

De l'essor au cadrage de la société civile chinoise : la controverse hydroélectrique de la vallée rurale de Nujiang

*David Juilien*¹

À la fin des années 1990, l'économiste Wen Tiejun prévient le gouvernement chinois : sans politique publique structurante à l'égard du monde rural chinois, la nation risque d'entrer dans le « piège latino-américain² ». Les bidonvilles ceintureraient alors les métropoles, les quelque huit cents millions d'habitants des espaces ruraux chinois « perdraient tout espoir d'une vie meilleure » et la Chine devrait abandonner l'objectif d'un rattrapage économique et industriel [Wen, 2001]. Cette vision souligne que, loin d'être une question purement technique, l'aménagement du territoire s'inscrit dans une vision stratégique de long terme. Ainsi, à l'instar de la pensée de Wen Tiejun, depuis les années 2000 les stratégies chinoises de développement visent à transformer les modes de vie ruraux de manière structurelle : équiper, connecter et urbaniser les espaces et les populations, industrialiser et tertiariser les économies, pour soutenir les rythmes d'accumulation de capitaux d'autorités locales devenues fiscalement autonomes, si possible en limitant les mouvements incontrôlés de population.

Ce processus de restructuration rapide ne se déroule pas toujours sans heurt. Par exemple, ce qui est perçu comme nécessaire à l'échelle nationale par le successeur du Comité d'État pour le Plan, l'actuelle Commission nationale du

1. Enseignant-chercheur contractuel en géographie, université d'Angers, laboratoire ESO.

2. Théorie également dénommée « piège du revenu intermédiaire » qui désigne une situation de croissance économique en ralentissement fort pour des raisons structurelles, qui limite le développement vers les structures économiques dites développées.

développement et de la réforme (CNDR), peut susciter des avis divergents au sein même des autres ministères et des bureaux des autorités locales (provinces, préfectures, districts). C'est notamment le cas dans les domaines de la protection de l'environnement, du développement hydroélectrique et des déplacements de population, où le caractère fragmenté du processus de décision et le besoin de négociation entre acteurs de natures différentes se révèlent pleinement [Habich, 2016 ; Mertha et Brodsgaard, 2017 ; Juilien 2024]. Dans les années 2000, ce qui est alors désigné comme un autoritarisme fragmenté laissait envisager un rôle accru de la société civile dans ces négociations [Mertha, 2008]. Deux décennies plus tard, la diffusion en Chine de concepts libéraux tels que ceux de la société civile, de la participation publique, de la sphère publique ou de la co-construction du territoire est mise en question³. Pour autant, et en dépit du caractère autoritaire du système chinois d'État-Parti et des évolutions du rôle accordé à la société [Lam, 2020 ; Tsai, 2021], la réussite du projet national de modernisation peut-elle réellement aboutir sans un degré d'ouverture et de dialogue entre parties prenantes, entre acteurs de natures différentes, situés à des échelles distinctes ?

La vallée du fleuve Salouen, Nujiang en mandarin, constitue un cas d'étude idéal pour observer avec du recul l'évolution de ces rapports de force depuis le début des années 2000. En effet, située à la frontière entre la Birmanie et la région autonome du Tibet, dans la province du Yunnan, cette région se situe aux confins de la Chine du Sud-Ouest tant du point de vue des distances physiques qu'historiques, culturelles ou économiques. Cette vallée est désignée comme extrêmement pauvre⁴. Son développement implique des transformations profondes dans sa structure même : chaque élément spatial (usage des sols, type d'agriculture, mise en valeur du paysage, type d'habitat, matériaux du bâti, sources d'énergie, fonction des espaces, etc.) caractérisant cette vallée vise à être transformé et modernisé sur le laps de temps relativement court d'une dizaine d'années. Le fleuve de cette vallée est parfois présenté comme le dernier fleuve « sauvage » de Chine, c'est-à-dire où la nature peut encore se développer librement⁵. Or les politiques de développement peuvent avoir des impacts profonds, ce qui a longtemps préoccupé les organisations non gouvernementales environnementales (ONGE).

Cet article présente un cas d'étude emblématique de l'évolution de la géopolitique interne chinoise, en s'attachant particulièrement à montrer l'importance

3. A. Vaulerin, « Entretien. Anne Cheng et Chloé Froissart : “Dans la Chine de Xi Jinping, nommer les choses et les faits tels qu'ils sont, c'est déjà trop” », *Libération*, 22 décembre 2025.

4. Conseil des affaires de l'État, « Programme de développement de la Chine pour la réduction de la pauvreté (2011-2020) », <http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_2020905.htm>.

5. International Rivers, « Nu River campaign », <<https://www.internationalrivers.org/where-work/asia/salween/nu-river-campaign/>>.

du jeu multiscalair. Pour ce faire, il revient d'abord sur ce qu'apporte le cas du Nujiang dans la compréhension géopolitique du processus de développement chinois, notamment en termes de recherche d'unité territoriale et de jeux d'acteurs au sein du système d'État-Parti. Cette contribution présente ensuite les grandes lignes de la controverse qui a entouré le projet hydroélectrique du Nujiang. Sa chronologie de 2003 à 2016 révèle plusieurs dynamiques. Si les ONGE avaient initialement la capacité à faire le lien entre acteurs à travers les échelles géographiques (2003-2004), cette controverse montre qu'il existe dès les années 2000 une forme d'« étanchéité » scalaire qui limite leurs champs d'action (2004-2013). À son zénith (2013-2016), la société civile dispose d'une capacité d'influence sur la politique environnementale, mais rencontre aussi des limites qui préfigurent son cantonnement à partir de 2017.

Que représente le Nujiang dans la vision du territoire national ?

Un contexte local vu à travers le prisme national

Le préambule de la Constitution de la République populaire de Chine, dans sa révision de 2018, stipule que la mission fondamentale de l'État multiethnique chinois est la « modernisation socialiste », sur des bases matérielles (industrie, agriculture, défense, sciences et technologies), mais aussi « civilisationnelles », dans un sens « politique » et « spirituel » basé sur les idéaux communistes et des valeurs telles que l'intégrité morale et la discipline. Modernisation et civilisation sont des vecteurs essentiels de la politique chinoise d'aménagement, où les constructions concrètes doivent participer à la « solidarité interethnique » et à la « prospérité commune de toutes les ethnies de Chine ». Selon cette logique générale, le président chinois actuel, Xi Jinping, entretient une correspondance médiatisée avec les représentants de l'un des peuples de la préfecture de Nujiang, l'ethnie Dulong, reconnue comme étant dans un état d'extrême pauvreté⁶. Lors d'une visite dans la préfecture de Nujiang en 2015, Xi Jinping rappelle que « le Parti communiste chinois attache une grande importance » au niveau de développement des minorités ethniques⁷. À l'époque, cette déclaration suit l'achèvement

6. Depuis 2020, le seuil d'extrême pauvreté officiel chinois est de 4 000 yuans par an, soit environ 480 euros.

7. Xinhua, « Xi Focus-closeup : Xi's letters to Dulong people », 1^{er} décembre 2021, <http://www.china.org.cn/china/Off_the_Wire/2021-12/01/content_77905098.htm>.

de la construction d'un tunnel entre la partie enclavée de Nujiang où résident les Dulong et le reste de la préfecture : un symbole de lien entre ce territoire et le reste de la Chine, de la fin d'une vie « isolée et en retard de développement », vers un futur « ouvert et inclusif ». Tunnels, routes goudronnées, écoles ou réseaux Internet sont autant de réalisations matérielles des objectifs de modernisation et d'intégration territoriale.

Depuis les premières années de l'Ère de la réforme et de l'ouverture, en 1978, la préfecture de Nujiang est catégorisée officiellement par l'État chinois comme étant en situation d'extrême pauvreté. Elle est l'une des régions qui compose le « dernier bastion d'extrême pauvreté⁸ » chinois, lequel compte un peu moins de cent millions de personnes en 2012. Pour la plupart, ces régions d'extrême pauvreté sont situées dans l'Ouest chinois [Sanjuan, 2007]. Parfois anciens lieux de l'histoire révolutionnaire du Parti communiste chinois, ils conjuguent les difficultés des espaces ruraux, montagnards et ethniques à s'insérer dans une économie de marché mondialisée. Dans le cas de Nujiang, ces difficultés sont liées au profil socio-économique des habitants, à leur usage des sols et aux caractéristiques géophysiques de la vallée. En effet, comme le souligne la carte 1, la majorité des cinq cent mille habitants de Nujiang au début des années 2000 pratique l'agriculture vivrière (maïs, maraîchage, petits élevages) avec des rendements très faibles et la chasse en montagne, ce qui explique que le PIB de Nujiang soit l'un des plus faibles de toutes les préfectures de la province du Yunnan.

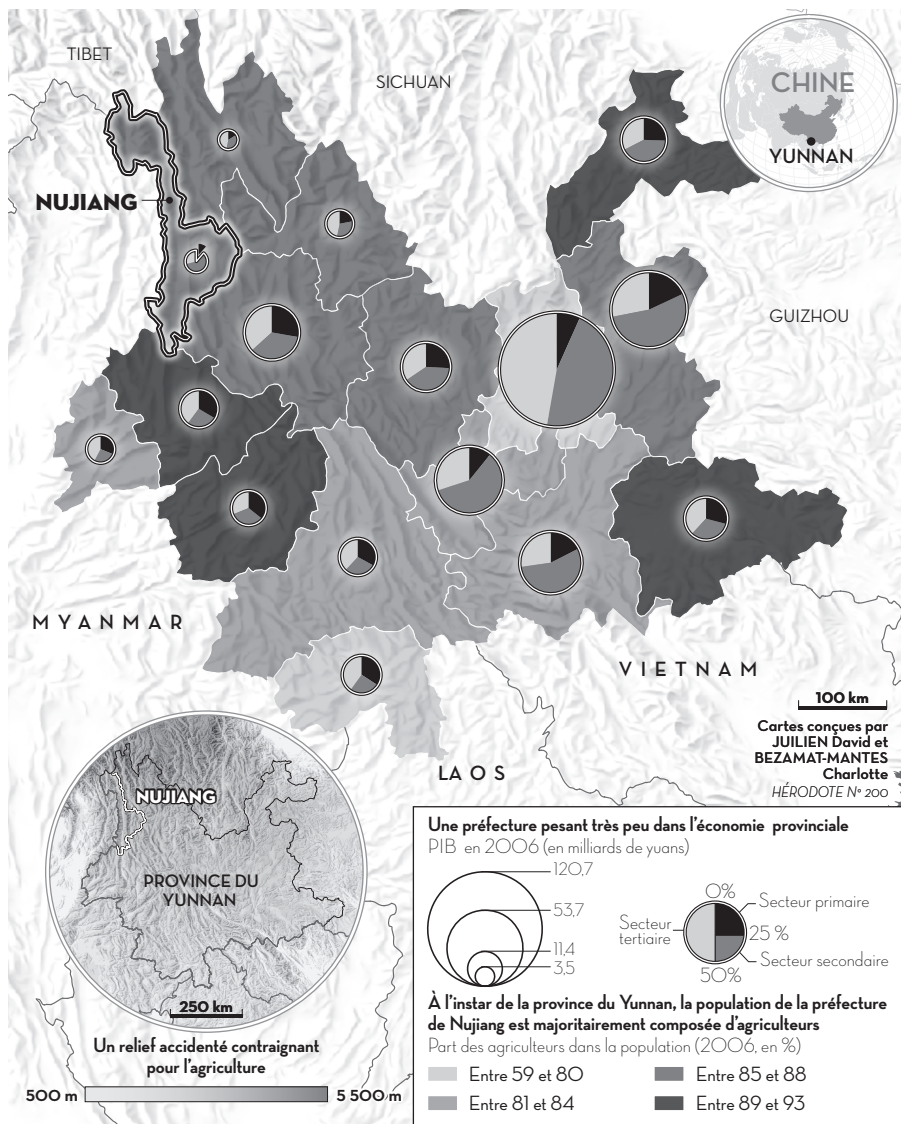
La modernisation générale (population, infrastructure, urbanisation) de Nujiang est demandée par les cadres dirigeants de la province depuis le début des années 2000, sur la base de plusieurs ressources à mieux valoriser : les ressources minières, hydroélectriques, écologiques (biodiversité endémique) et touristiques (cultures, paysages). À cette époque, dans un plan de développement réalisé avec la collaboration de l'ONG internationale The Nature Conservancy, le potentiel agricole de la vallée n'est reconnu que pour la culture de plantes spécialisées (médicinales, condiments, résine, fleurs...)⁹. D'après la vision du gouvernement, les changements de pratiques visent aussi à diminuer les risques¹⁰. En effet, les conditions d'agriculture sur des pentes aux dénivelés parfois supérieurs à 35 degrés et l'exploitation locale du bois pour le chauffage et la cuisine sont estimées

8. P. He, « Chinese poverty alleviation studies: A political economy perspective », New China Research, Pékin, Xinhua News Agency, 2021.

9. The Nature Conservancy, « Conservation and development action plan for Northwest Yunnan », 2001, <<https://www.conservationgateway.org/ConservationPlanning/SettingPriorities/EcoregionalReports/Documents/NW%20Yunnan%20Conservation%20english.pdf>>.

10. J. Wang, S. Xia. et P. Li, « Éliminer la pauvreté dans la vallée du fleuve Nu, dans les Aires des trois fleuves parallèles », Kunming, *Ecological Economy*, 2006.

CARTE 1. – NUJIANG : UNE PRÉFECTURE RURALE
AU FAIBLE POIDS ÉCONOMIQUE DANS LA PROVINCE DU YUNNAN (2006)



Hérodote, n° 200-201, La Découverte, 1^{er} et 2^e trimestres 2026.

délétères pour l'environnement et la maîtrise des risques de montagne (éboulements, glissements de terrain). Ces derniers sont fréquents, notamment durant la période estivale des moussons. Ainsi, à Nujiang, le développement répond à la fois à des impératifs nationaux de croissance économique et de cohésion territoriale et à des impératifs locaux de lutte contre la pauvreté et pour la protection de l'environnement.

*Développer les marges de l'Ouest :
une gouvernance verticale, mais fragmentée*

Les Premiers ministres chinois de la fin des années 1990 et début 2000, Zhu Rongji (1998-2003) et Wen Jiabao (2003-2013), ont pris acte des fractures socio-économiques grandissantes entre les provinces littorales de l'Est chinois et celles de l'intérieur – Nujiang étant un exemple parmi d'autres des préfectures qui éprouvent des difficultés à suivre de manière autonome la dynamique nationale de croissance. La Campagne de développement vers l'Ouest (西部大开发 *xibu dakaiifa*) voit le jour dans ce contexte en l'an 2000. Pour réduire les disparités territoriales, cette politique se base sur une logique d'incitations à l'investissement pour favoriser la construction d'infrastructures de base, notamment dans les transports, la communication, l'énergie et l'industrie [Lu et Deng, 2011]. Plutôt que d'user de coercition, elle s'est basée sur des incitations fiscales, des investissements directs, des facilités d'emprunts et de financement, ainsi que sur la coopération entre provinces – par le biais d'accords interprovinciaux de travail par exemple.

Dans la province du Yunnan où se situe Nujiang, cette campagne a ouvert une intense période de développement du secteur hydroélectrique, dont la puissance installée totale¹¹ est passée de 5 gigawatts (GW) en 2001 à 51 GW en 2014 [Hennig *et al.*, 2016], puis à 83 GW en 2025 d'après l'entreprise China Southern Power Grid. Ce contexte représente une opportunité économique pour Nujiang, puisqu'il y coule l'un des trois grands fleuves du Yunnan – les deux autres étant le Lancang (nom du Mékong dans sa partie chinoise) et le fleuve Jinsha (partie amont du Yangtsé). L'hydroélectricité est pensée comme une rente suffisamment régulière pour assurer l'autonomie financière locale, laquelle ouvre ensuite la voie vers des objectifs de développement socio-économique. Ces derniers visent une restructuration rurale complète [Long, 2020], pour permettre la transition vers une économie moderne, urbanisée et limitant les risques de montagnes. À Nujiang comme dans d'autres régions rurales de Chine, la Campagne de développement

11. La puissance installée désigne la capacité maximale de production d'une installation – celle des différentes turbines d'une centrale hydroélectrique, par exemple.

vers l'Ouest vise à financer la construction de grandes infrastructures qui permet de répartir les dividendes de la croissance.

Du point de vue des jeux d'acteurs à l'échelle nationale, les conditions d'émergence de la Campagne du développement vers l'Ouest sont caractéristiques de la dynamique des jeux d'acteurs internes au système chinois d'État-Parti. Si le Parti porte la responsabilité de la cohérence idéologique et de la direction globale de l'État, les relations entre l'administration centrale et les autorités locales (provinces, préfectures, districts, etc.) ne sont pas toujours fluides. Elles relèvent en effet d'un fonctionnement décentralisé depuis les années 1980, qui s'exprime notamment à travers l'autonomie budgétaire des autorités locales. Cependant, celle-ci s'accompagne aussi de responsabilités pressantes : pour pouvoir assurer la couverture des services publics, ces autorités doivent trouver un modèle économique viable dans une économie compétitive de marché. Durant les années de forte croissance économique de la Chine, la capacité à consolider cette dynamique fait partie des critères d'évaluation des cadres dirigeants. Selon ces logiques du système chinois, la Campagne de développement vers l'Ouest s'est bâtie sur des négociations fortes entre cadres dirigeants des provinces de l'Ouest et du littoral. En effet, ces dirigeants des provinces intérieures estiment subir le mode de développement des provinces littorales que certains ont qualifié de « colonisation intérieure » [Oakes, 2004] : siphonnage des ressources humaines qualifiées, achat de matières premières à bas prix et revente de produits manufacturés à prix plus élevés... À la fin des années 1990, lors du 15^e congrès du Parti, les dirigeants des provinces de l'Ouest demandent que les provinces littorales soient sanctionnées. Ils accusent aussi le Comité central¹² du Parti de trahir son engagement de 1992 concernant la réduction des inégalités territoriales. La Campagne du développement vers l'Ouest constitue une réponse à cette demande.

Ce cas montre les tensions fortes qui peuvent se manifester au sein de l'État-Parti chinois et la place importante accordée aux négociations internes, parfois musclées, précédant les prises de décisions. Au même moment, à partir du sommet de Rio (1992), les pressions du développement chinois sur l'environnement et son ouverture sur le reste du monde commencent à favoriser l'émergence en Chine d'organisations non gouvernementales environnementales. Ces ONGE entreprennent alors de s'insérer dans les espaces de négociation qui existent pour défendre leurs visions. C'est notamment ce que montrent l'évolution et les aléas du projet hydroélectrique de Nujiang, dont les remous ont permis à des acteurs de la « société civile » de s'impliquer dans les décisions relatives aux politiques publiques.

12. Le Comité central du Parti communiste chinois se compose de deux cent cinq membres titulaires et de cent soixante et onze suppléants. Il a notamment comme mission d'élire la vingtaine de membres du Bureau politique, son comité permanent et le secrétaire général lui-même – actuellement Xi Jinping.

Les ONGE et le projet hydroélectrique de Nujiang (2003-2016) : un rôle de contre-pouvoir et de conseil au prince ?

Durant les années 2000, l'Ouest chinois est à la fois une terre d'opportunités et d'affrontements, où les règles qui régissent les rapports de force entre acteurs sont floues et fluctuantes¹³. À l'époque, au sein du système de l'État-Parti comme à l'extérieur, les limites des règles relatives à la protection de l'environnement ne sont pas fixes : chaque acteur peut les pousser et les repousser, bien que certains soient perçus comme moins légitimes à le faire, voire suspects. C'est en particulier le cas de ce qui est souvent appelé la société civile. Selon Li Bo, ancien directeur de l'ONGE Friends of Nature, c'est en Chine un terme qui réfère au troisième secteur, celui des organisations non gouvernementales œuvrant sans recherche de profit¹⁴, à mi-chemin entre entreprises privées et organisations d'État, mais aussi potentiellement plus proches des *laobaixing* 老百姓, ces « personnes ordinaires » qui forment la nation chinoise et dont le Parti dit être l'avant-garde. À Nujiang, de 2003 à 2016, les controverses autour d'un projet hydroélectrique d'ampleur nationale ont contribué à mettre en lumière les capacités et les limites des ONGE à naviguer entre ces différents acteurs et l'évolution des priorités de l'État – et à montrer que le travail des ONGE représente bien l'intérêt général.

L'ONGE Friends of Nature

Friends of Nature est l'une des premières ONGE chinoise, la plus importante à l'échelle nationale. Elle dispose d'antennes locales financièrement et hiérarchiquement indépendantes. Elle a été fondée par plusieurs intellectuels chinois, dont certains sont controversés en Chine pour leur activisme sur la question du Tibet ou en 1989 sur la place Tiananmen. Son fondateur le plus connu est Liang Congjie, dont la famille est très connue pour son rôle dans l'histoire contemporaine de la Chine : la réforme de l'étude de l'histoire, l'essor du nouveau journalisme entre la dynastie Qin et la République de Chine, ou encore la fondation de l'architecture chinoise moderne durant les premières décennies de la République populaire de Chine.

13. Pour une revue en détail des controverses autour de ce projet hydroélectrique, voir la thèse récente de David Juilien [2024] ou les travaux d'Andrew Mertha [2008] et de Michael Büsgen [2006].

14. Entretien avec Li Bo, 2020.

Années 2003-2004 :*d'une coalition environnementale à un effet boule de neige*

Le projet hydroélectrique de Nujiang émerge dans ce contexte du début des années 2000, où l'État central amorce une reprise en main pour la coordination territoriale et la régulation du développement. En l'occurrence, les barrages planifiés répondent à une réorientation nationale du modèle de développement vers la protection de l'environnement et la promotion d'énergies dites « vertes » moins carbonées (10^e plan quinquennal). Une loi sur l'évaluation des impacts environnementaux (loi EIE) doit entrer en vigueur en septembre 2003. Sa mise en œuvre effective est contrôlée par l'Administration d'État de protection de l'environnement (AEPE), une agence qui a acquis un rang ministériel quelques années auparavant, en 1998¹⁵. Parallèlement, une partie de la vallée du fleuve Salouen est inscrite au patrimoine naturel de l'UNESCO en juillet 2003 par le ministère des Constructions¹⁶, ce qui implique en principe des actions et des plans de protection de l'environnement et des paysages. La question environnementale est un sujet alors pleinement national, discuté en dehors comme au sein de l'État et compris comme l'embryon d'un espace public de discussions politiques dans la sphère environnementale [Yang et Calhoun, 2007].

Dans le contexte de ce tournant, l'entreprise d'État responsable du projet, China Huadian signe en mars 2003 une lettre d'intention avec le gouvernement du Yunnan pour lancer le projet hydroélectrique, avec le soutien de l'agence de planification macroéconomique, la CNDR, au niveau national et à celui de la préfecture de Nujiang sur le terrain. En juin 2003, une entreprise conjointe entre le Yunnan et China Huadian est créée. Le projet est gigantesque : il comprend treize barrages sur le cours du fleuve, dont huit sont situés dans la préfecture de Nujiang. Il est prévu que sa capacité installée totalise 21,3 GW, ce qui correspond à la puissance installée de vingt réacteurs nucléaires. Cependant, si le projet progresse comme s'il était acté, la construction d'équipements de cette ampleur sur un fleuve transnational doit préalablement être autorisée au niveau central, par une réunion du Conseil des affaires de l'État. Ce dernier réunit notamment les différents ministères et commissions centrales de la Chine, ainsi que le Premier ministre et ses vice-Premiers ministres.

La réunion a lieu peu avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'évaluation des impacts environnementaux, en août 2003, mais ne se déroule pas comme

15. Cette administration est devenue le ministère de la Protection de l'environnement en 2008, puis le ministère de l'Écologie et de l'Environnement en 2018.

16. Ministère des Constructions, « Three Parallel Rivers National Park », World Heritage scanned nomination, 5 juillet 2003, <<https://whc.unesco.org/uploads/nominations/1083.pdf>>.

prévu. Constatant l'absence d'EIE, le représentant de l'AEPE s'oppose au projet, ce qui a pour effet de le geler momentanément. L'inscription d'une large partie de la vallée à l'UNESCO au sein de l'Aire des trois fleuves parallèles renforce sa position. Ce représentant est emblématique d'une partie de l'AEPE de l'époque : il dispose d'un pied dans l'administration et d'un autre dans le milieu des militants pour la protection de l'environnement [Büsgen, 2006]. C'est un point caractéristique du secteur environnemental chinois d'alors : ces environnementalistes ne sont pas opposés au système d'État-Parti, mais souhaitent la poursuite de la modernisation et de l'industrialisation nationales dans un cadre mieux régulé¹⁷ et plus ouvert aux acteurs non étatiques. La participation publique est alors une idée forte dans le milieu environnementaliste chinois, de l'AEPE aux ONGE, en passant par certains médias tels que *China Dialogue*. Ces trois types d'acteurs sont fortement liés les uns aux autres en Chine, mais aussi avec leurs homologues étrangers, notamment états-unis et britanniques.

Pour forcer le recours aux EIE et renforcer la position de l'AEPE, alors matériellement et politiquement faible et sous-dotée, cet officiel de l'AEPE décide avec la directrice d'une ONGE basée à Pékin, Green Earth Volunteers, d'ouvrir à des acteurs extérieurs les négociations jusque-là cantonnées en interne. L'invitation au débat d'ONGE et de médias provoque un effet boule de neige : l'information circule désormais à toutes les échelles. Cette situation nouvelle élargit le spectre des possibles. Localement, des acteurs universitaires et du secteur des ONG du Yunnan sont invités à s'exprimer, ce qui augmente la quantité d'informations précises disponibles, mais aussi la diversité des actions. Beaucoup d'événements ont lieu sur les derniers mois de l'année 2003, lesquels participent à la cristallisation d'une controverse nationale. Une ONGE du Yunnan militant discrètement pour l'ouverture des politiques à la participation publique, Green Watershed, organise la première d'une importante série de voyages de terrain dans la vallée du fleuve Salouen. Cette action inspire un terrain par l'AEPE, qui prend néanmoins la précaution de ne pas le faire de manière conjointe aux ONGE. À la faveur d'un forum organisé par l'AEPE en Chine, Green Earth Volunteers lance ensuite une pétition pour demander la publication de l'EIE du projet hydroélectrique, relayée par des médias à l'échelle nationale. Des acteurs internationaux s'impliquent alors. L'ONGE réitère cette opération en Thaïlande, ce qui initie la formation d'un réseau d'ONGE chinoises et d'une soixantaine de pays, tandis qu'en février 2004 l'UNESCO apprend l'existence de ce projet

17. Ma T. (2016), « Pan Yue's vision of green China », *China Dialogue*, 8 mars 2016, <<https://chinadiologue.net/en/pollution/8695-pan-yue-s-vision-of-green-china/>>.

et demande des explications officielles à l'État chinois. Au cours du début de l'année, des officiels locaux, professeurs et cadres dirigeants multiplient les actions au sein de l'appareil d'État pour s'opposer ou demander un approfondissement des impacts du projet.

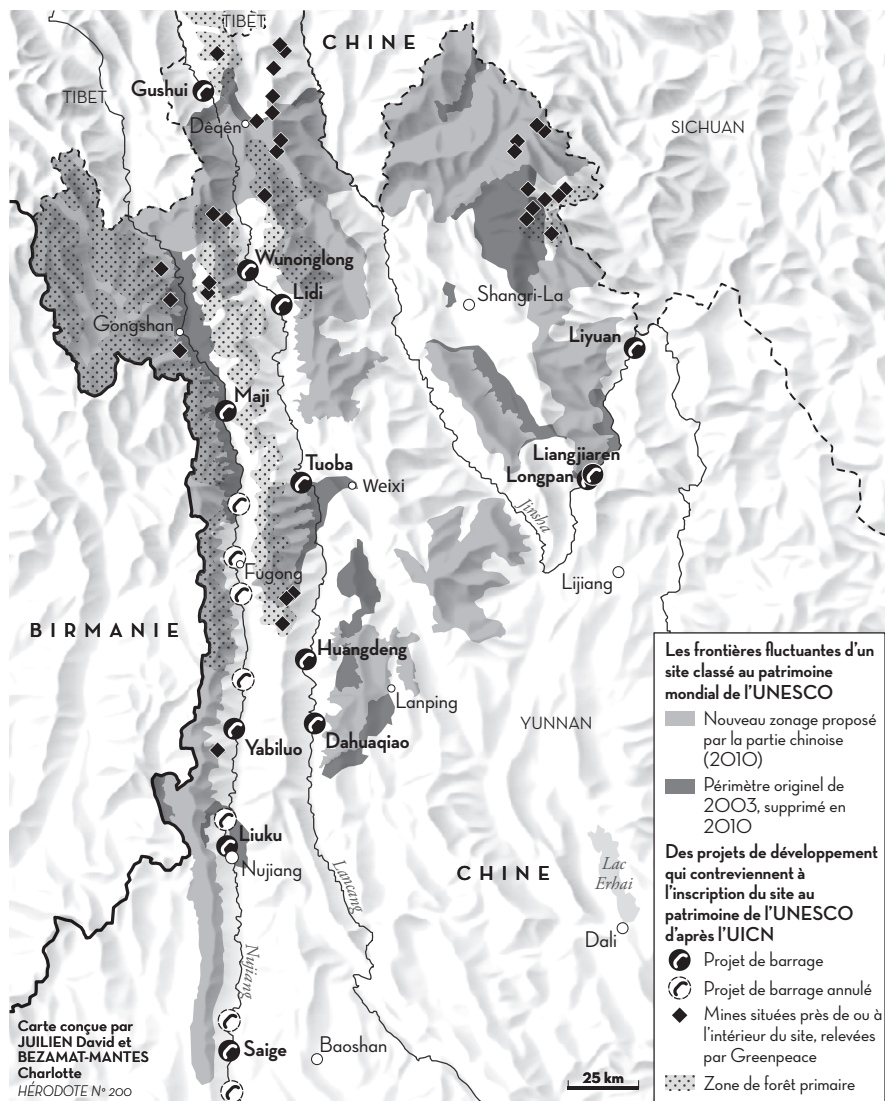
Les ONGE Green Earth Volunteers et Green Watershed

Green Earth Volunteers (绿家园 *lǜjiayuan*) est fondée en 1996 à Pékin et formellement enregistrée auprès du ministère des Affaires civiles en 2007. Sa fondatrice, Wang Yongchen, est une ancienne journaliste de la Radio nationale de Chine. Cette ONGE travaille beaucoup par la pratique du terrain et la mise en relation avec des médias.

Green Watershed (绿色流域 *Lüse liuyu*) est fondée en 2002 à Kunming par Yu Xiaogang, personnage singulier : il a été paysan et « envoyé à la campagne » durant la Révolution culturelle, soldat en Birmanie, probablement auprès du Parti communiste birman, ouvrier, a travaillé comme officiel du gouvernement, avant de faire un doctorat en Thaïlande grâce à des bourses de la Fondation Ford. Ses travaux sont aux confluences de la participation publique, du développement durable et de la gestion sociale des espaces forestiers et montagnards.

Enfin, en février 2004, le Premier ministre Wen Jiabao s'exprime publiquement et déclare qu'une controverse environnementale de cette ampleur appelle à la prudence et nécessite un processus scientifique de décision – le concept de développement scientifique (科学发展观 *kexue fazhan guan*) étant l'un des nouveaux mots-clés de l'époque, promu par le président Hu Jintao. Pour autant, les travaux préliminaires à la construction de barrages, tels que la construction de routes ou le déplacement de villages ne sont pas interdits par ce gel du projet. De même, il n'empêche pas la demande de réduction de 20 % du périmètre protégé des Aires des trois fleuves parallèles inscrit à l'UNESCO, notamment autour du chef-lieu de la préfecture, Lushui, et du nord de la vallée de Nujiang.

CARTE 2. – LES AIRES DES TROIS FLEUVES PARALLÈLES AU YUNNAN, AU COURS DE LA DÉCENNIE 2010, LA SUBORDINATION DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT AUX OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE



Hérodote, n° 200-201, La Découverte, 1^{er} et 2^e trimestres 2026.

Années 2004-2013 :des actions d'opposition révélant une « étanchéité » scalaire

L'expansion de la controverse à d'autres échelles et à d'autres acteurs a contribué au gel du projet. Cependant, après 2004, l'« étanchéité » de chaque échelle géographique, par exemple du national par rapport au local, est ensuite devenue l'une des principales limites à l'expansion du rôle des ONGE. En effet, si un flou administratif entoure leur enregistrement administratif en tant qu'ONGE jusqu'à la fin des années 1990, les règles se durcissent progressivement au cours des années 2000. Les ONGE doivent suivre plus scrupuleusement la mission qu'elles ont déclarée, doivent disposer d'un garant au sein de l'État et doivent respecter leur périmètre géographique d'enregistrement. En somme : une organisation enregistrée à l'échelle nationale (à Pékin) ou à l'échelle provinciale (à Kunming, au Yunnan) ne peut pas s'impliquer directement dans les affaires d'une préfecture comme Nujiang – et encore moins organiser un collectif de *laobaixing* issus de villages appartenant à des préfectures différentes. La bataille pour ou contre le renforcement du rôle des ONG dans les décisions publiques et territoriales chinoises a ainsi commencé à trouver une issue dès les années 2000, notamment par les lois portant sur l'enregistrement des ONG et organisations similaires (fondations, associations caritatives...) ¹⁸. Les documents promulgués ensuite durant la présidence de Xi Jinping, notamment le document 9 de l'année 2013 s'opposant à l'« occidentalisation » de la Chine ¹⁹ et la loi sur les ONG étrangères de 2017 mettant fin aux possibilités de financement des ONG par des acteurs étrangers, en sont la suite logique.

Dans le cas de Nujiang, les ONGE ont bien essayé de faire la jonction entre des acteurs de différents niveaux territoriaux, à mesure qu'ils gagnaient en autonomie vis-à-vis de l'AEPE. Cette autonomie d'action s'accompagne par ailleurs d'un éloignement relatif de l'Administration, qui négocie en secret avec la CNDR une réduction du nombre de barrages à quatre, suivant les priorités du gouvernement du Yunnan (capacité totale de 7,18 GW). Du point de vue des initiatives prises de manière autonome, non coordonnées avec l'État, Green Watershed est l'ONGE qui s'est le plus engagée, notamment pour la tâche risquée de coalition avec des acteurs paysans et habitants. Entre 2003 et 2004, l'ONGE travaille à informer les populations villageoises et les aide dans les potentielles démarches judiciaires dues à la construction d'un autre barrage du Yunnan, celui de Xiaowan (fleuve Lancang).

18. Entretien avec Li Bo, 2023.

19. Chinafile, « Document 9: A ChinaFile translation », 8 novembre 2013, <<https://www.chinafile.com/document-9-chinafile-translation>>.

En 2003, Yu Xiaogang, directeur de l'ONGE, est identifié comme responsable de manifestations, néanmoins pacifiques, en faveur de la prise en compte des intérêts des déplacés. Un an plus tard, en 2004, il revient sur les lieux pour tirer des leçons des expériences passées. Pour cela, il rassemble environ cent cinquante représentants villageois pour une réunion condamnée par les autorités, bien qu'il tente de la présenter comme un évènement privé. Au nombre de ces représentants figurent des déplacés potentiels concernés par différents barrages, dont ceux de Nujiang. Ils sont acheminés à la réunion en car, aux frais de l'ONGE. Yu Xiaogang et Green Watershed sont alors déjà connus des villageois de Nujiang comme des autorités provinciales : ces villageois avaient déjà fait un voyage organisé, lui aussi non autorisé, par l'ONGE sur le site d'un barrage des années 1980, Manwan (fleuve Lancang) pour examiner les conditions difficiles de vie post-déplacement en l'absence d'une prise en compte de leurs intérêts²⁰. Ainsi, lors de la réunion de Xiaowan, Green Watershed est déjà considérée par les autorités provinciales comme une organisation proche de l'illégalité.

Au terme de cette réunion à Xiaowan, Yu Xiaogang et l'ONGE doivent s'expliquer à Kunming. L'entreprise d'État responsable du barrage de Xiaowan (China Huaneng) demande la dissolution de l'ONG, mais les officiels du gouvernement sont d'accord avec les environnementalistes sur les questions de fond (gestion sociale des déplacements et des compensations, relations entre l'État et la population). De fait, la plupart de ces officiels provinciaux sont même plutôt impressionnés par la capacité de Yu Xiaogang à remplir une mission qui est au cœur des valeurs du Parti [Mertha, 2008]. C'est un thème récurrent dans l'ensemble des controverses autour du barrage de Nujiang. D'une part, les activistes tels que Yu Xiaogang inquiètent les autorités locales par leurs actions à la limite de l'illégalité ; d'autre part, ils s'impliquent considérablement dans la consolidation de l'État-Parti. Néanmoins, en 2005, Yu Xiaogang s'est vu retirer son passeport et son droit de voyager en dehors de la Chine après avoir infiltré et donné la parole à un représentant paysan du Yunnan lors d'un symposium public sur l'hydroélectricité, médiatisé et organisé par les Nations unies et la Banque mondiale. Pour autant, ses recommandations autour de la gestion des déplacements sont aussi lues avec attention au sein de l'appareil d'État, jusqu'au niveau du bureau du Premier ministre.

De fait, les ONGE disposent à l'époque d'une présence instable, mais reconnue, dans l'État et à l'échelle internationale. Après les actions de Green Watershed, la coalition des ONGE perdra la capacité à mobiliser à l'échelle locale. En revanche,

20. Le film-documentaire *Waking the Green Tiger* est issu de ce voyage. Gary Marcuse, *Waking the Green Tiger: The rise of a green movement in China*, Vancouver, Face to Face Media, 2011.

ces ONGE continuent à travailler à l'interface entre l'État chinois et le milieu des scientifiques et des journalistes jusqu'à la résolution de la controverse en 2016. Après le séisme dévastateur de 2008 au Sichuan, lequel résonne alors à l'échelle nationale, les ONGE se saisissent de la fenêtre d'opportunité pour poser la question des risques de sismicité induite par les grands barrages – dont ceux de Nujiang, situés à la périphérie de la chaîne himalayenne. Outre les débats conduits par articles interposés, l'ONGE Green Earth Volunteers relaie à nouveau une pétition, dont la moitié des quarante-quatre signataires sont situés à Pékin – loin de la vallée, plus proche du milieu politique et scientifique. Cette fois, le cantonnement du débat à l'échelle nationale sur des arguments géophysiques et des propositions ouvertes conduit à deux nouveaux gels successifs du projet de Nujiang par Wen Jiabao, en 2009 et en 2012, à l'occasion de la rédaction du 12^e plan quinquennal.

Années 2013-2016 : l'apogée comme fin d'une ère ?

Le « Dernier rapport » sur les fleuves de Chine, publié en 2013²¹, illustre ce rôle ambivalent que jouent les ONGE, à l'interface entre acteurs et entre échelles. Cette agilité est autant la source de leur intérêt que des méfiances à leur égard. Ce rapport est financé par deux ONG étrangères (The Nature Conservancy et International Rivers) et écrit par quatre environnementalistes chinois formés, travaillant ou proches d'organisations états-uniennes ou britanniques (voir figure 1). Quoiqu'ouvert vers l'étranger, il est décidé et vérifié par les ONGE chinoises actives dans le secteur hydroélectrique pour influencer sur la politique hydroélectrique nationale. Il est donc écrit à destination d'acteurs du gouvernement central, en particulier du département du développement hydroélectrique du CNDR et de l'Institut chinois des ressources en eau. Ce rapport de quatre-vingt-huit pages invite à reconsidérer l'approche du développement hydroélectrique en demandant une réduction du nombre de barrages à construire – dont ceux de Nujiang –, mais aussi en recommandant de nouvelles pratiques.

Surtout, il ne remet pas en cause le rôle de l'État central, mais plutôt la force des autorités locales et leur manque de prise en compte de l'intérêt général dans leurs actions, même lorsque ces dernières sont en accord avec les directives centrales. À titre d'exemple, le célèbre Bo Xilai, ancien secrétaire de la municipalité de Chongqing et concurrent en 2012 de Xi Jinping, avait lui aussi agi contre l'esprit des lois de l'époque en coupant en deux une zone protégée du

21. B. Li, S. Yao, Y. Yu et Q. Guo, « The “last report” on China's rivers », 2013, <<https://archive.internationalrivers.org/china%E2%80%99s-last-rivers-report>>.

fleuve Yangtsé pour laisser la place à un barrage (Xiaonanhai). D'après Li Bo, en 2012 les autorités de Chongqing avaient également fait pression sur lui pour empêcher la publication du « Dernier rapport »²². Selon ce rapport, outre l'appel à un renforcement de la participation publique, l'État central doit aussi renforcer ses instruments de gestion du local, par exemple par le recours à des comités de bassins versants dépassant le périmètre des autorités locales, ou à travers des lignes rouges écologiques contrôlées depuis le centre. Ces dernières existent bien aujourd'hui²³. S'il n'est pas possible de savoir par des moyens officiels si ce rapport a été pris en compte ou non, Li Bo affirme avoir été personnellement remercié par l'un des cadres dirigeants de la CNDR pour ce travail.

Après quatorze ans de débats, le projet hydroélectrique du fleuve Nu est à nouveau mis en question lors de la préparation du 13^e plan quinquennal (2016-2020). Pour s'y opposer, sept ONGE, dont cinq étaient impliquées dans le « Dernier rapport », se mobilisent. Elles rédigent en 2016 une lettre collective qui appelle de nouveau à la publication des EIE, toujours inaccessibles au public. Cette lettre réitère aussi les principales recommandations du « Dernier rapport ». Sa publication débouche sur une réunion avec le bureau national de l'Énergie du CNDR – lequel relance les discussions avec le Yunnan autour des barrages de Nujiang. Cette réunion atteste qu'en 2016 cette coalition d'ONGE continue de disposer de l'influence, de l'expertise et de la crédibilité nécessaires pour dialoguer au plus haut niveau de l'État. Certains, comme Green Earth Volunteers doutent que le Bureau ait réellement changé d'avis lors de cette réunion, mais qu'ils ont bien reconnu l'importance des arguments environnementaux et sociaux²⁴.

Dans tous les cas, à la fin de la décennie 2010, les besoins nationaux en énergie hydroélectrique ne sont plus aussi urgents qu'en 2003, surtout depuis que d'autres sources d'énergies renouvelables (photovoltaïque, éolien) sont devenues pleinement accessibles. Jusqu'à ce jour, en 2025, après de multiples gels du projet, aucun barrage n'a été construit sur le cours du fleuve. Malgré la promotion du projet par les acteurs du secteur hydroélectrique, le nouveau secrétaire du Parti de la province du Yunnan abandonne la priorité provinciale au développement hydroélectrique pour favoriser le tourisme. À Nujiang, ce revirement ouvre la porte au tourisme rural et écologique, appuyé sur ses sites inscrits au patrimoine naturel de l'UNESCO.

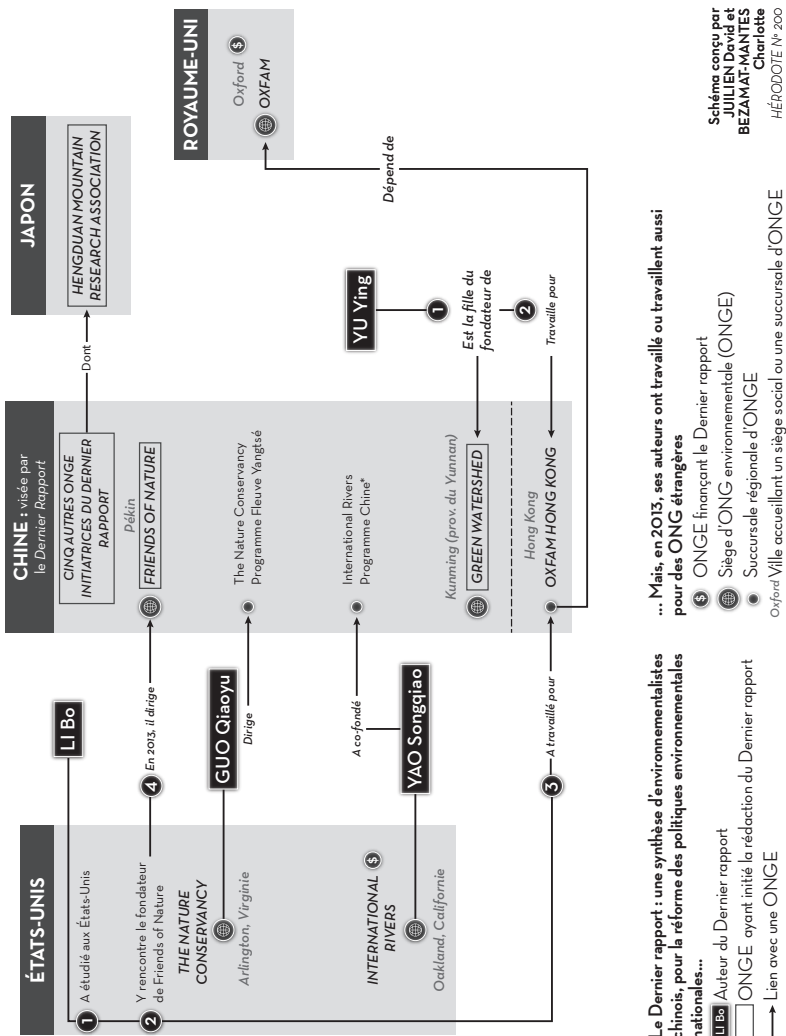
22. Entretien avec Li Bo, 2023.

23. Les lignes rouges écologiques font partie du développement d'un système de zonage national ambitieux lancé à partir du 19^e congrès du Parti (2017), visant à garantir le développement économique, la stabilité sociale et la protection de l'environnement. Voir (en mandarin) : Fan J. [2017].

24. Entretien avec Wang Yongchen, 2019.

FIG. 1. – LES AUTEURS DU DERNIER RAPPORT SUR LES FLEUVES DE CHINE DE 2013 : UN RÉSEAU ENVIRONNEMENTALISTE PARTICULIÈREMENT OUVERT AUX ONGE BRITANNIQUES ET ÉTATS-UNIENNES

Hérodote, n° 200-201, La Découverte, 1^{er} et 2^e trimestres 2026.



Conclusion et perspectives

Entre les années 2000 et 2010, les ONGE chinoises poussent à un changement de la politique hydroélectrique nationale. La controverse autour du projet de Nujiang est à l'époque l'une de leurs batailles. Au-delà des barrages eux-mêmes, elles ont aidé à placer le débat d'une nouvelle politique environnementale sur la place publique. Cependant, si elles sont parvenues à mener jusqu'au bout l'opposition au projet hydroélectrique, ce cas d'étude a montré que les ONGE n'ont pas réussi à pleinement conserver un rôle de gardien de l'intérêt général qui soit indépendant de l'État et des entreprises privées. Dès le début des années 2000, le cas de Nujiang montre que les ONGE ne peuvent pas être à l'origine de coalitions d'acteurs depuis l'échelle nationale jusqu'à la plus locale, des administrations centrales jusqu'aux habitants. Dès les années 2004-2005, cette ligne rouge cantonne les ONGE à l'échelle nationale. Avec le temps, la réussite de certaines contributions, telles que la publication du « Dernier rapport », et l'accès aux réunions des administrations centrales soulignent davantage un rôle d'expert dans certains domaines spécialisés et encore mal balisés par l'État à la fin des années 2010. En somme, cette société civile ne peut animer de débats contradictoires qui sortent du cadre fixé par l'État ou qui apparaissent pleinement en public. Ainsi que le rappelle l'un des acteurs de cette société civile, à travers le média environnemental *China Dialogue*, son travail n'est pas de « sauver l'environnement pour l'environnement », mais de participer au « renouveau national » sur ce secteur précis²⁵.

Désormais, Li Bo, ancien directeur de l'ONGE Friends of Nature est parti vivre à l'étranger, loin de l'arène politique chinoise. Green Watershed a dû renoncer à son militantisme pour la participation publique, jusqu'à fermer en 2019. Les ONG continuent d'exister et sont valorisées dans toutes sortes de domaines tels que la sensibilisation aux questions environnementales et écologiques. Cependant, elles servent davantage à remplir des fonctions sociales non investies par l'État. Faut-il y voir la fin d'une époque où l'impératif d'accumulation de capitaux et de la compétitivité permettait autant aux ONGE qu'aux entreprises privées et aux autorités locales d'opérer à la marge du cadre fixé par l'État central et la direction du Parti ?

Dans la préfecture de Nujiang, la mise en tourisme a permis de poursuivre le type de restructuration rurale qu'envisageait l'économiste Wen Tiejun pour la Chine à la fin des années 1990. Les investissements d'État ouvrent les accès à cette destination touristique qui ambitionne désormais d'être une destination mondiale.

25. Entretien avec Ma Tianjie, 2019.

Mais alors que la planification de l'administration prévoit le développement de l'écotourisme (生态旅游 *shengtai lüyou*), ce type de tourisme spécialisé et « haut de gamme »²⁶ peut-il se développer sans appropriation « par le bas », par les habitants ? En 2018, les habitants de l'un des districts de Nujiang ont manifesté et obtenu l'annulation de l'interdiction de la culture du maïs, essentielle pour leur quotidien et qui devait laisser la place à des cultures commerciales. Ainsi, si le type de société civile qu'envisageait Li Bo ou Yu Xiaogang n'est plus visible, les habitants peuvent malgré tout jouer un rôle de garde-fou lorsque ce sont les politiques publiques elles-mêmes qui sortent du cadre jugé raisonnable et qui vont à l'encontre de leurs intérêts fondamentaux.

Bibliographie

- BÜSGEN M. (2006), « NGOs and the search for Chinese civil society. Environmental non-governmental organizations in the Nujiang campaign », Institute of Social Studies, working paper, n° 422, La Haye.
- FAN J. (2017), « Perspective of China's spatial governance system after 19th CPC National Congress », *Bulletin of the Chinese Academy of Sciences*, Pékin.
- HABICH S. (2016), *Dams, Migration and Authoritarianism in China: The local state in Yunnan*, Abingdon et New York, Routledge
- HENNIG T., WANG. W, MAGEE D. et HE D. (2016), « Yunnan's Fast-Paced Large Hydropower Development: A Powershed-Based Approach to Critically Assessing Generation and Consumption Paradigms », *Water*, vol. 8, n° 10, Bâle.
- JULIEN D. (2024), « La participation de la société à la construction des territoires en Chine. Approche géopolitique de la vallée du fleuve Nu (Yunnan), entre 2003 et 2019 », thèse de doctorat en géographie, université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis.
- LAM W.-L. (2020), *The Fight for China's Future: Civil society vs. the Chinese Communist Party*, Abingdon et New York, Routledge.
- LONG H. (2020), *Land Use Transitions and Rural Restructuring in China*, Singapour, Springer.
- LU Z. et DENG X. (2011), « China's Western development strategy: Policies, effects and prospects », Munich Personal RePEc Archive.
- MERTHA A. (2008), *China's Water Warriors. Citizen action and policy change*, Ithaca, Cornell University Press.
- MERTHA A. et BRODSGAARD E.K. (2017), « Introduction », dans E.K. BRODSGAARD (dir.), *Chinese Politics as Fragmented Authoritarianism: Earthquakes, energy and environment*, Abingdon et New York, Routledge.
- OAKES T. (2004), « Building a Southern dynamo: Guizhou and state power », *The China Quarterly* 178, Cambridge.

26. Bureau de la culture et du tourisme de la préfecture Nujiang (2021), « Quatorzième plan de développement de la culture et du tourisme 2021-2025 ».

HÉRODOTE

- SANJUAN T. (2007), « Approcher les dynamiques régionales chinoises », *Hérodote*, n° 125, Paris, La Découverte.
- TSAI K. (2021), « Evolutionary governance in China: State-society interactions under authoritarianism », dans S. HSU, K. TSAI. et C.-C. CHANG (dir.), *Evolutionary governance in China: State-society relations under authoritarianism*, Cambridge, Harvard University Asia Center.
- WEN T. (2001), « Centenary reflections on the ‘Three dimensional problems’ of rural China », *Inter-Asia Cultural Studies*, n° 2, Hong-Kong.
- YANG G. et CALHOUN C. (2007), « Media, civil society, and the rise of a green public sphere in China », *China Information*, vol. 21, n° 2, Thousand Oaks, Californie.