

ANALYSE

La Chine dans le processus de Copenhague : la difficile inclusion d'un grand émergent

L'accord sur la lutte contre le changement climatique qui pourrait être obtenu lors de la Conférence de Copenhague en fin d'année ne pourra être jugé positif s'il n'est signé par les États-Unis et par la Chine, devenue le premier émetteur mondial de gaz à effet de serre (GES) en 2007. À leur rythme d'évolution actuel, les émissions chinoises, qui représentent aujourd'hui un quart de celles de la planète, pourraient doubler d'ici à 2030. Elles dépasseraient alors les quantités retenues à l'échelle du monde comme objectif à atteindre d'ici à 2050. Consciente de la nécessité de réorienter en profondeur son modèle énergétique, la Chine a entrepris de réels efforts afin d'asseoir son développement économique sur des bases durables. Ses premières initiatives ont cependant été en partie entravées par une croissance extraordinaire, qui a déjoué les prévisions et les objectifs fixés, et par la complexité d'un pouvoir centralisé gérant un vaste territoire. Pékin entend toutefois prendre une part active aux négociations qui devraient en fin d'année présider à l'élaboration du régime post-2012 en matière de lutte contre le changement climatique : la volonté de préserver sa croissance économique l'amène pour le moment à refuser tout objectif absolu de réduction d'émissions et à préserver les avantages qu'elle retire des systèmes compensatoires comme le Mécanisme de développement propre. La Chine ne gagnerait pas à l'échec de la coopération internationale, surtout si l'issue des concertations de Copenhague la désignait comme responsable de l'échec. Ainsi, dans la mesure où les pays développés accepteraient des objectifs ambitieux de réduction à 2020 et concèderaient des contreparties technologiques et financières substantielles, elle pourrait accepter un objectif mondial de division par deux à 2050, s'engager sur des objectifs de réduction à 2020 en termes d'intensité carbone et rejoindre le marché mondial de permis d'émissions susceptible d'être instauré entre les États dits de « l'Annexe I » au titre du Protocole de Kyoto.

Conscients d'une nouvelle donne à l'échelle mondiale qui fait de la Chine le premier émetteur de GES, mais aussi un nouveau concurrent sur les marchés internationaux, les pays développés réclament qu'elle accepte des objectifs d'atténuation quantifiés. Face à ces exigences, la Chine sait qu'elle doit s'écarter du modèle énergétique « à l'occidental » afin de pérenniser son développement, mais reste soucieuse de ne pas saper les bases de sa croissance, garantie de stabilité sociale. L'analyse du système énergétique chinois et des propositions formulées par Pékin pour la fondation du régime post-2012 permet de lever une partie du voile sur l'issue du processus de Copenhague.

La Chine tente d'infléchir sa trajectoire d'émissions dans une économie carbonée

L'envolée économique et le poids démographique de la Chine l'ont hissée au rang de second consommateur mondial d'énergie, derrière les États-Unis. La politique de développement chinoise s'appuie en grande partie sur d'importantes réserves de charbon, garanties de sécurité énergétique à laquelle elle ne renoncera pas à court terme. Par ailleurs, le premier « atelier du monde » s'est positionné comme un acteur majeur du commerce international et 15 % à 34 % de ses émissions de CO₂ proviendraient de la fabrication de produits destinés à l'exportation. Cependant, la Chine est soucieuse de pérenniser son rattrapage économique, une préoccupation commune aux pays émergents. Si elle devait garder la même structure de production avec une population consommant « à l'américaine », les émissions de CO₂ chinoises seraient cinq fois plus importantes que celles des États-Unis et égaleraient ainsi les émissions mondiales actuelles.

Cette perspective augure d'une accentuation des problèmes de pollution, qui touche d'ores et déjà la Chine : celle-ci compte 13 des 20 villes les plus polluées au monde, un quart de son territoire subit régulièrement des pluies acides¹ et la désertification se propage à l'intérieur des terres. **L'urgence environnementale plaide ainsi pour une voie de développement s'écartant du modèle occidental.**

Tableau 1 : Quelques indicateurs de richesses et de consommation

	PIB/habitant (\$/habitant)	Énergie primaire consommée par habitant (ktep/hab)	Électricité consommée par habitant (MWh/hab)	Véhicules pour 1000 habitants ²	Intensité énergétique (tep/US\$ppp 2000)	CO ₂ émis par habitant (t/hab)	CO ₂ par PIB (kg/2000 USD) ³
États-Unis	37 209	8,4	12,8	840,5	0,22	19,8	0,51
France	36 550	4,5	7,1	491	0,16	6,6	0,26
Chine	5 882	1,4	1,9	26,6	0,34	4,6	2,68

Source: Energy Information Administration (2008), *International Energy Outlook*

Le tournant environnemental de la Chine, un enjeu écologique mais aussi social

En raison de l'impact préoccupant de la pollution sur la population chinoise, l'environnement est l'un des thèmes de débat privilégiés dans la société civile chinoise. **Le gouvernement est ainsi conduit à reconnaître les déséquilibres issus de la contradiction entre le développement socioéconomique et les contraintes sur les ressources et l'environnement, et soutient donc parfois l'action locale des quelques 3 300 ONG environnementales en activité⁴.** Alors que les plans quinquennaux des années 1990 avaient mis l'accent sur la croissance économique et le développement de l'industrie et de l'agriculture, le onzième plan (2006-2010) change de perspective et fixe des objectifs plus équilibrés entre la structure économique, l'environnement et les questions sociales, définissant la consommation et le développement des services comme des chantiers prioritaires. **Pour la première fois, le plan quinquennal fixe des objectifs quantitatifs d'intensité énergétique, indicateur défini comme la consommation énergétique par unité de PIB.** Après une diminution entre 1980 et 2000, sa brusque augmentation depuis 2000 reflète en grande partie la vigueur du développement de l'industrie et de la croissance économique.

Encadré 1 : Objectifs principaux du 11^e plan quinquennal chinois (2006-2010)

- Réduction de l'intensité énergétique : - 20 % par rapport à 2005
- Diminution de la consommation d'eau par unité de valeur ajoutée de l'industrie : - 30 % par rapport à 2005
- Limitation de l'irrigation dans l'agriculture à son niveau actuel
- Augmentation du recyclage des déchets industriels solides de + 60 %
- Réduction des émissions totales de polluants majeurs de - 10 %
- Préservation d'une couverture forestière de 20 %
- Contrôle des gaz à effet de serre

Si les efforts en matière de lutte contre le changement climatique transparaissent dans le 11^e plan, l'année **2007 marque un tournant en matière de politiques environnementales** avec la parution de deux textes fondamentaux : le *National Climate Change Programme*, qui prévoit un éventail de mesures destinées à économiser quelques 950 Mt de CO₂ d'ici à 2010 et un **plan de développement à moyen et long terme pour les énergies renouvelables**, qui fixe notamment deux objectifs de production d'énergies propres dans la consommation d'énergie primaire : 10 % à 2010 et 15 % à 2020. Ces textes ne sont pas restés sans conséquences concrètes. On peut évoquer notamment un projet de loi sur la conservation de l'énergie qui fixe des standards sur les nouvelles capacités de production et des objectifs régionaux de réduction des consommations. Les autorités chinoises ont également mis en place un programme visant à astreindre les 1 000 entreprises les plus polluantes à une réduction globale de leur consommation (100 Mt équivalent charbon) et de leurs émissions (61 Mt de CO₂ annuellement), d'ici à 2010.

Cependant, les ambitions du pouvoir central restent entravées par une difficile traduction au niveau local, face à des provinces chinoises soucieuses de conserver leur compétitivité. Disposant de peu de moyens humains et financiers, le ministère de la Protection de l'environnement (MEP) peine à imposer sa tutelle auprès des bureaux locaux. La difficile application des mesures gouvernementales tient également au morcellement du paysage industriel.

¹ Valenchon S. et Massol O. (2007), *Le charbon en Chine : état des lieux et perspective, Panorama 2008*, Institut français du pétrole.

² US Department of Energy (2008), *Transportation Energy Data Book, Chapter 3*.

³ OCDE (2008), *OECD in Figures 2008*.

⁴ En 2005, on estimait à pas moins de 51 000, les manifestations populaires concernant les revendications environnementales.

Un succès encore en demi-teinte : une inflexion de la trajectoire d'émissions qui n'est pas à la mesure des ambitions de la Chine

Après un début laborieux mais prometteur, l'année 2008 illustre l'efficacité des mesures mises en œuvre par les autorités chinoises : l'objectif de réduction annuel de 4 % de l'intensité énergétique a été dépassé. Il est cependant peu probable que l'engagement de réduire cet indicateur de 20 % par rapport à 2005 soit atteint en 2010, au vu du retard pris en 2006 et 2007 (réduction de 1,3 % en 2006 et 3,3 % en 2008). L'incertitude qui prévaut sur les émissions de GES chinoises contrarie les ambitions de la politique climatique de Pékin : le dernier inventaire officiel date de 1994 et les estimations amorcées en 2007 pour déterminer le niveau d'émissions de l'année 2004 sont entravées par l'émiettement des secteurs industriels et électriques.

La Chine mise également sur les énergies renouvelables avec près de 12 milliards de dollars investis dans la filière en 2007. L'éolien connaît un essor important et illustre le succès du plan de développement des énergies renouvelables. Entre 2007 et 2008, sa capacité a augmenté de 5,9 GW à 12,2 GW (contre 23 GW en Allemagne)⁵, dépassant largement les objectifs prévus pour 2010. Cependant, avec une consommation énergétique augmentant de 8,5 % par an sur ces deux dernières années, la part des énergies renouvelables a diminué, contrairement aux objectifs fixés.

Afin de réduire sa dépendance en pétrole, la Chine expérimente différentes alternatives. Les normes de consommation et donc d'émissions des véhicules particuliers chinois sont bien plus contraignantes (Euro III depuis 2006 : 170 gCO₂/km, bientôt Euro IV)⁶, que celles pratiquées aux États-Unis (250 gCO₂/km). La Chine développe les bus et taxis alimentés au gaz naturel, et promeut la production de bicyclettes, y compris électriques. La recherche chinoise explore la piste des carburants de synthèse à partir de biomasse ou de charbon. En développant des véhicules électriques, la Chine pense aussi pouvoir concurrencer les pays industrialisés sur le marché de la voiture du futur, à l'international, mais surtout sur son propre marché, qui s'annonce gigantesque (60 000 véhicules alternatifs envisagés dès 2012⁷).

Cependant, la crise économique mondiale peut jouer à l'encontre des impératifs de développement propre, qui risquent de passer au second plan des préoccupations gouvernementales, après les questions d'ordre économique et les politiques d'emploi. Annoncé en novembre 2008, le plan de relance chinois a ainsi vu son volet environnemental et énergétique diminuer de 350 milliards à 210 milliards de yuans (soit 5 % du total) par rapport aux annonces initiales.

**La fin du mutisme dans les négociations du régime post-2012*****La vision chinoise du partage du fardeau repose sur une interprétation historique du principe du « pollueur payeur »***

La Chine illustre le statut particulier des « pays émergents » en matière de lutte contre le changement climatique : tout comme l'Inde et le Brésil, elle a ratifié la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 1993, puis le Protocole de Kyoto en 2002, mais son statut de pays en développement (PED) l'exempte de tout objectif contraignant.

Pékin a peu dévié des positions présentées l'année dernière lors du débat informel de la Convention, publiées conjointement et indépendamment du Groupe des 77⁸. Elle a jusqu'à présent relayé les positions des PED, espérant maintenir son statut dérogatoire vis-à-vis des engagements prévus par le Protocole de Kyoto. La remise en question de l'appartenance de la Chine au groupe des PED non membres de l'Annexe I de la Convention⁹ est récemment apparue dans le déroulement des négociations : conscients de la diversité de leurs intérêts économiques, certains membres du G-77 plaident pour une réévaluation du statut de la Chine.

⁵ GWEC (2009), *Global Wind 2008 Report*.

⁶ OCDE (2007), *Environmental Performance Reviews, China*.

⁷ Ministère des Affaires étrangères (2009), « *La Chine, leader mondial des énergies propres* », *Bulletin électronique* du 13 mars 2009

⁸ Née lors de la première session de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) en 1964, le G-77 est une large coalition de PED destinée à promouvoir les intérêts économiques de ses 133 membres et de renforcer leur poids dans les négociations onusiennes. Il regroupe néanmoins des pays aux intérêts hétérogènes en matière de lutte contre le changement climatique : compte tenu de leur forte croissance depuis quelques années, les intérêts économiques des pays émergents s'éloignent ainsi de ceux du reste du groupe. Les membres du G-77 voient cependant toujours dans le rassemblement un moyen de faire contrepoids aux pays développés : ils ont certes formulé une proposition conjointe, mais nombre d'entre eux s'expriment indépendamment, ou dans d'autres groupes.

⁹ L'Annexe I de la CCNUCC désigne des économies développées et en transition vers une économie de marché, qui s'engagent à adopter des mesures nationales pour atténuer les changements climatiques en limitant leurs émissions et en renforçant les puits et réservoirs de GES. L'Annexe B du Protocole de Kyoto regroupe les objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES pour une liste de signataires qui sont sensiblement les mêmes qu'à l'Annexe I de la Convention.

[Hhttp://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/background/items/1351.php](http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/background/items/1351.php)

La Chine refuse ainsi catégoriquement de s'engager sur des objectifs chiffrés de réduction, avançant à la fois son droit au développement et l'ampleur des efforts qu'elle réalise pour « décarboniser » son modèle économique. Elle reprend ainsi le principe de « *responsabilité commune mais différenciée* » au cœur de la « *vision partagée* » de la feuille de route de Bali, notion qui distingue les efforts assignés aux pays développés et aux PED selon leur responsabilité historique au phénomène de dégradation climatique et leurs capacités respectives de lutte et d'adaptation¹⁰.

Lors de la Conférence de Poznan¹¹, **Pékin a fait de l'engagement des pays industrialisés sur des objectifs de moyen terme un préalable à la fixation d'objectifs mondiaux de long terme.** Arguant de la responsabilité historique des pays développés dans le changement climatique, elle a milité lors de la phase précoce du dialogue informel pour l'assignation de ces derniers à des réductions d'émissions de GES à hauteur de - 25 % à - 40 % pour 2020 par rapport à 1990. Elle sollicite également une mise à contribution unilatérale de ces mêmes pays en matière de transfert financier (de l'ordre de 0,5 % à 1 % de leur PIB) et technologique afin d'aider les PED à faire face aux coûts de la lutte et de l'adaptation au changement climatique.

De tels objectifs de moyen terme seraient extrêmement difficiles à atteindre, en particulier pour les États-Unis, seconds émetteurs mondiaux de GES. La cible de réduction proposée a donc récemment été explicitée par un officiel en marge du dernier *Forum des économies majeures* : il s'agirait moins d'une cible absolue que d'une adresse à l'ensemble des pays développés, négociable après l'échéance de Copenhague.¹² **L'intransigeance affichée laisse entrevoir une certaine flexibilité à l'égard des efforts que la Chine demande aux pays développés.** Ainsi, après avoir requis dans un premier temps de ces pays un effort d'atténuation d'émissions de - 40 %, suivant ainsi les demandes des États africains, la Chine est revenue à une cible de - 25 % à - 40 %.

Pékin est également opposée à la proposition d'une taxe carbone aux frontières destinée à réajuster les conditions de concurrence entre les pays membres de l'Annexe I et ceux qui ne sont pas assujettis à des objectifs de réduction des émissions de GES¹³. Cette taxe a été récemment mentionnée dans la proposition de législation climatique Waxman-Markey en débat au Congrès américain comme option soumise à décision présidentielle. Les autorités chinoises ont ainsi qualifié ce mécanisme de « *prétexte à une pratique du protectionnisme commercial* »¹⁴. Le sujet a suscité une polémique à la suite des déclarations du secrétaire d'État américain à l'Énergie mentionnant la taxe carbone aux frontières comme une possibilité associée au futur système « *Cap & Trade* » américain¹⁵, ce qui laisse craindre l'ouverture d'une guerre commerciale en cas de riposte chinoise. **Afin de limiter les « fuites de carbone », la Chine propose une comptabilité basée sur le lieu de consommation plutôt que sur le lieu de production,** puisqu'une bonne partie de ses émissions sont la conséquence directe de la demande des consommateurs occidentaux.

Comment faire entrer la Chine dans l'Annexe I ?

Afin de préserver sa croissance économique future, la Chine refusera vraisemblablement des objectifs de réduction d'émissions indépendants de l'évolution du PIB. L'enjeu des négociations de Copenhague consiste cependant à l'encourager à endosser de véritables cibles d'atténuation. Aussi, la clef d'un tel accord tient-elle dans la définition et la mise en œuvre d'un schéma de coopération suffisamment incitatif. Quel que soit le compromis retenu, il devra jouer sur le triple levier qui détermine le périmètre des intérêts chinois :

- la question du financement est présentée comme un volet essentiel de la contribution des pays développés. En réponse au déficit identifié par la feuille de route de Bali, la Chine a endossé la proposition du G-77 d'un nouveau fonds multilatéral, alimenté par les pays industrialisés regroupés dans l'Annexe B du Protocole, à hauteur de 0,5 % à 1 % de leur PIB. La proposition chinoise insiste ; en outre ; sur

¹⁰ Les pays développés doivent endosser des obligations accrues en raison de leur empreinte écologique laissée par la révolution industrielle, mais aussi de l'importance relative de leur haut niveau d'émissions actuelle, qui contribue à entretenir le phénomène de changement climatique. Ainsi, en matière d'atténuation, ils se voient assigner des objectifs quantifiés de limitation ou de réduction de leurs émissions, tandis que les PED, soutenus par des transferts financiers et technologiques, s'engagent à mettre en œuvre des actions dites « appropriées ». Hhttp://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4049.phpH

¹¹ *China's views on the fulfilment of the Bali action plan and the components of the agreed outcome to be adopted by the conference of the parties at its 15th session*, 06/02/09

¹² *China flexible on rich nations' greenhouse gas cuts* (Reuters, 26/05/09), déclarations de Gao Guangsheng, membre de la Commission chinoise de Coordination nationale sur le changement climatique en marge du Forum sino-américain sur les énergies propres, Pékin, 26/05/09 : H<http://www.reuters.com/article/idUSTRE54P4ON20090526H>

¹³ Mareuge C., « Régulation climatique globale : quels mécanismes d'inclusion des importateurs de carbone en Europe ? », *La Note de veille*, n° 104, Centre d'analyse stratégique, juin 2008.

¹⁴ Déclarations de Xie Zhenhua, Head of China's Climate Change and Coordinating Committee, rapportées par Reuters (18/03/09) « *China minister rejects U.S. pollution duty idea* ».

¹⁵ NYT, February 12, 2009, « *Big Science Role Is Seen in Global Warming Cure* ».

l'ampleur des montants requis et souligne que les pays développés ne pourront se prévaloir du contexte de crise financière pour éluder leurs engagements ;

- **les transferts technologiques seront tout aussi déterminants.** Ils portent en germe la question de la rénovation du régime international des droits de propriété intellectuelle (DPI), d'autant plus complexe que la Chine devrait dans les prochaines années faire partie des leaders du développement des technologies propres. La proposition chinoise relaie pour le moment officiellement celle du G-77 en faveur d'un transfert massif de technologies Nord/Sud selon les besoins des pays bénéficiaires, ainsi que celle d'une coopération multilatérale en matière de diffusion de nouvelles technologies et de développement de technologies existantes, financée par les secteurs public et privé (prélèvements ou utilisation des marchés financiers, recours aux marchés carbone, mise à contribution des secteurs technologiques...). Cependant, **la position de Pékin a évolué sur la question des DPI**, passant de la promotion d'un principe proche de la licence ouverte et du traitement préférentiel des PED à une demande plus laconique de révision du régime de DPI. Ce glissement peut être interprété comme une conséquence de la montée du leadership technologique chinois à l'échelle internationale, **qui pourrait faire de la Chine le premier contributeur aux transferts accordés aux PED dans les années à venir.** En outre, **le Protocole de Kyoto représente une manne financière et technologique particulièrement intéressante pour une économie encore en construction**, comme l'illustre la mise en œuvre d'une véritable gestion des Mécanismes de développement propre (MDP) par les autorités chinoises. La Chine a donc intérêt à pérenniser un dispositif contesté en raison de son efficacité sous optimale, dont les partenaires réunis à Copenhague réclameront unanimement la réforme, voire, pour certains, la suppression. **Elle voudra s'assurer que la révision du MDP ne contrevienne pas à un mode de transfert qui lui a été particulièrement profitable (encadré 2);**

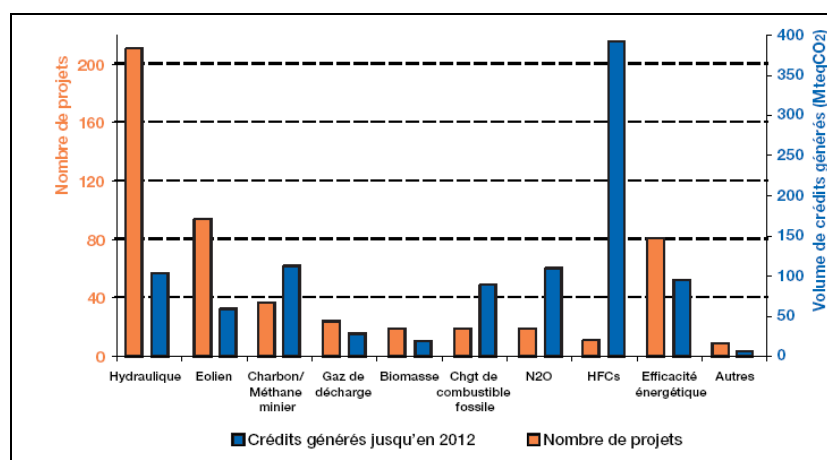
Encadré 2 : Le recours aux Mécanismes de développement propre (MDP), un enjeu considérable

À l'échelle mondiale, la Chine est le premier bénéficiaire de ce mécanisme compensatoire institué par le Protocole de Kyoto, et le premier émetteur d'unités certifiées d'émissions¹⁶. La mise en œuvre d'un encadrement efficace par les pouvoirs publics, le dynamisme du secteur privé chinois et la faiblesse du risque perçu par les investisseurs expliquent que le territoire chinois s'impose désormais comme la première destination d'implantation des MDP.

Les revenus de la vente des crédits associés ont ainsi bénéficié d'incitations fiscales privilégiant les projets vers des technologies qui permettent de remplir les objectifs fixés par le Programme national pour le changement climatique et faisant la part belle aux projets à plus haut retour en matière de transfert technologique : les énergies renouvelables et les techniques de captage de biogaz sont ainsi soumises à un taux d'imposition réduit de 2 % contre 65 % pour l'incinération d'hydrofluorocarbure. Le profil de ce dispositif incitatif s'explique par le fait que dans une première phase, les MDP se sont concentrés sur les émissions de HFC23 (pour 73 % des projets), dont les coûts de destruction sont faibles et les crédits engendrés importants. La réorientation de la fiscalité a depuis lors cherché à recentrer les initiatives sur l'atténuation des émissions de CO₂.

L'arsenal réglementaire mis en œuvre par le Comité national de coordination pour le changement climatique (CNCCC) garantit également que les bénéfices retirés alimentent l'économie nationale, puisque la vente des crédits est encadrée par un prix minimum, et que seules les sociétés à capital majoritairement chinois sont éligibles dans le cadre du MDP, obligeant ainsi les entreprises étrangères à passer par un intermédiaire local ou à renoncer à leur pouvoir de décision. Enfin, depuis novembre 2007, les recettes fiscales doivent alimenter un fonds national destiné à capitaliser des projets en lien avec le climat et la recherche technologique par le biais de prêts à taux préférentiels, lesquels devraient atteindre 2,5 milliards d'euros à l'échéance de la première période du Protocole de Kyoto.

Principales caractéristiques des projets MDP chinois au 31 mai 2007



Source : Caisse des Dépôts, d'après UNEP/RISOE CDM Pipeline

¹⁶ URE ou certificats CER pour Certified Emission Reductions, équivalents à des quotas d'émissions générés par les projets MDP.

- enfin, les garanties données par le partenaire américain seront cruciales, car la Chine conditionne implicitement sa participation à l'engagement des États-Unis dans un dispositif contraignant. Depuis l'arrivée de la nouvelle administration, quatre visites officielles ont consacré la reprise du dialogue sino-américain et institué le changement climatique comme terrain privilégié de coopération. **La probabilité d'un G2 climatique se renforcerait en cas d'échec de la concertation internationale de Copenhague** : le nouvel accord bilatéral, actuellement en préparation sur les techniques de capture et stockage du charbon et les véhicules propres, pourrait dans cette éventualité comprendre des engagements réciproques en matière de réduction d'émissions de GES.

Le calendrier de l'intégration de la Chine dans un marché d'échange de permis d'émissions et/ou de l'engagement de Pékin dans des cibles de réductions reste donc un point difficile des négociations. Le lancement d'un système « Cap & Trade » domestique figurait cependant dans le Plan national pour le changement climatique publié en 2007 comme dans le rapport de la Commission nationale de la réforme et du développement (NDRC) auprès du Parlement chinois qui indiquait la volonté de « *poursuivre les expérimentations en matière de système d'échange « Cap & Trade » en 2009*¹⁷.

Quelles évolutions attendre du partenaire chinois à Copenhague ?

La Chine consentira à endosser des efforts dans la mesure où ils n'entravent pas sa dynamique de développement. En dépit du contexte de récession mondiale, les autorités ne dévient pas de leur objectif d'un quadruplement du PIB entre 2000 et 2020, traduit pour l'année 2009 par une cible de croissance de + 8 %. Le souci de préserver un rythme de développement garantissant la stabilité sociale explique que les négociateurs chinois fassent **une interprétation particulière du « principe de responsabilité commune mais différenciée »**. Pékin est ainsi très réservée vis-à-vis d'un système initialement conçu par la Norvège qui vise à redéfinir les efforts endossés par les pays non encore astreints à des objectifs absolus de réduction d'émissions en se basant sur les initiatives d'atténuation qu'ils ont spontanément mis en œuvre (*NAMAs ou Nationally Appropriate Mitigation Actions*). Reprise par l'Europe, les États-Unis, mais aussi d'autres pays en développement, cette proposition vise à inscrire les politiques concernées dans un registre international, suffisamment transparent pour permettre à la communauté internationale de mesurer les économies d'émissions réalisées et de créditer les participants de quotas d'émissions échangeables sur les marchés carbone à hauteur de ces résultats. La Chine entend cependant destiner un tel dispositif au seul calibrage des contreparties financières et technologiques versées par les pays développés. Le principe de la participation volontaire des PED, qui ne se verraient astreindre aucun objectif de performance, serait ainsi préservé. **Pour le partenaire chinois, l'adoption d'engagements nationaux en matière de lutte contre le changement climatique restera donc conditionnée par l'objectif de développement économique.** Les objectifs qui seront inscrits dans le 12^e plan quinquennal (2011-2015) en préparation, et le second Plan d'action pour le changement climatique (prévu en 2010) devraient donc probablement suivre les orientations déjà actées des politiques précédentes et servir de base aux efforts que la Chine endossera auprès de la communauté internationale.

Les signaux émis par l'administration chinoise font émerger trois scénarios alternatifs.

Dans le premier, l'engagement s'articulerait autour d'**une cible de réduction de l'intensité carbone**, telle qu'elle est défendue par l'Académie chinoise des sciences en mars dernier. Cette dernière envisageait un objectif de réduction de l'intensité carbone¹⁸ de - 50 % d'ici à 2020 (année de base 2005), couplé à un objectif d'amélioration de l'efficacité énergétique de + 40 % à + 60 %, modulé en fonction des efforts nationaux, mais aussi des transferts des pays développés. C'est une première pour la Chine, qui n'avait envisagé jusqu'à présent que des objectifs de réduction de l'intensité énergétique¹⁹ et non des objectifs d'intensité carbone. **Traduits en termes de réduction d'émissions totales, ces objectifs d'intensité sont plus ambitieux que certaines demandes des pays industrialisés.** À hypothèses de croissance²⁰ égales, la comparaison de l'objectif proposé par l'Académie avec les propositions européennes est révélatrice : en 2020, les émissions chinoises n'augmenteraient que de + 34 % par rapport à 2005²¹ si la cible de l'Académie était respectée. Un tel effort d'atténuation surpasse l'objectif proposé par la Commission européenne, qui envisage dans son scénario « *action globale appropriée* »²², étayé par une modélisation, une inflexion des émissions chinoises par rapport à un scénario de référence se traduisant par une augmentation des émissions de + 55 % en 2020 par rapport à 2005.

¹⁷ NDRC, *China's National Climate Change Programme*, juin 2007.

¹⁸ Émissions de CO₂ par unité de PIB.

¹⁹ Contenus dans le 11^e plan quinquennal.

²⁰ Hypothèses du JRC : 6,8 % de croissance du PIB entre 2005 et 2020.

²¹ L'équation utilisée est simple : le rapport des émissions de 2020 et 2005 est égale au taux de croissance sur quinze années, divisé par un facteur 2 (correspondant à la volonté de réduire par 2 l'intensité carbone).

²² Commission européenne, *Communication from the Commission, Towards a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen, Extensive Background and Analysis*, part 2, janvier 2009.

L'adoption d'un **objectif d'intensité énergétique** déjà présent dans le 11^e Plan quinquennal chinois porté par la NDRC, très impliquée dans les négociations sur le dossier climatique, constitue une seconde option. Les déclarations du Premier ministre chinois prévoyant que « *la Chine inclue ses politiques en matière de réduction d'émissions domestiques dans un accord international* » vont également en ce sens²³.

Une approche plus parcellaire, sur le mode d'objectifs de limitation des émissions de GES définis pour un certain nombre de secteurs, apparaît marginalement dans le débat. D'abord formulée dans une déclaration conjointe sino-japonaise en mai 2008, cette approche sectorielle a été reprise dans la proposition chinoise auprès de la CCNUCC. Il s'agit d'améliorer le suivi des émissions dans les secteurs clefs de l'économie domestique et de disposer de calculs coût/bénéfice concernant les mesures d'atténuation. Elle pourrait être défendue par le prochain rapport de l'Institut chinois de recherche sur l'énergie prévu au mois de juillet prochain.

* * *

La Chine aborde le Sommet de Copenhague avec les certitudes que lui donne son nouveau poids dans l'économie mondiale. Sa position à la fois volontariste et intransigeante laisse entrevoir un arbitrage subtil : **consciente qu'elle doit lancer les chantiers de fond d'une transition énergétique, elle est néanmoins peu disposée à sacrifier un développement économique nécessaire à la cohésion sociale.** Cette position se précise progressivement, en réaction aux avancées du dialogue international et du processus de redéfinition de la politique énergétique amorcée en interne. De fait, **l'objectif de réduction des émissions de GES envisagé par l'Académie chinoise des sciences²⁴ est loin d'être négligeable** : sa reformulation en termes d'objectifs absolus surpasse la cible proposée par la Commission européenne. Si l'introduction de la Chine dans l'Annexe I était obtenue sous la forme d'objectifs voisins de ceux énoncés par l'Académie (réduction de l'intensité carbone de - 50 % d'ici à 2020), la Conférence de Copenhague conduirait vraisemblablement à mettre à contribution d'autres puissances émergentes, notamment l'Inde, et pourrait dès lors déboucher sur un accord véritablement ambitieux.

> *Blandine Barreau et Johanne Buba, Département de la Recherche, des Technologies et du Développement durable*

Directeur de la publication :
René Sève, directeur général

Pour consulter les archives
de la Note de Veille
en version électronique :
[http://www.strategie.gouv.fr/
rubrique.php3?id_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique
18 rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
Site internet :
www.strategie.gouv.fr



²³ Entretien avec le Président de la Commission européenne, avril 2008.

²⁴ Chinese Academy of Sciences (2009), *Sustainable Development Strategy Study Group- China Sustainable Development Strategy Report 2009: China's Approach towards a Low Carbon Future*, mars.