

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2016

Volume XVII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA CHINE SUR LA VOIE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

ENJEUX DES NOUVELLES PRÉFÉRENCES NATIONALES

PAR

PIERRE BERTHAUD (*), CATHERINE FIGUIÈRE (**)
et LAËTITIA GUILHOT (***) (****)

Les négociations internationales sur le climat révèlent des asymétries de positions extrêmes et des préférences nationales conflictuelles. Le caractère global des impacts des émissions de gaz à effet de serre (GES) et l'essor économique de certains grands pays émergents modifient en effet nettement les conditions dans lesquelles se déroulent ces négociations. Parmi ces grands émergents ou émergents majeurs, la Chine se révèle le plus actif et va, à ce titre, focaliser notre attention.

L'objectif de ce texte est de montrer que le changement de positionnement de la Chine dans les négociations internationales s'explique en grande partie par sa volonté affichée de conversion au développement durable en interne. Ce papier propose une lecture de ce basculement sur deux niveaux. Sur la scène internationale, d'une part, cela se traduit par une stratégie pro-active dans les négociations sur le climat, qui peut être interprétée comme conférant à la Chine un rôle de *leader*. Sur le plan national, d'autre part, la modification de l'articulation entre les préférences nationales (développement et environnement) entraîne une évolution du modèle chinois qui peut être interprétée comme un renforcement de sa capacité hégémonique.

Ce travail se base sur une série d'hypothèses quant au *design* de la régulation climatique qui va se mettre en place au niveau international, hypothèses qui ne seront pas rediscutées ici. Il se situe en prolongement des

(*) Maître de conférences en Economie, habilité à diriger des recherches, à l'Université Grenoble-Alpes (France) et chercheur au Centre de recherche en Economie de Grenoble (CREG).

(**) Maître de conférences, habilitée à diriger des recherches, en Economie à l'Université Grenoble-Alpes (France), et directrice du Centre de recherche en Economie de Grenoble (CREG).

(***) Maître de conférences en Economie à l'Université Grenoble-Alpes (France) et chercheur au Centre de recherche en Economie de Grenoble (CREG).

(****) Une première version de ce texte a été présentée à Grenoble, lors du Séminaire international Mofiidev 5 « Big Emerging Countries, Global South and International Economic Relations: Cooperation and Power », organisé par le CREG les 15 et 16 octobre 2015.

propositions faites par Michel Damian, Mehdi Abbas et Pierre Berthaud (1), sur les points suivants : à l'avenir les pays en développement (PED) ne seront plus dispensés d'engagements comme ils l'ont été dans le Protocole de Kyoto, les contributions déterminées nationalement constitueront le cœur du nouveau mécanisme. Ces évolutions constituant une véritable rupture, c'est bien un nouveau régime qui se construit actuellement et non un prolongement du précédent. Les concepts mobilisés seront empruntés à l'économie politique dans une perspective analytique, sans ambition normative.

Le propos s'organise en trois temps. Une première partie précise l'approche des concepts de *leadership* et d'hégémon retenue ici. Le point suivant montre en quoi le positionnement récent de la Chine dans les négociations climatiques peut dès lors être interprété comme l'affirmation d'un certain *leadership*. Le dernier point analyse la réorientation du « modèle chinois » comme une évolution favorable à la capacité hégémonique du pays dans le domaine du développement durable.

HÉGÉMONIE ET *LEADERSHIP* :
UN CADRE POUR ANALYSER L'ACTIVISME CHINOIS
DANS LES NÉGOCIATIONS CLIMAT

Leadership et hégémonie sont certes indubitablement liés. Ils forment deux faces d'une même pièce. C'est la raison pour laquelle ils sont souvent confondus dans le langage courant. Les deux termes ne sont pourtant pas interchangeables car, suivant une tradition de recherche bien installée en économie politique internationale (2), chacun de ces termes éclaire des aspects différents de la puissance d'un pays, renseigne sur sa capacité à influencer le cours de la politique mondiale.

Leadership et production de biens publics

La « théorie du *leadership* » n'a pas pour objectif principal de caractériser un style ou des formes de *leadership* comme le font notamment Joyeeta Gupta et Lasse Ringuis (3) en distinguant le *leadership* directionnel – celui de l'exemplarité –, le *leadership* structurel – fondé sur l'usage bienveillant ou coercitif de la puissance – et le *leadership* instrumental – fondé sur la capacité à former des coalitions et à lier des sujets (4). La théorie du

(1) M. DAMIAN / M. ABBAS / P. BERTHAUD, « Climat. Les grandes orientations de l'Accord de Paris », *Natures sciences sociétés*, vol. XXIII, supp. 3., 2015, pp. 19-28.

(2) C. P. KINDLEBERGER, « Dominance and leadership in the international economy: exploitation, public goods, and free ride », *International Studies Quarterly*, vol. XXV, n°2, 1981, pp. 242-254 ; D. A. LAKE, « Leadership, hegemony, and the international economy: naked emperor or tattered monarch with potential? », *International Studies Quarterly*, vol. XXXVII, n°4, 1993, pp. 459-489.

(3) J. GUPTA / L. RINGUIS, « The UE's climate leadership. Reconciling ambition and reality, international environmental agreements: politics, law and economics », vol. I, n°2, 2001, pp. 281- 299.

(4) Pour une perspective de ce type au sujet de la négociation climat dans le cadre de Rio-Kyoto, cf. D. A. LAKE, « Leadership, hegemony, and the international economy: naked emperor or tattered monarch with potential? », *International Studies Quarterly*, vol. XXXVII, n°4, 1993, pp. 459-489.

leadership conçue à l'origine par Charles Kindleberger (5) traite, pour sa part, de l'existence d'un *leader* et de sa fonction dans le système international. La fonction du *leader* est d'assurer la fourniture des biens publics internationaux dont le monde a besoin.

Cette fonction peut se décliner concrètement en une diversité d'actions. La plus essentielle est de contenir, voire d'éliminer, les comportements opportunistes de type *free riding* (passager gratuit) inhérents à la production des biens publics. Le pays *leader* est celui qui, par son action, contribue à débloquer la situation, celui qui accepte de le faire en supportant seul l'intégralité des coûts de production du bien collectif. Dans ce cas, on parlera de « *servitude de la puissance* » ou d'un *leadership* « *bienveillant* » (6). Cependant, le *leader* peut choisir d'imposer à ses partenaires d'assumer une partie ou l'intégralité de cette charge ; on parle alors de *leadership* « *coercitif* ». Il peut aussi le faire en combinant ces deux attitudes par un jeu plus subtil d'engagement unilatéral et de formation de coalitions. Le *leadership* peut donc prendre des formes variées. Toutefois, le concept n'a véritablement de sens que dans la mesure où le pays accepte de supporter une partie de la charge (des coûts). *In fine*, un pays agit en *leader* dans un domaine de la négociation internationale lorsqu'il renonce au *free riding* et lorsqu'il agit pour amener les autres pays à en faire autant. Le *leadership* est donc une action délibérée tournée vers la recherche d'une solution à un problème de négociation. On ne devient pas *leader* par inadvertance ou par mégarde. Le *leadership* est un choix qui impose à celui (ou ceux) qui l'assume(nt) de renoncer à une part de sa (leur) préférence individuelle.

L'environnement global et, plus spécifiquement le climat sont des terrains particulièrement propices à ce type d'enjeu puisqu'ils recèlent des biens publics internationaux, voire des biens publics mondiaux pour ce qui concerne le climat (7). Ce n'est donc pas surprenant que les négociations internationales aient tardé à se mettre en place dans ce domaine, qu'elles peinent à aboutir à des actions efficaces et qu'elles se heurtent chroniquement à des comportements opportunistes, à commencer par celui des Etats-Unis dans le cadre du Protocole de Kyoto. La position des PED, dans le cadre formel de Kyoto, relève également d'une forme d'opportunisme. Le fait, pour les pays non inscrits à l'Annexe I (dont la Chine), de bénéficier d'un statut juridique qui légalise leur position ne les empêche pas d'être objectivement des « *passagers gratuits* » à l'égard des engagements internationaux sur le climat. Le *leadership* sous Kyoto aura finalement été assuré par l'Europe, situation qui révèle que le *leadership* ne se confond pas avec la puissance.

(5) C. P. KINDLEBERGER, *The World in Depression: 1929-1939*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles/London, 1986 (1^{re} éd. 1973), 355 p.

(6) B. V. YARBROUGH / R. M. YARBROUGH, *Cooperation and Governance in International Trade: The Strategic Organization Approach*, Princeton University Press, Princeton/Oxford, 1992, 204 p.

(7) UNDP, *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, New York/Oxford, 1990, 546 p.

Ces éléments généraux sur la fonction de *leader* étant posés, il reste à interroger la théorie sur l'unicité du *leader*. Le système international est-il condamné à dépendre d'un *leader* unique ?

Pour Kindleberger, le *leadership* ne se partage pas : « *there has to be a stabilizer -- one stabilizer* » (8). Cependant, cette assertion n'est guère appuyée par une démonstration. C'est « *l'erreur de la formulation initiale de la théorie* » (9). Et elle concerne davantage le problème des effets du *leadership* – sa capacité à dégager une issue effective à un problème d'action collective – que celui de son existence même. La théorie du « *k-group* » (10) démontre formellement que le *leadership* peut tout à fait être partagé par un groupe de pays/puissances. Duncan Snidal va plus loin en prouvant que, selon la distribution de la puissance dans le monde, le *leadership* collectif d'un groupe de puissances est nécessaire pour assurer une dissuasion crédible au *free riding*. N'est-ce pas ce qui a manqué à l'Europe dans le cadre de Kyoto ? En tout état de cause, l'émergence de la Chine constitue l'un des principaux vecteurs de la redistribution de la puissance dans le monde. Elle pose donc la question du *leadership* chinois, celle d'un pays qui assume seul sa part du fardeau ou bien qui entreprend de la partager avec d'autres.

Hégémonie et production de normes

La question hégémonique surgit lorsque les obstacles à la coopération internationale sont dus à la divergence des préférences nationales et non aux seuls échecs de la négociation (*bargaining failures*) entre Etats (11). Elle se situe donc en amont de celle du *leadership*, là où les obstacles à la coopération proviennent de l'hétérogénéité des préférences nationales. On ne saurait mieux synthétiser le problème de la mondialisation en cours, avec les déficits qui en résultent quant à la satisfaction des besoins collectifs internationaux et globaux (12).

Le concept d'hégémonie est polysémique, mais reste le plus souvent associé « à la position prééminente d'une puissance dans et sur le système international » (13). John Ruggie (14) va jusqu'à affirmer que, dans le contexte de l'après-Seconde Guerre mondiale, le fait que l'hégémonie ait

(8) C. P. KINDLEBERGER, *The World in Depression...*, *op. cit.*, p. 304.

(9) D. A. LAKE, *op. cit.*, p. 463.

(10) D. SNIDAL, « The limits of hegemonic stability theory », *International Organization*, vol. XXXIX, n°4, 1985, pp. 579-614.

(11) D. W. DREZNER, *All Politics is Global. Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton University Press, Princeton, 2007, p. 24.

(12) CAE, *Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE n°37, La Documentation française, 2002, 256 p ; P. JACQUET, « Equilibre des puissances ou gouvernance mondiale », *Questions internationales*, n°43, mai-juin 2010, pp. 24-32.

(13) M. BEESON / R. HIGGOTT, « Hegemony, institutionalism and US foreign policy: theory and practice in comparative historical perspective », *Third World Quarterly*, vol. III, n°7, 2005, p. 1177.

(14) J. G. RUGGIE, « Multilateralism at century's end », in J. G. RUGGIE, *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*, Routledge, London/New York, 1998, p. 127.

été assurée par les Etats-Unis importe plus que l'existence même d'une hégémonie.

Il serait tentant de poser en des termes similaires la question de l'hégémonie chinoise dans le contexte du début du XXI^e siècle en se préoccupant moins de l'hégémonie elle-même que de son exercice par la Chine. Il y a pourtant deux bonnes raisons de ne pas le faire. D'abord, il est trop tôt pour pouvoir affirmer que la Chine assurerait d'ores et déjà la prééminence sur le système international. Qu'elle ait acquis du poids ne suffit pas pour conclure qu'elle serait devenue le pôle d'attraction de l'économie mondiale. Ensuite et plus fondamentalement, associer l'hégémonie au pays qui l'exerce effectivement revient à supposer résolu le problème de la formation de cette hégémonie. Or c'est tout l'enjeu de la période actuelle, la fin de la Guerre froide ayant laissé un « vide hégémonique ».

Plus précisément, on peut définir l'hégémonie comme la capacité à normer la politique mondiale, c'est-à-dire la capacité à dégager un référentiel pour les politiques nationales des Etats, la capacité à dégager un consensus sur des bonnes pratiques et la « bonne politique ». L'hégémonie commence certes « *at home* » (15), mais elle concerne des problèmes communs et transversaux à tous les pays – des problèmes auxquels au moins les plus puissants d'entre eux ne peuvent pas être indifférents, à la fois parce qu'ils y sont eux-mêmes confrontés en interne et parce que leurs positions internationales en sont affectées. Il y a hégémonie quand les préférences nationales convergent et quand la norme de « bonne politique » qui se dégage acquiert une légitimité suffisante auprès des Etats et des sociétés. Les sources de cette légitimité peuvent être variées : essentiellement idéologiques dans le contexte de la Guerre froide ; plus pragmatiques pour le « Consensus de Washington » dans le contexte des années 1990. Toutefois, la légitimité d'une norme – d'une hégémonie – n'est jamais aussi forte que quand elle prend appui sur un consensus scientifique, celui des experts et des académiques.

Sur l'enjeu environnemental actuel, la formation d'un consensus sur la « bonne politique » n'est le monopole d'aucun pays. Pour ne parler que des grands acteurs, l'Europe, les Etats-Unis et désormais la Chine sont confrontés à la nécessité d'avoir à prendre position en interne sur la « bonne politique » à mener. Et c'est un fait largement reconnu aujourd'hui que les divergences de vue et de politique de ces grands acteurs n'empêchent pas qu'il y ait une sensibilité croissante des dirigeants et des populations à cet enjeu. Ce qu'il faut plutôt chercher à comprendre, c'est pourquoi cette sensibilisation croissante dans le monde parvient ou non à une convergence sur les politiques mises en œuvre – quand bien même les moyens pourraient varier en nature et en intensité.

L'enjeu du développement durable présente une difficulté que d'autres n'ont pas, ou moins : celle de combiner les différents secteurs de la

(15) D. Lake, *op. cit.*

politique nationale de façon à assurer la compatibilité des objectifs environnementaux et de croissance, ce qui relève de l'articulation ou de la hiérarchie des priorités dans la formulation de la politique nationale.

Qu'en est-il au juste d'une norme mondiale de développement durable et de la position de la Chine à son égard ? Un consensus existe sur le diagnostic, d'autant plus robuste que ses bases scientifiques n'ont cessé de se renforcer au fil des *assessment reports* du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) – le cinquième date de 2013. Le problème hégémonique reste cependant entier en l'absence de consensus sur la norme de l'action à entreprendre. En la matière, c'est l'hétérogénéité des préférences nationales qui prévaut. Pierre Jacquet (16) montre que les divergences entre les grands acteurs sur la hiérarchie des choix opérés au niveau national demeurent le principal obstacle à l'action collective. L'« offre » européenne prioriserait l'environnement et la diffusion mondiale de cette norme par le multilatéralisme. Elle n'a pas fondamentalement changé depuis Kyoto. L'« offre » américaine est beaucoup moins limpide. Le pays n'ayant montré de position stable, ni sur la « bonne politique climatique », ni sur son mode de diffusion international. L'auteur évoque toutefois une « *préférence pour le bilatéralisme* » – ce que la Déclaration conjointe avec la Chine en 2014 viendrait appuyer.

Dans le contexte de Kyoto, « l'offre » de la Chine avait tous les traits d'un contre-modèle à celui de l'Europe : une extension du « Consensus de Beijing » (17) fondé sur la « *priorité au développement* » et adossé, sur la scène diplomatique internationale, à la « *préférence pour la souveraineté* » maintes fois réaffirmée (18). Une telle position était contradictoire avec l'idée même d'une norme – donc d'une hégémonie – sur le développement durable, tant qu'elle n'évoluait pas vers un *mix* interne de politique environnementale et de croissance, plus conforme aux impératifs du développement durable.

LE POSITIONNEMENT RÉCENT DE LA CHINE
DANS LES NÉGOCIATIONS CLIMAT :
LES MARQUEURS D'UN *LEADERSHIP*... PARTAGÉ ?

Cette partie teste l'hypothèse selon laquelle la Chine exercerait désormais un *leadership* dans les négociations climat. Dans une démarche nécessairement déductive, une sélection d'événements considérés comme significatifs de cette prise de position doit donc être opérée. La convergence d'intérêts entre la Chine et les États-Unis étant considérée comme l'un des déterminants les plus importants du déroulement récent de ces négociations, elle constituera l'un des prismes présidant à la sélection des faits retenus. L'une des sous-hypothèses de ce texte consiste

(16) P. JACQUET, *op. cit.*

(17) La formule, introduite semble-t-il par J. Cooper Ramo (*The Beijing Consensus*, The Foreign Policy Centre, Elizabeth House, Londres, 2004, 74 p.), ne concerne pas le volet environnement.

(18) P. JACQUET, *op. cit.*, p. 7.

en effet à considérer que la Chine n'ayant pas – encore ? – la capacité à imposer « seule » ses préférences, doit trouver des alliés objectifs pour les faire valoir. La relation complexe d'interdépendance entre les deux économies vient alors compléter leur aversion commune pour l'approche *bottom-up* inhérente au Protocole de Kyoto (19). Pour bien saisir ces enjeux, il convient préalablement de resituer le positionnement de la Chine sur l'enjeu climatique dans le champ plus large de sa politique étrangère.

L'évolution de la politique étrangère chinoise

Le sinologue Jean-Pierre Cabestan (20) propose une interprétation très étayée de l'évolution de la conception de la politique étrangère chinoise qui fournit un bon éclairage du positionnement global de ce pays dans les négociations internationales. Son analyse revient par ailleurs sur la nécessité de prendre en compte le lien étroit et complexe entre contexte intérieur (*cf. infra*) et positionnement international (21). J.-P. Cabestan interprète les tâtonnements, parfois liés aux changements de responsable, en matière de définition de la politique étrangère. Il souligne les importants débats suscités par le recours au terme « pacifique », sur le contenu à donner à un « *soft power* à la chinoise » ou encore sur la pertinence du recours au vocable fort d'« hégémonie ». Il met en évidence le caractère potentiellement dual de la politique extérieure de la Chine : « *les responsables chinois peuvent tour à tour arborer, en fonction des objectifs qu'ils poursuivent, cette puissance retrouvée ou au contraire le caractère inachevé et les vulnérabilités de cette émergence* » (22). Déjà en 2010, J.-P. Cabestan concluait que les évolutions récentes montraient une affirmation de la volonté chinoise de sortir de l'ombre pour affirmer sa puissance, ce que va largement confirmer le positionnement de la Chine dans les négociations climatiques au cours des années qui vont suivre. Ces négociations s'inscrivent donc bien dans l'agenda stratégique international de la Chine, qui consiste à s'affirmer comme « *la seule grande puissance capable de se mesurer avec les Etats-Unis* » (23). Aurélie Faure-Schuyet et John Seaman (24) soulignent également que le clivage classique entre pays développés et en développement est largement érodé par les évolutions des négociations climatiques et parlent de la nécessité désormais de construire « *a new type of great power relations* ». Les grandes puissances invoquées sont aussi bien des pays industrialisés de longue date que des grands émergents.

(19) M. DAMIAN *et al.*, *op. cit.*

(20) J.-P. CABESTAN, *La Politique internationale de la Chine : Entre intégration et volonté de puissance*, Presses de Sciences Po., Paris, 2010, 460 p.

(21) R. D. PUTNAM, « Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games », *International Organization*, vol. XLII, n°3, été 1988, pp. 427-460.

(22) J.-P. CABESTAN, *op. cit.*, p. 104.

(23) *Ibid.*, p. 103.

(24) A. FAURE-SCHUYET / J. SEAMAN, *China's Coming of Age on Climate Change Just in time for Paris?*, Note de l'IFRI, mai 2015, p. 23.

Se repencher sur le déroulement chronologique s'avère utile à la démonstration. Prolongeant les travaux de Paul Harris et Hongyuan Yu (25), Giulia Romano (26) propose une périodisation intéressante de « *l'évolution de la position internationale de la Chine dans les négociations sur le climat* ». La première inflexion se situe selon elle mi-1992, avec la nécessité de se positionner dans la négociation sur la formulation de la Convention-climat à Rio ; la deuxième, en 1997 avec une « *ratification de façade* » du Protocole de Kyoto, qui ne la contraint pas ; la troisième, en 2007, avec l'acceptation par les PED de la nécessité d'actions communicables et vérifiables en faveur du climat. Selon nous, la Chine passe alors d'une stratégie défensive à une stratégie pro-active, voire offensive, dans ces négociations. C'est donc dans cette série d'inflexions qu'elle manifeste son choix d'assurer un *leadership*.

Le Sommet de Bali en décembre 2007 (COP 13) est en effet généralement reconnu comme marquant un tournant significatif dans le positionnement de la Chine en matière de gestion du climat. C'est bien à Bali que la Chine reconnaît la nécessité de s'engager dans des mesures visant à la maîtrise de ses émissions de gaz à effet de serre. Ce nouveau positionnement ne vise pas tant à remettre en cause les objectifs du régime de Kyoto que ses modalités et sa gouvernance. En se focalisant sur les NAMAs (*Nationally Appropriate Mitigation Action*), la Chine reconnaît désormais qu'il lui faut participer à la réduction des gaz à effet de serre (GES), mais dans un cadre différent, plus respectueux des souverainetés et des préférences nationales. En effet, Rio 1992 et le Protocole de Kyoto ont entériné la suprématie de la préférence pour l'environnement portée par les pays développés au détriment de la préférence pour le développement portée par les pays moins développés (27). La Chine, comme nombre de PED – le terme « émergents » n'apparaîtra que plus tard –, veut pouvoir désormais conjuguer environnement et développement, après avoir longtemps priorisé le développement. Elle milite donc en faveur d'un régime climatique renouvelé, la reconnaissance de cette nouvelle articulation des préférences nationales constituant sans aucun doute la condition de la participation de pays parmi les plus émetteurs de GES (effectifs ou en devenir) auparavant membres des Non-Annexe 1 du Protocole de Kyoto, c'est-à-dire des non-contraints de contribuer à la réduction des émissions.

C'est donc à partir de 2007 que la Chine va chercher à influencer systématiquement la teneur des conférences des parties de la Convention-climat. Ainsi, le BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine) est institutionnalisé au cours du mois qui précède le Sommet de Copenhague

(25) P. G. HARRIS / H. YU, « Climate change in Chinese foreign policy. Internal and external responses », in P. G. HARRIS (dir.), *Climate Change and Foreign Policy. Case Studies from East to West*, Routledge, Londres, 2009.

(26) G. C. ROMANO, « La Chine face au changement climatique : quelle (s) politique (s) ? », *Ecologie et politique*, n°47, 2013, pp. 77-87.

(27) C. FIGUIÈRE, « Sud, développement et développement durable : l'apport de l'économie politique », *Vertigo*, vol. VII, 2006 ; P. BERTHAUD / T. VOITURIEZ, « L'effet BASIC sur la gouvernance globale du climat : le jeu des préférences et de la puissance », *Economie appliquée*, vol. LXV, n°2, 2012, pp. 77-105.

(COP 15), en décembre 2009. Ce dernier devait être le théâtre du renouvellement des engagements du Protocole de Kyoto dans la perspective de l'échéance de 2012 (fin de la première période d'engagement), clôturant ainsi le processus de Bali. En novembre 2014, la Déclaration commune Chine-Etats-Unis sur le climat a lieu un mois avant la COP 20 (Lima) qui doit préparer le Sommet de Paris 2015, pressenti comme décisif dans la définition du *design* du régime climatique post-Kyoto.

Avant de nous pencher sur cette Déclaration, rappelons quelques éléments sur les motivations du groupe BASIC. Sa constitution est interprétée ici, à la suite de P. Berthaud et T. Voituriez (28), comme l'une des manifestations de « *la redistribution de la puissance dans le monde entre Rio 1992 et Rio 2012* ». Il s'agit désormais d'une « *coalition formelle qui donne lieu à des échanges et à des sommets périodiques destinés à forger et consolider une position commune* » sur les principaux sujets faisant l'objet de négociations internationales. Les négociations climatiques ont néanmoins constitué l'une des premières cibles du groupe, comme l'indique la date de la formation. Le début du XXI^e siècle marque en effet un tournant quant au poids de ces quatre pays sur la scène internationale. Entre 1990 et 2009, leur part dans le PIB mondial passe de 10,3% à 21,6% (part de la Chine : 12,8%) ; dans le commerce de marchandises, de 4,9% à 15,3% (part de la Chine : 11,6%) ; dans les émissions de GES, de 19,5% à 28,2% (part de la Chine : 19,1%) (29). Si la Chine est de loin l'économie la plus importante dans cette coalition, elle a néanmoins intérêt à cette collaboration afin d'apparaître comme représentative d'un ensemble de pays, y compris quand elle parle en son nom propre. Elle va se servir de cet adossement à Copenhague pour devenir l'interlocuteur privilégié des Etats-Unis afin de faire évoluer la hiérarchie des préférences issue de Rio 1992, mettant par là même en échec la préférence européenne pour un prolongement du Protocole de Kyoto.

La Déclaration Chine-Etats-Unis de 2014 : du conflit à la coopération ?

Alors qu'à Durban, en 2011, est créée une plateforme multilatérale de réflexion chargée d'élaborer « *un protocole, un instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique applicables à toutes les parties* » (30), en 2014, c'est dans une démarche délibérément bilatérale que la Chine et les Etats-Unis font une Déclaration commune sur le climat, en novembre, date une fois encore symbolique, un mois avant la COP 20 de Lima préparatoire au Sommet de Paris. Le texte de la Déclaration (cf. l'encadré ci-dessous) fait d'ailleurs référence explicitement

(28) P. BERTHAUD – T. VOITURIEZ, *op. cit.*, p. 90.

(29) *Ibid.*, p. 91.

(30) S. LEMMET *et al.*, « Conférence de Paris : quel accord international sur le climat en 2015 ? », *Responsabilité & environnement*, n°77, 2015, p. 6.

par deux fois au Sommet de Paris, révélant ainsi la volonté des dirigeants des deux pays de peser sur le *design* de ce futur régime.

Le propos n'est pas ici de discuter des aspects techniques de cette Déclaration, mais bien du signal qu'elle constitue en matière des négociations climatiques. Il s'agit en effet d'une prise de position commune et fortement médiatisée des deux plus gros émetteurs de CO² : l'un récent, l'autre historique. Il s'agit également de deux pays n'étant pas contraints par le Protocole de Kyoto : l'un l'ayant ratifié mais bénéficiant de son statut de PED, l'autre ayant participé à la définition du *design* du régime climatique mais ne l'ayant, *in fine*, pas ratifié – pour des raisons largement internes. Il s'agit encore de deux hyperpuissances aux statuts différents : la première puissance industrialisée et le plus puissant des pays émergents – cela, quelle que soit la mesure de la puissance retenue dans les deux cas.

Cette Déclaration trouve son inspiration dans des motivations à la fois internes et externes. Sur le plan interne, ces deux nations sont historiquement très attachées à leur souveraineté nationale, très préoccupées des conditions internes de leur croissance – l'une se relève de la crise des *subprimes*, l'autre doit éviter la trappe à revenu intermédiaire (31). Sur le plan externe, on peut mentionner à la fois le rejet d'un multilatéralisme découlant sur des accords *top-down* contraignants et la volonté de ne pas laisser à l'Europe le rôle moteur sur la scène climatique internationale. Après une phase d'attentisme – aux fondements très différents –, ces deux pays, désormais contraints de « passer » à un développement plus durable pour des raisons internes, choisissent de le faire en même temps que leur meilleur ennemi, afin de sortir du « dilemme du prisonnier » dans lequel ils étaient jusque-là enfermés (32).

(31) En 2014, la Chine ne connaît pas les difficultés qu'elle rencontre depuis mi-2015.

(32) J.-P. MARÉCHAL, « La Chine dans les négociations climatiques », *Géoeconomie*, n°64, 2013, pp. 107-122.

**Encadré 1 : Extraits de la Déclaration conjointe Chine–Etats-Unis
sur le climat en novembre 2014**

Point 2 *President Barack Obama and President Xi Jinping reaffirmed the importance of strengthening bilateral cooperation on climate change and will work together, and with other countries, to adopt a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties at the United Nations Climate Conference in Paris in 2015*

Point 3 *The United States intends to achieve an economy-wide target of reducing its emissions by 26%-28% below its 2005 level in 2025 and to make best efforts to reduce its emissions by 28%. China intends to achieve the peaking of CO2 emissions around 2030 and to make best efforts to peak early and intends to increase the share of non-fossil fuels in primary energy consumption to around 20% by 2030*

Point 4 *The two Presidents resolved to work closely together over the next year to address major impediments to reaching a successful global climate agreement in Paris.*

Point 8 *To further support achieving their ambitious climate goals, today the two sides announced additional measures to strengthen and expand their cooperation, using the existing vehicles, in particular the US-China Climate Change Working Group, the US-China Clean Energy Research Center and the US-China Strategic and Economic Dialogue.*

Note : les passages soulignés en gras le sont par les auteurs de cet article.

Source: site Internet de la Maison-Blanche www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change

Par cette déclaration bilatérale sur le climat avec les Etats-Unis, la Chine semble tourner le dos aux groupes de pays émergents, pourtant institutionnalisés dans la perspective de peser dans les négociations climatiques. En se démarquant ainsi des autres grands pays émergents, elle semble bien vouloir donner le signal d'un *leadership* désormais assumé.

LA RÉORIENTATION DU « MODÈLE CHINOIS »
VERS UNE NOUVELLE CAPACITÉ HÉGÉMONIQUE

Cette troisième partie porte sur la hiérarchie des préférences nationales chinoises et permet de valider l'hypothèse de leur évolution. La nouvelle norme qui en découle dans le domaine environnemental met en évidence la formation d'une capacité hégémonique de la Chine.

La Chine, à l'instar des autres pays asiatiques, a historiquement mené une stratégie de développement basée sur la promotion des exportations de biens à faible valeur ajoutée et sur la satisfaction de la demande extérieure. A partir de 1978, avec les réformes mises en place par Deng Xiaoping, l'économie chinoise s'ouvre progressivement au reste du monde. Son

ouverture s'accélère dans les années 1990 et culmine avec son adhésion à l'OMC en 2001. Ce modèle de croissance a permis aux autorités chinoises de satisfaire leur objectif de développement économique, en ayant un taux de croissance à deux chiffres jusqu'à la crise de 2007. Depuis 2008, sa croissance s'est ralentie. Sur ces trois dernières années, elle oscille aux alentours de 7%. Des prévisions en deçà de 7% sont réalisées pour les prochaines années.

Si ce modèle a permis de satisfaire la préférence nationale en faveur du développement, depuis le début du XXI^e siècle, les autorités chinoises ont récemment pris conscience de ses limites, notamment environnementales, et de son essoufflement. Elles intègrent désormais l'environnement dans leur stratégie nationale de développement. La hiérarchie des priorités nationales évolue donc : l'environnement devient une priorité au même titre que le développement. Les préférences nationales passent du « développement avant l'environnement » au « développement avec l'environnement », la Chine affirmant par là son souhait de se convertir au développement durable. Une nouvelle préférence (l'environnement) devient la condition d'une ancienne (le développement). Cette évolution montre qu'en matière environnementale non seulement les préférences chinoises amorcent une convergence de fait vers celles des autres grandes puissances, mais aussi que la Chine crée les conditions propices à la diffusion internationale de sa nouvelle préférence nationale. En d'autres termes, le *leadership* qu'elle tente d'affirmer dans les négociations climatiques (cf. *supra*) prend désormais appui sur la norme interne qu'elle construit dans le domaine environnemental. Afin d'illustrer cette modification dans la hiérarchie des priorités, un premier point met en évidence la réalité de la montée du problème environnemental en Chine. Un second point présente les principales mesures visant à placer l'environnement au centre de la stratégie nationale de développement. Comme le soulignait, déjà en 2011, J.-P. Maréchal (33), « *l'état du débat environnemental en Chine est [...] bien plus riche que beaucoup ne le croient et les décisions prises assez loin des caricatures qui circulent sur le sujet* ». On vérifie ainsi que la Chine a fait évoluer ses préférences nationales et que les actions et les lois mises en place depuis le début du XXI^e siècle contribuent au développement de la capacité hégémonique de la Chine dans le domaine environnemental. Les choix de politique intérieure (protection de l'environnement en lien avec le développement économique) sont désormais mieux à même d'infléchir les choix de politique mondiale.

Environnement : la Chine au bord de l'asphyxie ?

La stratégie de développement suivie par la Chine depuis 1978 lui a permis de satisfaire son objectif de développement économique avec un taux de croissance élevé. Le pays s'est industrialisé et urbanisé à grande vitesse.

(33) J.-P. MARÉCHAL, *Chine-USA : le climat en jeu*, Editions Choiseul, 2011, p. 81.

La hausse des salaires a permis une réduction de la pauvreté absolue : au cours des trois dernières décennies, plus de 500 millions de Chinois sont sortis de la pauvreté, ce qui constitue un record historique (34). Toutefois, ce modèle comporte des limites économiques, sociales et environnementales. C'est ce dernier point qui nous intéresse ici.

L'encadré 2 rassemble quelques données emblématiques de la situation environnementale et économique en Chine.

**Encadré 2 : Situation économique et environnementale en Chine
en quelques points**

- Taux d'alphabétisation des adultes : 95% pour la période 2008-2012
- Taux de croissance annuel de la population : 0,8% pour la période 1990-2012
- Espérance de vie à la naissance : 75,2 ans en 2012
- 11,8% de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté (1,25 dollar par jour), soit 157 millions de Chinois
- Indice de développement humain : 0,719 en 2013 (91^e) (0,407 en 1980, 0,581 en 2000)
- PIB chinois en 2014 estimé à 17 617 milliards de dollars en parité de pouvoir d'achat (ppa) : la Chine est devenue la première puissance économique
- PIB/hab. en ppa : 12 880 dollars en 2014
- Taux de croissance annuel de PIB par habitant entre 1990-2012 : 9,3%
- Premier exportateur mondial de marchandises depuis 2009 et premier importateur mondial depuis 2014
- Premier émetteur d'émissions de gaz à effet de serre sur la planète depuis 2006 ; 28% des émissions mondiales en 2013
- Emissions de tonnes de CO² par tête : 1,5 en 1980 ; 2,7 en 2000 et 6,2 en 2010 (devant la France 5,6 ; derrière les Etats-Unis 17,6 et le Qatar 40,3).
- Premier producteur et consommateur de charbon dans le monde

Source : à partir des données du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Unicef.

La disponibilité et la qualité de l'eau deviennent des sujets de préoccupation majeurs dans le pays, de même que la surface et la qualité des terres agricoles. En effet, la désertification, l'urbanisation croissante et la pollution chimique des sols détériorent et réduisent les terres arables.

(34) Banque mondiale, *China 2030, Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*, Washington, 2013, 442 p.

La pollution atmosphérique constitue aussi un véritable enjeu de santé publique. La norme retenue par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour ce qui est de la concentration en particules fines PM 2,5 de 25 $\mu\text{g.m}^3$ est régulièrement dépassée dans les grandes villes chinoises. Des taux supérieurs à plus de 500 $\mu\text{g.m}^3$ ont été enregistrés régulièrement en 2013, notamment à Pékin ou à Harbin (35). En janvier 2013, Pékin a enregistré des taux supérieurs à 900 $\mu\text{g.m}^3$. Actuellement, 4 000 décès par jour sont imputés à cette pollution.

La croissance économique chinoise a nécessité une utilisation massive des ressources énergétiques et minières. Entre 1978 et 2013, la consommation énergétique chinoise a été multipliée par 6, passant de 0,57 à plus de 3,75 milliards de TEC (tonne équivalent charbon). Le charbon est la première source d'énergie primaire (66% de la consommation en 2012) ; viennent ensuite le pétrole (19%), les énergies renouvelables (9%), le gaz naturel (5%) et le nucléaire (moins de 1%). La Chine a dû augmenter ses importations en charbon, pétrole et gaz.

La forte dépendance au pétrole, les impacts environnementaux liés à l'utilisation du charbon et la volonté de sécuriser leurs approvisionnements poussent les autorités chinoises à diversifier leur *mix* énergétique tout en améliorant son efficacité énergétique, d'où l'instauration de nombreuses lois intégrant cette préoccupation environnementale depuis le début du XXI^e siècle.

La réaction chinoise : vers un changement de modèle de croissance ?

Depuis le début des années 2000, les autorités chinoises prennent conscience de la crise écologique et énergétique de leur pays et promulguent des directives – ou lois – nouvelles en faveur de l'environnement et du développement durable. Il convient de rester prudent concernant le nombre et le contenu des lois car, d'une part, une loi peut tout à fait rester une « coquille vide » et, d'autre part, l'application locale de ces lois constitue un véritable problème. En effet, une gouvernance multiniveaux considérée comme inefficace (36) demeure un obstacle important à cette articulation des priorités. Le gouvernement central tente d'introduire de nouveaux moyens de contrôle au niveau local afin de faire respecter ses directives. Les performances des fonctionnaires provinciaux ne sont ainsi plus évaluées sur le seul critère de croissance économique, mais aussi sur celui du respect de l'environnement et de la réduction de l'intensité énergétique.

Les contenus des deux derniers plans quinquennaux illustrent bien l'évolution des priorités en Chine. Le XI^e plan (2006-2010) insufflé

(35) J. LE PAVEC / J. BONNET, « Enjeux environnementaux en Chine », *SER de Pékin*, DG Trésor, fév. 2014, 3 p.

(36) O. ALEXEEVA / Y. ROCHE, « La Chine en transition énergétique : un virage vers les énergies renouvelables ? », *Vertigo*, vol. XIV, n°3, déc. 2014, 23 p.

les premières réflexions sur les politiques énergétiques et climatiques nationales (37). Il faut attendre le XII^e plan (2011-2015), qualifié par Sam Geal *et al.* (38) (2011) de « *révolution verte chinoise* », pour constater véritablement le basculement d'une « hiérarchie » entre le développement et l'environnement à une articulation de ces deux priorités. Ce plan peut donc être vu comme un tournant décisif dans l'action des autorités chinoises, la préoccupation environnementale devenant explicite. La lutte contre le changement climatique devient une priorité des autorités et les engagements pris à l'échelle nationale et dans les négociations internationales figurent en bonne place dans ce document. Avec ce XII^e plan, la Chine intègre le développement durable dans sa stratégie de développement au même titre qu'une forte croissance économique.

Pour la première fois, trois objectifs climatiques et environnementaux contraignants sont fixés pour 2015 : réduire l'intensité énergétique de 16% d'ici 2015 par rapport à 2010 ; réduire les émissions de CO² par unité de PIB de 17% en 2015 par rapport à 2010 ; augmenter la part des énergies non fossiles dans la consommation d'énergie primaire de 8,6% en 2010 à 11,4% en 2015 (39).

Afin d'atteindre ces objectifs, le gouvernement met en place une politique énergie-climat qui repose sur deux piliers : 1) une politique énergétique axée sur la réduction de la dépendance aux énergies fossiles et le développement des énergies renouvelables ; 2) la réduction des émissions de GES avec la mise en place de marchés carbonés et le développement de nouvelles filières d'industries et de services à basse teneur en carbone (40).

L'étude menée par Fergus Green et Nicholas Stern (41) en juin 2015 montre que les résultats de ces politiques commencent à être visibles et que l'évolution du modèle de développement de la Chine devrait permettre un pic des émissions de GES dès 2025.

La Chine devient également le premier pays en termes d'investissement dans les énergies renouvelables devant les Etats-Unis. De plus, elle compte des entreprises *leaders* sur ce segment. En 2012, les entreprises Sinovel et Goldwin sont les 2^e et 3^e producteurs mondiaux de turbines éoliennes en termes de puissance. Dans le domaine des panneaux photovoltaïques, Yingli est le 1^{er}, Suntech le 3^e et Trina le 4^e (42). La Chine est ainsi considérée comme le pays le plus actif en matière d'énergies renouvelables (devant

(37) L. PRICE *et al.*, « Assessment of China's energy saving and emission-reduction accomplishments and opportunities during the 11th five year plan », *Energy Policy*, n°39, 2011, pp. 2165-2178.

(38) S. GEAL / O. BOYD / T. COPSEY / L. JIANQIANG / H. ANGANG / Y. FUQIANG / L. ELLIS / S. WEI, *China's Green Revolution: Energy, Environment and the 12th Five-Year Plan*, *China dialogue*, 2011.

(39) S. CORNOT-GANDOLPHE, « Transition énergétique à la chinoise : le nouveau plan quinquennal énergétique », *Actuelles de l'IFRI*, 2013, 11 p.

(40) D. ZHOU / A. DELBOSC, « Les outils économiques de la politique énergie-climat chinoises à l'heure du 12^e plan quinquennal », *Etude climat* (CDC Climat Recherche), n°38, 2013, 35 p.

(41) F. GREEN / N. STERN, « China's 'new normal': structural change, better growth, and peak emissions », *Policy brief*, juin 2015, 61 p.

(42) J. Le Pavec / J. Bonnet, « La politique énergétique de la Chine », SER de Pékin, DG Trésor, fév. 2014, 2 p.

les Etats-Unis) depuis mai 2013 selon le dernier rapport sur les énergies renouvelables *Renewable Energy Country Attractiveness Index*, publié par le cabinet Ernst & Young en septembre 2014.

En parallèle, le gouvernement central prend acte des préoccupations croissantes de la société civile sur la qualité de l'air (43). Ainsi, en 2013, le ministère de la Protection de l'environnement a annoncé la mise en place d'un plan national en faveur de l'amélioration de cette dernière, avec des objectifs chiffrés de baisse de concentrations annuelles moyennes de particules fines PM 2,5 pour les plus grandes villes (par exemple de l'ordre de 25% pour Pékin par rapport à 2012) (44). Le développement des formations universitaires sur l'environnement peut être considéré comme un pas supplémentaire dans la prise en compte du respect environnemental en Chine. L'école centrale du Parti (*Central Party School*), qui forme les cadres supérieurs de la République populaire, intègre depuis peu des formations sur la gestion environnementale dans ses programmes. Les jeunes générations sont ainsi sensibilisées aux questions environnementales (45).

Toutes ces lois et initiatives cherchent à répondre à la fois aux externalités d'un système productif trop énergivore et aux demandes de la société civile dont les manifestations contre la dégradation de l'environnement sont de plus en plus virulentes. La situation interne de la Chine permet ainsi de comprendre pourquoi elle décide de porter l'environnement au rang de priorité nationale. La Chine devient dès lors porteuse d'un « nouveau modèle » dans les négociations internationales. Et c'est pour le défendre qu'elle va chercher à acquérir un pouvoir de « faiseur » ou « défaiseur » d'accord (*deal maker, deal breaker*), en s'associant à d'autres pays si besoin (*cf. supra*). Cette évolution des préférences chinoises étant amorcée, il reste à la pérenniser. La puissance économique du pays, associée à une récente exemplarité, dans la mesure où ce pays innove et investit à grand échelle dans l'économie décarbonée, participe au développement de sa capacité hégémonique.

* *
*

L'activisme chinois dans les négociations internationales a nettement changé de finalité dans le contexte de la préparation à l'après-Kyoto, entre Bali (2007) et Paris (2015). Le changement le plus fondamental réside dans sa volonté affichée de conversion intérieure au développement durable, désormais perçu comme un moteur du développement. Cette évolution de ses préférences nationales a une double implication. Elle lui confère d'une part une capacité hégémonique – une capacité à normer la

(43) Un documentaire sur la pollution atmosphérique en Chine, *Under the Dome*, réalisé par une journaliste chinoise, Chai Jing, au printemps 2015, a été rapidement censuré par les autorités. Cela montre à quel point le sujet est sensible en Chine.

(44) J. LE PAVEC / J. BONNET, « Enjeux environnementaux... », *op. cit.*

(45) M. LUCOTTE, « La Chine et l'environnement : pièce en quatre actes (tragédie ou comédie) ? », *Vertigo*, 2009, 7 p.

politique mondiale – jusque-là inédite. Elle l’amène d’autre part à exercer un *leadership* sur le cours des négociations climat. Le graphique suivant propose une synthèse de l’évolution de ce positionnement.

Graphique : le positionnement de la Chine dans les négociations internationales et l’évolution de la politique nationale de développement durable



