



**HAL**  
open science

## L'accord États-Unis/Chine du 12 novembre 2014 n'est pas seulement "climatique"

Michel Damian, Mehdi Abbas, Pierre Berthaud

► **To cite this version:**

Michel Damian, Mehdi Abbas, Pierre Berthaud. L'accord États-Unis/Chine du 12 novembre 2014 n'est pas seulement "climatique". *Économie appliquée*: archives de l'Institut de science économique appliquée, 2015, 68 (2), pp.153-168. halshs-01194775

**HAL Id: halshs-01194775**

**<https://shs.hal.science/halshs-01194775>**

Submitted on 7 Jun 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## L'accord Etats-Unis/Chine du 12 novembre 2014 n'est pas seulement « climatique »

Michel Damian\* Mehdi Abbas\*\* Pierre Berthaud\*\*\*

L'Accord climatique Etats-Unis/Chine (*U.S.-China Joint announcement on Climate Change*), signé le 12 novembre 2014, a été fortement commenté et reçu, par les négociateurs et diplomates, comme un élément particulièrement positif pour la Conférence climatique qui se tiendra à Paris-Le Bourget (COP21) du 30 novembre au 11 décembre 2015. Préparé depuis plusieurs années par une diplomatie américaine très active, il peut aussi être analysé comme une sorte de déclaration officielle de leadership climatique par les deux premières puissances économiques, les deux plus gros consommateurs d'énergie, les deux premiers émetteurs de gaz à effet de serre au plan mondial, ceci au moment où les Etats-Unis sont en passe de devenir le premier producteur mondial d'hydrocarbures avec les pétrole et gaz de schiste. Côté chinois, on vise, semble-t-il, par cet accord à établir un « *nouveau type de rapports entre grandes puissances* » [Faure-Schuyer, Seaman, 2015].

Dans les lignes qui suivent, on rappelle tout d'abord les offres de limitation d'émissions des Etats-Unis et de la Chine, en notant la singularité de l'analyse critique de chercheurs indiens ainsi que du discours récent du Premier ministre Narendra Modi sur les questions d'environnement et de climat. On propose ensuite une lecture moins « climatique » de cet accord. Il y a en effet d'autres déterminants ou sous-jacents que la seule politique de réduction des émissions de dioxyde de carbone, en particulier la lutte contre la pollution atmosphérique. Il y a surtout la nécessité de déblayer l'horizon des échanges pour une concurrence climat-compatible, en tout cas il y a bien, plus personne ne le conteste, un nouvel état de l'économie politique mondiale où l'acrimonie ancienne entre les deux grandes puissances doit trouver un *modus operandi* en matière d'échanges internationaux, de concurrence et d'environnement. Au fond, cet accord révèle ce qui était pressenti : un G2 climatique Etats-Unis/Chine a déjà

---

\*Professeur émérite, Université Grenoble Alpes, EDDEN, PACTE, CNRS.

Michel.damian@upmf-grenoble.fr

\*\*Maître de conférences, Université Grenoble Alpes, EDDEN, PACTE, CNRS .

Mehdi.Abbas@upmf-grenoble.fr

\*\*\*Maître de conférences, Université Grenoble Alpes, CREG.

Pierre.Berthaud@upmf-grenoble.fr

préempté la colonne vertébrale de ce que sera l'accord climatique de Paris [Damian, Abbas, Berthaud (2015)].

### *Le budget carbone de l'humanité préempté par la Chine et les Etats-Unis*

Les offres de limitation des émissions de gaz à effet de serre contenues dans l'accord – pic des émissions envisagé pour la Chine vers 2030, réduction de 26 à 28 % des émissions entre 2005 et 2025 pour les Etats-Unis [White House (2014)] –, ont été largement analysées et critiquées, car trop modestes ou parce que la partie n'est pas gagnée. Aux Etats-Unis, le président Obama doit faire face à un Congrès hostile depuis les élections de 2014, il affronte l'opposition de tous les Etats charbonniers, avec une bataille farouche engagée par les secteurs économiques à forte intensité carbone [(Brewer (2014) ; Sadasivam (2015)]. Les élections présidentielles de 2016 ne réduiront pas les hostilités : si les Démocrates l'emportent, la Présidence affrontera les mêmes oppositions que la précédente. Si ce sont les Républicains, ils s'emploieront à bloquer ou affaiblir les mesures réglementaires déjà engagées. Et si les Américains ne tiennent pas les engagements pris à Paris et leurs promesses (modestes), il y a peu de chances de voir les grands pays émergents, en particulier d'Asie, s'engager dans des politiques ambitieuses.

En Chine, Su Wei, alors directeur général du Département changement climatique à la *National Development and Reform Commission*, indiquait en 2009 – une première de la part d'un dirigeant – que « *les émissions chinoises de CO<sub>2</sub> ne continueraient pas d'augmenter au-delà de 2050.* » [Hile (2009)]. Le discours a changé, aujourd'hui la fin de la croissance des émissions est attendue deux décennies plus tôt. Mais, et c'est vrai également pour le cosignataire américain, il ne s'agit pas d'engagements, juste de déclarations d'intentions : « *The United States intends* », « *China intends* », est-il prudemment écrit dans l'accord.

La Chine utilise aujourd'hui, à elle seule, à peu près la moitié de la production mondiale de charbon, dont la consommation nationale a augmenté de 160 % entre 2002 et 2012. La croissance chinoise ne s'est pas nourrie du solaire, de l'éolien, de la fission nucléaire, du gaz naturel ou du pétrole. Elle s'est construite sur le même combustible que celui qui a assuré la révolution industrielle britannique : le charbon. Les chiffres pèsent lourd face aux plaidoyers et anticipations d'un prochain pic charbonnier. La consommation de charbon par habitant a atteint en Grande-Bretagne un pic de 4,6 tonnes en 1913 ; en Chine, elle est aujourd'hui de

2,7 tonnes par habitant. La consommation britannique a ensuite connu, avant de diminuer, un plateau qui a duré un demi-siècle [Wilson (2014)]. On ne peut pas dire grand chose de pertinent sur le pic puis le plateau charbonnier chinois et la durée de celui-ci. Mais il y a deux tendances assurées. Tout d'abord, la thermoélectricité alimentée par le charbon continuera à croître, à un taux annuel moyen de quelque 2,5 % d'ici à 2040, la part du thermique charbon dans la capacité totale de production électrique ne diminuant que très lentement, passant de 66 % en 2012, à environ 55 % en 2020 et 54 % en 2040 [Martin-Amouroux (2015)]. Ensuite, la longue durée de vie des centrales thermiques au charbon construites récemment, en construction ou projetées, hypothèque de toute façon tout espoir de réduire fortement les émissions de CO<sub>2</sub> à l'horizon des prochaines décennies [Davis, Socolow (2014)]. Les interrogations sur les promesses chinoises à l'horizon 2030 demeurent donc légitimes.

Parmi les commentaires, il y a cependant des voix singulières. Elles viennent d'Inde, de chercheurs conduisant une analyse en termes de budget carbone qui serait déjà préempté par les plus gros émetteurs que sont la Chine, les Etats-Unis et l'Union européenne.

Dans son 5<sup>e</sup> rapport publié en 2013, le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) estime que le budget carbone de l'humanité compatible avec un réchauffement au plus de 2°C (le chiffre officiellement retenu par les Nations unies) s'élève, de la période préindustrielle jusqu'à 2100, à environ 2 900 milliards de tonnes (Gt) de dioxyde de carbone. En 2011, le monde avait déjà émis un total cumulé de 1900 Gt. Ne resterait donc plus à la disposition de l'humanité qu'environ 1 000 Gt à émettre d'ici 2100. Comment et sur la base de quels critères les partager ? Les plus puissants ne risquent-ils pas d'en accaparer la plus grosse part au détriment de tous les autres ? Des questions toutes à haute tension.

Sunita Narain, la directrice du célèbre Centre for Science and Environment (CSE), et Arunabha Ghosh, Directeur du Council on Energy, Environment and Water (CEEW), les deux basés à New Delhi, conduisent une analyse à fort contenu géoéconomique et politique assez dévastatrice [CSE (2014) ; Ray *et al.* (2015) ; Rattani, Narain (2015)] :

1) L'Accord Etats-Unis/Chine est inéquitable. Il devrait conduire à une convergence des émissions des deux plus gros pollueurs autour de 12 tonnes par tête de dioxyde de carbone en 2030, ce qui est insoutenable pour la planète et ne peut être la base d'un accord climatique

global. Dans un tel cas, l'Inde (et avec elle bien d'autres pays pauvres et en développement) n'aurait à proposer aucune contribution de réduction pour la Conférence de Paris puisque les émissions de CO<sub>2</sub> indiennes devraient être quatre fois inférieures, avec environ 3 tonnes par tête en 2030 (contre moins de 2 aujourd'hui).

2) L'Accord Etats-Unis/Chine prive l'humanité de son potentiel de développement. Les Etats-Unis (10,25 %), la Chine (29,5 %) et l'UE (6,5 %) s'accapareront, sur la période 2012-2030, 50 % de l'espace carbone disponible pour des politiques de développement, nécessairement émettrices de CO<sub>2</sub>.

3) Il acte que le droit au développement est désormais carbone-contraint puisque les principaux émetteurs (Etats-Unis, Chine, UE, Russie et Canada) épuiseront le budget carbone vers 2030, ne laissant rien pour la satisfaction des besoins futurs du développement durable en Afrique et en Asie. Selon les simulations, en 2030 le reste du monde (excepté Etats-Unis, Chine et UE) bénéficierait de 44,7 à 48,6 % du budget carbone global et, à l'horizon 2050, entre 43,5 et 62 %. *Quid* du développement industriel de l'Inde ou du Brésil ? *Quid* du développement des pays riches en ressources ? Et surtout *quid* du développement des PMA et des petits Etats insulaires ?

Il y a un quart de siècle, à l'approche de la Conférence de Rio en 1992, la Chine, l'Inde et tous les pays du G77, demeuraient arc-boutés sur la responsabilité historique des pays développés, accusés d'avoir préempté « l'espace environnemental », rognant ainsi le droit à un espace adéquat « pour les besoins présents et futurs » des pays du Sud [South Centre (1991), p. 3 et 5]. Les chercheurs indiens retrouvent ces accents anciens, sauf qu'aujourd'hui ils accusent non seulement les Etats-Unis et l'Europe, mais avec eux la Chine qui « *dominera l'espace carbone* », préemptant à elle seule, selon les scénarii, entre 48 et 20 % du budget carbone global en 2050 contre 4,3 à 8,8 % pour l'UE et 4,2 à 9,2 % pour les Etats-Unis [Ray (2015)].

La ligne argumentaire de ces chercheurs est à la fois originale et toute récente. Elle témoigne évidemment de l'extrême diversification des pays du Sud et du G77 plus Chine depuis le début des négociations climatiques il y a un quart de siècle. Récemment, le Premier ministre indien Narendra Modi avance, sur la question du climat, une thèse nouvelle qui n'est pas sans lien avec l'analyse des chercheurs que nous venons de présenter. Ces derniers nous disent que les promesses de réduction chinoises et américaines sont inéquitables pour les pays comme l'Inde ou d'Afrique, et insoutenables pour la planète. Le premier Ministre indien énonce, lui, depuis le début de l'année 2015, qu'à l'origine des grands problèmes liés à l'environnement et

au climat, il y a tout d'abord le manque de respect pour la nature et la trop faible attention accordée à sa préservation. Mais, selon lui, les Indiens ne sont pas les plus à blâmer. Ils ont une culture du recyclage, de la récupération et de la modération : « *Indians have always conserved nature, and eventoday, have among the lowest per-capita carbon emission, globally* » [cité in Sharma (2015)].

La grande question, sur laquelle il insiste fortement, est celle du consumérisme et des « modes de vie », avec une critique explicite des pays développés : « *So long as we do not focus on our lifestyle and bring it in the centre of the global attention we cannot despite all attempts (succeed)... But it is difficult to make developed countries understand it* » [The Hindu (2015)]. Et il le répète sur la scène des médias internationaux, au magazine *Time* en mai 2015 : « *The [...] aspect that I keep pointing out but perhaps international community is still not ready to focus on it or does not focus on it yet, is the need to change our lifestyles.* » [Gibbs et al. (2015)].

En pointant consumérisme et modes de vie, l'argumentation peut permettre de réaffirmer un relatif leadership indien dans les débats d'idées sur le climat, et préparer en même temps la position du pays pour Paris, où celui-ci ne veut pas du tout être mis sur le même pied que la Chine et *a fortiori* les Etats-Unis : « *Instead of being forced to follow parameters laid down by others, Indias should lead the world in the fight against climate change* », déclarait, avec des mots qui ont été remarqués, Narendra Modi.

Mukul Sanwal, négociateur en chef pour l'Inde de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques en 1992, puis longtemps membre du secrétariat exécutif de celle-ci, soutient que la focalisation récente du Premier Ministre indien sur les « modes de vie » marque ou témoigne d'une rupture avec l'ancienne approche des problèmes environnementaux globaux, où l'Inde et les autres pays en développement mettaient au premier rang la pauvreté plutôt que l'usage des ressources naturelles [Sanwall (2015)].

La thématique de la primauté de la « pauvreté » remonte à plus de quatre décennies. Le 14 juin 1972, depuis la tribune de la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain, Indira Gandhi, Premier Ministre indien, inaugurait en effet, dans un discours resté fameux, la thèse de la pauvreté comme plus grand pollueur : « *Are not poverty and need the greatest polluters? [...] The environment cannot be improved in conditions of poverty. Nor can*

*poverty be eradicated without the use of science and technology. [...] The rich countries may look upon development as the cause of environmental destruction, but to us it is one of the primary means of improving the environment for living* » [Gandhi (1972)]. Ce discours marquant a établi pour longtemps une orthodoxie, en accord avec le point de vue de tous les pays du tiers-monde sur les relations entre environnement et développement [Rajan (1997), p. 25 et 29]. Mais la question climatique modifie radicalement la donne puisque le « développement » devient en lui-même problématique. Elle impose donc une redéfinition de ses modalités et le dépassement des approches en cours jusqu'à présent de soutenabilité sociale et environnementale de la croissance, avec un basculement vers un régime d'accumulation à faible teneur en carbone [Abbas (2010)].

La nouvelle rhétorique peut certes être à usages politiques variés, et elle a déjà été fortement critiquée car elle ne s'accompagne, pour l'instant, d'aucun engagement à réduire les émissions de gaz à effet de serre [Kumar (2015) ; King (2015)]. Elle pourrait aussi préparer une position minimaliste ou en retrait de l'Inde en matière de promesses pour la Conférence de Paris, dont il n'est pas encore très clair si elle présentera ou non une contribution précisément chiffrée. Troisième émetteur mondial de gaz à effet de serre, elle a successivement annoncé qu'elle ferait connaître sa position pour juin, puis finalement octobre 2015, guère plus d'un mois avant la Conférence. Mais il est tout à fait possible que l'usage inéquitable des ressources et la thèse des modes de vie comme moteur des crises climatique et environnementale occupent une place grandissante au sein de l'agenda climatique. La confrontation entre les promesses de réduction des uns et des autres à Paris – avec le couple sino-américain parti pour accaparer la plus grande part de l'espace carbone – pourrait être un premier moment de vérité. Mais ni l'Inde, ni la Chine, ni les Etats-Unis, ni aucun des autres grands pays en développement, ne souhaite cependant se voir accusé d'être responsable d'un échec à Paris – personne ne souhaite que le désastre diplomatique que fut, en 2009, la Conférence de Copenhague, ne se reproduise en 2015 en France. Dans le cadre d'une déclaration commune sur le climat signée le 15 mai 2015, l'Inde et la Chine ont d'ailleurs exprimé leur « plein soutien » pour le succès de la Conférence de Paris.

### *Déblayer l'horizon des échanges pour une concurrence climat-compatible*

Certains des déterminants, autres que ceux relatifs au CO<sub>2</sub>, qui ont conduit ou autorisé cet accord, sont bien connus. Les deux pays ne veulent plus apparaître comme les « mauvais

élèves » du climat. La Chine affronte aujourd'hui, avec une pollution galopante (mais aussi une dette qui s'envole et une machinerie administrative centralisée sans contre-pouvoirs), un « grand bon dans le brouillard », selon les mots de Gabriel Grésillon [2015]. La pollution des villes chinoises – l'« airpocalypse », comme a été dénommé le smog de la ville de Pékin –, par le dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>), les dioxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) et les particules en suspension (PM), des substances toxiques qui sont toutes des pollutions jointes des émissions de CO<sub>2</sub> par les centrales à charbon et grandes installations industrielles, est de moins en moins acceptée par les populations et autorités politiques. « *Nous déclarons résolument la guerre à la pollution comme nous l'avons fait auparavant contre la pauvreté* », énonçait, début mars 2014 – dans une formulation remarquée, devant 3 000 personnes et en direct à la télévision d'Etat –, le Premier Ministre chinois Li Keqiang.

Derrière l'accord climatique percent aussi d'autres enjeux économiques internationaux tout à fait essentiels. Sur le plan des relations entre environnement et échanges internationaux, le temps semble venu d'envisager entre les deux partenaires un terrain commun ou un cheminement à peu près de concert, susceptible de réduire les distorsions de concurrence. D'autant plus que les accusations de dumping environnemental et donc de concurrence déloyale à l'encontre de la Chine ne sont plus aussi aiguës aux Etats-Unis qu'elles l'étaient il y a encore quelques années. Il faut ici rappeler que, depuis la Conférence de Stockholm en 1972 et l'adoption du principe pollueur-payeur par les pays développés, les débats sur l'environnement ont *toujours* été étroitement associés à la préoccupation majeure – qu'amplifie la question de la lutte contre le réchauffement – de limiter les distorsions de concurrence. Eviter « *l'apparition de distorsions dans les échanges et les investissements internationaux* », ce fut (et cela demeure) le leitmotiv des capitaux et Etats en concurrence. Comme l'OCDE l'écrivait alors, au milieu des années 1970, « *les gouvernements devraient s'efforcer d'harmoniser leurs politiques de l'environnement [...] afin d'éviter des perturbations injustifiées dans la structure des échanges internationaux ainsi que dans la distribution internationale des ressources, engendrées par la diversité des normes d'environnement nationales.* » [OCDE (1975), p. 17 et 11]. L'Accord Etats-Unis/Chine ne doit-il pas, ou ne peut-il pas, aussi être lu et interprété comme une volonté commune de déblayer l'horizon des échanges, quelque chose comme une « concurrence praticable » ou encore une concurrence climat-compatible pour le XXI<sup>e</sup> siècle ? En tout cas, il balise le débat sur l'incompatibilité ou non du libre-échange et de la lutte contre les changements climatiques



[Abbas (2013)] et sur une future utilisation des politiques commerciales comme moyen de pression climatique.

On peut aller un peu plus loin, et être plus précis, sur la relation entre politiques nationales de lutte contre les changements climatiques, taxe aux frontières et échanges commerciaux. Sur quelque mille accords multilatéraux d'environnement (conventions, protocoles et amendements à ces derniers), l'accord sur le climat est le seul à proposer de ne pas recourir à des barrières aux échanges (article 3 de la Convention-cadre), c'est-à-dire au contrôle ou à l'interdiction d'importations ou à des taxes aux frontières. Le recours aux mesures commerciales aux frontières est pourtant la condition déterminante de l'efficacité des grands accords sur l'environnement. Le Protocole de Montréal règlemente strictement le commerce international et interdit l'exportation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Si un pays met en œuvre et supporte les coûts d'une réduction nationale des émissions, alors que d'autres produisent et exportent sans réduction aucune et donc sans coût supplémentaire, cela signifie que le dumping climatique est licite et la concurrence impraticable. En 1997, l'année des négociations pour Kyoto, Yves Martin, alors premier Président de la Mission interministérielle sur l'effet de serre (MIES), soulignait – bien seul – que, sur ce point et par rapport au Protocole de Montréal, la Convention sur le climat marquait « *une régression* » : « *Il n'y aura de développement durable que si les règles de [la] concurrence sont adaptées pour que ceux qui préparent le long terme ne soient pas handicapés dans la concurrence d'aujourd'hui* » [Martin (1997), p. 7].

On sait pourquoi l'accord climatique, la Convention de 1992, est à ce point distinct de tous les autres et contient une telle disposition régressive : il n'y a pas un seul bien produit, consommé, échangé, qui ne génère plus ou moins, durant son cycle de vie, des émissions de gaz à effet de serre et en particulier du CO<sub>2</sub>. Un mécanisme de sanction par restriction des échanges est ici impossible, en tout cas difficilement imaginable. Scott Barrett le notait il y a un quart de siècle : « *Les économies pour un pays ne s'associant pas à la Convention seraient considérables. Bien entendu, une interdiction des échanges de combustibles fossiles, de bois et de produits agricoles avec les signataires restants aurait elle aussi des conséquences économiques considérables. Mais une telle sanction a peu de chance d'être crédible* » [Barrett (1991), p. 145]. Effectivement. En 2006, le gouvernement français a proposé l'instauration d'une taxe CO<sub>2</sub> aux frontières de l'Union européenne, mais l'Europe n'a jamais engagé de vraie bataille politique et encore moins de guerre économique sur ce terrain

[Damian, Abbas (2007)]. Joseph Stiglitz a été l'un des premiers et ardents défenseurs de telles taxes ; mais il indiquait que sa proposition de droits compensateurs et sanctions internationales à l'encontre des Etats-Unis, en raison à cette époque de leur absence de politique climatique, avait été perçue comme « *l'équivalent commercial du déclenchement d'une guerre nucléaire* » [Stiglitz (2006), p. 248]. En cas de politique aux frontières, les Chinois, qui projetaient au début de la décennie 2010 d'instaurer une taxe carbone minimale et de premiers systèmes de permis négociables au niveau local, avaient déjà la parade. Jia Kang, directeur du *Research Institute of Fiscal Science* auprès du ministère des Finances, l'exprimait sans détour : « *Si nous levons une taxe carbone en Chine, les autres pays, au cas où ils imposeraient une taxe carbone à leurs frontières, seraient suspectés de double taxation, ce qui violerait les règles de l'Organisation mondiale du commerce* » [Damian (2010)]. A notre avis, la proposition chinoise de « contribution » à l'horizon 2030 – fût-elle modeste et difficile à quantifier précisément –, plus la mise en œuvre de systèmes de permis carbone dans un nombre restreint de villes et régions, avec un projet de marché national des permis à l'échelle du pays attendu, semble-t-il, avant 2020, donnent un premier prix au carbone et lèvent ainsi l'hypothèque de taxes CO<sub>2</sub> ou de mesures non tarifaires aux frontières. Au sortir de Paris Climat 2015, cette question épineuse, qui a fait l'objet de commentaires enflammés sans nulle part le début d'une application et de mesures de rétorsion concrètes, devrait devenir moins prégnante, puisque tous les Etats s'engageront à « quelque chose » et donc à donner implicitement un coût social au carbone.

Les projets américains anciens, et jamais concrétisés, de taxer les biens « carbonés » aux frontières, ont toujours été un *casus belli* pour la Chine et le Sud dans son ensemble. La quasi-totalité des pays du G77 plus Chine, et en particulier les grands pays émergents, se sont toujours opposés à toute tentative de mesures commerciales unilatérales pour réduire les émissions. Le groupe dit BASIC, constitué du Brésil, de l'Afrique du Sud, de l'Inde et de la Chine, a été créé en novembre 2009, quelques semaines avant la Conférence de Copenhague, à l'initiative de la Chine. Voici ce qu'exigeaient alors ces quatre pays, dans leur première déclaration officielle commune, en quelque sorte leur « contribution » pour la Conférence climatique de Copenhague en 2009 : « *Parties shall not resort to any form of unilateral measures, including fiscal and non-fiscal border measures, against goods and services imported from other Parties, in particular from developing country Parties, on grounds of stabilization and mitigation of climate change.* » [cité in Barrett (2010), p. 20].

Le dernier projet de loi soumis au Congrès américain pour lutter contre les changements climatiques, en 2009 (dont on sait qu'aucun des nombreux projets présentés ne réussit à passer le double obstacle de la Chambre des Représentants et du Sénat), proposait d'instaurer un marché des permis d'émissions au niveau de l'Etat fédéral, pour donner un prix au carbone. Le projet de loi ouvrait la possibilité de taxer les importations de produits intensifs en CO<sub>2</sub> en provenance de pays qui n'auraient pas adopté des mesures similaires pour réduire les émissions. La réaction du *South Centre* – organisation intergouvernementale de réflexion et groupe d'études des pays en développement – fut immédiate : la loi américaine violerait l'article 4 de la Convention de 1992 qui exempte les pays en développement de toute action de réduction des émissions dont les coûts ne seraient pas compensés [Dasgupta (2009), p. 3]. A l'époque, les autorités politiques chinoises s'étaient opposées vertement à la tentation américaine de protectionnisme climatique [Reuters (2009)].

Il y a enfin un dernier point de l'accord américano-chinois dont l'importance n'a peut-être pas été suffisamment soulignée. La déclaration est consacrée pour moitié à des accords de partenariats industriels, technologiques et à des projets de recherches à mener de manière commune : efficacité énergétique, capture et séquestration du carbone, technologies avancées pour l'utilisation du charbon, énergie nucléaire, énergie solaire, réseaux intelligents, véhicules propres, HFC (hexafluorocarbones), villes à basse teneur en carbone, forêts. Le G2 climatique Etats-Unis/Chine n'est donc pas seulement climatique et diplomatique, il a aussi un contenu économique et productif qui n'a pas d'équivalent à l'échelle bilatérale, du moins dans ses ambitions initiales. S'il devait y avoir une part de « *pari sur structures nouvelles* » (Perroux) dans cet accord Etats-Unis/chine, c'est assurément plus dans ce volet technologique et industriel que dans celui des réductions d'émissions qu'il faudrait le chercher.

### *Un G2 climatique Etats-Unis/Chine*

L'accord scelle aussi une communauté de vue, longtemps inimaginable, sur les contributions des pays, qui seront auto-différenciées selon la situation et les contraintes de chacun. Il contient une formulation au terme de laquelle les deux pays témoignent de leur volonté commune d'aboutir à un « accord ambitieux en 2015 », reflétant « le principe de responsabilités communes mais différenciées et de capacités respectives, en tenant compte des contraintes nationales particulières » (« *in light of different national circumstances* »). La Chine reconnaît par là qu'elle a aussi des responsabilités, et qu'elle accepte de s'engager sur

la base de ses « circonstances » et contraintes nationales, qu'elle négociera certes avec acharnement. La subtilité langagière contenue dans ces lignes – « *in light of different national circumstances* » –, introduit la possibilité d'une différenciation des contributions, et donc aussi la fin de la séparation radicale entre pays développés et pays en développement (pays Annexe 1/pays non Annexe 1 du Protocole de Kyoto). La formulation américano-chinoise – il convient donc d'en mesurer toute la portée – est reprise en totalité, mot pour mot, dans l'Appel de Lima, un court texte de quatre pages, issu de la COP20, tenue à Lima au Pérou du 1<sup>er</sup> au 12 décembre 2014, et censée préparer la COP21 de Paris [UNFCCC (2014)]. Celui-ci, inscrit dans la nouvelle philosophie ou vision promue par l'accord Etats-Unis/Chine, ne contient d'ailleurs plus aucune référence à la distinction – omniprésente et décisive lors de toutes les conférences climatiques précédentes – entre pays Annexe 1 et non-Annexe 1. Il constitue un compromis et comme tout compromis il ne résout pas l'ensemble des problèmes, voire même il tente de gérer les contradictions des deux grands. En ce sens, il n'épuise pas la coopération climatique internationale.

L'Accord de Paris entérinera ainsi un nouvel état de l'économie politique mondiale et donc aussi du carbone, avec la montée de la Chine, repérable bien avant Copenhague [Damian, Rousset (2009)], et plus largement celle d'un « Sud » fortement différencié. Lorsque s'engagent dans les pays développés les débats sur la pollution, la croissance et la préservation de l'environnement – durant la première moitié de la décennie 1970 –, les économies occidentales représentent encore la moitié du Produit intérieur brut (PIB) mondial, contre moins de 5 % pour la Chine. En 2003, le PIB chinois représentait déjà 15 % du PIB mondial, avec une projection à 23-24 % pour 2030, ce serait alors six points de plus que la part des Etats-Unis [Maddison (2009), p. 435]. Certains travaux se hasardent à avancer le chiffre de 51 % du PIB mondial en 2050 pour la seule Chine [Boretos (2009)]. L'essayiste Tibor Mende avait anticipé, au début de la décennie 1950, le déplacement « *du centre de gravité du monde [...] vers l'Asie, son berceau* », il est aujourd'hui en marche [Mende (1954), p. 134, cité in Martin-Amouroux (2009), p.14].

Les Etats-Unis et la Chine ont-ils déjà préempté la Conférence de Paris 2015 ? Nous en sommes convaincus, et tout l'atteste, du moins pour les grandes lignes de celle-ci. L'accord climatique Etats-Unis/Chine parachève une entreprise diplomatique et des projets de coopération envisagés de longue date. En 2005-2006, les Etats-Unis avaient parrainé la création d'un partenariat Asie-Pacifique sur le développement propre et le climat (*Asia-*

*Pacific Partnership on Clean Development and Climate*), avec l'Australie, le Japon, la Corée du Sud, l'Inde et la Chine ; il s'agissait déjà de promouvoir une coopération technologique entre pays à peu près tous opposés au modèle Kyoto. Dès le tout début de la présidence Obama, la perspective d'une coopération entre les deux rives du Pacifique est tout en haut des préoccupations de la diplomatie américaine. Sous condition d'une « coalition vraiment globale », incluant la Chine et l'Inde, « *America is ready to lead* », annonçait dès janvier 2009 le Président. A la fin de l'été de la même année, quelques mois donc avant Copenhague, les Etats-Unis bataillaient encore pour obtenir un *deal* avec la Chine, mais aussi l'Inde, sur le climat. Il aura donc fallu cinq années de plus pour qu'un premier accord bilatéral soit enfin signé.

Les Etats-Unis et la Chine se sont précisément mis d'accord pour travailler ensemble sur les questions de climat dans la perspective de la Conférence de Paris dès le début de l'année 2013. Un an plus tard, le 15 février, le Secrétaire d'Etat John Kerry, alors en route pour Pékin, avait l'ambition haute pour les deux pays, mais peut-être pour le sien en particulier (trois jours auparavant, le 12 février, les Etats-Unis avaient soumis les premiers leurs propositions pour Paris) : la Chine et les Etats-Unis, annonçait-il, engageront les efforts nécessaires « pour avoir la capacité d'initiative en ce qui concerne les règles à proposer (*to develop and lead on the standards*) pour l'accord global sur le changement climatique de l'an prochain » [Pengelly (2014)].

L'Union européenne, peut-elle encore imprimer sa propre marque à Paris ? Laurence Tubiana, l'ambassadrice française chargée des négociations, réagissait ainsi à l'accord Etats-Unis/Chine : « Les accords bilatéraux sont bienvenus ; on peut aussi imaginer qu'il y en ait entre l'Europe et la Chine par exemple » [Robert (2015)]. L'Europe pourrait tout à fait mettre dans la corbeille des partenariats industriels et de recherche, ainsi qu'un projet d'intégration à moyen terme de son marché de permis carbone avec ceux actuellement en développement dans des villes et régions chinoises. Mais est-ce encore possible à quelques mois de la Conférence ? Cet accord ne ressemblerait-il pas à une diplomatie de « rattrapage » ? Surtout, n'est-il pas un peu tard « pour avoir, selon les termes de John Kerry, la capacité d'initiative en ce qui concerne les règles à proposer » ? Car les règles qui structureront l'accord, du moins leur colonne vertébrale, ont déjà été mises sur la table.

## Références bibliographiques

- ABBAS M. [2013], « Libre-échange et changement climatique : soutien mutuel ou divergence ? », *Monde en Développement*, vol. 41, n° 162, p. 33-48.
- ABBAS M. [2010], *Economie politique globale des changements climatiques*, PUG, Grenoble.
- BARRETT S. [2010], « Climate Change and International Trade: Lessons on their Linkage from International Environmental Agreements », *Climate Change, Trade and Competitiveness: Issues for the WTO*, Thinking Ahead on International Trade (TAIT) – 2nd Conference, 16-18 June, Geneva.
- BARRETT S. [1991], « Analyse économique des accords internationaux sur l'environnement : Enseignements pour une convention sur le réchauffement de la planète », in *Parer au changement climatique : Quelques problèmes économiques*, OCDE, Paris, p. 117-162.
- BORETOS G.P. [2009], « The future of the global economy », *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 76, n° 3, p. 316-326.
- BREWER T.L. [2014], *The 2014 US Election Results: Implications for Climate Change Policies*, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Georgetown University. <http://www.usclimatechange.com/download>
- CSE [2014], *How the US-China deal has appropriated the carbon budget and left nothing for sustainable development of the rest of the world*, Center for Science and Environment, New Delhi. <http://www.cseindia.org/userfiles/Carbon-budget%20-factsheet-2014.pdf>
- DAMIAN M. [2010], « Le prix international du carbone sera-t-il un jour fixé par la Chine ? », *Economie Appliquée*, tome LXIII, n° 2, p. 183-190.
- DAMIAN M., ABBAS M. [2007], « Politique climatique et politique commerciale : le projet français de taxe CO<sub>2</sub> aux frontières de l'Europe », *Revue de l'énergie*, n° 578, p. 221-230.
- DAMIAN M., ROUSSET N. [2009], « A Copenhague, la Chine infléchira le devenir des politiques climatiques », *Revue de l'énergie*, n° 591, p. 293-296.
- DAMIAN M., ABBAS M., BERTHAUD P. [2015], « Les grandes orientations de la Conférence climatique de Paris 2015 », *Natures Sciences Sociétés*, n° spécial COP21, à paraître.
- DASGUPTA C. [2009], *International trade and climate change*, Policy Brief N° 16, South Centre, Geneva. [http://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/06/PB16\\_trade-and-Climate-Change\\_EN.pdf](http://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/06/PB16_trade-and-Climate-Change_EN.pdf)
- DAVIS S.J., SOCOLOW R.H. [2014], « Commitment accounting of CO<sub>2</sub> emissions », *Environmental Research Letters*, n° 9. [http://iopscience.iop.org/1748-9326/9/8/084018/pdf/1748-9326\\_9\\_8\\_084018.pdf](http://iopscience.iop.org/1748-9326/9/8/084018/pdf/1748-9326_9_8_084018.pdf)
- Faure-Schuyer A., Seaman J. [2015], « China's Coming of Age of Climate Change, Just in Time for Paris? » Note de l'Ifri, IFRI, Paris, May. [https://www.ifri.org/site/default/files/atoms/files/china\\_and\\_climate\\_change\\_note\\_ifri.pdf](https://www.ifri.org/site/default/files/atoms/files/china_and_climate_change_note_ifri.pdf)
- GANDHI I. [1972], *Man and Environment*, Plenary Session of United Nations Conference on Human Environment, Stockholm, June 14.
- GIBBS N., ABDOLCARIM Z., KUMAR N. [2015], Exclusive Interview With Narendra Modi: « We Are Natural Allies », *Time*, May 7. <http://time.com/3849492/narendra-modi-interview/>
- GRESILLON G. [2015], *Chine, le grand bond dans le brouillard*, Stock, Paris.
- HILE K. [2009], « China sets date for CO<sub>2</sub> cut », *Financial Times*, August 15.

- KING E.[2015], « India pledges to fight climate change but falls short of stating emissions cap », *theguardian.com*, May 8.  
<http://www.theguardian.com/environment/2015/may/08/india-pledges-to-fight-climate-change-but-falls-short-of-stating-emissions-cap>
- KUMAR C. [2015], « Modi's Oxymoronic Stance on Climate Change », *Huffington Post, TheWorldPost*, April 11.  
[http://www.huffingtonpost.com/chaitanya-kumar/modis-oxymoronic-stance-on-climate-change\\_b\\_7045276.html](http://www.huffingtonpost.com/chaitanya-kumar/modis-oxymoronic-stance-on-climate-change_b_7045276.html)
- MADDISON A.[2009], « Measuring the Economic Performance of Transition Economies: Some Lessons from Chinese Experience », *Review of Income and Wealth*, vol. 55, Supp. s1, p. 423-441.
- MARTIN Y.[1997], « Stratégie nationale du développement durable », *Annales des Mines. Responsabilité & Environnement*, n° 6, p. 5-10.
- MARTIN-AMOUROUX J.M. [2015], « Charbon : des anathèmes aux réalités », *Natures Sciences Sociétés*, n° spécial COP21, à paraître.
- MARTIN-AMOUROUX J.M. [2009], « Le grand retour du charbon, pierre d'achoppement des négociations climatiques », *Futuribles*, n° 357, p. 5-27.
- MENDE T. [1954], *Regards sur l'histoire de demain. Les nouveaux centres de gravité du monde*, Seuil, Paris.
- OCDE [1975], *Le Principe Pollueur-Payeur : définition, analyse, mise en œuvre*, Organisation de coopération et de développement économique, Paris.
- PENGELLY M. [2014], « Kerry announces 'unique co-operative effort' with China on climate change », *theguardian.com*, February 15.  
<http://www.theguardian.com/world/2014/feb/15/john-kerry-china-unique-cooperative-climate-change>
- RAJAN M. G. [1997], *Global Environmental Politics: India and the North-South Politics of Global Environmental Issues*, Oxford University Press, Delhi.
- RATTANI V., NARAIN S.[2015], « Pour une division équitable du "gâteau carbone" », *Huffington Post*, 27 mars.  
[http://www.huffingtonpost.fr/-vijeta-rattani/rechauffement-climatique-le-gateau-carbone\\_b\\_6947682.html](http://www.huffingtonpost.fr/-vijeta-rattani/rechauffement-climatique-le-gateau-carbone_b_6947682.html)
- RAY S., CHATURVEDI V., GANESAN K., GHOSH A. [2015], *India's Intended Nationally Determined Contributions: Renewable Energy and the Pathway to Paris*, Council on Energy, Environment and Water (CEEW), New Delhi.  
<http://ceew.in/pdf/ceew-india-indcs-re-and-the-pathway-to-p.pdf>
- Reuters [2009], « China minister rejects U.S. pollution duty idea », March 19.
- ROBERT A. [2015], Laurence Tubiana : « On peut imaginer un accord bilatéral entre l'UE et la Chine sur le climat », entretien, *EurActiv.fr*, 28 janvier.
- SADASIVAM N.[2015], « Coal States Building Wall of Red Tape to Resist EPA's Clean Power Plan », *InsideClimateNews*, February 17.  
[http://insideclimatenews.org/news/17022015/coal-states-building-wall-red-tape-resist-epas-clean-power-plan?utm\\_source=Inside+Climate+News&utm\\_campaign=c6d57d21bf-Weekly+Newsletter+2+22+20152+20+2015&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_29c928ffb5-c6d57d21bf-327511669](http://insideclimatenews.org/news/17022015/coal-states-building-wall-red-tape-resist-epas-clean-power-plan?utm_source=Inside+Climate+News&utm_campaign=c6d57d21bf-Weekly+Newsletter+2+22+20152+20+2015&utm_medium=email&utm_term=0_29c928ffb5-c6d57d21bf-327511669)
- SANWALL M.[2015], « India should guide the world on fighting climate change », Centre for Science and Environment, *indiaenvironmentportal.org*.  
[http://www.indiaenvironmentportal.org.in/content/410112/india-should-guide-the-world-on-fighting-climate-change/#\\_ftn1](http://www.indiaenvironmentportal.org.in/content/410112/india-should-guide-the-world-on-fighting-climate-change/#_ftn1)
- SHARMA R.[2015], « India Should Lead Fight Against Climate Change: Modi », *The New Indian Express*, April 6.

- SOUTH CENTRE[1991], *Environment and Development: Towards a Common Strategy for the South in the UNCED Negotiations and Beyond*, South Centre, Follow-Up Office of the South Commission, Geneva, November.
- STIGLITZ J. [2006], *Un autre monde : contre le fanatisme du marché*, trad.française de *Making Globalisation Work*, Fayard, Paris.
- The Hindu*[2015], « Consumerism at the root of climate crisis», April 8.  
<http://www.thehindu.com/news/national/increasing-consumerism-root-cause-of-climate-crisis-says-modi/article7074162.ece>
- UNFCCC [2014], *Lima Call for Climate Action*, Further advancing the Durban Platform, Draft decision -/CP.XX, United Nations Framework Convention on Climate Change, December 13.  
[http://unfccc.int/files/meetings/lima\\_dec\\_2014/in-session/application/pdf/cpl14.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/in-session/application/pdf/cpl14.pdf)
- White House [2014], *U.S.-China Joint Announcement on Climate Change*, Office of the Press Secretary, November 11.
- WILSON R. [2014], « America Versus China: The New Reality of Global Energy », *theenergycollective.com*, May 12.  
<http://theenergycollective.com/robertwilson190/380971/america-versus-china-what-difference-decade-makes>