

On ne pourra pas sortir de l'“air-pocalypse” urbaine par des mesures administratives

Giulia C. Romano



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6671>
ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 15 septembre 2013
Pagination : 88-90
ISBN : 979-10-91019-08-8
ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Giulia C. Romano, « On ne pourra pas sortir de l'“air-pocalypse” urbaine par des mesures administratives », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2013/3 | 2013, mis en ligne le 15 septembre 2013, consulté le 28 octobre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6671>

© Tous droits réservés

ménages vivant en dessous du seuil standard de 1,25 dollar par jour ne percevaient pas d'aide du gouvernement, explique Gan Li. Les personnes âgées manquent elles aussi de soutien. Selon le même rapport du CHFS, en 2010, 45 % des personnes à la retraite ne touchaient pas de pension ou d'aide de l'État. Par ailleurs, seules 30 % des personnes licenciées avaient le droit à une assurance chômage. Enfin, bien que l'assurance maladie chinoise couvre une très large population elle reste trop faible, et insuffisamment égalitaire, avec de grandes disparités d'accès. Les populations rurales sont par exemple très mal couvertes. Une homogénéisation de la couverture entre villes et campagnes permettrait déjà de diminuer les disparités de revenus après redistribution.

Le gouvernement chinois a les moyens financiers de ces réformes, mais a-t-il le courage de les mettre en œuvre ?

Il existe donc des solutions simples pour réduire les inégalités en Chine, lesquelles ne demandent qu'une augmentation limitée des dépenses publiques et de la fiscalité, affirme Gan Li.

Aujourd'hui, la Chine dispose d'assez de ressources financières pour mettre en place des mesures efficaces afin de remédier aux disparités de revenus. Selon l'auteur, le revenu public brut en 2011 était de près de 10 000 milliards de yuans, dont 2 000 milliards pouvaient aisément être dégagés pour financer ces réformes. Cette manne correspond à peu près au niveau de pro-

fit des entreprises publiques, lesquelles ne reversent que 2 % de leurs revenus à l'État.

Selon Gan Li, une politique de transfert simplement « raisonnable » aurait déjà des résultats spectaculaires. En redistribuant – directement ou indirectement – à 60 % des familles les plus pauvres, le gouvernement pourrait ramener le coefficient de Gini de 0,6 à 0,4 selon les calculs du CHFS.

Mais comme nous le rappelle l'éditorial du *Diyi caijing ribao*, cette réforme sera difficile à mettre en place car elle demande d'« élever le bas (*tidi* 提低), d'élargir le milieu (*kuozhong* 扩中) et de limiter le haut (*konggao* 控高) » de la pyramide sociale. Il faut donc, pour réduire les inégalités en Chine, procéder à une modification en profondeur de la structure économique du pays, en remettant en cause les privilèges des classes aisées et en partageant leur « gâteau » avec les classes moyennes et défavorisées.

Ce même éditorial souligne que la réduction des disparités appelle un changement de « système » (*xitong* 系统) et, en cela, la réforme des revenus est une composante importante de la réforme générale du système économique chinois. Cette réforme, si elle est mise en place, remettra en question nombre d'intérêts particuliers. Souvent, par le passé, de telles réformes ont été lancées et se sont heurtées à la résistance de ces groupes d'intérêts ; et souvent aussi, ces projets ont « finalement été abandonnés en chemin » (*zuihou zhihao buliaoliao* 最后只好不了了之). Il faudra donc, selon les auteurs de l'éditorial, que le gouvernement fasse preuve de « courage et de sagesse politique » (*zhengzhi yongqi he zhihui* 政治勇气和智慧), mais surtout de « détermination » (*juexin* 决心).

On ne pourra pas sortir de « l'air-pocalypse » urbaine par des mesures administratives

Analyse de Giulia C. Romano à partir des sources suivantes :

- Yi Peng ⁽¹⁾, « 雾霾对城镇化的影响 » (L'influence du brouillard sur l'urbanisation), *Caixin*, 19 février 2013.
- He Chunlu ⁽²⁾, « '毒空气' 凸显中国式低碳治理困境 » ('L'air empoisonné' souligne les difficultés de la gestion bas-carbone à la chinoise), *Zhongguo kexue bao*, 16 janvier 2013.

Urbanisation et pollution

Récemment, le mot « brouillard » est devenu l'un des plus populaires en Chine. Ce terme fait automatiquement penser aux niveaux de pollution exceptionnels enregistrés à Pékin : 886 microgrammes de particules par mètre cube ⁽³⁾ au plus haut du phénomène (au moment de l'écriture des articles cités) selon les stations d'observation de la qualité de l'air de l'ambassade américaine, un chiffre jamais enregistré auparavant.

Selon Yi Peng, le brouillard qui a recouvert notamment la région de Pékin-Tianjin-Hebei a plusieurs origines. Tout d'abord, dans les pires jours de cette « air-pocalypse » (*kongqi mori* 空气末日, comme l'a décrit la presse), l'absence de courants d'air froid et de vents a été un facteur très important.

L'absence de ventilation naturelle a causé une forte concentration des polluants dans l'atmosphère, à un niveau relativement stable, et n'a pas permis leur dispersion. Mais Yi Peng identifie d'autres facteurs, et notamment la pollution provenant des véhicules à moteur, des industries, des concentrations de population, ainsi que de la consommation énergétique des bâtiments. Ces facteurs annexes, également d'une grande importance, sont tous liés de près ou de loin à l'urbanisation. Cela amène donc nos auteurs à re-

1. Chercheur au centre de recherche sur les ressources humaines de l'université de Pékin et éditorialiste dans de nombreux journaux économiques, tels que la version chinoise du *Financial Times*, le *Zhongguo jingying bao*, le *Jingji guancha bao*, etc.
2. Journaliste au *Zhongguo kexue bao*.
3. Niveau de concentration moyen horaire de PM 2.5 dans l'atmosphère.

penser les schémas actuels de développement des villes chinoises. Pour Yi Peng, Pékin doit devenir le symbole d'une nouvelle pensée du développement urbain.

Quelles solutions ?

Pékin dispose selon Yi Peng du plus haut niveau de services publics du pays. En raison de ces abondantes ressources administratives, la ville accueille une population de près de 20 millions d'habitants, et pourrait bien un jour héberger près de 50 millions d'habitants, selon l'auteur. Bien que Pékin soit probablement en mesure d'accueillir une population de cette taille en termes de services, de moyens financiers ou encore compte tenu de sa superficie, l'apparition d'un brouillard intense ces derniers mois constitue un signal important : Pékin peut-elle vraiment supporter un tel niveau d'urbanisation ? La ville peut-elle vraiment croître davantage ?

Ces questions concernent toutes les villes chinoises de premier rang. Quel est leur potentiel de croissance future ? Pourront-elles résister aux énormes pressions environnementales liées à l'urbanisation ?

Selon Yi Peng, pour éviter que des mégapoles comme Shanghai ou Pékin ne « touchent le mur » (*qu chu bi* 去触壁), il faut déployer une approche planifiée, réformatrice, à la fois économique et institutionnelle, visant à soulager le poids que ces villes ont à supporter. Cela pourrait passer, pour Yi Peng, par un ralentissement des enregistrements de résidence permanente dans ces villes, ou encore par un retrait partiel de l'administration, afin que le marché puisse jouer un rôle de base dans l'allocation des ressources pour le développement urbain.

Yi Peng propose également de promouvoir le développement équilibré des « agglomérations » dans le processus d'urbanisation, nécessitant une vision plus large du phénomène. Comme le souligne l'auteur, le brouillard n'est pas limité à une ville. Il a au contraire une portée régionale. C'est pourquoi non seulement les villes principales doivent adopter de bonnes pratiques environnementales, mais aussi les régions environnantes, qui doivent autant que possible limiter leurs émissions, industrielles notamment. Yi Peng propose donc que soit mis en avant le concept d'« agglomération urbaine » (*chengshi qun gainian* 城市群概念), dépassant les divisions administratives actuelles. Cela permettrait de redistribuer de façon plus raisonnable l'industrie et la population, en tenant compte du développement des villes satellites entourant les grands centres urbains. Cela encouragerait une meilleure coordination et une plus grande qualité de l'aménagement urbain.

Les concepts d'« intelligent » (*zhihui* 智慧), de « vert » (*luse* 绿色) et de « bas-carbone » (*ditan* 低碳) devraient également prendre une place importante dans le futur. Pour Yi Peng, le brouillard est une démonstration de l'approche « non scientifique » du développement des villes chinoises, non durable et grand consommateur de ressources. Or, pour se débarrasser du problème de la pollution atmosphérique, il faudrait accélérer le réajustement du développement urbain, la restructuration industrielle des villes et leur modernisation. Il faudrait ainsi faire jouer un rôle important aux mécanismes de marché, procéder à la fois à une optimisation de la structure industrielle et de sa distribution et à une « révolution » de la production et de la consommation d'énergie. Ceci pourrait passer par un « nouveau système de double contrôle » (*shuang kongzhi de xin jizhi* 双控制的新机制) de l'intensité de consommation d'énergie. Devant ces impératifs, la construction de villes vertes, intelligentes et bas-carbone devient une priorité absolue.

Ce « verdissement » des villes passe également par un effort de désindustrialisation de ces dernières – notamment de l'industrie lourde, en situation

de surcapacité productive. Si, dans le passé, des villes comme Shanghai ont attiré des secteurs comme la pétrochimie grâce à leur dynamisme et à de généreux avantages fiscaux, elles doivent désormais privilégier le développement du secteur tertiaire et ainsi passer à une phase de post-industrialisation.

L'amélioration des conditions atmosphériques passe enfin par une diversification du choix énergétique urbain, et chinois en général. La grave pollution pékinoise est largement due à la consommation de charbon pour le chauffage, car cette ressource est abondante dans le pays. Yi Peng propose donc que les villes commencent à employer de façon plus importante le gaz naturel, moins dommageable à la qualité de l'air. Cependant, si le gaz naturel est une alternative intéressante, la disponibilité de cette ressource n'est pas uniforme dans tout le pays, et les régions du Sud notamment y ont peu accès. Yi Peng propose d'adopter une « modalité de distribution scientifique » (*kexue buju de fangshi* 科学布局的方式) dans ce nouveau cycle de développement de l'urbanisation, en promouvant une convergence vers les zones les plus riches en ressources naturelles, y compris en air propre et en eau, des ressources financières aujourd'hui fondamentales pour le développement des villes.

Selon Yi Peng, certaines villes sortiront gagnantes et d'autres perdantes de ce nouveau cycle d'urbanisation. Les villes gagnantes seront celles naturellement riches en ressources fondamentales pour le développement social et économique de leurs espaces (on pense notamment à l'eau et au gaz naturel). L'auteur cite l'exemple d'Urumqi qui selon lui a obtenu des résultats très intéressants en termes de réduction de la pollution et de changement de modèle de consommation vers des ressources énergétiques plus propres (gaz naturel). En comparant la capitale du Xinjiang à Pékin, qui dépend du charbon et ne dispose pas de ressources gazières, on comprend donc que les villes concentrant d'importantes ressources de gaz naturel sont celles qui connaîtront dans un futur proche les meilleures performances en termes environnementaux.

Un large fossé demeure entre souhaits et réalité

En parallèle, l'« explosion » (*baofa* 爆发) des phénomènes de pollution atmosphérique urbaine a montré le lien étroit entre les industries à haute consommation d'énergie et la dégradation de l'environnement. Dans cette situation, la marge de manœuvre du gouvernement pour mettre en place des politiques d'économies d'énergie, de réduction des émissions et de développement bas-carbone est donc un facteur décisif pour l'avenir de l'environnement en Chine. Interrogé sur ces questions, le professeur Qi Ye, expert en politiques climatiques chinoises de l'université Tsinghua, fait remarquer que la Chine possède déjà, depuis son XI^{ème} Plan quinquennal, un système de responsabilité pour les économies d'énergie. Mais, en raison des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces politiques, les résultats obtenus ne répondent pas aux souhaits du gouvernement.

Ces dernières années, malgré l'établissement d'une série de politiques environnementales, le processus de « verdissement » chinois a donné « une impression de complexité et même de désordre » (*fenfan shenzhi zaluan* 纷繁甚至杂乱之感). Par exemple, les mesures d'application des politiques de standards en matière d'économies d'énergie sont très différentes pour les voitures et les bâtiments. Les standards d'économie de carburant peuvent être appliqués dans les phases de conception et de production, pour que les voitures du même modèle présentent les mêmes caractéristiques

énergétiques. Mais dans le secteur du bâtiment, les standards d'économie d'énergie ne concernent que les phases de construction et de mise en opération, ce qui induit un énorme gâchis en ressources.

Par ailleurs, malgré l'introduction du système de responsabilité et malgré les incitations répétées du Conseil des affaires d'État, certaines régions chinoises n'ont pas enregistré de diminution sensible de leur intensité de consommation énergétique. Cette dernière a même augmenté parfois, les gouvernements locaux favorisant avant tout la croissance économique.

La difficulté dans la mise en œuvre des politiques ne réside pas seulement dans le manque de volonté politique des gouvernements locaux. Parfois, le manque d'expérience mène à l'utilisation de méthodes « extrêmes ». Qi Ye donne l'exemple de certains gouvernements locaux qui ont tout bonnement coupé l'électricité ou arrêté la production dans leur circonscription pour atteindre les objectifs d'efficacité énergétique prévus par le ^{xi}^{ème} Plan quinquennal. Cette situation reflète clairement les difficultés de la mise en œuvre des politiques et l'impuissance de certains exécutants.

Le système top-down se révèle insuffisant

La gouvernance bas-carbone en Chine se fonde principalement sur le système de responsabilité pour l'économie d'énergie, qui se caractérise par : « un ordre élevé de priorité » (*gaowei tuidong* 高位推动), « une gouvernance à plusieurs niveaux » (*cengji zhili* 层级治理) et « l'intégration de plusieurs attributs » (*duoshuxing zhenghe* 多属性整合). Grâce à ce système, les émissions par unité de PIB ont été réduites d'1,46 milliard de tonnes durant la période du ^{xi}^{ème} Plan. Cependant, ce système de gouvernance pourrait donner lieu à des incitations contraires, invalidant ces avancées importantes.

Selon l'expert, ce système de contrats administratifs guidés par le haut va contre le « principe d'optimisation de plusieurs objectifs » (*duo mubiao youhua yuanze* 多目标优化原则), en négligeant les différences d'efficacité énergétique et de potentiels de réalisation d'économies d'énergie qui peuvent exister entre les diverses localités chinoises. En effet, selon Qi Ye, si l'application du système de responsabilité pour la conservation énergétique impose des objectifs spécifiques aux localités et lie ces objectifs à l'évaluation des performances des fonctionnaires, il n'incite néanmoins pas à une application active des politiques de conservation énergétique. Par ailleurs, en imposant un même standard pour toutes les régions – lesquelles présentent pourtant des situations énergétiques différentes – le gouverne-

ment n'optimise pas les bénéfices potentiels de cette politique. Il serait plus intéressant de lier à ces critères fixes une part de flexibilité, ainsi que la possibilité d'utiliser d'autres instruments – par exemple des instruments de marché – pour atteindre des résultats plus ambitieux.

En outre, dans le système actuel de promotion des fonctionnaires, la priorité reste la croissance économique, qui contredit souvent les objectifs de réglementation énergétique et de réduction des émissions. Pour illustrer son argument, Qi Ye cite l'exemple de la ville de Baoji, dans le Shaanxi. Dans cette ville, l'indice de responsabilité et d'évaluation des performances locales se compose de plusieurs indicateurs. Le score maximal attribué au développement économique est de 32 points, tandis que celui concernant les objectifs de réduction des émissions est seulement de 3 points. Ainsi, les fonctionnaires doivent jongler entre l'impératif de la réduction de la consommation d'énergie, et celui de la promotion du développement des industries, lesquelles consomment beaucoup d'énergie. Cette réalité est devenue l'une des contradictions ordinaires du développement de certaines zones du pays.

Enfin, les asymétries d'information, le manque de confiance généralisé vis-à-vis de l'information disponible – le concept de bas-carbone étant encore en phase d'expérimentation, en Chine comme à l'étranger –, ou encore un système fiscal qui n'encourage pas l'adoption de solution économes en carbone, constituent tous des difficultés supplémentaires. Ces facteurs limitent la réduction effective des émissions chinoises, posant constamment des défis à la transition du pays vers une empreinte carbone limitée. Pour Qi Ye, un choix rationnel serait de promouvoir un ajustement progressif des institutions et des mécanismes institutionnels afin de limiter les effets de blocage. Cela pourrait notamment passer par une amélioration du système d'évaluation des fonctionnaires et l'introduction de nouveaux indicateurs, par une optimisation du système des contrats administratifs, et par une plus grande coopération entre gouvernements locaux, société civile et ONG.

Cité dans le même article du *Kexue ribao* et critiquant également la situation actuelle, Feng Fei, directeur du département de recherche sur le développement industriel du centre de recherche pour le développement du Conseil des affaires d'État, souligne que les mesures administratives ne sont pas suffisantes pour atteindre les objectifs de réduction des émissions et qu'une introduction d'éléments d'incitation économique – tels que la réforme des prix de l'énergie, une taxe sur les ressources – se révèlent nécessaires et sont actuellement en phase d'étude.