

# Capitalismes asiatiques et puissance chinoise

Diversité et recomposition  
des trajectoires nationales

*Sous la direction de  
Pierre Alary  
Elsa Lafaye de Micheaux*



SciencesPo.  
Les Presses

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)

*Capitalismes asiatiques et puissance chinoise : Diversité et recomposition des trajectoires nationales* / Pierre Alary, Elsa Lafaye de Micheaux (dir.). – Paris : Presses de Sciences Po, 2014.

ISBN papier 978-2-7246-1620-0

ISBN pdf web 978-2-7246-1621-7

ISBN epub 978-2-7246-1622-4

ISBN xml 978-2-7246-1623-1

RAMEAU :

- Capitalisme : Asie : 1990-...
- Capitalisme : Chine : 1990-...
- Chine : Conditions économiques : 2000-...
- Hégémonie : Chine : 1990-...

DEWEY :

- 330.951 : Situation et conditions économiques – Chine

Couverture : Tour 101 à Taipei, Taïwan, © Marc Dozier/Hemis/Corbis.

La loi de 1957 sur la propriété individuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2014.

## Chapitre 3 / LA CHINE ET LE CLIMAT MUR DE L'ENVIRONNEMENT ET BRAS DE FER SINO-AMÉRICAIN<sup>1</sup>

*Jean-Paul Maréchal*

« La Chine ne bougera pas sans l'Amérique et l'Amérique ne bougera pas sans la Chine. Ils sont enfermés ensemble. Un accord entre eux est vital pour sauver le siècle<sup>2</sup>. »

*Les États-Unis et la Chine sont à la fois les deux premières économies mondiales et les deux plus importants émetteurs de gaz à effet de serre de la planète, une réalité que ce chapitre se propose d'examiner tant d'un point de vue économique qu'en termes de relations internationales. Y sont abordés certains aspects – logiques (dilemme du prisonnier, etc.) et empiriques – du cadre décisionnel créé par les rejets de gaz à effet de serre américains et chinois, produits par deux économies se situant à des stades différents de leur processus de développement. À la lumière de ce constat, se pose la question de la responsabilité de cette rivalité Chine/États-Unis dans la difficile progression des négociations climatiques qui, de Copenhague à Varsovie, s'efforcent d'élaborer un régime climatique post-Kyoto.*

**Mots clés :** *changement climatique – économie politique internationale – Chine – États-Unis*

1. Ce chapitre a été publié sous une première version dans le dossier « Économie politique de l'Asie (1) », Revue de la régulation, 13, premier semestre 2013, en ligne sur : <http://regulation.revues.org/10031>

2. Chris Patten, What Next ? Surviving the Twenty-first Century, Londres, Penguin Books, 2009, p. 379.

Étant politique depuis sa création en 1949, la République populaire de Chine (RPC) est devenue en un peu plus de trente ans, à partir de l'accession au pouvoir de Deng Xiaoping en 1978, un géant économique. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. En 1971, le produit intérieur brut (PIB) chinois s'élevait à 127 milliards de dollars, en 2011 il atteignait 4 195 milliards. Une multiplication par 33 en quatre décennies donc, qui équivaut à un taux de croissance moyen annuel légèrement supérieur à 9,1 %. Certes, sur la même période la population a été multipliée par 1,6, passant de 841 millions à 1,344 milliard. Cela n'en signifie pas moins que le PIB par tête a été multiplié par 20, soit une progression annuelle de 7,8 % (International Energy Agency, 2013)<sup>3</sup>.

De telles tendances maintenues aussi longtemps ont naturellement bouleversé le visage de ce pays aux dimensions d'un continent. Entre 300 millions et un demi-milliard de Chinois ont été tirés d'une pauvreté que l'on a peine à imaginer aujourd'hui, tandis que s'est développée une classe moyenne qui, selon Lu Xueyi, ancien directeur de l'Institut de sociologie de l'Académie des sciences sociales de Chine, représentait 15 % de la population en 2001, 23 % en 2009 et pourrait s'élever à 40 % d'ici une vingtaine d'années (Li, 2010). Dans le même temps, la position internationale de la Chine n'a cessé de s'améliorer. Vingtième économie du monde en 1971, elle parvient à la deuxième place en 2009 (International Energy Agency, 2013). Les Jeux olympiques de Pékin en 2008 et l'Exposition universelle de Shanghai deux ans plus tard consacrent ce changement de dimension. Les craintes qui avaient précédé la rétrocession de Hong Kong à la Chine communiste par Margaret Thatcher en 1997 – rétrocession réalisée dans le mépris le plus total des droits de la population concernée et seulement huit ans après le massacre de la place Tiananmen – semblent appartenir à un monde aujourd'hui disparu, dissoutes dans le fulgurant succès économique de l'empire du Milieu. Tout se passe comme si la Chine – qui fascinait de longue date de nombreux intellectuels français de droite comme d'extrême gauche – était brusquement apparue sur les écrans radar de tout un chacun et que son écho grossissait à vue d'œil.

3. Les données sont en dollars constants (à leur valeur de 2005).

Reste que ce passage de la vingtième à la deuxième place économique mondiale en trente ans ne s'est pas fait sans contreparties sur les plans social et environnemental. La Chine vit, à la fois en accéléré et de manière paroxystique, des problèmes que les anciennes nations industrialisées ont rencontrés – et tenté de régler avec plus ou moins de succès – depuis le milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle. Au point que, comme l'écrit Marie-Claire Bergère, « la destruction de l'environnement et l'aggravation des inégalités sociales engendrées par le rythme accéléré de la croissance chinoise risquent, à moyen ou même à court terme, de bloquer cette croissance tant par l'épuisement des ressources naturelles que par l'intensification des souffrances sociales » (Bergère, 2013). Ce constat a mis du temps à faire son chemin tant les scintillements des *skylines* de Pékin, Shanghai ou Hong Kong dissimulent aux yeux de nombreux observateurs des inégalités sociales et environnementales proprement ahurissantes.

Ainsi, le coefficient de Gini<sup>4</sup> ne cesse d'augmenter et avoisinerait désormais 0,6 – c'est-à-dire un niveau comparable à celui du Brésil –, ce qui fait de la Chine l'un des pays les plus inégalitaires du monde (*Ibid.*, p. 219-220). On ne reviendra pas ici sur les conditions de vie des salariés chinois dans des entreprises pourtant aussi connues de Foxconn, pour ne rien dire des mines où 4 700 ouvriers ont péri en 2006 (Vermander, 2007, p. 65), ou encore des tristement célèbres « villages du cancer », expression par laquelle on désigne les bourgs et les villes proches de sites industriels où sont observés des taux de cancer anormalement élevés. La consommation d'énergie est un bon révélateur de la pression exercée par une économie sur le milieu, tant en termes de prélèvements (tonnes de charbon, etc.) que de rejets (tonnes de dioxyde de carbone...). Or, entre 1971 et 2011, la consommation énergétique chinoise est passée de 392 millions de tonnes équivalent pétrole à 2 727 milliards, soit une multiplication par 6,9 – inférieure, remarquons-le, à l'augmentation du PIB. Ce qui, en valeur absolue, signifie qu'en 1971 la consommation énergétique chinoise représentait 7 % du total mondial, contre 20,7 % quatre décennies plus tard (International Energy Agency, 2013, p. 80). De

4. Le coefficient de Gini est une mesure de l'inégalité dans la distribution des revenus. Il peut prendre une valeur comprise entre 0 et 1. Il est égal à 0 si la distribution est égalitaire et se rapproche de 1 au fur et à mesure que l'inégalité s'accroît.

tels chiffres et de tels taux de progression illustrent parfaitement la montée en puissance de l'appareil productif et l'accroissement de la quantité de polluants rejetés. Il n'est donc pas surprenant de constater que sur les 26 villes les plus polluées du monde par les particules de moins de dix microns de diamètre, 18 se trouvent en Chine (The Economist, 2013).

De nombreuses études ont été menées par la Banque mondiale, le ministère chinois de l'Environnement (anciennement SEPA pour State Environment Protection Administration), le Massachusetts Institute of Technology (MIT) (World Bank et State Environment Protection Administration, 2007)... Malgré des différences dues essentiellement aux méthodes de calcul employées, les chiffres obtenus finissent néanmoins par se recouper : la pollution extérieure de l'air causerait entre 350 000 et 400 000 décès par an, la pollution intérieure autour de 300 000, la pollution de l'eau 60 000 (Vermander, 2007, p. 65). Rien d'étonnant dans ces conditions à ce que le chiffre de 750 000 morts prématurées par an dues à la pollution soit assez souvent avancé. Tout cela engendre, depuis le début des années 1990, une prolifération de ce que la novlangue du Parti communiste chinois nomme les « incidents de masse » – comprendre les grèves, les manifestations, les blocages de voies de communication, les séquestrations de dirigeants, les confrontations de groupes avec la police, les *sit-in*, les émeutes... –, dont le nombre est passé de moins de 9 000 en 1993 à 180 000 en 2010 (Godement, 2012). Or, en 2005, sur les 87 000 mouvements recensés, 51 000 (58 %) étaient liés à des problèmes de pollution (Ma et Schmitt, 2008). Vu la dégradation de l'environnement en Chine au cours de la dernière décennie, rien n'indique que cette proportion ait baissé depuis.

Parmi l'ensemble des problèmes d'environnement qui affectent la planète, celui du réchauffement climatique concerne Pékin à au moins trois titres. Tout d'abord, la Chine est de loin le premier émetteur mondial de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) : presque 10 milliards de tonnes (gigatonnes, Gt) sur un total de 34,5 milliards. Ensuite, il s'agit d'un pays où les conséquences du changement climatique pourraient se révéler catastrophiques. Le cabinet britannique d'analyse des risques Maplecroft – concepteur de l'index de vulnérabilité au changement climatique (Climate Change Vulnerability Index) –

classe ainsi la Chine dans les pays « à haut risque », en fait à la soixantième place sur les 193 pays classés<sup>5</sup>. Enfin, d'autres raisons pourraient être invoquées, il faut citer le volume des émissions de « carbone noir » – le dioxyde de carbone étant, lui, invisible – qui dégradent la qualité de vie de millions de Chinois et dont le potentiel de réchauffement se situe entre 20 et 50 % de celui du CO<sub>2</sub> (Seddon, Wallack et Ramanathan, 2009).

Le régime climatique actuel se compose de deux textes : la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) de 1992 et le protocole de Kyoto de 1997. La première, qui est entrée en vigueur en 1994, se fixe comme objectif ultime de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre (GES) à un niveau tel qu'aucune perturbation dangereuse du climat ne soit à redouter (article 2). Les parties à la Convention, « tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées » (article 4) s'engagent – en particulier les pays classés dans l'« Annexe 1 » (les pays industrialisés) – à mettre en œuvre un certain nombre de mesures – en fait non contraignantes – pour parvenir à ce résultat. Le protocole de Kyoto, quant à lui, est entré en vigueur en 2005. Il oblige alors les pays industrialisés – dont la liste figure dans son Annexe B<sup>6</sup> – l'ayant ratifié à réduire pour 2012 leurs émissions de GES d'un peu plus de 5 % par rapport à leurs niveaux d'émissions de 1990.

Depuis 1992, l'essentiel de l'enjeu des négociations repose en fait sur l'interprétation qu'il convient de donner à la formule « responsabilités communes mais différenciées », car de celle adoptée dépend le mode de répartition des coûts de la lutte contre le changement climatique. Ainsi, en mars 2001, le président Bush rejette le protocole de Kyoto au motif qu'il exempte notamment la Chine de toute obligation de réduction. Il n'est pas inutile de rappeler qu'en 1990

5. Voir le Climate Change and Environmental Risk Atlas 2014 sur le site internet de Maplecroft : <http://maplecroft.com/portfolio/new-analysis/2013/10/30/31-global-economic-output-forecast-face-high-or-extreme-climate-change-risks-2025-maplecroft-risk-atlas/>.

6. L'Annexe 1 regroupe les pays industrialisés plus les pays en transition tels que la Fédération de Russie. Les pays « non-Annexe 1 » sont des pays en développement. L'Annexe B regroupe les pays de l'Annexe 1 qui sont tenus à des engagements chiffrés de limitation ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans la pratique, même s'il existe quelques différences, on se contente généralement de faire référence à l'Annexe 1.

– l’année de référence pour le calcul des réductions d’émissions dans le cadre du protocole de Kyoto –, la Chine rejetait moitié moins de CO<sub>2</sub> que les États-Unis (2,51 Gt contre 4,99 Gt sur un total mondial de 22,7 Gt). En 2012, ces chiffres étaient passés à 9,86 Gt pour la Chine, 5,19 Gt pour les États-Unis, soit 44 % des émissions mondiales (PBL Netherlands Environmental Assessment Agency et European Commission Joint Research Centre, 2013, p. 16-17)<sup>7</sup>.

Au vu de ces données, on comprend donc aisément que rien de décisif ne se fera en matière de négociations climatiques sans un engagement résolu de Pékin et de Washington, du « G 2 » comme certains ont pris l’habitude de désigner le groupe formé par ces deux pays. Pour le moment, le protocole de Kyoto est le seul instrument juridiquement contraignant à l’échelle internationale en matière de réduction d’émissions de GES mais, paradoxalement, les deux premiers pollueurs de la planète échappent aux obligations de réduction qu’il impose : les États-Unis parce qu’ils ont refusé de le ratifier – puisqu’ils figurent dans l’Annexe 1 – et la Chine qui, n’étant pas un « pays Annexe 1 », l’a bien évidemment ratifié – ce qui lui permet de bénéficier de certains avantages, regroupés sous le terme de Mécanisme de développement propre<sup>8</sup>, réservés aux pays en développement.

L’objet de ce chapitre est de tenter de décrypter la nature logique de cette impasse et d’examiner la progression laborieuse des négociations en cours en vue de l’élaboration d’un régime climatique « post-Kyoto ». On aura l’occasion de constater, suivant en cela François Perroux, que le conflit est au cœur de la relation économique et que les pays apparaissent comme des « unités actives ». Une unité est dite « active », écrit l’auteur de *Pouvoir et économie généralisée*, si « par son action propre et dans son intérêt propre, elle est capable de modifier son environnement, c’est-à-dire le comportement des unités avec lesquelles elle est en relation. [...] Pour le dire en bref, elle adapte son environnement à son programme, au lieu d’adapter son programme à son environnement. » (Perroux, 1994) En cela, la Chine, comme d’ailleurs les États-Unis, sont

7. Voir le tableau 3 plus loin.

8. Le Mécanisme de développement propre (MDP) est un mécanisme grâce auquel la mise en œuvre d’un projet de réduction de GES d’un pays du Nord dans un pays du Sud engendre des crédits d’émissions qui peuvent être utilisés par le pays industrialisé pour compenser ses propres émissions. La Chine est l’un des principaux bénéficiaires du MDP.



en mesure de rendre impossible, ou à tout le moins inopérant, tout futur accord international sur le climat. Pékin et Washington s'avèrent ainsi être en capacité de façonner, ne serait-ce que par leur refus de tout engagement contraignant, un cadre, un « environnement » au sens de Perroux, favorable à ce qu'ils estiment être leurs intérêts.

## — Pékin, Washington et le climat

En juillet 2009, à l'occasion du Dialogue économique et stratégique sino-américain, le président Obama déclara que « la relation entre les États-Unis et la Chine façonnera le XXI<sup>e</sup> siècle ». Dans le domaine du climat, comme dans bien d'autres d'ailleurs, une telle affirmation est plus que jamais d'actualité.

### Le G 2

Les PIB américain et chinois occupent les deux premières places du classement mondial et représentent, lorsqu'on les additionne, un peu plus du tiers de la richesse produite annuellement à la surface du globe (tableau 1).

*Tableau 1 : Le PIB du G 2 entre 1980 et 2011  
(en milliards de dollars de 2005 au taux de change courant)*

Pays	1980	2011	2011/1980	Taux de croissance annuel (en %)
États-Unis	5 796,4	13 225,9	2,3	2,7
Chine	216,3	4 194,9	19,4	10,0
G 2	6 012,7	17 420,8	2,9	
Monde	22 561,6	52 485,9	2,3	2,8
G 2/Monde (en %)	26,6	33,2		

Source : International Energy Agency, 2013.

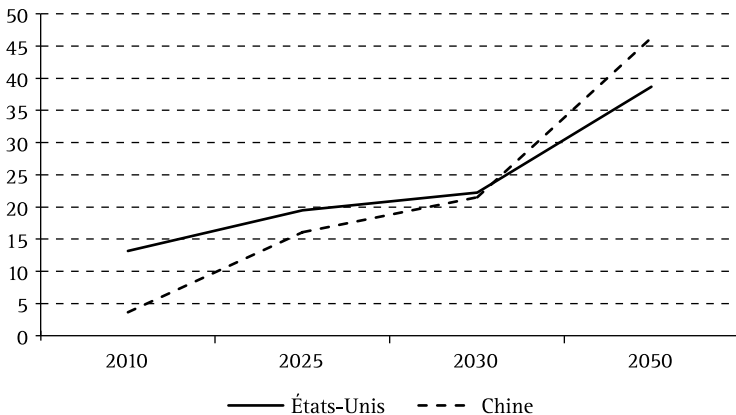
La position chinoise est, comme on le sait, le résultat de plus de trois décennies d'une croissance soutenue dont l'origine remonte au virage vers le capitalisme impulsé par Deng en 1978, la RPC étant alors la seizième économie du monde<sup>9</sup>. À ce foudroyant succès s'ajoute le fait que la Chine et les États-Unis ont fini, malgré le fossé idéologique qui les sépare, par

9. Donnée de 1980.

développer une relation symbiotique sur le plan économique. Par exemple, l'épargne chinoise permet, *via* l'achat de titres libellés en dollars, de financer la croissance à crédit et les déficits de Washington tandis que les consommateurs américains constituent un débouché essentiel pour l'industrie chinoise. Ainsi, à la différence de la relation américano-soviétique qui opposait frontalement deux systèmes que tout séparait tant sur le plan politique qu'économique, la relation sino-américaine entrecroise rivalité (idéologique, stratégique, etc.) et interdépendance (économique, etc.). L'effondrement de l'une des deux économies aurait d'incalculables conséquences sur l'autre en même temps que la progression de la Chine sur l'échiquier international dépend, dans une large mesure, de la capacité des États-Unis à assurer la stabilité du système international, donc à conserver leur *leadership* (Bzrezinski, 2012).

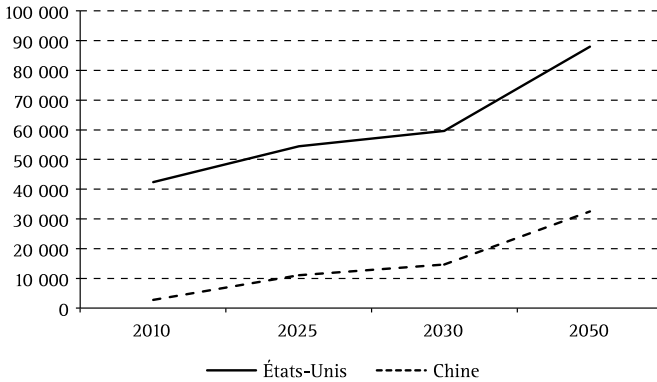
Sauf crise politique, sociale ou économique majeure, la Chine pourrait accéder à la plus haute marche du podium économique mondial aux alentours de 2030 (graphique 1). Bien évidemment, ce type de projection ne pas être surinterprété dans la mesure où aucune croissance économique ne se fait sur la longue durée à structure constante. Dit autrement, les PIB anticipés pourront correspondre à des niveaux de bien-être très différents selon l'usage qui sera fait de la richesse créée et aussi du mode de création de cette dernière.

Graphique 1 : Le PIB du G 2 entre 2010 et 2050  
(en milliards de dollars constants de 2005)



Source : D'après Bzrezinski, 2012, p. 57.

Graphique 2 : Le PIB par tête du G 2 entre 2010 et 2050  
(en dollars constants de 2005)



Source : D'après Bzrezinski, 2012, p. 57.

L'une des particularités de la situation actuelle et de l'avenir prévisible réside, en conséquence, dans le fait que l'économie mondiale va être dominée par deux pays se situant à des stades différents de leur processus de développement. En effet, malgré sa spectaculaire réussite, souvent symbolisée par le développement de sa classe moyenne, la Chine possède encore des caractéristiques d'une économie en transition comme le prouve notamment la comparaison des PIB par tête américain et chinois (graphique 2). Même lorsque ceux-ci sont calculés en parité de pouvoir d'achat (PPA) – mode de calcul qui tend à mieux refléter les différences de niveaux de vie réels que les calculs aux taux de change courants –, un Américain reste encore, en moyenne, presque six fois plus riche qu'un Chinois (tableau 2). Une telle disparité contribue, comme nous le verrons plus bas, à accroître la difficulté de résolution du problème climatique.

Tableau 2 : Le PIB par tête du G 2 en 2011

Pays	Au taux de change courant (dollars américains)	En parité de pouvoir d'achat (PPA)
États-Unis	48 110	100
Chine	5 450	17,5
États-Unis/Chine	8,8	5,7

Source : The Economist, 2013.

Mais le G 2 n'est pas seulement le club des deux premières puissances économiques du monde, il est également celui des deux premiers émetteurs de gaz à effet de serre de la planète.

### Le CO<sub>2</sub>

Là aussi, les chiffres sont sans appel. En 2012, les États-Unis ont rejeté dans l'atmosphère 5,2 Gt de CO<sub>2</sub> et la Chine 9,7. Sur un volume mondial d'émissions de 34,5 Gt, cela représente 43,6 % : 15 % pour les États-Unis et 28,6 % pour la Chine (tableau 3). Mais la responsabilité historique des premiers dans le réchauffement climatique actuel est très supérieure à celle de la seconde. De fait, entre 1900 et 2004, les États-Unis ont contribué à 30 % des émissions mondiales cumulées contre 9 % pour la Chine (OCDE, 2009).

*Tableau 3 : Émissions de CO<sub>2</sub> américaines et chinoises entre 1990 et 2012*

		1990	2012	Variation (en %)
États-Unis	Émissions globales*	4,99 (21,9)***	5,19 (15,0)	+ 4,0
	Émissions par tête**	19,6	16,4	- 16,3
Chine	Émissions globales	2,51 (11,0)	9,86 (28,6)	+ 292,8
	Émissions par tête	2,1	7,1	+ 238,0
Émissions américaines par tête/ émissions chinoises par tête		9,3	2,3	
Monde		22,7	34,5	+51,9
G 2		7,5	15,05	
G 2/Monde (en %)		33,0	43,6	

\* En milliards de tonnes. \*\* En tonnes. \*\*\* Les chiffres entre parenthèses expriment la part mondiale de la quantité exprimée.

Source : PBL Netherlands Environmental Assessment Agency et European Commission Joint Research Centre, 2013, p. 16, 17 et 50.

Une telle situation s'explique par le fait que la Chine a connu une très longue période de (relativement) faible niveau d'émissions. En

effet, au seuil des années 1970, elle émettait 815 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> contre 4,3 milliards pour les États-Unis. Trente-cinq ans plus tard, en 2006, elle avait rattrapé le niveau des émissions américaines (6,5 Gt pour la Chine contre 5,8 Gt pour les États-Unis). Six ans après, avec 9,86 Gt, elle en représente presque le double (International Energy Agency, 2013, p. 52).

Et tout porte à croire que les émissions chinoises vont continuer à croître, tout comme celles d'ailleurs des grands pays en transition. Ainsi, dans son scénario de référence, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) estime que les émissions de CO<sub>2</sub> liées à l'utilisation de l'énergie, qui étaient de 28,8 Gt en 2007, devraient passer à 34,5 Gt en 2020 et à 40,2 Gt en 2030, autrement dit connaître une croissance annuelle de 1,5 %. L'AIE précise que les pays non membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sont à l'origine de la totalité de cette augmentation prévue (11,4 Gt) et que les trois quarts de cette augmentation proviendront de Chine. Une étude publiée en 2013 dans la revue *Climatic Change* mettait en évidence que la part des pays en développement dans les émissions cumulées de GES depuis 1850 devrait atteindre 51 % en 2020 (den Elzen *et al.*, 2013).

Face aux évolutions qui se dessinent, il est urgent d'agir. Si l'on sait quelle direction il faut prendre, en revanche, certains acteurs, en particulier les membres du G 2, n'ont pas intérêt, sinon à se mettre en marche, du moins à se précipiter.

### Un dilemme du prisonnier

Le chemin à emprunter est en effet tout tracé : si nous voulons éviter un changement « dangereux » du climat terrestre au cours de ce siècle, la température moyenne du globe ne doit pas s'élever, au cours du XXI<sup>e</sup> siècle, de plus de 2 degrés Celcius (°C) par rapport aux niveaux préindustriels. Ce chiffre est à mettre en regard des 0,7 °C d'augmentation des températures mondiales observés depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Pour atteindre un tel objectif, indique le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'espèce humaine ne devrait pas rejeter au cours du XXI<sup>e</sup> siècle plus de 1 456 Gt de CO<sub>2</sub>, soit un budget carbone annuel de 14,5 Gt de CO<sub>2</sub>, volume à comparer aux

34,5 Gt de CO<sub>2</sub> (tableau 3) que nous rejetons actuellement (PNUD, 2007). Pour parvenir à un tel résultat, il est impératif, selon le PNUD, que les émissions de dioxyde de carbone diminuent de moitié (par rapport à leur niveau de 1990) d'ici à 2050 et continuent de décroître tout au long de la seconde moitié du siècle. Naturellement, les exigences pesant sur les pays développés et sur ceux en voie de développement devront être différenciées.

Pour autant, en matière de lutte contre le changement climatique, nous sommes confrontés à un dilemme du prisonnier. Il existe en effet une contradiction manifeste entre la nécessité de modifier nos trajectoires d'émissions de GES et la logique maximisatrice de l'*homo economicus*. De fait, au sein de la génération présente – expression à entendre au sens très large de l'ensemble des êtres humains vivant actuellement quel que soit leur âge –, nous avons tous, *collectivement*, intérêt à endiguer les bouleversements en cours. Mais une autre évidence s'impose également avec tout autant de force : nous avons tous également intérêt, *individuellement*, en vue de maximiser notre bien-être à court terme, à perpétuer des habitudes de consommation voraces en énergies fossiles. Comme le résume Jean-Pierre Dupuy : « L'un des grands mérites de la théorie du choix rationnel est d'avoir montré la possibilité de structures d'interactions telles que, chaque agent cherchant la maximisation de son intérêt, il en résulte une situation désastreuse pour tous. » (Dupuy, 2004, p. 1618) Et de fait, chaque prisonnier du célèbre dilemme, condamné à une peine qui aurait pu être moins lourde s'il n'avait pas fait défection, en est réduit, au fond de son cachot, à savourer l'amère satisfaction d'avoir « eu “raison” au plus profond du déraisonnable » (*Ibid.*, p. 1619). Dans le cas qui nous intéresse ici, chacun – État comme particulier, riche comme pauvre – finit, avec ses excellentes raisons d'*homo economicus*, par contribuer à détruire un bien public mondial – la stabilité climatique – pourtant indispensable à tous.

À cela s'ajoute le fait que, dans le cas du climat, ce dilemme du prisonnier n'est pas seulement intragénérationnel, il est également intergénérationnel. De fait, il est *collectivement* rationnel pour plusieurs générations prises dans leur ensemble de coopérer, chacune d'entre elles préférant que la précédente n'ait pas utilisé de façon

immodérée les ressources environnementales. Mais il est également *individuellement* rationnel, pour chaque génération, d'utiliser comme bon lui semble les ressources environnementales dans la mesure où elle ne sera plus là lorsque les générations futures souffriront des conséquences de ce comportement prédateur (Golub et Maréchal, 2011). Comme si cela ne suffisait pas, ce (double) dilemme du prisonnier est notamment aggravé par le fait qu'interagissent des pays dont les niveaux de développement sont très dissemblables, le G 2 étant particulièrement représentatif de cet état de choses.

Certes, comme nous l'avons vu, la Chine et les États-Unis sont les deux premiers émetteurs de CO<sub>2</sub> de la planète. Mais il convient de préciser que si les émissions chinoises sont, en 2012, presque 90 % plus élevées que les rejets américains, ces derniers sont produits par une population 4,3 fois moins importante. D'où un écart considérable dans les émissions par tête des deux pays : 16,4 tonnes aux États-Unis contre 7,1 tonnes (soit 2,3 fois moins) en Chine (tableau 3), écart reflétant le différentiel de PIB par tête.

Pékin ne manque d'ailleurs jamais d'utiliser cet argument lors des négociations internationales, lequel perd cependant jour après jour de sa pertinence car, si l'écart avec les États-Unis demeure considérable, c'est surtout parce que ce dernier pays affiche (avec le Canada et l'Australie) de très mauvais résultats comparés aux autres pays industrialisés. Par comparaison, les émissions annuelles par habitant s'élèvent à 9,7 tonnes en Allemagne, 10,4 tonnes au Japon, 5,8 tonnes en France (PBL Netherlands Environmental Assessment Agency et European Commission Joint Research Centre, 2013). La Chine a donc désormais un niveau de rejets de CO<sub>2</sub> par tête comparable à celui d'anciens pays industrialisés.

Certes, l'indice de développement humain (IDH) chinois est encore bien plus faible que celui des États-Unis. Pour autant, il connaît une progression impressionnante. Ainsi, entre 1980 et 2012, tandis que l'IDH américain passait de 0,885 à 0,937 (3<sup>e</sup> place mondiale), celui de l'empire du Milieu grimpait de 0,554 à 0,699 (101<sup>e</sup> place). C'est pour toutes ces raisons que Hu Angang, professeur à l'Académie des sciences de Chine, proposait, dans un article publié au printemps 2009 – donc avant le sommet de Copenhague, voir plus bas –, d'évaluer les

obligations de réduction d'émissions de chaque pays en fonction de son niveau de développement, de ses émissions par tête et de ses émissions cumulées. Pour Hu, le niveau de développement d'un pays ne doit pas être mesuré par son PIB – donc selon la distinction pays développés / pays en voie de développement ou pays de l'Annexe 1 / pays non-Annexe 1 – mais par le niveau de son IDH. Or, l'IDH chinois joint à son niveau d'émissions fait que, selon lui, « la Chine doit accepter des responsabilités. Le pouvoir actuel, ajoutait-il, n'a pas réalisé cela et n'a pas pleinement pris ces faits en considération. » (Hu, 2009)

Cette dernière remarque ne signifie naturellement pas que les autorités chinoises n'ont pas conscience des difficultés engendrées par la pollution. Parmi une multitude d'autres problèmes, les pics de pollution qui surviennent dans les villes chinoises (Pékin en décembre 2011 et janvier 2013, Harbin en octobre 2013, etc.) et les paralysent parfois pendant plusieurs jours... tout en engorgeant les urgences des hôpitaux et en exaspérant les habitants sont là pour le leur rappeler. Une étude du MIT chiffre le coût de la pollution de l'air en Chine à 112 milliards de dollars (à leur valeur de 1997) contre 22 milliards en 1975 (Matus *et al.*, 2012). Tout cela exacerbe un mécontentement social déjà largement alimenté par un niveau d'inégalités parmi les plus élevés au monde. Comme le résume Kenneth Lieberthal, expert des questions chinoises auprès de la Brookings Institution, le gouvernement chinois pensait que tant qu'il était en mesure d'assurer une croissance stable, la corruption et la pollution seraient acceptées par la population comme un élément du bien-être général. Mais désormais « les gens sont de plus en plus mécontents du gouvernement, perdent confiance en lui [...] et [celui-ci] ne sait plus quoi faire » (Bernstein, 2012, p. 49).

En guise de réponse, au moins partielle, les dirigeants chinois affirment depuis quelques années la nécessité de bâtir une « société d'harmonie » (*Perspectives chinoises*, 2007), c'est-à-dire d'impulser un mode de développement qui prendrait en compte la question des inégalités sociales et environnementales. Réitérée lors du XVII<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste en octobre 2007, cette priorité a été finalement inscrite dans la Constitution du Parti sous l'appellation de « développement



scientifique ». La SEPA a été transformée en mars 2008 en ministère de la Protection de l'environnement. Par ailleurs, certaines dispositions du 11<sup>e</sup> Plan quinquennal (2006-2010) avaient pour objectif de réduire l'intensité énergétique de 20 %, et l'un des axes du 12<sup>e</sup> Plan (2011-2015) vise à faire évoluer l'économie chinoise vers un modèle de développement vert et à basse intensité en carbone. Un certain nombre de valeurs cibles ont été fixées (tableau 4).

*Tableau 4 : Quelques objectifs et résultats des 11<sup>e</sup> et 12<sup>e</sup> Plans quinquennaux en matière de pollution de l'air et d'utilisation et de consommation d'énergie*

	11 <sup>e</sup> Plan quinquennal		12 <sup>e</sup> Plan quinquennal
	Objectifs	Résultats	Objectifs
<i>Émissions atmosphériques</i>			
Dioxyde de soufre	- 10 %	- 14,3 %	8 %*
Oxydes d'azote	Pas d'objectif	n.d.	- 10 %*
Émissions de dioxyde de carbone par unité de PIB	Pas d'objectif	n.d.	- 17 %*
<i>Qualité de l'air</i>			
Pourcentage de villes où l'air atteint le niveau II**	+ 5,6 %	+ 4,1 %	+ 5 %*
<i>Production et utilisation de l'énergie</i>			
Proportion des sources d'énergie non fossiles dans la consommation d'énergie primaire	Pas d'objectif	n.d.	+ 3,1 points de pourcentage*
Consommation d'énergie par unité de PIB	- 20 %	- 19,1 %	- 16 %*

\* Indique que l'objectif est, non pas théorique, mais impératif dans le 12<sup>e</sup> Plan.

\*\* Dans les grandes villes, l'air est jugé de qualité satisfaisante quand le niveau II est dépassé plus de 292 jours par an.

Source : OCDE, 2013, p. 140.

Comme on le voit, l'État chinois veut réduire sa dépendance au charbon qui représentait en 2011 environ 78 % de la production totale d'énergie. Celle d'origine non fossile devrait passer de 8 à 11 % d'ici 2015 (+ 3 points de pourcentage) et atteindre 20 % en 2020 (OCDE, 2013, p. 130 et 139).

En juin 2007, un Plan national du climat a été adopté. Il porte sur trois domaines : l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et la politique industrielle. Par ailleurs, le nouveau régime de l'impôt sur les bénéfices des sociétés mis en place en 2008 comporte des mesures incitatives favorables aux investissements dans les projets écologiques et les mesures d'économie d'énergie (OCDE, 2010).

Par ailleurs, un débat a eu lieu en Chine courant 2009 sur l'éventuelle mise en place d'une taxe carbone (Vendryes, 2010, p. 80-81). Différentes administrations ainsi que divers chercheurs se sont déclarés favorables à la mise en œuvre d'une telle taxe. Certains justifient cette position, un peu à la manière de Hu, en insistant sur le fait que l'adoption d'une telle mesure conférerait un surcroît de crédibilité à la Chine sur la scène internationale. D'autres, plus court-termistes, voient dans une telle disposition un moyen de contrecarrer la menace brandie (très occasionnellement) par certains pays occidentaux d'instaurer une taxe carbone aux frontières.

Si la question environnementale est donc bien présente sur l'agenda politique chinois, les avancées en la matière sont surtout observables au plan intérieur. Au niveau international, la Chine n'est pas disposée à limiter sa souveraineté par un accord contraignant sur le changement climatique. Pas plus que les États-Unis d'ailleurs. Et le cadre logique (le dilemme du prisonnier) qui caractérise les négociations climatiques explique le caractère pour le moins laborieux de leur progression.

---

### Pékin, Washington et l'« après-Kyoto »

Si les négociations climatiques avancent si lentement, c'est parce qu'elles doivent résoudre un problème d'une particulière complexité : opérer le passage du régime climatique actuel – qui a été conçu au cours des années 1990 pour régler une situation largement créée par les pays occidentaux – à un nouveau régime intégrant les pays émergents – voire émergés comme la Chine – qui vont être la cause principale de l'aggravation de la situation.

## Kyoto : le bilan globalement positif d'un dispositif sous-dimensionné

Le bilan du protocole de Kyoto est tout à fait conforme à ce que l'on pouvait en attendre lors de son adoption. Selon les derniers chiffres fournis par l'Agence internationale de l'énergie, les rejets de CO<sub>2</sub> des pays ayant pris des engagements de réduction d'émissions sont passés, entre 1990 et 2009, de 8,78 Gt à 7,49 Gt, soit une diminution de 14,7 %. Il est vrai qu'une partie de ces bons résultats est due aux réductions intervenues dans certains des pays en transition – dits de l'Annexe 1 EIT, par exemple la Bulgarie (– 43,7 %), la Fédération de Russie (– 29,7 %), l'Ukraine (– 62,7 %), etc. Il est également vrai que les émissions américaines qui s'élevaient à 4,88 Gt en 1990 et à 5,19 Gt en 2009, soit une augmentation de 6,7 %, ne sont pas incluses dans ces calculs, les États-Unis ayant refusé de ratifier le protocole de Kyoto. Pourtant, même si on les prenait en compte, le bilan resterait très satisfaisant puisque l'on aboutirait à une diminution de 7,2 % – déjà en 2009, c'est-à-dire trois ans avant l'échéance fixée –, soit 2 points de mieux que les 5,2 % recherchés (International Energy Agency, 2011, p. 13).

Malgré cet indéniable « succès », d'un strict point de vue environnemental nous sommes bien loin du compte. En effet, un rapport publié par la Banque mondiale soulignait que même si les pays qui ont pris des engagements en matière d'émissions de gaz à effet de serre les respectaient, la probabilité d'un réchauffement supérieur à 4 °C d'ici 2100 est supérieure à 20 % (World Bank, 2012).

L'urgence est donc forte de concevoir et de mettre en œuvre un régime climatique post-Kyoto, et cela d'autant plus que les pays de l'Annexe 1 (soumis à des obligations de réduction) représentent une part décroissante des rejets mondiaux de GES : 25 % en 2010 contre 42 % en 1990. Preuve de cette évolution, depuis 2008 les émissions agrégées des pays en développement ont dépassé celles des pays développés (International Energy Agency, 2010). C'est à cette tâche que sont consacrés de nombreux efforts depuis la 13<sup>e</sup> Conférence des parties (COP) qui s'est tenue à Bali en 2007, efforts qui auraient dû aboutir à l'adoption d'un nouveau traité en 2009 à Copenhague. Mais il s'agit

là d'une tâche particulièrement ardue. Et il apparaît plus clairement de jour en jour que l'élaboration de nouvelles règles du jeu internationales en matière climatique ne se fera pas sans difficultés tant les problèmes (en particulier principaux) à régler sont nombreux. Comme le résume Chris Patten en une formule qui synthétise à la perfection les enjeux des années à venir : « Le Protocole [de Kyoto] distingue les pays développés, qui ont largement créé les problèmes actuels, des pays en développement, qui ont besoin d'assistance pour ne pas créer ceux de demain. » (Patten, 2009, p. 369)

On a trop tendance à négliger le fait que le « succès » de Kyoto est en réalité celui des Européens, et il n'est malheureusement pas certain que la méthode qui a permis de l'obtenir soit transposable au niveau mondial tant elle résulte d'un contexte historique particulier. 1992 est en effet l'année de la tenue de la conférence de Rio et de l'adoption de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Mais c'est aussi la première année au cours de laquelle l'Europe n'a plus à craindre une Union soviétique qui s'est désintégrée quelques mois auparavant. Toujours cette année-là, l'Union européenne (UE) adopte le traité de Maastricht et voit dans la question climatique un thème sur lequel elle peut se positionner en *leader*, passer des alliances avec les pays du Sud, se distinguer des États-Unis de Ronald Reagan. L'Organisation des Nations unies (ONU), *via* notamment la conférence de Rio, apparaît alors comme une enceinte où l'Europe va pouvoir tenter de jouer la carte du multilatéralisme. Juste avant Kyoto, elle se met d'accord sur une règle de partage du fardeau entre ses membres, accord qui sera officialisé après la signature du Protocole. Comme le résumant très bien Amy Dahan et Stephan Aykut : « À travers cet accord, l'Europe s'est projetée comme un monde en miniature : comme elle réunit des pays aux systèmes énergétiques et aux niveaux de développement très hétérogènes, les négociations intra-européennes sur le "burden sharing" devaient avoir valeur d'exemple pour les négociations onusiennes. Le monde ne pourra-t-il pas se mettre d'accord sur le modèle de l'Union des 15 puis des 27 ? » (Dahan et Aykut, 2013)

Ce ne sera malheureusement pas le cas dans la mesure où de nombreux pays n'ont pas le même agenda international que l'UE, mènent une politique étrangère relevant de la *realpolitik*. S'agissant de

Washington et de Pékin, ce refus de suivre l'exemple européen sera d'autant plus aisé que, comme le dit François Godement, « les États-Unis et la Chine sont les deux seuls États dont la souveraineté peut résister à la globalisation » (Godement, 2012, p. 236).

### **Copenhague et Cancún : le refus d'un cadre global contraignant**

Il n'est pas exagéré de dire que la conférence de Copenhague (du 7 au 18 décembre 2009) fut considérée par de nombreux commentateurs comme un échec cuisant. Contrairement à ce que souhaitaient Paris, Berlin ou Londres, Washington n'entendait pas exercer de *leadership* sur la question du climat. Bien plus, ni les États-Unis ni la Chine ne voulaient d'un accord multilatéral contraignant. Quant à la stratégie d'obstruction chinoise, elle était d'autant moins surprenante que Pékin considère Washington comme une puissance en déclin. Pour autant, et cela faisait sans doute partie du calcul des dirigeants chinois, la responsabilité de l'échec a été imputée par de nombreux observateurs et participants aux seuls États-Unis. Si la conférence de Copenhague n'a pas été, à l'évidence, une avancée sur le plan de la coordination internationale en matière de climat, le texte finalement adopté comportait néanmoins deux éléments intéressants.

Tout d'abord, le champ couvert par « l'accord de Copenhague » – accord bien évidemment non contraignant – est plus large que celui du protocole de Kyoto. De fait, en incluant les émissions américaines ainsi que celles des pays émergents, ce n'est plus 25 % mais 75 % des émissions mondiales de GES qui sont concernés. Ensuite, les pays de l'Annexe 1 se sont engagés à réduire leurs émissions de 12 % en 2020 par rapport à leur niveau de 1990 (Delbosq et Perthuis, 2011, p. 70-81).

Un an plus tard, le sommet de Cancún (du 29 novembre au 11 décembre 2010) s'ouvre dans une quasi-indifférence médiatique qui tranche avec les attentes qui s'étaient exprimées à Copenhague l'année précédente. Il est vrai que l'arithmétique du problème n'a pas vraiment changé. Dans une conférence de presse donnée le 22 novembre à Washington, Todd Stern, l'envoyé spécial américain pour le changement climatique, met les points sur les i. Il explique qu'un traité comportant des engagements chiffrés de réduction pour les pays

occidentaux devrait également s'appliquer aux pays émergents et donc à la Chine. Deux jours plus tard, Xie Zhenhua, directeur adjoint de la Commission chinoise du développement national et de la réforme, rétorque que les pays développés doivent « prendre la tête » de la lutte contre le changement climatique « en réduisant leurs émissions de carbone et en faisant de la place pour que les nations en développement prospèrent ». Il insiste sur le fait que la Chine n'acceptera aucune obligation au-delà de ses capacités en tant que pays en développement.

Les 194 pays qui se retrouvent à Cancún doivent relever un certain nombre de défis : en autres, sauver le protocole de Kyoto, préserver les forêts tropicales et mettre sur les rails le futur « Fonds vert ». Après 12 jours de discussions, un accord est finalement conclu par 193 pays sur les 194 présents, seule la Bolivie ayant choisi de ne pas l'approuver. Un accord certes modeste mais qui comporte néanmoins quelques avancées.

Tout d'abord, l'accord de Cancún retient 2 °C comme limite supérieure à l'élévation de la température terrestre par rapport à son niveau d'avant la Révolution industrielle. Proposé par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), cet objectif n'avait jusqu'alors jamais fait l'unanimité chez les parties à la Convention-cadre de 1992, seule l'Union européenne l'ayant adopté pour son propre compte. Ensuite, un Fonds vert est promis dont le but est de permettre aux pays en développement de s'adapter au changement climatique ainsi que de favoriser la protection des forêts tropicales et le partage de technologies propres comme le solaire ou l'éolien. Placé sous le contrôle temporaire de la Banque mondiale, il devrait être abondé à hauteur de 30 milliards de dollars par an d'ici 2012, puis de 100 milliards d'ici 2020. Mais la question des droits de propriété intellectuelle liée aux transferts de technologies prévus est, quant à elle, tout simplement éludée. Par ailleurs, le protocole de Kyoto est prolongé d'un an, les parties s'étant accordées à repousser à 2011 les négociations sur son avenir.

Enfin, dans le droit-fil de l'accord de Copenhague, celui de Cancún couvre les quatre cinquièmes des émissions mondiales de GES. Pour autant, en reprenant la distinction entre pays de l'Annexe 1 et pays hors de cette Annexe, l'accord adopté au Mexique instaure un système d'engagement à géométrie variable. D'un côté, les pays industrialisés

– ceux de l'Annexe 1, sauf la Turquie et l'Ukraine, soit 40 pays à l'origine de 47 % des émissions de 2005 – se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 25 à 40 % d'ici 2030. Ces engagements minimaux correspondent en fait à une diminution des rejets de 12 % en 2020 par rapport à leur niveau de 1990. De l'autre, les pays non-Annexe 1 n'ont, pour la plupart, pris aucun engagement, sauf 14 pays émergents – qui représentent 33 % des émissions de 2005 – qui ont accepté des engagements de réduction « relatifs ». Ceux-ci sont soit des objectifs de réduction par rapport à un scénario de référence, soit – et c'est, par exemple, le cas de la Chine et de l'Inde – un engagement à réduire pour 2020 l'intensité carbone de leur économie. D'où une réelle difficulté à anticiper leur niveau d'émission d'ici une décennie, pour ne rien dire des problèmes d'agrégation d'engagements absolus et d'engagements relatifs. Beaucoup de problèmes, donc, pour parvenir à un accord, non sans ambitions, mais aux moyens pour les moins limités.

La Chine, pour sa part, s'est engagée à réduire d'ici à 2020 ses émissions de CO<sub>2</sub> par unité de PIB (son intensité carbone) de 40 à 45 % par rapport au niveau de 2005. Il convient à ce propos de faire remarquer que cette amélioration de l'intensité carbone de l'économie chinoise est un phénomène observable depuis plusieurs décennies (plus de 60 % sur trente ans) et que, pour l'heure, des doutes subsistent sur ce qui sera comptabilisé au numérateur – *quid* de la déforestation ? – et au dénominateur – PIB aux taux de change courants ou en PPA ? De plus, comme le soulignent Anaïs Delbos et Christian de Perthuis, « l'ambition de réduction affichée par la Chine est extrêmement sensible à la vitesse de croissance de son économie : passer de 8 % à 9 % de croissance annuelle étend les droits à émettre de la Chine de 1,6 Gt de CO<sub>2</sub> en 2020, soit un niveau proche de ce qu'atteindra le plafond des émissions industrielles de CO<sub>2</sub> encadrées par le système d'échanges de quotas en Europe » (Delbos et Perthuis, 2011, p. 72).

### **De Durban à Varsovie en attendant Paris : vers une inflexion de la position chinoise ?**

Et c'est dans un climat de grande morosité que s'ouvre, le 28 novembre 2011 à Durban en Afrique du Sud, la 17<sup>e</sup> Conférence

des Nations unies sur les changements climatiques. De fait, rien n'incite alors à l'optimisme : lors de la reprise de la négociation sur le climat qui s'est déroulée à Bangkok du 3 au 8 avril précédent, les lignes d'opposition traditionnelles sont réapparues. Les questions diplomatiquement laissées en suspens à Cancún comme la prolongation du protocole de Kyoto après 2012 n'ont pas été abordées. Point de friction majeur : le traitement différencié entre pays industrialisés et grands émergents. La réunion du G 8 à Deauville les 26 et 27 mai 2011 n'avait pas fait bouger les lignes, même si le communiqué final soulignait que « la lutte contre les changements climatiques est une priorité mondiale ».

Et pourtant... Après deux semaines de négociations chaotiques la COP 17 se termine le 11 décembre, par un accord, certes peu glorieux, mais un accord tout de même qui comporte des avancées que l'on n'attendait pas forcément. Ainsi, pour la première fois dans l'histoire des négociations climatiques, tous les grands pays émetteurs de GES – Chine et États-Unis inclus – ont accepté de s'inscrire dans un projet global de réduction des émissions. Celui-ci devra être élaboré d'ici 2015 et entrer en application à partir de 2020.

Reste que tout enthousiasme serait prématuré. En effet, la nature juridique de l'accord n'a pas été précisée. L'Union européenne souhaitait un traité légalement contraignant comme celui adopté à Kyoto en 1997. La Chine, l'Inde et les États-Unis n'ont pas voulu en entendre parler et ont exigé, le dimanche 11 décembre à 3 heures du matin, que figure dans l'accord, en plus des mots « protocole » et « instrument légal », l'expression « solution concertée légale ». Refus des Européens qui y ont vu la porte ouverte à l'immobilisme. La version finale du texte précise que le futur accord sera « un protocole, un instrument légal ou une solution agréée ayant force légale applicable à toutes les parties ». Un vaste champ exégétique s'ouvre donc, comme le prouvent les réactions des uns et des autres. Pour Todd Stern, le négociateur américain, « l'affaire s'est finalement bien terminée. C'est la première fois que l'on va voir des pays en développement accepter d'être tenus par un accord légal sur le climat » (Caramel, 2011). Étrangement, tous les pays en voie de développement ne font pas cette lecture... Selon un ministre indien, « la



décision [prise à Durban] laisse à l'Inde la flexibilité nécessaire en matière de choix de la forme légale qui sera décidée dans le futur » (Spencer, 2012).

L'un des points positifs de cet accord réside néanmoins dans le fait qu'il confère une nouvelle interprétation à la formule utilisée dans l'article 3 de la Convention-cadre, à savoir qu'il « incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives ». Comme nous l'avons vu, dans le cadre de la Convention de 1992 puis dans celui du protocole de Kyoto, cette idée de « responsabilités communes mais différenciées » s'est traduite par la constitution de deux groupes de pays : les pays développés (Annexe 1 pour la Convention-cadre ou Annexe B pour le protocole de Kyoto) et pays en développement, les premiers étant soumis à des obligations de réduction, les seconds, au premier rang desquels la Chine, en étant dispensés. Prenant acte des changements intervenus dans l'économie mondiale depuis deux décennies, en particulier la montée en puissance des grands émergents, l'accord de Durban tente d'établir un principe de « globalisation des responsabilités » dans la lutte contre le changement climatique. Bien sûr, tout reste à faire, et notamment imaginer des modes d'articulation entre une responsabilité globalisée et le droit au développement des pays du Sud. S'agit-il d'un « petit glissement tectonique », comme le prétend Thomas Spencer (2012) ? Il est bien trop tôt pour le dire.

Car il ne faut pas oublier que cet accord a tout de même été obtenu à l'arraché. Le 7 décembre, Jo Leinen, le chef de la délégation européenne, déclarait encore : « Ce qui est vraiment frustrant à observer c'est que cette conférence est de nouveau prise en otage par le jeu de ping-pong entre les États-Unis et la Chine. [...] Il est inacceptable et plus tolérable que ce jeu soit en train de bloquer l'ensemble du processus. Maintenant que la Chine a fait quelques avancées, testons leur sérieux. Je ne vois pas le même engagement, les mêmes signaux de la part des États-Unis. L'un n'est pas prêt, l'autre ne veut pas. Nous avons réellement un problème. » (Broder, 2011) Il était donc sans doute impossible d'aller plus loin. Comme le résume le même

acteur : « Les États-Unis ne veulent pas s'engager avant 2020, les Chinois ne peuvent pas. » (Noualhat, 2011) Reste que ce résultat, pour aussi imparfait qu'il soit, est incontestablement à mettre au crédit de l'Union européenne qui avait conditionné la prolongation de son engagement dans le protocole de Kyoto à l'adoption par les autres pays de sa « feuille de route », dont l'accord final est une version édulcorée.

Et de fait, deuxième point positif de cette COP 17, le protocole de Kyoto est prolongé pour une seconde période de trois à cinq ans à compter de l'année 2012. Toutefois, le Canada, le Japon et la Russie ont fait défection, si bien qu'il ne couvrira plus au maximum que 15 % des émissions mondiales, contre un quart aujourd'hui. La prolongation du Protocole était néanmoins une demande des pays en développement dans la mesure où il s'agit du seul accord contraignant liant les pays riches, accord qui, en outre, permet *via* le Mécanisme de développement propre de financer des projets peu émetteurs de CO<sub>2</sub> dans les pays du Sud. À cela s'ajoute la décision de pouvoir financer la protection des forêts tropicales par la vente de crédits carbone, décision destinée à donner un nouveau souffle au programme REDD des Nations unies destiné à protéger les forêts (United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries). Enfin, le Fonds vert pour le climat a été officiellement créé. Cependant, aucune source de financement n'a pour le moment été mise en place.

La COP 18 s'est tenue à Doha du 26 novembre au 8 décembre 2012. Parmi les décisions adoptées, deux méritent de retenir notre attention. Tout d'abord, le protocole de Kyoto est prolongé, pour une nouvelle période qui ira du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2020. L'Union européenne, la Croatie, l'Islande, l'Australie, la Norvège, la Suisse et cinq autres pays industrialisés sont parties prenantes à cet « Acte II du protocole de Kyoto ». Chaque pays « réexaminera » ses objectifs de réduction « au plus tard en 2014 ». Mais, le Japon, le Canada et la Russie ayant refusé de s'engager dans la deuxième phase de protocole de Kyoto, la part des émissions mondiales couvertes par Kyoto 2 est désormais, comme nous l'indiquions plus haut, de 15 % (International Energy Agency, 2012, p. 13).

Ensuite, l'accord de Doha réaffirme l'ambition d'adopter en 2015, à Paris, un accord global de réduction des émissions – dont le statut juridique n'est pas précisé... – qui devra entrer en vigueur en 2020 et dont l'objectif est la limitation de la hausse des températures à 2 °C.

La conférence de Varsovie (COP 19 du 11 au 23 novembre 2013) a tenté de fixer une feuille de route en vue de la COP 21 qui se tiendra à Paris en 2015 et où devrait être finalisé l'accord destiné à entrer en application en 2020. Mais pour l'heure, rien n'est joué. En effet, voulant à tout prix éviter de retomber dans les difficultés de la COP 15 de Copenhague, les Européens souhaitaient disposer des premiers engagements chiffrés de réduction des émissions de GES dès 2014. Certains pays ayant opposé un refus à cette demande, le texte final se contente d'« inviter » les pays à remettre « leurs contributions bien avant » la conférence de Paris et « d'ici au premier trimestre 2015 pour les pays qui le peuvent ». Par ailleurs, les pays en développement sont parvenus à faire enlever le terme « engagement » du texte proposé initialement... Même si ces évolutions ont un côté encourageant, elles ne sont cependant pas suffisantes pour autoriser un trop grand optimisme.

\* \* \*

Il ressort de ces analyses que le climat est devenu l'une des composantes de la rivalité sino-américaine. Mais, dans le même temps, il apparaît que la Chine et les États-Unis sont des alliés objectifs lorsqu'il s'agit de s'opposer à l'Europe quand celle-ci entend mettre en œuvre des mesures de court terme favorables au climat. S'agissant du premier point, la méfiance semble être, en matière de climat comme en bien d'autres, l'une des caractéristiques principales des relations entre Pékin et Washington. Tous deux sont désormais engagés dans une lutte d'influence non seulement en Asie mais également ailleurs dans le monde, l'expression de « consensus de Pékin » illustrant à la perfection cette situation. Reste que l'actuelle montée en puissance de la Chine dépend de la stabilité du système économique international, stabilité qui serait gravement compromise par un brusque déclin de la puissance américaine et par l'exacerbation des rivalités inter-étatiques qui s'ensuivrait inéluctablement.

Pour le moment, et sans doute pour encore longtemps, la Chine n'est pas en mesure d'endosser la tâche que remplissent les États-Unis sur la scène internationale depuis plusieurs décennies. La comparaison des budgets annuels consacrés à la défense est sans appel : 646 milliards de dollars aux États-Unis – pas loin, donc, de 2 milliards de dollars par jour – contre 102 milliards en Chine<sup>10</sup>. Avec 39 % des dépenses militaires mondiales, Washington assume un rôle de gendarme international, de créateur de biens publics<sup>11</sup> tels que la sécurité des routes maritimes<sup>12</sup>, un rôle qui, pour l'heure, n'est à la portée d'aucun autre pays et que, d'ailleurs, les dirigeants chinois ne veulent peut-être pas assumer.

À cela s'ajoute, deuxième point, le constat quelque peu désespérant selon lequel si tout le monde semble faire preuve de bonne volonté en matière de climat pour 2020, il n'en va pas de même pour... l'immédiat ! Un seul exemple suffira à illustrer cette situation, celui du transport aérien. Secteur économique par nature international, on aurait tendance à penser qu'il s'agit d'un domaine dans lequel les pays sont enclins à tester des moyens de résolution de la crise climatique. Or, ce que l'on a pu observer ces dernières années montre qu'à l'évidence il n'en est rien.

En effet, le 1<sup>er</sup> janvier 2012 est entrée en vigueur la directive européenne incluant le transport aérien parmi les secteurs concernés par le protocole de Kyoto. Un système de permis d'émissions avait donc été créé pour les 4 000 compagnies aériennes exploitant des avions au départ, à destination ou au sein de l'Union européenne. 82 % des permis (représentant 97 % de la moyenne annuelle des émissions de la période 2004, 2005 et 2006) devaient être attribués gratuitement aux compagnies aériennes et 3 % mis en réserve pour d'éventuels nouveaux entrants. Dit autrement, les compagnies auraient dû acheter des permis pour l'équivalent de 15 % de leurs émissions. Les réactions chinoise, américaine, indienne ou russe à cette mesure ont été particulièrement virulentes.

10. *Chiffres pour l'année 2012.*

11. *Et parfois de chaos comme l'a prouvé son intervention en Irak.*

12. *Ainsi, la VI<sup>e</sup> Flotte est chargée de la Méditerranée et sécurise donc le canal de Suez, la V<sup>e</sup> est dans le golfe Persique, la VII<sup>e</sup> croise dans l'océan Pacifique ouest et l'océan Indien (donc dans le détroit de Malacca).*

Dès l'été 2011, Pékin menaçait de réduire ses commandes d'Airbus et, en décembre, l'Association chinoise du transport aérien réclamait l'instauration de mesures commerciales de rétorsion. Quant aux États-Unis, l'administration Obama demanda tout simplement que les règles en question ne s'appliquent pas aux compagnies américaines et, le 16 décembre 2011, Hilary Clinton avertissait son homologue européen Catherine Ashton que le maintien du dispositif conduirait Washington à « mener des actions appropriées ». Début janvier 2012, la Commission européenne – confortée dans sa position par une décision de la Cour européenne de justice du 21 décembre 2011 – faisait savoir qu'elle excluait tout retour en arrière. Mais le 7 février, on apprenait que le gouvernement chinois avait interdit à ses compagnies aériennes d'acquitter toute somme liée à ce dispositif. Courant mars, le gouvernement indien lui emboîtait le pas. Quant à la Russie, elle envisageait de restreindre les autorisations de survol de la Sibérie. Le 12 avril, l'Inde faisait savoir qu'elle considérait la décision européenne comme une « cause de rupture » dans les discussions sur le changement climatique. En conséquence, le 12 novembre 2012, Bruxelles décidait de suspendre pour un an l'application du système aux vols extra-européens. Le 4 octobre 2013, l'assemblée générale de l'Organisation de l'aviation civile internationale se concluait sur un accord prévoyant de plafonner les émissions de CO<sub>2</sub> du secteur aérien seulement à l'horizon 2020. Des études supplémentaires seront menées en vue d'aboutir en 2016 à un projet de système mondial de mesures de marché mais, en attendant, les États signataires ne s'autorisent pas à instaurer unilatéralement des systèmes contraignants.

Les « préférences révélées » sont, finalement, peut-être plus fiables pour juger les priorités des agents économiques que les « préférences affichées ». Une chose est en tout cas évidente : le piège du dilemme du prisonnier n'a pas encore été désamorcé, et la Chine comme les États-Unis sont loin de contribuer à l'établissement de normes mondiales en matière climatique. Ce faisant, ils contribuent objectivement à la dégradation accélérée des conditions environnementales globales.

Contrairement à ce que l'on pourrait spontanément penser, la perspective d'une catastrophe ne conduit pas obligatoirement ceux qu'elle menace à des comportements coopératifs. Ainsi, l'une des grandes

peurs des années 1980 était celle d'un « hiver nucléaire » consécutif à un conflit entre les États-Unis et l'Union soviétique. Or, cette peur n'a joué strictement aucun rôle dans la réduction des arsenaux nucléaires. Il a fallu que l'un des deux protagonistes s'effondre pour que le danger s'évanouisse. Sauf qu'aujourd'hui, avec la menace du changement climatique, c'est l'humanité dans son ensemble qui risque d'être le perdant. Pour autant, l'absence d'une coopération sino-américaine sans arrière-pensées n'est pas synonyme d'immobilisme. Dans le cas du climat, deux facteurs peuvent contribuer à faire avancer les choses dans la bonne direction : d'une part les problèmes de pollution de l'air qui, comme nous l'avons vu plus haut, touchent de vastes zones du territoire chinois et obligent les autorités à agir et, d'autre part, la rivalité sino-américaine sur les technologies vertes qui est susceptible de contribuer à l'innovation et à la diffusion de produits plus économes en matières et en énergie (Maréchal, 2012). Les intérêts politiques et économiques de court terme semblent malheureusement, pour l'heure, les principaux, sinon les seuls, facteurs susceptibles d'améliorer le bilan carbone des deux premières économies mondiales.

*Abstract: This chapter examines some key economic dimensions and the international relations implications of the problem posed by the fact that China and the United States are the two largest economies in the world and the two largest emitters of greenhouses gases. The first part of the paper is dedicated to structural dimensions (prisoners' dilemma...) and empirical issues related to the decision making framework generated by American and Chinese levels of GHG emissions and by the fact that the United States and China are at two different levels of development. In light of the findings of the first part of the article, the second examines the difficult progress, to say the least, of international negotiations, from Copenhagen to Warsaw, concerning the preparation of a post-Kyoto climate regime.*

*Key words: climate change – international political economy – China – United States*

## Bibliographie

- ALLIX (Grégoire), 2011, « L'affrontement entre le Nord et le Sud domine les négociations sur le climat », *Le Monde*, 9 avril.
- BERNSTEIN (Richard), 2012, « The Chinese Are Coming ! », *The New York Review of Books*, 59 (3), 23 février, p. 47-49.
- BISSERBE (Noémie), 2011, « Les chasseurs de carbone », *XXI*, 16, automne, p. 116-127.
- BERGÈRE (Marie-Claire), 2013, *Chine. Le nouveau capitalisme d'État*, Paris, Fayard.
- BRODER (John M.), 2011, « At Climate Talks, a Familiar Standoff Between US and China », *The New York Times*, 7 décembre.
- BZREZINSKI (Zbigniew), 2012, *Strategic Vision. America and the Crisis of the Global Power*, New York (N. Y.), Basic Books.
- CARAMEL (Laurence), 2011, « Climat : une feuille de route... pour 2020 », *Le Monde*, 13 décembre.
- DAHAN (Amy) et AYKUT (Stephan), 2012, *De Rio 1992 à Rio 2012. Vingt années de négociations climatiques*, Paris, rapport au Centre d'analyse stratégique.
- DELBOSC (Anaïs) et PERTHUIS (Christian de), 2011, « Le changement climatique après Cancún. Un accord sur les principes mais sans leviers d'action », *Futuribles*, 373, avril, p. 65-83.
- DEN ELZEN (Michel G. J.) *et al.*, 2013, « Countries' Contribution to Climate Change : Effect of Accounting for All Greenhouse Gases, Recent Trends, Basic Needs and Technological Progress », *Climatic Change*, 121 (2), novembre, p. 397-412.
- DUPUY (Jean-Pierre), 2004, « Rationalité. Éthique et rationalité », dans Monique Canto-Sperber (dir.), *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, PUF, Paris, p. 1617-1624.
- GODEMENT (François), 2012, *Que veut la Chine ?*, Paris, Odile Jacob.
- GOLUB (Philip) et MARÉCHAL (Jean-Paul), 2011, « Overcoming the Planetary Prisoners' Dilemma : Cosmopolitan Ethos and Pluralist Cooperation », dans Paul Harris (ed.), *Ethics and Global Environmental Policy. Cosmopolitan Conceptions of Climate Change*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 150-174.
- HU (Angang), 2009, « A New Approach at Copenhagen (1)(2)(3) », *Chinadialogue*, 6 avril.
- International Energy Agency, 2009, *World Energy Outlook 2009*, Paris.
- International Energy Agency, 2010, *CO<sub>2</sub> Emissions From Fuel Combustion. Highlights. 2010 Edition*, Paris.
- International Energy Agency, 2011, *CO<sub>2</sub> Emissions From Fuel Combustion. Highlights. 2011 Edition*, Paris.

- International Energy Agency, 2012, *CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion. Highlights. 2012 Edition*, Paris.
- International Energy Agency, 2013, *CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion. Highlights. 2013 Edition*, Paris.
- LI (Cheng), « The Rise of the Middle Class in the Middle Kingdom », dans Li Cheng (ed.), *China's Emerging Middle Class. Beyond Economic Transformation*, Washington (D. C.), Brookings Institution Press, 2010, p. 3-31.
- LI (Jing), 2010, « China to Take Active Role at Climate Talk », *China Daily*, 24 novembre.
- MA (Li) et SCHMITT (François), 2008, « Développement et conflits environnementaux en Chine », *Perspectives chinoises*, 2, p. 100-109.
- MARÉCHAL (Jean-Paul), 2012, « Écologie : la Chine prend-elle tout le monde de vitesse », *Projet*, 326, février, p. 5-12.
- MATUS (Kira) et al., 2012, « Health Damages from Air Pollution in China », *Global Environmental Change*, 22, p. 55-66.
- NOUALHAT (Laure), 2011, « Durban : 36 heures de résignation », *Libération*, 12 décembre.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2009, *Économie de la lutte contre le changement climatique. Politiques et options pour une action globale au-delà de 2012*, Paris, Éditions OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2010, *Études économiques de l'OCDE : Chine 2010*, Paris, Éditions OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2013, *Études économiques de l'OCDE : Chine 2013*, Paris, Éditions OCDE.
- PATTEN (Chris), 2009, *What Next ? Surviving the Twenty-first Century*, Londres, Penguin Books.
- PBL Netherlands Environmental Assessment Agency et European Commission Joint Research Centre, 2013, *Long-term Trends in Global CO<sub>2</sub> Emissions, 2013 Report*, p. 16-17.
- Perspectives chinoises*, 2007, « En marche vers la société d'harmonie », 3.
- PERROUX (François), 1994, *Pouvoir et économie généralisée*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble [1<sup>re</sup> éd., 1973].
- Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), 2007, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008*, Paris, La Découverte.
- SEDDON WALLACK (Jessica) et RAMANATHAN (Veerabhadran), 2009, « The Other Climate Changers. Why Black Carbon and Ozone Also Matter », *Foreign Affairs*, 88 (5), septembre-octobre, p. 105-113.



- SPENCER (Thomas), 2012, « Durban Climate Talks : A Small Tectonic Shift », Iddri-Sciences Po, *Policy Brief*, 1, janvier.
- The Economist, 2013, *Pocket World in Figures, 2014 Edition*, Londres, Profile Books.
- VENDRYES (Thomas), 2010, « Taxe carbone : un état des lieux du débat », *Perspectives chinoises*, 2, p. 80-81.
- VERMANDER (Benoît), 2007, *Chine brune ou Chine verte. Les dilemmes de l'État-parti*, Paris, Presses de Sciences Po.
- World Bank, 2012, *Turn Down the Heat. Why a 4°C Warmer World Must be Avoided*, Washington (D. C.), The World Bank.
- World Bank et State Environmental Protection Administration, 2007, *Cost of Pollution in China. Economic estimates of Physical Damages*, Washington (D. C.), The World Bank.

