

A Copenhague, la Chine infléchira le devenir des politiques climatiques

Michel Damian et Nathalie Rousset

LEPII, Université de Grenoble, CNRS ; BP 47, 38040 Grenoble cedex 9, France

Revue de l'Energie, n° 591, septembre-octobre 2009, pp. 293-296.

Entre la politique climatique de l'ancien président des Etats-Unis et celle du nouveau, « ce sera le jour et la nuit », c'est ce que promettait en décembre 2008, à la conférence de Poznan, le sénateur John Kerry¹. Sous condition d'une « coalition vraiment globale », incluant la Chine et l'Inde, « *America is ready to lead* », annonçait même le 26 janvier 2009 le président Barack Obama. La loi américaine sur l'énergie et le climat – le « Clean Energy Jobs and American Power Act », dans sa dénomination actuelle, en discussion au Sénat – a cependant pris beaucoup de retard et ne pourra être votée cette année². Du 7 au 18 décembre, la conférence de Copenhague ne marquera qu'une première étape de la construction de l'architecture post-Kyoto, dont les négociations se prolongeront en 2010 et peut-être même au-delà.

La politique climatique et le réalisme de ses objectifs, comme les postures et contradictions de ses grands acteurs, doivent être regardés en face. Copenhague annonce l'entrée dans un nouvel âge de la politique climatique, beaucoup plus compliqué que la période Kyoto³. A Copenhague, la Chine infléchira le devenir des politiques climatiques, sans parler de « sauver la planète » en x mois ou années, plus modestement en avançant de « pierre en pierre », sans « promettre de succès ostensible dans les cent jours », mais avec des « transformations silencieuses », pour reprendre les expressions du philosophe et sinologue François Jullien⁴.

Dans la lecture de l'engagement chinois, il faut tenir ensemble les deux termes du débat : 1) d'un côté, le président Hu Jintao s'est contenté d'annoncer, le 24 septembre 2009, lors du sommet du G20 de Pittsburg, que son pays réduirait son intensité carbone d'ici 2020 par rapport au niveau de 1990 dans « des proportions notables », mais sans donner aucun chiffre, 2) d'un autre côté, la Chine pourrait prochainement annoncer la mise en œuvre d'un système *cap-and-trade*, avant les Etats-Unis⁵.

¹ Harvey F. (2009), « As night from day », *Financial Times*, 2 janvier.

² Goldenberg S. (2009), « US climate bill not likely this year, says Obama adviser », *guardian.co.uk*, 4 octobre.

Disponible sur <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/oct/04/us-climate-change-bill-browner> [consulté le 19/10/2009]

³ La lutte contre les émissions de gaz à effet de serre a été initialement pensée comme une question d'environnement ; aujourd'hui, il s'agit manifestement de décarboner le capitalisme ; ce n'est évidemment pas la même chose. Cf. Aubertin C., Damian M. (2009), « Vingt ans après les premières négociations, L'actualité des conventions sur le changement climatique et la biodiversité », in C.Aubertin, F.-D. Vivien (dir.), *Le développement durable; évolution des débats*, La Documentation française, Paris, à paraître.

⁴ Jullien F. (2009), *Les transformations silencieuses*, Grasset, Paris.

⁵ Guardian Environment Network (2009), « Insiders predict China could beat US to cap-and-trade launch », *guardian.co.uk*, 30 septembre.

Disponible sur <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/sep/30/cap-and-trade-china/print> [consulté le 19/10/2009]

La montée du grand capitalisme émergent qu'est la Chine est déterminante dans les négociations climatiques sur quatre plans. Premièrement, l'économie mondiale est en train de basculer à l'Est, et la géoéconomie du carbone vers la Chine. Deuxièmement, l'économie chinoise demeurera fortement carbonée pour au moins le prochain demi-siècle. Troisièmement, la Chine est engagée – ce qui est peu signalé - dans une réduction conséquente de ses émissions de gaz à effet de serre (GES), avec une volonté de s'inscrire dans les grandes orientations internationales en matière d'environnement. Quatrièmement, le premier pas pour débloquer les négociations post-Kyoto passe nécessairement par un co-engagement Chine - Etats-Unis, qui pourrait être annoncé à Copenhague.

1) La nouvelle géoéconomie du carbone

Lorsque s'engagent dans les pays développés les débats sur la pollution, la croissance et la préservation de l'environnement - durant la première moitié de la décennie soixante-dix -, les économies occidentales produisent encore la moitié du PIB mondial, contre moins de 5 % pour la Chine. Selon les chiffres d'Angus Maddison, le PIB chinois représentait 4,6 % du PIB mondial en 1973, 15,1 % en 2003, avec une projection à 23,8 % en 2030 (ce serait alors six points de plus que la part des Etats-Unis)⁶. Certains travaux avancent même le chiffre de 51 % du PIB mondial en 2050 pour la Chine⁷. Tibor Mende l'avait anticipé au début de la décennie 1990 : le déplacement « du centre de gravité du monde en route vers l'Asie, son berceau »⁸, est en train de se réaliser.

La part de la Chine dans les émissions mondiales de CO₂ et autres GES ne fera que s'accroître. En 1997, les sénateurs américains Robert Byrd et Chuck Hagel avaient fait voter à l'unanimité une motion affirmant que les Etats-Unis ne devaient signer aucun protocole sur le climat qui porterait de sérieuses atteintes à leur économie sans engagement des pays du Sud. Ils mettaient en avant la croissance très rapide des émissions de GES des pays en développement et soutenaient que celles-ci surpasseraient celles des Etats-Unis avant 2015⁹. L'Histoire est allée plus vite : les seules émissions chinoises ont dépassées celles des Etats-Unis dès 2007. A cette date, la Chine représentait 21 % des émissions mondiales, les Etats-Unis 20 % et l'Union européenne 14 %. La géoéconomie du carbone est en train de basculer en direction du Sud et de la Chine. Ce basculement a pour partie son origine dans le boom des exportations, puisque environ le tiers des émissions chinoises est incorporé dans les biens exportés, notamment en direction des pays industrialisés¹⁰.

Comme en contrepoint de son nouveau statut « carbone », la Chine demeure arc-boutée, avec tous les autres pays du G77 - et depuis les premières négociations climatiques il y a vingt ans

⁶Maddison A. (2009), « Measuring the Economic Performance of Transition Economies: Some Lessons from Chinese Experience », *Review of Income and Wealth*, 55(1), p. 435, tableau 7.

⁷Boretos G.P. (2009), « The future of the global economy », *Technological Forecasting & Social Change*, 76(3), p. 324.

⁸Mende T. (1994), *Regards sur l'histoire de demain. Les nouveaux centres de gravité du monde*, Seuil, Paris, p. 134, cité in J. M. Martin-Amouroux (2009), « Le grand retour du charbon, pierre d'achoppement des négociations climatiques », *Futuribles*, Novembre.

⁹*Byrd-Hagel Resolution* (1997), 105th Congress, 1st Session, S. Res. 98, 25 juillet. Disponible sur <http://www.ncppr.org/KyotoSenate.html> [consulté le 19/10/2009]

¹⁰Weber C.L., Peters G.P., Guan D., Hubacek K. (2008), « The contribution of Chinese exports to climate change », *Energy Policy*, 36(9), pp. 3572-3577.

- sur la responsabilité historique des pays développés, qui ont préempté « l'espace environnemental », rognant le droit à un espace adéquat « pour les besoins présents et futurs » du Sud¹¹. D'où la défense acharnée du Protocole de Kyoto, le « cœur » de tout accord futur sur le climat, énonce le représentant du G77-Chine¹², parce que le Protocole est l'acte de reconnaissance de la dette climatique et de la responsabilité historique du Nord. D'où aussi l'exigence répétée, en particulier par la Chine, d'une réduction « d'au moins 40 % » des émissions des pays développés d'ici 2020, dont tout le monde sait qu'elle est irréaliste et inatteignable¹³.

2) L'autre vérité qui dérange

La croissance future des émissions de GES est déjà, et sera de plus en plus, portée principalement par une dynamique charbonnière. Le charbon, qui comptait pour 48 % des émissions mondiales en 2008, pourrait en représenter 62 % en 2050. Les plus grands pays asiatiques ont construit leur développement économique sur des industries sidérurgiques, cimentières et surtout électriques alimentées en charbon : « ni la crise économique ni les négociations climatiques ne paraissent capables d'affecter sensiblement la croissance attendue du thermique charbon », écrit Jean-Marie Martin-Amouroux.¹⁴

La thermoélectricité charbon représentait environ le tiers du total des émissions mondiales de CO₂ en 2008 et pourrait en constituer la moitié en 2050. La part de la Chine dans ces émissions devrait passer de 10 % en 1990 à 27 % en 2050. Le gouvernement chinois indique tout à fait officiellement que le charbon est appelé à conserver son rôle dominant dans la structure énergétique - 80 % de la production d'électricité - pour très longtemps.¹⁵

Cette dynamique charbonnière est l'un des facteurs clés de l'emballement des émissions de CO₂ en Asie, et particulièrement en Chine. Depuis 30 ans, les 16 plus grands émetteurs du Nord et du Sud représentent autour de 75 % des émissions mondiales de CO₂. Entre 1985 et 2006, la part des 9 plus grands émetteurs du Nord a baissé de 14 points, passant de 56 à 42 % du total des émissions, alors que celles des 7 plus grands émetteurs du Sud a augmenté de 15 points, passant de 17 à 32 %. Ce renversement estompe les différences entre le Nord et le Sud

¹¹ South Centre (1991), *Environment and Development: Towards a Common Strategy for the South in the UNCED Negotiations and Beyond*, South Centre, The Follow-Up Office of the South Commission, Genève, Novembre, pp. 3 et 5.

¹² Vidal J. (2009), « Bangkok climate talks end in recrimination », *guardian.co.uk*, 9 octobre.

Disponible sur <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/oct/09/bangkok-climate-talks-end> [consulté le 19/10/2009]

¹³ People's Republic of China (2009), *Implementation of the Bali Roadmap: China's Position on the Copenhagen Climate Change Conference*, National Development and Reform Commission (NDRC), 20 mai. L'exigence des « 40% » est répétée trois fois dans les quelques pages de la position chinoise pour Copenhague.

¹⁴ « Même s'ils s'engagent plus avant dans l'énergie nucléaire et les renouvelables, les pays de ces régions ne renonceront pas à exploiter la principale source primaire capable d'accroître rapidement leur production d'électricité. » Cf. Martin-Amouroux J.M. (2009), « Le grand retour du charbon, pierre d'achoppement des négociations climatiques », *Futuribles*, Novembre. Egalement Martin-Amouroux J.M. (2007), « Charbon chinois et développement durable », *Perspectives chinoises*, 1, pp. 42-51. Thomas Schelling tenait une position identique il y a déjà presque trente ans, considérant que la probabilité de voir les Etats-Unis, la Chine et l'Union soviétique restreindre l'usage du charbon était quasi nulle à l'horizon d'un siècle. Cf. Schelling T. (1983), « Climatic Change : Implications for Welfare and Policy », in National Research Council, *Changing Climate: Report of the Carbon Dioxide Assessment Committee*, National Research Council, National Academy Press, Washington, DC, p. 481.

¹⁵ Information Office of the State Council of the People's Republic of China (2007), *China's Energy Conditions and Policy*, Beijing, 26 décembre.

Disponible sur <http://www.china.org.cn/english/whitepaper/energy/237089.htm> [consulté le 19/10/2009]

et augmente en même temps l'hétérogénéité au sein du G77-Chine. Même si la moyenne des émissions par habitant du Sud restera inférieure à celle des habitants du Nord, le XXI^e siècle estompera les différences de responsabilité. Sur la période 2000-2050, la contribution de la seule Chine à la croissance des émissions de CO₂ pourrait être plus de deux fois supérieure à celle des États-Unis. Et si l'on considère les émissions cumulées sur un siècle, de 1950 à 2050, la part de la Chine pourrait atteindre 21 %, contre 20 % pour les États-Unis¹⁶.

Au cours de ce siècle, la Chine, et plus largement le Sud, ont les moyens, par leurs seules émissions, de modifier en profondeur le climat. En 2007, David Wheeler et Kevin Ummel estimaient, à partir des projections du GIEC (Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat), que les émissions cumulées du Sud rejoindraient celles du Nord autour de 2030. Ils montraient également que les émissions cumulées depuis 1850 du seul Sud conduiraient à dépasser en 2060 le taux de concentration dans l'atmosphère de 450 ppm de CO₂-équivalent, seuil que le rapport 2007 du GIEC associait à de larges et irréversibles impacts sur les pays en développement. « L'implication évidente est que les seules émissions du Sud sont plus que suffisantes pour entraîner une crise climatique au Sud (...) Il y a ainsi une autre vérité qui dérange : les émissions de carbone du Sud conduisent au désastre, peu importe ce que fait le Nord »¹⁷. La Chine, le plus grand des capitalistes du Sud, navigue en des eaux agitées, d'un côté des émissions de GES qui s'emballent et qu'il conviendrait de réduire, de l'autre l'exigence toujours réaffirmée de la primauté du développement : « Pour la Chine, le développement est la question centrale en matière de réduction des émissions. Dans ce contexte, il n'est pas réaliste pour la Chine de réduire sa croissance économique »¹⁸.

3) La Chine « en première ligne pour la réduction des émissions » ?

La Chine « en première ligne » ; malgré les chiffres ci-dessus, c'est pourtant ce que vient de déclarer Fatih Birol, l'économiste en chef de l'Agence internationale de l'énergie (AIE)¹⁹. Mais à une condition cruciale : qu'elle mette en œuvre la totalité des projets de réduction des émissions envisagés à l'horizon 2020 : efficacité énergétique, énergies renouvelables, énergie nucléaire, nouveaux standards pour les bâtiments, augmentation de la part des services - moins énergivores que l'industrie - dans l'économie. Si la Chine mettait en œuvre toutes ces politiques énergétiques et climatiques déjà planifiées, celle-ci permettraient, selon les chiffres de l'AIE, de réduire les émissions de CO₂ de 1,9 Gt sur les 3,8 Gt nécessaires à l'échelle mondiale en 2020 pour être sur la trajectoire d'une stabilisation à 450 ppm²⁰. La Chine pourrait contribuer pour moitié à la solution du problème climatique ! Et elle semble bien avoir l'intention de s'engager dans cette voie.

¹⁶ Damian M., Rousset N. (2009), « La montée des grands pays émergents dans les négociations climatiques », Colloque international *Energies, changements climatiques et développement durable*, PS2F/Université de Tunis, Hammamet, 15-17 juin.

¹⁷ Wheeler D., Ummel K. (2007), *Another Inconvenient Truth : A Carbon-intensive South Faces Environmental Disaster, No Matter What the North Does*, Center for Global Development, Working Paper No 134, Décembre, pp. 8 et 10.

¹⁸ Zhuang G. (2008), « How Will China Move towards Becoming a Low Carbon Economy? » *China & World Economy*, 16(3), p. 101.

¹⁹ Mouawad J. (2009), « Climate Agency Sees China's Effort Paying Dividends », *The New York Times*, 7 octobre.

²⁰ Earth Negotiations Bulletin (2009), « Summary of the Bangkok Climate Change Talks: 28 September-9 October 2009 », *Earth Negotiations Bulletin*, 12(439), 12 octobre, p. 19.

Disponible sur <http://www.iisd.ca/climate/ccwg7/> [consulté le 19/10/2009]

Alors que les plans quinquennaux des années 1990 mettaient exclusivement l'accent sur la croissance économique et le développement industriel, le 11^e plan (2006-2011) marque une première inflexion environnementale, en fixant en particulier un objectif quantifié de réduction de l'intensité énergétique. Le grand tournant a été opéré en 2007, avec la publication du *National Climate Change Program*, dont les trois objectifs combinés doivent permettre de réduire sensiblement la croissance des émissions de GES. Il prévoit en effet de réduire l'intensité énergétique du PIB de 20 % entre 2006 et 2010, de développer la part des énergies vertes dans le mix énergétique pour atteindre 15 % in 2020, et d'accroître la couverture forestière pour atteindre 20 % du territoire chinois en 2010. Les efforts dans le secteur électrique sont substantiels, la *National Development and Reform Commission* obligeant, depuis 2008, l'adoption des meilleures technologies disponibles par les nouvelles centrales au charbon. L'intensité énergétique a déjà été réduite de 1,79 % en 2006, de 4,04 % en 2007 et de 4,59 % en 2008 ; la Chine semble ainsi sur la voie de réaliser son objectif pour 2010²¹. Elle a traduit – et il faut le souligner – cet objectif d'intensité énergétique en un « objectif politique », c'est-à-dire que l'amélioration de l'efficacité énergétique constitue maintenant un des critères d'évaluation des performances des dirigeants des provinces chinoises²².

Conclusion

Il faudra cependant des subtilités dialectiques difficilement imaginables pour faire tenir ensemble l'orientation vers une économie à basse teneur en carbone et une réduction conséquente des émissions, avec l'exigence sociale d'un fort développement et l'aspiration partagée à devenir plus riche²³. De l'autre côté du Pacifique, en 1997 déjà, la croissance des émissions chinoises fut l'argument déterminant de la totalité des sénateurs pour s'opposer au Protocole de Kyoto²⁴. Aujourd'hui, Stuart Eizenstat, ancien négociateur en chef des Etats-Unis pour le Protocole, soutient qu'il n'y a absolument aucune chance qu'un traité sur le climat obtienne 67 voix sur un total de 100 sénateurs (une majorité des 2/3 est nécessaire) sans des obligations de réduction explicites acceptées par la Chine et l'Inde²⁵. Un déblocage relatif des négociations sur le climat ne peut venir que de ce côté-là. Il est, au moins sur le plan diplomatique, semble-t-il en cours.

Des accords bilatéraux sur le climat et l'énergie entre les Etats-Unis et la Chine, peut-être aussi entre les Etats-Unis et l'Inde, sont sur le point d'être annoncés²⁶. De tels accords recentreraient la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre sur les nations et les politiques nationales, sur les *NAMAs* (*nationally appropriate mitigation actions*), les actions

²¹ World Resources Institute (2009), *China, the United States, and the Climate Change Challenge*, Washington, Octobre.

²² Lewis J.I. (2008), « China's Strategic Priorities in International Climate Change Negotiations », *The Washington Quarterly*, 31(1), pp.155-174

²³ Harris P.G. (2004), « 'Getting Rich Is Glorious': Environmental Values in People's Republic of China », *Environmental Values*, 13, pp. 145-165.

²⁴ Harris P.G. (1999), « Common but Differentiated Responsibility: The Kyoto Protocol and United States Policy », *N.Y.U. Environmental Law Journal*, VII(1), p. 38. Cf. également Vezirgiannidou S.E. (2008), « The Kyoto Agreement and the pursuit of relative gains », *Environmental Politics*, 17(1), pp. 40-57.

²⁵ The Brookings Institution (2009), *U.S.-China Climate Change Cooperation: Overcoming Obstacles*, Anderson Court Reporting, Alexandria, 5 février, p. 28.

²⁶ Goldenberg S., Watts J. (2009), « US aims for bilateral climate change deals with China and India », *guardian.co.uk*, 14 octobre.

Disponible sur <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/oct/14/obama-india-china-climate-change> [consulté le 19/10/2009]

nationales de réduction consignées dans le programme de négociations issu de la Conférence de Bali en décembre 2007²⁷. Cette approche ébranlerait un peu plus la fragile pierre d'angle du Protocole de Kyoto, c'est-à-dire la fixation d'un *cap*, d'une limite globale sur les émissions²⁸. Il convient de rappeler qu'il y a vingt ans, lors des négociations pour la construction de la Convention-cadre sur les changements climatiques, les Etats-Unis s'opposaient déjà à la vision européenne de fixation d'un objectif quantifié de réduction des émissions ainsi que d'un calendrier pour ces réductions. « Ils critiquaient la proposition de l'UE comme étant une approche 'par le haut' rigide et inéquitable, ne tenant pas compte des différences entre pays en matière de spécificités nationales et de coûts de mise en œuvre. Les Etats-Unis soutenaient que la Convention devait à la place adopter une approche 'par le bas', qui encourage le développement d'une meilleure information, de stratégies nationales et de plans d'action nationaux »²⁹. La conférence de Copenhague marquera un retour, au moins pour partie, à quelques débats et oppositions originels concernant la meilleure façon de lutter contre les émissions de GES. Est-ce un bon signe ?

²⁷ UNFCCC (2008), *Bali Action Plan*, Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007, FCCC/CP/2007/6/Add.1, 14 mars.

²⁸ Clairement, de telles orientations rendraient irréaliste la proposition centrale du rapport Tirole, déjà peu crédible – un accord global basé sur un système unique de droits d'émission négociables -, comme socle de l'architecture post-Kyoto. Cf. Tirole J. (2009), *Une nouvelle architecture internationale pour la lutte contre le changement climatique : réflexions sur les négociations en vue de Copenhague*, Conseil d'analyse économique, Paris, 10 septembre.

Disponible sur http://www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/CAE_Climat.pdf [consulté le 19/10/2009]

²⁹ Bodansky D. (1993), « The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary », *Yale Journal of International Law*, 18, p. 514.