

La diplomatie climatique sino-américaine

Kevin Tu

TRADUCTION **Cadenza Academic Translations**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2022/1 Printemps**, PAGES 55 À 68

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037304766

DOI 10.3917/pe.221.0055

Date de mise en ligne : 10/03/2022

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2022-1-page-55?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La diplomatie climatique sino-américaine

Par **Kevin Tu**

Kevin Tu est chercheur associé au Centre Énergie et Climat de l'Ifri. Il est également conseiller senior du *think tank* allemand Agora Energiewende, et professeur adjoint à l'École d'environnement de l'Université normale de Pékin.

Traduit par Cadenza Academic Translations

Lors de la COP26, Pékin et l'administration Biden se sont engagés à raviver la coopération sino-américaine sur le climat, au nom de leur intérêt commun à préserver sa stabilité. La tentative d'isoler cette question des nombreux différends qui opposent la Chine et les États-Unis a pourtant de maigres chances d'aboutir. Les deux plus grands émetteurs mondiaux devront améliorer le cadre général de leur relation bilatérale pour pouvoir, ensuite, collaborer étroitement et efficacement sur le climat.

politique étrangère

Les phénomènes climatiques extrêmes font les unes du monde entier, l'influence humaine ayant réchauffé le climat à un rythme sans précédent au cours des deux derniers millénaires¹. Les deux plus grands émetteurs de dioxyde de carbone (CO₂), Chine et États-Unis, ont un rôle clé à jouer dans toute solution mondiale, mais la détérioration des relations sino-américaines a altéré la capacité des deux pays à collaborer.

Des relations à contre-courant du rééquilibrage des puissances

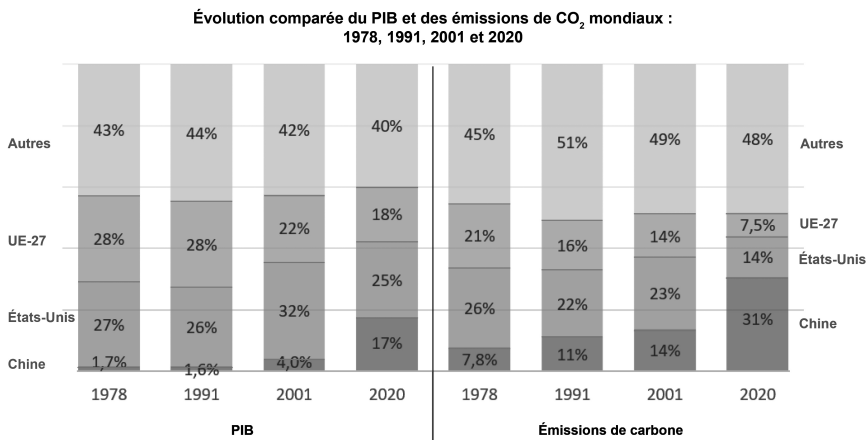
En 1978, Deng Xiaoping a ouvert l'économie fermée et agraire de la Chine au monde extérieur. La politique « de réforme et d'ouverture² » a été soutenue par les États-Unis, qui ont immédiatement transféré leur reconnaissance diplomatique de Taipei à Pékin au 1^{er} janvier 1979. Entre cette date

1. « Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Intergovernmental Panel on Climate Change », Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2021.

2. G. Guiheux, « Sociologie des acteurs économiques dans une Chine en transition », *Revue internationale et stratégique*, vol. 2, n° 50, 2003, p. 35-42, disponible sur : www.cairn.info.

et 1991, le produit intérieur brut (PIB) nominal de la Chine a augmenté de près de 15 % par an. Mais du fait de la forte dévaluation du yuan (¥) face au dollar (\$) – de 1,7 ¥/\$ en 1978 à 5,3 ¥/\$ en 1991 –, la faible part de la Chine dans l'économie mondiale, mesurée en dollars courants, a légèrement régressé : de 1,7 % en 1978 à 1,6 %.

Puis, en 1991, la chute de l'Union soviétique et la fin de la guerre froide ont entraîné une redistribution profonde de la puissance entre États, marchés et sociétés civiles. Les gouvernements ont dû partager leur pouvoir – y compris des fonctions politiques, sociales et sécuritaires au cœur de la souveraineté – avec des entreprises, des organisations internationales et de multiples organisations non gouvernementales (ONG). D'où la fin provisoire de la croissante concentration du pouvoir dans les mains des États, initiée en 1648 par les traités de Westphalie, parallèle à la concentration de puissance par l'Occident, face à un Orient en déclin³.



Source : Banque mondiale et Our World in Data⁴.

La Chine décide de renforcer son engagement dans la mondialisation et rejoint l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001, alors que les attaques terroristes du 11 Septembre faisaient sentir leurs ondes de choc géopolitiques dans le monde entier. Rétrospectivement, la période précédant 2001 pourrait être vue comme la phase « gagnant-gagnant » des relations sino-américaines, la part des deux pays dans l'économie

3. J. Mathews, « Power Shift », *Foreign Affairs*, vol. 6, n° 1, 1997.

4. H. Ritchie et M. Roser, « CO₂ and Greenhouse Gas Emissions », Our World in Data, août 2020, disponible sur : ourworldindata.org.

mondiale étant alors en augmentation. À la grande satisfaction des élites américaines, la Chine est restée un partenaire de second rang pendant toute cette période, son PIB ne représentant en 2001 que moins de 13 % du PIB américain, et ses émissions de CO₂ 60 % de celles produites par les États-Unis.

Depuis, surfant sur la vague croissante de la mondialisation, la Chine a continué de prospérer parallèlement à un relatif déclin américain, rendant plus visible le fait que les gains de l'un se traduisaient par les pertes de l'autre. Entre 2001 et 2020, la part des États-Unis dans le PIB mondial a connu une diminution équivalant à plus de la moitié de l'augmentation de la part de la Chine. Du fait d'un modèle de croissance économique énergivore et d'une structure énergétique reposant sur le charbon, la Chine a supplanté en 2006 les États-Unis comme plus grand émetteur de CO₂ au monde. Quatre ans plus tard, elle a également dépassé le Japon comme deuxième puissance économique. Face à des élites américaines de moins en moins confiantes, l'économie – mesurée en parité de pouvoir d'achat – d'une Chine de plus en plus affirmée a dépassé celle des États-Unis en 2017.

À partir de janvier 2018, l'administration Trump a commencé à imposer droits de douane et barrières commerciales à la Chine, évoquant des vols de propriété intellectuelle, des politiques de subvention discriminatoires, des conditions d'investissement non réciproques et l'abus du statut de pays en développement dans le cadre de l'OMC. Le conflit entre les deux plus grandes économies du monde s'est depuis étendu à d'autres domaines : origine de la pandémie de Covid-19, impasse militaire en mer de Chine méridionale, questions de Taïwan et des droits de l'homme à Hong Kong et dans le Xinjiang...

Avec le rééquilibrage des puissances qui s'est ouvert avec le millénaire, l'Occident connaissant un déclin relatif face à la montée en puissance de l'Orient, la mondialisation a fini par inverser ses effets. Le populisme qui se répand en Occident, symbolisé par l'ascension de Donald Trump, en témoigne. Les nations ont commencé à se réapproprier les pouvoirs des acteurs non étatiques, une tendance renforcée par le besoin d'interventions publiques décisives pour lutter contre la pandémie de Covid-19 ou répondre à la crise climatique imminente. En se retirant de plusieurs organisations et accords internationaux, l'administration Trump a considérablement affaibli l'ordre international fondé sur le droit ; et par une loi sur les ONG étrangères de 2017, la Chine a exigé des ONG internationales qu'elles s'inscrivent auprès du ministère de la Sécurité publique ou des organismes provinciaux équivalents.

Suite au brusque repli des relations bilatérales, amorcé en 2018 avec le déclenchement par Washington d'une guerre commerciale avec la Chine, les spécialistes des deux pays ont mobilisé différentes analyses pour expliquer ce déclin. Du côté américain, on a fréquemment cité le « piège de Thucydide » pour décrire la pression structurelle qui s'exprime lorsqu'une puissance dominante se sent menacée par une puissance émergente. Dans 12 des 16 cas similaires de ces cinq derniers siècles, elle s'est soldée par un conflit sanglant⁵.

2018 : un brusque repli des relations bilatérales

Du côté chinois en revanche, certains analystes voient la nouvelle ère des relations sino-américaines comme une conséquence de l'abandon de la longue politique chinoise du « cacher ses talents, attendre son heure⁶ » – formule de Deng Xiaoping en 1990. Dans les échanges de l'auteur avec des élites chinoises, le fameux « complexe de Zhou Yu et Zhuge Liang » a régulièrement été mobilisé pour expliquer ce qui est perçu comme le caractère inévitable des tentatives américaines d'endiguement de la Chine : dans cette histoire chinoise classique, le jaloux Zhou Yu tente sans relâche de tromper l'intelligent Zhuge Liang, qui est pourtant innocent⁷...

Nombre d'élites chinoises sont convaincues que la stagnation récente de l'économie japonaise s'expliquerait, au moins pour partie, par la tentative américaine d'endiguement du Japon, illustrée par les accords du Plaza de 1985, initiés par les États-Unis⁸. Si Washington n'a pu tolérer l'ascension de son allié japonais dans les années 1980, les analystes chinois considèrent qu'il est inutile que la Chine compte sur ses propres concessions pour éviter le même traitement⁹.

Historique de la diplomatie climatique sino-américaine

Des négociations internationales se sont ouvertes en décembre 1990 sur les changements climatiques d'origine anthropique. Après la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de

5. G. Allison, « The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War? », *The Atlantic*, 24 septembre 2015, disponible sur : www.theatlantic.com (consulté le 3 décembre 2021).

6. H. Thibault, « Pékin revêt les habits de la superpuissance », *Le Monde*, 5 janvier 2019, disponible sur : www.lemonde.fr.

7. K. Jianjun Tu, « Prospects of China-U.S. Climate Diplomacy: The Perspective From Beijing », *China Brief*, vol. 21, n° 8, 2021, disponible sur : jamestown.org.

8. « China won't Repeat Japan's Plaza Accord Mistake », *Global Times*, 29 mars 2018, disponible sur : www.globaltimes.cn (consulté le 2 décembre 2021).

9. « The Real Nature of U.S.-initiated Trade War », disponible sur : opinion.people.com.cn (consulté le 2 décembre 2021).

1992, la communauté internationale a établi un cadre de coopération internationale pour limiter les changements climatiques en bridant la hausse de la température moyenne mondiale. Depuis, de nouveaux accords internationaux ont été introduits, dont le protocole de Kyoto de 1997, l'Accord de Copenhague de 2009, l'Accord de Paris de 2015 et le pacte de Glasgow pour le climat de 2021.

En 1992, le sommet de la Terre de Rio de Janeiro a constitué un important catalyseur pour le développement d'ONG environnementales (ONGE) en Chine, la délégation chinoise au sommet ayant été gênée par « son incapacité à participer de manière significative » à la conférence des ONG qui se tenait parallèlement aux négociations gouvernementales. Cette déplaisante expérience a convaincu Pékin que les ONGE pouvaient jouer un rôle important dans la protection environnementale, et améliorer l'image internationale de la Chine¹⁰. Depuis, la communauté florissante des ONGE contribue sans conteste à faire avancer la position chinoise dans une direction positive. Elle peut jouer un rôle clé d'intermédiaire entre la Chine et la communauté internationale.

Si le Sénat américain a immédiatement approuvé la CCNUCC, faisant des États-Unis la quatrième nation du monde à ratifier la convention – la première parmi les pays industrialisés –, le pays s'est par la suite montré réticent à l'égard de ses engagements climatiques. Le protocole de Kyoto a été approuvé en 1998 par l'administration Clinton, mais le président George W. Bush s'y est rapidement opposé à son arrivée au pouvoir en 2001. En 2015, l'administration Obama s'est alliée à la Chine pour l'Accord de Paris, dont le président Donald Trump s'est retiré en 2017. Puis, en janvier 2021, au premier jour de son mandat, le président Joe Biden a décidé de réintégrer l'Accord de Paris. Il est donc légitime pour les homologues des États-Unis, dont la Chine, de questionner la crédibilité de long terme des engagements américains.

Le problème du changement climatique n'a suscité aucune attention publique ou politique de la part des Chinois dans les années 1960, et seulement une faible attention au cours des débats sur la politique énergétique des pays développés dans les années 1970. Lorsque la Chine a ouvert ses portes en 1978, son PIB ne représentait que 2 % du PIB mondial. Néanmoins, en raison d'un recours massif au charbon à forte intensité carbonique et d'une utilisation généralisée de technologies inefficaces

10. T. Klink, « The Role of Environmental NGOs: From China to the Netherlands », Macalester International, 2008, disponible sur : digitalcommons.macalester.edu.

dans le secteur industriel, les émissions de CO₂ chinoises représentaient déjà 8 % des émissions mondiales, en deuxième position derrière les États-Unis. La part chinoise a rapidement augmenté, atteignant aujourd'hui près d'un tiers du total mondial.

La Chine a commencé à coordonner sa politique en matière de changement climatique en 1988, en établissant un groupe inter-institutions pour formuler ses positions dans les futures négociations internationales. Le Groupe restreint de coordination nationale sur les changements climatiques a ensuite été créé en 1990. Doté de 15 membres, il a créé à son tour des groupes de travail sur l'évaluation de l'impact des changements climatiques et sur une stratégie de réponse à la CCNUCC. En 1992, la Chine est le cinquième pays à ratifier la CCNUCC. Elle participe activement et ostensiblement aux négociations internationales sur le climat, agissant en général de concert avec le groupe des pays en développement (G77/Chine). Les positions de la Chine s'accordent d'abord avec celles des pays du G77, mais les représentants chinois décident souvent de spécifier les prises de position chinoises en sus des déclarations du G77/Chine¹¹.

Dans les débats qui ont précédé la COP21 en 2015, les législateurs et le monde universitaire chinois ont considéré le contrôle des émissions de gaz à effet de serre plus comme un frein à l'économie nationale que comme un atout potentiel. La politique climatique de Pékin se résumait ainsi depuis longtemps à respecter des « responsabilités communes mais différenciées » et à refuser l'imposition de plafonds d'émissions. Paradoxalement, si l'administration Bush s'était servie de l'absence de grands pays en développement pour justifier son retrait du protocole de Kyoto en 2001, la soudaine disparition de pressions américaines sur la Chine a en fait permis à Pékin de prolonger sa politique climatique attentiste.

La Chine et les États-Unis se sont rangés dans deux camps différents et les tensions bilatérales sur les changements climatiques se sont progressivement renforcées, culminant à la COP15 en 2009. Avant la conférence de Copenhague, la Chine avait défini trois objectifs spécifiques : pour les mesures d'atténuation, Pékin maintenait que la COP15 devait continuer à fixer des objectifs de réduction des émissions plus ambitieux pour les pays développés dans le cadre de la seconde période d'engagement du protocole de Kyoto. Concernant les pays en développement, Pékin proposait que les pays développés leur fournissent de nouvelles ressources

11. K. Jianjun Tu, « Future Prospects of China's Policy on Climate Change », *China Brief*, vol. 9, n° 1, 2009, disponible sur : jamestown.org.

financières, adaptées et prévisibles. Quant aux actions d'atténuation du changement climatique des pays en développement, Pékin suggérait qu'elles soient soutenues et rendues possibles par les pays développés de manière mesurable, notifiable et vérifiable¹². Si la Chine a atteint la plupart de ses objectifs à Copenhague, les réactions des médias occidentaux face aux engagements chinois ont été assez négatives. Après un affrontement très médiatisé, les représentants américains ont généralement critiqué le rôle peu constructif de la Chine à la COP15. Hillary Clinton, alors secrétaire d'État, devait écrire dans ses mémoires que le but de la Chine à Copenhague avait été d'isoler les États-Unis en ralliant à son camp l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud. Le président Barack Obama suggéra quant à lui que la Chine était responsable de l'absence d'accord substantiel¹³.

La Chine entend maintenir sa croissance économique tout en se présentant comme une puissance responsable, et les dirigeants et scientifiques chinois comprennent de mieux en mieux les effets négatifs du changement climatique. Pékin a donc attendu son heure tout en développant une politique énergétique et climatique de plus en plus proactive et complète. En rejoignant l'Accord de Paris en 2015, la Chine a aidé Barack Obama à construire son héritage climatique en échange de relations bilatérales moins conflictuelles. Parallèlement, la pression extérieure exercée par la communauté internationale, et notamment les États-Unis, a été habilement utilisée par Pékin pour créer le plus gros marché d'énergies renouvelables au monde.

Pékin : maintenir la croissance d'une puissance responsable

Avant même que Donald Trump n'annonce le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris en juin 2017, la Chine avait pressenti que son administration ne serait guère encline à coopérer sur ces enjeux. En ayant à l'esprit à la fois les États-Unis et l'Union européenne (UE), Xi Jinping annonçait dans son allocution à l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2020 que la Chine visait à atteindre le pic de ses émissions de carbone en 2030 et la neutralité carbone en 2060. Autrement dit, la Chine a radicalement et unilatéralement amélioré ses ambitions climatiques de long terme, sans rien demander en retour aux États-Unis ou à l'UE. Elle

12. « Guide en matière de mesure, notification et vérification à l'usage des pays en développement parties », Secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, 2014, p. 12, disponible sur : unfccc.int.

13. G. Xiaosheng, « China's Evolving Image in International Climate Negotiation: From Copenhagen to Paris », *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 4, n° 2, 2018, p. 213-239.

pèse également fermement en faveur des politiques adoptées par l'UE, évitant ainsi de détériorer ses relations avec cette dernière tout en plaçant les États-Unis en porte-à-faux¹⁴.

Alors que les tensions entre États-Unis et Chine persistent sous Joe Biden, le changement climatique reste l'un des rares domaines de collaboration bilatérale. Pourtant, en dépit du retour des États-Unis dans la diplomatie climatique, ces tensions bilatérales rendent la perspective de coopération climatique incertaine.

Pour parer à des inquiétudes croissantes soutenant que toute diplomatie climatique avec la Chine serait transactionnelle et nuisible aux objectifs américains de politique étrangère, avant même le début du mandat de Joe Biden, son envoyé spécial pour le climat, John Kerry, avait annoncé en janvier 2021 que la question du climat serait un « enjeu crucial et traité de manière isolée », qui n'entraînerait nul assouplissement de la politique relative à la Chine¹⁵. Ces remarques provoquèrent une réaction négative du porte-parole du ministère des Affaires étrangères chinois, Zhao Lijian, qui soulignait que « toute coopération sino-américaine dans des domaines spécifiques, contrairement aux fleurs qui éclosent en serre malgré le froid hivernal, est étroitement liée aux relations bilatérales dans leur ensemble¹⁶ ».

Lorsque Joe Biden a invité Xi Jinping au sommet des dirigeants sur le climat d'avril 2021, Pékin n'a confirmé la participation de Xi Jinping qu'après que John Kerry ait accepté une invitation à rencontrer son homologue chinois Xie Zhenhua à Shanghai. Lors de ce voyage, John Kerry a également eu un entretien vidéo avec le vice-Premier ministre et membre du Comité permanent du bureau politique Han Zheng. Une déclaration commune a ensuite été publiée, affirmant la volonté des deux pays de coopérer, ensemble et avec les autres pays, pour s'attaquer à la crise climatique.

Au sommet des dirigeants sur le climat, Xi Jinping a réaffirmé les engagements de la Chine à agir pour le climat, soulignant que les efforts généraux de décarbonation du pays concerneraient tous les secteurs et tous

14. K. Jianjun Tu, « China's Global Climate Boost », *Project Syndicate*, 26 novembre 2020, disponible sur : www.project-syndicate.org.

15. A. Ward, « John Kerry Promises US Climate Change Diplomacy won't Lead to Weaker China Policy », *Vox*, 27 janvier 2021, disponible sur : www.vox.com (consulté le 2 décembre 2021).

16. « Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on January 28, 2021 », Embassy of the People's Republic of China in the Arab Republic of Egypt, 28 janvier 2021, disponible sur : eg.china-embassy.org (consulté le 2 décembre 2021).

les acteurs. La partie la plus intéressante de son discours était sa première référence explicite à une « réduction progressive » du charbon – la Chine « limitera strictement » les projets énergétiques au charbon et la consommation de charbon durant le 14^e plan quinquennal 2021-2025 et « les réduira » progressivement au cours du 15^e plan quinquennal 2026-2030¹⁷.

Comme cela s'était produit pendant le mandat de Donald Trump, et alors même que les relations sino-américaines restent tendues, Xi Jinping a pris un autre engagement unilatéral majeur dans son allocution à l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2021 : la Chine ne construira pas de nouvelles centrales à charbon à l'étranger, et renforcera son soutien au développement des énergies vertes et à basses émissions de carbone dans les pays en développement. Le développement de centrales à charbon à l'étranger soutenu par la Chine a déjà été freiné ces cinq dernières années grâce à la baisse de compétitivité du charbon face aux énergies renouvelables, et à un moindre intérêt des pays d'accueil. L'annonce a toutefois été largement perçue comme une victoire majeure avant la COP26 de Glasgow. En dépit de ce nouvel engagement, décidé sans l'administration Biden ni l'UE, Pékin subissait encore une forte pression internationale à l'ouverture de la COP26 à Glasgow, le 31 octobre 2021, pour continuer à renforcer ses ambitions climatiques, notamment en fixant une date définitive pour le plafonnement de ses émissions nationales de gaz à effet de serre avant 2025.

Le 10 novembre 2021, dans une annonce surprise à la COP26, Chine et États-Unis acceptaient de renforcer leur coopération en matière de climat dans la décennie à venir, déclarant qu'ils « se rappelleraient leur ferme engagement à travailler ensemble » pour respecter l'objectif de limiter la hausse des températures à 1,5 °C, comme stipulé dans l'Accord de Paris. Cette déclaration inattendue présentait une liste d'enjeux spécifiques : cadres réglementaires et normes environnementales, décarbonation et électrification des usages, captage, utilisation et stockage du carbone, contrôle des émissions de méthane, intégration au réseau d'énergies renouvelables variables – fondements nécessaires à la mise en œuvre du pacte climatique de Glasgow conclu trois jours plus tard.

Les actes en disant plus long que les mots, la communauté internationale aura pourtant tout intérêt à observer attentivement s'il est politiquement judicieux pour la Chine d'encourager l'application des clauses de

17. « Remarks by Chinese President Xi Jinping at Leaders Summit on Climate », *Qiushi*, 23 avril 2021, disponible sur : en.qstheory.cn (consulté le 3 décembre 2021).

cette coopération technique, et s'il est politiquement plausible pour les États-Unis d'allouer des fonds publics au soutien, dans les années à venir, d'une collaboration sino-américaine constructive en matière de climat.

Perspectives d'une diplomatie climatique sino-américaine

Plus grande consommatrice et productrice d'énergie au monde, l'économie énergétique de la Chine est pleine de contradictions. D'une part, le recours massif au charbon à forte intensité de carbone et très polluant fait du pays l'économie la plus émettrice de carbone au monde. La gigantesque économie énergétique de la Chine est souvent décrite en termes accrocheurs, comme : « la Chine brûle à elle seule plus de la moitié du charbon mondial »... Mais l'économie énergétique chinoise ne se réduit pas au charbon polluant, aux émissions de carbone en hausse et à un air de piètre qualité. Premier marché des énergies propres, la Chine a installé plus d'un tiers des parcs solaires et éoliens du monde et a déployé à ce jour près de la moitié du parc automobile électrique mondial¹⁸.

En l'absence de perturbations géopolitiques majeures, la Chine devrait développer une politique énergétique et climatique de plus en plus proactive et complète. Toutefois, la compatibilité du rythme de la transition de la Chine vers des énergies propres avec les objectifs de l'Accord de Paris ne dépendra pas seulement de la volonté du pays de se détourner d'une croissance énergivore, mais aussi du contexte extérieur qu'il devra affronter dans les décennies à venir.

Les engagements climatiques chinois ont d'abord été présentés comme une ambition et non comme une politique établie. Dans le système à parti unique de la Chine, les grands acteurs suivent cependant vite le mouvement, et les administrations futures devront elles aussi prendre les engagements de Xi Jinping au sérieux. Depuis septembre 2021 par exemple, les banques et entreprises de construction chinoises détenues par l'État ont décidé de ne plus s'impliquer dans des projets de construction de centrales à charbon à l'étranger. En parallèle, nombre de gouvernements régionaux chinois ont même réagi de manière excessive aux objectifs nationaux d'émissions de carbone en lançant des campagnes irréalistes de réduction de ces émissions : le Conseil d'État de la Chine a dû mettre fin à ces pratiques pour éviter de perturber la fragile relance économique.

Grande nation en croissance n'ayant pas encore totalement atteint le statut d'économie avancée, la Chine est sans doute la première grande

18. K. Jianjun Tu, « Les perspectives de développement d'une économie chinoise de l'hydrogène », *Études de l'Ifrri*, Ifrri, octobre 2020.

puissance « hybride » de l'ère moderne, et les engagements climatiques de Xi Jinping reflètent la façon dont les Chinois eux-mêmes perçoivent ce statut hybride.

L'ambition du pays d'atteindre le pic de ses émissions de carbone d'ici 2030 reflète la persistance d'une mentalité de pays en développement. Après tout, beaucoup de Chinois, y compris les dirigeants actuels, se rappellent encore avoir grandi dans un pays pauvre et arriéré. Mais la Chine étant promise à devenir un pays à hauts revenus d'ici 2030, l'état d'esprit de pays en développement cède le pas dans les jeunes générations à celui de « grande puissance en devenir », ce qui explique que la Chine puisse viser la neutralité carbone dix ans seulement après les États-Unis et l'UE.

Du point de vue de Pékin, il ne faut pas sous-estimer cet objectif de neutralité d'ici 2060. La Chine vise désormais à éliminer quelques dizaines de milliards de tonnes d'émissions annuelles de CO₂ à partir de 2030 – ce qui reviendrait à décarboner la totalité de l'économie française chaque année pendant 30 ans. Tôt ou tard, la Chine n'aura d'autre choix que de doubler ses efforts d'atténuation des changements climatiques dans tous les secteurs, notamment l'énergie, l'industrie, les transports et la construction. En plus de l'annonce du président Xi sur l'arrêt des investissements dans l'énergie au charbon à l'étranger, Pékin considère avoir déjà contribué de façon non négligeable à l'agenda mondial pour le climat. D'où son agacement face aux remarques incessantes des pays et médias occidentaux selon lesquelles la Chine devrait faire davantage d'efforts. Ceci étant, si l'inquiétude croissante de Pékin en matière de sécurité était apaisée par un contexte extérieur moins hostile, et notamment par des relations sino-américaines plus bienveillantes, l'ambition climatique de la Chine pourrait encore s'élargir.

La Chine, première grande puissance « hybride » de l'ère moderne

Les spécialistes chinois se méfient du risque qu'une future administration américaine se retire à nouveau de l'Accord de Paris. La volonté de la Chine de coopérer avec l'administration Biden sur le changement climatique est surtout motivée par son désir de se doter d'un garde-fou pour éviter l'effondrement des relations bilatérales. Puisque la Chine ne voit pas les États-Unis comme un exemple à suivre en matière de climat, il est cependant peu probable que Pékin se laisse facilement convaincre par Washington d'accroître ses ambitions climatiques. En l'absence d'une nette amélioration des relations bilatérales, la diplomatie climatique sino-américaine a peu de chances de déboucher sur des progrès notables. En comparaison, étant donné le parcours plutôt cohérent de l'UE en matière

de leadership climatique mondial, et si l'UE persiste à garder ses distances vis-à-vis d'une éventuelle alliance centrée sur les États-Unis et opposée à la Chine, le bloc européen aura beaucoup plus de chances d'encourager la Chine à renforcer ses ambitions climatiques.

Pour éviter le pire scénario – que des relations sino-américaines toxiques empêchent toute coopération bilatérale constructive –, Pékin a radicalement renforcé la priorité politique de la « sécurité », dont la sécurité énergétique. Alors que d'importantes coupures de courant ont été constatées dans 20 provinces chinoises en septembre 2021, l'inquiétude croissante en matière de sécurité énergétique s'est transformée en aubaine, aussi bien pour les énergies renouvelables que pour le charbon national, abondant mais à forte intensité de carbone. En témoigne la déclaration de la Conférence centrale sur le travail économique de décembre 2021, qui affirme que la révolution énergétique de la Chine doit tenir compte de la situation nationale de dépendance au charbon. Autrement dit, on peut s'attendre à ce que la consommation nationale de charbon de la Chine au cours du 14^e plan quinquennal soit plus élevée que prévu.

* * *

Les spécialistes chinois s'accordent largement avec Henry Kissinger pour dire que les relations sino-américaines ne seront plus jamais ce qu'elles ont été. D'aucuns affirment même que les deux pays sont déjà engagés dans une nouvelle forme de guerre froide. Pékin a néanmoins choisi de maintenir un dialogue continu avec l'administration Biden, et espère qu'une collaboration sur les questions climatiques pourra empêcher la détérioration complète des relations bilatérales. Étant donné l'imminence du danger climatique et la nécessité d'impliquer la Chine dans des solutions mondiales, Washington devrait pouvoir résister aux pires réflexes de ceux qui appellent à mener une guerre totale contre Pékin.

Washington devrait en particulier cesser son ingérence croissante dans la politique dite « d'une seule Chine » concernant Taïwan : ces provocations, stratégiquement dangereuses, pourraient dégénérer de manière inattendue en un cauchemar duquel ni les États-Unis ni la Chine n'auraient les moyens de sortir. Washington devrait plutôt encourager les deux rives du détroit de Taïwan à préserver le *statu quo* de paix et de stabilité, en rétablissant l'ambiguïté de sa politique à l'égard de la Chine.

Depuis décembre 2019, les grandes nations du monde ont échoué à mettre de côté leurs préjugés et à s'unir pour résoudre les défis posés par la pandémie de Covid-19. Pour honorer son engagement de rendre aux États-Unis leur statut de leader respecté sur la scène mondiale, l'administration Biden devrait sérieusement envisager de coopérer avec d'autres économies majeures, dont l'UE et la Chine, dans la lutte contre le coronavirus. Faute de quoi, il lui sera difficile de rétablir la confiance avec d'autres nations pour lutter efficacement contre d'autres défis mondiaux, comme la crise climatique.

Bien qu'une certaine dissociation des chaînes d'approvisionnement entre États-Unis et Chine semble inévitable, Washington devrait éviter d'imposer sanctions et droits de douane supplémentaires aux produits énergétiques chinois non polluants, notamment les panneaux solaires et les éoliennes. Si les États-Unis souhaitent vraiment s'impliquer dans une collaboration sino-américaine constructive sur les questions climatiques pendant le reste du mandat de Joe Biden, Washington doit montrer sa sincérité en réglant les litiges commerciaux bilatéraux liés aux produits énergétiques non polluants par la négociation plutôt que par la confrontation.

Comme le dit un proverbe chinois : une seule main qui applaudit ne fait pas de bruit... Tenir Washington pour seul responsable n'aidera pas à faire repartir les relations sino-américaines dans une direction mutuellement acceptable. Si Pékin pouvait sérieusement réexaminer sa politique étrangère perturbatrice et les positions idéologiques affirmées depuis 2013, en acceptant de considérer le point de vue des autres pays, et notamment des États-Unis, la Chine pourrait apaiser l'inquiétude croissante que fait naître sa rapide ascension politique, idéologique et économique dans certaines régions du monde. En dépit des comportements de plus en plus négatifs envers la Chine à l'échelle mondiale, l'enjeu des changements climatiques représente une rare occasion d'établir une collaboration internationale au bénéfice de tous.

À l'ère du numérique et de l'Intelligence artificielle, Pékin doit résister à la tentation de suivre une conception d'autorité et de contrôle total, profondément ancrée dans la culture chinoise traditionnelle. Si la société civile ne dispose pas de suffisamment d'espace, il est peu probable qu'une transformation économique portée par l'innovation puisse voir le jour et soutenir une transition vers des énergies non polluantes.

Afin de promouvoir une coopération internationale constructive sur les changements climatiques, la Chine devrait assouplir les restrictions excessives imposées ces dernières années à la communauté des ONG. Faute

de quoi, il est difficile d'imaginer que les actions climatiques de la Chine pourraient être reconnues et accueillies positivement par les autres pays. La propagande d'État est souvent perçue avec beaucoup de méfiance, notamment en Occident, et une communauté d'ONGE dûment réglementée et florissante serait, à cet égard, bien mieux placée pour combler le fossé qui se creuse entre la Chine et la communauté internationale.

Enfin, il y va de l'intérêt du reste du monde – et au premier chef de l'UE – d'exhorter les deux nations les plus émettrices de carbone à coopérer au lieu de se nuire l'une à l'autre. Sans quoi la planète a peu de chances d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris.



Mots clés

Relations Chine/États-Unis
Réchauffement climatique
Énergies renouvelables
Accord de Paris