

Lima et après ?

Jean-Paul MARECHAL

Au lendemain de la Conférence de Lima sur le climat, les résultats de la coopération internationale en matière d'environnement sont décevants. Les États-Unis et la Chine étant peu disposés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre avant 2030, les perspectives futures, et notamment la Conférence de Paris en décembre 2015, ne sont guère plus réconfortantes.

« Tout écroulement porte en soi des désordres intellectuels et moraux. Il faut créer des hommes sobres, patients qui ne se désespèrent pas devant les pires horreurs et ne s'exaltent pas pour chaque ânerie.
Pessimisme de l'intelligence, optimisme de la volonté »
Antonio Gramsci, *Cahier de prison* n° 28.

L'année 2014 a connu une actualité climatique intense. Parmi les nombreux événements institutionnels en relation avec le sujet on citera la remise du cinquième rapport du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat)¹ qui semble avoir, pour une fois, laissé sans voix les « climato-sceptiques », le sommet extraordinaire de l'ONU sur le climat qui s'est tenu à New York le 23 septembre et a réuni plus de 120 chefs d'État, l'annonce sino-américaine sur le climat effectuée le 12 novembre en marge du sommet de l'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) et, enfin, la Conférence de Lima qui s'est tenue du 1^{er} au 14 décembre. Quels enseignements tirer de ces événements ? Et en particulier des deux derniers présentés comme devant contribuer à l'édification du futur régime climatique mondial censé voir le jour lors de la COP 21² qui va se tenir à Paris à la fin de l'année.

Répondre à cette question exige de s'abstraire de l'actualité immédiate afin de replacer ces événements dans une certaine profondeur historique. En effet, en matière de lutte contre le changement climatique, l'enjeu central réside, depuis le début des négociations au seuil des années 1990, à trouver une règle acceptable de répartition du poids financier des décisions destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) et à s'adapter à la hausse des températures en cours. Depuis 1992 – année de l'ouverture à la signature de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) – les négociations climatiques entrecroisent des questions de justice internationale (quels critères de répartition adopter entre pays ?) et de *realpolitik* (comment chaque pays tente de faire peser sur les autres la plus grande part possible du fardeau ?). Dit autrement, comment diviser le poids du fardeau entre les pays riches et les pays pauvres ainsi qu'entre la génération présente et les générations futures ? Et comme si cette question n'était pas suffisamment compliquée, il faut y intégrer le

¹ Le rapport de synthèse a été rendu public le 2 novembre à Copenhague.

² L'acronyme COP désigne la Conférence des parties à la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique. Chaque année, depuis 1995 (à Berlin) les pays concernés tiennent une COP.

fait que certains pays pauvres d’hier – la Chine par exemple – sont devenus des nations riches tandis que d’autres – comme l’Inde – sont en passe de le devenir.

Régime climatique, responsabilités passées et... futures

Le régime climatique actuel se compose de deux textes : la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) de 1992 et le Protocole de Kyoto de 1997. Le premier texte, entré en application en mars 1994, vise à « stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l’atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique » (art. 2). Les parties à la Convention, « tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées » (art. 4) s’engagent – en particulier les pays classés dans l’ « Annexe I » (pour faire vite les pays industrialisés, voir encadré) – à mettre en œuvre un certain nombre de mesures (non contraignantes). Le Protocole de Kyoto, quant à lui, qui est entré en application en 2005, avait pour principal objectif de parvenir à ce que les émissions de GES des pays industrialisés (dont la liste est établie dans l’ « Annexe B », voir encadré) réduisent, pour 2012, d’un peu plus de 5% leurs émissions de GES par rapport à leurs niveaux de 1990. Cet objectif a été très largement atteint et, en attendant l’adoption d’un nouveau cadre institutionnel, les participants à la Conférence de Doha (COP 18) de 2012 ont décidé de prolonger le Protocole de Kyoto jusqu’au 31 décembre 2020.

Le régime climatique mondial

Dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur le Changement climatique (CCNUCC) de 1992 et du Protocole de Kyoto de 1997, les pays sont classés dans des « Annexes » selon une terminologie qui peut sembler passablement confuse : pays de l’Annexe I, de l’Annexe II, de l’Annexe B ou encore pays « non-Annexe I ».

L’Annexe I est relative à la CCNUCC. Elle regroupe les pays industrialisés membres de l’OCDE en 1992 plus les pays en transition (Annexe I EIT pour *Economies in Transition*) tels que la Fédération de Russie, les États baltes et un certain nombre de pays d’Europe centrale et orientale. Les pays « non-Annexe I » sont des pays en développement. La Chine est un pays « non-Annexe I ». Quant à l’Annexe II, elle regroupe les membres de l’OCDE de l’Annexe I mais pas ceux de l’Annexe I EIT. Les pays de l’Annexe II doivent aider les pays en développement à mettre en œuvre des programmes de réduction d’émissions et leur transférer, ainsi qu’aux pays EIT, des technologies vertes.

L’Annexe B, quant à elle, est relative au Protocole de Kyoto. Elle regroupe les pays de l’Annexe I qui sont tenus à des engagements chiffrés de limitation ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Dans la pratique, même s’il existe quelques différences, de nombreux observateurs utilisent indifféremment Annexe I et Annexe B.

Le Protocole de Kyoto est un compromis par nature temporaire en termes d’objectif de réduction d’émissions de GES (-5%), de pays concernés par les obligations de réduction (Annexe B) et par les instruments mobilisés (permis d’émissions...). En effet, il faudra aller bien plus loin que les 5% du Protocole en même temps qu’élargir le périmètre des pays astreints à réduire leurs émissions comme nous allons le voir ci-dessous. En matière d’instruments, le Protocole comporte trois types d’instruments dits « de flexibilité » pour parvenir aux objectifs fixés. Un « marché de carbone » où s’échangent des quotas d’émissions également nommés permis d’émissions, un « mécanisme de développement propre » (MDP) qui permet d’échanger des investissements sobres en carbone des pays industrialisés dans les

pays pauvres contre des crédits carbone et, enfin, un mécanisme de « mise en œuvre conjointe » qui vise à faciliter la coopération entre pays industrialisés et économies en transition³. Un tel arrangement institutionnel, qui correspond à l'état du monde au moment de son élaboration, devra bien évidemment être totalement revu dans le cadre d'un futur accord global.

Il est donc urgent de forger de nouvelles règles reconnues au plan international ; ces règles devant être fondées, comme le proclame la CCNUCC, sur la prise en compte par les différents pays de leurs « responsabilités communes mais différenciées ». Or, comme le résume Chris Patten : « Le Protocole [de Kyoto] distingue les pays développés, qui ont largement créé les problèmes actuels, des pays en développement, qui ont besoin d'assistance pour ne pas créer ceux de demain »⁴.

Sur ce point, la lecture des chiffres – que ceux-ci portent sur les émissions passées ou sur celles prévues – est sans appel. S'agissant du passé, il est clair que la responsabilité historique des différents pays n'est pas identique, celle des anciennes nations industrialisées étant bien évidemment plus élevée que celle des pays émergents. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple concernant deux économies sur lesquelles nous reviendrons, entre 1900 et 2004, les États-Unis ont contribué à 30 % des émissions mondiales cumulées de CO₂ contre 9 % pour la Chine⁵. Entre 1990 et 2012, les rejets mondiaux de CO₂ dus à la combustion de ressources fossiles sont passés de 20,9 à 31,7 Gt (gigatonnes ou milliards de tonnes), soit une augmentation de plus de 51%. Au cours de cette même période, les émissions des pays ayant ratifié le Protocole de Kyoto sont descendues de 8,3 à 7,1 Gt, soit une diminution de plus de 14%. Mais, dans le même temps, les émissions de nombreux autres pays ont littéralement explosé. La différence entre l'évolution des émissions des pays de l'OCDE et des pays non membres de l'OCDE est, à ce titre, particulièrement frappante (Tableau 1) et tout porte à croire que les émissions des pays en transition vont continuer à croître fortement. Ainsi, dans son « scénario de référence », l'AIE (Agence internationale de l'énergie) estime que les émissions de CO₂ liées à l'utilisation de l'énergie, qui étaient de 28,8 Gt en 2007, devraient passer à 34,5 Gt en 2020 et 40,2 Gt en 2030, autrement dit connaître une croissance annuelle de 1,5 %. L'AIE précise que les pays non membres de l'OCDE sont à l'origine de la totalité de cette augmentation prévue (11,4 Gt) et que les trois quarts de cette augmentation proviendront de Chine⁶.

Tableau 1. Émissions de CO ₂ (en millions de tonnes)			
	1990	2012	Variation (en %)
OCDE	11 140	12 146	+ 9 %
Non OCDE	9 214	18 508	+ 101%
Transport maritime et aérien	620	1 080	+ 74%
Monde	20 974	31 734	51,3%

Source: International Energy Agency, *CO₂ Emissions from fuel combustion. Highlights (2014 Edition)*, 2014.

C'est dans ce contexte que se déroulent les négociations et les COP qui, depuis celle de Copenhague en 2009, sont censées forger le régime climatique « post-Kyoto ». La dernière COP en date, la vingtième, s'est déroulée à Lima à la fin de 2014.

³ Voir Stephan C. Aykut & Amy Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 132-135.

⁴ Chris Patten, *What Next ? Surviving the Twenty-first Century*, Londres, 2009, Penguin Books, p. 369.

⁵ OCDE, *Économie de la lutte contre le changement climatique. Politiques et options pour une action globale au-delà de 2012*, Paris, 2009, Editions OCDE, p. 222.

⁶ Voir International Energy Agency, *World Energy Outlook 2009*, résumé, p. 6.

La Conférence de Lima : une dernière étape décevante avant la Conférence de Paris

La Conférence de Varsovie (COP 19) – qui s'était tenue en novembre 2013 – avait tenté de fixer une feuille de route en vue de la Conférence de Paris (prévue pour fin 2015) où devrait être finalisé un accord international destiné à entrer en application en 2020. La Conférence de Lima a donc été la dernière COP avant celle de Paris. Dans les premiers jours, l'optimisme semblait de mise. L'ambassadrice française pour les négociations climatiques, Laurence Tubiana, déclarait : « Pour l'instant, le processus de négociation fonctionne. Je ne rencontre aucun pays qui ne veuille pas parvenir à un accord ». Mais elle précisait toutefois que : « La différence de traitement entre les pays développés et les pays en développement ne peut être résolue ici, c'est une question trop politique ».

Nuance pour le moins importante dans la mesure où il s'agit d'un point de blocage essentiel non seulement depuis la Conférence de Bali (COP 13) qui avait lancé en 2007 le processus d'élaboration d'un régime « post-Kyoto » mais encore depuis le début même des négociations climatiques. On rappellera en effet qu'en mars 2001, le président Bush avait rejeté le Protocole de Kyoto notamment au motif qu'il exemptait la Chine de toute obligation de réduction de ses émissions de GES. Or, en 1990⁷, la Chine rejetait moitié moins de CO₂ que les États-Unis, aujourd'hui, elle en rejette deux fois plus (Tableau 2).

Il n'est donc pas étonnant dans ces conditions que le résultat de la Conférence de Lima se soit révélé particulièrement décevant. L'accord final rappelle en effet que la COP 21 (Paris, 2015) est censée aboutir à l'adoption « d'un protocole, d'un autre instrument légal ou d'un résultat convenu ayant force légale dans le cadre de la Convention applicable à l'ensemble des parties » (art. 1). Il est naturellement précisé que cet « accord ambitieux » doit « refléter le principe de responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives à la lumière de circonstances nationales différentes » (art. 2). Dit autrement, rien de ferme n'a été acté ni sur le statut juridique du texte à venir ni sur le niveau des réductions d'émission.

Et c'est ainsi que les Parties devront communiquer au cours du premier trimestre 2015 leurs engagements de réduction de GES (art. 13). Ces engagements seront déterminés par les pays eux-mêmes et devront aller au-delà des actions déjà entreprises (art. 9 et 10). Au 1^{er} novembre un rapport sera publié qui fera la synthèse des engagements présentés avant ... le 1^{er} octobre⁸ (art. 16, b) ! Tout cela ne sera à l'évidence pas trop contraignant puisque l'article 14 indique que les documents d'engagement fournis par les pays *peuvent inclure*, « afin de faciliter la clarté, la transparence et la compréhension », des « informations quantifiables sur le point de référence (année de référence), les cadres temporels et/ou les périodes de mise en œuvre, [...] les hypothèses et approches méthodologiques y compris celles destinées à estimer et à mesurer les émissions de gaz anthropique ».

A la lecture de ces différentes clauses, une conclusion s'impose : il aurait fallu faire preuve d'une remarquable mauvaise volonté pour ne pas réussir à se mettre d'accord sur un texte qui permet à chacun de fixer ses propres réductions d'émissions sans avoir forcément à fournir de base de calcul (et donc de vérification) à ces dernières. Comme le dit à juste titre une ambassadrice européenne : « Il n'y a rien, aucune avancée. Tout est reporté sur le Sommet de Paris. C'est déprimant, car on aurait pu avancer. On préfère jouer avec le feu. [...] Si on ne délivre pas un accord dans un an, le processus de l'ONU est mort, *dead*, fini »⁹. Le résultat de Lima est *en apparence* d'autant plus surprenant qu'un mois auparavant la Chine et les États-Unis semblaient s'être impliqués dans la lutte contre le réchauffement climatique

⁷ Année de référence pour le calcul des réductions d'émissions dans le cadre du Protocole de Kyoto.

⁸ Le mois d'octobre ne se situe pas exactement au premier trimestre ! Ce sera deux mois avant la Conférence de Paris. Il n'y aura donc aucun moyen de revenir vers les pays dont les engagements seront perçus comme insignifiants.

⁹ Cité in Christian Losson, « A Lima, la COP 20 sauve la face plus que la planète », *Libération*, 15 décembre 2014, p. 15.

lors d'une déclaration conjointe faite en marge du sommet de l'APEC. Cette « séquence » avait, selon Laurence Tubiana, fait naître « un grand sentiment de possibilité »¹⁰. Toutefois, en matière de relations internationales, les « sentiments » sont souvent trompeurs et, à coup sûr, moins fiables que les analyses.

La déclaration sino-américaine de Pékin : comment les États-Unis et la Chine réaffirment leur totale souveraineté

Le mercredi 12 novembre 2014, à Pékin, en marge du forum de Coopération économique de l'Asie-Pacifique, Barack Obama et Xi Jinping se sont en effet engagés à prendre des mesures afin de réduire les émissions de GES de leurs pays respectifs. Cette décision – saluée en France comme un « accord décisif sino-américain sur le climat »¹¹ quand le site de la Maison Blanche se contentait de parler d'une « annonce commune » (*joint announcement*) – mérite d'être analysée de près. On notera tout d'abord que cette annonce conjointe avait été négociée pendant neuf mois dans le plus grand secret, ce qui en dit long sur la véritable volonté de coopération de la Chine et des États-Unis dans le domaine du climat (comme dans bien d'autres d'ailleurs) avec leurs autres partenaires.

Que dit exactement le document approuvé par Pékin et Washington ? « Aujourd'hui, les présidents des États-Unis et de la Chine ont annoncé leurs actions respectives en matière de changement climatique pour après 2020. [...] Les États-Unis ont l'intention de réduire d'ici 2025 leurs émissions de 25 à 28% par rapport à leur niveau de 2005 et de faire tous les efforts possibles pour parvenir à 28%. La Chine a l'intention de parvenir à son pic d'émissions de CO₂ autour de 2030 et de faire tous les efforts possibles pour l'atteindre avant. Elle a aussi l'intention d'augmenter la part des énergies non fossiles dans la consommation d'énergie primaire à environ 20% d'ici 2030. Les deux parties ont l'intention de continuer à œuvrer afin d'accroître leurs ambitions au cours du temps »¹².

Une première constatation s'impose: Washington et Pékin ont d'ores et déjà décidé de ce qu'ils feront respectivement d'ici 2020 ou autour de 2030 comme s'il était exclu que la Conférence de Paris puisse aboutir à des demandes d'engagements plus contraignants. Certes, l'intérêt du président américain pour la question climatique comme d'ailleurs pour le développement des technologies vertes n'est pas nouveau.

En 2008, il avait obtenu du Congrès que 100 des 787 milliards de dollars de son plan de relance soient consacrés à des projets environnementaux¹³. Le 24 février 2009, il déclarait devant les deux chambres du Congrès : « Nous savons que le pays qui parviendra à exploiter la puissance de l'énergie propre et renouvelable conduira le XXI^e siècle. Et, pour le moment, c'est la Chine qui a lancé le plus grand effort de l'histoire afin de rendre son économie efficiente sur le plan énergétique. [...] Je n'accepte pas un futur où les emplois et les industries de demain prendront racine hors de nos frontières. [...] Il est temps pour l'Amérique de reprendre son *leadership*. [...] Mais, afin de transformer véritablement notre économie, de protéger notre sécurité et de sauver notre planète des ravages causés par le changement climatique, nous avons besoin de faire de l'énergie propre et renouvelable le type d'énergie économiquement rentable ». À l'évidence, une telle déclaration entrecroise considérations écologiques et arguments économiques, la lutte contre le changement

¹⁰ Cité in Laurence Caramel, « Climat : les jalons d'un accord attendu à Lima », *Le Monde*, 2 décembre 2014, p. 6.

¹¹ Laurence Caramel et Brice Pedroletti, « Accord décisif sino-américain sur le climat », *Le Monde*, 13 novembre 2014, p. 6.

¹² « U.S.-China Joint Announcement on Climate Change », site de la Maison Blanche (consulté le 22 décembre 2014).

¹³ Voir Sophie Méritet, « Aujourd'hui, que peut-on attendre des États-Unis dans les discussions énergie-environnement ? », *Économies et sociétés*, Série « Économies de l'énergie », EN, n° 11, 10/2009, p. 1617.

climatique apparaissant alors clairement comme un élément de la stratégie géoéconomique américaine.

En janvier 2011, lors de son discours sur l'état de l'Union, il revint sur la course à l'espace qui avait débuté, un demi-siècle plus tôt, par le traumatisme de la mise sur orbite d'un satellite par les Soviétiques et s'était néanmoins achevée en 1969 par la victoire américaine dans la course à la Lune et déclara : « C'est le moment Spoutnik pour notre génération ». « Il y a deux ans, poursuivit-il, j'ai dit que nous avons besoin d'atteindre un niveau de recherche et de développement que nous n'avions pas vu depuis les grandes heures de la course à l'espace. [...] Nous allons investir dans la recherche biomédicale, la technologie de l'information, et tout spécialement dans la technologie de l'énergie propre, un investissement qui renforcera notre sécurité, protégera notre planète et créera d'innombrables emplois ». Ce sera, « le programme Apollo de notre époque ». Mais pour que des percées technologiques engendrent des créations d'emplois encore faut-il qu'existe un marché. Et le président annonçait alors un objectif ambitieux : d'ici 2035, 80% de l'électricité produite aux États-Unis devrait provenir de la mise en œuvre d'énergies propres.

Plus récemment, le 25 juin 2013, Barack Obama présentait à l'Université Georgetown son Plan national d'action pour le climat. Parmi les principales mesures annoncées : l'Agence de protection de l'environnement américaine (EPA) établira d'ici 2015 des normes d'émissions de CO₂ pour les centrales à charbon, les terres fédérales devront accueillir des projets éoliens et solaires afin de fournir du courant à six millions de foyers en 2020, 8 milliards de dollars de prêts sur fonds publics seront alloués au développement des technologies vertes¹⁴. Reste que Barack Obama a perdu les élections de mi-mandat et que les Républicains, désormais majoritaires au Congrès, ne se sont pas privés de dire qu'ils s'opposeraient à la mise en œuvre des mesures annoncées à Pékin. Il faut aussi s'interroger sur le choix de 2005 comme année de référence. En effet, en 2005, les émissions américaines de CO₂ s'élevaient à 5,94 Gt. En 2013, elles étaient descendues à 5,3 Gt, soit une diminution de 10,7%. L'une des raisons de cette diminution est bien sûr la crise de 2008. De fait, depuis 2009, les émissions américaines ont oscillé entre 5,5 Gt (2010) et 5,17 (en 2012)¹⁵. Dit autrement, plus d'un tiers de l'effort promis a été réalisé sans effort particulier.

Du côté chinois, les choses ne sont pas plus encourageantes. En effet, Pékin s'est engagé à ce que ses émissions de CO₂ cessent d'augmenter autour de 2030, c'est-à-dire dans 15 ans. Or, même si la croissance chinoise n'est « que » de 5% par ans au cours de cette décennie et demie, cela suffira à l'empire du Milieu pour doubler son PIB et ainsi dépasser les États-Unis. Dit autrement, la Chine souhaite que rien ne lui soit demandé en matière d'émissions de CO₂ tant qu'elle ne sera pas devenue la première puissance économique mondiale.

De plus, Pékin ne s'est ni engagé sur le niveau qui sera atteint autour de 2030 ni, bien évidemment, sur une éventuelle diminution qui interviendrait ensuite. Or, l'évolution des émissions chinoises est particulièrement préoccupante (Tableau 2). En effet, en 1990, les émissions chinoises représentaient la moitié des émissions américaines. En 2006 la Chine rattrapait les États-Unis et 7 ans après elle émettait deux fois plus de CO₂ que ces derniers !

¹⁴ Corine Lesnes, « Obama repart au combat contre le réchauffement », *Le Monde*, 27 juin 2013, p. 2.

¹⁵ Source: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency et European Commission Joint Research Centre, *Long-term trends in global CO₂ emissions, 2014 Report*, p. 22-23

		1990	2006	2013	Variation entre 1990 et 2012 en %
États-Unis	Émissions globales	5,0 (22)***	5,8 (19)	5,3 (15)	+ 6%
	Émissions par tête**	19,9	19,6	16,8	- 15%
Chine	Émissions globales	2,5 (11)	6,5 (21)	10,3 (29)	+ 312%
	Émissions par tête	2,1	4,9	7,5	+ 257%
Monde		22,7	30,4	35,27	+ 55%
G2		7,5	12,3	15,6	

*En milliards de tonnes. **En tonnes. ***Les chiffres entre parenthèses expriment la part mondiale de la quantité exprimée.

Source: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency et European Commission Joint Research Centre, *Long-term trends in global CO₂ emissions, 2014 Report*, p. 22-23.

Certes, ce taux de progression ne peut que se ralentir. Mais il suffirait qu'au cours des quinze prochaines années la Chine n'augmente ses émissions « que » de 50%, ce qui est une hypothèse assez conservatrice, pour que ces dernières atteignent 15 Gt. Or, si l'on souhaite éviter que la température terrestre s'élève de plus de 2°C d'ici 2100, l'espèce humaine ne devrait pas rejeter plus de 1 456 GtCO₂ au cours de ce siècle, soit un budget carbone annuel de 14,5 Gt, volume à comparer aux rejets du G2 en 2013 (Tableau 2)¹⁶. La population chinoise aussi devrait atteindre son maximum autour de 2030 avec 1,45 milliard d'habitants. Dans l'hypothèse d'un volume d'émissions chinoises de 15 Gt à cette date, les rejets par tête chinois passeraient donc de 7,5 tonnes aujourd'hui (la moyenne de l'Union européenne est de 7,3 tonnes) à un peu plus de 10 tonnes.

En fait, l'objectif aussi lointain que vague de Pékin nécessitera peu de sacrifices. En effet, parmi les nombreux facteurs qui vont contribuer à stabiliser à terme les émissions chinoises il y aura par exemple le ralentissement de l'urbanisation mais aussi la modification de la composition du PIB (Tableau 3). En effet, une récente étude de la Banque mondiale a mis en évidence que la part de l'emploi dans l'industrie à toute étape du développement d'une économie a décliné au cours du temps. En ce qui concerne les économies émergentes, cela signifie que le pic de la contribution de l'industrie intervient plus rapidement et à un niveau plus bas que ce ne fut le cas pour les anciennes nations industrialisées¹⁷.

2030 est donc pour Pékin une date idéale. À ce moment-là, selon toute vraisemblance, la Chine sera la première puissance économique du monde, sa population commencera à décroître et la structure de son PIB se sera transformée sous l'effet de la montée en puissance des services. Dans le même temps, la position chinoise dans le domaine des technologies vertes se sera également renforcée.

¹⁶ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008*, Paris, La Découverte, 2007, p. 7, 31, 32, 33, 46, 47.

¹⁷ Voir « The headwinds return », *The Economist*, vol. 412, n° 8904, 13 septembre 2014, p. 24-26.

	2007	2012
Agriculture	11,1	10
Industrie	48,5	45
Service	40,4	45

Source: The Economist, *Pocket World in Figures. 2010 Edition*, Londres, Profile Books, 2009 et *Pocket World in Figures. 2015 Edition*, Londres, Profile Books, 2014.

Néanmoins, cela ne signifie nullement que Pékin ne va rien faire dans les années qui viennent en matière de lutte contre la pollution de l'air. Quelques jours avant le sommet de l'APEC dont nous parlions plus haut, Xi Jinping avouait : « Ces jours-ci, la première chose que je fais le matin, c'est de vérifier la qualité de l'air à Pékin, dans l'espoir que la pollution n'incommoder pas les hôtes étrangers »¹⁸. Afin que ces derniers puissent jouir d'un ciel bleu, plus d'un millier d'usines et toutes les administrations avaient été fermées et la circulation automobile fortement restreinte. Malheureusement pour les Pékinois, le sommet de l'APEC ne dure pas toute l'année. La pollution de l'air constitue un véritable fléau pour les Chinois (plus de 650 000 décès prématurés par an)¹⁹ et une source de mécontentement croissant de la population. La fragilisation de la légitimité du Parti communiste qui pourrait en résulter a conduit celui-ci à adopter un certain nombre de mesures²⁰. Cette volonté s'incarne notamment dans certaines dispositions des plans quinquennaux (Tableau 4) ou dans l'annonce faite par Pékin le 19 novembre 2014 de stabiliser sa consommation de charbon (66% de son mix énergétique) à 4,2 milliards de tonnes en 2020, contre 3,6 aujourd'hui²¹.

	11 ^e Plan quinquennal		12 ^e Plan quinquennal
	Objectifs	Résultats	Objectifs
<i>Émissions atmosphériques</i>			
Dioxyde de soufre	-10%	-14,3%	-8%*
Oxydes d'azote	Pas d'objectif	n.d.	-10%*
Émissions de CO ₂ par unité de PIB (%)	Pas d'objectif	n.d.	-17%*
<i>Qualité de l'air</i>			
Pourcentage de villes où l'air atteint le niveau II**	+5,6%	+4,1%	+5%*
<i>Production et utilisation de l'énergie</i>			
Proportion des sources d'énergie non fossiles dans la consommation d'énergie primaire	Pas d'objectif	n.d.	+3,1 points de pourcentage*
Consommation d'énergie par unité de PIB	-20%	-19,1%	-16%*

* Indique que l'objectif est non pas théorique mais impératif dans le 12^e Plan.

** Dans les grandes villes, l'air est jugé de qualité satisfaisante quand le niveau II est dépassé plus de 292 jours par an.

Source : OCDE, *Études économiques de l'OCDE. Chine 2013*, Paris, Éditions OCDE, mars 2013, p. 140.

¹⁸ Cité in Philippe Grangereau, « Gaz à effet de serre : la Chine ne se masque plus la face », *Libération*, 13 novembre 2014.

¹⁹ Voir Jean-Paul Maréchal, « La Chine et le changement climatique », *Hérodote*, n° 150, 2013, p. 60-64.

²⁰ Voir Jean-Paul Maréchal, *Chine/USA. Le climat en jeu*, Paris, Choiseul, 2011, p. 67-86.

²¹ Edward Wong, « In step to lower carbon missions, China will place a limit on coal use in 2020 », *The New York Times*, 20 novembre 2014.

Il n'en demeure pas moins que l'absence d'engagement de la Chine avant 2030 est susceptible d'avoir de graves répercussions sur les négociations à venir. En effet, si la Chine dont les émissions par tête s'élèvent à 7,5 tonnes, refuse toute limitation d'émissions au cours des quinze prochaines années, on ne voit pas bien ce qui pourrait amener l'Inde ou le Brésil par exemple (pour prendre deux autres BRIC) à s'engager dans une politique vigoureuse de lutte contre le changement climatique alors que leurs rejets par tête respectifs se situent à 1,5 et 2,2 tonnes.

L'Union Européenne, quant à elle, table toujours sur son exemplarité. En 2009, elle avait adopté un plan dite des « 3 fois 20 » : 20% de baisse des émissions, 20% d'énergies renouvelables et 20% d'économie d'énergie. Ce plan court jusqu'en 2020. Cependant, le 24 octobre dernier, les Vingt Huit sont parvenus à un accord plus ambitieux : les émissions de GES devront diminuer d'au moins 40% d'ici à 2030 par rapport à leur niveau de 1990, la part des énergies renouvelables devra atteindre 27% du mix énergétique et 27% d'économie d'énergie devront être réalisées. Cet accord n'a cependant pas été obtenu sans mal. Comme l'a expliqué Herman Von Rompuy, certains pays « contestent l'idée que l'Europe doive faire plus que la Chine ou les États-Unis, et ils voulaient avoir l'assurance de pouvoir rediscuter de certains aspects de l'accord au vu des résultats de la Conférence de Paris. Mais il ne s'agit pas de revenir sur ces trois piliers »²². On rappellera à ce sujet que la part de l'UE dans les émissions de CO₂ dues à la combustion d'énergies fossiles est passée de 19% en 1990 à 11% en 2012, ce qui correspond à une diminution de 13,8%. Les peuples d'Europe accepteront-ils de continuer longtemps à montrer la voie alors qu'ils ne représentent qu'une partie toujours plus faible du problème ? Si le résultat de la Conférence de Paris devait être décevant, c'est une question qui ne pourrait continuer à être éludée.

Ce que les événements rapportés dans cet article mettent également en évidence, c'est la limite d'un processus de négociations impulsé par l'ONU et qui se caractérise, comme le montrent fort bien Stefan Aykut et Amy Dahan dans leur remarquable ouvrage *Gouverner le climat ?*, par une triple illusion :

- illusion d'une « gestion apolitique » du problème qui fait l'impasse sur le volet géopolitique de la question,

- illusion d'une « gestion isolée » qui déconnecte la question du climat de celle de l'énergie ou de la mondialisation...

- et, enfin, illusion selon laquelle la transformation industrielle et sociale inévitablement liée à la lutte contre le changement climatique pourrait être menée de façon subreptice²³. Peut-être faudrait-il inverser (en tout cas au moins partiellement) la démarche – mais le temps manque avant la conférence de Paris – et partir des réalisations concrètes en vue de les généraliser, s'inspirer de ce que l'on nomme aux États-Unis le « fédéralisme climatique ». En effet, on constate qu'au cours des années 2000, de nombreuses villes et États américains ont pris, en matière de lutte contre la pollution de l'air, des mesures très en avance sur la législation nationale²⁴.

On peut placer quelque espoir dans ce type d'initiatives dont les conséquences à court ou moyen terme sont perceptibles par les citoyens. Il paraît en revanche plus douteux de tabler sur la perspective d'une catastrophe pour faire évoluer les choses tant l'agenda politique et les conséquences liées au changement climatique ne se situent pas dans la même temporalité (sauf si des phénomènes météorologiques extrêmes devaient se multiplier). De fait, et

²² Cité in Laurence Caramel, « L'Europe se fixe un cap ambitieux sur le climat », *Le Monde*, 25 octobre 2014, p. 6.

²³ Voir Stephan C. Aykut & Amy Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, op. cit., p. 429-437.

²⁴ Voir Jean-Paul Maréchal, *Chine/USA. Le climat en jeu*, Paris, Choiseul, 2011, p. 82-86.

contrairement à ce que l'on pourrait espérer, la perspective d'une catastrophe ne conduit pas obligatoirement ceux qu'elle menace à des comportements coopératifs. Ainsi, l'une des grandes peurs des années 1980 était celle d'un « hiver nucléaire » consécutif à un conflit entre les États-Unis et l'Union Soviétique. Or, cette peur n'a joué strictement aucun rôle dans la réduction des arsenaux nucléaires. Il a fallu que l'un des deux protagonistes s'effondre pour que le danger s'évanouisse. Sauf qu'aujourd'hui, avec la menace du changement climatique, c'est l'humanité dans son ensemble qui risque d'être le perdant.

Publié dans laviedesidees.fr, le 28 avril 2015.

© laviedesidees.fr