits forestiers ou des activités minières, agissent en conformité avec la volonté affichée par la Chine d'être reconnue internationalement pour son action en faveur de l'environnement et du développement durable. Les contraintes financières et le manque de coordination institutionnelle limitent le rythme auquel le pays est à même de conduire un ambitieux programme international qui porte sur plusieurs problèmes environnementaux difficiles (lutte contre la désertification, réduction des émissions de gaz à effet de serre, gestion des ressources marines, entre autres). La Chine devra accroître son effort financier pour aboutir, et il faudra que les pays de l'OCDE et les institutions financières internationales lui apportent un appui technique important, ainsi qu'une aide financière ciblée.

Recommandations :

- poursuivre la participation active de la Chine à la coopération internationale en matière d'environnement, dans l'optique d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'utilisation : i) des ressources nationales et ii) des mécanismes internationaux d'appui (fonds de développement propre de la Banque mondiale, par exemple, ou Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal et Fonds pour l'environnement mondial) ;
- accroître les moyens de suivi, d'inspection et de contrôle à l'appui de la mise en œuvre des engagements internationaux (concernant par exemple le commerce d'espèces menacées, de produits forestiers, de déchets dangereux et de substances qui appauvrissent la couche d'ozone, ainsi que la bonne gestion des produits chimiques, l'immersion de déchets en mer et la gestion des pêches) ;
- améliorer la surveillance publique et les performances environnementales des entreprises chinoises à l'étranger (par exemple dans l'esprit des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales) ;
- développer les partenariats avec des entreprises étrangères pour contribuer au progrès environnemental au moyen d'activités de formation, de l'assistance technique et de technologies plus propres ; veiller à ce que les normes de protection de l'environnement ne soient pas assouplies pour attirer les investissements directs étrangers ;
- continuer de considérer la lutte contre la désertification, tant à l'échelle nationale que régionale, comme hautement prioritaire ;
- intensifier la coopération nationale et internationale en vue de réduire la pollution de l'air transfrontière dans le nord-est de l'Asie, entre autres, en adoptant des technologies plus propres dans l'utilisation du charbon, en améliorant l'efficience énergétique et en recourant à d'autres sources d'énergie ;
- veiller à ce que les objectifs intermédiaires et finaux fixés par le Protocole de Montréal pour l'élimination progressive des substances appauvrissant la couche d'ozone soient atteints aux dates prévues ;
- préparer un plan national cohérent sur le changement climatique, qui regroupe les diverses activités relatives au climat en cours et prévues, de manière à améliorer leur efficience et leur impact globaux ;
- accroître les efforts de préservation et d'amélioration de la qualité de l'eau dans les eaux côtières et les mers adjacentes de la région, en protégeant la ressource de la pollution provenant de sources terrestres, et renforcer les réglementations et la surveillance publique de la gestion environnementale dans le secteur de l'aquaculture ;
- prendre en compte systématiquement les considérations environnementales dans les activités croissantes de la Chine en matière de coopération pour le développement.