

# Les politiques de protection de la biodiversité et l'*Ecological Redlining* en Chine : quelles implications pour la COP15 ?

Par Juliette LANDRY  
Aleksandar RANKOVIC  
et Lucien CHABASON

Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri)

Ces trente dernières années, la Chine a permis à une grande partie de sa population de sortir de la pauvreté grâce au développement économique, mais au prix de lourdes répercussions sur les écosystèmes, en Chine et ailleurs. Depuis les années 1980, le gouvernement a adopté des politiques de conservation de la nature, avec l'établissement de *Nature Reserves*, des aires protégées ou des parcs nationaux. C'est néanmoins dans les années 2000, qu'une prise de conscience plus prononcée s'opère, centrée d'abord sur les enjeux de pollution, puis, dans les années 2010, sur la promotion d'une approche intégrée de la gestion des écosystèmes. L'*Ecological Protection Red Line* – concept mis en œuvre depuis 2011 – entend répondre aux conflits entre développement agricole, urbain et industriel, et protection des écosystèmes et de la biodiversité.

Alors que la Chine se prépare à accueillir la COP15 de la Convention sur la diversité biologique (CDB), nous souhaitons dans cet article resituer la place de l'*ecological redlining* dans le développement des politiques de biodiversité en Chine, et ce dans le contexte plus large de l'effort de planification spatiale en cours à l'échelle du pays. Nous concluons en nous interrogeant sur la place que ces approches peuvent tenir dans les discussions sur la route de la COP15.

## L'évolution des politiques publiques de protection de la biodiversité en Chine

Depuis la proclamation de la République populaire de Chine (RPC) en 1949, les dirigeants chinois ont lancé d'importantes réformes et des projets de restructuration de la société chinoise. À partir des années 1980, le développement du pays prend un nouveau tournant, avec la réforme économique et l'ouverture de la Chine aux investissements étrangers, deux stratégies amorcées par Deng Xiaoping. Le développement économique permet à plus de 471 millions de Chinois<sup>(1)</sup> de sortir de la pauvreté entre les années 1990 et 2005. Ce développement fulgurant, as-

socié notamment à une surexploitation des ressources naturelles, a de lourdes conséquences sur l'environnement.

Peu après la proclamation de la RPC, le Plan pour la construction de réserves de forêts naturelles est promulgué en 1956, et dans le même temps est prononcée l'interdiction d'exploiter certaines forêts naturelles, selon les recommandations des scientifiques (Ouyang *et al.*, 2013). Entre 1956 et 1984, 274 réserves naturelles seront délimitées sur le territoire chinois (Xu *et al.*, 2012). La régulation de ces réserves est cependant floue, hormis une interdiction de leur exploitation et de la chasse. Entre-temps, le pays introduit un premier cadre légal de protection des écosystèmes : des lois de protection et de contrôle sont successivement votées entre 1979 et 1992.

Une prise de conscience plus poussée se produit dans les années 1990, notamment suite à l'adoption de la Convention sur la diversité biologique (CDB) en 1992, et à l'intégration progressive de la RPC au sein des négociations

(1) "China's Progress Towards the Millennium Development Goals 2013 Report", ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine.

internationales sur la protection de l'environnement. Le gouvernement central s'inquiète des répercussions de la pollution sur les populations, en raison notamment de la montée de revendications locales. En 1994, la RPC met en place de nouvelles réglementations sur les réserves naturelles, dont le nombre est de 2 000, dix ans plus tard (Xu *et al.*, 2012).

La Chine développe un cadre légal et institutionnel de protection de la biodiversité et des écosystèmes à travers la création d'aires protégées. Mais c'est au cours des années 2000 qu'un changement de paradigme s'opère. La nouvelle classe moyenne chinoise, grandissante, réclame plus de mesures contre les risques sanitaires et environnementaux. Suite à des mobilisations autour de scandales sanitaires, de pollution de l'eau et de l'air, mais aussi de problématiques sociales, le Secrétaire général du Parti communiste chinois, Hu Jintao, promeut une « société harmonieuse » (和谐社会). Ce programme s'inscrit dans une démarche de reconexion du pays avec certaines de ses « valeurs traditionnelles » et de réduction des inégalités. Le 11<sup>e</sup> plan quinquennal (2006-2010) entend alors assurer la croissance du pays, qui voit son excédent commercial s'amenuiser et se tourne alors vers des industries à haute valeur ajoutée (recherche, innovation, nouvelles technologies), mais aussi protéger les terres agricoles et diminuer, entre autres, la production de déchets et l'utilisation de pesticides, dans l'objectif de garantir la sécurité alimentaire et la santé de la population.

En 2007, Hu mentionne pour la première fois le concept de « civilisation écologique » (生态文明). La RPC annonce vouloir intégrer les aspects sociaux et environnementaux au cœur de son projet politique et lance son propre modèle de développement durable. Le président Xi Jinping, qui succède à Hu en 2013, pérennise ce concept au travers de son propre programme de « rêve chinois » (中国梦). Il vise à la fois à satisfaire la classe moyenne et à asseoir l'influence de la Chine sur ces sujets, notamment à l'international.

Mis à part les réserves naturelles, il existe aujourd'hui en Chine dix autres types d'aires protégées, selon l'écosystème ou les activités ou infrastructures qui y sont autorisées<sup>(2)</sup>. Environ 17 % du territoire se trouvent sous protection de l'une ou de plusieurs de ces appellations. Ce réseau d'aires protégées a engendré des succès, comme la protection d'espèces en danger d'extinction ou encore la baisse du taux de déforestation.

Cependant, ce réseau n'est pas réparti de façon homogène sur tout le territoire (Xu *et al.*, 2018), et ne protège pas les *hotspots* de biodiversité, autrement dit les écosystèmes fragiles ou les habitats d'espèces en voie d'extinction. Par ailleurs, les écosystèmes marins sont assez délaissés (Zhang *et al.*, 2017). Dans sa mise en œuvre,

(2) Sites pittoresques, parcs forestiers, parcs de zones humides, géoparcs, zones de conservation des ressources génétiques aquatiques, aires protégées communautaires, réserves marines spéciales, aires sans exploitation forestière du projet de conservation des forêts naturelles, zones sans pâturage du projet de retour des zones de pâturage à l'état de prairie, et parcs nationaux.

le réseau d'aires protégées n'offre pas les résultats escomptés sur le plan de la protection de la biodiversité et des écosystèmes : la superficie des habitats naturels a diminué de plus de 10 % par an entre 1992 et 2002 sous l'effet de l'urbanisation, notamment dans certaines régions riches en biodiversité (He *et al.*, 2014) et 45 % des écosystèmes sont confrontés à des risques écologiques élevés ou intermédiaires (Xu *et al.*, 2015). Il met également en évidence des problématiques d'élaboration et de gestion des aires de conservation en Chine. Plusieurs agences et ministères sont censés coopérer dans la supervision de celles-ci, mais entrent souvent en conflit du fait d'une superposition de plusieurs types d'aires protégées sur un même territoire. Le manque de consultation, l'absence d'approches « ascendantes » dans la gouvernance et un soutien financier et technique qui ne suffit pas pour répondre aux besoins, sont les principales causes évoquées pour expliquer la défaillance relative du réseau de protection, qui est en outre parfois perçu par les populations et autorités locales comme un frein au développement économique (Lü *et al.*, 2013).

Les politiques de protection de la biodiversité se heurtent régulièrement aux conflits entre conservation et développement économique, une problématique d'ailleurs rappelée par l'émergence de la Covid-19. Non seulement les activités illégales peuvent être peu suivies, encadrées et sanctionnées par les gouvernements régionaux et locaux, mais ces derniers peuvent aussi être tentés par des projets d'infrastructures générateurs de revenus, surtout lorsque le cadre légal et institutionnel comporte des lignes floues. Par ailleurs, les espaces urbanisés ont presque doublé entre 2000 et 2008 (Liu, Zhang et Hu, 2012).

## Le projet de l'*Ecological Redlining Policy* (ERP)

### Le développement de la méthodologie de l'*Ecological Redlining*

En réponse à ces problématiques de coordination, la RPC lance en 2018 une réforme des ministères et de leurs mandats. Le ministère du Territoire et des Ressources est remplacé par le ministère des Ressources naturelles (MRN). Ce nouveau ministère récupère alors le plan urbain rural et la planification des principales zones fonctionnelles nationales, et devient ainsi l'agence principale en charge de la planification spatiale. Cette réforme se situe dans la continuité du projet de résolution des situations de conflits entre agences et ministères, mais vise aussi à adopter une approche plus intégrée de la planification spatiale du territoire (多规合一 ; l'« intégration des plans en un seul »), ce qui englobe l'identification des espaces fonctionnels et des limites des terres agricoles et de celles des espaces urbanisés.

Dans un souci de protection des terres agricoles et de sécurité alimentaire au niveau national, c'est en 2007 que le gouvernement promeut la méthodologie du *redlining*. Compte tenu du changement de paradigme acté par la RPC et les revendications grandissantes portant sur la protection de l'environnement, le Conseil de l'État annonce en 2011 le lancement de l'*Ecological Redlining*, suggéré par



Photo © Fan Peishen/XINHUA-REA

Zone de développement économique intégrant des aires protégées dans la province du Zhejiang, en Chine.

« *L'Ecological Redlining* délimite les espaces censés être très strictement protégés, à l'instar des réserves naturelles. »

des scientifiques depuis quelques années. La gestion du projet de recherche préliminaire et l'élaboration de lignes directrices sont confiées au ministère de la Protection de l'environnement (MPE ; devenu par la suite le ministère de l'Écologie et de l'Environnement, MEE). Celui-ci publie en 2015 un document permettant aux gouvernements des provinces et des municipalités d'identifier des espaces clés ; des formations sont dispensées pour les y aider. Depuis 2015, les provinces et municipalités travaillent donc à identifier et à délimiter leurs propres *redlines* écologiques. Tous les plans sont censés être publiés d'ici à la fin de l'année 2020.

L'objectif principal de l'*Ecological Redline Policy* (ERP) est de protéger les espaces naturels face au développement agricole, industriel et urbain, en délimitant des espaces écologiques clés. Ces espaces sont divisés en trois catégories : 1) les espaces de *hotspots* de biodiversité et habitats d'espèces en danger d'extinction, 2) les écosystèmes fragiles, et 3) les écosystèmes essentiels à la réduction des risques de catastrophes naturelles et à la résilience au changement climatique. Le projet a pour buts de garantir le maintien des services écosystémiques, en les plaçant au cœur de l'évaluation des espaces, et de réduire les risques de catastrophes naturelles, et ainsi soutenir le développement socio-économique sur le long terme.

Depuis 2017, l'*Ecological Redlining* fait partie intégrante d'un système de gestion du territoire à une plus grande

échelle, un système dénommé : « Trois lignes, une liste » (三线一单). Cette approche distingue trois types d'espaces avec chacun leur frontière et des exigences de protection et de gestion distinctes. L'*Ecological Redlining* délimite les espaces censés être très strictement protégés, à l'instar des réserves naturelles. La deuxième limite comprend les espaces nécessitant un contrôle de la qualité de l'environnement, notamment la qualité de l'eau, de l'air et du sol. Les derniers espaces sont gérés de façon moins stricte, mais des seuils maximaux d'utilisation des ressources doivent être fixés. Ces trois types de délimitations sont réunis en une seule « liste d'accès » : à chaque type d'espaces correspond des conditions particulières de gestion et de contrôle environnemental des activités, sous la forme notamment d'études d'impact.

L'*Ecological Redlining* est perçu comme une opportunité pour résoudre les difficultés posées par un réseau complexe d'aires protégées en Chine. Dans la mesure où les gouvernements provinciaux devront s'appuyer sur des indicateurs, sur une évaluation scientifique de leur territoire, sur une superposition des aires protégées existantes et une consultation des gouvernements locaux, la démarche doit permettre d'améliorer la compréhension des enjeux écologiques propres à chacun de ces territoires et d'accroître la légitimité et l'opposabilité des mesures de protection. Un réseau d'espaces écologiques, se composant d'unités plus précisément définies et dont les frontières

seraient mieux établies, pourrait en outre être source de réels avantages pour la connectivité entre ces espaces.

### L'Ecological Redlining en pratique

Telle qu'elle est développée à ce jour, la méthodologie *Ecological Redlining* pourrait susciter des conflits dus à des lacunes institutionnelles et légales. Le gouvernement central a en apparence offert à l'ERP un statut légal fort : l'appellation *redlining* manifeste un caractère prioritaire. De même, la supervision de l'ERP par des organes de haut niveau, tel que le Conseil de l'État, qui devront arbitrer et approuver les plans soumis, confirme cette ambition.

Des conflits entre ministères et agences peuvent subsister dans l'application de la politique d'*Ecological Redlining*. Il est important de comprendre comment l'ERP, et, plus généralement, le système « Trois Lignes, une liste » seront liés au plan d'aménagement du territoire, au risque d'engendrer des risques de compétitions et de conflits entre ministères et agences. Le MNR est par exemple en charge de développer le nouveau plan intégré d'aménagement des espaces, mais la Commission nationale pour le développement et la réforme (CNDR) est toujours à la manœuvre pour définir la politique d'urbanisation (新型城镇化) et le ministère du Logement et du Développement urbain et rural l'est pour sa part pour la construction urbaine et rurale (城乡建设). En raison de ces incertitudes, il convient d'être attentif au plan final du système « Trois Lignes, une liste » qui devrait être communiqué en 2021, mais aussi au développement du système national d'aménagement territorial.

Quelques voix s'élèvent en Chine pour dénoncer les carences dans la mise en œuvre et la gestion stricte des espaces de l'ERP. L'association Cross-border Environmental Concern Association (CECA) a ainsi mis en exergue les soucis que pose le respect des réglementations : des projets d'infrastructures continuent de provoquer des brèches dans les espaces délimités par l'*Ecological Redlining*, via leur approbation par des gouvernements locaux qui n'ont d'ailleurs parfois pas accès aux coordonnées géographiques des frontières. En outre, un système de permis permet aux investisseurs de mettre en œuvre de grands projets d'infrastructures linéaires s'étendant au-delà de ces espaces. Or, ces permis sont facilement obtenus en raison d'un déficit de standards pour ces brèches ou de quotas, ainsi qu'à une absence de contrôle à un plus haut niveau<sup>(3)</sup>. Il est probable que les espaces écologiques de l'ERP, censés être strictement protégés, soient victimes d'une forte compétition avec les projets de construction de nouvelles infrastructures<sup>(4)</sup>.

Il est, de la même manière, possible que les espaces écologiques de l'ERP soient victimes d'une compétition accrue entre terres agricoles et territoires urbains, ces derniers continuant leur expansion. Les gouvernements locaux, qui communiquent au gouvernement central leurs délimita-

tions d'espaces écologiques, au fur et à mesure qu'ils les construisent, peuvent considérer les *redlines* comme une atteinte portée au développement économique de leurs territoires respectifs, et donc vouloir réduire les espaces dédiés à une protection stricte. Le gouvernement central devrait en parallèle réfléchir à des incitations économiques, à un contrôle accru, mais aussi à un renforcement des capacités aux niveaux régional et territorial (Bo *et al.*, 2019 ; Lü *et al.*, 2013).

### Renforcer les outils de planification spatiale, un enjeu clé pour atteindre les objectifs de biodiversité post-2020

Les problèmes de planification spatiale intégrée ne sont pas propres à la Chine, ils concernent en fait tous les pays. La planification intégrée fait défaut à l'échelle mondiale. Selon la Banque mondiale, l'aménagement du territoire dans de nombreuses régions, comme en Afrique ou en Asie du Sud, porte principalement sur l'urbanisation, les infrastructures de transport et les services essentiels, comme la lutte contre la pauvreté, mais n'intègre pas d'outils de planification écologique (World Bank, 2015 ; Ellis & Roberts, 2016). Là où ces outils existent, ils suscitent en général des besoins importants pour pouvoir renforcer leur mise en œuvre. L'expérience chinoise, par son ambition, ses succès, mais aussi ses difficultés, peut être riche d'enseignements pour arriver à trouver comment améliorer le développement et la mise en œuvre de ces outils et des politiques publiques afférentes.

Dans le projet de texte du cadre mondial sur la biodiversité pour l'après-2020, qui doit être adopté à la COP15, le déploiement de la planification intégrée arrive en tête des objectifs d'actions que les États pourraient se donner pour 2030. Dans ce contexte, il est important de développer les échanges entre les pays et les régions, pour mieux identifier les besoins de coopération politique et technique dans la perspective de renforcer ces approches partout où elles en ont besoin. Un soutien de la Chine à cet effort collectif pourrait constituer une contribution importante au développement, mais surtout à la mise en œuvre des objectifs de biodiversité post-2020.

### Bibliographie

- BAI Y. *et al.* (2016), "New ecological redline policy (ERP) to secure ecosystem services in China", *Land Use Policy*, n°55, pp. 348-351.
- BO J. *et al.* (2019), "China's ecological civilization program – Implementing ecological redline policy", *Land Use Policy*, n°81, pp. 111-114.
- ELLIS P. & ROBERTS M. (2016), "Leveraging Urbanization in South Asia: Managing Spatial Transformation for Prosperity and Livability", Washington DC: World Bank Group.
- GAO J. (2019), "How China will protect one-quarter of its land", *Nature*, n°569 (7757), p. 457.
- GENG H. (2019), "三线-单 在我国空间规划体系中的定位浅析" [Analysis on the positioning of "Three Lines and One List" in the spatial planning system of China], 环境与可持续发展 [Environment and Sustainable Development], n°5, pp. 78-82.

(3) ChinaDialogue Ocean, "The Shenzhen Bay Dredging Scandal and Ecological Redlines", 8 mai 2020, <https://chinadialogueocean.net/13710-shenzhen-bay-dredging-scandal-and-ecological-redlines/>

(4) *Ibid.*

- HE C. *et al.* (2014), "Urban expansion dynamics and natural habitat loss in China: a multiscale landscape perspective", *Global Change Biology*, n°20/9, pp. 2886-2902.
- LIU J., ZHANG Q. & HU Y. (2012), "Regional Differences of China's Urban Expansion from Late 20<sup>th</sup> to Early 21<sup>st</sup> Century Based on Remote Sensing Information", *Chinese Geographical Science*, n°22/1, pp. 1-14.
- LÜ Y. *et al.* (2013), "Redlines for the greening of China", *Environmental Science & Policy*, n°33, pp. 346-353.
- OUYANG X. J. *et al.* (2013), "Developing phase of China's system of nature reserves in perspective", *Forest Science and Practice*, n°15/4, pp. 340-348.
- TIAN Y., SUN X. & SHI L. (2020), "关于“三线一单”中“环境准入清单”设定层级的思考” [Reflecting on the hierarchy of the “Environmental Access List” in the “Three Lines and One Order], 区域治理 [Regional Governance], n°3, pp. 44-46.
- WANG X. *et al.* (2020), “三线 – 单”中生态环境准入清单编制路径探讨” [Study on Compiling Path of Environment Access List in the System Construction of Three Lines and One List], *Environmental Protection*, n°48/7, pp. 46-50.
- WORLD BANK (2015), "Rising through cities in Ghana: urbanization review – Overview report (English)", Washington D.C., World Bank Group.
- XU J. *et al.* (2012), "A review and assessment of nature reserve policy in China: Advances, challenges and opportunities", *Oryx*, n°46/4, pp. 554-562.
- XU X. *et al.* (2015), "Integrated regional ecological risk assessment of multi-ecosystems under multi-disasters: a case study of China", *Environmental Earth Sciences*, n°74/1, pp. 747-758.
- XU X. *et al.* (2018), "China's ambitious ecological red lines", *Land Use Policy*, n°79, pp. 447-451.
- ZHANG L. *et al.* (2017), "Biodiversity conservation status in China's growing protected areas", *Biological Conservation*, n°210/B, pp. 89-100.