

Synthèse de presse du **cefc**

Un espoir de limiter le réchauffement planétaire ?

La Chine et l'Accord de Paris sur le changement climatique

ANTHONY H. F. LI

Introduction

Le changement climatique est étroitement lié à l'essor de l'économie mondiale depuis la révolution industrielle. Il est scientifiquement prouvé que la concentration croissante de dioxyde de carbone dans l'atmosphère est due aux activités humaines menées depuis la Seconde Guerre mondiale, entraînant un réchauffement climatique, une élévation du niveau de la mer, et des conditions météorologiques extrêmes de plus en plus fréquentes⁽¹⁾. Les scientifiques ont appelé à prendre des mesures d'urgence au niveau international pour empêcher une augmentation de la température du globe de plus de 2°C au-dessus des niveaux préindustriels et éviter des conséquences écologiques catastrophiques. Le récent sommet de Paris sur le climat, tenu du 30 novembre au 12 décembre 2015, officiellement désigné par le terme de 21^e Conférence des parties (COP 21) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), est un jalon important des efforts internationaux en matière de lutte contre le changement climatique. Ces dernières décennies, la communauté internationale s'est efforcée de coopérer pour mieux comprendre l'étendue du changement climatique et les actions à entreprendre pour le limiter. Ces efforts se sont concrétisés en 1988 par la création d'un Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) dont la mission est d'évaluer l'état du changement climatique, ainsi que par la signature de la CCNUCC en 1992, qui a posé les fondations de la coopération internationale⁽²⁾. Le Protocole de Kyoto de 1997 contraignant les pays développés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre constitue un accord international historique sur le changement climatique. Néanmoins, l'absence de participation des États-Unis ne lui a pas véritablement permis d'être suivi d'effets. L'urgence était donc, aux yeux de nombreux observateurs, de signer un nouvel accord international. La COP 21 de Paris a naturellement soulevé de grandes attentes. En amont de la conférence, chaque pays participant a été invité à s'engager sur la réduction d'émissions de dioxyde de carbone en fonction de ses propres capacités. Ces engagements ont été désignés par le terme de « Contributions intentionnelles déterminées au niveau national » (INDC, pour *Intended Nationally Determined Contributions*). Si les études de certaines ONG mettent en doute l'efficacité des INDC à limiter l'augmentation mondiale de la température à moins de 2°C⁽³⁾, l'approche ascendante du principe d'INDC est considérée comme

plus pragmatique et prometteuse pour lutter contre le changement climatique⁽⁴⁾. En tant que premier émetteur de gaz à effet de serre dans le monde et seconde économie mondiale, la Chine est devenue un acteur important de la coopération internationale en matière de changement climatique. Cet article présente le rôle de la Chine dans l'Accord de Paris, les raisons de son implication active dans la coopération internationale sur le changement climatique, et les défis auxquels elle fait face dans sa lutte contre le changement climatique.

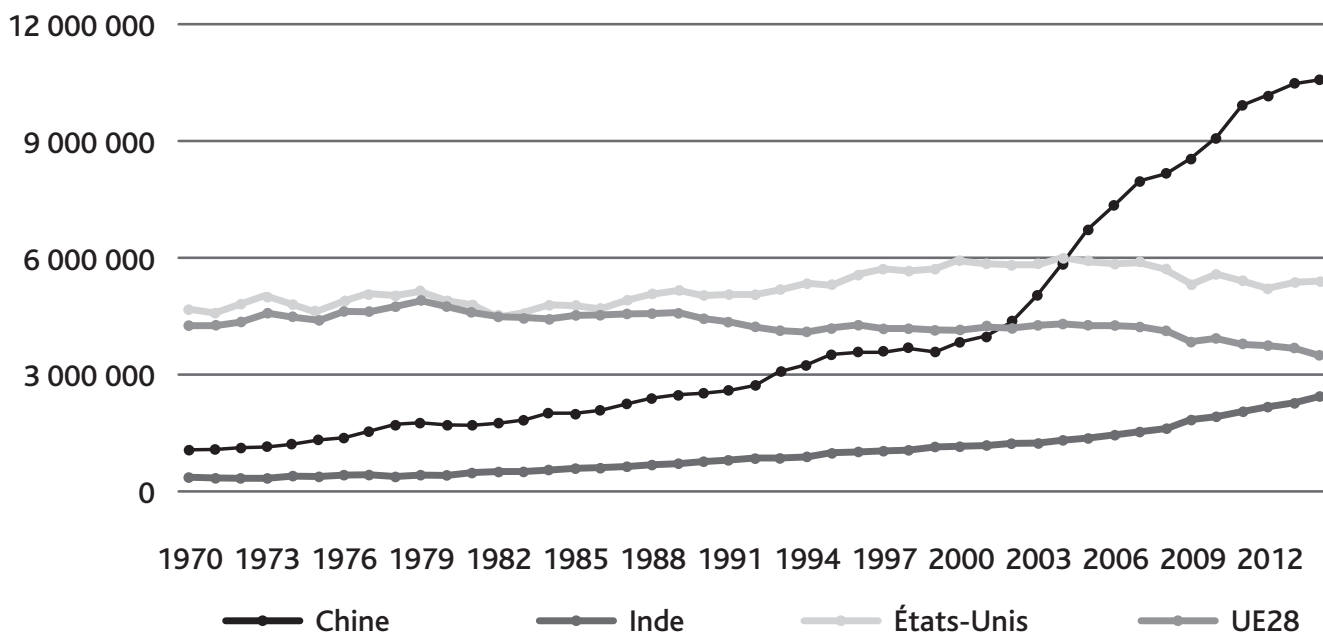
La Chine et la Conférence de Paris sur le climat

Depuis les débuts de la coopération internationale sur le changement climatique, la Chine a connu des transformations radicales à plusieurs égards. Les réformes économiques ont entraîné une intensification de ses échanges commerciaux avec le reste du monde. Suite à son accession à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Chine, devenue « l'usine du monde », a accumulé une richesse sans précédent. Parallèlement à ces réussites économiques, le volume de ses émissions de dioxyde de carbone a augmenté de manière exponentielle, dépassant celui des États-Unis, et faisant de la Chine le plus grand émetteur de carbone du monde à partir de 2005 (voir le graphique 1).

Pour les dirigeants chinois des années 1990, la dégradation environnementale était le prix à payer pour réduire la grande pauvreté. En conséquence, la Chine n'était pas censée diminuer ses niveaux d'émission de dioxyde de carbone, et les pays développés devaient contribuer au transfert

1. Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, 2013, www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/#.Um3adXDluYQ ; *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, 2014, www.ipcc.ch/report/ar5/wg2 (ces deux liens ont été consultés le 22 janvier 2016).
2. Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), « The International Response to Climate Change », sans date, http://unfccc.int/essential_background/background_publications_htmlpdf/climate_change_information_kit/items/300.php (consulté le 29 décembre 2015).
3. Voir par exemple, Bjørn Lomborg, « Impact of Current Climate Proposals », *Global Policy*, 9 novembre 2015, www.globalpolicyjournal.com/articles/climate-change-energy-and-sustainability/early-view-article-impact-current-climate-proposal (consulté le 27 décembre 2015).
4. Anne-Marie Slaughter, « The Paris Approach to Global Governance », *Project Syndicate*, 28 décembre 2015, www.project-syndicate.org/commentary/paris-agreement-model-for-global-governance-by-anne-marie-slaughter-2015-12 (consulté le 13 janvier 2016).

Graphique 1 – Les émissions de dioxyde de carbone par pays de 1970 à 2014 (kilotonnes de CO₂)



Source : Commission européenne, Emission Database for Global Atmospheric Research (EDGAR), <http://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=CO2ts1990-2014&sort=des9> (consulté le 22 janvier 2016).

de technologies vers les pays en voie de développement afin de faciliter le contrôle des émissions de dioxyde de carbone mondiales⁽⁵⁾. Les dirigeants chinois se méfiaient également d'éventuelles tentatives d'ingérence des puissances étrangères dans les affaires intérieures de la Chine au nom de la protection de l'environnement⁽⁶⁾.

Depuis les années 2000, l'écart entre la position de la Chine sur ses obligations environnementales au niveau international et les attentes de la communauté internationale a suscité des tensions. Le cœur du problème était la question de l'attribution équitable des responsabilités en matière de réduction des émissions de dioxyde de carbone entre les pays développés et la Chine dont l'économie reposait sur une forte et rapide croissance. D'après certaines critiques venant des États-Unis, les efforts de la Chine n'étaient pas proportionnels à sa puissance économique accrue, et à la responsabilité qui lui incombait donc dans le changement climatique⁽⁷⁾. À la conférence de Copenhague de 2009 (COP 15), la Chine fut également accusée de bloquer la signature d'un accord plus substantiel⁽⁸⁾.

Ce cycle de négociations sur le climat signale un changement de cap. La Chine a été félicitée tant par la presse nationale qu'étrangère pour le rôle actif et constructif qu'elle a joué dans la réussite de la Conférence de Paris sur le climat⁽⁹⁾. Au niveau décisionnel, les dirigeants chinois et américains se sont imposés pour rendre possible un accord à Paris. Au niveau opérationnel, les négociateurs chinois ont étroitement collaboré avec leurs homologues français et américains pour clarifier immédiatement les doutes exprimés lors des négociations et faciliter l'accord⁽¹⁰⁾.

L'intention de la Chine de passer un accord significatif à Paris s'est manifestée à travers la diplomatie climatique qu'elle a déployée avant la conférence. D'une part, la Chine s'était engagée dans plusieurs accords bilatéraux sur le changement climatique et les énergies propres avec l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Inde, et surtout, avec les États-Unis⁽¹¹⁾. Étant donné les désaccords antérieurs entre la Chine et les États-Unis à la COP 15, l'annonce conjointe des deux pays sur le changement climatique en novembre 2014, et la déclaration conjointe des présidents chinois et américain

sur le changement climatique en octobre 2015 ont considérablement préparé le terrain pour les négociations de Paris. Cette coopération sans précédent s'est effectuée grâce à une transformation de taille dans la politique intérieure des deux pays en faveur des réductions d'émission de dioxyde de carbone⁽¹²⁾. En vue de la Conférence de Paris sur le climat, la Chine a également proposé de sa propre initiative des INDC qui détaillaient des objectifs de réduction et réaffirmaient son intention de plafonner ses émissions de dioxyde de carbone en 2030, ainsi que de baisser de 60 à 65 % la concentration de dioxyde de carbone à partir de ses niveaux de 2005⁽¹³⁾. D'autre part, la coopération en matière de changement climatique se met en place au niveau administratif local. Onze provinces et villes chinoises ont ainsi collaboré avec 18 villes américaines pour élaborer un plan d'action visant

- Richard L. Edmonds, « The Environment in the People's Republic of China 50 Years On », *The China Quarterly*, n° 159, septembre 1999, p. 640-649.
- Lester Ross, « China: Environmental Protection, Domestic Policy Trends, Patterns of Participation in Regimes and Compliance with International Norms », *The China Quarterly*, n° 156, décembre 1998, p. 809-835.
- Andrew Browne, « Another Kind of Climate Change: China Warms to Superpower Role », *The Wall Street Journal*, 14 décembre 2015, www.wsj.com/articles/another-kind-of-climate-change-china-warms-to-superpower-role-1450154527 (consulté le 29 décembre 2015).
- Qi Ye et Tong Wu, « China's "Yes" to New Role in Climate Battle », *Brookings Brief*, 4 décembre 2015, www.brookings.edu/research/articles/2015/12/04-chinas-yes-new-role-climate-battle-qi-wu (consulté le 30 décembre 2015).
- Andrew Browne, « Another Kind of Climate Change: China Warms to Superpower Role », *art. cit.* ; « China Played a Key Role in Global Climate Pact », *Associated Press*, 13 décembre 2015, www.sfgate.com/world/article/China-played-key-role-in-global-climate-pact-6695812.php (consulté le 17 décembre 2015) ; Daniel Flitton, « Paris UN Climate Conference 2015: A Global Deal Made in China (and the US) », *The Sydney Morning Herald*, 13 décembre 2015, www.smh.com.au/environment/un-climate-conference/paris-un-climate-conference-2015-a-global-deal-made-in-china-and-the-us-20151213-glmfo3.html (consulté le 17 décembre 2015).
- « China Takes Leading Role in Global Climate Deal », *Xinhua*, 14 décembre 2015, http://news.xinhuanet.com/english/2015-12/14/c_134916400.htm (consulté le 30 décembre 2015).
- Qi Ye et Tong Wu, « China's "Yes" to New Role in Climate Battle », *art. cit.*
- Coral Davenport, « Nations Approve Landmark Climate Accord in Paris », *The New York Times*, 12 décembre 2015, www.nytimes.com/2015/12/13/world/europe/climate-change-agreement-paris.html?_r=0 (consulté le 14 janvier 2016).
- « China Takes Leading Role in Global Climate Deal », *art. cit.*

la réduction des émissions de dioxyde de carbone avant les négociations de Paris⁽¹⁴⁾. Hormis la coopération intergouvernementale, la Chine s'est aussi associée à des milliardaires de stature internationale comme Bill Gates pour investir davantage dans la recherche sur les énergies propres⁽¹⁵⁾. En somme, la coopération internationale des différents échelons du gouvernement chinois et à travers divers secteurs a constitué un apport important pour les orientations prises à la conférence de Paris. Qi Ye et Tong Wu du Brookings-Tsinghua Center ont évalué positivement les efforts de la Chine et ont affirmé qu'elle était désormais prête à jouer un rôle « d'artisan proactif » de la gouvernance du climat mondial⁽¹⁶⁾.

Malgré l'action de la Chine et sa coopération avec les États-Unis avant la conférence, des divisions demeurent entre les pays développés avec à leur tête les États-Unis et les pays en voie de développement représentés par la Chine et l'Inde. Xie Zhenhua 解振华, le chef des négociations chinoises à la Conférence de Paris sur le climat, avait souligné que la position de la Chine était de sécuriser un accord proposant un mécanisme de lutte contre les changements climatiques après 2020, soit à l'expiration du protocole de Kyoto, entérinant l'engagement international pour une transition vers un développement à faible émission de carbone, et résolvant le problème du financement et des transferts de technologie, question qui concerne surtout les pays en voie de développement⁽¹⁷⁾. En outre, la Chine souhaitait maintenir le principe de « Responsabilité commune mais différenciée » (RCMD) qui sous-tend le principe d'équité et celui de contribution des États en fonction de leur capacité respective.

Durant la Conférence de Paris sur le climat, la Chine et l'Inde ont réaffirmé que les pays développés devaient réduire de manière plus conséquente leurs émissions de dioxyde de carbone avant que la Chine et l'Inde ne s'engagent davantage sur la question, craignant que tout autre engagement porte atteinte à leur droit à la croissance économique. De plus, la Chine a également exigé que les pays développés honorent leurs promesses relatives au financement de la lutte contre le changement climatique, et a insisté sur le maintien dans les accords du principe de RCMD de manière aussi large que possible⁽¹⁸⁾.

En fin de compte, la Conférence de Paris sur le climat s'est traduite par un consensus juridiquement contraignant des 195 pays participants en faveur de la limitation du réchauffement planétaire à 2°C au-dessus des niveaux préindustriels d'ici la fin de ce siècle, avec un objectif de réduction fixé à 1,5°C. Dans les sections de l'accord qui ont été agréées mais qui ne contiennent pas de contrainte juridique, les pays participants ont également convenu d'examiner leurs INDC respectifs tous les cinq ans afin de contrôler l'efficacité de la réduction des émissions de dioxyde de carbone à l'échelle mondiale. En outre, les pays développés se sont engagés à définir une feuille de route pour hausser le financement de la lutte contre le changement climatique à 100 milliards de dollars américains par an en 2020, dans le but d'aider les pays en voie de développement à limiter l'impact du changement climatique et à s'y adapter⁽¹⁹⁾. D'un côté, l'accord de Paris a largement été considéré comme historique. De l'autre, des critiques comme celle de Bjørn Lomborg, le directeur du Centre de consensus de Copenhague, ont mis en doute la crédibilité des promesses de contributions volontaires des pays participants, mettant en garde contre l'hypocrisie de la situation si leurs paroles n'étaient pas suivies d'actes⁽²⁰⁾.

Le résultat final de l'accord de Paris semble suggérer que la Chine a fait entendre sa voix, et a joué un rôle indispensable dans l'adoption de l'accord. Ainsi qu'Arthur Mol de l'Université de York et Neil Carter de l'Université de Wageningen l'avaient annoncé, l'intégration plus approfondie de la Chine dans la communauté internationale l'amène inévitablement à jouer un rôle

croissant dans les négociations environnementales et à exercer davantage d'influence dans les décisions⁽²¹⁾. Néanmoins, ce serait pure spéculation que d'interpréter le rôle de la Chine dans l'Accord comme un moteur de son ascension sur la scène internationale. Les violations constantes des traités internationaux par la Chine dans le domaine de la protection des droits de l'homme sont toujours une source de critiques de la part de la communauté internationale⁽²²⁾. Dans les négociations de Paris, certains délégués chinois ont admis qu'ils devaient trouver un meilleur moyen de relayer la position de leur pays aux autres participants et améliorer le rang de la Chine à l'international⁽²³⁾.

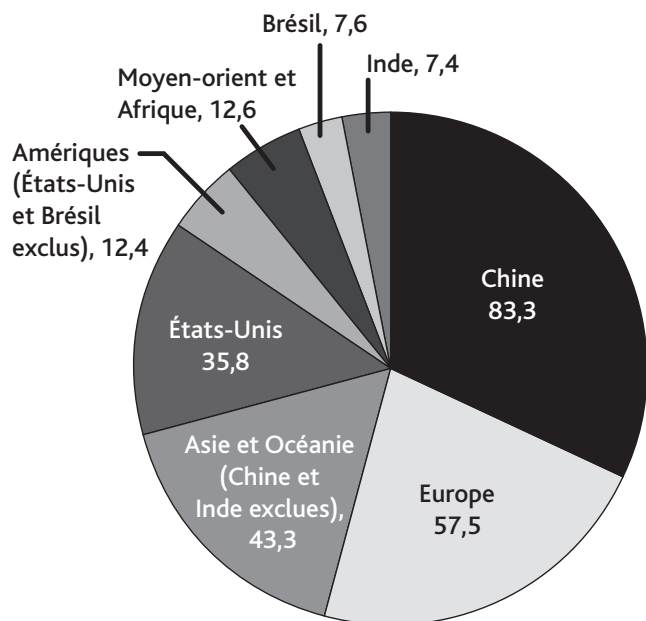
Les problèmes intérieurs de la Chine et le changement climatique mondial

D'après ce qui a été évoqué, la Chine s'est clairement engagée de manière substantielle pour limiter le changement climatique. Dans la mesure où la question du changement climatique relève de l'intérêt public, l'implication active de la Chine sur ce terrain nécessite d'être analysée plus en profondeur. Outre la pression internationale pour que la Chine devienne une « puissance responsable » (*fu zeren daguo* 負責任大國), les intérêts de la Chine dans la limitation du réchauffement climatique résident également dans la nécessité de résoudre des problèmes écologiques intérieurs causés par trois décennies d'intense et rapide développement économique, ainsi que dans sa volonté d'assurer une croissance économique durable et une sécurité d'approvisionnement énergétique.

À l'époque maoïste, l'environnement n'était pas considéré comme un bien à protéger mais plutôt comme une ressource à exploiter en vue de la croissance économique et des campagnes politiques. Cette conception a entraîné une dégradation environnementale de grande ampleur caractérisée par une

14. « Zhongmei qihou lingdao xuanyan mingque liang guo tan jianpai xingdong jihua » (La déclaration pilote de la Chine et des États-Unis sur le climat clarifie les plans d'action en faveur de la réduction de dioxyde de carbone des deux pays), *21 Century Economic Journal*, 24 septembre 2015, <http://finance.sina.com.cn/world/20150924/021923333519.shtml> (consulté le 18 décembre 2015).
15. Kerry A. Dolan, « Bill Gates, Mark Zuckerberg and More than 20 Other Billionaires Launch Coalition to Invest in Clean Energy », *Forbes*, 29 novembre 2015, www.forbes.com/sites/kerrydolans/2015/11/29/bill-gates-george-soros-more-than-20-other-billionaires-launch-coalition-to-invest-in-clean-energy (consulté le 28 décembre 2015).
16. Qi Ye et Tong Wu, « China's "Yes" to New Role in Climate Battle », *art. cit.*
17. Zhang Chun, « What is China's Position at Paris Climate Talks? », *China Dialogue*, 30 novembre 2015, <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/8356-What-is-China-s-position-at-Paris-climate-talks-> (consulté le 14 janvier 2016).
18. John Vidal, Suzanne Goldenberg et Lenore Taylor, « How the Historic Paris Deal over Climate Change Was Finally Agreed », *The Guardian*, 13 décembre 2015, www.theguardian.com/environment/2015/dec/13/climate-change-deal-agreed-paris (consulté le 29 décembre 2015).
19. Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), « Historic Paris Agreement on Climate Change », 12 décembre 2015, <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/finales-cop21> (consulté le 23 décembre 2015).
20. Bjørn Lomborg, « A Climate Agreement Powered by Hypocrisy », *Project Syndicate*, 17 décembre 2015, www.project-syndicate.org/commentary/paris-climate-agreement-hypocrisy-by-bj-m-lomborg (consulté le 13 janvier 2016).
21. Arthur P.J. Mol et Neil T. Carter, « China's Environmental Governance in Transition », in Neil T. Carter et Arthur P.J. Mol (éds.), *Environmental Politics in China*, New York, Routledge, 2007, p. 16.
22. Voir par exemple, le cas de Pu Zhiqiang, qui fut reconnu coupable « d'incitation à la haine ethnique » ainsi que de « provocation de querelles » et condamné à trois de prison avec sursis pour avoir tweeté des messages sur les réseaux sociaux. Jane Perlez, « Conviction of Pu Zhiqiang Affirms China's Resolve to Muzzle Rights Lawyers », *The New York Times*, 22 décembre 2015, www.nytimes.com/2015/12/23/world/asia/conviction-of-pu-zhiqiang-affirms-chinas-determination-to-muzzle-rights-lawyers.html (consulté le 14 janvier 2016).
23. Li Jing, « Paris Climate Talks: China Goes from Back Foot to Big Leap Forward in Negotiations », *South China Morning Post*, 13 décembre 2015, www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1890963/paris-climate-talks-china-goes-back-foot-big-leap (consulté le 18 décembre 2015).

Graphique 2 – Les nouveaux investissements mondiaux dans l'énergie renouvelable par région en 2014 (en milliards de dollars américains)



Source : Frankfurt School UNEP Collaborating Centre for Climate and Sustainable Energy Finance, *Global Trends in Renewable Energy Investment 2015*, <http://fs-unesp-centre.org> (consulté le 22 janvier 2016).

sévère érosion des sols, de fréquentes inondations, un manque de terres arables et de ressources hydriques, ainsi que par une pollution de grande envergure. Si l'étendue de la dégradation de l'environnement a soulevé des inquiétudes à la fin des années 1970, le développement économique était toujours considéré comme prioritaire à tous les égards par rapport à la protection de l'environnement⁽²⁴⁾. Le degré de tolérance de la population chinoise envers les problèmes écologiques a cependant diminué de manière évidente, comme en atteste la montée des protestations contre des projets polluants à travers le pays. Bien que l'ampleur de ces protestations soit en général limitée, elles ont causé des troubles sociaux d'intensité variée⁽²⁵⁾. En outre, depuis la seconde moitié des années 1990, un nombre croissant de travaux journalistiques et scientifiques ont mis en exergue les conséquences alarmantes en termes de coûts environnementaux et humains d'une stratégie économique fondée sur une croissance rapide. Ceci a amené les dirigeants chinois à être de plus en plus conscients de la nécessité de lutter contre la dégradation de l'environnement.

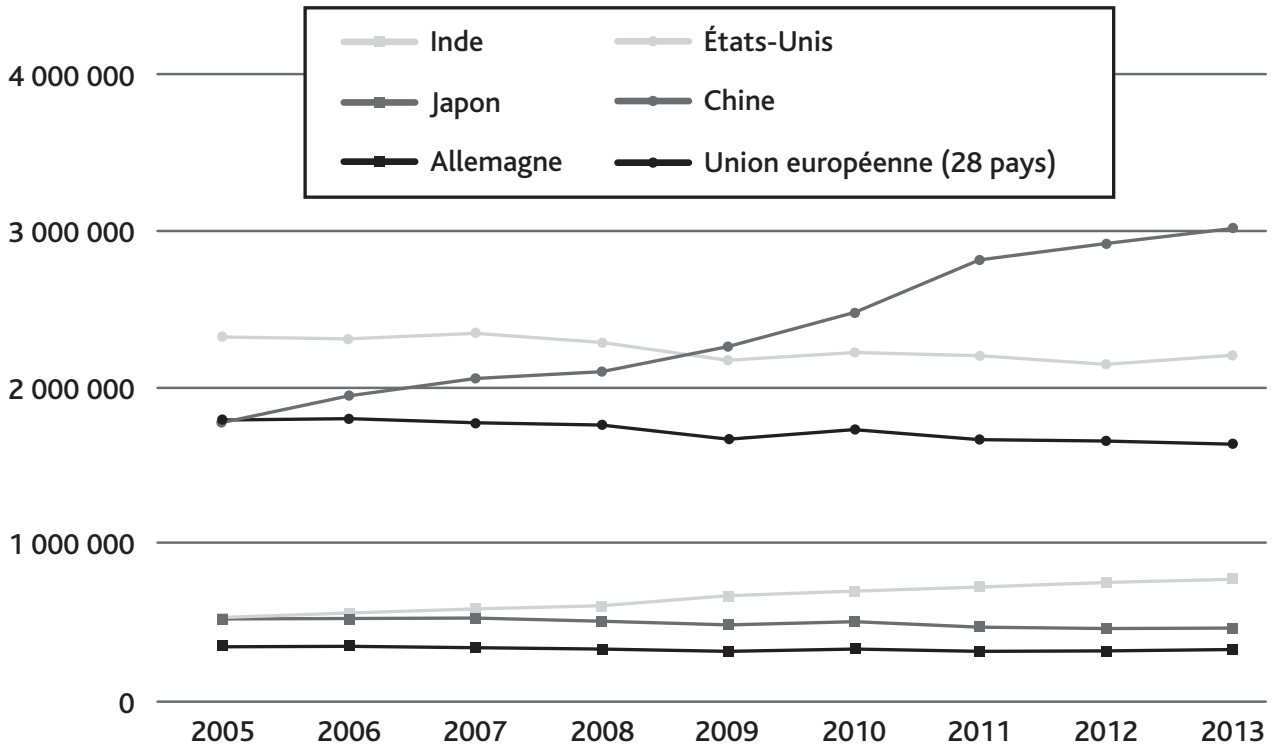
À la fin des années 1990, le gouvernement central a commencé à prendre les problèmes écologiques plus au sérieux et à trouver un compromis entre la nécessité de protéger l'environnement avec celle d'assurer une croissance rapide. La Commission nationale pour le développement et la réforme (NDRC, National Development and Reform Commission), le supra-ministère qui supervise l'ensemble du développement économique de la Chine, a été chargée d'élaborer des plans pour le développement durable à partir de 1998⁽²⁶⁾. Dans le même temps, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement (SEPA, State Environment Protection Administration), placée sous la supervision directe du Conseil des affaires d'État, a été créée la même année afin de protéger l'environnement à travers la mise en œuvre de politiques écologiques et d'assurer l'application des réglementations s'y rapportant, comme celles visant à contrôler la pol-

lution atmosphérique. Pour renforcer son rôle, la SEPA est devenue ensuite l'un des ministères du Conseil des affaires d'État et fut renommée ministère de la Protection de l'environnement (MEP) en 2008. Le contrôle de la pollution de l'air et l'attention portée au changement climatique ont également été intégrés dans les plans nationaux à partir du milieu des années 2000. Par exemple, dans le 12^e plan quinquennal (2011-2015), des objectifs de réduction juridiquement contraignants ont été mis en place pour les polluants atmosphériques et ont été intégrés dans le système de responsabilité pour la réalisation des objectifs (*mubiao zeren zhi* 目標責任制) afin de renforcer le contrôle de la pollution de l'air au niveau local⁽²⁷⁾. Le « changement climatique » a également pris une place sans précédent dans le Plan et est devenu l'un des priorités principales de la protection de l'environnement⁽²⁸⁾.

Malgré le renforcement par le gouvernement central des mesures visant à améliorer la qualité de l'air en Chine, la pollution atmosphérique continue à sévir dans le pays ainsi que dans certaines zones au-delà de ses frontières. La gravité de la pollution de l'air en Chine est attribuée en partie à une lourde dépendance au charbon pour la production énergétique. Ces dernières années, plus de 60 % de la consommation de charbon chinoise était destinée à la production énergétique, ce qui a eu un impact significatif sur les émissions totales de dioxyde de carbone en Chine⁽²⁹⁾. Le processus de combustion du charbon libère des polluants atmosphériques comme la particule fine 2,5 (PM 2,5) ainsi que du dioxyde de carbone, ce qui aggrave non seulement les problèmes de santé de la population chinoise, mais aussi le problème du réchauffement climatique. Au moment de la Conférence de Paris sur le climat, la Chine du Nord, y compris la région de Pékin, a été durement touchée par un smog (*wumai* 雾霾) d'une concentration en PM 2,5 très largement au-dessus de la limite fixée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS)⁽³⁰⁾. Le mécontentement de la population au sujet de la pollution de l'air a à la fois été relayé dans les médias officiels et sur les réseaux sociaux⁽³¹⁾. Le smog à Pékin est devenu par la suite le sujet central d'un panel de négociations de la conférence, au cours duquel Xie Zhenhua, en charge des négociations, a affirmé que la résolution du problème du changement climatique allait de pair avec le contrôle du smog⁽³²⁾. La révision de

24. Richard L. Edmonds, « The Environment in the People's Republic of China 50 Years On », art. cit.
25. Voir par exemple Kingsyhon Lee et Ming-sho Ho, « Les manifestations de 2014 contre l'usine PX de Maoming : une mobilisation écologiste en Chine contemporaine », *Perspectives chinoises*, n° 2014/3, p. 37-44.
26. Lynette H. Ong, « The Apparent "Paradox" in China's Climate Policies », *Asian Survey*, vol. 52, n° 6, 2012, p. 1138-1160.
27. Xinyan Lin et Mark Elder, *Major Developments in China's National Air Pollution Policies in the Early 12th Five-Year Plan Period*, Institute for Global Environmental Strategies (IGES), mars 2014, http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/4954/attach/Major_Developments_in_China's_Air_Pollution_Policies_March2014.pdf (consulté le 16 janvier 2016).
28. Robert Ash, Robin Porter et Tim Summers, *China, the EU and China's Twelfth Five-Year Programme*, Europe China Research and Advice Network (ECRAN), 2012, https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Asia/0312ecran_ashportersummers.pdf (consulté le 16 janvier 2016).
29. Zhu Liu, *China's Carbon Emissions Report 2015*, Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs, mai 2015, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/carbon-emissions-report-2015-final.pdf> (consulté le 2 janvier 2016).
30. Agence France Presse et Keira Lu Huang, « Smog in Northeast China at Nearly 50 Times World Health Organization Safe Limits », *South China Morning Post*, 10 novembre 2015, www.scmp.com/news/china/society/article/1877282/smog-northeast-china-nearly-50-times-world-health-organisation (consulté le 28 décembre 2015).
31. Cary Huang, « Press Freedom Needed to Win China's Choking Air Pollution Battle », *South China Morning Post*, 6 décembre 2015, <http://www.scmp.com/news/china/society/article/1887084/press-freedom-needed-win-choking-air-pollution-battle> (consulté le 28 décembre 2015).
32. « Wumai cheng qihou hui jiaodian » (Un dangereux smog devient le centre d'attention du Sommet sur le climat), *Hong Kong TVB News*, 9 décembre 2015, <http://news.tvb.com/world/566761b96db28c6110000000> (consulté le 14 janvier 2016).

Graphique 3 – Part de l'énergie renouvelable par pays de 2005 à 2013 (unité : tonne-équivalent pétrole, TEP)



Source : OCDE, « Energy », <https://data.oecd.org/energy/renewable-energy.htm> (consulté le 22 janvier 2016).

la Loi de Prévention de la pollution de l'air (*daqì wuran fangzhi fa* 大氣污染防治法), qui vise, entre autres choses, à réduire les activités liées au charbon et qui a pris effet en janvier 2015, en est un bon exemple ⁽³³⁾. Pour résumer, les mesures prises par la Chine sur la question du changement climatique sont motivées à la fois par un besoin urgent de contrôler les émissions de polluants atmosphériques et par la volonté de maintenir la stabilité sociale.

La Chine est non seulement déterminée à purifier l'air mais elle a également fait des progrès remarquables dans le développement de l'industrie des énergies renouvelables durant la dernière décennie. Le 12^e plan quinquennal définit l'industrie des énergies renouvelables comme une « industrie phare » d'importance stratégique ⁽³⁴⁾. Ainsi, les énergies renouvelables représentaient 25 % du total de la production énergétique nationale en 2015, alors que la proportion était quasiment nulle en 2005 ⁽³⁵⁾. Ces dernières années, la Chine est également devenue le plus grand investisseur mondial dans les énergies renouvelables (voir le graphique 2) ainsi que le premier producteur (voir le graphique 3) ⁽³⁶⁾. Grâce à l'investissement substantiel de la Chine dans le secteur des énergies renouvelables, le coût de ces dernières a baissé de manière significative au niveau mondial ⁽³⁷⁾, ce qui a été favorable à une plus grande réduction des émissions de dioxyde de carbone à travers un usage plus étendu d'énergies renouvelables. Par ailleurs, l'adoption plus large de l'énergie nucléaire en Chine est considérée comme essentielle pour réduire les émissions de dioxyde de carbone au niveau national ⁽³⁸⁾. Si l'usage croissant par la Chine de sources d'énergie à base de combustibles non-fossiles contribue certainement à la réduction des émissions de dioxyde de carbone, John Matthew de l'Université Macquarie indique que l'investissement massif de la Chine dans les énergies renouvelables s'explique davantage par la priorité donnée à la sécurité énergétique et les bénéfices économiques que par une préoccupation pour le changement climatique ⁽³⁹⁾.

En 2014, la Chine détenait les troisièmes plus grandes réserves de charbon et était le premier producteur mondial de charbon (46,9 %). Malgré tout, sa consommation en énergie dépassait encore sa production et la Chine a dû importer du charbon brut afin de satisfaire l'équivalent de 3,7 % de sa part de consommation de charbon mondial (50,6 %) ⁽⁴⁰⁾. Le fait que la Chine dépende aujourd'hui d'importations pour sa principale source d'énergie explique ses efforts pour diversifier les sources d'énergie, pétrole, gaz naturel, énergies renouvelables et nucléaires, en vue d'assurer sa sécurité énergétique. Ce dernier impératif a entraîné une transition visant à réduire sa dépendance passée au charbon, limitant encore davantage le total des émissions de dioxyde de carbone du pays.

33. Joshua Busby et Sarang Shldore, « Meiguo ruhe zhuli Zhongguo yingdui qihou bianhua » (Comment les États-Unis ont aidé la Chine à lutter contre les changements climatiques), *Paulson Institute*, juillet 2015, www.paulsoninstitute.org/wp-content/uploads/2015/07/PPEE_Climate-Cooperation_Chinese.pdf (consulté le 16 janvier 2016).

34. Lynette H. Ong, « The Apparent "Paradox" in China's Climate Policies », *art. cit.*

35. Roger Harrabin, « China "Deserves More Credit" for Renewable Energy Effort », *BBC News*, 15 juin 2015, www.bbc.com/news/business-33143176 (consulté le 29 décembre 2015).

36. Simon Evans, « Official Data Confirms Chinese Coal Use Fell in 2014 », *Carbon Brief*, 26 février 2015, www.carbonbrief.org/official-data-confirms-chinese-coal-use-fell-in-2014 (consulté le 3 janvier 2016).

37. Zhang Chun, « What is China's Position at Paris Climate Talks? », *art. cit.*

38. Li Jing, « Nuclear Energy "Essential" to Meet China's Climate Targets, Top Official Says », *South China Morning Post*, 23 décembre 2015, www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/1894099/nuclear-energy-essential-meet-chinas-climate-targets (consulté le 2 janvier 2016).

39. John Mathews, « The Renewable Energy Revolution », *Project Syndicate*, 8 décembre 2015, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-india-transition-to-renewable-energy-by-john-a--mathews-2015-12> (consulté le 4 janvier 2016).

40. British Petroleum, *BP Statistical Review of World Energy: Coal*, juin 2015, www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-coal-section.pdf (consulté le 14 janvier 2016).

Mise en œuvre des politiques environnementales, application des lois, et protection de l'environnement en Chine

L'ambition des dirigeants chinois à soutenir un développement « vert » est évidente, mais le parcours reste semé d'embûches. Une des interrogations fondamentales est de savoir dans quelle mesure les dirigeants au sommet du Parti communiste chinois sont disposés à amorcer la transition d'une économie reposant sur un usage intensif de dioxyde de carbone vers un régime bas en carbone, et quelles sont leurs capacités à surmonter les obstacles dans ce processus. Si la Chine a établi de nombreux plans environnementaux aux intentions louables et a mis en œuvre un ensemble de lois environnementales, le véritable enjeu reste la question de la mise en œuvre des politiques environnementales et l'application des lois⁽⁴¹⁾. Il convient en particulier de s'interroger sur les moyens dont disposent les fonctionnaires de l'administration centrale pour véritablement lutter contre les groupes d'intérêts établis au niveau des gouvernements locaux et pour initier des réformes au sein des entreprises d'État liées aux secteurs qui génèrent d'importantes émissions de dioxyde de carbone.

Depuis la décentralisation politique et l'introduction des mécanismes du marché dans l'économie, les gouvernements locaux sont étroitement liés aux intérêts des industriels afin d'assurer une croissance économique rapide, cela sans considération pour ses coûts écologiques⁽⁴²⁾. Si les gouvernements locaux bénéficient d'une plus grande autonomie pour déterminer les priorités en termes de protection de l'environnement et élaborer les stratégies pour répondre aux besoins environnementaux locaux, la protection de l'environnement est en réalité négligée par ces décideurs locaux car les revenus de leurs juridictions dépendent des industries locales, et l'avancement des cadres locaux du Parti dans leur carrière est principalement évaluée en fonction de la croissance du PIB qu'ils parviennent à générer sur un laps de temps donné⁽⁴³⁾. En outre, au sein de l'appareil d'État décentralisé, les bureaux locaux de protection de l'environnement dépendent du gouvernement local pour leur financement et les fonctionnaires locaux en charge de l'environnement sont également évalués par les dirigeants locaux pour leur promotion professionnelle. De peur de menacer les intérêts économiques dont dépendent les gouvernements locaux, les fonctionnaires locaux en charge de l'environnement n'encouragent pas l'application stricte des politiques environnementales, et, pour les mêmes raisons, les systèmes judiciaires locaux ne sont pas efficaces, ou leurs juges suffisamment actifs, dans l'application des lois environnementales⁽⁴⁴⁾. Si des campagnes nationales contre les violations des lois environnementales sont menées de temps à autre, leur efficacité est largement dépendante de la rivalité entre les autorités nationales en charge des questions environnementales et les intérêts des administrations locales⁽⁴⁵⁾. De même, les autorités nationales ont également des difficultés à contrôler de manière précise les chiffres relatifs aux émissions de dioxyde de carbone soumis par les autorités locales⁽⁴⁶⁾. Les conflits d'intérêts dans le domaine de la protection environnementale entre gouvernements nationaux et locaux doivent être combattus de manière plus efficace pour que les engagements de la Chine à limiter le changement climatique ne se transforment pas en mots d'ordre vides de contenu.

Par ailleurs, la transition vers une économie à faible émission de carbone suppose inéluctablement la coopération des entreprises d'État, celles-ci ne pouvant plus poursuivre leurs activités hautement polluantes comme auparavant. Par le passé, les entreprises d'État du secteur de l'énergie avaient leur responsabilité dans la pollution de l'environnement dans la mesure où

elles ne respectaient pas les normes environnementales dans leurs modes de production⁽⁴⁷⁾. Beaucoup d'industries hautement polluantes, comme la production sidérurgique, ignoraient également les réglementations environnementales avec la connivence des groupes d'intérêts locaux, faisant du MEP un « tigre édenté »⁽⁴⁸⁾. Une restructuration des entreprises d'État prenant en compte les objectifs nationaux en matière d'environnement s'avère donc cruciale pour la réussite des politiques climatiques en Chine.

Conclusion

Pour conclure, l'accord de Paris a mis en évidence la volonté de la Chine de coopérer dans le domaine du changement climatique. L'implication de la Chine pour limiter le changement climatique ces dernières années peut être attribuée à son propre besoin de résoudre des problèmes environnementaux intérieurs ainsi qu'à sa volonté de diversifier ses apports en énergie. Si le contrôle de la pollution de l'air et la sécurité énergétique sont des enjeux majeurs pour le gouvernement central chinois d'autant plus qu'ils ont des effets positifs sur la limitation du réchauffement climatique, le temps nécessaire à la restructuration des intérêts politiques et économiques des gouvernements locaux et des entreprises d'État pourrait miner l'efficacité des objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de dioxyde de carbone. Les actions de la Chine pour mener des réformes dans ces deux domaines sont donc inséparables de son engagement envers la limitation du changement climatique dans l'ère postérieure à la COP 21. Le ralentissement économique qui est survenu opportunément à partir de la mi-août 2015 pourrait fournir une occasion parfaite pour que la Chine mène cela à bien dans un avenir proche.

■ Traduit par Judith Pernin.

■ Anthony H. F. Li est assistant de recherche au CEFC (anthonylihf@gmail.com).

Cette synthèse de presse est compilée à partir d'une sélection des revues de presse bimensuelles du CEFC, disponibles sur www.cefc.com.hk.

41. Stefanie Beyer, « Environmental Law and Policy in the People's Republic of China », *Chinese Journal of International Law*, vol. 5, n° 1, 2006, p. 185-211.
42. Eric Florence et Pierre Defraigne, « Introduction », in Eric Florence et Pierre Defraigne (éds.), *Towards a New Development Paradigm in Twenty-First Century China: Economy, Society and Politics*, New York, Routledge, 2013, p. 2-3.
43. Il est important de noter que ces dernières années le gouvernement central a essayé d'introduire des « normes écologiques » dans le système d'évaluation des cadres afin de pondérer l'importance démesurée accordée à la croissance du PIB au détriment de l'environnement qui prévalait par le passé. L'efficacité de ces nouvelles normes reste encore à être mise en évidence.
44. William P. Alford et Shen Yuanyuan, « Limits of the Law in Addressing China's Environmental Dilemma », *Stanford Environmental Law Journal*, vol. 16, n° 1, 1996, p. 125-148.
45. Tang Hao, « Shinian huigu: cong huanbao fengbao dao shehui yundong » (Bilan de la dernière décennie : de l'agitation écologique aux mouvements sociaux), *China Dialogue*, 30 janvier 2013, <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/ch/5660-China-s-street-protests-won-t-change-failing-system> (consulté le 2 janvier 2016).
46. Lauri Myllyvirta, « How China Produced More Coal Than It Thought in 2013 – And Why That Means It May Cut Emissions Faster », *Energy Desk of Greenpeace*, 5 mai 2015, <http://energydesk.greenpeace.org/2015/05/05/how-china-produced-more-coal-than-it-thought-in-2013-and-why-that-means-it-may-cut-emissions-faster> (consulté le 2 janvier 2016).
47. « Zhongguo huanbao xin lilian dengchang de taiqian muhou » (Causes et caractéristiques de l'essor d'une nouvelle force pour la protection de l'environnement en Chine), *Southern Weekly*, 27 janvier 2005, <http://news.sina.com.cn/c/2005-01-27/17585690160.shtml> (consulté le 28 décembre 2015).
48. Cai Jing, *Under the Dome* (documentaire), YouTube, 28 février 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=T6X2uwlQGM> (consulté le 4 janvier 2016).