

**L'IMPACT DES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS DANS LE SECTEUR DE  
LA PROTECTION ENVIRONNEMENTALE EN CHINE**

**Patricia Côté**

Thèse soumise à la  
Faculté des études supérieures et postdoctorales  
dans le cadre des exigences  
du programme de maîtrise

**École d'études politiques  
Sciences sociales  
Université d'Ottawa**

© Patricia Côté, Ottawa, Canada, 2011

## **Remerciements**

Je remercie sincèrement mon directeur de thèse, le professeur André Laliberté et les membres du jury, soit les professeurs Matthew Paterson et Sylvie Paquerot. Un grand merci aussi à François L. Scharry, Marie-Chantal Locas et Patricia Brosseau-Liard. Pour terminer, je voudrais remercier Ginette Régnier et feu Roland Côté pour leurs encouragements tout au long de ce processus qu'est la rédaction d'une thèse de maîtrise.

## **Résumé de la thèse**

La Chine éprouve de nos jours d'importants problèmes de pollution. Les dirigeants du Parti communiste chinois mettent en place des mesures de protection environnementale depuis plus de 30 ans mais celles-ci semblent n'avoir aucun effet. Quelles limites rencontrent-ils lors de la mise en œuvre des politiques? Dans une perspective néo-institutionnaliste historique, le présent travail analysera les répercussions de trois effets institutionnels et d'un problème institutionnel sur le système administratif du secteur de la protection environnementale depuis sa création en 1979. Selon l'hypothèse de la dépendance au sentier, la croissance économique, la décentralisation, le système de responsabilité des cadres et la corruption génèrent des effets qui s'intègrent au système et qui s'auto-renforcent dans les années subséquentes. Ils auront des incidences importantes sur la mise en œuvre des politiques environnementales, malgré les changements effectués par le gouvernement central pour améliorer ce secteur administratif entre 1979 et 2008.

**Liste des sigles :**

**AEPE** : Administration d'État de la protection environnementale

**ANPE** : Agence nationale de la protection environnementale

**BP** : Bureau politique

**BPE** : Bureau de la protection environnementale

**ECV** : Entreprises de cantons et de villages

**EIE** : Évaluation des impacts environnementaux

**MCURPE** : Ministère de la construction urbaine et rurale et de la protection  
environnementale

**MPE** : Ministère de la protection environnementale

**PC** : Parti communiste

**PCC** : Parti communiste chinois

**PIB** : Produit intérieur brut

## Table des matières

Table des matières .....	v
Introduction .....	1
L'état de l'environnement en Chine.....	1
Justification du sujet : les facteurs spécifiques à la Chine .....	2
Les quatre éléments limitant la mise en œuvre des politiques environnementales.....	4
La croissance économique .....	4
La décentralisation .....	5
Le système de responsabilité des cadres .....	6
La corruption .....	6
Les quatre éléments et leur relation avec le régime politique de la Chine.....	7
Chapitre 1 : Revue de la littérature .....	9
La gestion de l'environnement au niveau général.....	9
Cadre théorique : Le néo-institutionnalisme .....	12
Le néo-institutionnalisme du choix rationnel.....	13
Le néo-institutionnalisme sociologique .....	14
Le néo-institutionnalisme historique.....	15
La dépendance au sentier et la sédimentation institutionnelle : deux concepts divergents .....	17
Question spécifique et hypothèse de recherche.....	21
Description des chapitres .....	21
Chapitre 2 : L'administration publique chinoise et le secteur de la protection de l'environnement .....	25
Le gouvernement et le PCC .....	25
Les mesures législatives .....	27
Les mesures administratives .....	29
La deuxième période : entre 1989 et 1998.....	33
La troisième période : entre 1999 et 2008.....	37
L'efficacité et l'inefficacité des mesures de protection environnementale.....	38
Chapitre 3 : La croissance économique .....	43
Les réformes économiques.....	43
Les composantes de la croissance économique entre 1979 et 1988.....	45
Les incitatifs.....	45
Les cadres-entrepreneurs.....	46
Les ECV .....	48

Les années 1990 .....	49
Le renforcement des incitatifs .....	50
La progression du nombre d'ECV .....	50
La disparition de la fonction de cadre-entrepreneur.....	51
La troisième période : 1999 à 2008 .....	53
La croissance économique demeure la priorité .....	53
Les incidences de la croissance économique sur la protection de l'environnement .....	54
Les coûts monétaires de la négligence de la protection environnementale.....	54
Les coûts environnementaux .....	55
Le paradoxe .....	56
Conclusion.....	57
Chapitre 4 : La décentralisation .....	59
La décentralisation : sa définition .....	59
Avantages et désavantages de la décentralisation .....	60
La décentralisation entre 1979 et 1988 .....	61
La diminution des ressources financières .....	61
La compétition entre les acteurs.....	64
La hiérarchisation.....	65
La décentralisation entre 1989 et 1998 .....	67
Renforcement de la compétition et de la hiérarchie.....	67
Entre 1998 et 2008 : la recentralisation.....	69
Incidences de la décentralisation sur la protection de l'environnement.....	70
Manque de coopération .....	70
Manque de ressources financières pour les BPE.....	71
Le paradoxe financier.....	72
Conclusion.....	73
Chapitre 5 : Le système de responsabilité des cadres .....	76
Les contrats de travail et la rotation des cadres.....	76
Réformes administratives concernant les cadres.....	78
Les balbutiements d'un système et son évolution : période de 1979 à 1988 .....	80
Les contrats de travail .....	80
La rotation des cadres.....	81
Consolidation du système de responsabilité des cadres entre 1989 et 1998 .....	83
Renforcement des contrats .....	83
Le renforcement de la rotation des cadres.....	85
Entre 1999 et 2008 : modification des contrats.....	86
Incidences du système de responsabilité des cadres sur la protection environnementale.....	88
Les impacts des contrats.....	88

Les effets de la rotation .....	90
Conclusion.....	91
Chapitre 6 : La corruption .....	95
La corruption : ses définitions.....	95
Les opportunités de corruption entre 1979 et 1988.....	96
L'économie et les cadres-entrepreneurs.....	97
La corruption et l'argent.....	98
Les campagnes anti-corruption .....	99
La hausse de la corruption entre 1989 et 1998.....	101
Le secteur économique.....	101
Nouvelles formes de corruption .....	102
Et d'autres campagnes anti-corruption.....	103
La rotation des cadres comme outil de lutte contre la corruption .....	104
Les changements de la décennie 2000 .....	105
Problèmes de financement .....	106
La corruption et la mise en œuvre des politiques environnementales.....	107
Conclusion.....	109
Conclusion.....	112
Bibliographie.....	124

## **Introduction**

### *L'état de l'environnement en Chine*

L'environnement est un sujet qui prend de plus en plus d'importance depuis près d'une vingtaine d'années tant au niveau national qu'international. Tous les pays, développés ou en développement, sont aux prises avec de nombreux problèmes environnementaux, que ce soit la désertification, le manque d'eau potable, la pollution de l'eau, les pluies acides, la dégradation des sols, etc. Il en est ainsi pour le pays en développement qui a connu la croissance économique la plus fulgurante des trois dernières décennies, la Chine. En effet, les problèmes environnementaux se multiplient de manière inquiétante. Elle se trouve aux prises, depuis les 30 dernières années, avec de graves problèmes environnementaux : désertification, inondation, pollution massive des cours d'eau, pluies acides, smog, déchets nucléaires, érosion des sols et déforestation. Quelques statistiques éclaireront la situation environnementale générale en Chine à ce jour. Depuis 2001, de nombreuses portions des deux plus importants fleuves de la Chine, le Yangzi et le fleuve Jaune, sont tellement polluées que le contact humain y est proscrit; 450 millions de Chinois dépendent de ces deux fleuves (Karasov, 2002 : 510). En 2002, 23,4 milliards de tonnes de déchets industriels et d'égouts étaient rejetés dans le Yangzi (Karasov, 2002 : 511). Les industries, notamment la pétrochimie, les pâtes et papiers et la métallurgie, rejettent dans l'eau des métaux lourds tels que du mercure, de l'arsenic, des dérivés de cyanures, des phosphates et du nitrogène, contaminant ainsi les cours d'eau (Wu et al., 1999). La pollution de l'air est principalement générée par les rejets industriels et par le parc automobile qui a augmenté de 30 pour cent par année entre 1995 et 2000 (Schmidt, 2002 : 519), mais elle est aussi produite par l'utilisation de charbon de piètre qualité comme ressource énergétique de premier ordre (Schmidt, 2002).



D'après les statistiques de l'AEPE (Administration d'État de la protection environnementale), seulement 38,6% des 342 villes surveillées en 2005 avaient un niveau d'air considéré comme sain (The China Environment Yearbook, 2007 : 181). De plus, la désertification progresse rapidement, le désert couvrant 25 pour cent du territoire en 2002 contre 15 pour cent dans les années 1970 (Economy, 2004 : 9, 66). Bien que succinct, cet aperçu de la situation environnementale chinoise offre la pleine mesure des problèmes auxquels sont confrontés les dirigeants chinois. La protection environnementale sera considérée dans ce travail comme la lutte contre la pollution.

#### *Justification du sujet : les facteurs spécifiques à la Chine*

Les problèmes environnementaux de la Chine ne la distinguent pas des autres pays. Ce sont plutôt divers facteurs propres à la Chine qui en font un sujet d'analyse intéressant. En effet, le système de Parti unique, la croissance économique, la démographie et le rôle inexistant de la société civile en font un pays unique. Premièrement, la Chine fonctionne selon un système politique de Parti unique, soit le Parti communiste chinois (PCC ou PC). Le Parti est l'État chinois. De fait, il n'existe aucune séparation entre l'État et le politique en Chine puisque les membres les plus importants du PCC surveillent et dirigent l'appareil étatique. Le gouvernement central et les dirigeants du PCC sont généralement les mêmes acteurs politiques. (Lieberthal et Oksenberg, 1988). Il y a donc 25 à 30 membres éminents du Parti qui prennent les décisions autant politique qu'étatiques (Lieberthal et Oksenberg, 1988 : 36). De plus, le fait que le politique prenne le pas sur l'État au niveau central fait en sorte que les gouvernements locaux sont assujettis aux décisions provenant des PCC locaux. Cette particularité génère des effets sur la gestion de la protection environnementale.

Deuxièmement, la croissance économique de la Chine est exceptionnelle depuis environ une trentaine d'années. Avec les changements économiques opérés en Chine après l'arrivée au pouvoir de Deng Xiaoping en 1978, elle a connu une croissance avoisinant les dix pour cent par année (J. He, 2006 : 119). Pour soutenir celle-ci, la Chine a dirigé son développement vers les industries les plus polluantes mais les plus profitables économiquement, c'est-à-dire l'industrie lourde, les pâtes et papier, le textile, la pétrochimie, etc.

Or, la Chine se distingue aussi des autres pays sur deux autres points. D'abord, sa population équivaut à un cinquième de la population mondiale, c'est-à-dire à 1.295 milliard d'habitant recensés en 2000 (Economy, 2004 : 10). Cette population met de la pression autant sur la croissance économique que sur l'environnement. Elle demande une plus grande quantité de produits alimentaires issus de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche. L'exploitation des ressources naturelles se fait donc plus rapidement pour supporter la forte population chinoise en plus de la croissance économique (Economy, 2004 : 13-14). Ensuite, la participation quasiment nulle de la société civile, des ONG ou de tout autre organisme national ou international dans les affaires de l'État de même qu'au niveau environnemental la distingue des autres pays. En effet, la société civile ainsi que les organismes nationaux ou internationaux pour la protection environnementale n'interviennent pas ou très peu en Chine. Le gouvernement central chinois garde un contrôle serré sur la société et sur les organismes, les empêchant de formuler des critiques à l'égard des mesures de protection environnementale et de leurs échecs (Schwartz, 2004; Tang et al., 1997). Les quatre caractéristiques présentées ci-dessus, soit le système de Parti unique, la croissance

économique rapide, la population nombreuse et le rôle quasiment inexistant de la société civile et des organismes nationaux et internationaux font de la Chine un pays unique.

### Les quatre éléments limitant la mise en œuvre des politiques environnementales

Il est reconnu, dans la littérature scientifique, que la Chine éprouve de graves problèmes environnementaux. Pourtant, les politiques mises en place par le gouvernement central devraient à tout le moins réguler cette situation. En plus des sept lois environnementales, ce dernier émet de nombreuses régulations administratives et techniques, des normes, des règles et des méthodes (Economy, 2004 : 101) (voir chapitre 2). Il est donc nécessaire, à partir des informations présentées sur la Chine, de se demander quelles sont les limites auxquelles font face le gouvernement central et les dirigeants du PCC lorsqu'ils imposent des mesures ou des politiques en matière de protection environnementale. Quatre facteurs ressortent de la littérature pour expliquer ces difficultés, soit la croissance économique, la décentralisation, le système de responsabilité des cadres et la corruption. Toutefois, les auteurs accordent généralement un intérêt à l'un ou l'autre de ces éléments en isolation. Ce travail sera une tentative de remettre les effets générés par ces derniers en perspective les uns avec les autres pour démontrer l'impact global qu'ils ont sur le secteur administratif de la protection environnementale.

#### *La croissance économique*

En premier lieu, trois de ces éléments, soit la croissance économique, la décentralisation et le système de responsabilité des cadres, se situent au niveau institutionnel, c'est-à-dire qu'ils sont la conséquence de changements institutionnels imposés par le

gouvernement central survenus après 1978. Une décentralisation économique a été opérée au début des années 1980 pour permettre aux divers gouvernements locaux chinois (des provinces aux cantons) de gérer eux-mêmes leur développement. Cette mesure a eu pour effet de donner une impulsion à la croissance économique en Chine, mais elle a eu des répercussions sur le secteur administratif de la protection environnementale. En effet, il devient assujetti à la croissance économique puisque les secteurs de développement prennent le pas sur les autres secteurs. Les impacts environnementaux seront importants puisque ce développement nécessite l'exploitation des ressources naturelles et génère une grande quantité de pollution.

### *La décentralisation*

La décentralisation est aussi mise en œuvre au début des années 1980 pour permettre une plus grande latitude dans la prise de décision au niveau économique par les gouvernements locaux. Elle s'étendra, dans les années suivantes, à tous les autres secteurs administratifs. Elle permet au gouvernement central de se retirer du micro-contrôle pour se consacrer aux grandes lignes et émettre des politiques au niveau général. Bien que plusieurs avantages soient avancés au sujet de ce changement institutionnel, les inconvénients pour le secteur de la protection environnementale sont majeurs, principalement au niveau du manque de ressources financières et de coopération entre les divers acteurs administratifs.

### *Le système de responsabilité des cadres*

Le système de responsabilité des cadres est le dernier élément mis en place après 1978. En effet, pour être en mesure de surveiller et de contrôler les cadres dans le nouvel environnement administratif créé par la décentralisation, le gouvernement central met en place un système de responsabilité des cadres. Ceux-ci sont liés, par contrat, à respecter certains aspects jugés par l'État essentiels, telle la croissance économique. Ces contrats déterminent l'avenir des cadres, soit leurs primes et leur promotion, mais aussi leur rétrogradation et leurs transferts. Ce système permet de contrôler les cadres puisque ceux-ci doivent respecter les clauses qui apparaissent dans leur contrat. Par le fait même, il influence leurs actions en imposant des clauses qui vont dans le sens des priorités mises de l'avant par le gouvernement central et les dirigeants du PCC. Or, lors de la mise en place de ce système, la protection de l'environnement n'apparaissait pas comme un secteur prioritaire dans les politiques émises par ces derniers. Les impacts sur ce secteur n'ont pas été sans conséquence.

### *La corruption*

En deuxième lieu, le dernier élément qui produit un impact sur la protection environnementale se situe plutôt au niveau des problèmes institutionnels. En effet, la corruption n'est pas un changement imposé par le gouvernement central, mais plutôt un effet négatif généré par les modifications institutionnelles mise en place dès le début des années 1980. Ses conséquences sont cependant importantes sur le secteur administratif. La corruption empêche les politiques d'être mises en œuvre efficacement puisqu'elle entraîne un manque de moyens financiers. De plus, les cadres concentrent leur attention sur les façons de

s'enrichir et non sur la gestion de leur secteur administratif. Ce problème institutionnel affecte autant celui de la protection de l'environnement que les autres secteurs. La corruption aura donc un impact sur la mise en œuvre des politiques environnementales en Chine.

### *Les quatre éléments et leur relation avec le régime politique de la Chine*

Sur les quatre éléments présentés précédemment, trois d'entre eux sont affectés par le régime politique particulier de la Chine. La décentralisation, le système de responsabilité des cadres et la corruption sont influencés par l'interrelation qui existe entre le PCC et l'État. La décentralisation est une stratégie institutionnelle mise en place par les dirigeants du PCC pour accélérer la croissance économique. De fait, c'est le Parti qui décide dans quelle mesure les gouvernements locaux ont un pouvoir de décision sur la mise en œuvre des politiques. Il conserve néanmoins l'autorité suprême sur le choix des politiques qui sont mises de l'avant par les gouvernements locaux. De même, le système de responsabilité des cadres est instauré dans le cadre du régime politique particulier de la Chine, soit un régime à Parti unique. Les cadres signent, avec le PCC, des contrats servant à les surveiller et à les contrôler. Il y a donc une relation qui s'effectue entre les cadres et le Parti, qui représente par le fait même le gouvernement central. Enfin, la corruption prend de l'ampleur au moment de la décentralisation et du changement au niveau des politiques économique. À cause du régime politique de Parti unique qui caractérise la Chine, les institutions de contrôle de la corruption sont partie intégrante du système politique et administratif. Elles sont donc elles aussi influencées par des pratiques corrompues. Bref, le système politique à Parti unique génère des effets sur trois des quatre éléments. Or, les impacts de la croissance économique ne sont pas dus à ce système puisqu'ils apparaissent aussi dans de nombreux autres pays. En effet, la

dichotomie qui existe entre la croissance économique et la protection environnementale n'est pas spécifique à la Chine. Chaque pays qui se développe se retrouve aux prises avec le dilemme du développement économique versus la protection de l'environnement. Le chapitre suivant présente la revue de littérature. La gestion de l'environnement au niveau général sera abordée en plus de la littérature théorique. Ce chapitre mettra en place le cadre théorique utilisé dans ce travail.

## **Chapitre 1 : Revue de la littérature**

### La gestion de l'environnement au niveau général

En raison de la gravité de la situation environnementale, la gestion de l'environnement prend de plus en plus d'importance au sein de nombreux gouvernements. En effet, les problèmes environnementaux entraînent des conséquences dans plusieurs secteurs de la société. Par exemple, dans la vallée de Cubatão au Brésil, qui était surnommée « la vallée de la mort » à cause de son niveau très élevé de pollution, le gouvernement a mis en place un projet de contrôle de cette dernière pour rendre cette vallée plus saine. Cette vallée avait, avant le projet, un haut taux de maladies graves telles que des problèmes respiratoires ou des maladies du sang et de la mortalité infantile dues à la pollution. Le projet s'est bien déroulé et il a amélioré la qualité de vie de la population. (De Mello Lemos, 1998 : 75) La gestion de la pollution ou de l'exploitation des ressources naturelles diminue les dégâts causés par les catastrophes naturelles et environnementales. En Chine, la déforestation excessive des années 1960 à 2000 a provoqué de nombreux problèmes environnementaux, comme des inondations, des glissements de terrains de même que l'érosion des sols. Plusieurs facteurs sont à l'origine de l'exploitation de cette ressource naturelle : l'augmentation du nombre de terres agricoles, l'augmentation de la population, la forte croissance économique, la mauvaise gestion des forêts. Toutefois, vers le milieu des années 1990, le gouvernement chinois fait volte-face et décide d'améliorer sa gestion dans le secteur forestier. En conséquence, il y a une reforestation importante au travers de la Chine ainsi qu'une augmentation du nombre de forêts protégées. (Li, 2004) Une bonne gestion de la pollution et de l'environnement par les gouvernements s'avère donc profitable, surtout sur le long terme. De fait, dans les deux cas présentés, l'intervention du gouvernement mène à une



nette amélioration de la qualité de l'environnement et entraîne une diminution de la pollution. Au niveau international, des efforts sont faits pour améliorer la gestion et l'état de l'environnement, notamment avec les Sommets de la Terre à Stockholm en 1972, à Rio de Janeiro en 1992 et à Johannesburg en 2002. La gestion de la protection environnementale par le gouvernement est une notion qui se développe rapidement au niveau mondial puisque les effets de la pollution se répercutent rapidement dans les autres secteurs de la société.

D'importantes limites minent la gestion de l'environnement au niveau internationale. La protection de l'environnement sera considérée dans ce travail comme la lutte contre la pollution et les problèmes environnementaux comme les retombées négatives de la pollution sur l'environnement. D'abord, les concessions économiques nécessaires à l'amélioration de la qualité de l'environnement ne sont souvent pas faites. En effet, les gouvernements mettent l'accent sur le développement économique plutôt que sur la protection environnementale; les deux semblent être irréconciliables pour le moment selon Rees (2003). De plus, les pays en développement utilisent l'argument qu'ils doivent se développer avant de penser à l'environnement, raisonnement basé sur la courbe environnementale de Kuznets. Cette courbe démontre qu'il y aura une phase de pollution importante lors la première phase d'industrialisation, puisque la population est plus intéressée par l'argent et l'emploi que par l'environnement. Toutefois, lorsque la population atteint un certain stade de développement et de richesses, la demande pour des politiques environnementales devient plus forte et cette pression de la population sur le gouvernement inverse la courbe, créant ainsi une baisse de pollution dans le processus d'industrialisation (S. Dasgupta et al., 2002; J. He, 2006; Schwartz, 2004). De nombreuses critiques réfutent cette hypothèse (S. Dasgupta et al., 2002;

S Dasgupta et al., 2006). En effet, pour certains pays, la première phase d'industrialisation peut s'avérer tellement longue que le niveau de pollution atteint est trop élevé pour y remédier par la suite. De plus, les problèmes environnementaux auront décuplé d'ici à la phase suivante puisque la première phase d'industrialisation s'accompagne généralement du développement des industries les plus polluantes (industries lourdes, pâtes et papiers, industries pétrochimiques), qui s'avèrent être une menace pour la population et l'environnement lui-même (S. Dasgupta et al., 2002). Ainsi, l'argument de la courbe de Kuznets utilisé par certains n'est pas valable et démontre une insouciance environnementale. Selon Arrow et al. (1996), des politiques strictes concernant la protection de l'environnement devraient être appliquées dans tous les secteurs concernant le développement. Ces politiques reflèteraient réellement les coûts engendrés par le développement économique sur l'environnement, et par ricochet sur la santé de la population (Arrow et al., 1996).

La mise en œuvre de politiques pour la protection de l'environnement pose problème dans plusieurs pays. Les gouvernements centraux éprouvent parfois des difficultés à formuler des politiques claires et précises pour les gouvernements locaux (Matland, 1995; Sabatier, 1986). Ce manque de clarté fait en sorte qu'elles sont mal appliquées et produisent parfois l'effet contraire. Des limites apparaissent aussi au moment de la mise en place des politiques au niveau du gouvernement local (Matland, 1995; Sabatier, 1986). Ainsi, les divers paliers de gouvernement bloquent la mise en œuvre de politiques environnementales, et par conséquent l'état de l'environnement se détériore. Ce blocage provient de plusieurs sources : la complexité administrative, la contradiction entre plusieurs politiques, la volonté des fonctionnaires, etc. Il existe donc des lacunes dans la gestion et la mise en place des mesures

de protection de l'environnement dans plusieurs pays comme la Chine. Celle-ci est un cas intéressant puisque les dirigeants du PCC sont conscients du problème environnemental et prennent des mesures pour stabiliser la situation. Il crée de nouvelles institutions, met en place différents systèmes de taxation des pollueurs, émet de nombreuses politiques de protection environnementale, etc. Or, ces dernières s'avèrent bien souvent inefficaces.

### Cadre théorique : Le néo-institutionnalisme

Malgré la quantité substantielle de littérature sur la protection environnementale en Chine, celle-ci n'explique pas pourquoi la création de nouvelles agences dans ce secteur administratif n'atténue pas la gravité de la situation. Bien que les raisons principales – la croissance économique, la décentralisation, le système de responsabilité des cadres ainsi que la corruption – soient identifiées, les liens entre celles-ci sont rarement effectués puisqu'elles demeurent analysées séparément. De plus, la littérature étudiée explique mal pourquoi l'ajout de nouvelles institutions ne permet pas de solutionner la crise environnementale chinoise. Le cadre théorique utilisé dans cette thèse pour expliquer l'incapacité du gouvernement central chinois à circonscrire les problèmes environnementaux chinois sera maintenant présenté afin d'aider à définir une question spécifique et une hypothèse de recherche. Dans la prochaine section, il sera exposé pourquoi l'approche néo-institutionnaliste est plus utile pour aider à comprendre les problèmes dans la gestion de la protection environnementale en Chine.

D'emblée, il est nécessaire de définir l'institution, ce concept central du néo-institutionnalisme. Toutefois, chaque approche définit l'institution selon ses propres termes. Ce concept sera donc présenté avec les différentes approches du néo-institutionnalisme. De

plus, le terme système est utilisé dans ce travail comme étant l'ensemble de la structure administrative d'un secteur donné. Par exemple, le système du secteur de la protection environnementale englobe toute la structure administrative de celui-ci.

Le néo-institutionnalisme apparaît en réaction aux limites des autres approches comparatives, c'est-à-dire le fonctionnalisme, et le peu d'attention accordé à l'État et à ses propres intérêts. Le néo-institutionnalisme se résume à une théorie qui tend à la recherche de la genèse des institutions, à leur maintien ou à leurs modifications (Gazibo et Jenson, 2004). Le néo-institutionnalisme se divise en trois approches, soit le néo-institutionnalisme du choix rationnel, le néo-institutionnalisme sociologique et le néo-institutionnalisme historique (Hall et Taylor, 1996). La présentation des différentes approches permettra de mettre en lumière leurs différentes caractéristiques.

#### *Le néo-institutionnalisme du choix rationnel*

Le néo-institutionnalisme du choix rationnel se base sur la théorie du choix rationnel qui stipule que les acteurs agissent de façon à satisfaire leurs préférences et leurs intérêts. Ils atteignent ce but en effectuant les choix qui leur semblent les plus stratégiques (Hall et Taylor, 1996). Dans ce cas, les institutions influencent les intérêts des acteurs. Les institutions sont définies par le néo-institutionnalisme du choix rationnel comme permettant de structurer, par des règles et des procédures, le comportement et les intérêts des acteurs (Hall et Taylor, 1996 : 943). Il s'avère donc nécessaire de comprendre dans quelle mesure les institutions ont un impact sur ces derniers (Gazibo et Jenson, 2004). La structure institutionnelle permet de prévoir en partie le comportement des acteurs. Ainsi, elle diminue

les incertitudes quand au choix stratégique qui sera adopté par ceux-ci. (Hall et Taylor, 1996)  
Cette approche ne prend pas en compte ce qu'un individu spécifique ferait dans une situation donnée, mais plutôt comment n'importe quel individu agirait dans cette situation. Il y a donc une présupposition qu'ils effectuent tous le même choix : le choix le plus rationnel (Hay et al., 1998). Bref,

« L'approche du choix rationnel concentre son attention sur les contraintes imposées sur les acteurs rationnels – les institutions d'une société. Que l'approche du choix rationnel ne se concentre pas sur les individus semble paradoxal. La raison de ce paradoxe est simple : l'action individuelle est *assumée* être une adaptation optimale d'un environnement institutionnel, et les interactions entre les institutions dominantes (les règles du jeu) *déterminent* le comportement des acteurs [...] » (Tsebelis dans Hay et al., 1998 : 952, traduction libre).

Cependant, le néo-institutionnalisme du choix rationnel ne permet pas d'expliquer pourquoi les mesures adoptées au niveau institutionnel pour contrer la dégradation environnementale ne fonctionnent pas puisqu'il ne permet pas d'expliquer pourquoi le comportement des acteurs ne change pas malgré les transformations opérées au sein des institutions.

### *Le néo-institutionnalisme sociologique*

Le néo-institutionnalisme sociologique aborde les structures institutionnelles sous un angle culturel. En effet, une institution n'est pas seulement définie comme un ensemble de normes, de procédures, de règles et de lois (Hall et Taylor, 1996 : 947), mais aussi comme un système de symboles, de morale et de culture (Hall et Taylor, 1996 : 947). Or, les procédures et les normes institutionnelles ne sont pas choisies simplement parce qu'elles sont plus efficaces, mais parce qu'elles sont des pratiques culturelles véhiculées par chaque société (Hall et Taylor, 1996 : 946). De plus, les institutions influencent l'interprétation de chacun

et l'individu agira selon l'interprétation qu'il s'imagine faire selon les symboles, la morale et la culture contenus dans les institutions (Hall et Taylor, 1996 : 948). Le rôle de l'agent y est minimisé par rapport à celui de la culture (Hay et al., 1998). Le néo-institutionnalisme sociologique peine toutefois à expliquer pourquoi la création ou les réformes au niveau institutionnel provoquent des luttes de pouvoir et des conflits d'intérêts puisqu'une institution véhicule des pratiques issues de la culture et des symboles de la société (Hall et Taylor, 1996 : 954). Cette approche ne sera donc pas abordée dans ce travail puisque le but de ce dernier n'est pas d'identifier la culture, les symboles et la morale qui constitue les institutions gouvernementales chinoises et qui minent la mise en œuvre des politiques de protection environnementales. Le néo-institutionnalisme sociologique ne permet pas d'expliquer les lacunes existantes dans le secteur administratif de la protection environnementale puisque qu'il se concentre sur ce qui est véhiculé sociologiquement par les institutions et non sur les éléments qui limitent les mesures adoptés par le gouvernement central pour protéger l'environnement. De plus, il ne permet d'expliquer la résistance des individus face aux changements institutionnels.

### *Le néo-institutionnalisme historique*

Le néo-institutionnalisme historique est identifié par Hall et Taylor (1996) comme l'étude des structures institutionnelles ou des configurations organisationnelles qui possèdent un pouvoir structurant sur la collectivité, et où l'État est perçu comme un amalgame de structures organisationnelles qui ont des relations entre elles qui génèrent par elles-mêmes des résultats, sans influence extérieure. Cette approche est donc nettement structuraliste (Hall et Taylor, 1996). Kathleen Thelen (1999), quant à elle, définit l'institutionnalisme historique

comme l'étude de l'émergence des institutions et de leur enchâssement dans des processus temporels concrets. Elle ajoutera, avec Steinmo, que les institutions sont non seulement au centre de l'analyse institutionnelle historique et peuvent façonner des stratégies politiques ou les contraindre, mais elles sont aussi le résultat de ces stratégies politiques. Or, ces dernières transforment les institutions selon les choix et les conflits politiques (Thelen et Steinmo dans Hay, 1998). De son côté, Pierson ajoute :

« Ce travail est historique car il reconnaît que le développement politique doit être compris comme un processus qui se déploie dans le temps. Il est institutionnel car il souligne que de nombreuses implications politiques contemporaines de ces processus temporels sont incorporées dans des institutions – que ce soit des règles formelles, des structures politiques, ou des normes » (Pierson, 2000a : 264-265, traduction libre).

Généralement, les institutions sont définies par le néo-institutionnalisme historique comme les procédures, les normes, les conventions enchâssées dans la structure (Hall et Taylor, 1996 : 938). Les institutions sont mises en place par une organisation formelle comme l'État (Hall et Taylor, 1996 : 938). Dans leurs travaux, Hall et Taylor tentent de faire un pont entre les trois approches, ce que Colin Hay et al. (1998) perçoivent comme non pertinent puisque le néo-institutionnalisme du choix rationnel et le néo-institutionnalisme sociologique sont irréconciliables. Le premier avance la notion de calcul tandis que l'autre se base principalement sur la culture. De plus, le néo-institutionnalisme historique n'est pas, pour Hay et al. (1998), une médiane entre les deux autres approches, mais bien une approche distincte du néo-institutionnalisme. D'ailleurs, le néo-institutionnalisme historique rejette autant l'approche calculatrice du choix rationnel que la minimisation de l'agent dans le néo-institutionnalisme sociologique (Hay et al. 1998). Le néo-institutionnalisme historique semble être l'approche qui explique le mieux les limites de la structure administrative dans la

gestion de la protection de l'environnement. Il serait donc intéressant d'approfondir celle-ci. Des deux concepts qui caractérisent cette approche, soit la dépendance au sentier et la sédimentation institutionnelle. L'un deux sera en mesure de répondre à la problématique de ce travail.

### La dépendance au sentier et la sédimentation institutionnelle : deux concepts divergents

La dépendance au sentier est le plus connu des deux concepts du néo-institutionnalisme historique. Theda Skocpol (1976) pose les bases du concept de la dépendance au sentier en affirmant que certains événements n'auraient pu se produire sans une série de facteurs se déroulant à un moment précis. Dans le texte *France, Russia, China : A Structural Analysis of Social Revolution*, elle explique que les mêmes facteurs sont parfois apparus dans un autre pays, mais la séquence temporelle n'était pas propice à l'avènement d'une révolution (Skocpol, 1976). En se basant sur les travaux de Skocpol (1976, 1987), plusieurs auteurs ont développé le concept de la dépendance au sentier. Trois définitions sont présentées dans la littérature. En premier lieu, lors d'une séquence temporelle, les événements précédents sont reliés par un rapport causal (de cause à effet) aux événements subséquents, influençant ainsi les résultats vers un chemin donné (Pierson, 2000a, b; Thelen, 2003; Streeck et Thelen, 2005). En deuxième lieu, une version plus étroite, développée plus tard par Mahoney, se montre plus restrictive : la dépendance au sentier s'applique seulement aux séquences historiques dans lesquelles des événements mettent en mouvement des modèles institutionnels ou des chaînes d'événements qui ont des propriétés déterminantes (Mahoney dans Thelen, 2003). En troisième lieu, la majorité des auteurs opteront pour une définition mitoyenne, la dépendance au sentier mettant donc en lumière une séquence



d'évènements historiques qui mène à un résultat qui ne peut être expliqué sans cette séquence (Mahoney, 2000). La séquence d'évènements subit un processus d'auto-renforcement généré essentiellement par des réactions positives, lequel crée un équilibre ponctuel et par le fait même une stabilité jusqu'à ce qu'un déséquilibre survienne à cause d'un choc exogène au système. Ce choc exogène changera possiblement les structures institutionnelles ou les configurations organisationnelles selon la temporalité dans laquelle il survient; plus le choc survient tôt dans la séquence, plus les chances de changements sont grands (Gazibo et Jenson, 2004; Peters et al., 2005; Béland, 2002; Mahoney, 2000; Thelen, 1999, 2000, 2003; Dopfer, 1991; Pierson, 2000a, 2000b, 2003; Pierson et Skocpol, 2002; Hall et Taylor, 1996).

Plusieurs auteurs ont cependant soulevé des critiques sur certains aspects de la dépendance au sentier (Peters et al., 2005; Thelen 2000, 2003, Streeck et Thelen, 2005;). Pour Peters et al. (2005), la dépendance au sentier présente les institutions comme conservatrices et peu sujettes aux changements. Pour eux, l'élaboration des politiques et les changements politiques sont des facteurs de modification discrets dans le système. Ce concept ne prenant en compte que les grands changements, il passera donc à côté de petits changements qui ont de l'influence avec le temps. Thelen (2000, 2003) apporte une nouvelle composante au néo-institutionnalisme historique fortement intéressante qui remet en question le concept de dépendance au sentier. Pour cette auteure, les changements institutionnels ne sont pas uniquement engendrés par des chocs externes, mais ils résultent aussi de changements internes, propres aux institutions. Il s'agit de la sédimentation (« layering ») ou de couches institutionnelles. « [L]a notion de “sédimentation” institutionnelle [...] implique une renégociation partielle de certains éléments d'un ensemble donné d'institutions tout en

en laissant d'autres en place » (Thelen, 2003 : 225, traduction libre). Contrairement à la dépendance au sentier, la sédimentation institutionnelle accepte l'idée que des changements internes surviennent sans nécessairement modifier complètement la voie dans laquelle est engagée l'institution.

Dans le même ordre d'idée que la sédimentation institutionnelle, l'auteure développe un nouveau contexte, la conversion institutionnelle. Celle-ci est plus radicale que la sédimentation institutionnelle puisqu'il s'agit d'une modification importante des buts premiers établis lors de la création d'une institution, donc de l'institution elle-même. Il s'agit essentiellement de garder l'institution existante, mais de lui donner une nouvelle orientation afin de répondre à de nouvelles réalités politiques, économiques ou sociales. Or, la sédimentation institutionnelle et dans une moindre mesure la conversion institutionnelle sont des processus à double tranchant car, nonobstant le fait qu'elles permettent la réutilisation d'une structure institutionnelle déjà en place, il y a plutôt un ajout de nouveaux objectifs ou une redirection des buts au lieu d'une reconstruction institutionnelle. Il en résulte donc parfois une certaine confusion à l'intérieur de l'institution en question (Thelen, 2000, 2003; Streeck et Thelen 2005, Gazibo et Jenson, 2004). La sédimentation institutionnelle et la conversion font partie d'un processus de changements internes, à l'opposé des changements externes nécessaires pour briser la dépendance au sentier. La sédimentation institutionnelle semble un processus largement utilisé par les dirigeants chinois dans la structure administrative du secteur de la protection environnementale à cause que les changements organisationnels sont effectués au niveau interne. Toutefois, elle est caduque dans ce cas-ci

puisque'il y a une résistance aux changements institutionnels opérés par ces derniers au sein de cette structure administrative.

La dépendance au sentier explique mieux la problématique soulevée dans ce travail. En créant les Bureaux de la protection environnementale en 1979, le gouvernement central met en place un nouveau système administratif, celui du secteur de la protection de l'environnement. Les changements seront opérés au sein de cette structure institutionnelle, notamment en 1988, en 1998 et en 2008. Ils seront considérés comme étant des chocs exogènes au système puisqu'ils sont imposés par le gouvernement central dans le but de modifier celui-ci pour en atténuer les lacunes. Or, ce nouveau système se forme au moment même où les dirigeants du PCC mettent en place d'importantes nouvelles composantes institutionnelles soit la priorisation de la croissance économique, la décentralisation et le système de responsabilité des cadres. De plus, la corruption, bien qu'elle existe avant les transformations mentionnées ci-dessus, est un problème institutionnel s'ajoute à celles-ci. Ces quatre éléments, gérés par un État à Parti unique, auront des impacts sur la formation et le renforcement de ce nouveau système dans le secteur administratif de la protection environnementale. La dépendance au sentier semble donc être le concept théorique qui permettra de mieux comprendre la situation environnementale chinoise en expliquant l'impact que les quatre éléments ont sur la structure administrative du secteur de la protection environnementale de même que la relation qui existe entre eux.

### Question spécifique et hypothèse de recherche

Les éléments qui restreignent les actions du gouvernement central sont parties intégrantes de la structure administrative dans le secteur de la protection environnementale. Dans quelle mesure ces éléments ont-ils limités les efforts des dirigeants chinois dans leurs tentatives pour contrer la dégradation environnementale? Pour jeter un peu de lumière sur la question générale de recherche qui est de comprendre pourquoi les changements institutionnels, qui ont mené à la création de l'ANPE (Agence nationale de protection environnementale), de l'AEPE (Administration d'État de la protection environnementale) puis du MPE (Ministère de la protection environnementale), ont échoué à améliorer la protection et la qualité de l'environnement en Chine, l'hypothèse est que quatre facteurs ont exercé leurs impacts sur la structure administrative à travers les transformations structurelles des trois dernières décennies, principalement lors de la création et de la consolidation du nouveau système qu'est le secteur de la protection environnementale. Ces éléments institutionnels sont la priorité à la croissance économique, la décentralisation, le système de responsabilité des cadres, et la corruption.

### Description des chapitres

Le chapitre 2 décrira en détail les changements institutionnels survenus dans le secteur administratif de la protection environnementale en Chine. D'abord, un bref aperçu de la situation environnementale sera présenté. Ensuite, bien que les mesures législatives ne soient pas des éléments analysés dans ce travail, il est nécessaire de présenter les changements survenus dans ce domaine ainsi que les limites de celles-ci. Enfin, les différentes périodes institutionnelles seront décrites pour mieux comprendre les

transformations qui se sont opérées au sein de la structure administrative du secteur de la protection environnementale. Les trois dernières décennies seront donc divisées en trois périodes, soit 1979-1988, 1989-1998 et 1999-2008. Ces périodes correspondent aux changements institutionnels majeurs effectués par le gouvernement central dans le secteur administratif de la protection environnementale.

Le chapitre 3 abordera le premier des quatre éléments limitant l'amélioration de la protection environnementale, c'est-à-dire la croissance économique. L'importance de celle-ci sera démontrée tout au long de la périodisation. En effet, les réformes économiques mises en place au début des années 1980 teinteront le processus décisionnel et l'application des politiques dans le secteur de la protection de l'environnement. L'intégration des incitatifs dans le processus de développement ainsi que le cumul des fonctions d'officiel et de dirigeants d'entreprise auront une incidence sur la croissance économique, sur la structure administrative de la protection environnemental de même que sur l'environnement lui-même. Il en va de même pour l'apparition des entreprises de cantons et de villages (ECV). Les impacts provoqués par ces divers facteurs sur l'environnement de même que sur la structure administrative seront ensuite analysés.

La décentralisation est l'élément analysé dans le chapitre 4. Quelques définitions seront présentées avec les avantages et les inconvénients qu'elle procure. La décentralisation engendre des impacts sur la distribution des ressources financières attribuées aux gouvernements locaux et aux divers secteurs administratifs dont celui de la protection environnementale. De plus, elle stimulera la compétition entre les différents acteurs, ce qui

nuit fortement au fonctionnement des bureaux de la protection environnementale (BPE). Enfin, elle renforcera l'importance accordée au rang dans l'administration. Ces composantes se renforcent au cours de deux décennies, jusqu'en 1998. Il y a, dans les années suivantes, une recentralisation majeure au niveau des finances. La compétition et la hiérarchisation demeurent des composantes inchangées, qui entraînent des impacts négatifs sur l'environnement et sa protection.

Le chapitre 5 se concentre sur le système de responsabilité des cadres. Des changements sont opérés dans la fonction publique après l'arrivée de Deng Xiaoping au pouvoir. Le gouvernement central met en place un système de responsabilité pour les cadres qui comprend deux éléments distinctifs, soit un système de contrat et un système de rotation. Ils seront abordés au travers des trois différentes périodes concernées dans ce travail. Le système de responsabilité, qui servait au départ à surveiller et à contrôler les cadres, se transforme et se précise avec les années. Dans la décennie 1990, il est utilisé pour évaluer et promouvoir ces derniers. Les contrats sont améliorés au début du millénaire pour y inclure plus de clauses, dont certaines couvrant le secteur de la protection environnementale. Les rotations servent aussi à évaluer les cadres et à juger de leurs performances, mais le gouvernement central les utilise de plus en plus pour réduire les risques de corruption. Le système de responsabilité des cadres a néanmoins des incidences sur le secteur de la protection de l'environnement.

Le chapitre 6 porte sur l'analyse des impacts de la corruption sur le secteur de la protection environnementale. Bien qu'existant avant 1979, la corruption connaît une

croissance intense dans la décennie 1980, principalement à cause des réformes opérées dans le secteur économique et la décentralisation. Les cadres se livrent à plusieurs pratiques corrompues. Au départ, ils se concentrent principalement sur le secteur économique puisque c'est celui qui offre le plus d'opportunités en ce sens. Avec les années, de nouvelles formes de corruption apparaissent dans la fonction publique chinoise. Le gouvernement central sévit après 1999, les méthodes utilisées pour la circonscrire entre 1979 et 1998 n'ayant pas prouvées leur efficacité. La corruption produit des impacts sur le secteur de la protection environnementale, impacts qui sont présentés à la fin du chapitre.

## **Chapitre 2 : L'administration publique chinoise et le secteur de la protection de l'environnement**

Avant d'aborder les mesures législatives et administratives mises en place par le gouvernement central dans le secteur administratif de la protection environnementale depuis sa création en 1979, il est important de comprendre le fonctionnement de l'État en Chine.

### Le gouvernement et le PCC

Le Comité permanent du Bureau politique (BP) est l'organe où les acteurs politiques les plus influents de la Chine prennent les décisions, sous forme de politiques regroupant quatre catégories. Les questions cruciales et les « questions vedettes »<sup>1</sup> sont celles qui sont généralement suivies avec le plus d'attention par le gouvernement central. Les questions de ligne de conduite et celles de routine, qui comprennent le volet légal et celui des régulations, sont les moins importantes. Toutefois, ces catégories ne sont pas figées dans cet ordre d'importance, tout dépend en effet de la situation. (Zhong, 2003). Zhong (2003) et Ma et Ortolano (2000) montrent que les politiques environnementales sont décidées par le Comité permanent du BP. Les décisions adoptées sont ensuite transmises aux gouvernements locaux, c'est-à-dire les provinces, les régions autonomes et les municipalités spéciales, puis au niveau des préfectures. Ces dernières chapeautent à leur tour les niveaux inférieurs des districts qui sont divisés en cantons et en bourgs. Les villages se situent au dernier niveau de l'administration publique, sans toutefois être considérés comme intégrant la fonction publique. (Gu et Sheate, 2005) Pour complexifier cette structure gouvernementale, le PCC

---

<sup>1</sup> « Les questions vedettes » est un terme utilisé par Yang Zhong (2003) pour désigner les sujets soulevés par les médias, et qui ont captés l'attention des autorités politiques chinoises.



possède des structures équivalentes et parallèles à chaque niveau administratif, surveillant ainsi les cadres travaillant dans l'administration publique. Donc, les décisions importantes dans les dossiers environnementaux sont prises au niveau politique et non administratif. Il est important de comprendre le rôle du Parti unique. En effet, l'interrelation qui existe entre le politique et l'administratif ne permet pas de mettre en place des mécanismes de régulations objectifs pour régler les problèmes qui surviennent d'un côté comme de l'autre. De plus, les décisions administratives étant prises par la branche politique empêchent les officiels et les cadres de faire leur travail au sens strictement administratif puisqu'ils doivent toujours prendre en considération la valeur politique de leurs actions. (Lieberthal et Oksenberg, 1988; Zhong, 2003) Il y a environ 25 à 30 hauts dirigeants en Chine. Ils prennent les décisions les plus importantes et ils émettent les politiques. (Lieberthal et Oksenberg, 1988 : 36) Le Comité central du BP sera référé dans ce travail par les termes gouvernement central, dirigeants du PCC ou dirigeants chinois. Souvent, ce sont les membres du Comité central du BP qui prennent les décisions générales en ce qui concerne l'administration publique et celles qui sont purement politiques.

Au niveau administratif, les Commissions sont les organes qui possèdent le plus de pouvoir et d'influence au niveau du gouvernement. Ensuite, les ministères des divers secteurs sont sur le même pied d'égalité, dans la hiérarchie, que le niveau provincial. Cette égalité engendre certains problèmes de coopération et de coordination. En effet, les ministères éprouvent des difficultés à imposer leurs politiques aux gouvernements provinciaux, car ils ont le même rang administratif. Ce fait est d'une importance cruciale dans un système hiérarchisé comme en Chine. Une instance administrative de rang inférieur

ne peut ordonner à celle d'un rang plus élevé. (Lieberthal, 1997) De surcroît, les divers ministères disposent de bureaux locaux à tous les niveaux administratifs. Ces bureaux sont chapeautés par les ministères, donc ils appliquent les politiques, les programmes et les projets de ces derniers. (Lieberthal, 1997) Toutefois, ils ont le même rang que le gouvernement local du même niveau (Lieberthal, 1997) et ils sont dépendants financièrement de celui-ci, puisque qu'il détient le portefeuille (Zhong, 2003; Jahiel, 1998). Il existe donc des BPE à tous les niveaux administratifs et ils sont chapeautés, à partir de 1988, par une entité administrative nationale (Lieberthal, 1997; Economy, 2004; Jahiel, 1997, 1998; Ma et Ortolano, 2000; Muldavin, 2000). En ce qui concerne les employés de l'État, deux distinctions seront faites dans ce travail. Le terme « officiel » sera utilisé pour identifier le personnel général de l'administration publique. Celui de « cadre » identifie les officiels qui ont accès à des postes de pouvoir au sein du gouvernement local ou central. (Zhong, 2003, Brodsgaard et Zheng, 2006) Cette brève description du fonctionnement du pouvoir administratif et politique en Chine améliorera la compréhension du travail.

### Les mesures législatives

Le gouvernement central chinois prend plusieurs mesures pour contrer la dégradation environnementale. D'abord, un renforcement législatif est mis en place dès 1979 avec la *Loi de la République Populaire de Chine sur la Protection Environnementale*, qui établissait les principes de base pour le développement d'un cadre légal dans le secteur de la protection de l'environnement (Jahiel, 1998; Economy, 2004; Ma et Ortolano, 2000). Cette loi fut le premier pas vers un meilleur contrôle de la pollution selon plusieurs auteurs, dont Jahiel (1998), Economy (2004), ainsi que Ma et Ortolano (2000). La loi, revue en 1989, est

devenue la *Loi sur la Protection Environnementale*, dans laquelle sont stipulés quatre principes centraux : la coordination au niveau de la protection environnementale, la prévention de la pollution, la responsabilisation des pollueurs et la mise en place d'une gestion plus efficace en matière d'environnement (Economy, 2004). En 2001, il existait sept lois sur la protection environnementale. Le gouvernement central émet comme compléments à ces lois 123 réglementations administratives et 20 réglementations environnementales techniques (Economy, 2004 : 101). L'AEPE, en partenariat avec les différents ministères et le Conseil d'État, promulgue plus de 100 règles et méthodes, ainsi que 350 normes (Economy, 2004 : 101). Depuis 1989, trois catégories de crimes contre l'environnement sont susceptibles de mener à des comparutions devant une cour criminelle: les crimes contre la protection des ressources naturelles, contre la sécurité publique et les autres crimes (V. C. Yang, 1995).

Il existe toutefois de nombreuses limites à la législation qui touche la protection environnementale. En premier lieu, les lois sont trop floues, causant ainsi des problèmes d'interprétation et de mise en œuvre au niveau local. Par conséquent, elles tendent à être ignorées par les gouvernements locaux et les entreprises. Deuxièmement, le code criminel ne s'applique généralement qu'aux ressources naturelles et non au contrôle de la pollution (Economy, 2004; Ma et Ortolano, 2000; V. C. Yang, 1995). Conséquemment, les pollueurs ne reçoivent habituellement que des sanctions administratives ou civiles et non pénales.

Jonathan Schwartz (2004) définit les sanctions comme étant :

« [...] « des critiques », des permis, des taxes, des interdictions, des avertissements, des amendes, des ordres de conformité, des inspections, des ordres de suspension ou de cessation des opérations, la révocation des licences d'affaires, la relocalisation ou la fermeture de l'entreprise, la révocation des postes de direction, et des sanctions disciplinaires émanant du Parti » (Schwartz, 2004 : 31, traduction libre).

Ces dernières impressionnent peu les contrevenants, qui préfèrent souvent les sanctions au respect de la loi, plus coûteux. Un paradoxe émerge aussi puisque les lois, tout comme les sanctions, sont définies par l'État et que certaines des entreprises les plus polluantes sont des entreprises d'État. Bref, les lois sont mal définies, peu appliquées et empêchent une réelle amélioration au niveau de la protection environnementale. (Economy, 2004; Ma et Ortolano, 2000; V.C. Yang, 1995; Schwartz, 2004; Jahiel, 1998; Yang et Hu, 2008)

### Les mesures administratives

Le gouvernement central chinois démontre aussi sa préoccupation croissante pour la protection de l'environnement en mettant en place de nouvelles structures administratives dans ce secteur. La prise de conscience au niveau de la dégradation environnementale et de la pollution n'apparaît que dans les années 1970 et de façon très sporadique. L'émergence de cette conscience au niveau des cadres supérieurs se fait en 1972, au moment où la Chine prend connaissance de l'ampleur des problèmes environnementaux sur son territoire. Quelques auteurs, principalement Economy (2004), Ma, Ortolano (2000), Muldavin (2000) ainsi que Heggelund (2004), mettent en lumière trois facteurs décisifs qui attirent l'attention des dirigeants. Des désastres naturels sont à l'origine des deux premiers facteurs. D'abord, en 1972, sur la côte de Dalian (Nord-est de la Chine, près de Beijing), la plage change subitement de couleur pour se teinter de noir, événement dû à la pollution, ayant pour conséquence la perte de milliers de tonnes de poissons. Dans la même année, les poissons du réservoir de Guanting, qui alimentent les marchés de Beijing, s'intoxiquent et deviennent impropres à la consommation à cause de la pollution. Sur la scène internationale, 1972 est

l'année de la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement qui se déroule à Stockholm et à laquelle participe la Chine. Au cours des années suivantes, diverses structures institutionnelles seront mises sur pied pour la protection environnementale. La révolution culturelle sapera malheureusement les efforts effectués en ce sens.

#### Première période : entre 1979 et 1988

De véritables améliorations ne sont mises en œuvre qu'après la mort de Mao Zedong et la prise de pouvoir par Deng Xiaoping en 1978 (Economy, 2004; Ma et Ortolano, 2000; Jahiel, 1998; Muldavin, 2000). L'apparition des BPE en 1979 démontre un intérêt certain pour le contrôle de la pollution. Un nouveau système institutionnel est donc mis en place à ce moment avec la création d'une structure qui permettra de gérer la protection environnementale. Selon le concept de la dépendance au sentier, les prochaines années seront cruciales. D'abord, le système s'auto-renforcera avec les années. Dès lors, il est important que sa base soit solide et fonctionne adéquatement puisque les changements effectués tard dans la séquence temporelle ont moins d'impacts que ceux qui surviennent tôt. De fait, les éléments négatifs s'auto-renforceront au cours de cette séquence s'ils surviennent tôt dans celle-ci et la structure administrative en subira des conséquences. Au cours des années suivant la création des BPE, le secteur administratif de l'environnement connaît des améliorations et des régressions, principalement à cause des fluctuations politiques. Selon Elizabeth Economy (2004), les BPE acquièrent une certaine autorité avec la loi de 1979, même si celle-ci demeure faible par rapport à d'autres institutions étatiques. Or, toutes les structures administratives de ce secteur sont placées sous la tutelle du Ministère de la construction urbaine et rurale et de la protection de l'environnement (MCURPE) en 1983

(Jahiel, 1998; Economy, 2004). Cette réforme marque un sérieux recul dans ce secteur, notamment pour l'autonomie dans le processus décisionnel ainsi que l'attribution du personnel et des fonds (Jahiel, 1998). L'impact de cette régression se reflètera dans le système puisque le choc survient relativement tôt après la création de celui-ci.

Pour palier à ce recul, le gouvernement central met en œuvre deux nouvelles réformes dans ce secteur. D'abord, la Commission pour la protection environnementale est créée en 1984 (Jahiel, 1998). Elle regroupe des acteurs de plus de 30 ministères et agences différentes (Economy, 2004 : 96). Bien que son mandat soit principalement centré sur la coordination, peu de décisions sont prises en ce sens. Elle sera abolie en 1998, sans avoir jouée un grand rôle dans la protection de l'environnement. (Economy, 2004) Ensuite, le bureau national de la protection environnemental est formé au sein du MCURPE en 1984. En théorie, ce bureau national prend les décisions sur les sujets concernant l'environnement. Or, il opère toujours sous la tutelle du MCURPE. (Economy, 2004) Ces réformes mises en place par le gouvernement central ne sont pas assez importantes pour qu'un changement positif s'opère durant cette période dans le système administratif du secteur de la protection environnementale. Il faut attendre jusqu'en 1988 pour qu'officiellement les BPE redeviennent indépendants et plusieurs années avant que cette indépendance ne soit complétée en pratique. (Jahiel, 1998; Economy, 2004; Ma et Ortolano, 2000). Comme mentionné plus haut, les BPE sont des bureaux administratifs fortement limités dans leurs actions, surtout après leur intégration dans le MCURPE. Ils n'ont que très peu pouvoir de contrainte, ne génèrent qu'une partie de leurs fonds et n'administrent pas eux-mêmes leur personnel et leurs ressources (Jahiel, 1998; Economy, 2004). La surveillance est leur

principale tâche. Bref, les BPE servent de base en matière de protection environnementale dans les années 1980, bien qu'ils soient relativement inefficaces et sans réel pouvoir. Le nouveau système administratif créé par le gouvernement central pour gérer la protection environnementale semble défectueux à la base et les éléments négatifs qui minent cette dernière se renforceront au cours des années suivantes selon le concept de la dépendance au sentier. De plus, quatre autres éléments s'ajouteront aux mesures administratives pour miner le système comme il sera présenté dans les chapitres subséquents.

En 1988, un changement s'opère au niveau administratif du secteur de la protection environnementale. Le gouvernement central crée une agence pour gérer celle-ci. Les BPE voient une évolution de leur statut, puisque dorénavant une institution nationale les dirige : l'Agence nationale de la protection environnementale (ANPE) (Jahiel, 1998). Cette entité a pour but de chapeauter les activités des BPE. Elle maintient une surveillance de la situation environnementale qui s'effectue de façon plus coordonnée au niveau national. Des fonds lui sont aussi directement attribués. Plus important encore, la création de cette institution augmente le rang de la protection environnementale dans la hiérarchie administrative chinoise, ce qui octroie à l'ANPE plus de pouvoir et de marge de manœuvre. De plus, Heggelund (2004) mentionne qu'avec la loi promulguée en 1989, le mandat de l'ANPE est renforcé. En créant une agence nationale dans ce secteur administratif, le gouvernement central impose un choc exogène au système qu'il a créé en 1979 pour tenter d'améliorer la situation environnementale. Ce choc survient cependant tard dans la séquence temporelle du système et pourrait ne pas avoir les impacts attendus par les dirigeants du PCC.

## La deuxième période : entre 1989 et 1998

En 1992, une réorganisation de l'administration publique en général mène à des coupures importantes dans tous les secteurs gouvernementaux, sauf celui de l'environnement. Dans ce secteur, les effectifs et l'autorité augmentent, ce qui démontrerait, selon Jahiel (1998), un véritable désir de la part du gouvernement de prendre le dossier environnemental au sérieux. Pour d'autres auteurs, notamment Ma et Ortolano (2000) et Economy (2004), ces remaniements ne prouvent rien, n'ayant produit aucune amélioration visible pour contrer la dégradation environnementale. Pour appuyer leur argument, les rapports compilés par le gouvernement central chinois depuis le début des années 1990 sont éloquentes. La pollution de l'air a augmenté de façon alarmante dans certaines régions (Economy, 2004; Luo, 1999). Le nombre de cours d'eau et de plans d'eau potable diminue drastiquement à cause de la demande industrielle, agricole et domestique pour cette ressource (Wu et al., 1999). L'érosion des sols et la déforestation dans le Nord de la Chine entraînent la désertification graduelle de cette région (Zeng et al., 2008,), la déforestation devient une menace pour la biodiversité (Liu et al., 2003) et cette dernière augmente l'impact de certaines catastrophes naturelles telles que les inondations (Ma et Ortolano, 2000).

Les changements administratifs apportés en 1992 n'ont pas engendré de profondes modifications dans le fonctionnement de l'ANPE. Ils ont surtout lieu dans une optique de diminution ou du moins de stabilisation des problèmes environnementaux dus à la pollution, mis en évidence par les rapports. L'augmentation du pouvoir d'agir se fait de façon officieuse, c'est-à-dire que le statut de l'ANPE n'est pas modifié dans la hiérarchie administrative, mais que cette dernière possède un peu plus de pouvoir par rapport à d'autres



institutions. L'augmentation des fonds, du personnel et de la position des employés dans la hiérarchie permet autant à l'ANPE qu'aux BPE de mettre en œuvre de façon plus optimale les politiques émises par le gouvernement central pour améliorer l'état de la situation environnementale. Toutefois, les entités administratives reliées au développement économique détiennent toujours un statut prédominant, ce qui empêche les BPE d'appliquer efficacement les mesures de protection environnementale. De surcroît, l'augmentation du personnel est minime et se situe principalement au niveau de l'ANPE et non des BPE, qui eux ont connu des coupures. Il en va de même pour les fonds, puisqu'ils sont accordés à l'ANPE tandis que les BPE doivent s'en remettre aux gouvernements locaux pour l'attribution de leur portefeuille. (Jahiel, 1998; Ma et Ortolano, 2000; Economy, 2004) D'ailleurs, les BPE ne sont pas en mesure d'appliquer par eux-mêmes toutes les politiques environnementales. Ils doivent travailler en étroite relation avec les gouvernements locaux, ces derniers possédant beaucoup plus de moyens et ressources pour mettre en œuvre les mesures de protection de l'environnement

En 1994, un nouveau recul affecte le secteur administratif de protection environnementale. En effet, les coupures dans le budget et la fermeture de plusieurs BPE dans les régions rurales créent des impacts négatifs sur les bureaux restants. Conséquemment, ils couvrent un plus grand territoire, ce qui réduit l'autorité de ces derniers face aux autres acteurs comme les entreprises et les cadres des gouvernements locaux. Dans les années subséquentes, les problèmes environnementaux ne s'améliorent pas. Les politiques mises en place ne fonctionnent pas adéquatement, conséquences dues au recul de 1994. Bref, la gestion des problèmes environnementaux ne répond pas aux attentes et le

gouvernement central créera une nouvelle institution en 1998, l'Administration d'État de la protection environnementale (AEPE).

L'augmentation de la pollution constatée dans les 15 à 20 dernières années est due principalement au développement économique. La croissance de la production des industries, l'apparition des entreprises de cantons et de villages (ECV) et l'augmentation de la consommation domestique sont tous des éléments qui causent et qui exacerbent les problèmes environnementaux. À cela s'ajoutent les effets de la décentralisation, du système de responsabilité des cadres et de la corruption, qui sont ressentis durement dans les années 1990. Les impacts de la décentralisation sur la protection de l'environnement se situent au niveau du manque de fonds et de coopération entre les divers acteurs. Dans le premier cas, l'autonomie financière octroyée aux gouvernements locaux en plus de la priorité accordée à la croissance économique leur permet d'investir dans des secteurs autres que l'environnement. Dans le deuxième cas, la compétition qui découle de la mise en place des incitatifs empêchent la coopération entre les secteurs ministériels au sujet des dossiers environnementaux. Le système de responsabilité des cadres génèrent aussi des impacts importants sur la protection de l'environnement. En effet, les contrats signés par les cadres sont exempts d'éléments reliés à l'environnement. Les contrats forcent les cadres à en respecter les termes, ce qui signifie qu'ils ne se concentrent que très peu sur l'environnement. De plus, la rotation des cadres, utilisée pour l'évaluation de ceux-ci et pour limiter la corruption, fait en sorte que les politiques environnementales ne sont mises en œuvre qu'à court terme. Enfin, malgré les efforts du gouvernement central pour circonscrire la corruption, celle-ci engendre des problèmes de financements dans le secteur de la

protection environnementale. Les fonds sont détournés vers d'autres secteurs plus lucratifs pour les cadres. Bien que les changements opérés dans le système administratif de la protection de l'environnement par le gouvernement central soient importants, d'autres éléments produisent des effets sur celui-ci et doivent être pris en compte lors de l'analyse des facteurs qui minent la mise en œuvre des politiques environnementales en Chine.

L'AEPE cumule principalement les mêmes fonctions que l'ANPE, mais avec beaucoup plus de pouvoir. Bien que n'ayant pas le rang de ministère, l'AEPE élabore, pour le Comité permanent du BP, des projets de lois, des régulations, des règles et des programmes de protection environnementale dans le but de contrôler et de diminuer la pollution. Le rôle de cette administration est aussi de mettre en œuvre les politiques émises pour contrer la dégradation environnementale. En plus, elle coordonne les efforts entre les différents ministères pour mettre en œuvre les décisions prises en matière de protection environnementale par les autorités centrales. (Jahiel, 1998; Ma et Ortolano, 2000; Economy, 2004) En outre, l'AEPE joue un rôle prépondérant dans la surveillance des problèmes environnementaux et elle chapeaute les BPE, qui se réfèrent à elle pour les décisions, mais non pour les fonds (Jahiel, 1998). Le gouvernement central impose donc, en 1998, un nouveau choc au système administratif du secteur de la protection de l'environnement dans le but de palier aux limites qui surgissent au sein de la structure. Ce choc survient près de 20 ans après la mise en place de structure. Selon le concept de la dépendance au sentier, les chocs exogènes survenant tard dans la séquence temporelle ont moins de chance d'avoir un impact sur le système institutionnel.

### La troisième période : entre 1999 et 2008

Les mesures mises en place par le gouvernement central sont toutefois insuffisantes puisque les problèmes environnementaux se multiplient après le nouveau millénaire. De plus, jusqu'en 2008, l'AEPE n'a pas l'autorité nécessaire pour imposer des politiques aux autres acteurs administratifs puisqu'elle ne possède pas le rang officiel de ministère; elle ne peut donc que suggérer fortement (Economy, 2004). Les fonds ne sont pas distribués directement de l'AEPE aux BPE. Ces derniers doivent en effet se référer aux gouvernements locaux pour recevoir leurs ressources financières (Economy, 2004), ce principe n'ayant pas évolué depuis la création des BPE en 1979. De plus, bien que le personnel soit bien entraîné et équipé dans les régions urbaines, les régions rurales peinent à maintenir une surveillance de base sur les entreprises polluantes, à procéder à la collecte des amendes ainsi qu'à arrêter un projet de construction qui contrevient aux normes environnementales (Jahiel, 1998; Tang et al., 1997).

L'importance accordée à la structure administrative dans le secteur de la protection environnementale ces 30 dernières années devrait, en théorie, donner des résultats visibles et concrets. Ceux-ci, sous l'ANPE et l'AEPE, sont insatisfaisants pour le gouvernement central. Il crée le Ministère de la protection environnementale (MPE) en 2008, dans le but de modifier la situation environnementale et d'assurer une meilleure gestion dans le secteur administratifs de la protection de l'environnement. Or, le gouvernement central, lors des transformations des institutions dans ce secteur administratif, ne change pas complètement ou ne crée pas une nouvelle institution. Il modifie le nom, ajoute de nouvelles fonctions, augmente son pouvoir, octroie davantage de fonds, mais la finalité de l'institution reste la

même : la gestion de la protection de l'environnement dans l'optique d'améliorer la qualité de l'environnement et de diminuer la pollution.

Les nouvelles institutions ne sont toutefois pas différentes des précédentes. Aucun changement important n'y est effectué, seulement des modifications superficielles. De fait, les transformations effectuées par le gouvernement central dans le but d'améliorer le secteur de la protection de l'environnement ne surviennent que plusieurs années après la mise en place du nouveau système administratif. Il est donc normal, comme le prédit l'hypothèse sur les effets de la dépendance au sentier, que les changements n'ont pas l'impact espéré puisque le système a subi un processus d'auto-renforcement dès les premières années suivant sa création. Or, la structure créée en 1979 comprenait de nombreuses lacunes et elles se sont renforcées avec les années. Les chocs exogènes au système, c'est-à-dire les modifications institutionnelles, ne sont pas assez importants pour créer un déséquilibre et changer profondément celui-ci. Nonobstant ce fait, ces chocs minimes se produisent trop tard après la création des BPE et n'ont qu'un impact très faible sur le secteur de la protection environnementale. Toutefois, ce fait seulement n'explique pas pourquoi le gouvernement central éprouve des difficultés à contrer la dégradation environnementale. Or, plusieurs autres éléments génèrent des impacts sur le secteur de la protection environnementale, éléments qui seront développés dans les chapitres subséquents.

### L'efficacité et l'inefficacité des mesures de protection environnementale

Certains des mécanismes en place pour réglementer la pollution pourraient s'avérer efficaces. En effet, Ma et Ortolano (2000) expliquent que les programmes comme les normes

nationales de qualité des eaux ou de l'air, l'imposition d'une taxe sur le déversement de matières polluantes ou sur l'émission de permis de décharge, l'évaluation des impacts environnementaux (EIE), etc., possèdent un potentiel important s'ils sont appliqués de manière efficace. De nombreuses limites, cependant, compromettent l'efficacité de ces programmes, malgré leur base apparemment solide. (Ma et Ortolano, 2000; Economy, 2004; Zhong, 2003; Chan et al, 1995) Les taxes, les frais et les amendes sont considérés négligeables par les entreprises. Conséquemment, payer reste la solution la plus économique. Selon Economy (2004) et Ma et Ortolano (2000), les programmes nécessitant une surveillance et un suivi échouent pour cause de manque de ressources financières et de personnel. Aussi, l'évaluation des impacts environnementaux s'avère un programme des plus prometteurs puisqu'il permet d'évaluer, avant la construction de projets industriels, les impacts que ces derniers auront sur l'environnement. Or, lorsque les projets sont d'une envergure importante, les EIE ne sont pas prises en considération avant de les mettre en branle ou ils ne sont tout simplement pas effectués. En effet, les dirigeants du PCC ont mis l'accent sur le développement économique et ils croient que les EIE le ralentirait, une situation qui irait à l'encontre des politiques émises par le gouvernement central. Bref, les mécanismes mis en place par l'institution administrative pour réglementer la pollution ne freinent pas la dégradation environnementale puisque de nombreuses lacunes existent. (Ma et Ortolano, 2000; Economy, 2004; Zhong, 2003; Chan et al, 1995; Gu et Sheate, 2005; Tang et al., 1997)

Le portrait présenté ci-dessus démontre que les changements institutionnels n'ont pas amélioré la gestion de la protection de l'environnement en Chine. Ceux qui ont été utilisés

par le gouvernement central chinois pour palier aux lacunes de l'institution précédente n'ont pas obtenu les résultats attendus. Plusieurs auteurs comme Economy (2004), Ma et Ortolano (2000), Liu et Diamond (2008), Schwartz (2003), Chan et al. (1995), etc. mentionnent que les politiques échouent principalement en raison du manque d'implication au niveau des gouvernements locaux et de l'intransigeance du gouvernement central face aux compromis économiques et administratifs nécessaires pour limiter les dégâts environnementaux. Par exemple, le gouvernement central met en place plus de 1500 réserves naturelles qui couvrent treize pour cent du territoire (Liu et al., 2003 : 1240). Malheureusement, ces réserves sont trop dispersées et trop petites pour avoir un impact quelconque (Liu et al., 2003 : 1241). De façon similaire, en 1997, un vaste programme de nettoyage pour trois rivières et trois lacs devait rendre le lac Dianchi, le sixième plus grand lac d'eau douce en Chine, plus propre. Deux ans plus tard, les dirigeants du PCC annonçaient, à des fins de propagande, que le programme était complété. Dans les faits, le lac contient tellement de sédiments toxiques, tels l'arsenic, le cadmium<sup>2</sup> et le plomb, qu'après avoir englouti deux milliards de yuan, il ne respecte même pas les normes de qualité de niveau V<sup>3</sup>. Il faudrait entre 20 et 30 ans avant que le lac ne redevienne aussi propre qu'en 1950 (Economy, 2004 : 124-125). Bref, ces exemples sont représentatifs du fait que malgré les efforts consentis par le gouvernement central pour mettre sur pied des mécanismes susceptibles d'améliorer la qualité de l'environnement, les résultats ne sont pas concluants.

---

<sup>2</sup> Le cadmium est un métal toxique sous toutes ses formes provoquant des problèmes pulmonaires et rénaux très graves.

<sup>3</sup> En haut du grade III, l'eau ne peut être utilisée pour laver ou se baigner. Grade IV et V signifient que l'eau ne peut être utilisée que pour des applications industrielles et d'agriculture. Elle n'est pas propre à la consommation humaine. Plus de grade V, l'eau perd toute fonction (The China Environment Yearbook, 2005 : 182).

Les échecs des changements institutionnels sont dus à des éléments qui minent les institutions et qui se répercutent dans chaque nouvelle institution puisque les problèmes qu'ils causent persistent et ne sont pas solutionnés. De plus, ces problèmes existent depuis la création d'un système administratif dans le secteur de la protection environnementale en 1979. Ils se sont renforcés au fil des années et les changements apportés par les dirigeants du PCC et par gouvernement central n'ont pas été en mesure de modifier la structure en place. Or, d'autres transformations ou problèmes institutionnels produisent des effets sur le système administratif du secteur de la protection environnemental. La croissance économique, la décentralisation, le système de responsabilité des cadres et la corruption sont des éléments qui empêchent aussi une gestion efficace de la protection environnementale. Par exemple, l'industrialisation massive résultant de la croissance économique aux abords du lac Tai et de son bassin, qui est le troisième lac d'eau douce de la Chine en superficie et qui génère dix pour cent du PIB (Qin et al., 2007 : 3), a causé des explosions d'algues toxiques en plus de contaminer le lac, entre autres avec du nitrogène et des phosphates. Ce plan d'eau ne pouvait donc plus être utilisé comme source d'eau potable (Qin et al., 2007 : 3-9). De plus, le lac Tai et son bassin étaient gérés par trois unités administratives, soit le Jiangsu, le Zhejiang et Shanghai. La décentralisation opérée dans les années 1980 a créé une compétition entre les différentes unités administratives; conséquemment, la gestion du lac s'opérait de façon séparée et aucune coordination des efforts de développement ou de nettoyage du lac ou du bassin n'était effectuée. (Wang et al., 2006) Le système de responsabilité des cadres génère lui aussi des effets négatifs dans ce contexte. Dans le cadre du nettoyage du lac Tai, devant être terminé pour le nouveau millénaire, les cadres locaux ont fermé plusieurs usines et entreprises dans le but de diminuer la quantité de pollution rejetée dans le lac. Toutefois, ils



n'ont pas fermé celles qui sont les plus productives et les plus polluantes (pâtes et papiers, produits chimiques, etc.) et ce pour deux raisons principales. D'abord, les cadres ne souhaitent pas affecter le rendement économique général (Schwartz, 2003) mentionné dans leurs contrats. Ensuite, les entreprises payaient des pots-de-vin aux cadres des BPE pour qu'ils déclarent que celles-ci respectaient les standards environnementaux en vigueur (Schwartz, 2003). Le système de responsabilité des cadres et la corruption ont donc aussi eu des effets sur la protection de l'environnement. Chacun de ces éléments fait l'objet d'un chapitre pour être en mesure de bien comprendre leur progression et leurs impacts dans le secteur de la protection environnementale. Ces éléments existent indépendamment de ce secteur, mais ils ont tous un impact sur les résultats obtenus depuis 1979 dans celui-ci. Leurs incidences sur la structure administrative de ce secteur pourraient expliquer les échecs de la protection de l'environnement en Chine.

## **Chapitre 3 : La croissance économique**

### Les réformes économiques

La croissance économique est l'un des éléments qui affecte le plus la gestion de la protection de l'environnement en Chine. D'abord, une brève description de cette croissance sera présentée. Ensuite, les effets de celle-ci sur la structure administrative du secteur de la protection environnementale seront analysés par période, c'est-à-dire entre 1979 et 1988, 1989 et 1998 et 1999 et 2008. À l'arrivée de Deng Xiaoping au pouvoir en 1978, de nouvelles politiques économiques sont mises de l'avant, principalement dans les quatre années suivantes. Selon Chen (2002), Deng procède à une certaine dépolitisation des officiels et même des membres du PCC pour mettre en œuvre ces réformes économiques. Une modification essentielle est donc apportée dans le processus décisionnel lié au développement: en effet, la décentralisation économique a permis aux provinces de gérer leur développement tandis que le centre n'émettait que les directives générales. (Jahiel, 1998) Ce degré d'autonomie a donné une impulsion économique à la Chine, les provinces et les autres paliers gouvernementaux disposant d'une plus grande latitude pour développer leur économie et pour mettre en place leurs propres plans de développement.

Cette flexibilité s'accompagnait toutefois de certaines responsabilités qui tranchaient avec les décennies précédentes. En effet, en cas d'échec, les cadres ne pouvaient plus rejeter la faute sur la conjoncture économique nationale ou sur les instances gouvernementales des niveaux plus élevés. Ils assumaient donc l'entière responsabilité de leurs décisions économiques. Ce système fonctionnait néanmoins dans les deux sens: en cas de réussite, le crédit leur revenait. (G. Guo, 2007) De plus, le centre a relâché son contrôle sur les

entreprises d'État. En fait, elles sont devenues des entreprises appartenant aux gouvernements locaux qui les ont séparées entre eux selon l'importance de l'entreprise et les zones d'influence (Oi, 1995). Les gouvernements de canton ont pris en charge les entreprises de cantons et de villages (ECV) (Oi, 1995). Les effets institutionnels des changements économiques des années 1980 ont eu des répercussions pour le moins importantes au sein de la structure administrative chinoise, que ce soit en général ou dans le secteur de la protection de l'environnement. La croissance économique est devenue le mot d'ordre pour tous les gouvernements locaux et leurs actions dans la gestion de leur territoire sont toutes centrées sur cette nouvelle directive. Bref, elle est devenue la priorité pour le gouvernement central et les échelons inférieurs.

Dans les années suivantes, de nouvelles réformes, comme la création de zones économiques spéciales situées dans les provinces côtières et l'augmentation du nombre de « joint ventures » pour attirer des investissements étrangers sont mises en œuvre. Deng appellera la population à accepter l'idée que « devenir riche est glorieux » (Economy, 2004 : 59, traduction libre), ce qui a incité celle-ci à participer à l'effort de développement du pays. De plus, au cours des années 1980 et au début des années 1990, les incitatifs en faveur du développement économique, tels que les promotions et les primes au rendement, ont motivé les cadres locaux. En outre, ils cumulaient souvent des fonctions d'entrepreneurs en plus de leur fonction administrative ou politique. La croissance économique a atteint les neuf pour cent rapidement dans les années 1980 et la Chine a maintenu cette moyenne dans les années subséquentes (J. He, 2006). Le développement économique est devenu, au fil des années, la composante la plus importante dans le processus décisionnel au niveau administratif. Une

partie des entreprises d'État sont soit fermées, soit privatisées. Les ECV sont apparues dans les régions rurales au cours des années 1980 mais surtout dans les années 1990 (Jahiel, 1998; Economy, 2004). Elles sont devenues un vecteur de croissance essentiel en raison de leur nombre et de leur production. Bref, la croissance économique de la Chine a été fulgurante dans les trois dernières décennies. Elle a constitué par le fait même un facteur de dégradation environnementale important dû à l'exploitation des ressources naturelles ainsi qu'à la génération de pollution à grande échelle. Elle a aussi affecté le système administratif du secteur de la protection de l'environnement, surtout lors de sa formation dans les années 1980.

#### Les composantes de la croissance économique entre 1979 et 1988

##### *Les incitatifs*

Pour encourager les cadres à obtenir de bonnes performances, le gouvernement central a eu recours à des incitatifs, que ce soit économiques ou autres. D'abord, un bon rendement économique de la part du cadre lui valait presque automatiquement une promotion (G. Guo, 2007). En plus de mettre l'accent sur les promotions, le gouvernement central a aussi misé sur les primes pour parvenir à de bons rendements économiques de la part des cadres. Les primes se donnaient généralement en argent, mais certains privilèges matériels étaient aussi octroyés, telle une voiture avec chauffeur, une plus grande maison, etc. Par ailleurs, pour rester en poste, un cadre devait atteindre le pourcentage de développement inscrit dans le contrat signé par celui-ci (voir chapitre 5).

Cette démarche a toutefois produit plusieurs effets pervers. De fait, les gouvernements locaux ont désormais été en compétition les uns avec les autres (Lieberthal, 1997). Par exemple, le dirigeant du gouvernement local d'un canton devait nécessairement obtenir un meilleur rendement économique que ses collègues des cantons voisins afin d'améliorer ses chances pour une promotion. Il y avait donc un manque de coopération qui est apparu dans les années 1980 entre les différents gouvernements locaux, à la fois verticalement (entre les différents niveaux (provinces, municipalité, comtés, etc.) de gouvernements) et horizontalement (entre les différentes régions mais au même niveau). Or, le secteur de la protection environnementale nécessitait une coopération entre les différents acteurs pour mettre en œuvre les politiques dans ce domaine. (Lieberthal, 1997) De plus, ce secteur ne bénéficiait d'aucun incitatif attrayant pour le rendement obtenu et les résultats ne sont pas considérés dans l'octroi d'une promotion; il est donc beaucoup moins intéressant pour les cadres de se concentrer sur la protection environnementale que sur la croissance économique (Rozelle et al., 1997).

### *Les cadres-entrepreneurs*

Deuxièmement, les nouvelles politiques de décentralisation économique et l'apparition d'incitatifs utilisés afin d'accélérer le développement économique ont créé un nouveau type de cadres, c'est-à-dire des cadres-entrepreneurs. Dans le but de rendre les entreprises d'État plus productives et compétitives, certains cadres se sont improvisés dirigeants d'entreprises et ils ont géré parfois, au niveau des gouvernements inférieurs, jusqu'à la moitié de celles-ci (Jahiel, 1997). En effet, puisque les gouvernements locaux sont considérés comme propriétaires des entreprises d'État, ces cadres ne rencontraient que peu

de problèmes, dans les années 1980, pour s'approprier personnellement ces entreprises (Edin, 1998). Cette situation s'est produite en raison du manque de régulations concernant les deux fonctions et elle a permis à beaucoup de cadres de s'enrichir. Aussi, elle est tolérée puisque les cadres-entrepreneurs stimulaient l'activité économique dans les régions rurales. Un changement de mentalité s'est ainsi opéré dans la structure administrative puisque les cadres ne se voyaient plus seulement comme des administrateurs, mais aussi comme des entrepreneurs (Lieberthal, 1997; Oi, 1995; Edin, 1998). Ceux-ci investissaient beaucoup de ressources gouvernementales et personnelles dans cette nouvelle fonction. Il fallait qu'elle soit profitable non seulement à l'État en augmentant le développement économique, mais aussi à eux-mêmes par le biais des profits engrangés qu'ils réinvestissaient dans d'autres entreprises ou qu'ils gardaient pour eux-mêmes (Lieberthal, 1997; Oi, 1995; Edin, 1998). Cette situation a soulevé toutefois un problème important : il n'existait plus de frontière entre l'employé du gouvernement et le dirigeant d'entreprise. Entre 1979 et 1988, une seule personne cumulait souvent ces deux importantes fonctions. Il existait donc des conflits d'intérêts dans l'application des politiques lorsqu'il s'agissait d'un autre secteur que l'économie, par exemple avec le secteur de l'environnement. En effet, les politiques de protection environnementale entraient parfois en contradiction avec les buts économiques d'une entreprise. Les officiels des BPE éprouvaient des difficultés à intégrer les politiques environnementales puisqu'il y avait une résistance de la part de l'entreprise et du cadre-entrepreneur.

### *Les ECV*

Troisièmement, pour se conformer aux mots d'ordre du gouvernement central, les gouvernements locaux ont encouragé le développement, dans les années 1980, des ECV. Ce sont souvent de petites ou de moyennes entreprises (Economy, 2004; Weijiong et al., 1999). Elles produisent des fertilisants et des pesticides, du textile, des pâtes et papiers et parfois exploitent même de petites mines de charbon (Weijiong et al., 1999). Les ECV se situent dans les régions rurales et elles appartiennent aux gouvernements locaux, bien qu'elles ne soient pas précisément étiquetées comme entreprises d'État. Néanmoins, le gouvernement du canton décide de la production et des ressources utilisées et il désigne généralement le chef de l'entreprise si ce n'est pas déjà l'un des cadres du gouvernement local. De plus, les profits sont généralement séparés entre le gouvernement local et le dirigeant de l'entreprise. (Lieberthal, 1997; Oi, 1995; Edin, 1998) Le nombre d'ECV ne cesse d'augmenter dans les années 1980. Elles sont même devenues le moteur de la croissance économique dans les régions rurales (Sanders, 1999; Economy, 2004). Bref, les entreprises de cantons et de villages se sont développées grâce aux nouvelles politiques de développement économique des années 1980.

Or, ces entreprises ont engendré quelques problèmes environnementaux majeurs au cours des années 1980, qui perdurent encore aujourd'hui. Les ECV, s'étant développées dans un contexte de relance économique, sont les entreprises les plus polluantes avec les entreprises d'État. Elles possèdent des technologies obsolètes puisqu'elles ne servent qu'à faire du profit (Luo, 1999; Economy, 2004; Weijiong, 1999; Lieberthal, 1997; Sanders, 1999; Schmidt, 2002). En effet, l'investissement dans ces entreprises est minime et la qualité

des produits est faible, mais le niveau de production est élevé. Elles sont donc les principales sources de pollution des régions rurales depuis les années 1980 (Schmidt, 2002). De plus, elles déménagent fréquemment, les rendant ainsi difficiles à contrôler pour le personnel des BPE. Elles ont toutefois leur utilité puisqu'elles produisent plus que les grandes entreprises d'État et elles coûtent moins chères en main-d'œuvre, car celle-ci est généralement non qualifiée. En bref, les ECV ont un impact négatif sur l'environnement puisqu'elles sont excessivement polluantes, mais elles sont devenues le moteur économique de certaines régions rurales de la Chine. Elles s'inscrivent donc dans le plan des réformes économiques amorcées dès le début des années 1980.

#### Les années 1990

À la fin des années 1980 et surtout durant les années 1990, l'accent mis sur la croissance économique est renforcé par le gouvernement central. Atteignant rapidement un rendement de huit à dix pour cent de croissance par année (Keefer, 2007; 1990), le gouvernement central a relancé la croissance pour maintenir le développement et même l'accélérer. D'ailleurs, Deng Xiaoping, lors de son discours à Shenzhen en 1992, a appelé les régions rurales à prendre des risques pour accroître le développement économique (Jahiel, 1998). À ce moment, la croissance économique, compromise après le massacre de la Place Tian'anmen, est relancée. L'augmentation de la pollution a suivi la même trajectoire que celle de l'économie puisque cette dernière était aussi à la hausse (Economy, 2004; Ma et Ortolano, 2000; Luo, 1999; Wu et al., 1999; Zeng et al., 2008; Liu et al., 2003).



### *Le renforcement des incitatifs*

De fait, comme la priorité à la croissance économique est maintenue, les incitatifs mentionnés précédemment sont toujours utilisés et le nombre d'ECV se multiplie. D'abord, les incitatifs à la performance économique sont renforcés par le système de responsabilité des cadres, qui institutionnalise cette dynamique. Il était donc nécessaire de continuer ou d'augmenter le développement économique pour acquérir une promotion. Un échec signifiait généralement une rétrogradation, donc une diminution de salaire et d'avantages. La même situation s'est produite pour les primes au rendement; ceux-ci ne sont attribués qu'en cas de réussite. Donc, il n'y a pas eu de grands changements entre les années 1980 et les années 1990 dans l'utilisation des incitatifs par le gouvernement central pour parvenir à de bons résultats dans le développement économique. (G. Guo, 2007; Lieberthal, 1997; Ma et Ortolano, 2000; Brodsgaard et Zheng, 2006)

### *La progression du nombre d'ECV*

Pour leur part, le nombre d'entreprises de cantons et de villages a considérablement augmenté. Après le discours de Deng Xiaoping en 1992, la création de ces entreprises rurales a explosé (Jahiel, 1998; Economy, 2004). Leur nombre est passé de 1,4 millions en 1980 (Perotti et al., 1999 : 152) à plus de 20 millions en 1999 (Economy, 2004, : 62). À la fin des années 1990, les ECV généraient 30 pour cent des revenus ruraux (Schmidt, 2002 : 518). Leur production a augmenté en moyenne de 21 pour cent par année entre 1979 et 1995 (Perotti et al., 1999 : 152). Les conséquences pour l'environnement ont été désastreuses. Entre 1990 et 1995, la pollution (l'air, les eaux et les sols) produite par ces entreprises a augmenté de 120 pour cent (Banque mondiale, 2001 : 2); ce sont ces entreprises qui ont

pollué le plus en Chine durant la décennie 1990 (J. He, 2006; Wan, 1998). Le gouvernement central, au lieu de contraindre les ECV à respecter les politiques de protection environnementale dès le début de 1990, a poussé ces dernières à accroître le rendement, peu importe le prix à payer. Ces entreprises ont donc été intouchables lors des contrôles de pollution par les BPE. (Vermeer, 1998; Ma et Ortolano, 2000) La raison de cette immunité était simple : ces entreprises généraient des revenus importants qui remplissaient les coffres gouvernementaux. De surcroît, plusieurs cadres des gouvernements locaux avaient des intérêts personnels dans celles-ci. De plus, les ECV palliaient à un phénomène qui a pris de l'ampleur depuis quelques années, c'est-à-dire l'exode rural. En effet, elles ont absorbé la main-d'œuvre rurale et l'ont empêchée d'envahir et de surcharger les grandes villes. (Weijiong et al., 1999; V.C. Yang, 1995). Ainsi, les ECV ont proliféré, principalement après 1992, produisant une quantité énorme de pollution.

#### *La disparition de la fonction de cadre-entrepreneur*

Un changement important est effectué dans le cas des cadres-entrepreneurs lorsque la fonction est abolie dans la décennie 1990. Les dirigeants du PCC ont entrepris des réformes dans ce domaine puisque la combinaison des deux fonctions nuisait non seulement au fonctionnement de l'État, mais elle générait aussi des pratiques corrompues (Tsai, 2006; Levy, 1995). En effet, un paradoxe surgissait avec l'interrelation entre les deux fonctions: il était difficile pour les cadres de prendre des décisions et d'appliquer des politiques et des régulations qui allaient à l'encontre de leurs intérêts économiques en tant qu'entrepreneurs. Les années 1990 voient donc la disparition progressive de la fonction d'officiel-entrepreneur (Tsai, 2006). Toutefois, bien que les cadres ne possédaient plus personnellement des

entreprises, ils restaient souvent les principaux investisseurs et gardaient leur place sur le conseil d'administration.

Dans le secteur administratif de la protection environnementale, cette situation a eu des conséquences importantes. De fait, les cadres des gouvernements locaux étaient peu enclins à coopérer avec les BPE et à mettre en œuvre des politiques dans le but d'améliorer la protection de l'environnement (Economy, 2004; Ma et Ortolano, 2000; Jahiel, 1998). La mise en œuvre de certaines politiques pouvait diminuer la production, donc leurs revenus, en plus de les obliger à déboursier des sommes parfois exorbitantes pour se conformer aux nouveaux standards de contrôle de la pollution. (Jahiel, 1998) Ainsi, la coopération des cadres-entrepreneurs avec le secteur de la protection de l'environnement n'était pas acquise et cela a empêché de mettre pleinement en œuvre les politiques nécessaires à la réduction de la quantité de pollution générée par les entreprises. Bien que les cadres se soient retirés comme propriétaires des entreprises, leur complaisance envers la pollution est demeurée puisqu'ils n'étaient pas pénalisés si les indicateurs environnementaux étaient peu performants. La période 1989 à 1998 a vu un accroissement constant du développement économique. L'augmentation du nombre d'ECV ainsi que l'attribution de promotions et de primes au rendement ont été des éléments clés de cette croissance, indépendamment de la disparition des cadres-entrepreneurs. La disparition de ces derniers n'a aucunement affecté le rendement économique, car les cadres ont gardé la mainmise sur les entreprises, surtout les ECV (Oi, 1995). Au contraire, l'environnement a été touché durement par ces éléments de la croissance économique, la protection n'ayant pas été mise en œuvre adéquatement.

### La troisième période : 1999 à 2008

#### *La croissance économique demeure la priorité*

Durant la période se situant entre 1999 et 2008, les changements ont été peu significatifs au niveau de la croissance économique. La priorité accordée au développement a été maintenue malgré la hausse du nombre de catastrophes environnementales découlant directement de celle-ci. Les incitatifs sont toujours en place, malgré l'ajout de nouveaux éléments comme la protection environnementale dans les contrats de performances signés par les cadres (voir chapitre 5). Les effets ne sont pas encore très visibles, bien que les changements soient prometteurs. La composante économique est demeurée néanmoins le premier facteur déterminant lors de l'attribution d'une promotion. Les primes au rendement ont été ajoutées seulement lorsque les cadres accomplissaient plus que les résultats demandés ou attendus (G. Guo, 2007). Enfin, le nombre d'ECV a été en hausse constante et l'implication des cadres y restait importante (Wang et al., 2008). « En 2000, il y a vingt millions d'ECV employant environ 128 millions de personnes, responsables pour 30,4 pour cent du PIB<sup>4</sup> de la Chine et 34 pour cent des revenus ruraux » (Economy, 2004 : 62, traduction libre). Leur importance s'en est retrouvée accrue puisque le nombre de travailleurs ruraux augmentant, elles contribuaient à absorber le surplus de main-d'œuvre rurale. Finalement, la pollution générée par ces dernières a alarmé le gouvernement central (Economy, 2004). Les BPE contrôlent aussi bien les ECV que les autres types d'entreprises, ce qui n'était pas systématiquement le cas dans les années précédentes. Nonobstant ces nouvelles mesures, les ECV sont difficiles à surveiller puisqu'elles sont mobiles et qu'elles ne sont pas toutes répertoriées. Lorsqu'un gouvernement local et le BPE en ferment pour des

---

<sup>4</sup> Produit intérieur brut

raisons environnementales, elles se relocalisent plus loin quelques mois plus tard (Ma et Ortolano, 2000). Bref, entre 1999 et 2008, le développement économique est demeuré une priorité pour le gouvernement central. Des incitatifs sont toujours offerts pour les cadres obtenant de bonnes performances économique et les entreprises de cantons et de villages prolifèrent toujours, bien qu'elles soient de plus en plus contrôlées. Les conséquences de ces trois dernières décennies de développement économique sur l'environnement et sa protection sont assez importantes.

### Les incidences de la croissance économique sur la protection de l'environnement

#### *Les coûts monétaires de la négligence de la protection environnementale*

Les coûts environnementaux des réformes économiques sont désastreux dans les années suivant la mise en place des nouvelles mesures économiques. Les incitatifs attachés à la performance économique font en sorte que les cadres se concentrent presque exclusivement sur le développement. Durant les deux premières périodes couvrant de 1979 à 1998, la protection environnementale est vue par de nombreux cadres comme un gaspillage de temps, d'efforts et d'argent pouvant être mieux investis dans le développement (Jahiel, 1997). Les perceptions ont quelque peu changé après 1998, surtout avec l'introduction de nouvelles clauses dans les contrats de rendement signés par les cadres. Les cadres ont dans l'idée que la protection de l'environnement est un gaspillage de ressources et de temps et ce mode de pensée a néanmoins eu le temps de faire des ravages au moment de la mise en œuvre des politiques. En effet, les efforts pour mettre en œuvre les projets de protection environnementale sont faibles et souvent les politiques ne sont qu'à demi appliquées (Ma et Ortolano, 2000). D'ailleurs, à cause du peu d'intérêt manifesté par les gouvernements locaux

pour la protection de l'environnement, les désastres environnementaux ont coûté à la Chine environ huit pour cent de son PIB dans les années 1990 et un peu plus dans les années 2000 (Banque mondiale, 1997 dans Schmidt, 2002 : 517 et dans Zhang et al., 2008 : 1255; Child et al., 2007 : 1025). Ils ont entraîné la fermeture d'usines, la diminution de la production, l'augmentation des coûts du système de santé, sans parler qu'ils ont provoqué des troubles sociaux, etc. (Schwartz, 2003; Zhang et al., 2008; Wu et al., 1999). De surcroît, l'apparition des cadres-entrepreneurs a produit le même effet sur la mise en œuvre des politiques de protection de l'environnement, ces derniers ne souhaitant pas que celles-ci affectent le rendement de leurs entreprises. Il était donc plus facile pour eux, étant des cadres, de négliger leur mise en œuvre. (Jahiel, 1998; Economy, 2004; Ma et Ortolano, 2000)

### *Les coûts environnementaux*

Les coûts environnementaux les plus importants sont toutefois générés par les ECV.

Elizabeth Economy écrit :

« La prolifération de tanneries, d'usines chimiques et de fertilisants, de fabriques de briques, de carreaux, de poteries et de porcelaines, de petites centrales électriques au charbon et d'usines de pâtes et papiers ont toutes contribué à augmenter dramatiquement la pollution en dehors des villes majeures de la Chine » (Economy, 2004 : 70, traduction libre).

De plus, selon la même auteure, les entreprises de cantons et de villages ont déchargé en eaux usées plus de 50 pour cent des déchets industriels de toute la Chine (Economy, 2004 : 63). Elles seraient donc responsables du déclin rapide de la qualité de l'eau dans les régions rurales (Karasov, 2002). En effet, comme mentionné plus haut, la technologie utilisée par ces entreprises est souvent obsolète et très polluante. Or, le coût de production devant être faible pour générer un maximum de revenus, les dirigeants d'entreprises n'investissent pas dans un

nouvel équipement, encore moins dans la technologie verte (Schmidt, 2002). Pour Zhong, l'augmentation du nombre d'ECV est l'élément le plus dommageable pour l'environnement (Zhong, 2003 : 134). Bref, les ECV sont généralement les sources de pollution des eaux, des sols et de l'air dans les régions rurales.

### *Le paradoxe*

Le développement engendre des coûts environnementaux équivalant à la croissance économique de la Chine. Ceux-ci engendrent des coûts s'élevant à huit pour cent et plus du PIB de la Chine (Banque mondiale, 1997 dans Schmidt, 2002 : 517 et dans Zhang et al., 2008 : 1255; Child et al., 2007 : 1025). Or, la croissance économique oscille entre neuf et dix pour cent par année (J. He, 2006 : 119; Banque mondiale, 2001 : 1), ce qui signifie que les ressources financières dépensées pour corriger les dégâts produits par les désastres environnementaux sont presque aussi élevés que les revenus générés par la croissance. En d'autres termes, le développement économique est ainsi annulé par une mauvaise gestion de la protection environnementale. Il s'avère donc fallacieux de penser que la protection environnementale est un gaspillage de temps et surtout d'argent. Malgré ce constat, des incitatifs ont continué d'être mis en place pour motiver les cadres à entreprendre le développement économique de leur région. L'apparition et l'augmentation du nombre d'ECV a été encouragé par le gouvernement central, avec pour résultat que des désastres environnementaux ont découlé de l'action des cadres qui avaient privilégié la croissance économique sur la protection de l'environnement.

## Conclusion

En résumé, l'accent mis sur la croissance économique a eu une incidence directe sur le système administratif du secteur de la protection environnementale en particulier. Si certaines politiques environnementales demandaient un ralentissement dans la production, l'achat de nouveaux équipements ou la mise en place d'un nouveau système de contrôle de la pollution, elles tardaient à être appliquées par les cadres puisqu'elles allaient à l'encontre du développement économique à court terme. D'ailleurs, être récompensé pour ce dernier faisait en sorte que les gouvernements locaux court-circuitaient la mise en œuvre de ces politiques pour parvenir à un meilleur rendement que les autres gouvernements locaux. L'apparition des cadres-entrepreneurs a eu des conséquences similaires sur la mise en œuvre des politiques de protection environnementales puisqu'ils sont atteints plus directement, possédant eux-mêmes les entreprises (Tsai, 2006). Les cadres-entrepreneurs ont donc été réticents à mettre en œuvre des mesures nuisibles à leur propre intérêt pour la croissance économique. Enfin, l'importance des ECV dans la croissance économique, autant nationale que locale, a freiné l'application des politiques de protection environnementale sur ces entreprises jusque dans les années 2000. Cette hésitation de plus de deux décennies a généralement permis aux ECV de polluer sans être sanctionnées par les BPE, à moins de catastrophes environnementales. (Economy, 2004; Weijiong et al., 1999, Ma et Ortolano, 2000; Sanders, 1999; V. C. Yang, 1995) Cet effet institutionnel qu'est la croissance économique a eu des impacts négatifs sur la création et le renforcement du système administratif du secteur de la protection environnementale. Il s'est intégré à la création du système et il y a opéré des changements importants qui se sont auto-renforcés avec le temps et ce malgré les chocs imposés par la suite à la structure administrative de ce secteur. La



croissance économique influence donc négativement cette dernière dans les années suivant sa création et se répercute sur les trois décennies subséquentes.

Malgré la création de l'ANPE et de l'AEPE, la croissance économique est demeurée la priorité du gouvernement central. Celle-ci s'est répercutée au niveau des gouvernements locaux. Elle est trop bien ancrée dans le travail des cadres pour que les changements institutionnels aient des impacts notables sur le secteur de la protection environnementale. Bref, bien qu'il ait bénéficié d'une augmentation de pouvoir grâce à des modifications institutionnelles effectuées dans les trois dernières décennies, aucun changement n'a été effectué pour réduire l'accent mis sur la croissance économique. Ce fait accentue le processus d'auto-renforcement négatif décrit par le concept de la dépendance au sentier. Cette inertie a donc teinté toutes décisions prises et appliquées au niveau des gouvernements locaux, peu importe l'importance que prend le secteur de la protection de l'environnement. Bien que la priorité donnée par le gouvernement central à la croissance économique soit un facteur important invoqué pour expliquer les lacunes au niveau de la protection environnementale en Chine, cette explication, bien que nécessaire, est insuffisante. Le soutien à la croissance économique ne peut pas expliquer à lui seul l'échec de la protection environnementale en Chine puisque cette dernière coûte cher au pays, et donc nuit à la croissance tant recherchée. Deux autres effets et un problème institutionnels doivent être considérés. La décentralisation, le système de responsabilité des cadres et la corruption sont des facteurs déterminants dans l'échec de la mise en œuvre des politiques de la part des institutions de protection environnementale et seront chacun l'objet d'un chapitre.

## **Chapitre 4 : La décentralisation**

### *La décentralisation : sa définition*

Dans les années 1980, les dirigeants du PCC et le gouvernement chinois utilisent la décentralisation pour donner une impulsion à la croissance économique, comme mentionné dans le chapitre 3. La décentralisation est définie par Bardhan (2002 : 185-186) comme étant la fragmentation de l'autorité de l'État central au profit d'entités plus petites. En Chine, elle est utilisée, dès les années 1980, pour permettre une plus grande latitude dans la mise en œuvre des politiques au niveau des gouvernements locaux, au départ dans le domaine économique. Ces derniers possèdent, grâce à des réformes fiscales notamment, toute la latitude nécessaire dans ce domaine pour augmenter le développement économique. (Chung, 2000 : 40-42) Les provinces décident maintenant comment elles appliqueront les politiques émises par le centre, contrairement à l'ancien système où le gouvernement central dictait ces dernières et la manière de les mettre en œuvre. La Chine compte 31 provinces<sup>5</sup>, plus de 600 préfectures, plus de 2000 districts, près de 50 000 cantons et plus d'un million de villages (Zhong, 2003 : 47-49; Lieberthal, 1997 : 3). Les provinces calquent leur conduite sur celle du gouvernement central et décentralisent elles aussi une partie du pouvoir décisionnel dans l'application des politiques au profit des niveaux administratifs inférieurs. Bien qu'elle vise principalement les décisions économiques au départ, cet effet institutionnel mis en place par les dirigeants Parti s'étend rapidement aux autres secteurs (Bardhan, 2002; Zhong, 2003). Le gouvernement local de chaque niveau se retrouve donc responsable de la mise en œuvre des politiques relatives au développement économique en plus de la gestion des questions administratives propres à chaque échelon (Gu et Sheate, 2005). La décentralisation n'octroie

---

<sup>5</sup> Ceci inclut les provinces, les régions autonomes et les municipalités spéciales.

toutefois pas un pouvoir sans borne à ces derniers. En effet, le gouvernement central n'interfère plus dans le micro-contrôle, c'est-à-dire qu'il ne décide plus et qu'il ne vérifie plus dans les moindres détails les agissements des divers paliers gouvernementaux. Il exerce plutôt son pouvoir au niveau plus général. (Schwartz, 2004)

### *Avantages et désavantages de la décentralisation*

Il existe de nombreux avantages à la décentralisation. D'abord, celle-ci suscite une compétition interne entre les différents secteurs administratifs de même qu'entre les divers niveaux, ce qui mène, en théorie, à un meilleur rendement, particulièrement aux niveaux inférieurs des gouvernements locaux (Bardhan, 2002). Ensuite, la latitude et la flexibilité acquises permettent aux divers acteurs gouvernementaux tels que les bureaux, commissions et agences des gouvernements locaux (Zhong, 2003 : 51-53), de déterminer leurs propres moyens de mise en œuvre des politiques émises par le gouvernement central, ce qui s'applique aussi bien au secteur économique qu'à celui de la protection environnementale (Lo et Fryxell, 2003; Tang et al., 1997). De surcroît, les gouvernements locaux ont plus de pouvoir que les bureaux au sein de l'administration, ce qui fait que les bureaux doivent prioriser les décisions des premiers plutôt que celles de l'entité dont ils sont issus (Lieberthal, 1997). Enfin, la décentralisation en Chine est reconnue comme étant l'un des facteurs décisifs de la réussite de la croissance économique, comme mentionné dans le chapitre 3.

Puisque les gouvernements locaux favorisent le secteur économique, celui de la protection environnementale subit des conséquences importantes. (Zhong, 2003; Bardhan, 2002; Bernstein et Lü, 2000; G. Guo, 2007; Lo et Fryxell, 2003; Economy, 2004; Ma et

Ortolano, 2000; Vermeer, 1998). D'abord, la décentralisation entraîne une diminution des fonds accordés par le gouvernement central aux divers secteurs. Il considère maintenant que ces derniers génèreront en grande partie leurs propres fonds. Cette situation s'avère difficile pour les BPE (Tang et al., 1997; Ma et Ortolano, 2000), comme il sera démontré plus loin. Ensuite, au lieu d'établir une saine compétition entre les acteurs administratifs dans le but d'obtenir les meilleurs rendements et les meilleurs incitatifs, la décentralisation met en place un système où celle-ci est forte. Ce type de compétition est désastreux pour le secteur de la protection de l'environnement, car la coordination entre les différents protagonistes s'avère nécessaire pour mettre en œuvre les politiques environnementales (Lieberthal, 1997). Bref, bien que la décentralisation entraîne plusieurs avantages au niveau de la croissance et du développement économique, elle a des répercussions négatives sur le secteur de la protection de l'environnement. Entre 1979 et 2008, elle a affecté la structure administrative du secteur de la protection environnementale de différentes façons, notamment par la diminution de l'aide financière aux BPE, par l'augmentation de la compétitivité et par une hiérarchisation accrue au sein de la structure administrative.

### La décentralisation entre 1979 et 1988

#### *La diminution des ressources financières*

Entre 1979 et 1988, la décentralisation affectait négativement la structure administrative. Premièrement, il y a eu des compressions budgétaires dans la plupart des secteurs, dont celui de la protection environnementale. Le gouvernement central estimait que les divers secteurs sont à même de générer leurs propres revenus. En réalité, cette politique

obligeait ces derniers à prendre part au développement économique. Pour les BPE nouvellement créés, cette politique était désastreuse puisque le seul moyen pour eux d'obtenir des ressources matérielles et financières était d'augmenter les amendes et les frais perçus lors des contrôles de pollution (Tang et al., 1997). En effet, l'un des rôles des BPE consistait à surveiller et à contrôler les diverses entreprises au sujet de la quantité de pollution rejetée. Le gouvernement central a mis en place des normes de contrôle de la pollution dans le milieu des années 1980 et les BPE vérifiaient que ces dernières soient appliquées par les entreprises (Ma et Ortolano, 2000). Les normes déterminaient principalement les seuils permisibles d'émissions polluantes qu'elles peuvent rejeter dans l'eau ou dans l'air. De plus, elles devaient obligatoirement toutes posséder des permis de décharge de matières polluantes. En cas d'échec à respecter les normes, les BPE infligeaient généralement des amendes. (Ma et Ortolano, 2000; Gu et Sheate, 2005; Jahiel, 1997; Schwartz, 2004; Sanders, 1999) Ils pouvaient aussi révoquer des permis de décharges, ce qui mettait un frein à la production. En cas extrême, ils étaient aussi en mesure de fermer les entreprises fautives, bien que cette situation s'avérait très rare. (Ma et Ortolano, 2000).

En outre, il existait plusieurs particularités dans le système de protection environnementale en Chine. D'abord, les amendes et les taxes sur la pollution étaient les deux punitions les plus utilisées par les BPE, dans la mesure où les autres sanctions entraînaient une dégradation des relations entre les bureaux et les entreprises (Ma et Ortolano, 2000 : 122, 126-129). Ensuite, les amendes imposées n'étaient pas fixes puisque le montant résultait habituellement de négociations entre les deux types d'acteurs (Ma et Ortolano, 2000). La flexibilité octroyée par la décentralisation dans l'application des

politiques permettait aux BPE une plus grande latitude dans leurs méthodes de travail (Lo et Fryxell, 2003). Enfin, lorsque les BPE prélevaient de l'argent aux entreprises lors d'infractions aux lois ou aux politiques environnementales, ils remettaient 80 pour cent du montant prélevé à l'entreprise fautive (Schwartz, 2004 : 31; Ma et Ortolano, 2000 : 123-124; Jahiel, 1997 : 90). Ces entreprises réinvestissaient en théorie cet argent dans le développement d'un meilleur système de protection environnementale. Les 20 pour cent restant constituaient les revenus pour les BPE. (Schwartz, 2004; Ma et Ortolano, 2000; Jahiel, 1997) Puisque le gouvernement central n'octroie des fonds qu'à l'organisme qui chapeaute les BPE, soit le MCURPE, l'ANPE, l'AEPE ou le MPE, ce 20 pour cent revêt une importance cruciale. Ce système fonctionne toujours aujourd'hui.

Il est à mentionner que le gouvernement central éprouvait lui-même des difficultés financières dans les années 1980, à cause du nouveau système financier. En effet, avec les réformes dans ce domaine, le centre permettait aux gouvernements locaux de conserver une partie des profits générés, ce qui diminuait énormément les revenus de l'État (Edin, 1998). En fait, entre 1979 et 1999, il s'est retrouvé avec un budget déficitaire 19 fois sur 21 (Chung, 2000 : 43). Les gouvernements locaux recevaient, quant à eux, des fonds du gouvernement central. Malgré tout, ils peinaient à équilibrer leur budget et comblaient le manque de fonds par des revenus extrabudgétaires comme le prélèvement de taxes et de frais sur lesquels le centre n'avait pas de prise. (Zhong, 2003) Les BPE étaient dépendants des gouvernements locaux en ce qui concernait la majorité des ressources nécessaires pour accomplir leur travail. Or, comme il a été vu dans le chapitre précédent, ces derniers ont priorisé le développement économique au détriment des autres missions de l'État. Les BPE

n'obtenaient donc que très peu de ressources de la part des gouvernements locaux et rien directement du gouvernement central. (Ma et Ortolano, 2000). Le milieu des années 1980 a été particulièrement difficile pour les bureaux de la protection de l'environnement puisqu'ils étaient sous la tutelle du MCURPE. Leur budget fusionnait avec celui des bureaux de la construction, qui sont valorisés dans les années 1980 pour poursuivre le développement économique. (Jahiel, 1998) Bref, la diminution des fonds octroyés aux BPE a été une conséquence directe de la décentralisation amorcée à la fin des années 1970 et au début des années 1980.

#### *La compétition entre les acteurs*

Deuxièmement, la décentralisation a augmenté la compétition entre les divers paliers gouvernementaux et entre les diverses agences, bureaux et commissions à partir des années 1980. La compétition est notamment encouragée par les incitatifs mis en place par le gouvernement central pour s'assurer que les réformes économiques soient bien mises en œuvre par les cadres des gouvernements locaux. (D. Yang, 2004; Jahiel, 1998; Economy, 2004; Ma et Ortolano, 2000; Zhong, 2003; Bardhan, 2002) Celle-ci régit donc les relations entre les divers acteurs gouvernementaux. Pour le secteur de la protection environnementale, particulièrement au niveau des bureaux, la compétition n'est pas un facteur souhaitable pour l'accomplissement de leurs tâches. Les BPE coopèrent avec les cadres et les dirigeants d'entreprises en plus d'avec les autres secteurs pour assurer l'application des politiques environnementales. En effet, plusieurs d'entre elles s'effectuent en coordination avec ces derniers. (Lieberthal, 1997) Par exemple, les politiques ayant trait à la foresterie sont mises en place conjointement par les BPE et les bureaux du secteur forestier. Il en va ainsi pour

l'eau, le transport ou les ressources naturelles qui sont tous chapeautés par un ministère différent. Or, ces secteurs génèrent des profits grâce aux ressources qu'ils administrent et qu'ils exploitent. La protection environnementale risque de diminuer les profits et de réduire la croissance économique de leur secteur, situation qui irait à l'encontre des priorités mises de l'avant par les dirigeants du PCC, soit le développement économique de chaque secteur et chaque région. Il y a donc un conflit qui émerge entre ceux qui exploitent les ressources naturelles et ceux qui les protègent. (Rozelle et al., 1997) Il en va de même pour les cadres et les dirigeants d'entreprises. La coopération entre les BPE et les autres acteurs s'effectue difficilement, ce qui se répercute sur l'état de l'environnement, puisque les problèmes environnementaux transcendent les frontières entre les diverses entités administratives (Lieberthal, 1997). Lo et Fryxell démontre bien le nombre d'acteurs avec lesquels les BPE négocient :

« Pour les régulations environnementales en général, cet intérêt peut inclure au niveau local : les dirigeants municipaux (qui reflètent les priorités politiques particulières du maire), divers bureaux économiques et industriels (qui favorisent généralement le développement économique plutôt que la protection environnementale), les bureaux gouvernementaux (plusieurs étant propriétaires ou autrement commanditaires des entreprises polluantes), et l'agence environnementale elle-même (qui doit presque totalement s'appuyer sur la collecte d'amendes reliées au déversement de polluants et sur d'autres sources locales pour financer ses opérations) » ( Lo et Fryxell, 2003 : 93, traduction libre).

### *La hiérarchisation*

Troisièmement, la décentralisation entre 1979 et 1988 accroît un phénomène qui était déjà présent à l'époque de Mao, c'est-à-dire la hiérarchisation. En octroyant un degré d'autonomie élevé aux gouvernements locaux, les dirigeants du PCC favorisent l'importance attribuée au rang, ce qui est un élément propre au système de Parti unique. Le rang possède



une grande signification dans l'administration publique chinoise, puisqu'il octroie un pouvoir de décision, une autorité sur ceux de rang inférieur, des avantages, des salaires plus élevés, etc. (Lieberthal, 1997 : 3-4; Zhong, 2003 : 96-97) Conséquemment, les politiques initiales émanant du centre ne se rendent que très rarement telles quelles aux échelons inférieurs. De fait, chaque palier y ajoute ses objectifs et ses quotas puisque son rang est plus élevé que le suivant. Au final, les districts et les cantons n'ont qu'une vague idée des demandes initiales émanant du gouvernement central (Zhong, 2003). En outre, la hiérarchisation se propage aussi au niveau des individus, ce qui pose des limites à la mise en œuvre des politiques ainsi qu'à leur application. En effet, puisque le rang individuel devient important, un directeur d'entreprise ayant un rang égal ou supérieur à l'officiel d'un BPE se trouve en position de refuser l'application des nouvelles normes ou de payer les amendes (Zhong, 2003). La coopération avec les gouvernements locaux devient donc un facteur déterminant, puisque les BPE ont régulièrement besoin de leur appui pour faire respecter les mesures de protections environnementales.

En résumé, dans les années 1980, la décentralisation génère plusieurs effets pervers pour l'environnement. La diminution de l'appui financier aux gouvernements locaux et à divers secteurs a causé des problèmes de financement aux BPE en plus d'augmenter la compétition entre les différents acteurs, autant horizontalement que verticalement. De surcroît, l'importance accordée au rang a été renforcée par la décentralisation. Or, dans tous les cas, le secteur de la protection de l'environnement fonctionnait en coordination avec les autres secteurs et gouvernements, autant pour l'octroi des fonds et de matériels que pour l'application des politiques environnementales. À cause du manque d'argent, de la

compétition et de la hiérarchisation, le travail ne s'effectuait pas correctement. Les effets de la décentralisation se sont perpétués dans la décennie 1990.

### La décentralisation entre 1989 et 1998

#### *Renforcement de la compétition et de la hiérarchie*

La compétitivité entre les divers paliers et secteurs a cru en intensité, surtout après les deux restructurations de 1992 et de 1994. En effet, puisque les fonds octroyés par le gouvernement central se faisaient plus rares, se démarquer par l'augmentation de la croissance économique est devenu l'un des principaux buts des acteurs administratifs. L'ANPE et ses bureaux ne faisaient pas exception à la règle puisqu'ils ont eu eux aussi besoin de ressources financières pour mettre en œuvre les politiques et surveiller les entreprises. De plus, l'ajout d'une nouvelle institution signifiait davantage de compétition car l'argent pouvait possiblement être réparti entre plus d'institutions. La coopération s'est effectuée par conséquent avec difficulté puisque chaque institution a priorisé ses objectifs (Gu et Sheate, 2005). Or, l'ANPE ne s'occupait pas de tous les problèmes environnementaux, puisqu'elle n'en avait pas les moyens. Elle s'est concentrée principalement sur les problèmes au niveau national et sur les priorités mises de l'avant par le gouvernement central. Chaque secteur s'occupait de la protection environnementale des ressources qui se trouvaient sous sa juridiction. Par exemple, la foresterie gérait la reforestation tout comme la déforestation, ainsi que la biodiversité propre aux forêts. L'ANPE et les BPE ne s'occupaient que de la surveillance pour s'assurer que les politiques étaient bien mises en place. La coopération était donc un facteur essentiel de réussite pour la

protection environnementale, car l'ANPE avait besoin de celle-ci pour atteindre ses objectifs. (Rozelle et al., 1997; Gu et Sheate, 2005)

De surcroît, les réformes économiques ont eu un impact au sein de la hiérarchie administrative en général, et cet impact a été amplifié par la décentralisation. Les secteurs qui couvraient le développement économique bénéficiaient d'une prépondérance dans la structure administrative et se voyaient accorder plus de ressources budgétaires que les autres secteurs. Bien que ce phénomène ait été présent dans les années 1980, il est renforcé dans la décennie 1990. (Economy, 2004; Ma et Ortolano, 2000; Jahiel, 1998; Lo et Fryxell, 2003) Bref, la décentralisation a pénalisé le secteur de la protection de l'environnement entre 1989 et 1998, tout autant que pendant les dix années précédentes. L'octroi de ressources financières était inconstant et les BPE, bien que maintenant chapeautés par l'ANPE, dépendaient toujours des gouvernements locaux ainsi que des amendes qu'ils prélevaient pour subvenir à leurs besoins. Or, la compétition rendait la coopération difficile entre les divers secteurs et les gouvernements locaux, en plus d'être accentuée par l'importance accordée aux secteurs à vocation économique. En 1998, des réformes ministérielles sont opérées par le gouvernement central, visant à la diminution du personnel et à la mise à la retraite de plusieurs cadres des gouvernements locaux. L'ANPE s'est transformée pour devenir l'AEPE, une administration d'État qui avait presque le rang de ministère. Conséquemment, des changements étaient à prévoir entre 1999 et 2008 au niveau de l'administration publique.

### Entre 1998 et 2008 : la recentralisation

Une recentralisation a débuté dans les années 2000, suite aux changements survenus en 1998. D'une part, cette recentralisation s'est effectuée principalement dans le secteur des finances, dans le but d'enrayer la corruption (chapitre 6) et d'augmenter les revenus du gouvernement central et des gouvernements locaux (D. Yang, 2004). Au niveau des districts et des cantons, les coûts en personnel engloutissaient près de 80 pour cent des revenus (Zhong, 2003 : 55). 17 pour cent étaient dévolus au développement économique (Zhong, 2003 : 55). Il ne restait donc qu'environ trois à quatre pour cent du revenu des gouvernements locaux pour financer les autres secteurs, dont celui de la protection environnementale. Puisque la décentralisation a accordé une autonomie importante aux gouvernements locaux dans le secteur économique, cette proportion du budget n'a pas été réduite. Les réformes de 1998 visaient donc à la réduction du personnel pour qu'une plus grande part du budget soit attribuée à d'autres fonctions que pour les salaires (D. Yang, 2004; Zhong, 2003).

D'autre part, la recentralisation a empêché, par un nouveau système de dépôt d'argent et de budget, que les cadres détournent des fonds à leur profit ou pour un autre secteur (D. Yang, 2004). En un sens, cette nouvelle politique a permis aux BPE de sécuriser les fonds recueillis lors de l'imposition d'amendes et de frais sur les entreprises fautives. Les calculs ont donc été plus précis et cette situation a empêché les gouvernements locaux de s'emparer de l'argent amassé par les BPE, ce qui arrivait parfois pour assurer le paiement de l'impôt prélevé par l'État, surtout dans les régions rurales pauvres. Les gouvernements locaux de ces régions peinaient souvent à amasser les sommes nécessaires pour payer l'impôt. Ils utilisaient

donc l'argent prélevé par les BPE pour combler les montants dus à l'État. (Ma et Ortolano, 2000; Zhong, 2003; Jahiel, 1997) La compétition n'en diminue pas moins avec la recentralisation. Le manque de coopération auquel font face les BPE réduit leur marge de manœuvre dans l'accomplissement de leurs objectifs (Economy, 2004). Bien que la recentralisation ne touche pas particulièrement le secteur de la protection de l'environnement, les effets s'y répercutent. Cette réforme n'est toutefois mise en place, de façon plus étendue, qu'en 2004; il est donc difficile d'en analyser les impacts sur la structure administrative du secteur de la protection environnementale entre 1999 et 2008.

### Incidences de la décentralisation sur la protection de l'environnement

#### *Manque de coopération*

Les incidences de la décentralisation ont été nombreuses sur le secteur de la protection de l'environnement. D'abord, le manque de coopération entre les différents acteurs nécessaires à la protection environnementale a entraîné des désastres et a mis une pression sur l'environnement (Lieberthal, 1997). Les diverses institutions de ce secteur, soit les BPE, l'ANPE et plus tard l'AEPE, se sont retrouvées dans l'incapacité de solutionner tous les problèmes environnementaux. Elles s'en sont donc tenues essentiellement à la mise en œuvre des mesures, de même qu'à la surveillance de la pollution au niveau national et à celui des entreprises (Economy, 2004). La compétition entre les différents secteurs, l'accent mis sur le développement et le manque de coordination entre les divers acteurs gérant la protection de l'environnement a mené à des situations environnementales précaires, comme c'est le cas en foresterie. En effet, ces facteurs combinés ont eu pour résultat que, sur les 140 bureaux du secteur forestier, 25 bureaux ont épuisé leurs ressources et 61 voient les leurs

diminuer à un rythme effarant (Economy, 2004 : 64) et ce malgré les importants progrès qui ont été fait au niveau de la reforestation. La décentralisation a donc mis en place un environnement de compétition qui ne s'accordait pas avec les besoins de coopération du secteur de la protection environnementale essentiels pour atteindre leurs objectifs.

### *Manque de ressources financières pour les BPE*

Ensuite, bien que la décentralisation ait permis aux BPE de créer leurs propres moyens pour appliquer les politiques environnementales, le manque de fonds chronique et la hiérarchisation ont rendu difficile l'accomplissement de leurs tâches. De fait, ils ont passé plus de temps à la recherche de moyens pour générer des fonds qu'à mettre en œuvre correctement les politiques (Ma et Ortolano, 2000). De plus, puisque l'aide financière a été insuffisante, surtout dans les régions rurales (Zhong, 2003), les projets et les programmes ne sont souvent appliqués que partiellement. La qualité de l'environnement ne s'est vraisemblablement pas améliorée dans ces conditions. De surcroît, les officiels des BPE, surtout au niveau des districts et des cantons, ne possédaient pas les pouvoirs nécessaires, du fait de l'importance que prend la hiérarchie au sein des autorités (politiques et administratives) locales, pour imposer les politiques environnementales aux entreprises ou les amendes et les frais aux contrevenants. Ils s'en remettaient donc au gouvernement local pour obtenir du soutien. Celui-ci n'est généralement pas accordé puisque la décentralisation a favorisé le développement d'un environnement compétitif et non de coopération. Bref, le manque de fonds et la hiérarchisation ont entraîné des conséquences importantes pour l'environnement.

### *Le paradoxe financier*

À cause de la décentralisation, un paradoxe a émergé au niveau financier pour les BPE. En effet, puisqu'ils généraient leurs propres fonds dès le début des années 1980, le seul moyen pour assurer leur fonctionnement a été de distribuer plus d'amendes aux entreprises fautives. Les BPE gardaient 20 pour cent des fonds qu'ils récoltaient par l'imposition d'amendes et de taxes lorsque les entreprises contrevenaient aux lois ou aux normes environnementales (Ma et Ortolano, 2000; Schwartz, 2004; Jahiel, 1997). Moins ils imposaient de sanctions monétaires aux contrevenants, moins ils ont eu d'argent pour fonctionner. En outre, des ressources financières leurs étaient nécessaires pour mettre en œuvre les politiques émises par le centre et, à partir de 1988, pour appliquer les programmes et les projets formulés par l'ANPE et l'AEPE. Donc, sans argent, les BPE n'assuraient pas une bonne protection de l'environnement. Pour que les politiques environnementales soient mises en œuvre et surveillées de façon efficace, ils devaient augmenter le nombre d'amendes et de frais imposés. En agissant ainsi, ils suscitaient des réactions négatives de la part des dirigeants d'entreprises, qui seront moins disposés à coopérer et plus enclins à en référer aux gouvernements locaux ou à faire valoir leur rang dans la hiérarchie. Il est paradoxal que les BPE aient à assurer leur fonctionnement en imposant plus d'amendes et de frais puisque ces pratiques ont nuit à la coopération et surtout ont engendré un mécanisme vicieux où il a été nécessaire de trouver des contrevenants pour fonctionner efficacement. Cette situation a mené à des débordements puisque les BPE ont imposé des sanctions parfois douteuses que pour remplir leurs coffres, ce qui, en dernière analyse, ne règle pas les problèmes environnementaux générés par les entreprises fautives.

## Conclusion

Puisqu'elle a pour but le développement économique, la décentralisation a causé plusieurs problèmes au sein du secteur de la protection environnementale. En effet, malgré le fait qu'elle accordait une plus grande flexibilité de même qu'une certaine autonomie aux gouvernements locaux, elle a engendré plusieurs effets négatifs qui ont affecté le système administratif nouvellement créé dans ce secteur. D'abord, l'aide financière a diminué considérablement pour les BPE qui devaient générer leur propres fonds. Cette situation s'est perpétuée au fil des années, malgré la création de l'ANPE et de l'AEPE, car le budget qui leur avait été octroyé par le gouvernement central n'était pas assez important pour soutenir financièrement les BPE (Schwartz, 2004). De plus, ils dépendaient des gouvernements locaux pour la majeure partie de leur financement. Enfin, la compétition engendrée par la décentralisation a empêché les BPE, l'ANPE et l'AEPE de mettre en œuvre efficacement les politiques environnementales, car ils avaient besoin de la coopération des autres secteurs et des gouvernements locaux. Il en a été ainsi au cours des décennies 1980, 1990 et 2000 malgré la recentralisation amorcée lors du nouveau millénaire. En outre, cette compétition intense entre les diverses structures administratives était renforcée par l'importance accordée à la hiérarchie. Bien qu'existante à l'époque de Mao, elle s'est consolidée avec la décentralisation. Elle a empêché les BPE de mener à bien leur travail quand leur rang n'était pas plus élevé que celui de leur interlocuteur. De plus, dans les années 1980, la hiérarchisation les empêchait d'accéder directement aux politiques environnementales émises par le centre. Cette situation a été rectifiée avec l'apparition de l'ANPE, bien que le rang gardait son importance dans la gestion de la protection environnementale. La situation demeure la même de nos jours.



La décentralisation s'est intégrée au système mis en place, dès le début des années 1980, pour protéger l'environnement. Ses effets négatifs se sont répercutés dans le travail des BPE, de l'ANPE et de l'AEPE comme mentionné dans ce chapitre et se sont renforcés avec le temps, nonobstant les changements effectués par les dirigeants du PCC au sein de la structure administrative sur secteur de la protection environnementale. Le concept de la dépendance au sentier explique pourquoi les changements importants apportés à cet effet institutionnel dans la décennie 2000, notamment la recentralisation, ne sont pas probants pour le moment. Ils sont survenus alors que le système, qui comprend les éléments négatifs générés par la décentralisation, s'est auto-renforcé sur une longue période. Il devient alors plus difficile pour les changements d'avoir des impacts sur un système déjà bien formé. Les effets de ces transformations prendront plus de temps à apparaître au sein du système que s'ils avaient eu lieu au moment de la création et de la consolidation de celui-ci.

Malgré les changements institutionnels effectués dans le secteur de la protection environnementale, la décentralisation pénalise toujours celui-ci. D'abord, la relation entre la croissance économique et la décentralisation est forte et ne permet pas aux BPE de mettre de l'avant les considérations environnementales. En effet, les gouvernements locaux et les bureaux des divers secteurs ne fonctionnent que pour atteindre les objectifs économiques et la protection de l'environnement va souvent à l'encontre de ceux-ci. Ensuite, la décentralisation se généralise à l'ensemble du gouvernement. Bien qu'en ajoutant des nouvelles institutions pour chapeauter les BPE, ces dernières fonctionnent elles aussi dans le système gouvernemental décentralisé. Elles en subissent les conséquences mentionnées plus

haut dans ce chapitre. En résumé, la décentralisation est un obstacle à la protection environnementale, malgré les modifications opérées par le gouvernement central dans ce secteur. Elle affecte autant l'ANPE et l'AEPE que les BPE et perdure en dépit des changements apportés dans ce domaine, situation expliquée par l'hypothèse des effets causés par la dépendance au sentier. Mais la décentralisation ne suffit pas à expliquer ce problème puisque les mesures de recentralisation effectuées après 1998, qui visaient à corriger les déséquilibres causés par la décentralisation, n'ont pas amélioré pour autant la situation environnementale. Cela suggère la nécessité d'examiner d'autres facteurs, qui sont restés plus ou moins constants à travers ces périodes de changements dans l'administration publique. Notamment, les cadres chargés de mettre en œuvre ces politiques, bien qu'affectés par ces changements d'ordre administratif, peuvent représenter en eux-mêmes une force d'inertie résistant à ceux-ci.

## **Chapitre 5 : Le système de responsabilité des cadres**

Aux premiers jours des systèmes communistes soviétiques et chinois, le terme « cadre » signifiait une personne qui se sacrifie pour le PC et pour le système dans son ensemble (Zhong, 2003 : 94). Une fois le communisme bien établi, un changement s'est opéré dans la signification de ce mot: il a perdu son sens de sacrifice pour désigner ceux qui dirigent et ceux qui obtiennent des avantages et des privilèges, peu importe qu'il s'agisse d'un cadre politique ou administratif. Le personnel de l'administration publique, incluant les cadres, est désigné aujourd'hui par le terme « officiel ». (Zhong, 2003 : 94) À l'époque de Mao, ce système de privilèges a mené à des dérapages considérables : abus d'autorité, exploitation des privilèges à des fins personnelles, corruption, etc. (Denigan, 2001; Manion, 1985) Dès 1978, Deng Xiaoping a remodelé ce système. Il a intégré de nouveaux éléments dans la sélection des cadres, dont l'éducation et les concours (Tsao et Worthley, 1995; Denigan, 2001; Manion, 1985). Le processus a été renforcé au début des années 1980 et le système de responsabilité des cadres, encore en vigueur aujourd'hui, a fait son apparition au cours de cette décennie, principalement à cause de la décentralisation. Ce système vise à la responsabilisation des cadres. En effet, ce dernier est un moyen pour le gouvernement central de les surveiller et de les contrôler.

### *Les contrats de travail et la rotation des cadres*

Le système de responsabilité des cadres intègre deux composantes: les contrats de travail et la rotation des cadres (Brodsgaard et Zheng, 2006). Aujourd'hui encore, il y a trois éléments qui composent les contrats de travail. Premièrement, il est nécessaire « de maintenir la stabilité sociale et politique locale » (Zhong, 2003 : 132, traduction libre). Deuxièmement,

l'accent est mis sur la croissance économique. Troisièmement, un contrôle de la population est essentiel pour la stabilité. (Zhong, 2003 : 132) Ces composantes sont strictement respectées peu importe la situation, sinon le cadre n'obtient ni promotion ni primes et il peut même être rétrogradé. Ce système de contrat était aussi utilisé, au cours de la décennie 1980, pour évaluer et promouvoir les cadres (Brodsgaard et Zheng, 2006). Donc, ces derniers signent des contrats où figurent généralement des quotas de production, un nombre de naissances allouées pour un territoire défini, un pourcentage de croissance économique que le gouvernement local doit atteindre, aucun trouble social déclaré sur ce territoire, une faible criminalité, etc. (Zhong, 2003) Ils sont fortement restrictifs puisque les cadres doivent respecter la teneur des contrats et ils ont un impact sur la protection environnementale. Ce système de responsabilité inclut de surcroît la rotation des cadres à divers postes. En effet, chacun est affecté à un poste pour un mandat au nombre d'années fixe. Toutefois, le système chinois fait en sorte que ces mandats sont rarement menés à terme, les cadres n'étant en poste que pour le court terme. Cette pratique a aussi des répercussions sur la protection environnementale. À différentes périodes, le système de responsabilité des cadres, qui est un effet institutionnel, a eu des impacts sur la protection de l'environnement et sur le système qui encadre celle-ci et qui permet aux organes administratifs de l'État de la mettre en œuvre. Avant d'aborder cet élément plus en profondeur, les changements effectués dans la fonction publique seront présentés, permettant ainsi de mieux comprendre dans quel contexte s'inscrit ce système de responsabilité.

### *Réformes administratives concernant les cadres*

L'époque de Mao a durement affecté les cadres. D'abord, lors du Grand bond en avant<sup>6</sup>, moment où la collectivisation s'effectuait en mode accéléré et où le développement de l'industrie lourde a été privilégié, les cadres ont été recrutés pour leur idéologie et non pour leurs compétences. « La peur et le désir fiévreux de suivre les politiques de Mao à cette époque ont remplacé l'administration publique rationnelle » (Denigan, 2001 : 218, traduction libre). La dégradation de la compétence des cadres s'est poursuivie lors de la Révolution culturelle<sup>7</sup>, pendant laquelle ils sont stigmatisés par les partisans de la ligne maoïste comme étant des « ennemis du régime » et leurs privilèges ont été dénoncés comme étant des pratiques capitalistes. Lorsque Deng est arrivé au pouvoir en 1978, la bureaucratie chinoise était dans un état lamentable. Durant les dix à douze années précédentes, les cadres ont été recrutés pour leur appui inconditionnel aux lignes politiques spécifiques adoptées par les factions dominantes du PCC, souvent en n'ayant que peu d'éducation et d'expertise. (Denigan, 2001) Durant l'époque de Mao, les autorités jugeaient qu'il était plus important que les cadres soient « rouges », ou politiquement dociles, qu'« experts » (G. Guo, 2007). Or, après 1978, les nouvelles réformes économiques et la décentralisation nécessitaient, dans certains cas, un degré d'expertise élevé. De fait, ce sont les cadres qui gèrent le développement économique de leur palier de gouvernement respectif. Deng a donc mis en place des nouvelles mesures de recrutement des cadres. Trois transformations sont ressorties de ces dernières : ils devaient être plus éduqués, plus professionnels, et plus jeunes. (Zhong,

---

<sup>6</sup> Le Grand bond en avant a lieu entre 1959 et 1962, avant d'être arrêté pour cause de désastres économiques et humains advenant durant cette période.

<sup>7</sup> La Révolution culturelle dure dix ans, entre 1966 et 1976. Lancée par Mao, elle lui permet de reprendre le pouvoir avec l'aide des jeunes gardes rouges en condamnant les décisions progressistes du PCC, en limitant le rôle de la bureaucratie et en dénonçant violemment les valeurs traditionnelles chinoises.

2003; Zhao et Zhou, 2004) Le remaniement de la fonction publique au début de années 1980 a donc permis l'entrée de jeunes cadres dynamiques, technocrates, professionnels et dans une certaine mesure non partisan, du moins pas comme dans les années 1960 et 1970 (Denigan, 2001; Tsao et Worthley, 1995; Oksenberg, 2001).

La réforme dans le secteur de l'administration publique a imposé aussi un âge pour la retraite, ce qui était une nouveauté en Chine (Zhong, 2003; Zhao et Zhou, 2004). De fait, cette mesure permettait un renouvellement des cadres et un rajeunissement de la fonction publique (Zhao et Zhou, 2004). Cette réforme n'a néanmoins pas épuré l'administration publique des cadres et des officiels engagés avant les années 1980. Les mauvaises pratiques administratives exercées durant cette période, comme l'abus de privilèges et la corruption, n'ont donc pas disparu avec les changements réalisés dans la fonction publique (Zhong, 2003). Dans les années subséquentes, ces nouveaux éléments ont été relativement bien intégrés au moment du recrutement des cadres, bien que l'éducation soit la réforme qui a fonctionné le mieux jusqu'à présent (Brodsgaard et Zheng, 2006). D'autres réformes ont été mises en place, dans les années 1990, pour améliorer l'embauche d'officiels et de cadres, mais la corruption a miné une partie de ces efforts (voir chapitre 6). Le système de responsabilité des cadres visait donc à surveiller et à contrôler ces derniers dans ce nouvel environnement administratif décentralisé.

## Les balbutiements d'un système et son évolution : période de 1979 à 1988

### *Les contrats de travail*

En premier lieu, non seulement le système de responsabilité des cadres permettait de les surveiller, mais il servait en plus à prévenir la corruption qu'une plus grande flexibilité pouvait engendrer. Le gouvernement central l'utilisait aussi pour observer les performances des cadres. (G. Guo, 2007) Par la signature d'un contrat avec le niveau supérieur, le cadre s'engageait à respecter certains critères et quotas inscrits dans celui-ci. Par exemple, un cadre au niveau du canton signait un contrat avec le niveau administratif du district. La stabilité sociale et politique, le développement économique et le contrôle de la population en étaient les clauses principales. (Zhong, 2003; Brodsgaard et Zheng, 2006) Un échec entraînait un maintien en poste ou une rétrogradation vers le palier gouvernemental inférieur, selon la gravité de celui-ci. Des sous-clauses ont été ajoutées comme des quotas à la production dans un secteur industriel particulier ou le nombre de naissances permis pour une région. Ce contrat était valide pour une durée d'un an (Brodsgaard et Zheng, 2006). À l'échéance, les cadres du niveau supérieur analysaient les résultats obtenus et déterminaient les récompenses, alors qu'eux-mêmes étaient évalués par le niveau supérieur et ainsi de suite jusqu'au centre. Les composantes de protection environnementale n'entraient pas dans les sous-clauses. Cette situation pénalisait ce secteur administratif puisque les cadres se concentraient principalement à satisfaire les clauses du contrat. Les enjeux tels les promotions et les primes, sont donc considérés plus importants que la mise en œuvre des politiques environnementales (voir aussi chapitre 3).

Entre 1979 et 1988, l'utilisation du contrat a évolué rapidement. En effet, cet outil servant à la surveillance des cadres est également appliqué pour les promotions et les primes. D'ailleurs, en y intégrant la composante économique, le gouvernement central y a attaché aussi les incitatifs octroyés. À la fin de la décennie, les contrats servaient d'outils pour évaluer et promouvoir les cadres. Les gouvernements locaux y incluaient des primes aux rendements en plus des clauses générales et celles qui sont plus spécifiques (Zhong, 2003). Selon les résultats obtenus, la prime est révisée à la hausse ou à la baisse. Les promotions allaient aussi de pair avec les réussites des cadres. Deux problèmes apparaissaient toutefois avec l'octroi des promotions. D'abord, le nombre de postes était limité (Zhong, 2003; Brodsgaard et Zheng, 2006). Donc, soit les promotions étaient suspendues, soit de nouveaux postes étaient créés. La deuxième option était celle utilisée dans les années 1980, ce qui a engendré un surplus de cadres dans les gouvernements locaux, engouffrant par le fait même une grande part du budget alloué à ces derniers (Zhong, 2003). Ensuite, les moyens financiers n'étant pas illimités, les primes en argent accordées aux cadres étaient généralement prélevées au sein de la population et des entreprises par des taxes ou des frais spéciaux (Zhong, 2003 : 140-141). Cette situation a souvent entraîné des soulèvements sociaux, ce qui contrevenait à l'une des clauses indiquées dans le contrat, soit le maintien de la stabilité (Zhong, 2003). La rotation des cadres devenait alors un instrument bien utile.

### *La rotation des cadres*

Avant 1983, la rotation des cadres était une pratique utilisée autant au niveau gouvernemental que politique. Toutefois, elle touchait principalement les cadres de haut niveau comme les maires des grandes villes. La rotation s'effectuait, à cette période,



essentiellement dans la même province, mais loin de la région natale du cadre. Elle était principalement instaurée pour éviter le népotisme et le développement de réseaux personnels informels (*guanxi*). Entre 1980 et 1983, la rotation des cadres a été élargie hors de la province, c'est-à-dire qu'ils ont été affectés ailleurs que dans leur province d'origine (Huang, 1996). Des rotations intraprovinciales, mais aussi interprovinciales ont été instaurées. En 1983, une réforme a été opérée dans la gestion du personnel gouvernemental (Huang, 1996; Manion, 1985). Elle a mis en place une certaine uniformité dans le système de nomination, de promotion, de transfert et de renvoi (Manion, 1985). Après cette réforme, la rotation des cadres s'est effectuée plus fréquemment. Elle empêchait notamment la formation de *guanxi* parce que les autorités craignaient que ceux-ci ne mènent à la corruption (Zhong, 2003; Brodsgaard et Zheng, 2006; Manion, 1985; Huang, 1996). En outre, ce système servait à l'évaluation des cadres en les déplaçant de poste en poste pour prendre bonne mesure de leurs capacités (Manion, 1985). En effet, avec les réformes économiques, les paliers gouvernementaux supérieurs et le centre recherchaient des cadres jeunes, dynamiques et éduqués. Lorsque certains d'entre eux s'avéraient compétents, ils étaient affectés à des postes de pouvoir pour de courtes périodes puisque le développement de la Chine ne pouvait pas attendre qu'ils aient passé par les étapes habituelles de promotion (Manion, 1985). Ils occupaient ainsi des positions qui étaient normalement assignées pour une durée de trois ans ou de cinq ans. La réforme de 1983 s'est mise en place progressivement jusqu'à la fin des années 1990. Cette décennie verra la consolidation du système de responsabilité des cadres.

## Consolidation du système de responsabilité des cadres entre 1989 et 1998

### *Renforcement des contrats*

En deuxième lieu, entre 1989 et 1998, le système de responsabilité des cadres s'est consolidé. Premièrement, les contrats se sont généralisés à l'ensemble de la fonction publique, parfois même de façon orale (Zhong, 2003). Ils ont permis au gouvernement central, dans les années 1980, d'atteindre les buts fixés dans le secteur du développement économique. Ils sont donc renforcés dans la décennie 1990. Il y a cependant un côté négatif de cet élément institutionnel qui est apparu clairement; des tricheries, des distorsions dans l'interprétation des politiques, des tensions entre les divers paliers gouvernementaux et de l'instabilité dans les régions rurales ont été des conséquences notables de ces contrats, sans parler de la corruption. De fait, les buts fixés dans les contrats étaient contraignants et les cadres étaient encouragés par des incitatifs à les dépasser (Zhong, 2003; Brodsgaard et Zheng, 2006). Ces derniers utilisaient plusieurs méthodes pour impressionner leurs supérieurs et s'assurer d'une promotion ou d'une prime (Zhong, 2003; Brodsgaard et Zheng, 2006). Par exemple, ils émettaient des faux rapports, accéléraient dangereusement les constructions de bâtiments et de routes, etc. Parfois, des moyens frauduleux ont été appliqués pour augmenter le rendement, comme l'extorsion de taxes chez les paysans allant jusqu'à 43 pour cent au lieu du cinq pour cent prévu par la loi (Zhong, 2003 : 143-144). Les objectifs les plus difficiles à atteindre, selon Zhong (2003), étaient la planification familiale et le contrôle des naissances dans les régions rurales, sujets qui provoquaient souvent l'instabilité sociale et politique. Néanmoins, les contrats sont de plus en plus utilisés, au point où ils sont institutionnalisés puisqu'ils sont dorénavant employés systématiquement pour les nominations, les promotions, les transferts et les renvois des cadres (Brodsgaard et Zheng,

2006; Zhong, 2003). Or, le renforcement des contrats a accentué les problèmes éprouvés par les BPE dans la mise en œuvre des politiques environnementales. Les contrats n'incluaient pas ces dernières, ce qui a fait que les cadres n'avaient aucune obligation à coopérer avec les BPE.

Le fonctionnement de ce système de contrat s'est modifié entre 1989 et 1998. Les trois éléments principaux n'ont subi aucun changement, si ce n'est que le rendement économique a pris le pas sur les deux autres. Par exemple, en 1998, le gouvernement central présente comme but prioritaire que la croissance économique garde un taux de huit pour cent. Chaque région doit atteindre un taux de développement fixé par celui-ci à l'aide des contrats. Pour la province de Jiangsu, le taux doit être de onze pour cent (Zhong, 2003 : 134). Le canton de Guanyun, situé dans cette province, doit atteindre un taux de 21 pour cent tandis que le taux de croissance économique fixé pour la ville de Banpu, situé dans ce canton, est de 30 pour cent (Zhong, 2003 : 134). L'accent mis sur le développement au sein des contrats laisse peu de place au secteur de la protection environnementale qui n'apparaît pas même pas dans ces derniers. Par conséquent, les gouvernements locaux se préoccupent d'atteindre les objectifs fixés par les contrats, qui sont centrés sur la croissance économique. Le gouvernement central et les dirigeants du PCC ont toutefois ajouté l'auto-évaluation des cadres des districts et des cantons, qui s'effectue généralement une fois par année. Cette forme d'évaluation est réalisée par le cadre lui-même en questionnant ses subordonnés et ses supérieurs. Quatre points sont observés lors de celle-ci : la vertu, la diligence, l'habileté avec laquelle il dirige son personnel et les réalisations qu'il accomplit durant l'année (Zhong, 2003 : 113). En outre, le gouvernement central a ajouté des punitions plus sévères en cas

d'échec. Par exemple, les cadres ont à payer personnellement les sommes équivalentes à leur prime si les objectifs fixés par les contrats n'ont pas été atteints (Zhong, 2003 : 87). La décennie 1990 a vu aussi s'espacer les évaluations effectuées pour les promotions, principalement au niveau des gouvernements locaux inférieurs. En effet, bien que les contrats soient signés chaque année et qu'une évaluation générale s'effectue au même rythme, d'autres contrats sont signés pour une période de trois à cinq ans. Ils servent aux avancements de carrières, habituellement pour passer à un niveau administratif supérieur. Bref, en 1998, le système de responsabilité des cadres s'est affiné et institutionnalisé. Il s'est exercé par la signature de contrats comprenant diverses clauses, qui sont respectées sous peine de sanctions sévères en cas d'échec et de récompenses en cas de réussite.

#### *Le renforcement de la rotation des cadres*

La pratique de la rotation des cadres s'est élargie et s'est renforcée au cours des années 1990, malgré le fait qu'il y ait eu peu de modifications dans ce système. En effet, à cause de l'importance qu'ont prise les *guanxi* et la corruption durant cette décennie (Zhong, 2003), le gouvernement central a instauré une rotation systématique pour tous les cadres d'un certain rang, c'est-à-dire ceux qui sont en position de prendre des décisions et de diriger (D. Yang, 2004). Bien que la majorité des postes soient occupés pour des mandats de trois à cinq ans, le laps de temps où un cadre occupe un poste a diminué drastiquement après 1989 (Huang, 1996; Zhong, 2003). Par exemple, pour un gouverneur provincial dont le mandat est de cinq ans, environ deux ans sont menés à terme (Huang, 1996 : 663). Plus généralement, la mise en place de la réforme de 1983 a entraîné la diminution drastique du nombre d'années passées en poste. En effet, avant 1983, pour un mandat de cinq ans, la moyenne d'années complétées

était de plus de trois ans. Après 1983 et spécialement après 1990, la moyenne a diminué et elle se situe à un peu plus d'un an sur un mandat de cinq ans. (Huang, 1996 : 663) Le gouvernement central a justifié ces rotations rapides de deux façons. D'abord, elles empêchaient les cadres de s'identifier aux intérêts locaux et de développer des réseaux de contacts informels. Ensuite, elles permettaient au gouvernement central de contrôler les cadres lors de bavures ou d'échecs par des mutations afin d'éviter les troubles sociaux ou économiques qui s'ensuivaient inévitablement. (Huang, 1996) Bref, la rotation des cadres a servi le gouvernement central puisqu'il contrôlait les affectations et qu'elle lui a permis de les évaluer selon les rendements obtenus lors de l'évaluation du contrat. Ce système de rotation n'a connu cependant aucune transformation majeure entre 1999 et 2008. Or, ces changements fréquents de postes ont entraîné les cadres et les officiels à prévoir la mise en œuvre des politiques dans le court terme pour bénéficier des résultats accomplis (Zhong, 2003). Conséquemment, les politiques environnementales ont été mises en œuvre pour générer rapidement des résultats, situation qui n'est généralement pas propice pour améliorer la protection de l'environnement.

#### Entre 1999 et 2008 : modification des contrats

En dernier lieu, des modifications importantes sont apportées au niveau des contrats durant la période 1999-2008. La nature des contrats s'est modifiée et s'est précisée, intégrant les nouvelles réalités de la Chine. Les trois clauses mises en place dès le début des années 1980 sont toujours prioritaires, mais il y a maintenant plusieurs types de cibles qui en font un système de contrat beaucoup plus sophistiqué et complet. Il existe maintenant des cibles importantes, qui sont généralement identifiées comme étant les objectifs économiques

(Brodsgaard et Zheng, 2006 : 125). Des cibles plus faciles à atteindre regroupent quant à elles plusieurs nouveaux secteurs, notamment l'environnement (Brodsgaard et Zheng, 2006 : 125). Dans les années 2000 sont apparues aussi les cibles prioritaires avec veto. Le terme veto signifie ici que les autres cibles sont assujetties à ces dernières. Celles-ci doivent donc absolument être atteintes sinon elles annulent automatiquement la réussite des autres clauses incluses dans le contrat. (Brodsgaard et Zheng, 2006 : 125) Elles recouvrent principalement le maintien de l'ordre social et certains secteurs économiques de grande importance comme la production d'énergie ou l'exploitation des ressources naturelles.

Dans la décennie 2000, les objectifs des contrats se sont non seulement diversifiés, mais aussi assouplis. En effet, selon les régions dans lesquelles ils sont appliqués, les objectifs prioritaires ont changé pour refléter la réalité. Par exemple, dans le Sichuan, les régions administratives des divers paliers gouvernementaux bordant le Yangzi ont reçu l'ordre du gouvernement central d'intégrer, dans les contrats évaluant les cadres, la protection de l'environnement comme cible prioritaire avec veto (Brodsgaard et Zheng, 2006 : 129). De fait, cette province génère une quantité élevée de pollution, qui est ensuite rejetée dans le Yangzi, provoquant des impacts environnementaux négatifs sur les autres provinces bordant ce fleuve, et ce jusqu'à Shanghai (Brodsgaard et Zheng, 2006 : 129). Pour les cadres, il était donc nécessaire de prioriser la protection environnementale avant les autres objectifs puisqu'un échec leur enlevait toutes chances de prime, de promotion ou de transfert. Les contrats ont donc été utilisés ici pour parvenir à des résultats dans un secteur qui nécessitait que des actions soient prises rapidement. Il en est ainsi pour certains objectifs comme l'éducation des enfants et des adolescents dans certaines régions chinoises moins

bien éduquées par exemple. En outre, après 1998, plusieurs districts n'utilisent plus de contrat au niveau des cantons et des bourgs les plus pauvres, surtout dans les régions rurales, puisqu'ils ne sont généralement pas en mesure d'atteindre les objectifs fixés (Zhong, 2003). De plus, en voulant les atteindre, les cadres ont déclenché par leurs actions des soulèvements chez les paysans (Zhong, 2003 : 132-133). Le système de rotation n'a pas vraiment subi de modification durant cette période puisqu'il est resté un outil dans la lutte contre la corruption amorcée à l'aube du nouveau millénaire.

### Incidences du système de responsabilité des cadres sur la protection environnementale

#### *Les impacts des contrats*

Le système de responsabilité des cadres a eu des incidences sur la protection environnementale, autant au niveau du système que dans l'application des politiques. D'abord, entre 1979 et 1999, les objectifs environnementaux n'apparaissent que très rarement dans les clauses des contrats. Les cadres se concentraient donc sur les trois cibles principales, soit la stabilité sociale et politique, la croissance économique et le contrôle de la population (Zhong, 2003 : 132). La composante économique générait une plus grande rétribution en termes de promotion et de prime, comme mentionné dans le chapitre 3. La protection environnementale n'apparaissait donc pas comme une priorité chez les cadres puisqu'elle était perçue comme ralentissant le développement. Cette situation affecte négativement ce nouveau système administratif puisque les composantes qui constituent le système de responsabilité des cadres prennent le dessus sur les composantes environnementales au sein même du système administratif du secteur de la protection environnementale. De fait, les politiques dans ce secteur n'étaient que rarement appliquées de

façon optimale et peu de ressources financières y étaient injectées. De plus, le surplus de cadres dans les divers échelons administratifs, engendré par les nombreuses promotions accordées dans la décennie 1980, a rogné le budget consacré aux autres secteurs, dont la protection environnementale.

Les effets négatifs des contrats ont surgi durant cette période couvrant les trois décennies puisque les cadres ont subi une énorme pression venant du niveau administratif supérieur. Ils ont dû impérativement remplir les clauses et atteindre les quotas indiqués dans leurs contrats, qui sont restrictifs, sinon ils perdaient leurs chances d'avancement ou parfois même leur poste en cas de très mauvaises performances. Ils mettaient donc beaucoup d'efforts à remplir les objectifs prévus, sans se préoccuper vraiment des autres secteurs car ceux-ci ne leur apportaient rien. Cet effet institutionnel s'est donc insinué dans tous les secteurs administratifs et il a modelé les actions des cadres vers les politiques prioritaires émises par les dirigeants du PCC. La protection de l'environnement était donc mise de côté; par ce fait, la dégradation s'est accentuée durant les années 1980 et 1990. De plus, il y a une certaine continuité avec le passé qui subsiste dans l'utilisation des contrats, même encore aujourd'hui. En effet, l'accent est toujours mis sur l'atteinte des objectifs et non sur la manière de les atteindre (Brodsgaard et Zheng, 2006). Ainsi, des moyens drastiques sont utilisés par les cadres pour obtenir le taux de croissance économique indiqué dans le contrat, et ce peu importe les conséquences environnementales résultant du processus. Bref, le système de responsabilité des cadres est un élément qui, combiné avec la croissance économique et la décentralisation, a empêché le secteur de la protection environnementale d'appliquer les politiques en coopération avec les cadres, puisque ce secteur ne leur apporte



aucune récompense. Les changements qui ont affecté ce système après 1999 sont des plus prometteurs puisque l'environnement, autant sa protection que la prévention des désastres, est intégré dans les clauses générales des contrats et dans les clauses plus spécifiques pour les régions les plus polluées. Les cadres se concentrent donc obligatoirement sur la protection de l'environnement pour atteindre les nouveaux objectifs indiqués dans les contrats après 1999. Toutefois, l'intégration de la protection environnementale dans les clauses des contrats ne s'effectue pas au même degré et avec la même consistance, c'est-à-dire que certaines régions n'ont qu'une sous-clause à rencontrer tandis que d'autres, comme dans le Sichuan, doivent appliquer plusieurs clauses environnementales classées prioritaires avec veto. Donc, les résultats de ces changements dans le système de responsabilité des cadres sont difficiles à analyser en 2008.

#### *Les effets de la rotation*

La rotation rapide des cadres a affecté principalement la protection environnementale au niveau de la mise en œuvre des politiques. Les mandats de trois ou cinq ans auraient généralement permis aux officiels des BPE et aux cadres des gouvernements locaux de bien connaître les dossiers environnementaux et de mettre en place des programmes à long terme pour atteindre les objectifs visés par les politiques adoptées par le gouvernement central. En transférant rapidement les cadres de poste en poste, ces derniers ont démontré une forte tendance à mettre en place des projets produisant des résultats à court terme pour en revendiquer rapidement le succès, affectant ainsi positivement leur carrière (Zhong, 2003). De plus, le nouveau cadre en poste gardera rarement les mêmes programmes que son prédécesseur, car il veut tirer profit des résultats obtenus par les siens. Cette situation a

engendré un manque de cohérence entre les programmes et les projets, qui plus souvent qu'autrement se sont nuit mutuellement (Zhong, 2003). D'ailleurs, les conséquences à long terme n'ont eu que très peu d'importance pour les cadres qui changeaient de poste fréquemment (Zhong, 2003). Or, les effets des politiques environnementales se font sentir sur une plus longue période, surtout lorsqu'il s'agit de prévention ou de régulation de la pollution ou d'amélioration de la qualité de l'environnement, par exemple pour la reforestation. Bref, la rotation des cadres a eu un impact négatif sur la mise en œuvre des politiques environnementales. Ces dernières sont plus efficaces à long terme, et la rotation rapide des cadres les font travailler à court terme.

### Conclusion

En conclusion, la décentralisation amorcée dans les années 1980 a octroyé plus d'autonomie aux cadres, mais le gouvernement central a créé un système de responsabilité pour garder un certain contrôle sur ceux-ci. Ce système contient deux éléments, soit les contrats et la rotation des cadres. Trois clauses principales composent les contrats, soit le maintien de la stabilité sociale et politique, la croissance économique et le contrôle de la population (Zhong, 2003 : 132). Entre 1979 et 1988, les cadres ont dû respecter les clauses des contrats sans quoi ils n'avaient droit à aucune promotion ou prime. En fait, en cas d'échec, ils risquaient la rétrogradation. Les contrats sont élargis aux officiels dans les années 1990. Les divers paliers administratifs utilisaient aussi les contrats pour évaluer les performances réalisées par les cadres et accorder les récompenses promises, notamment les promotions et les primes. Néanmoins, les contrats les encourageaient à négliger les secteurs non inclus, ce qui est fréquemment le cas pour le secteur de protection environnementale. Le

système de responsabilité s'est renforcé et s'est précisé durant les années 1990 et en 1999, des changements majeurs sont alors effectués pour refléter les besoins des diverses régions. De nouvelles clauses sont dorénavant imposées aux cadres pour obtenir une bonne évaluation, intégrant divers éléments, notamment la protection environnementale, mais aussi la santé publique ou l'éducation. Ces changements pourraient s'avérer positifs pour le secteur de la protection environnementale, bien qu'il soit encore trop tôt pour en tirer des conclusions définitives.

En ce qui concerne la seconde composante du système de responsabilité des cadres, le gouvernement central a mis en place des rotations non seulement à divers postes intraprovinciaux, mais aussi interprovinciaux. Il en a résulté que ceux-ci ne terminent que rarement leur mandat de trois ans ou de cinq ans, surtout après la réforme de 1983. Ce système est renforcé et perpétué dans les deux dernières décennies, principalement pour éviter le développement des *guanxi* et limiter la corruption. Les rotations ont toutefois eu des conséquences néfastes sur l'application des politiques environnementales puisque ces dernières nécessitent souvent la mise en place d'un programme à long terme. Or, les cadres travaillent principalement à court terme pour revendiquer les résultats avant d'être transférés à un autre poste ou dans une autre région.

Malgré les modifications institutionnelles apportées au secteur de la protection environnementale, le système de responsabilité des cadres s'applique aussi à la structure administrative de ce secteur puisqu'il englobe toute la fonction publique. Il empêche les cadres de se concentrer sur la protection de l'environnement, le traitant souvent comme un

enjeu secondaire. Les officiels des BPE et les cadres des institutions qui les chapeautent sont aussi soumis à ces systèmes, ce qui les pénalise dans leur travail. Donc, malgré les transformations institutionnelles qui ont lieu dans le secteur administratif de l'environnement, ce système ne permet pas une amélioration de la protection de l'environnement. Le processus d'auto-renforcement développé par la dépendance au sentier explique pourquoi les transformations institutionnelles, qui ont eu lieu au sein de la structure administrative de la protection environnementale, n'ont pas eu l'effet escompté par le gouvernement central sur les problèmes environnementaux. Le système de responsabilité des cadres s'est appliqué à tous les cadres politique et administratif, dont ceux évoluant dans le nouveau système gérant la protection de l'environnement. Les répercussions de cet effet institutionnel mis en place par les dirigeants du PCC ont intégré ce système dès les premières années de sa formation. Elles se sont par la suite renforcées à un point tel que des changements institutionnels imposés par les dirigeants du PCC n'ont pas pu ébranler le système déjà en place. Dans cette optique, il est possible que les améliorations effectuées au sein même du système de responsabilité des cadres ne créent que des impacts minimes sur le système administratif du secteur de la protection environnementale. De plus, cet effet institutionnel est combiné avec ceux présentés dans les chapitres précédents, soit la croissance économique et la décentralisation, ce qui fait que le secteur de la protection environnementale se retrouve avec plusieurs répercussions engendrées par ces effets institutionnels. La création de l'ANPE, de l'AEPE et du MPE n'y change rien comme l'hypothèse des effets de la dépendance au sentier le prévoit. Bref, le système de responsabilité des cadres mine la protection environnementale, malgré les changements apportés dans la structure administrative de ce secteur. Comme mentionné dans ce chapitre,

la corruption est une pratique que le gouvernement central chinois essaie de circonscrire. Ce problème institutionnel mine lui aussi la mise en œuvre des politiques environnementales. La corruption est donc l'élément abordé dans le chapitre suivant.

## **Chapitre 6 : La corruption**

### La corruption : ses définitions

La Chine éprouve des problèmes liés à la corruption depuis déjà plusieurs décennies. Ce problème institutionnel se perpétue malgré les changements de régime et les efforts déployés par ces derniers pour s'en débarrasser. En fait, peu après la création de la République populaire de Chine (RPC) en 1949, le gouvernement communiste et les dirigeants du PCC avaient lancé des campagnes pour combattre la corruption. Cette dernière était associée à un mode de vie bourgeois et à la bureaucratisation. (Chan et Gao, 2008) Ces campagnes ont été relancées à plusieurs reprises entre 1950 et 1978 (Chan et Gao, 2008). Plusieurs auteurs affirment toutefois que la corruption s'est intensifiée dès 1978 et surtout après 1980, principalement à cause des réformes économiques et de la décentralisation (Chan et Gao, 2008; Wedeman, 2004; Z. He, 2000; Sun, 1999; Yao, 2002). La flexibilité accordée aux gouvernements locaux ainsi que les opportunités économiques offertes par les réformes mises en œuvre dans ce secteur ont offert des occasions faciles aux cadres pour s'adonner à des pratiques corrompues. Le gouvernement chinois a défini la corruption de différentes façons au fil des ans, bien que la base soit restée la même. Le Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire a adopté une définition de base de la corruption en 1982 : « la contrebande, l'échange illicite de devises, la recherche de profits exorbitants, le vol de la propriété publique, la spéculation, le vol et la vente de reliques culturelles précieuses et la demande ou l'acceptation de pots-de-vin » (Levy, 1995 : 4, traduction libre). En 1985, la Cour populaire suprême l'a définie comme : « tout membre du personnel d'État qui utilise sa position pour acquérir la propriété publique par le détournement de fonds, l'escroquerie, le vol, la fraude ou d'autres méthodes illégales » (Levy, 1995 : 4, traduction libre). La

définition a évolué dans les années subséquentes et est devenue imprécise, accordant ainsi au gouvernement central une certaine flexibilité au moment de juger les pratiques corrompues. Dali Yang (2004) ajoute une précision en définissant la corruption comme étant l'acquisition de gains personnels accordés en échange du pouvoir officiel, pratique allant à l'encontre des lois et des régulations gouvernementales (D. Yang, 2004 : 217). En résumé, la pratique de la corruption signifie l'utilisation de méthodes illégales et/ou de l'autorité publique par le personnel étatique et politique pour satisfaire des intérêts privés (Z. He, 2002 : 244). La corruption a connu une évolution durant les périodes 1979-1988, 1989-1998 et 1999-2008, de même que les méthodes pour la combattre. De plus, ce problème institutionnel a eu et continue d'avoir une incidence importante sur le secteur de la protection environnementale.

#### Les opportunités de corruption entre 1979 et 1988

La décentralisation et la croissance économique amorcées à partir des années 1980 ont offert aux cadres des occasions de tremper dans la corruption dès le début. Les lents changements opérés dans le système économique chinois ont permis à ceux-ci de mettre en place des réseaux de copinage (Sun, 1999). De fait, la décentralisation au niveau du processus décisionnel dans le secteur économique et la flexibilité budgétaire ont été les premiers atteints par la corruption. De surcroît, durant les premières années de réformes une confusion institutionnelle sévissait entre les anciennes institutions qui perduraient et les nouvelles qui ont été créées (Sun, 1999). Dès 1982, le centre a imposé des recommandations concernant les pratiques frauduleuses et l'abus de pouvoir, mais la pression mise sur les cadres pour atteindre les objectifs fixés par les contrats les a incités à prendre des mesures drastiques, surtout dans le secteur du développement économique (Zhong, 2003).

### *L'économie et les cadres-entrepreneurs*

L'autonomie nouvelle octroyées aux cadres avec les réformes leur a permis d'investir massivement dans les secteurs prioritaires identifiés par le gouvernement central (Edin, 1998; Oi, 1995). Les cadres ont utilisé leur autorité pour améliorer la production ou s'attribuer des postes importants dans certaines compagnies locales. L'investissement personnel de certains cadres dans ces entreprises a favorisé l'apparition du cadre-entrepreneur. D'une part, le gouvernement central ne surveillait que les résultats obtenus et non les moyens pour y arriver (Brodsgaard et Zheng, 2006; Tsai, 2006). Par ailleurs, le cumul des deux fonctions de cadre et d'entrepreneur a eu pour incidence que les cadres éprouvaient des difficultés à séparer le pouvoir public de leurs intérêts privés. Les cadres-entrepreneurs utilisaient leur autorité officielle et les ressources gouvernementales à leur disposition pour générer des profits personnels au moyen des entreprises qu'ils avaient acquises ou qu'ils dirigeaient. D'autre part, la création des ECV dans les régions rurales a permis de cumuler plus facilement qu'en ville les deux fonctions, comme l'illustre l'adage traditionnel chinois : « le ciel est haut et l'empereur est très loin » (Zhong, 2003 : 3, traduction libre). Cet intérêt pour le secteur économique détournait l'attention des cadres de leurs tâches d'administrateurs. La protection environnementale, en conséquence, souffrait de négligence, surtout au niveau des ressources financières, puisque les cadres investissaient principalement dans la production des entreprises.



### *La corruption et l'argent*

En outre, les changements opérés dans le système fiscal au moment des réformes mises en place dans les années 1980 avaient permis aux gouvernements locaux de conserver une partie des profits générés sur leur territoire au lieu de les verser entièrement au gouvernement central (Edin, 1998; Oi, 1995). En échange, ils ont acquis plus de responsabilités financières grâce à ces mêmes réformes. Par la suite, certains gouvernements locaux avaient peine à balancer leur budget, malgré les fonds extrabudgétaires amassés. Ils ont donc eu recours à des prélèvements d'impôts supplémentaires et à l'ajout de frais dans le but de combler leur déficit financier (Zhong, 2003). Or, à cause du manque de surveillance du gouvernement national (Root, 1996), des lacunes légales (D. Yang, 2004) et de la confusion institutionnelle, les cadres profitaient, en premier lieu, de ce nouveau système afin de contourner la taxation, et ceci en collusion avec les entreprises. En deuxième lieu, le salaire des cadres n'étant pas très élevé, ils empochaient souvent personnellement les profits (D. Yang, 2004). En effet, aucun mécanisme efficace n'existait entre 1979 et 1988 pour calculer le montant exact des fonds extrabudgétaires amassés par les gouvernements locaux. Il s'avérait aussi difficile pour le gouvernement central d'estimer les profits générés par les entreprises. Ce flou administratif permettait aux cadres et aux cadres-entrepreneurs de contourner facilement le système et de tirer profit de la situation. (Edin, 1998) Bref, la corruption s'est installée rapidement dans l'espace laissé par le retrait du gouvernement central dans le micro-contrôle. Elle a permis aux cadres de contourner le système financier pour s'approprier les surplus monétaires. De plus, un manque de séparation entre le secteur public et le secteur privé s'est développé avec l'émergence des cadres-entrepreneurs. La corruption s'est donc installée rapidement dans le secteur économique. Elle a nuit à

l'application des mesures environnementales parce que cette dernière était perçue comme potentiellement réduisant le rendement économique du gouvernement local et de l'entreprise.

### *Les campagnes anti-corruption*

Compte tenu de l'augmentation de la corruption, les dirigeants du PCC ont lancé une campagne contre ce fléau dès 1982. Certes, au départ, des pratiques comme l'appropriation d'entreprises par les cadres des gouvernements locaux ou l'utilisation des ressources gouvernementales pour augmenter les performances de ces entreprises avaient pu être tolérées, à cause de la fausse croyance qu'elles pouvaient profiter à la croissance économique (D. Yang, 2004). Néanmoins, les effets de la corruption étaient considérés trop importants puisqu'ils minaient le développement économique au niveau national (Chan et Gao, 2008). La campagne anti-corruption de 1982 visait essentiellement à punir les cadres fautifs et à informer le personnel gouvernemental et politique que les comportements frauduleux ne sont ni acceptés, ni tolérés. Nonobstant la propagande, les résultats de cette campagne ont été négligeables en ce qui concerne la prévention de la corruption (Chan et Gao, 2008). Bien qu'une partie des cadres contrevenants aient été arrêtés, aucun élément positif dans cette opération n'en a résulté. Au contraire, la corruption a connu une recrudescence après cette campagne. Des pratiques corrompues comme le vol de ressources étatiques ou la vente d'informations se sont multipliées, principalement au niveau des districts et de cantons (Pei, 2002; D. Yang, 2004). Pour lutter contre ces pratiques, le gouvernement central a instauré une rotation des cadres (voir aussi chapitre 5). Ce système empêchait ces derniers, en théorie, de développer un réseau de contact personnel, le *guanxi*, lequel constituait un des

fondements de la corruption, et visait aussi à prévenir le népotisme (Brodsgaard et Zheng, 2006).

Malgré les piètres résultats obtenus lors de la première campagne anti-corruption, les dirigeants chinois en ont lancé une deuxième en 1988 dans le but de limiter la recrudescence des pratiques corrompues entre 1982 et 1988. Des milliers de cadres ont été arrêtés et jugés pour corruption, dont certains hauts placés dans la hiérarchie. (Chan et Gao, 2008) La lutte anti-corruption dans les années 1980, cependant, était limitée à des campagnes de propagande contre les pratiques corrompues et à des périodes de répression massive contre les cadres contrevenants (D. Yang, 2004), bien que ces méthodes ne fonctionnaient pas sur le long terme. Selon Chan et Gao (2008), il existait trois raisons expliquant cette situation. Premièrement, les campagnes ne punissaient que les mauvais comportements des cadres, mais elles ne les prévenaient pas (Chan et Gao, 2008 : 100). Deuxièmement, ces campagnes étaient conduites par des hauts dirigeants du PCC. Dans ce cas, les actions dépendaient de leur volonté de réprimer sévèrement la corruption et elle était liée au ressentiment du public envers ces pratiques. Il en est résulté que les méthodes utilisées dans les campagnes étaient inconstantes et partielles, selon le rang, le poste et le réseau de *guanxi* des cadres. De plus, puisque le PCC et l'État ne font qu'un, le Parti n'est pas un organe objectif pour contrôler la corruption puisque lui-même fait partie du système étatique et que la corruption est aussi présente dans la structure politique et celle de l'administration. (Chan et Gao, 2008 : 100) Troisièmement, les campagnes anti-corruption produisaient une hausse des pratiques corrompues au niveau des gouvernements locaux. En effet, ceux-ci profitaient du fait qu'ils

avaient échappé à la répression pour élargir leurs réseaux pour s'adonner à ces pratiques.  
(Chan et Gao, 2008 : 100)

### La hausse de la corruption entre 1989 et 1998

#### *Le secteur économique*

Entre 1989 et 1998, il y a eu une augmentation alarmante de la corruption chez les cadres. D'abord, aucun changement n'ayant été effectué dans le système fiscal, cela leur a permis de continuer les détournements de fonds. Dans certaines régions rurales, les taxes augmentaient à un point tel que le gouvernement central devait intervenir auprès des gouvernements locaux et de la population pour prévenir des soulèvements. Par exemple, en certains endroits, les cadres ajoutaient des frais exorbitants aux taxes scolaires, empêchant ainsi les paysans d'envoyer leurs enfants à l'école (X. Guo, 2001 : 423). De plus, l'accroissement du nombre d'ECV après le discours de Deng en 1992 avait permis aux cadres corrompus d'en acquérir davantage. Au lieu de posséder les entreprises, ceux-ci siégeaient fréquemment sur les conseils d'administration et réinvestissaient les profits dans les firmes où ils détenaient des parts ou des intérêts financiers (Edin, 1998; Oi, 1995). Or, la frontière n'était pas claire entre les pratiques permises et celles qui étaient jugées corrompues. La possession d'une entreprise, pour un cadre, était techniquement une pratique non-permise et s'apparentait à la corruption, tandis que la détention de parts était une pratique tolérée, surtout si elle engendrait une croissance économique pour une région. Pour le secteur de la protection environnementale, ces pratiques étaient désastreuses car les cadres ne tenaient pas à mettre en œuvre des politiques environnementales allant à l'encontre de

leurs intérêts économiques. La protection de l'environnement était donc pénalisée par les pratiques corrompues des cadres.

De plus, les cadres participant personnellement au secteur économique, surtout au niveau des districts, des cantons et des bourgs, l'administration publique devenait un lieu d'échange d'informations et de ressources dans le but de faciliter le développement (Oi, 1995). Les pratiques corrompues émergeaient du manque de séparation entre le pouvoir public et les intérêts économiques privés des cadres. En fait, la vente d'informations et de ressources gouvernementales était devenue l'une des formes les plus répandues de corruption au sein des niveaux inférieurs de gouvernement. En outre, avec le système de responsabilité des cadres, ceux-ci devaient nécessairement atteindre les quotas de développement économique s'ils voulaient toucher leurs primes ou leur promotion, situation qui les incitait encore plus à la corruption (Zhong, 2003) et donc à négliger la protection environnementale.

#### *Nouvelles formes de corruption*

Avec les années, certaines formes de corruption devenaient des pratiques plus courantes que les détournements de fonds. En effet, ceux-ci étaient facilement détectables lors des campagnes de lutte contre la corruption (Z. He, 2000). La vente d'informations privilégiées et de ressources s'est généralisée chez les officiels, tout comme la vente de postes s'est popularisée chez les cadres (D. Yang, 2004; Z. He, 2000; Brodsgaard et Zheng, 2006; Pei, 2002). D'ailleurs, une liste de prix pour les différents postes était disponible pour ceux qui possédaient des moyens financiers et un bon *guanxi*. En outre, les postes n'étaient pas seulement proposés à l'interne, mais aussi à l'externe, c'est-à-dire pour les civils qui

disposaient des fonds nécessaires pour payer les sommes demandées. Or, cette pratique a empêché la mise en place des nouvelles réformes en matière d'embauche (voir chapitre 5). De surcroît, une autre forme de favoritisme est apparue, car seulement les riches avaient accès à ces postes et la richesse n'était pas synonyme de compétence. (Z. He, 2000) Les effets négatifs de cette pratique étaient nombreux. D'une part, elle ne bénéficiait qu'au cadre qui s'adonnait à la vente de postes, puisqu'il en retirait des profits personnels, autant au niveau monétaire que du *guanxi*. D'autre part, elle a augmenté le nombre de cadres corrompus, les nouveaux cadres remboursant ainsi le prix de leur poste en usant des mêmes méthodes, jugées comme le moyen le plus rapide pour atteindre leur but. (Z. He, 2000) Il est à noter que cette situation se produisait aussi dans la structure politique. Ce type de corruption a introduit des gens dans la fonction publique qui ne se préoccupaient généralement pas des secteurs administratifs qui ne généraient pas de profits, comme celui de la protection environnementale. Ils ne faisaient que perpétuer et renforcer ce problème institutionnel qu'est la corruption.

#### *Et d'autres campagnes anti-corruption*

En 1993, une nouvelle campagne anti-corruption a été lancée par les dirigeants chinois, principalement à cause de la grogne populaire envers l'augmentation de la corruption dans le fonctionnement de l'administration publique. De fait, s'enrichir est devenu une priorité pour les cadres administratifs et politiques, surtout avec la réussite économique de la Chine. Cette campagne est calquée sur les autres, c'est-à-dire qu'elle a allié répression et éducation. En effet, des milliers de cadres ont été arrêtés et jugés pour corruption. La campagne a mis l'accent sur les cadres aînés pour qu'ils adoptent des pratiques

administratives saines et qu'ils influencent par l'exemple les cadres plus jeunes. (Z. He, 2000) Toutefois, cette campagne s'est butée aux mêmes problèmes observés dans les années 1980 (Chan et Gao, 2008 : 101). En outre, la corruption s'est répandue quand même puisque les cadres ont vu leur pouvoir d'achat diminuer avec la hausse de l'inflation au début des années 1990. De fait, leurs salaires ont augmenté très peu et ils ont constaté rapidement que les employés des entreprises autant privées que d'État gagnaient souvent plus qu'eux (D. Yang, 2004). Avant les changements importants opérés en 2000, une autre campagne contre la corruption est déclenchée en 1996. La corruption teintait maintenant tout le fonctionnement de l'administration publique (D. Yang, 2004; Chan et Gao, 2008). Comme l'exprime Zhong (2003), le « *guanxi* (le réseau de connections informelles et de relations) restait toujours le meilleur atout pour que les choses soient faites en Chine et il était intimement lié avec les bureaux gouvernementaux et les postes dans le gouvernement » (Zhong, 2003 : 100, traduction libre). La campagne n'a toutefois pas donné les effets escomptés, puisqu'elle ne se différenciait pas des précédentes. Les limites inhérentes aux campagnes antérieures persistaient donc pour cette campagne (Chan et Gao, 2008).

#### *La rotation des cadres comme outil de lutte contre la corruption*

Aussi, le gouvernement central a utilisé la rotation des cadres pour combattre la corruption. Ce système est renforcé durant les années 1990. Les cadres étaient, en théorie, affectés à des endroits éloignés de leur région natale. De plus, les mandats n'étaient que très rarement respectés, comme mentionné dans le chapitre 5. Conséquemment, ces dispositifs les empêchaient de développer un réseau de contact informel et de cultiver des relations facilitant la corruption. (D. Yang, 2004) Entre 1995 et 2000, plus de 500 cadres de rang élevé

au niveau central et 10 000 cadres au niveau des préfectures ont subi une rotation dans le but de prévenir l'apparition de pratiques corrompues (D. Yang, 2004 : 181). Cependant, ce système n'a pas très bien fonctionné puisque les cadres qui avaient des relations avec les échelons supérieurs n'étaient jamais affectés bien loin de leur lieu d'origine. De plus, le *guanxi* se développe très rapidement, et en quelques mois les cadres disposaient généralement d'un bon réseau de contacts. Or, les réseaux de contacts informels sont difficilement détectables lors des campagnes anti-corruption (Zhong, 2003).

### Les changements de la décennie 2000

Après 1998, le gouvernement a sévi dans le dossier de la corruption. De nombreuses réformes ont été enclenchées dans le but de circonvenir et de punir plus sévèrement les pratiques corrompues. Les cadres sont devenus responsables des actions de leurs subordonnés. Donc, ils peuvent aussi être jugés pour corruption même s'ils n'ont pas pris part aux pratiques corrompues. D'ailleurs, la peine de mort est instaurée pour ceux qui sont jugés coupables de corruption. (D. Yang, 2004) De plus, les cadres subissent un examen financier fréquent et ils doivent prouver d'où viennent les sommes d'argent en leur possession, sinon ils sont reconnus coupables de pratiques corrompues (D. Yang, 2004). Les mesures les plus importantes sont néanmoins mises en place au niveau du système financier :

« Auparavant, les bureaux gouvernementaux et les unités administratives prélevaient et disposaient eux-mêmes des fonds extrabudgétaires, mais la redéfinition par le Ministère des finances exige maintenant que ces fonds soient d'abord déposés dans des comptes qui sont sous la supervision des bureaux financiers avant de pouvoir être dépensés avec l'approbation du ministère des Finances » (D. Yang, 2004 : 240, traduction libre).



Ces nouvelles mesures, effectives en 2003 et 2004, ont empêché les cadres des gouvernements locaux de détourner les fonds collectés pour leur profit et de les déposer dans des comptes en banque sous une fausse identité (D. Yang, 2004). En outre, ils indiquent maintenant dans leur budget les frais, les amendes et les autres fonds prélevés à la population. Les montants doivent concorder avec ceux affichés dans le compte, sinon une enquête est menée par le bureau local des finances (D. Yang, 2004). Bref, les gouvernements locaux n'ont plus un accès discrétionnaire à leurs fonds extrabudgétaires, ce qui facilitait auparavant les pratiques corrompues. De plus, les gouvernements locaux et les bureaux des divers ministères ne sont plus autorisés à fixer des quotas lors de la collecte d'amendes, de taxes et de frais. En 2008, il est cependant trop tôt pour juger les conséquences de ces modifications sur l'efficacité de la lutte contre la corruption. Il semble néanmoins que le gouvernement central ait mis en place des moyens plus efficaces, entre 1999 et 2008, pour circonvenir ce problème institutionnel endémique qui gangrénait l'administration publique. La corruption a engendré des conséquences sur la structure administrative de la protection environnementale et sur la qualité de cette protection, comme l'explique la prochaine section.

### Incidence de la corruption sur le secteur de la protection environnementale

#### *Problèmes de financement*

La corruption a eu des incidences importantes sur le fonctionnement des BPE et des institutions qui les chapeautent, annulant ainsi les changements institutionnels qui ont eu lieu dans ce secteur. D'abord, les pratiques corrompues des cadres locaux, qui s'ajoutent à la priorisation de la croissance économique, à la décentralisation et au système de responsabilité, ont empêché le secteur de la protection environnementale d'obtenir les fonds

appropriés pour appliquer les politiques émises par le gouvernement central. Dans les années 1980, les bureaux, étant sous tutelle administrative du MCURPE, se retrouvaient déjà avec des problèmes de financement. Les pratiques corrompues des cadres n'ont pas amélioré la situation des BPE. En effet, les cadres, en détournant les fonds vers les entreprises qu'ils possédaient ou pour leur profit personnel, ont empêché la protection de l'environnement de mettre en œuvre efficacement (Lieberthal, 1997). Il en a résulté que les efforts déployés par le gouvernement central n'ont pas fonctionné. Pour palier à la situation, ce dernier a créé des institutions nationales dans ce secteur.

#### *La corruption et la mise en œuvre des politiques environnementales*

La corruption, en hausse dans les années 1990, a affecté négativement le travail de l'ANPE. En raison des effets de la corruption sur les gouvernements locaux et les BPE, celles-ci n'étaient pas en mesure de mettre en place efficacement les projets et les programmes qu'elle concevait. La corruption a généré principalement des impacts sur les ressources financières des bureaux, en plus de les empêcher d'appliquer correctement les politiques environnementales. En effet, comme le note Schwartz (2003), les gouvernements locaux, les BPE et les entreprises étaient tous liés entre eux lors du processus d'application des politiques environnementales. Les BPE avertissaient généralement les cadres lorsque des infractions environnementales étaient commises par les entreprises. Les cadres corrompus ou ceux qui étaient impliqués dans la gestion de ces dernières vendaient des informations concernant les inspections prévues ou les sanctions imposées par les BPE. Conséquemment, les entreprises tentaient souvent de soudoyer par des pots-de-vin les cadres des bureaux dans le but de ne pas payer les amendes ou les frais imposés ou de ne pas mettre en œuvre les

politiques environnementales. Le salaire des employés des BPE n'étant pas très élevé, l'acceptation de pots-de-vin devenait une proposition très tentante. (Schwartz, 2003)

La corruption imprégnait donc toutes les sphères de l'administration publique. Les BPE n'en étaient pas exclus, pas plus que les institutions qui les chapeautaient. Elle fait en sorte que les BPE manquaient de fonds pour appliquer correctement les politiques environnementales. De plus, en étant soudoyés par les entreprises, les BPE n'appliquaient pas toujours les sanctions, situation qui menait à un manque de ressources financières encore plus grand. En effet, en acceptant les pots-de-vin pour ne pas sanctionner les entreprises contrevenantes, ce sont des ressources financières générées par ces sanctions qui diminuaient. Aussi, par la corruption, les entreprises tentaient de contourner les systèmes de normes et de permis mis en place par le gouvernement central. En résumé, la pratique de la corruption parmi les cadres a fait en sorte que les politiques environnementales émises par le gouvernement central ne fonctionnaient pas, peu importe les actions entreprises pour améliorer la protection de l'environnement. En outre, les ressources gouvernementales investies dans les entreprises par les cadres ne les rendaient pas plus enclins, peu importe la décennie, à appliquer des politiques environnementales qui nuiraient au développement de leurs intérêts économiques. L'AEPE s'est retrouvée aux prises avec les mêmes problèmes puisque les modifications apportées dans la lutte contre la corruption prennent un certain temps à produire des résultats sur l'administration publique et le secteur de la protection de l'environnement. La lutte contre la corruption a tardé à produire des effets parce que les pratiques corrompues se sont propagées dans toute l'administration publique. Elle se

répercute donc dans le travail des BPE qui n'arrivent pas à améliorer la qualité de l'environnement.

### Conclusion

En conclusion, les réformes économiques et la décentralisation amorcées à la fin des années 1970 et au début des années 1980 étaient propices à la prolifération de la corruption au sein de l'administration publique. En effet, les gouvernements locaux géraient eux-mêmes les entreprises d'État sur leur territoire et en profitaient parfois pour les acquérir. Les cadres-entrepreneurs sont devenus une norme dans les régions rurales. Leur double fonction leur a permis de diriger les entreprises et d'empocher les profits tout en continuant leur travail dans le secteur public. Les ressources gouvernementales, tout comme l'information, ont été détournées pour en faire profiter leurs entreprises. D'ailleurs, le nouveau système financier mis en place au début des années 1980 a favorisé la corruption puisque les mécanismes de surveillance étaient inefficaces. Les détournements de fonds et l'abus du pouvoir public ont été des actions fréquentes, le salaire des cadres n'étant pas très élevé. La corruption a explosé dans les années 1990. Or, aucune modification majeure n'est effectuée dans le système financier entre 1989 et 1998. De plus, bien que la fonction de cadres-entrepreneurs n'existait plus, il demeurait néanmoins que les cadres possédaient des parts dans les entreprises, qu'ils y investissaient des fonds publics et personnels et qu'ils siégeaient fréquemment sur le conseil d'administration. Ces pratiques n'étaient pas illégales, c'était plutôt l'utilisation par les cadres des pouvoirs publics pour générer des profits qui était considérée comme de la corruption. De surcroît, de nouvelles formes de corruption sont apparues massivement dans l'administration publique, comme la vente d'information ou de postes, l'acceptation de pots-

de-vin, etc. Bref, les pratiques corrompues se sont étendues à la fonction publique, se sont diversifiées et ont augmenté entre 1979 et 1998. Elles empêchaient les BPE de recevoir des fonds suffisants pour mettre en œuvre les politiques environnementales. De plus, les pots-de-vin versés aux officiels des BPE produisaient des conséquences négatives au niveau du budget des bureaux et de l'application des politiques.

Au cours de ces deux décennies, des campagnes anti-corruption ont été lancées périodiquement sans pour autant éradiquer le problème sur le long terme. La rotation des cadres a été aussi utilisée pour lutter contre la corruption et le *guanxi*, mais elle s'est révélée elle aussi peu efficace contre les deux. En 1999, le gouvernement central a mis en œuvre des réformes importantes qui semblent plus décisives pour réduire la corruption. Le système financier a été modifié pour prévenir les détournements de fonds lors des collectes des fonds extrabudgétaires. Les quotas ont été dorénavant interdits sur les levées de fonds. Ces changements ne réduisent pas nécessairement la corruption au sein de la fonction publique, mais au moins des mécanismes sont mis en place pour amorcer une lutte plus efficace. Au moment de la création du MPE en 2008, il est toutefois trop tôt pour mesurer les impacts de ces mesures sur l'administration publique en général et sur le secteur de la protection environnementale.

Les changements institutionnels opérés dans le secteur de la protection environnementale sont inefficaces face à la corruption qui a lieu au sein de l'administration publique. Ce problème institutionnel existe indépendamment du système administratif du secteur de la protection environnementale bien qu'il était présent à la création de ce dernier.

Ce système a donc intégré la corruption au sein de son fonctionnement. Cet élément négatif s'est auto-renforcé dans les années suivantes, par un effet de dépendance au sentier, et ce malgré les chocs imposés à ce système dans les décennies subséquentes et les mesures générales prises par les dirigeants du PCC pour lutter contre la corruption. En fait, les chocs, autant au niveau du système administratif de la protection environnement qu'au niveau de la lutte contre la corruption, ne sont pas assez importants et surviennent trop tard après la création du système pour l'affecter rapidement. Plus les chocs surviennent tard dans la séquence temporelle d'un système, moins les effets seront importants sur ce dernier et mettront plus de temps à l'intégrer. Même si le gouvernement central augmente le statut et le pouvoir des BPE et des institutions nationales, les pratiques corrompues empêchent les politiques environnementales d'être mises en œuvre de façon efficace. Le manque de fonds engendré par la corruption, tout comme les pratiques corrompues des cadres des gouvernements locaux, des entreprises et des officiels des BPE préviennent toutes améliorations dans ce secteur. Cette situation entraîne une dégradation environnementale importante. L'ajout de nouvelles institutions, alors que les problèmes de corruption ne sont pas réglés, n'améliore pas la protection de l'environnement et le fonctionnement de ce système administratif. Il est à espérer que les mesures drastiques prises par le gouvernement central dans la décennie 2000 imposent un changement assez important au système pour que celui-ci réagisse de façon positive et intègre les améliorations faites dans le domaine de la lutte contre la corruption.

## **Conclusion**

Les modifications institutionnelles effectuées dans le secteur administratif de la protection environnementale en Chine ne fonctionnent pas non seulement à cause des problèmes inhérents à la structure administrative mais aussi à cause des effets négatifs générés par la croissance économique, la décentralisation, le système de responsabilité des cadres et la corruption. Ces quatre éléments minent la mise en œuvre des politiques environnementales émises par le gouvernement central chinois et empêchent les BPE, l'ANPE et l'AEPE de mener à bien leur travail. Il existe plusieurs relations entre ces différents éléments. Deux ou plusieurs se combinent ensemble pour nuire à la protection environnementale. Or, durant les deux premières périodes, soit de 1979 à 1988 et de 1989 à 1998, les effets négatifs engendrés par ces derniers se renforcent généralement. De plus, la décentralisation, le système de responsabilité des cadres et la corruption sont affectés par le fait que la Chine soit dirigée par un Parti unique, soit le PCC. Il distribue le pouvoir nécessaire aux gouvernements locaux dans la phase de décentralisation pour accroître le développement économique. Il contrôle et surveille les agissements des cadres au moyen du système de responsabilité des cadres. Il met en place des mesures pour lutter contre la corruption. Bref, le Parti joue un rôle névralgique dans le fonctionnement de l'État. Il n'influence toutefois pas la croissance économique puisque cet élément est retrouvé dans plusieurs autres pays. Les changements importants n'apparaissent qu'après le nouveau millénaire.

Premièrement, la croissance économique et la décentralisation sont interreliées, car pour imposer les nouvelles réformes économiques, la décentralisation est nécessaire. Le

gouvernement central utilise cette dernière pour conférer le pouvoir décisionnel dans le domaine économique aux gouvernements locaux. En effet, cette réforme permet à ceux-ci d'appliquer leurs propres politiques de développement économique, tant que la croissance augmente. En outre, pour inciter les cadres des gouvernements locaux à participer au développement, le gouvernement central met en place, dès le début de 1980, des incitatifs. Ils sont octroyés en cas de réussites économiques et prennent la forme de promotion ou de bonus. S'ajoutent aux incitatifs, dans les années 1990, des sanctions en cas d'échec. De plus, en décentralisant le secteur économique, les cadres en profitent pour cumuler une seconde fonction, celle d'entrepreneur. Ces cadres-entrepreneurs investissent et dirigent les entreprises d'État et les ECV en plus d'occuper leur poste administratif. La décentralisation économique permet aussi aux ECV de se développer rapidement dans les campagnes, au point où elles deviennent le moteur économique des régions rurales, surtout dans les années 1990. Toutefois, la fonction de cadre-entrepreneur disparaît au cours de cette décennie, même si les cadres restent très impliqués dans les entreprises. Or, la décentralisation et les incitatifs ont créé une atmosphère de compétition entre les différents acteurs administratifs. Conséquemment, pour bénéficier de promotions ou de bonus et réaliser de meilleures performances économiques, les gouvernements locaux et les cadres se font compétition entre eux. De surcroît, la décentralisation renforce la hiérarchisation déjà présente au sein des administrations locales. L'importance accordée au rang devient cruciale et pose problème au moment de coordonner les divers acteurs pour qu'ils coopèrent ensemble. La décentralisation affecte aussi les ressources financières accordées aux gouvernements locaux et aux bureaux des divers secteurs. Ils génèrent maintenant une grande majorité de leur fonds, mais plusieurs d'entre eux éprouvent quand même des difficultés financières.



La protection environnementale apparaît comme un secteur secondaire dans le système administratif créé par la décentralisation et l'accent mis sur la croissance économique. Elle n'est pas une priorité pour les gouvernements locaux. En effet, dans les années 1980, les BPE ne sont pas très efficaces et possèdent peu de pouvoir, étant sous la tutelle du MCURPE. Après 1988, l'ANPE n'est pas non plus en mesure de surmonter les problèmes qu'éprouvent les BPE. Entre 1979 et 1998, le secteur administratif de la protection environnement se bute à plusieurs problèmes engendrés par la croissance économique et la décentralisation, qui se sont renforcés au fil des ans. D'abord, les BPE manquent de ressources matérielles et financières de façon chronique. Ensuite, notamment à cause des incitatifs et du rapport particulier des cadres avec les entreprises, les gouvernements locaux font preuve d'un manque de volonté au moment de l'application des politiques environnementales émises par le centre et mises en place par les BPE. De plus, la compétition engendrée par la décentralisation et les incitatifs préviennent la coopération des BPE avec les autres secteurs et les gouvernements locaux. Enfin, le manque de pouvoir des BPE et de l'ANPE dans la hiérarchie les empêche d'imposer des sanctions aux entreprises et limite la coopération pour mettre en œuvre des politiques. En résumé, la croissance économique et la décentralisation ont créé, entre 1979 et 1998, des impacts sur le secteur de la protection environnementale qui empêchent les institutions de ce secteur d'accomplir leurs tâches. En effet, les conséquences de ces effets s'intègrent au système administratif créé en 1979 et se consolident dans les années subséquentes.

Deuxièmement, pour être en mesure de surveiller et de contrôler les cadres dans la nouvelle structure administrative décentralisée, le gouvernement central crée un système de responsabilité des cadres. Ce système comprend deux composantes : les contrats et la rotation des cadres. D'abord, les gouvernements locaux font signer des contrats aux cadres du palier administratif inférieur dans lesquels trois clauses principales apparaissent, soit le maintien de la stabilité sociale et politique, la croissance économique et le contrôle de la population (Zhong, 2003 : 132). Donc, les cadres doivent remplir les clauses du contrat pour obtenir une promotion ou des bonus, ces incitatifs s'inscrivant comme une composante qui favorise la croissance économique. Ensuite, le contrôle des cadres s'effectue aussi par une rotation rapide de ceux-ci à des postes administratifs dans des régions différentes. Au courant des années 1990, les contrats sont renforcés et servent par le fait même à l'évaluation et à la promotion des cadres, surtout en ce qui concerne les performances économiques. Or, les rotations sont plutôt utilisées de plus en plus pour empêcher et contrôler la corruption qui se développe au sein de la fonction publique. Le système de responsabilité des cadres découle donc du processus de décentralisation et des réformes économiques amorcés au début des années 1980.

La protection environnementale ne figure toujours pas comme un secteur de priorité dans les deux composantes du système de responsabilité des cadres. D'une part, dans les décennies 1980 et 1990, elle n'apparaît pas dans les contrats. Les cadres, devant atteindre les objectifs fixés dans ceux-ci, ne se préoccupent que très peu d'mettre en œuvre des politiques environnementales qui ralentiraient possiblement la croissance économique. En effet, certaines clauses économiques apparaissant dans les contrats indiquent le pourcentage de

croissance que la région doit connaître, autant au niveau industriel que dans le domaine de l'agriculture (Zhong, 2003 : 134). L'accent est aussi mis sur le développement des ECV (Zhong, 2003 : 134), qui sont des entreprises excessivement polluantes. D'autre part, la rotation rapide des cadres les empêchent d'appliquer des programmes ou de mettre sur pied des projets environnementaux qui s'étendent sur plusieurs années. En effet, des résultats à court terme sont recherchés pour qu'ils puissent en revendiquer les résultats avant de changer de poste. Or, la protection environnementale nécessite généralement une approche centrée sur le long terme. Les politiques environnementales sont donc mal mises en place, à cause de la rotation rapide des cadres. Bref, le système de responsabilité des cadres, relié avec la croissance économique et la décentralisation, ne priorise pas le secteur de la protection environnementale.

Troisièmement, la corruption était déjà présente dans la fonction publique en Chine, mais les réformes économiques et la décentralisation entraînent une recrudescence de celle-ci dans les années 1980, et surtout 1990. Les pratiques corrompues sont favorisées principalement par les opportunités qu'offrent la décentralisation et le nouveau système financier. D'abord, les cadres gérant dorénavant les entreprises d'État dont les ECV, cette situation encourage la corruption par le détournement de fonds et l'utilisation des ressources gouvernementales à des fins personnelles. De surcroît, le nouveau système financier mis en place au début de la décennie 1980 s'avère propice au détournement des ressources financières. En effet, les gouvernements locaux collectent maintenant des fonds extrabudgétaires dont une partie seulement est versée au gouvernement central. L'autre partie est conservée au niveau local pour être intégrée dans le budget régulier. Toutefois, ces

fonds sont parfois détournés pour satisfaire des intérêts personnels ou redirigés dans les entreprises appartenant à un cadre. Malgré la disparition des cadres-entrepreneurs dans les années 1990, la corruption s'intensifie nettement durant cette décennie puisque les cadres possèdent toujours des parts dans les entreprises et siègent sur le conseil d'administration. D'ailleurs, la décentralisation et la croissance économique offrent aussi de nouvelles opportunités de corruption comme la vente d'informations ou de postes et le *guanxi*. De fait, le gouvernement central éprouve des difficultés à combattre ces activités. En outre, les campagnes anti-corruption ne démontrent pas leur efficacité au cours de ces deux décennies.

Le secteur administratif de la protection de l'environnement subit les contrecoups de la corruption, surtout qu'elle découle principalement de la décentralisation et de l'accent mis sur la croissance économique. L'impact le plus important est le manque de ressources financières. En effet, la corruption et la croissance économique empêchent les BPE d'obtenir des fonds nécessaires pour mettre en œuvre efficacement les politiques environnementales. Les cadres investissent dans le secteur économique, car il rapporte plus en termes de primes et de promotion. De plus, puisque plusieurs entreprises leurs appartiennent, investir des fonds dans ce secteur devient une priorité. Or, le secteur de la protection environnementale n'est pas en mesure de générer suffisamment de fonds pour s'autofinancer; la corruption et la croissance économique le prive donc de ressources financières octroyées généralement par le gouvernement local. En outre, la corruption affecte aussi les officiels des BPE. Comme le mentionne Lo et Fryxell : « [...] les agences environnementales sont bien connues pour leur « mentalité pro-croissance » et les autorités bureaucratiques sont notoires pour leurs pratiques corrompues » (Lo et Fryxell, 2003 : 87). Les entreprises évitent donc souvent les

sanctions économiques en versant des pots-de-vin aux officiels des BPE. Or, les amendes et les frais sont les seuls moyens pour les BPE de se financer. Alors, les officiels, en acceptant les pots-de-vin, empêchent les BPE d'acquérir les ressources financières adéquates pour mettre en place une bonne protection de l'environnement. De surcroît, il résulte de cette situation que les politiques environnementales ne sont pas mises en œuvre correctement. Bref, la corruption, renforcée par la décentralisation et la croissance économique, provoque des impacts négatifs sur ce secteur administratif.

Il est clair, d'après les effets négatifs produits par la croissance économique, la décentralisation, le système de responsabilité des cadres et la corruption, que le secteur de la protection environnementale n'est pas en mesure d'effectuer pleinement et correctement ses tâches. Les BPE, sous la tutelle du MCURPE, démontrent des lacunes importantes. En résumé, ils manquent de fonds et ils ne possèdent pas le pouvoir nécessaire pour obliger les autres acteurs administratifs à coopérer avec eux dans le but de mettre en place les politiques environnementales émises par le gouvernement central. De plus, le secteur économique est priorisé par le gouvernement central. Les gouvernements locaux concentrent donc leurs efforts et leurs ressources dans le développement économique. Le secteur de la protection environnementale ne générant ni profit, ni prime, il est donc inintéressant pour les gouvernements locaux. Bref, les politiques environnementales émises par le gouvernement central, entre 1979 et 1988, ne sont pas mises en œuvre efficacement. Elles ne produisent ainsi aucune amélioration dans ce secteur. Or, les effets négatifs se sont renforcés durant cette première décennie, notamment à cause des transformations administratives effectuées

par les dirigeants du PCC dans ce secteur et des impacts des effets institutionnels et de la corruption générés par les changements opérés en Chine après 1978.

Les dirigeants chinois opèrent donc un changement institutionnel en ajoutant, en 1988, une institution nationale de la protection environnementale, l'ANPE, pour appuyer les BPE dans leur travail. Cette transformation est un choc externe imposé par les dirigeants du PCC au système administratif de ce secteur. L'ANPE se bute malheureusement aux mêmes problèmes que les BPE. En effet, malgré une augmentation du personnel, des fonds et du pouvoir hiérarchique, c'est au niveau des BPE que les problèmes sont toujours présents. L'ANPE ne fournit pas les ressources matérielles et financières nécessaires aux BPE pour accomplir le travail demandé. De plus, ces derniers sont toujours dépendants des gouvernements locaux pour les fonds ainsi que pour l'aide indispensable qu'ils sont supposés fournir pour mettre en œuvre les politiques environnementales. En outre, les effets négatifs générés par les quatre éléments se renforcent au cours de la décennie 1990, ce qui n'améliore pas la situation de l'environnement et de sa protection, ni même le travail effectué par l'ANPE. Bref, l'ANPE échoue à cause des mêmes facteurs que les BPE. En fait, ces transformations institutionnelles de 1988 sont inutiles puisque le gouvernement central ne règle pas les problèmes auxquelles font face les BPE avant de changer la structure administrative de ce secteur. Ce choc imposé au système n'a pas été assez important pour le détruire et en former un nouveau ni même imposer des changements à celui-ci. Face aux échecs répétés de l'ANPE et pour palier aux lacunes de celle-ci, il ajoute une nouvelle institution, en 1998, l'AEPE. Il impose donc un nouveau choc au système. Les objectifs de l'AEPE sont les mêmes que l'ANPE et elle chapeaute aussi les BPE. Cependant, son pouvoir

et son mandat sont élargis. Toutefois, l'AEPE s'apparente fortement à l'ANPE. Aucune modification majeure n'est donc effectuée dans la structure administrative de la protection environnementale. Le choc ne sera donc pas assez important pour qu'un nouveau système se mette en place. Les effets négatifs causés par la croissance économique, la décentralisation, le système de responsabilité des cadres et la corruption, en plus des limites administratives qui sont apparues lors de la formation du système en 1979 se combinent pour empêcher le bon fonctionnement de la structure administrative de la protection environnementale en Chine entre 1979 et 1998.

Des changements néanmoins sont réalisés à partir de 1999 pour diminuer les conséquences engendrés par les quatre éléments sur l'administration publique chinoise. En premier lieu, une recentralisation est opérée dans le secteur des finances pour réduire les effets de la décentralisation et de la corruption. Le pouvoir discrétionnaire des cadres sur les fonds extrabudgétaires leur est retiré dans le but d'enrayer les détournements de fonds et d'assurer par le fait même plus de ressources financières pour le gouvernement central, les gouvernements locaux et les bureaux des divers secteurs. Ensuite, le système de responsabilité des cadres se transforme pour intégrer de nouvelles composantes, surtout au niveau des contrats. En effet, de nombreuses nouvelles clauses y sont intégrées, notamment pour la protection de l'environnement, mais aussi pour l'éducation, la santé publique, etc. Les cadres doivent donc poursuivre ces nouveaux objectifs pour obtenir des primes ou des promotions. Enfin, la lutte contre la corruption se raffermi. Les pratiques corrompues sont limitées par les réformes du système des finances. Les autorités sont aussi plus sévères lors

des jugements de cas de corruption. Ces changements sont toutefois trop récents pour être en mesure d'en analyser les impacts sur le secteur de la protection environnementale.

Or, aucune modification n'affecte le secteur économique, c'est-à-dire que la croissance économique demeure la priorité du gouvernement central. Cet effet institutionnel produit donc toujours des effets négatifs sur le système de la protection environnementale. Malgré les transformations effectuées après 1999, ce secteur administratif est toujours confronté à plusieurs problèmes récurrents depuis 1979. Le manque de ressources financières est un enjeu important pour les BPE et l'AEPE et diminue l'efficacité de la mise en œuvre des politiques. De plus, l'AEPE n'a aucun pouvoir sur les institutions économiques puisque ces dernières se retrouvent tout en haut de la hiérarchie administrative. La coopération est aussi difficile à obtenir de la part des autres acteurs administratifs, bien que plusieurs incitatifs, dont les contrats, les encouragent à coordonner leurs efforts avec l'AEPE. Néanmoins, les gouvernements locaux manquent de volonté, pour plusieurs raisons, pour mettre en œuvre les politiques environnementales en coopération avec les BPE. D'abord, les incitatifs sont toujours utilisés, après 1999, pour inciter les cadres à accélérer le développement économique. Ensuite, la rotation des cadres est toujours employée comme moyen de lutte contre la corruption. La mise en place des politiques est donc toujours entreprise pour obtenir des résultats sur le court terme. En plus, malgré la recentralisation, la compétition entre les gouvernements locaux est toujours encouragée par le gouvernement central. Elle génère un meilleur rendement économique, mais elle n'encourage pas la coopération nécessaire pour mettre en place les politiques environnementales. Or, l'importance accordée à la hiérarchie et au rang limite toujours le travail des BPE et de



l'AEPE. Pour terminer, malgré les efforts déployés par le gouvernement central pour réduire la corruption, les pots-de-vin minent toujours les BPE. Ceux-ci empêchent les politiques environnementales d'être mises en œuvre efficacement.

Bref, malgré les changements apportés au sein de plusieurs des éléments présentés dans les chapitres précédents, leurs impacts restent néanmoins très importants au niveau du secteur de la protection environnementale. En effet, les dernières transformations sont trop récentes pour améliorer le travail de l'AEPE. Les résultats qu'elle atteint sont donc mitigés. Les chocs imposés par le gouvernement central au système administratif du secteur de la protection environnementale n'ont pas réussi à transformer le système mis en place en 1979. Il s'est consolidé dans les années subséquentes. À ce moment, les effets négatifs découlant des trois effets institutionnels que sont la croissance économique, la décentralisation et le système de responsabilité des cadres et le problème institutionnel qu'est la corruption se sont déjà intégrés au système et s'auto-renforcent. Bien que les dirigeants du PCC aient opéré des changements après 1999, ces derniers se situent trop tard dans la séquence temporelle pour avoir un réel impact à court terme sur le système. Or, les chocs externes, soit la création de l'ANPE et l'AEPE, ne sont pas assez importants pour changer le système en place et surviennent plusieurs années après la création du système. Le gouvernement central opère une dernière modification institutionnelle en 2008 en créant le MPE pour remplacer l'AEPE. Or, le MPE semble avoir exactement le même mandat que l'AEPE, mais il a un rang ministériel. Les impacts négatifs causés par les quatre éléments présentés dans les chapitres précédents ont miné le travail de l'AEPE. Ils existent toujours dans le secteur de la protection environnementale, malgré que le gouvernement central ait entrepris des

changements après 1999. Ces éléments ont fait échouer les deux derniers changements institutionnels effectués en 1988 et en 1998. Le gouvernement central éprouve donc des difficultés à améliorer la protection et la qualité de l'environnement en Chine à cause des effets négatifs générés par la croissance économique, la décentralisation, le système de responsabilité des cadres et la corruption. Les moyens qu'il utilise, soit les transformations institutionnelles, s'avèrent inefficaces puisque ces quatre éléments les minent. À la lumière de ce travail, il semble donc clair que le gouvernement chinois doit revoir ses priorités s'il souhaite que le Ministère de la protection environnementale effectue efficacement son mandat.

## **Bibliographie**

ARROW, Kenneth, et al., “Economic Growth, Carrying Capacity, and the Environment”, *Environment and Development Economics*, vol. 1, no. 1, 1996 : 104-110.

BARDHAN, Pranab, “Decentralization of Governance and Development”, *The Journal of Economic Perspective*, vol. 16, no. 4 (Aut., 2002) : 185-205.

BÉLAND, Daniel, « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique », *Politique et Sociétés*, vol. 21, no. 3, 2002 : 21-39.

BERNSTEIN, Thomas P., et LÜ Xiaobo, « Taxation without Representation : Peasants, the Central and the Local States in Reform China », *The China Quarterly*, vol. 163 (Sep., 2000) : 742-763.

BLAIKIE, Piers M., et MULDAVIN, Joshua S. S., « Upstream, Downstream, China, India : The Politics of Environment in the Himalayan Region », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 94, no. 3 (Sept., 2004) : 520-548.

BRODSGAARD, Kjeld Erik, et ZHENG Yongnian (eds), *The Chinese Communist Party in Reform*, New York, Routledge, 2006, 268 pages.

CHAN Hon S. et GAO Jie, “Old wine in new bottles: a county-level case study of anti-corruption reform in the People’s Republic of China”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 49, 2008 : 97-117.

CHAN Hon S.; WONG Koon-Kwai; CHEUNG K. C.; LO Jack Man-Keung, « The Implementation Gap in Environmental Management in China : The Case of Guangzhou, Zhengzhou, and Nanjing », *Public Administration Review*, vol. 55, no. 4, (Juil.-Août., 1995) : 333-340.

CHEN Sheying, « Economic Reform and Social Change in China: Past, Present, and Future of the Economic State », *International Journal of Politics, Culture, and Society*, vol. 15, no. 4 (Été, 2002) : 569-589.

CHILD, John, LU Yuan et TSAI, Terrence, “Institutional Entrepreneurship in Building Environmental Protection System for the People’s Republic of China”, *Organization Studies*, vol. 28, 2007 : 1013-1034.

DASGUPTA, Susmita, HAMILTON, Kirk; PANDEY, Kiran D. et WHEELER, David, "Environment During Growth : Accounting for Governance and Vulnerability », *World Development*, vol. 34, no. 9, 2006, p. 1597-1611.

DASGUPTA, Susmita; LAPLANTE, Benoit; WANG, Hua et WHEELER, David, « Confronting the environmental Kuznets Curve », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, no. 1, 2002 : 147-168.

DENIGAN, Mary, "Defining Public Administration in the People's Republic of China: A Platform for Future Discourse", *Public Performance & Management Review*, vol. 24, no. 3 (Mars, 2001) : 215-232.

DE MELLO LEMOS, Maria Carmen, "The Politics of Pollution Control in Brazil: State Actors and Social Movements Cleaning up Cubatão", *World Development*, vol. 26, no. 1, 1998 : 75-87.

DOPFER, Kurt, "Toward a Theory of Economic Institution: Synergy and Path Dependency", *Journal of Economic Issues*, vol. 25, no. 2 (Juin, 1991) : 535-550.

ECONOMY, Elizabeth C., *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future*, A Council on Foreign Relation Book, New York, Cornell University Press, 2004, 337 pages.

EDIN, Maria, "Why Do Chinese Local Cadres Promote Growth? Institutional Incentives and Constraints of Local Cadres", *Forum for Development Studies*, no. 1, 1998 : 97-127.

EDMONDS, Richard Louis, « Studies on China's Environment », *The China Quarterly*, Special Issue: China's Environment, vol. 156 (Déc., 1998) : 725-732.

EDMONDS, Richard Louis, "The Environment in the People's Republic of China 50 Years On", *The China Quarterly*, Special Issue: The People's Republic of China after 50 Years, vol. 159 (Sept., 1999) : 640-649.

GAZIBO, Mamoudou et JENSON, Jane, *La politique comparée : Fondements, enjeux et approches théoriques*, Québec, Les Presses de l'Université de Montréal, 2004, 322 pages.

GU, Lixin et SHEATE, William R., "Institutional Challenges for EIA Implementation in China: A Case Study of Development Versus Environmental Protection", *Environmental Management*, vol. 36, no. 1, 2005 : 125-142.

GUO, Gang, "Retrospective Economic Accountability under Authoritarianism: Evidence from China", *Political Research Quarterly*, vol. 60, no. 3 (Sept., 2007) : 378-390.

GUO, Xiaolin, "Land Expropriation and Rural Conflicts in China", *The China Quarterly*, vol. 166 (Juin., 2001) : 422-439.

HALL, Peter A. et TAYLOR, Rosemary C. R., "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, vol. 44, no. 5, 1996 : 936-957.

HAY, Colin et WINCOTT, Daniel, "Structure, Agency and Historical Institutionalism", *Political Studies*, vol. 46, 1998 : 951-957.

HE, Jie, "L'environnement en Chine: Une dimension negligee?", chapitre 6 dans LASSERRE, Frédéric (dir.), *L'éveil du dragon : Les défis du développement de la Chine au XXIe siècle*, Asies contemporaines, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2006 : 119-143 (450 pages).

HE, Zengke, "Corruption and anti-corruption in reform China", *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 33, 2000 : 243-270.

HEGGELUND, Gørild, *Environment and Resettlement Politics in China: The Three Gorges Project*, Aldershot, Ashgate, 2004, 276 pages.

HUANG, Yasheng, "Central-Local Relations in China During the Reform Era: The Economic and Institutional Dimensions", *World Development*, vol. 24, no. 4, 1996 : 655-672.

JAHIEL, Abigail R., "The Contradictory Impact of Reform on Environmental Protection in China", *The China Quarterly*, vol. 149 (Mars, 1997) : 81-103.

JAHIEL, Abigail R., "The Organization of Environmental Protection in China", *The China Quarterly*, Special Issue: China's Environment, vol. 156 (Déc., 1998) : 757-787.

KARASOV, Corliss, "Water Pollution: Reviving China's Ruined Rivers", *Environmental Health Perspectives*, vol. 110, no. 9 (Sept., 2002) : A510-A511.

KEEFER, Philip, « Governance and Economic Growth in China and India », chap.7 dans *Dancing with Giants: China, India, and the Global Economy*, L.A. Winters et S. Yusuf (dir.), The International Bank for Reconstruction and Development, 2007 : 189-217.

LEVY, Richard, "Corruption, Economic Crime and Social Transformation since the Reforms: The Debate in China", *The Australian Journal of Chinese Affairs*, no. 33 (Jan. 1995) : 1-25.

LI, Wenhua, “Degradation and Restoration of Forest Ecosystems in China”, *Forest Ecology and Management*, vol. 201, 2004 : 33-41.

LIEBERTHAL, Kenneth, “China’s Governing System and Its Impact on Environmental Policy Implementation”, *China Environment Series*, 1997 : 3-8.

LIEBERTHAL, Kenneth et OKSENBERG, Michel, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton, Princeton University Press, 1988, 445 pages.

LIU, Jianguo et DIAMOND, Jared, “Revolutionizing China’s Environmental Protection”, *Science*, vol. 310, 4 January 2008 : 37-38.

LIU, Jianguo, OUYANG, Zhiyun, PIMM, Stuart L., RAVEN, Peter H., WANG, Xiaoke, MIAO, Hong et HAN Nianyong, “Protecting China’s Biodiversity”, *Science*, New Series, vol. 300, no. 5623 (Mai 23, 2003) : 1240-1241.

LO, Carlos W. H. et FRYXELL, Gerald E., “Enforcement Styles among Environmental Protection Officials in China”, *Journal of Public Policy*, vol., 23, no. 1 (Jan. – Apr., 2003) : 81-115.

LUO, Deming, “Economic Growth and Sustainable Development in China”, *Economic and Political Weekly*, vol. 34, no. 45 (Nov. 6-12, 1999) : 3213-3218.

MA, Xiaoying et ORTOLANO, Leonard, *Environmental Regulation in China: Institutions, Enforcement, and Compliance*, Oxford, Rowman & Littlefield, 2000, 209 pages.

MAHONEY, James, “Path Dependence in Historical Sociology”, *Theory and Society*, vol. 29, no. 4 (Août, 2000) : 507-548.

MANION, Melanie, “The Cadre Management System, Post-Mao: The Appointment, Promotion, Transfer and Removal of Party and State Leaders”, *The China Quarterly*, vol. 102, 1985 : 203-233.

MATLAND, Richard E., « Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5, no. 2, 1995 : 145-174.

MULDAVIN, Joshua, “The Paradoxes of Environmental Policy and Resource Management in Reform-Era China”, *Economic Geography*, vol. 76, no. 3 (Juil., 2000) : 244-271.

MURRAY, Geoffrey et COOK, Ian G., *Green China: Seeking Ecological Alternatives*, London, RoutledgeCurzon, 2002, 254 pages.

OI, Jean C., "The Role of the Local State in China's Transitional Economy", *The China Quarterly*, vol. 144, Special Issue: China's Transitional Economy, (Dec. 1995) : 1132-1149.

OKSENBERG, Michel, "China's Political System: Challenges of the Twenty-First Century", *The China Journal*, no. 45 (Jan., 2001) : 21-35.

PEI, Minxin, "China's Governance Crisis", *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 5, (Sep. – Oct., 2002) : 96-109.

PIERSON, Paul, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, vol. 94, no. 2 (Juin 2000) : 251-267.

PIERSON, Paul, "Not Just What, but *When*: Timing and Sequence in Political Process", *Studies in American Political Development*, vol. 14 (printemps, 2000) : 72-92.

PIERSON, Paul, « Big, Slow-Moving, and ... Invisible: Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics », chap. 5 dans MAHONEY, James et RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, 2003 : 177-207 (447 pages).

PIERSON, Paul et SKOCPOL, Theda, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science » dans *Political Science: State of Discipline*, Ira Katznelson et Helen V. Milner (eds.), American Political Science Associations, 2002 : 693-721 (994 pages).

PETERS, B. Guy, PIERRE, Jon et KING, Desmond S., "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism", *The Journal of Politics*, Vol. 67, No. 4 (Nov., 2005) : 1275-1300.

REES, William E., "Economic Development and Environmental Protection: An Ecological Economics Perspective", *Environmental Monitoring and Assessment*, vol. 86, no. 1-2, 2003 : 29-45.

ROOT, Hilton, "Corruption in China: Has It Become Systemic?", *Asian Survey*, vol. 36, no. 8 (Août, 1996) : 741-757.

ROZELLE, Scott; HUANG, Jikun et ZHANG, Linxiu, « Poverty, Population and Environmental Degradation in China », *Food Policy*, vol. 22, no. 3, 1997 : 229-251.

SABATIER, Paul A., "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal o Public Policy*, vol. 6, no. 1, 1985 : 21-48.

SANDERS, Richard, "The Political Economy of Chinese Environmental Protection: Lessons of the Mao and Deng Years", *Third World Quarterly*, vol. 20, no. 6, (Dec., 1999) : 1201-1214.

SCHMIDT, Charles W., "Economy and Environment: China Seeks a Balance", *Environmental Health Perspectives*, vol. 110, no. 9 (Sep., 2002) : A517-A522.

SCHWARTZ, Jonathan, "The Impact of State Capacity on Enforcement of Environmental Policies: The Case of China", *The Journal of Environment and Development*, vol. 12, 2003 : 50-81.

SCHWARTZ, Jonathan, "Environmental NGOs in China: Roles and Limits", *Pacific Affairs*, vol. 77, no. 1 (Printemps, 2004) : 28-49.

SHAPIRO, Judith, *Mao's War Against Nature: Politics and the Environment in Revolutionary China*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 287 pages.

SKOCPOL, Theda, "France, Russia, China : A Structural Analysis of Social Revolution", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 18, no. 2 (avril, 1976): 175-210.

SKOCPOL, Theda, "Social History and Historical Sociology: Contrasts and Complementarities", *Social Science History*, vol. 11, no. 1 (Printemps, 1987) : 17-30.

SOLINGER, Dorothy J., "Path Dependency Reexamined: Chinese Welfare Policy in the Transition to Unemployment", *Comparative Politics*, vol. 38, no. 1 (Oct., 2005) : 83-101.

STREECK, Wolfgang et THELEN, Kathleen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, UK, Oxford University Press, 2005, 309 pages.

SUN, Yan, "Reform, State, and Corruption: Is Corruption Less Destructive in China than in Russia?", *Comparative Politics*, vol. 32, no. 1 (Oct., 1999) : 1-20.

TANG, Shui-Yan; LO, Carlos Wing-Hung; CHEUNG, Kai-Chee; LO, Jack Man-Keung, "Institutional Constraints on Environmental Management in Urban China: Environmental



Impact Assessment in Guangzhou and Shanghai”, *The China Quarterly*, vol. 152 (Déc., 1997) : 863-874.

TSAI, Kellee S., “Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China”, *World Politics*, vol. 59, no. 1 (Oct. 2006) : 116-141.

TSAO, King K. et WORTHLEY, John Abbott, « Chinese Public Administration : Change with Continuity during Political and Economic Development », *Public Administration Review*, vol. 55, no. 2 (Mars-Avril, 1995) : 169-174.

*The China Environment Yearbook (2005): Crisis and Breakthrough of China's Environment*, Boston, Brill, 2007, 437 pages.

THELEN, Kathleen, “Historical Institutionalism in Comparative Politics », *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, 1999 : 369-404.

THELEN, Kathleen, “Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change”, *Studies in American Political Development*, vol. 14 (Printemps, 2000) : 101-108.

THELEN, Kathleen, « How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis », chap. 6 dans MAHONEY, James et RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, 2003 : 208-240 (447 pages).

TREMAYNE, Bruce et DE WAAL, Penny, “Business Opportunities for Foreign Firms Related to China's Environment”, *The China Quarterly*, Special Issue: China's Environment, vol. 156 (Déc., 1998) : 1016-1041.

VERMEER, Eduard B., “Industrial Pollution in China and Remedial Policies”, *The China Quarterly*, Special Issue: China's Environment, vol. 156 (Déc. 1998) : 952-985.

VYAS, V.S. et REDDY, V. Ratna, “Assessment of Environmental Policies and Policy Implementation in India”, *Economic and Polical Weekly*, 10 janvier 1998 : 48-54.

WANG, Mark; WEBBER, Michael; FINLAYSON, Brian et BARNETT, Jon, “Rural Industries and water pollution in China”, *Journal of Environmental Management*, vol. 86, no. 4, 2008 : 648-659.

WAN, Ming, “China's Economic Growth and Environment in Asia-Pacific Region”, *Asian Survey*, vol. 38, no. 4 (Avril, 1998) : 365-378.

WEDEMAN, Andrew, “The Intensification of Corruption in China”, *The China Quarterly*, vol. 180, 2004 : 896-921

WEIJIONG, Zhan; VERTINSKY, Ilan; URSACKI, Terry et NEMETZ, Peter, “Can China Be a Clean Tiger?: Growth Strategies and Environmental Realities”, *Pacific Affairs*, vol. 72, no. 1 (Printemps 1999) : 23-37.

World Bank, “Clear Water, Blue Skyes: China’s Environment in the New Century”, Washington D.C., World Bank, 1997, 114 pages.

World Bank, « China, Air, Land, and Water : environmental priorities for a new millenium », Washington D.C., World Bank,, 2001, 149 pages.

WU, Changhua, MAURER, Crescencia, WANG, Yi, XUE, Shouzheng et DAVIS, Devra Lee, « Water Pollution and Human Health in China », *Environmental Health Perspectives*, vol., 107, no. 4 (Avril, 1999) : 251-256.

YANG, Dali L., *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Standford, Standford University Press, 2004, 414 pages.

YANG, Fuqiang et HU, Min, “Enhancing China’s Environmental Governance: Challenges and Opportunities », *Ecology Law Currents*, vol. 35, no. 116, 2008 : 116-123.

YANG, Vincent Cheng, “Punishing for Environmental Protection?: Enforcement Issues in China” *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 44, no. 3 (Juil., 1995) : 671-682.

YAO, Shuntian, “Privilege and Corruption: The Problems of China’s Socialist Market Economy”, *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 61, no. 1, Special Issue: The New Political Economies: A Collection of Essay from around the World (Jan., 2002) : 279-299.

ZENG, Ning; DING, Yihui; PAN, Jiahua; WANG, Huijun et GREGG, Jay, “Climate Change – the Chinese Challenge”, *Science*, vol. 319, 8 . 2008 : 730-731.

ZHANG, Kun-min et WEN, Zong-guo, “Review and Challenges of Policies of Environmental Protection and sustainable development in China”, *Journal of Environmental Management*, vol. 88, 2008 : 1249-1261.

ZHAO, Wei et ZHOU, Xueguang, “Chinese Organizations in Transition: Changing Promotion Patterns in the Reform Era”, *Organization Science*, vol. 15, no. 2 (Mars – Avril, 2004) : 186-199.

ZHONG, Yang, *Local Politics in China : Challenges from Bellow*, Studies On Contemporary China, Armonk, M.E. Sharpe, 2003, 229 pages.