

La Chine dans une architecture post-Kyoto :

réconcilier pressions internes et externes

MICHAL MEIDAN

Les questions du changement climatique et de la protection environnementale s'inscrivent désormais dans la rhétorique officielle de Pékin. Prises en compte déjà dans le Xe plan quinquennal (2000-2005) avec peu de résultats concrets, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'efficacité énergétique et les économies qui l'accompagnent font partie des premières priorités de la feuille de route présentée par le gouvernement pour les années 2006-2011. En dépit des incertitudes scientifiques autour de la question⁽¹⁾, il ne fait plus aucun doute en Chine que la forte croissance économique qui caractérise ce pays contribue fortement à la dégradation de l'environnement naturel⁽²⁾. La protection de l'environnement aurait, enfin, atteint le sommet des priorités politico-économiques en Chine. Pékin se déclare prêt à s'engager dans la lutte internationale contre le changement climatique, mais sous quelle forme ?

Afin d'évaluer le rôle de la Chine dans une architecture post-Kyoto, il faudrait analyser les pressions diverses et parfois contradictoires qui s'opèrent sur elle, sur le plan national et international. Des pressions visent la poursuite de la croissance économique en première priorité (représentées par les groupes d'intérêts industriels et certains ministères, au niveau national et local) : « sécurité énergétique d'abord, sécurité climatique ensuite⁽³⁾ ». Ces pressions sont toutefois atténuées par les préoccupations environnementales exprimées de plus en plus fortement par l'Agence nationale de protection de l'environnement (NEPA - National Environmental Protection Agency, devenue SEPA - State Environmental Protection Agency en 1998), par certains chercheurs au sein des *think tanks* gouvernementaux - l'Académie chinoise de sciences sociales (CASS), le centre de recherche sur l'énergie affilié à la National Development and Reform Commission (NDRC), par les organisations non gouvernementales (ONG) environnementales et les médias. Enfin, les efforts de la communauté internationale et des communautés scientifiques internationales contribuent à faire avancer la cause environnementale en Chine.

Le rapport de forces entre ces différents groupes de pression est ce qui, en fin de compte, détermine les politiques énoncées à Pékin. La question qui se pose est donc la suivante : la Chine est-elle en mesure de traduire ses priorités rhétoriques en mesures concrètes sur le plan national ? Sur le

plan international, comment voit-elle son rôle dans l'après Kyoto ?

Évaluer ces problématiques nécessite une analyse plus approfondie des origines de la politique environnementale en Chine et des obstacles à sa mise en application, ce qui met en exergue la grande difficulté pour Pékin de mettre en œuvre ses priorités. D'abord, la faiblesse des acteurs gouvernementaux chargés de la question environnementale leur permet difficilement de concurrencer les intérêts industriels. Ensuite, la mise en œuvre de la politique environnementale se faisant principalement par des campagnes politiques - pratique fortement ancrée dans la tradition de la gestion environnementale⁽⁴⁾ - et par des outils administratifs, elle demeure largement insuffisante pour impliquer les pouvoirs locaux et industriels. Or, la Convention cadre sur le changement climatique nécessite une adaptation de la législation nationale et la mise en place de mécanismes administratifs

1. Pour plus de détails sur ce débat, voir David G. Victor, *Climate Change Debating America's Policy Options*, Council on Foreign Relations, New York, 2004, p. 8-19.
2. « China is Determined to Curb Use of Fossil Fuels », www.zoomchina.com.cn, 6 février 2007, http://www.gasandoil.com/goc/frame_nts_news.htm, consulté le 1 mars 2007.
3. Xuedu Lu *et al.*, « Sustaining Economic Growth in China under Energy and Climate Security Constraints », *China & World Economy*, vol. 14, n° 6, 2006, p. 85-97.
4. Hyung-Kwon Jeon, Seong-Suk Yoon, « From International Linkages to Internal Divisions in China: The Political Response to Climate Change Negotiations », *Asian Survey*, vol. 56, n° 6, novembre-décembre 2006, p. 846-866.

capables d'atteindre les objectifs décidés, et son application dépend largement des processus internes de responsabilité et de *reporting*. Enfin, si les pressions externes sur la Chine ont dans le passé fait preuve d'une certaine efficacité⁽⁵⁾, il demeure toutefois que tout engagement chinois dans une architecture internationale est fondamentalement ancré dans la notion qu'il doit servir principalement les objectifs de croissance de la Chine, Pékin estimant que la situation climatique est, après tout, imputable aux pays développés.

Pressions en faveur du changement et résistances

L'évolution de la rhétorique et de la politique « verte » en Chine

Le discours « vert » n'est pas une chose récente en Chine. La première amorce de « gouvernance environnementale⁽⁶⁾ » remonte déjà à 1972, année où, suite à une série de calamités écologiques en Chine, le Premier ministre Zhou Enlai établit un groupe dirigeant destiné à protéger les réservoirs d'eau du pays, en préparation également à la participation de la Chine à la première conférence de l'ONU sur l'environnement humain (un an après l'accession de Pékin aux Nations unies). Deux comités permanents pour la protection de l'environnement furent créés, sous la tutelle de l'Assemblée nationale populaire et du Conseil des affaires d'État. En dépit de l'existence de ces comités et d'une législation abondante, qui fut même intégrée dans la constitution de 1982⁽⁷⁾, la protection de l'environnement resta une priorité secondaire, en raison notamment de la faiblesse des instances politiques et juridiques chargées de sa mise en application. La NEPA, créée en 1988 sous la tutelle du Conseil des affaires d'État, fut chargée de l'ensemble de la législation environnementale, de l'élaboration de règlements administratifs et de standards nationaux, de la gestion de problèmes de pollution et de la coordination avec l'ONU, mais ne bénéficiait pas d'un rang ministériel et d'effectifs suffisamment importants. Qui plus est, la NEPA devait souvent négocier avec des ministères plus puissants qui avançaient la cause du développement économique, et disposait de peu de moyens pour traduire ses priorités en mesures concrètes en l'absence d'un système judiciaire suffisamment puissant, ou d'initiatives du marché⁽⁸⁾. Or, plus fondamentalement et dans la tradition des grandes campagnes environnementales en Chine, si la campagne politique n'est pas initiée par les plus hautes instances politiques⁽⁹⁾, la cause environnementale dispose de peu de chances d'aboutir.

Premiers changements

Depuis l'arrivée au pouvoir de Hu Jintao et Wen Jiabao, les priorités environnementales s'inscrivent de façon proéminente dans la rhétorique officielle et sont intégrées pleinement à la vision de ce qui est perçu comme l'insécurité énergétique du pays. Plusieurs éléments ont en effet contribué à placer ces questions au sommet des priorités socio-économiques de Pékin.

La question de la dégradation de l'environnement naturel est étroitement liée aux habitudes de consommation énergétique chinoises : 70% de l'énergie primaire du pays sont fournis par le charbon, alors que les 25% supplémentaires sont couverts par le pétrole. Sa structure de consommation énergétique a propulsé la Chine au rang de deuxième émetteur mondial de CO₂, après les États-Unis. Mais, d'après l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la Chine se placerait, dès 2009, à la tête des pollueurs mondiaux. Ses émissions de SO₂ en 2006 s'élevaient à 25 944 millions de tonnes, une hausse de 1,8% par rapport à l'année précédente⁽¹⁰⁾ ; en termes de CO₂, le pays est passé de 2 289 milliards de tonnes de CO₂ émis en 1990 à 3 307 milliards de tonnes en 2002⁽¹¹⁾.

La surface arable en Chine est en baisse constante, la pollution des cours d'eau atteint des dimensions alarmantes et les rares ressources disponibles sont de mauvaise qualité : 70% de l'eau qui coule dans les cinq grandes rivières est dangereuse pour la consommation humaine. De même, entre 300 000 et 400 000 personnes par an meurent de troubles respiratoires, sept des dix villes les plus polluées au monde se trouvent en Chine⁽¹²⁾. L'hiver 2006 a été le plus

5. Lester Ross, « China: Environmental Protection, Domestic Policy Trends, Patterns of Participation in Regimes and Compliance with International Norms », *The China Quarterly*, n° 156 (numéro spécial *China's Environment*), décembre 1998, p. 809-835.
6. Elizabeth C. Economy, *The River Runs Black*, Londres, Cornell University Press, 2004, p. 93-98.
7. Pour plus de détails concernant la législation, voir Michael Palmer, « Environmental Regulation in the People's Republic of China: The Face of Domestic Law », *The China Quarterly*, n° 156, p. 788-808.
8. *Ibid.*
9. Hyung-Kwon Jeon, Seong-Suk Yoon, « From International Linkages to Internal Divisions in China: The Political Response to Climate Change Negotiations », *op. cit.* ; Elisabeth Economy, *The River Runs Black op. cit.*
10. « Experts Analyze Increase in Key Pollutants During 2006 », *People's Daily Online*, 13 février 2007, http://english.people.com.cn/200702/13/eng20070213_349778.html, consulté le 1 mars 2007.
11. Vivien Wu, Ray Cheung, « Beijing Likely to Face More Pressure to Cut Emissions ; Environmental Movement Will Get New Momentum », *South China Morning Post*, 17 février 2005.
12. Jennifer L. Turner, Juli S. Kim, « China's Filthiest Export », 7 février 2007, *Foreign Policy in Focus*, www.fpif.com, consulté le 20 février 2007.

chaud depuis 50 ans⁽¹³⁾, résultat d'une tendance constante depuis quelques années, qui a conduit des scientifiques à alerter les autorités qu'une hausse des températures sur le plateau Qinghai-Tibet modifierait les quantités d'eau qui coulent dans le Yangzi et le Fleuve jaune⁽¹⁴⁾ au fur et à mesure de la fonte des glaciers.

La désertification et l'érosion des terres arables font que les tempêtes de sable sont devenues courantes dans la capitale chinoise, atteignant également Séoul et Tokyo depuis 2001. Si les programmes de reboisement massif ont permis de ralentir le rythme de la déforestation en Chine, la surface arable continue à diminuer, ce qui n'est pas sans conséquence pour la sécurité alimentaire du pays. La pollution coûterait à la Chine 8 à 12% de son PIB en pertes directes : produits agricoles endommagés par les pluies acides, frais médicaux, aides aux victimes de désastres naturels de plus en plus fréquents et coûts engendrés par la raréfaction des ressources.

Le problème de la dégradation de l'environnement naturel ne se limite pas à l'intérieur des frontières nationales et, de ce fait, les pressions pour une action internationale se renforcent⁽¹⁵⁾. Et la Chine, du fait de sa contribution à la pollution, ne peut être exclue des arrangements mondiaux.

Les pressions internes en Chine se font l'écho des voix qui s'élèvent au-delà des frontières du pays. Les différentes ONG environnementales chinoises ainsi que les organisations pour la protection de l'environnement mises sur pied par le gouvernement ont été parmi les seules à obtenir l'autorisation de travailler en Chine. Avec la création de *Friends of Nature*, la première ONG établie en Chine en 1994, Pékin a ouvert la porte à de telles associations mais l'attitude ambiguë du gouvernement à leur égard rend leurs activités difficiles. Les différentes ONG chinoises (*Friends of Nature*, *Green River*, *Wild China* entre autres) maintiennent de ce fait une alliance délicate et parfois tendue avec les autorités, mais évitent de défier ouvertement les politiques décidées par le gouvernement central⁽¹⁶⁾. Néanmoins, les activistes deviennent plus critiques à l'égard des autorités et disposent désormais d'un réseau d'information et de soutien parmi les ONG et les médias internationaux⁽¹⁷⁾. Même s'ils n'obtiennent pas toujours les résultats souhaités, ces activistes permettent toutefois de pallier les carences du système de protection de l'environnement en Chine : la supervision de l'exécution des lois et des règlements, et l'éducation dans le domaine de la protection environnementale. Ils donnent aussi au gouvernement l'opportunité de faire preuve d'un certain degré de tolérance politique⁽¹⁸⁾. Le soutien du gouvernement aux ONG reste donc partiel : les restrictions impo-

sées à l'enregistrement, au financement et à l'emploi au sein des ONG ont limité leur nombre et leurs activités en Chine. Toutefois, en dépit des risques qu'elles pourraient présenter pour Pékin, elles remplissent une fonction importante de relais, qu'encourage surtout la SEPA.

La quatrième génération énonce un nouvel engagement environnemental...

Une nouvelle perspective sur la sécurité énergétique, exprimée à travers le thème de la « société économe » (*jieyuexing shehui*) est apparue suite à l'arrivée au pouvoir du tandem Hu Jintao et Wen Jiabao. Ces derniers ont d'abord mis en avant le concept de « développement scientifique », qui cherche à équilibrer le développement économique avec ses coûts humains et naturels. Ce concept a, depuis, été élevé au rang de doctrine et relayé à tous les échelons de l'État⁽¹⁹⁾. Cette nouvelle vision du développement s'appuie sur le développement des technologies, sur les économies d'énergie générées par la transformation de la structure industrielle et par la réduction de l'intensité énergétique, sur l'éducation populaire et sur l'intervention de l'État dans le choix des investissements. L'accent est donc mis, d'abord et avant tout, sur les mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique du pays, en s'appuyant sur la modification graduelle de la structure économique du pays – de l'industrie manufacturière, polluante et énergivore, à l'industrie des services – en améliorant les mesures d'économie énergétique par l'élévation des standards, en remplaçant les équipements anciens et en introduisant des technologies plus efficaces.

Depuis 2004, les pertes en termes de ressources naturelles sont estimées de manière approximative grâce au calcul d'un « PIB vert » qui déduirait les coûts environnementaux du calcul traditionnel du PIB⁽²⁰⁾ et permettrait ainsi de changer les mentalités locales, jusqu'à présent avides de chiffres de

13. « Report Says 2006 Was China's Warmest Year in Half a Century », *Associated Press*, 20 février 2007.

14. Jo Johnson, Richard McGregor, « Dry reality – China and India Face up to Curbs on Carbon », *Financial Times*, 27 février 2007.

15. Michael Richardson, « Watching Through the Haze », *South China Morning Post*, 15 juillet 2005.

16. Elisabeth Economy, *The River Runs Black*, op. cit., p. 136. Les activités entreprises au cours de la construction du barrage des Trois Gorges ont été essentiellement initiées par des ONG internationales.

17. *Ibid.*

18. *Ibid.*, p. 173-175.

19. Joseph Fewsmith, « Promoting the Scientific Development Concept », *China Leadership Monitor*, n° 11, 2004, <http://www.chinaleadershipmonitor.org>.

20. Thibaud Voïta, « Le PIB vert, si proche et si loin », *China Analysis*, n° 9, octobre 2006.

croissance. Enfin, le XI^e plan quinquennal a introduit l'objectif, très ambitieux, de réduire l'intensité énergétique du pays de 20% sur la période⁽²¹⁾.

Plusieurs initiatives ont également été lancées afin de promouvoir l'introduction d'énergies renouvelables, de faciliter le commerce des droits d'émission de carbone et les mesures de développement propre (MDP) établies par le protocole de Kyoto, pour lesquelles 300 projets auraient été développés en janvier 2007. Dans la lutte contre la pollution atmosphérique générée par le recours au charbon, la NDRC prévoit la fermeture progressive des petites centrales thermiques dans le pays. La Chine dépend de ces centrales thermiques pour 82% de son électricité, mais la majorité de ces centrales sont inefficaces et polluantes⁽²²⁾. De plus, une partie importante d'entre elles aurait été construite sans l'aval du gouvernement central et souvent en contradiction avec les priorités énoncées par ce dernier. Cette démarche de la NDRC fait partie d'une série d'initiatives formulées en janvier 2007 par le gouvernement central afin de réduire la consommation de charbon du pays d'ici 2010.

Sur le plan national, la lutte pour la protection environnementale est entamée, aussi bien sur le plan rhétorique que sur le plan pratique. La Chine met en place des fonds destinés à financer des projets « verts », à encourager la recherche et le développement de nouvelles technologies, à réduire l'émission de polluants, à instaurer progressivement un commerce de permis d'émission⁽²³⁾, et à encourager l'augmentation des surfaces plantées. Pékin a également renforcé le corpus judiciaire avec des règlements concernant l'usage de matériaux dangereux par l'industrie et la loi sur les énergies renouvelables (2005) qui prévoit une augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique du pays.

... non sans difficultés

En dépit des efforts de sensibilisation, des campagnes publiques et des lois rédigées, la Chine peine à atteindre les objectifs fixés par le XI^e plan quinquennal. Celui de réduire l'intensité énergétique de 20% semble déjà irréalisable⁽²⁴⁾, et le gouvernement central éprouve des difficultés à imposer ses priorités à l'ensemble des provinces.

Il est vrai qu'un changement aussi radical de la structure et du mode de croissance économique pourra difficilement se réaliser aussi vite en Chine. Au-delà de la redéfinition des priorités, de nombreux obstacles fondamentaux empêchent le passage à une consommation énergétique plus efficace et à l'adoption de mesures d'économie d'énergie applicables

sur le plan national, notamment l'absence de tradition juridique et de mécanismes de marché⁽²⁵⁾. Tant que les prix des produits énergétiques restent contrôlés – et maintenus artificiellement bas – par Pékin, il sera difficile d'introduire de nouvelles sources d'énergie. De même, la législation environnementale en Chine reste incomplète et difficilement applicable (c'est le cas, par exemple, de la loi sur les énergies renouvelables)⁽²⁶⁾, et peu de règlements et standards ont été formulés pour compléter un corpus légal qui ressemble plus à une feuille de route générale qu'à des lois opérationnelles. La participation civile, en dépit de l'activité des ONG, reste limitée, et la protection de l'environnement est perçue comme un problème de pays riches, ou dans le cas de la Chine, des provinces aisées⁽²⁷⁾. Il reste toutefois que les initiatives de protection environnementale sont politiques et administratives, favorisant une logique de campagnes politiques. De ce fait, sur le plan local, la priorité du développement économique à tout prix reste de rigueur, d'autant plus que le coût du non-respect des objectifs environnementaux reste très bas pour les acteurs publics⁽²⁸⁾.

Enfin, même au sein du groupe dirigeant, l'engagement à la protection environnementale reste nuancé ; si la protection de l'environnement et la participation à des mécanismes internationaux sont des priorités pour Pékin, il ne faut pas surestimer leur importance. La poursuite du développement économique du pays ne peut pas en pâtir.

Le rôle des pressions externes

En dépit des difficultés nationales à traduire les initiatives en mesures réelles, la communauté internationale et les mécanismes internationaux auxquels la Chine participe exercent une pression supplémentaire sur les décideurs chinois. Dès 1972, lorsque la Chine a participé à la première conférence sur l'environnement humain de l'ONU, les dirigeants chi-

21. « China Sets Major Goals for 11th Five-Year Plan Period », *People's Daily*, 13 octobre 2005, http://english.people.com.cn/200510/13/eng20051013_214194.html, consulté le 27 février 2007.
22. « Just Hot Air? », *The Straits Times*, 4 février 2007.
23. « China Mulls New Measures in Environmental Protection », *Xinhua*, 20 février 2007.
24. Ding Jun, Wang Shiling, « Réduire l'intensité énergétique de 20 % : les objectifs ne seront pas atteints », *21 Shiji jingji baodao*, 14 septembre 2006.
25. Hyung-Kwon Jeon, Seong-Suk Yoon, « From International Linkages to Internal Divisions in China: The Political Response to Climate Change Negotiations », *op. cit.*
26. Entretien avec un chercheur de l'Université Tsinghua, janvier 2007.
27. Zhou Jigang, entretien avec Pan Yue, « Les riches consomment et les pauvres souffrent de la pollution », *21 Shiji jingji baodao*, 27 octobre 2006.
28. Hyung-Kwon Jeon, Seong-Suk Yoon, « From International Linkages to Internal Divisions in China: The Political Response to Climate Change Negotiations », *op. cit.*

nois ont mis en place des équipes spécialisées, au sein de la NEPA, du ministère des Affaires étrangères et de la communauté scientifique afin de représenter la Chine dans ces forums internationaux et de faire le relais avec la politique nationale. La diplomatie environnementale de la Chine est de la sorte fortement influencée à la fois par ces pressions externes, par les rapports de forces internes au pays, et par la façon dont la Chine perçoit sa place et sa fonction dans les efforts internationaux.

Les origines de la diplomatie environnementale de la Chine

L'amorce timide de la diplomatie environnementale de la Chine remonte aux années 1970 avec une adhésion réservée aux divers forums environnementaux de l'époque. Ce n'est qu'à partir des années 1980 que l'engagement est devenu plus actif avec la signature d'une cinquantaine de traités environnementaux internationaux, de plus de 15 conventions et de 27 accords bilatéraux⁽²⁹⁾. La Chine a progressivement développé des liens étroits avec des communautés scientifiques et politiques à travers le monde. Cependant, de même qu'elle a connu des difficultés à faire respecter ses règlements nationaux, la mise en application d'initiatives internationales a été partielle, aussi bien en raison des pressions internes, mentionnées plus haut, qu'en raison d'une préférence pour limiter l'engagement à l'égard de mécanismes environnementaux internationaux, dans la mesure où ils risquaient de ralentir le rythme de croissance du pays. La Chine a en effet préféré maximiser les bénéfices tirés du « bien public » en question, tout en minimisant les contraintes et limitations qui s'opèrent sur les choix politiques du pays⁽³⁰⁾. Or, pour Alastair Johnston, si la diplomatie chinoise a privilégié la poursuite d'intérêts unilatéraux (les estimant souvent incompatibles et irréconciliables avec les intérêts multilatéraux), leur poursuite à tout prix était modérée par le souci de préserver l'image du pays. Alors que l'analyse de Johnston reste pertinente aujourd'hui, une nuance serait à introduire car la Chine est actuellement plus familiarisée avec les forums multilatéraux, et donc moins méfiante à leur égard qu'elle ne l'était à l'époque. La distinction n'est plus aussi claire entre intérêts unilatéraux (nationaux) et multilatéraux, le nombre d'organisations internationales auxquelles le pays a adhéré a crû, et l'expérience, notamment de l'OMC, a en fin de compte été positive, en dépit des appréhensions au moment de l'adhésion⁽³¹⁾. Il n'en demeure pas moins que la participation chinoise à ces forums, bien que plus active que dans le passé, reste soucieuse de préser-

ver les intérêts nationaux, tels qu'ils sont perçus par le groupe dirigeant, et de promouvoir l'image d'une puissance responsable. Mais si le souci de l'image garantit la participation de la Chine aux efforts multilatéraux, il ne permet toutefois pas d'estimer que la Chine adoptera à l'avenir un rôle actif, voire dominant dans la promotion d'intérêts auxquels elle n'adhère pas pleinement. Afin de mieux comprendre les limites de son rôle éventuel, il faudra examiner la motivation de la Chine ainsi que les intérêts qui entrent en jeu.

Des principes constants

Dès les premières négociations sur la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, Pékin a mis en avant certains principes, défendus de façon plus ou moins virulente⁽³²⁾ au fil des années, dont notamment le principe de la souveraineté et du droit du pays de disposer de ses ressources naturelles pour son développement, sans ingérence externe⁽³³⁾. Cette approche rend difficile non seulement l'adoption d'engagements contraignants concernant les modes d'exploitation des ressources naturelles et les émissions mais, en filigrane, rend les travaux de *reporting* et d'évaluation des progrès difficiles, d'autant que le rôle des ONG, censées remplir cette fonction, est limité.

Deuxièmement, la croissance économique reste la première priorité du gouvernement chinois. Bien que Pékin affirme l'importance de la modération des coûts naturels et humains du mode et rythme de croissance actuels, la Chine préférerait voir les autres acteurs internationaux contribuer davantage à ce bien public pour qu'elle puisse

29. Hyung-Kwon Jeon, Seong-Suk Yoon, « From International Linkages to Internal Divisions in China: The Political Response to Climate Change Negotiations », *op. cit.*
30. Alastair Iain Johnston, « China and International Environmental Institutions : A Decision Rule Analysis », in McElroy, Nielsen, Lydon (éd.), *Energizing China: Reconciling Environmental Protection and Economic Growth*, Cambridge, Harvard University Press, 1998, p. 558.
31. Shi Dian, « Cinq ans après l'entrée de la Chine à l'OMC », 21 *Shiji jingji Baodao*, 14 décembre 2006 ; Hu Shuli, « L'OMC : bilan à cinq ans », *Caijing*, n° 172, 21 décembre 2006.
32. Chayes et Kim notent une évolution de la position chinoise entre les négociations du comité de négociations intergouvernemental en février 1995 et la première conférence des parties, réunie en mars et avril 1995, mais ce changement est plutôt de forme car en février 1995 la Chine a défendu activement la position des pays en développement, alors que deux mois plus tard elle a soutenu plus discrètement les efforts de l'Inde, pour se positionner enfin comme modérateur entre les pays développés et les pays en développement. Il ne semblerait toutefois pas que la Chine ait cédé sur les principes auxquels elle tenait. Voir Abraham Chayes, Charlotte Kim, « China and the United Nations Framework Convention on Climate change », in McElroy et al., *Energizing China*, *op. cit.* p. 503-531.
33. Hyung-Kwon Jeon, Seong-Suk Yoon, « From International Linkages to Internal Divisions in China: The Political Response to Climate Change Negotiations », *op. cit.*

en bénéficier tout en apportant une contribution minimale. Cette approche est justifiable également pour les décideurs par l'affirmation que la dégradation des ressources naturelles est principalement la responsabilité des pays développés qui ont exploité les ressources au moment de leur développement économique. Si le « pollueur paie », ce serait donc aux pays développés d'assumer la majorité des coûts et de prendre clairement la tête des engagements pris⁽³⁴⁾. Sur ce point, la position chinoise a été constante depuis les premières négociations de 1992, et le refus américain de ratifier le Protocole de Kyoto en 2005 l'a encore renforcée car il a été pris comme une manifestation de la faiblesse de l'engagement occidental.

En termes d'image, cette position, qui a été adoptée plus largement par le Groupe des 77 (G77), permet à la Chine de promouvoir son image de champion des pays en développement. Alors que la Chine se joint rapidement aux rangs des pollueurs, et devrait donc en assumer le coût, la diplomatie chinoise fait la distinction entre les « émissions de survie » et les « émissions de luxe⁽³⁵⁾ ».

En somme, le rôle de la diplomatie environnementale a été, jusqu'à présent, d'éviter des engagements à coût élevé, notamment toute imposition de quotas, d'objectifs et de plafonds d'émissions, tout en faisant preuve d'une grande activité. Et c'est ainsi qu'entre 1990 et 1994, la Chine a accueilli au moins 18 conférences internationales sur le sujet et a signé et ratifié tous les accords internationaux sur l'environnement.

Une participation sous réserve

La Chine est en effet active dans les forums internationaux sur le changement climatique, d'autant plus que tout arrangement pour une architecture post-Kyoto serait d'une nature plus contraignante pour les pays en développement. Comment donc concilier une image de pays responsable et une hésitation à s'engager sur des objectifs concrets de réductions d'émissions ?

La position de la Chine risque de très peu évoluer, notamment en ce qui concerne la responsabilité des pays développés à assumer les coûts. Or, le refus américain de ratifier le protocole de Kyoto persistera tant qu'il n'y a aucun engagement ferme de la part des pays en développement, et notamment de la Chine, ni aucune contrainte sur eux. Ce cercle vicieux pourrait toutefois évoluer, notamment avec le changement d'administration aux États-Unis en 2008. Le refus de ratifier le protocole de Kyoto n'est pas un rejet fondamental de la problématique du

changement climatique, les États-Unis étant signataires de la Convention climat des Nations unies entrée en vigueur en 1994. C'est en tant que membre de cette convention que les États-Unis prennent part aux conférences des États parties à la Convention climat et au protocole de Kyoto. Or, concilier la politique environnementale américaine avec celle de la Chine pourrait faire partie des questions abordées dans le dialogue stratégique entre les deux pays. Cela n'est pas une impossibilité. La perspective d'une architecture élaborée conjointement n'est pas, en effet, à exclure, notamment dans un contexte politique bilatéral relativement favorable et au vu de la création en juillet 2005 du « Partenariat de l'Asie pacifique pour le Développement propre et le climat » (AP6), partenariat annoncé le 12 janvier 2006. Ce partenariat regroupe l'Australie et les États-Unis (qui n'ont pas ratifié le protocole de Kyoto), l'Inde, le Japon et la Corée du Sud. Contrairement au protocole de Kyoto, le partenariat ne prévoit pas d'objectifs obligatoires pour la réduction d'émissions ni de mécanismes d'application contraignants, chaque pays décidant de ses propres objectifs.

De même, le tournant pris par le Président Bush dans son discours annuel devant le Congrès américain⁽³⁶⁾, a remis la question du changement climatique à l'ordre du jour international. Bien que la priorité affichée pour les États-Unis soit l'indépendance énergétique et l'introduction de nouvelles technologies et d'énergies propres (et non pas un retournement de leur position sur Kyoto), ce changement de ton a pu aboutir à une nouvelle déclaration au moment du sommet du G8, en présence des représentants de la Chine, de l'Inde, du Brésil, du Mexique et de l'Afrique du Sud, concernant la création d'un marché global d'émissions de CO₂⁽³⁷⁾. Si cette déclaration n'est en aucun cas contraignante ou opérationnelle, elle annonce l'amorce de négociations sur l'architecture d'un accord futur, tout en laissant entendre un affaiblissement possible du protocole de Kyoto.

De même, les quotas d'émissions seront difficiles à accepter pour la Chine, qui a refusé jusqu'à présent de s'y soumettre, sauf si le calcul du niveau d'émissions était basé sur un calcul par tête, étant donné que les émissions

34. Zhang Zhongxiang, « Reconstructing Climate Policy : How Best to Engage China and Other Developing Countries », East West Center Study Draft, mai 2003.

35. *Ibid.*

36. Cf. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070123-2.html>.

37. « Politicians Sign New Climate Pact », *BBC World Service*, 16 février 2007.

par tête du pays sont faibles, et si les objectifs d'émissions étaient calculés en fonction de perspectives de croissance et de développement futurs⁽³⁸⁾.

Le processus de négociations promet d'être long et complexe, la Chine modérera peut-être ses exigences mais pourra difficilement abandonner ses positions fondamentales, notamment son image au sein du G77. L'imposition de quotas d'émissions et une action concertée visant à changer les structures et les modes de fonctionnement économique existants en Chine risque de devenir un point de contentieux majeur. Toutefois, une évolution du niveau des quotas pourrait être acceptable pour la Chine, avec un passage d'une première période d'objectifs non contraignants à un niveau d'engagement plus élevé et plus ferme dans un deuxième temps. La Chine voudrait, sans doute, limiter les accords internationaux à un régime qui faciliterait des projets de coopération concrets et permettrait ainsi de débloquer des fonds destinés à promouvoir la recherche et le développement dans le domaine des nouvelles énergies et à introduire des énergies renouvelables. Cependant, faute d'autres alternatives et ne voulant pas se retirer des négociations sur le Protocole de Kyoto, elle ferait des concessions tout en les réduisant au minimum. Une approche progressive pourrait ainsi modérer la réticence chinoise, à

condition que les États-Unis y participent également, et que la nouvelle architecture permette une élaboration progressive et conjointe des objectifs à plus long terme⁽³⁹⁾. Qui plus est, si des alternatives à Kyoto viables et plus bénéfiques pour la Chine existent (comme l'AP6 par exemple), la Chine pourrait se retirer d'un accord jugé trop contraignant.

La question du temps reste toutefois une question clé. Au cours des trois décennies écoulées depuis la première conférence onusienne, les outils de la politique environnementale en Chine ont connu une évolution considérable en matière d'expertise et de savoir-faire scientifique et juridique, permettant la consolidation d'un cadre réglementaire, la création de communautés d'experts et l'approfondissement des échanges avec leurs interlocuteurs étrangers. Le rôle des ONG, avec toutes les difficultés afférentes, contribue à changer les mentalités et à susciter, timidement et progressivement, une participation civile.

Si peu de résultats concrets sont à prévoir avant le changement de l'administration américaine en 2008, il se peut que les vraies évolutions en Chine doivent attendre l'avènement de la « cinquième génération » de dirigeants en 2012. A l'heure actuelle, les pressions externes, aussi influentes soient-elles, se heurtent encore aux résistances internes. •

38. Zhang Zhongxiang, « Reconstructing Climate Policy : How Best to Engage China and Other Developing Countries », *op. cit.* Les émissions pour les pays de l'Annexe B sont calculées en fonction des niveaux passés. Or, le niveau de vie dans les pays en développement reste bas, et les quotas d'émissions devraient, selon la Chine, prendre en compte la poursuite du développement économique, qui reste toutefois difficile à évaluer.

39. Voir aussi Sheila M. Olmstead and Robert N. Stavins, *An International Policy Architecture for the Post-Kyoto Era*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, janvier 2006. L'étude propose une architecture graduelle et évolutive qui pourrait donner plus de souplesse. Toutefois, un des principes est l'introduction d'outils politiques constitués essentiellement de mécanismes de marché, un point qui reste difficile à mettre en application en Chine.