
La Chine à la veille de Copenhague

Valérie Niquet

Septembre 2009



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares think tanks français à se positionner au coeur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 978-2-86592-602-2
© Tous droits réservés, Ifri, 2009

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15
PH. : +33 (0)1 40 61 60 00
Email : ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES
RUE MARIE-THÉRÈSE, 21
1000 - BRUXELLES, BELGIQUE
PH. : +32 (0)2 238 51 10
Email : info.bruxelles@ifri.org

SITE INTERNET : ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	2
UNE SITUATION ÉNERGÉTIQUE PRÉOCCUPANTE	3
LE DÉBAT SUR LES COÛTS DE LA NON-PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX.....	7
DES ÉVOLUTIONS INDÉNIABLES	12
QUELLES CONSÉQUENCES POUR LE DIALOGUE DE COPENHAGUE ?.....	16
EN GUISE DE CONCLUSION - L'INFLUENCE DE LA CRISE SUR LA STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE DE LA RPC	21

Introduction

La Chine aborde les négociations climatiques du sommet de l'Organisation des Nations unies de Copenhague (7-18 décembre 2009) dans une situation particulièrement inconfortable. Tout en se revendiquant comme un très grand acteur économique, le deuxième peut-être demain dans le monde devant le Japon, la Chine ne veut pas renoncer – à juste titre si l'on prend en compte un produit national brut (PNB) par habitant qui ne dépasse pas 3 000 dollars par an – à son statut protecteur de pays en développement.

Ambitionnant de voir son rôle de grande puissance responsable reconnu sur la scène internationale aux côtés des États-Unis, suscitant des attentes nombreuses de la part des pays qui, comme ceux de l'Union européenne (UE), veulent croire à l'intégration de la puissance chinoise sur la scène internationale, Pékin hésite à accepter la voie de tout engagement contraignant, même symboliquement. Les contraintes du régime chinois sont en effet fortes, alors que le contrat passé avec la population – stabilité économique contre développement et amélioration significative du niveau de vie pour le plus grand nombre – se fissure sous les coûts de la crise. Confronté au défi considérable de la nécessaire réforme d'un système reposant jusqu'alors sur une croissance fondée sur le gaspillage des ressources humaines ou naturelles, le régime est à la recherche d'une solution de gain de temps lui permettant de conserver une image positive sur la scène internationale tout en limitant au maximum les contraintes qui pourraient peser sur une croissance vitale pour le pays.

Valérie Niquet est directeur du Centre Asie de l'Ifri.

Une situation énergétique préoccupante

La situation énergétique constitue la première donnée, difficile à maîtriser, de l'équation environnementale chinoise. Depuis le début des années 1990, la Chine a connu une croissance à deux chiffres et représente aujourd'hui 15 % de la demande énergétique mondiale : elle se situe au deuxième rang des producteurs et des consommateurs d'énergie dans le monde. Dans un laps de temps très court, on a donc assisté à un basculement des équilibres mondiaux en termes de besoins énergétiques, mais également de conséquences environnementales, en direction de l'Asie et plus spécifiquement de la Chine.

La prédominance du charbon

En effet, dans cette course à l'énergie, le charbon demeure, et de très loin, le premier élément du mix énergétique chinois : la Chine consomme autant de charbon que les États-Unis, l'Union européenne et le Japon réunis. Aujourd'hui, le charbon représente entre 65 et 70 % du mix énergétique, le pétrole entre 20 et 25 %, l'hydro-électricité entre 5 et 6 %, le gaz entre 2 et 3 % et l'énergie nucléaire autour de 2 %. Ces rapports demeurent stables et ne changeront pas radicalement dans le futur. Au-delà de son coût, le charbon demeure la clé de l'indépendance énergétique de la Chine. Grâce à lui, le taux d'autosuffisance énergétique du pays s'élève en effet à 90 %, soit 20 % de plus que pour ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). De ce fait, et pour nourrir la croissance économique, il est prévu d'augmenter la production de charbon de 30 % à l'horizon 2015¹.

Facilement accessible sur l'ensemble du territoire, le charbon accompagne également depuis la fin des années 1980 la croissance au niveau local, dans des zones traditionnellement pauvres et mal reliées à un réseau de distribution encore très insuffisant. La production de charbon, exploité dans une multitude de petites mines appartenant aux collectivités locales, privées ou semi-privées, correspond donc à l'éclatement des besoins et de la demande énergétique. Son poids dans le mix énergétique se nourrit également du localisme

¹ Hu Angang, « A New Approach at Kopenhagen (2) », *China Dialogue*, 6 avril 2009.

chinois qui pèse fortement sur les choix et la mise en œuvre des décisions.

À la fin des années 1990, les petites mines locales représentaient environ 50 % d'une production de charbon s'élevant à 1 400 millions de tonnes par an². Ces mines sont la source de revenus fiscaux dont les autorités locales ne peuvent se passer alors que le désengagement financier des autorités centrales se poursuit ; de plus, elles emploient localement plusieurs millions de travailleurs (4 millions à la fin des années 1990), autre élément qui interdit toute remise en cause fondamentale de ce système. Le coût social, humain et environnemental de ce modèle d'exploitation du charbon est toutefois considérable et les autorités ont lancé, sans réel succès, plusieurs campagnes de fermeture ou au moins de contrôle des petites mines depuis la fin des années 1990. Comme le précise le 11^e plan quinquennal, en matière énergétique, « le charbon constitue la base ».

La très forte prédominance du charbon est donc au cœur de la question environnementale en Chine. De 1996 à 2006, les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont été multipliées par deux. En 2004 la Chine était responsable de 17,28 % des émissions de dioxyde de carbone et ce taux devrait atteindre 27,32 % en 2030. Depuis 2007, elle est devenue le premier émetteur de gaz à effet de serre. Le potentiel d'aggravation est également considérable puisque, alors que plus de 60 % de la population chinoise vit dans les zones rurales, ces dernières, entre 1999 et 2002, n'ont consommé que 3,4 % de l'énergie produite sur le territoire³.

Dans le même temps, les marges de progrès en matière d'efficacité énergétique sont également très importantes puisque la Chine utilise 2,4 fois plus d'énergie que la moyenne mondiale par unité de PNB produite. Outre l'abondance du charbon, une des sources d'énergie les plus polluantes en Chine, se pose en effet la question du coût de l'énergie, qui demeure très bas. Mais, pour le pouvoir chinois, toute réforme en la matière soulève également le problème des risques inflationnistes et de la stabilité sociale.

Le concept de sécurité énergétique

L'ensemble de ces données s'inscrit dans une réflexion plus globale sur le concept de « sécurité énergétique ». Les choix de la Chine sont profondément liés à un concept de sécurité énergétique qui demeure essentiellement national et peu confiant dans les seuls jeux des marchés. Ainsi, la dépendance croissante à l'égard du pétrole

² Philipp Andrew-Speed et Xin Ma, « Energy Production and Social Marginalisation in China », *Contemporary China*, vol. 17, n° 55, mai 2008.

³ *Idem*.

importé, qui représente aujourd'hui près de 50 % de la totalité du pétrole consommé en Chine, nourrit dans les cercles du pouvoir des craintes économiques mais également stratégiques.

Pour les théoriciens de l'émergence de la République populaire de Chine (RPC), les besoins croissants du pays en ressources énergétiques, nécessaires à l'accomplissement de la renaissance de la puissance chinoise et de sa réémergence – même pacifique – sur la scène internationale, induisent une dépendance accrue vis-à-vis du monde extérieur et donc une vulnérabilité qui peut peser sur ses choix stratégiques⁴.

Au lendemain de l'arrivée au pouvoir de Hu Jintao en 2003, des groupes de travail ont été mis en place pour préparer une « stratégie de sécurité énergétique à long terme au niveau national » définissant ainsi la question énergétique comme une question de « sécurité nationale ». Pour le pouvoir – qui ne peut qu'entrer en contradiction avec la communauté internationale en matière de réchauffement climatique –, l'objectif stratégique est en effet de garantir un taux de croissance suffisant, seul garant de la stabilité et de la légitimité du régime⁵. Pour certains analystes en Chine, l'accent mis par les grandes puissances occidentales sur la question du réchauffement climatique, au premier rang desquelles les États-Unis qui ont longtemps refusé eux aussi toute contrainte, aurait comme objectif de contenir l'émergence légitime de la puissance chinoise en mettant en cause son droit au développement.

Aux yeux des stratèges chinois, la sécurité énergétique possède également une dimension très classique de sécurité « militaire », même si les risques liés à l'environnement sont classés comme des « nouveaux risques » qui peuvent être pris en charge d'une manière coopérative par la communauté internationale dans son ensemble⁶. Selon cette analyse, la raréfaction et l'augmentation du coût de l'énergie ne peuvent qu'entraîner une rivalité croissante entre grandes puissances ; la question de la sécurité des voies d'approvisionnement maritime s'en trouve également soulevée. Confirmant cette vision très « réaliste » des relations internationales, un sondage effectué en 2008 auprès de 230 étudiants et chercheurs à Pékin indiquait que deux tiers des personnes interrogées pensaient que la compétition énergétique avec le Japon et les États-Unis pourrait mener à un conflit⁷.

⁴ Zheng Bijian, « China's Peacefull Rise to Great Power Status », *Foreign Affairs*, n° 84, septembre-octobre 2005.

⁵ Zhao Suisheng, « China Search for Energy Security: Cooperation and Competition in East Asia », *Contemporary China*, vol. 17, n° 55, mai 2008.

⁶ Xiong Guangkai, « China's Security Policy Today », *International Strategic Studies*, octobre 2008, n° 90.

⁷ Edward B. Vermeer, « China's Energy Security and Student Attitudes », *The Newsletter*, n° 51, été 2009.

Ainsi, en dépit des coûts et d'une rationalité économique qui peut se discuter, la Chine a inauguré en juin 2009 la construction de deux pipelines traversant la Birmanie, dont le régime très dépendant de Pékin est perçu comme une garantie de sécurité malgré des tensions récurrentes dans le pays. Ces deux pipelines relient l'océan Indien aux provinces méridionales de la RPC, l'objectif étant à la fois de désenclaver ces provinces et de contourner la zone réputée instable et vulnérable du détroit de Malacca.

Cette vision très « national-sécuritaire » de la question énergétique ne plaide donc pas en faveur d'évolutions majeures des positions chinoises concernant le réchauffement climatique et notamment l'adoption de mesures de résolutions trop – immédiatement – contraignantes ; la crainte des pressions extérieures vient un peu plus justifier l'importance que la Chine continue à accorder au charbon dans son mix énergétique.

Toutefois une évolution très récente correspond à la prise de conscience des coûts environnementaux pour la Chine elle-même. Cette évolution s'est traduite par l'attention portée à la dimension de la conservation de l'énergie comme moyen de réduire les risques induits par la dépendance énergétique, et donc d'accroître la sécurité énergétique du pays⁸. Le concept de sécurité énergétique s'est également enrichi d'une dimension nouvelle, celle de la « sécurité environnementale », qui peut aussi contribuer à une meilleure prise en compte par les autorités chinoises de l'importance des enjeux.

Dans un rapport publié dès 1989, Hu Angang, économiste, conseiller de la Commission d'État pour le développement et la réforme pour les questions environnementales, mettait en avant le rôle du réchauffement climatique dans la sécurité des zones côtières et de delta en Chine, qui concentrent plus de 70 % de la production du produit intérieur brut (PIB) annuel de la RPC. La prise de conscience porte donc désormais sur le fait que ces enjeux de sécurité, qui pèsent sur les capacités de développement futures de la puissance chinoise, ne peuvent être traités qu'au niveau global, ce qui impose un certain nombre de concessions⁹.

⁸ Xiong Guangkai, *op. cit.* [6].

⁹ Interview de Hu Angang in Liu Jiangqing, « How China Could Deal With Climate Change », *China Digital Times.com*, 7 août 2009.

Le débat sur les coûts de la non-prise en compte des enjeux environnementaux

Si les Jeux olympiques n'ont eu qu'une influence très limitée sur l'évolution des libertés politiques en Chine, leur impact pourrait être plus durable et plus profond en matière environnementale. À l'occasion de ces jeux officiellement « verts », on a en effet constaté l'émergence d'un débat public et – par force – ouvert, concernant notamment le nombre de jours environnementalement acceptables à Pékin, comptage qui a lui-même mis en évidence la gravité des phénomènes de pollution. La Chine compte 13 des 20 villes les plus polluées du monde.

En dehors même de la question plus abstraite du réchauffement climatique, pour la population chinoise, ont été mis en évidence les effets de la pollution en termes de santé publique notamment et de désertification. Pour le pouvoir, l'environnement est donc aussi devenu une question de stabilité interne. De nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) – elles seraient 3 300, mobilisant la population urbaine la plus éduquée, celle aussi qui constitue la base de soutien du régime – abordent aujourd'hui les questions environnementales, sujet plus acceptable que celui des réformes politiques, et exercent des pressions fortes sur les autorités, notamment locales, *via* la presse et Internet¹⁰.

Mais ces questions ont également acquis une dimension internationale. Perçue comme une source de déstabilisation potentielle dans sa zone, la Chine apparaît également aujourd'hui comme une menace « environnementale ». Le Japon et la Corée du Sud s'inquiètent des pluies acides en provenance du territoire chinois. Les relations avec la Russie ont été affectées par l'affaire de la pollution de la rivière Songhua (Sungari en russe) à la frontière avec l'Extrême-Orient russe en 2005.

¹⁰ Centre d'analyse stratégique, « La Chine dans le processus de Copenhague : la difficile inclusion d'un grand émergent », *La note de veille*, n° 140, juin 2009. Au mois d'août 2009 une nouvelle manifestation violente a réuni près de 10 000 personnes à Quanzhou pour protester contre une grave contamination par le plomb touchant les enfants : voir Jonathan Watts, « Another Antipollution Riot Broke out in China », *Guardian.co.uk*, 3 septembre 2009.

Les autorités chinoises ne peuvent donc rester indifférentes à ces questions et on constate une véritable prise de conscience de la nécessité d'intégrer l'amélioration de l'efficacité énergétique et la conservation des ressources au concept de sécurité énergétique¹¹.

« Société harmonieuse » et « point de vue scientifique du développement »

C'est cette prise de conscience que reflètent les concepts de « société harmonieuse » et de « point de vue scientifique du développement », inscrits dans la Constitution du Parti communiste chinois (PCC) adoptée à l'occasion du XVII^e congrès à l'automne 2007, et repris dans le Livre blanc sur les questions environnementales publié en 2009¹². Ces concepts, qui reconnaissent la nécessité pour la Chine de corriger les déséquilibres provoqués par une croissance non maîtrisée, insistent sur la nécessité de « placer l'homme au centre » (*yi ren wei ben*) et d'instaurer les conditions d'une croissance plus respectueuse de l'environnement et des ressources naturelles.

Au-delà de cette prise de conscience et de l'émergence de ces nouveaux concepts, il existe également un véritable débat concernant le positionnement international de la Chine sur les questions environnementales. Si le courant des partisans de la poursuite du développement « à tout prix », y compris au prix de l'environnement, l'emporte aujourd'hui, la voix de ceux qui au contraire considèrent que le choix d'une croissance plus verte serait bon pour la Chine elle-même à plusieurs titres n'est pas interdite – d'autant que l'expression publique de ce débat sert aussi l'image d'une Chine plus ouverte et mieux intégrée au système international.

Pour certains, l'adoption d'une position leader sur les questions environnementales à Copenhague permettrait à la Chine d'améliorer fortement son statut de grande puissance responsable en se plaçant à la tête du groupe des grands pays émergents. Après avoir été laissée de côté par la révolution industrielle au XIX^e siècle, la Chine renaissante pourrait ainsi jouer de nouveau un rôle moteur dans l'innovation sur la scène internationale, renouant avec le passé prestigieux – mais lointain – de la civilisation chinoise¹³. Ceux qui défendent cette position, tel Hu Angang, font explicitement référence à la dimension civilisationnelle que la Chine doit retrouver, au travers

¹¹ « China Ready to Work to Replace Kyoto: Change in Tone », *Guardian.co.uk*, 6 mai 2009.

¹² « The State of the Environment of China in 2008 », *English.sepa.gov.cn*, 5 juin 2009.

¹³ Hu Angang, *op. cit.* [1].

notamment d'une tradition taoïste à la fois source d'inventions scientifiques et respectueuse de la nature¹⁴.

Pour atteindre ces objectifs, des solutions innovantes sont proposées, reposant par exemple sur un système d'engagement différencié selon les provinces. Les plus fortement émettrices de gaz à effet de serre et les plus développées pourraient s'engager à Copenhague sur l'objectif très ambitieux d'un pic d'émission fixé à 2012, avec une réduction des émissions au niveau de 1990 à l'horizon 2020 et une diminution de moitié à l'horizon 2030.

À l'autre extrémité de l'échelle, les provinces les moins émettrices, qui sont également les régions autonomes les plus pauvres du Yunnan, du Tibet et du Qinghai, responsables de seulement 2,23 % des émissions de GES, recevraient quant à elles une aide environnementale. Enfin, les provinces intermédiaires, fortement émettrices mais dont le niveau de développement est bas, principalement les provinces de l'intérieur ou du nord-est, verraient leurs objectifs différenciés en fonction d'un coefficient de développement humain. Selon les tenants de ces propositions, la Chine pourrait ainsi mettre en œuvre une autre stratégie de puissance finalement peu coûteuse dans la mesure où l'engagement éventuel des dirigeants à Copenhague ne se traduirait en obligations concrètes qu'à partir de 2020-2030¹⁵.

La réponse des autorités demeure toutefois très frileuse, reflétant aussi l'éclatement des intérêts et des centres de décisions en matière environnementale. Un membre de la délégation chinoise à la première session de discussions dans le cadre de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) à Bonn (mars-avril 2009) a ainsi déclaré que les propositions de Hu Angang « témoignaient d'un manque de connaissance historique et de la situation actuelle ». Pour la délégation chinoise, qui défend les positions du pays dans les instances internationales, et plus généralement pour les autorités politiques, la question est en effet celle de la définition des « intérêts vitaux » de la Chine et de leur ordre de priorité. Si, pour des analystes comme Hu Angang, qui trouvent peut-être un écho au sein d'une Commission pour le développement et la réforme plus consciente de l'importance des enjeux climatiques, le changement climatique doit devenir un intérêt central pour la Chine, pour Dai Bingguo, conseiller d'État et représentant de Pékin pour le dialogue stratégique avec les États-Unis, les intérêts vitaux (*core interests*) de la RPC tels qu'énoncés à Washington en juillet 2009 demeurent la survie du régime, le respect de la souveraineté et le développement économique.

¹⁴ C'est une des thèses que l'on retrouve notamment dans la somme de Joseph Needham, *Science and Civilisation in China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1954 et suite.

¹⁵ Hu Angang, *op. cit.* [1].

Le poids des lobbies et du localisme

En dépit d'évolutions positives, le poids des localismes et des lobbies demeure important. Les questions environnementales font en effet l'objet d'un marchandage entre groupes d'intérêts, départements, bureaux, ministères ou grandes corporations qui occupent un rang égal et les procédures d'arbitrages ne sont pas transparentes. Faussant en partie les analyses, les ministères, liés à des intérêts puissants dans le secteur de l'énergie notamment ou de l'aménagement du territoire, sont souvent les seuls à présenter des éléments d'analyse et des données d'information aux membres du comité permanent du Bureau politique qui, autour de Hu Jintao, prennent en dernier ressort les décisions les plus stratégiques comme celle, éventuellement, d'un véritable infléchissement de la position chinoise à Copenhague. Le rôle des experts et de l'opinion publique demeure limité, de même que les pressions et les attentes extérieures, même si la volonté de stabilité du pouvoir peut aussi se traduire par une meilleure prise en compte des attentes en matière d'environnement¹⁶.

La multiplication des intérêts apparaît également dans l'éclatement des instances chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie énergétique de la Chine. En dépit de longues discussions et de multiples ballons d'essai, le ministère de l'Énergie, démantelé en 1988, n'a toujours pas été rétabli, laissant la place à l'influence des grandes corporations. Dans le même temps, si la Commission de l'environnement a également été élevée au rang de ministère en 2008, ses moyens matériels et en personnel demeurent très limités, de même que son autorité. En ce qui concerne les négociations internationales sur le climat, on constate des oppositions entre le ministère des Affaires étrangères et la Commission d'État pour le développement et la réforme, l'ancien ministère du Plan d'État, qui gère les questions énergétiques¹⁷. Enfin, toutes les décisions stratégiques en matière environnementale sont évidemment prises au niveau des plus hautes instances du parti et le point de vue de l'Armée populaire de libération (APL) et de ses départements d'analyse stratégique est également écouté.

D'autres éléments viennent freiner les évolutions en matière de prise en compte des enjeux environnementaux. La mise en œuvre d'une véritable réforme des prix de l'énergie et des ressources (eau, électricité, pétrole, gaz, charbon et terres arables) reflétant mieux les coûts réels et limitant la tentation du gâchis apparaît très difficile, particulièrement en période de crise économique où la tendance semble à nouveau devoir être à la croissance sans contrôle. Après avoir subi trois augmentations en un an, le prix de l'essence a à nouveau baissé de 3,3 % à l'été 2009 et la Commission pour le

¹⁶ Interview de Hu Angang in Liu Jiangqing, *op. cit.* [9].

¹⁷ Linda Jakobson, « China and Climate Change Negotiations », *TheWorldToday.org*, mai 2009.

développement et la réforme a réaffirmé sa politique de contrôle des prix de l'énergie pour des raisons de stabilité sociale¹⁸.

Au niveau local, les phénomènes massifs de corruption, l'inefficacité des contrôles, les contraintes financières freinent considérablement toute réelle instauration de mesures environnementales qui remettraient en cause l'existence même des entreprises nourrissant le tissu local¹⁹. Le pouvoir ne dispose pas des moyens d'imposer véritablement les décisions prises au niveau central²⁰. Signe de ces résistances que la crise est venue renforcer, Pan Yue, vice-président de l'Agence nationale de la protection de l'environnement, puis vice-ministre, et défenseur de la mise en œuvre d'une véritable politique environnementale en Chine, au travers notamment du PNB vert, a perdu son poste de porte-parole sur les questions environnementales et le PNB vert n'est plus d'actualité.

¹⁸ « China Cuts Gasoline, Diesel Prices on Public Concern », *Bloomberg.News*, 28 juillet 2009.

¹⁹ « The State of the Environment of China in 2008 », *op. cit.* [12].

²⁰ Certains analystes chinois dénoncent le principe qui préside à la mise en œuvre de toute réforme en Chine : « orientations politiques en haut, contre-mesures en bas », Joseph J. Cheng, « A Chinese View of China's Energy Security », *Informaworld.com*.

Des évolutions indéniables

En dépit de ces contraintes, on a pu toutefois constater une véritable évolution dans la stratégie environnementale de la Chine, qui bénéficie par ailleurs de la capacité de mobilisation du système, au service de la « ligne » politique ou des choix de développement du moment. Dans un discours de « mobilisation » sur l'étude du « principe scientifique de développement », le président Hu Jintao a élevé la « civilisation écologique » au rang d'« élément essentiel de la construction d'une société socialiste aux couleurs de la Chine », lui donnant ainsi une forte capacité de mobilisation²¹.

Afin de souligner cette volonté d'évolution, la Chine a adopté en 2007 un « programme national sur le changement climatique²² ». Les objectifs d'amélioration de l'efficacité énergétique ont été inscrits dans les grands plans quinquennaux. Le 11^e plan quinquennal 2005-2010 prévoit une réduction de la consommation énergétique par point de PNB de 20 % en 2010. Les objectifs sont loin d'être atteints même si, selon les statistiques officielles, on a pu constater une amélioration, notamment à la faveur de la crise économique à la fin de l'année 2008. La réduction n'avait été que de 1,2 % en 2006, puis de 3,27 % en 2007 et de 4 % en 2008 en partie sans doute en raison de la crise. De même, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre a légèrement ralenti, passant de + 3,2 % en 2007 à + 3 % en 2008²³. Enfin le 12^e plan quinquennal, mis en place à partir de 2011, pourrait comporter des objectifs chiffrés par secteurs.

Les stratégies mises en œuvre

Pour atteindre ou s'approcher de ces objectifs, les autorités chinoises mettent en œuvre un certain nombre de stratégies basées notamment sur la diversification des sources énergétiques moins polluantes et l'économie des ressources.

Si la part du charbon dans le mix énergétique chinois, suivie par celle du pétrole, n'est pas remise en cause, la Chine prévoit

²¹ « The State of the Environment of China in 2008 », *op. cit.* [12]. Comme toujours en Chine, la mise en œuvre est beaucoup plus difficile.

²² *Idem.*

²³ Keth Bradsher, « China Outpaces U.S. in Cleaner Coal-Fired Plants », *New York Times*, 10 mai 2009.

d'augmenter la part des énergies renouvelables, dont l'énergie hydraulique et le nucléaire. Alors que les énergies renouvelables représentaient 7 % du total en 2007, grâce essentiellement à l'énergie hydraulique, leur part pourrait atteindre 10 % en 2010 et 15 % en 2020. Depuis 2006, celle de l'éolien aurait d'ores et déjà été multipliée par deux, représentant aujourd'hui 1,5 % du mix énergétique. En termes de capacité installée, la Chine se situe aujourd'hui au quatrième rang mondial²⁴. Les énergies solaire et éolienne, à un niveau individuel, permettent par ailleurs de combler une partie des lacunes du réseau électrique traditionnel dans les campagnes et les zones les plus excentrées. Les programmes d'équipement de chauffe-eau solaires se sont par exemple multipliés, notamment dans les zones montagneuses du Tibet, ainsi que les éoliennes individuelles.

En 2009, la Commission pour le développement et la réforme a annoncé de nouveaux chiffres, prévoyant de porter la part des énergies renouvelables à 20 % en 2020, notamment grâce à l'augmentation de la part du nucléaire qui pourrait atteindre 6 % de la production totale d'électricité, soit deux points de plus que les 4 % initialement prévus²⁵.

Au niveau législatif, en 2005, l'Assemblée nationale populaire (ANP) a adopté une première loi sur les énergies renouvelables – mise en œuvre à partir de janvier 2006 – ainsi qu'un plan de conservation de l'énergie à moyen et long terme, l'objectif étant de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de dioxyde de soufre, tout en contribuant à l'amélioration de l'indépendance énergétique. Le 27 août 2009, à quelques mois du sommet de Copenhague, l'ANP a adopté une nouvelle résolution sur le réchauffement climatique visant à approfondir les orientations de la première loi, notamment en ce qui concerne les énergies renouvelables.

Recherche et développement

L'accent est également mis sur la recherche et le développement (R&D), avec le passage dans l'idéal d'une structure de production « low tech », fortement polluante et peu efficace en matière énergétique, au « high tech » qui devrait également concerner l'innovation en matière énergétique, offrant ainsi de nouvelles opportunités à la croissance autour de quelques entreprises de pointe fortement soutenues par les autorités. La Chine veut mettre en place un fonds de développement des énergies renouvelables destiné à encourager le développement industriel dans ce domaine ainsi que les

²⁴ Keth Bradsher, *op. cit.* [23] et Sam Geall, « Crouching Tiger », *Forumforthefuture.org.uk*, 7 juillet 2009.

²⁵ « Beijing Eyes 20% Renewable Energy by 2020 », *South China Morning Post*, 10 juin 2009.

exportations en direction des pays développés. D'ores et déjà, l'industrie chinoise des panneaux solaires se positionne comme fortement exportatrice, à des prix d'autant plus concurrentiels que la production est très largement subventionnée par les autorités centrales ou régionales²⁶.

Le budget de recherche et développement devrait donc passer de 1,2 % du PNB en 2004 à 2,5 % en 2020 et l'« innovation indépendante » a été qualifiée en janvier 2006 par le Premier ministre Wen Jiabao de cœur de la stratégie de développement de la Chine.

Conséquence de ces efforts, et selon les sources officielles, le remplacement des centrales à charbon les plus obsolètes s'accélère avec la construction d'une nouvelle centrale par mois depuis 2007, dont plus de 60 % bénéficieraient de la technologie du charbon propre²⁷.

Les perspectives de coopération internationale et de transfert de technologie, particulièrement dans le domaine environnemental, ne sont pas oubliées et la question du financement de ce « bond en avant écologique » par les pays développés est au cœur des débats sur la position chinoise à Copenhague²⁸.

La thématique environnementale permet également de relancer des programmes d'aide et de coopération parfois remis en cause par les partenaires de Pékin. C'est le cas notamment du Japon qui s'interrogeait sur la nécessité de poursuivre de coûteux programmes d'aide au développement en direction d'un pays qui s'affirme comme la troisième puissance économique mondiale. La coopération dans le domaine environnemental a permis de justifier, y compris aux yeux d'une opinion publique japonaise de plus en plus réticente, la poursuite de certains programmes. Le premier dialogue au niveau ministériel sur la conservation de l'énergie a été mis en place en avril 2007 et les questions environnementales sont devenues un des principaux thèmes du dialogue sino-japonais sur l'économie, dialogue dont le dernier exercice s'est tenu au printemps 2009²⁹. Le Japon dispose en effet en la matière d'une expérience particulièrement riche ainsi que d'avancées technologiques dont la Chine aimerait pouvoir bénéficier au meilleur coût.

Le développement de l'aide sur les questions environnementales, dans le cas du Japon comme dans celui de l'UE, s'accompagne toutefois souvent de clauses de gouvernance qui, aux yeux des

²⁶ Keith Bradsher, « China Racing Ahead of U.S. in the Drive to Go Solar », *NYTimes.com*, 24 août 2009 et « China Considering Renewable Energy Development Fund », *Chinaview.cn*, 24 août 2009.

²⁷ Ce qui signifie tout de même que 40 % des nouvelles centrales ne sont pas conformes. Keith Bradsher, *op. cit.* [26].

²⁸ « China Cuts Gasoline, Diesel Prices on Public Concern », *op. cit.* [18].

²⁹ *Renmin ribao*, 6 juin 2009.

autorités chinoises, sont assimilées à une volonté d'ingérence dans les choix de développement et de mode de fonctionnement³⁰.

³⁰ De 2003 à 2009, l'UE a offert 20 millions d'euros d'aide à la Chine pour les questions environnementales. Le programme doit être prolongé pour un montant de 15 millions d'euros pour la période 2009-2015 sous le titre de « programme sur la gouvernance environnementale ». Voir Stavros Dimas « Environmental Governance: Why Does it Matter for the EU and China? », EU-China Environmental Governance Workshop, Pékin, 24 avril 2008, *Eu-chinapdsf.org*. Les clauses de gouvernance concernent notamment le droit à l'information et au recours du citoyen et la mise en œuvre de véritables mesures de contrôle qui supposent, dans le cas de la RPC, l'instauration d'un véritable système légal qui pourrait remettre en cause le monopole politique du PCC.

Quelles conséquences pour le dialogue de Copenhague ?

La prise de conscience des enjeux, l'ouverture du débat interne et la volonté de Pékin d'apparaître comme jouant un rôle plus actif sur la scène internationale n'ont toutefois qu'une influence limitée sur la réalité de la volonté d'engagement de la Chine à la veille du sommet de Copenhague. Plus qu'une véritable adhésion au principe de nouvelles normes universellement reconnues, les enjeux climatiques demeurent en effet essentiellement un élément de négociation dans un rapport de forces global. L'évolution des positions chinoises correspond donc à une stratégie qui a pour objectif de projeter sur la scène internationale l'image d'une Chine « grande puissance responsable » renforçant ainsi, sur d'autres dossiers, sa capacité d'influence³¹.

Pékin s'est emparé de la question du réchauffement climatique pour se positionner à la tête du groupe des pays en développement et des pays émergents et tenter d'influencer les prises de décisions dans les instances internationales, notamment en matière de normes. Sa stratégie environnementale s'intègre donc à une stratégie plus offensive au niveau mondial, que l'on a également observée, sur les questions financières et de régulation, lors du sommet du G20 qui s'est tenu à Londres en avril 2009.

Toutefois, pour éviter l'isolement, si les États-Unis devaient mettre en pratique le discours du président Barack Obama sur les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020, la RPC pourrait accepter le principe d'objectifs plus contraignants, particulièrement si ceux-ci sont fixés à très long terme, chaque avancée offrant alors l'opportunité d'un marchandage serré.

Les questions environnementales : instrument du dialogue stratégique

Intégrées au concept de « nouveaux risques », les questions environnementales permettent également à Pékin de nourrir un dialogue

³¹ « White Paper: China's Policies and Actions on Climate Change », *China.org.cn*, 29 octobre 2008.

stratégique souvent difficile et de faciliter la mise en place de mesures de confiance attendues par ses partenaires, sur un sujet qui n'est pas perçu comme vital par les stratèges chinois. Le dialogue sur les questions environnementales lui permet donc d'améliorer son image et de renforcer son influence sur la scène internationale, en respectant le principe pragmatique de progression du « plus facile » au « plus difficile³² ». Il offre ainsi à la Chine une marge de manœuvre qui permet de « progresser » sans lui imposer une remise en cause de ses intérêts les plus fondamentaux. Ce dialogue a donc le mérite d'ajouter un degré à l'échelle des instruments de négociations dont dispose la RPC dans des relations avec le monde extérieur toujours perçues comme un tout.

Mais la Chine a également conscience des risques de tensions entraînés par son statut de premier pollueur de la planète. Une meilleure prise en compte des inquiétudes exprimées a donc aussi pour objectif de limiter ces nouvelles sources de tensions et les mesures de rétorsion, notamment commerciale, qui pourraient les accompagner.

Avec les États-Unis, le dialogue sur l'environnement est présenté comme un des principaux éléments du dialogue stratégique, comme l'a énoncé Hillary Clinton lors de sa visite en Chine en janvier 2009. Ce dialogue alimente par ailleurs les fantasmes d'un G2 entre Pékin et Washington sur la gestion des affaires du monde, avec notamment la mise en place de programmes de recherche conjoints et le partage des connaissances qui pourrait aller jusqu'à un rapprochement des positions en matière de droit de la propriété intellectuelle. Tout en permettant là encore de contourner les sujets qui fâchent alors que la crise économique mondiale impose le dialogue, ce dossier alimente de nouvelles controverses, la Chine comme les États-Unis reprochant à l'autre son manque d'engagement et de mesures réelles.

Le Japon est un autre partenaire important de la RPC en matière de réchauffement climatique, la dimension de rivalité stratégique entre les deux grandes puissances asiatiques n'étant par ailleurs pas absente de ce face-à-face. Le Japon, « puissance pacifique » dont les moyens d'action sur la scène internationale demeurent limités, s'est en effet emparé de longue date du créneau de l'environnement que les autorités chinoises ambitionnent aujourd'hui d'occuper. Les questions climatiques font également partie du dialogue UE-Chine, notamment dans le volet concernant les politiques énergétiques. Toutefois, les avancées demeurent limitées,

³² De même, dans les relations avec Taiwan par exemple, la Chine espère progresser du « plus facile » – les relations économiques – au « plus difficile » – les mesures de confiance militaires et le rapprochement des positions politiques.

à la mesure sans doute des moyens d'action de l'Union européenne, en dépit du rôle moteur que Bruxelles voudrait jouer en la matière³³.

Une position officielle qui reste ferme

Les autorités chinoises reconnaissent aujourd'hui le principe du réchauffement climatique et le coût potentiel de ce réchauffement pour la Chine elle-même, d'autant que les conséquences en termes d'engagement concret demeurent limitées. Toutefois, dans son dialogue avec les pays occidentaux sur les questions environnementales, la RPC continue à se placer dans une posture d'affrontement, insistant sur la responsabilité historique des pays développés, le sous-développement de son économie et le fait qu'une large part de la pollution émise en Chine résulterait de la production des firmes étrangères. L'ambassadeur Yu Qingtai, représentant spécial de la Chine pour les questions climatiques, a ainsi dénoncé avec force « la responsabilité des pays développés qui refusent de mettre en œuvre leurs promesses en matière de financements et de transferts de technologie³⁴ ». Les négociations sur les questions environnementales sont donc devenues le moyen d'obtenir de nouveaux avantages face à l'Occident.

Pékin considère que la question du réchauffement climatique, pour être prise en compte notamment par les autorités locales, doit jouer un rôle bénéfique pour l'économie chinoise en favorisant de nouveaux investissements étrangers et lui en permettant, grâce aux transferts de technologie, d'effectuer un véritable bond en avant à moyen terme, dans le domaine des énergies propres. La Chine est d'ores et déjà un des principaux bénéficiaires d'une importante aide internationale, en deuxième position derrière l'Inde, au travers notamment du mécanisme de développement propre (MDP), adopté à Kyoto, qu'elle ne souhaite pas voir remis en cause.

En revanche, au nom de la liberté du commerce, la RPC s'oppose tout autant à la mise en place d'une taxe carbone visant justement à faire supporter une partie du coût environnemental aux entreprises qui choisissent de délocaliser dans des pays où les normes demeurent très basses. Cette taxe pourrait en effet peser sur la machine à exporter qui demeure le principal moteur, particulièrement polluant, de la croissance chinoise.

Cherchant à consolider un « front uni » contre les pressions occidentales, les ministres de l'Environnement indien et chinois se sont entretenus pour la première fois à Pékin à la fin du mois d'août 2009. L'unité de principe a été réaffirmée, notamment sur la question

³³ Frank Umbach, « EU-China Energy Relations and Geopolitics », *The Newsletter*, n° 51, été 2009, *lias.nl*.

³⁴ *Chinadialogue.net*, 7 octobre 2008.

de l'engagement des pays développés, même si la partie indienne semble avoir exprimé quelques inquiétudes quant à un éventuel « deal » sino-américain qui isolerait le groupe des autres pays émergents mais aussi l'Union européenne.

La position de la Chine, comme celle des pays du groupe des 77, s'éloigne donc peu du cadre limité de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques élaborée en 1993 et qui, comme le protocole de Kyoto en 2002, ne prévoit pas de contrainte pour les pays en développement, même si, lors de leur entretien d'août 2009, les ministres Jairam Ramesh et Xie Zhenhua ont indiqué qu'« un jour dans le futur », le principe d'un pic pourrait être pris en compte. Si des évolutions devaient se produire en la matière à Copenhague, la question du niveau de ces engagements, de leur vérification et de leur transparence continuerait à se poser.

Pékin, comme New Delhi, s'en tient pour le moment au principe de « réponse commune mais différenciée » en fonction du niveau de développement. La Chine rappelle qu'elle a fait preuve de « bonne volonté » en signant le protocole de Kyoto et la CCNUCC, et aussi qu'elle a adopté des mesures au niveau national, tel l'objectif d'amélioration de 20 % du taux d'efficacité énergétique et d'augmentation de 20 % de la reforestation à l'horizon 2010.

Point essentiel pour la Chine, au nom du droit au développement, la balle est donc dans le camp des pays développés. Lors du sommet de l'Organisation de coopération économique de l'Asie-Pacifique (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) de 2007, le président Hu Jintao avait rappelé aux pays développés, au premier rang desquels les États-Unis, leurs obligations en la matière. Ces demandes ont été renouvelées lors de la 14^e conférence des Nations unies sur les changements climatiques à Poznan en décembre 2008, où les négociateurs chinois ont tenté de mettre en place un « front commun » avec l'UE, contre Washington. Au printemps 2009, la Chine a exigé que la réduction des émissions de gaz à effet de serre par les pays développés atteigne 40 % et que leur contribution financière destinée à soutenir les pays en développement dans leurs efforts environnementaux se situe entre 0,5 et 1 % de leur PIB³⁵.

Lors du sommet du G8 à L'Aquila (Italie) en juillet 2009, la Chine, avec l'Inde et le Brésil, a de nouveau exigé un accroissement de l'effort financier des pays développés ainsi qu'un accès plus facile aux transferts de technologie en échange de progrès substantiels à Copenhague. Il semble toutefois que, sur ce sujet, New Delhi et Brasilia soient aujourd'hui plus en pointe que Pékin qui n'a pas véritablement soutenu la revendication de voir le modèle « santé

³⁵ « Climat : la Chine hausse le ton », *Euractiv.com*, 22 mai 2009.

publique » adopté par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001 appliqué aux questions environnementales³⁶.

Autre évolution qui permet à la puissance chinoise de défendre sa spécificité face aux autres BRIC (le Brésil, la Russie et l'Inde), à l'été 2009, la Chine a déclaré qu'elle n'exigerait pas pour chaque nation un « droit d'émission par habitant » équivalent³⁷.

En matière d'engagement, la position chinoise demeure toutefois très en retrait. Si la possibilité d'une limite de l'intensité carbone est envisagée, elle est repoussée à 2040 et, selon Pékin, elle devrait inclure à la fois l'efficacité énergétique et les progrès accomplis en matière d'énergie renouvelable ainsi que les programmes de reforestation sur lesquels la RPC met l'accent³⁸. Dans un pays comme la Chine, ces programmes présentent en effet à la fois l'avantage d'être relativement peu coûteux, de participer à la lutte contre la désertification qui gagne du terrain et d'être instaurés beaucoup plus simplement qu'une véritable remise en cause des fondements de la croissance en fonction de nouvelles normes environnementales. Par ailleurs, idéologiquement, la Chine a l'expérience des programmes de reforestation qui faisaient également partie des grandes campagnes de mobilisation à l'époque maoïste.

En août 2009, alors que l'échéance de Copenhague se rapprochait, le Development Research Center, dépendant de la Commission d'État pour le développement et la réforme, a publié un rapport, pour la première fois chiffré, sur le pic de réduction des gaz à effet de serre. Plusieurs scénarios sont présentés, mais celui prévoyant un pic à l'horizon 2050, qui porterait les émissions de gaz à effet de serre en Chine 57 % au-dessus du niveau actuel, apparaît comme le plus probable.

En publiant des chiffres particulièrement élevés, la Chine peut en effet espérer obtenir plus de concessions, notamment en matière de financement, afin de se rapprocher d'un scénario plus optimiste mais moins réaliste prévoyant un pic en 2030. Il ne s'agit par ailleurs à nouveau que d'objectifs internes sans engagement contraignant sur la scène internationale³⁹.

³⁶ Frances William, « Patent Spat Looms at Climate Change Meeting », *FT.com*, 12 juillet 2009.

³⁷ Katharin Hille, « China Sets Date for CO2 Cuts », *FT.com*, 15 août 2009.

³⁸ Linda Jakobson, *op. cit.* [17].

³⁹ Déclaration de Su Wei, Director general of the Office of the National Leading Group on Climate Change with the NDRC, *in* Katherine Hille, *op. cit.* [37].

En guise de conclusion – L'influence de la crise sur la stratégie environnementale de la RPC

Mécaniquement, une des premières conséquences de la crise en Chine a été une réduction du rythme de croissance de la consommation d'énergie, qui n'aurait augmenté au premier trimestre 2009 que de 3,04 % alors que la croissance du PNB était de 6,1 %. Dans le même temps, la production d'électricité aurait connu une chute de 10,17 %. Au premier semestre 2009, selon le Bureau national des statistiques, la consommation d'électricité des petites et moyennes entreprises aurait également diminué de 50 % par rapport à la même période de 2008⁴⁰. Cette diminution de la production et de la consommation d'énergie correspond à une forte réduction de la production industrielle au premier trimestre 2009, de - 9,8 % dans l'industrie pétrolière, - 14,44 % dans l'industrie chimique, - 8,24 % pour les matériaux de construction, - 7,51 % pour l'acier et - 16,58 % pour les métaux non ferreux⁴¹. Plus spécifiquement, la consommation de charbon a diminué de 9 % au cours du premier semestre 2009 et celle de pétrole de près de 3 % au cours de la même période⁴².

Mais, outre les doutes liés à la fiabilité des statistiques chinoises, les effets « positifs » de ce ralentissement sur la question environnementale pourraient se voir très vite compensés par les effets pervers de la recherche d'une reprise à n'importe quel prix.

Le plan de relance adopté en novembre 2008, en dépit de déclarations sur la « conformité environnementale des projets », entraîne des investissements massifs dans le développement des infrastructures, de l'immobilier et des industries les moins « efficaces » en matière énergétique : 72 % des sommes allouées l'ont en effet été aux grands projets d'infrastructure, sous forme notamment d'octroi massif de nouveaux crédits, projets qui ont représenté à eux seuls 88 % du chiffre de la croissance du PIB annoncé en juillet

⁴⁰ « SMEs' H1 Electricity Use Down 50% », *Cajjing.com*, 4 août 2009.

⁴¹ Ye Tan, « Why the International Energy Agency Questions China's Statistical Data », *Boxun News*, 17 mai 2009.

⁴² « China's H1 Oil Use Declines: Industry Group », *Chinaview.cn*, 27 juillet 2009.

2009⁴³. L'objectif est de relancer la machine ou au moins de la stabiliser pour éviter tout risque d'instabilité sociale et politique alors que la reprise dans les grands marchés traditionnellement ouverts aux produits chinois ne semble pas s'annoncer.

Une part de ce plan, autour de 30 milliards de dollars, avait été initialement attribuée à la croissance verte, essentiellement sous forme de construction de lignes de chemin de fer, et un autre plan plus important devait être annoncé avant l'été 2009, mais rien aujourd'hui ne semble décidé et la partie « low carbon » du plan de relance paraît repoussée au prochain plan quinquennal (2011-2015). En cette année de 60^e anniversaire de la fondation de la RPC, les autorités ne peuvent prendre le risque d'une crise économique et sociale et espèrent au contraire mettre en avant les succès du modèle chinois face à la crise économique qui frappe aujourd'hui l'ensemble de la planète.

C'est donc un modèle de croissance fondé sur des coûts bas et l'absence de normes qui semble devoir se perpétuer, remettant en cause le discours officiel sur l'harmonie et le rééquilibrage du développement. L'urgence est en effet aujourd'hui pour la Chine de maintenir un taux d'emploi satisfaisant. Face à ces défis considérables, les procédures d'habilitation du ministère de l'Environnement et la publicité donnée à certains cas d'interdiction de projets particulièrement polluants semblent peser d'un poids limité. Les procédures de « green fast track » adoptées au niveau local afin de faciliter la mise en œuvre de projets l'emportent sur les directives émanant du ministère de l'Environnement.

À Copenhague, écartelée entre ses ambitions de puissance globale, les contraintes nationales et les intérêts locaux qui pèsent sur ses décisions, la Chine tentera donc de réconcilier d'une part la volonté indéniable d'exploiter la question environnementale pour renforcer son image de grande puissance sur la scène internationale et d'autre part celle de préserver au maximum sa marge de manœuvre et l'absence de contrainte. Dans ce contexte, la tentation du nationalisme ou d'un tiers-mondisme revisité n'est jamais loin, l'environnement s'ajoutant à l'ensemble des enjeux qui viennent souder des acteurs dont le principal dénominateur commun est de s'opposer au principe de valeurs « universelles » défendu par l'Occident.

⁴³ Stephen Roach, « Insight: China's consumers key to revival », *FT.com*, 28 juillet 2009.