

Climat : où va la Chine ?

Article by Clémence Lizé, Clémence Pèlerin

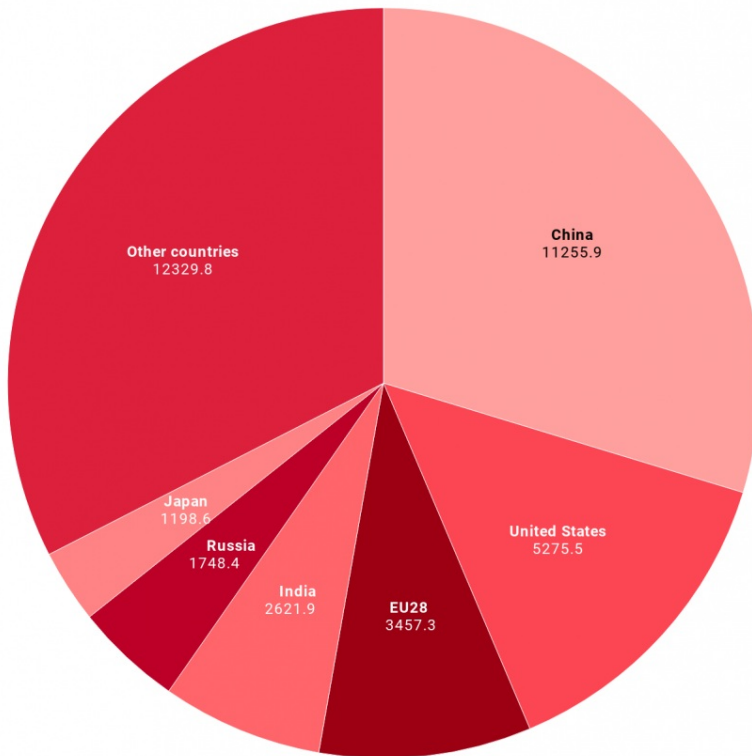
April 27, 2020

La position de la Chine en tant que plus gros pollueur mondial, combinée à sa volonté politique de prendre des mesures climatiques, en ont fait un partenaire essentiel de l'Union européenne pour ralentir le réchauffement mondial. Pourtant, le bilan environnemental de la Chine est contrasté. Sa transition énergétique domestique et son image d'un acteur environnemental ambitieux est contredite par ses investissements dans les énergies fossiles à l'étranger et la priorité mise sur la croissance économique. Clémence Pèlerin et Clémence Lizé retracent l'historique climatique de la Chine et s'interrogent sur ce que l'on peut attendre du géant chinois, alors que l'action internationale climatique devient de plus en plus urgente.

La croissance économique en Chine a amené avec elle une hausse importante de sa demande domestique d'énergie et une intensification des activités économiques, notamment industrielles, exerçant de fait une pression croissante sur l'environnement. Le pays est devenu l'un des plus grands consommateurs d'énergie fossile dans le monde, et le plus gros émetteur de CO₂ au niveau mondial (voir Figure 1).

Global CO2 emissions by country in 2018, in megatons

China United States EU28 India Russia Japan Other countries



Source: Crippa, M., Oreggioni, G., Guizzardi, D., Muntean, M., Schaaf, E., Lo Vullo, E., Solazzo, E., Monforti-Ferrario, F., Olivier, J.G.J., Vignati, E., Fossil CO2 and GHG emissions of all world countries - 2019 Report, EUR 29849 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-76-11100-9, doi:10.2760/687800, JRC117610.
- Created with Datawrapper

Sous l'influence conjointe d'une prise de conscience politique et sociale mondiale, de la perception aiguë du coût global du changement climatique pour les Etats, et d'un positionnement diplomatique fort, la Chine a entrepris plusieurs réformes dans les domaines énergétiques et environnementaux. Aujourd'hui, si la Chine se positionne comme un acteur ambitieux et volontariste, son bilan reste néanmoins à nuancer, à l'aune de sa stratégie industrielle extérieure et d'un attachement irréductible à la croissance économique.

Se libérer du charbon

Depuis les années 1970, la Chine connaît une demande énergétique en très forte croissance, à l'image et au service de son développement économique et démographique accélérés. Dotée d'abondantes ressources domestiques en charbon, la Chine a bénéficié d'une énergie bon marché, bien que très émettrice de gaz à effet de serre. Grâce à l'extraction de charbon, le secteur industriel et manufacturier a connu un essor extrêmement rapide, jusqu'aux années 2010 quand l'inflexion politique en faveur d'une transition énergétique ambitieuse a été enclenchée. Ce tournant a notamment été acté à l'occasion de la COP21, où la Chine s'est affichée comme l'une des parties prenantes les plus volontaristes des négociations internationales.

Aujourd'hui encore, la demande énergétique de la Chine reste largement dépendante des énergies fossiles, et notamment du charbon, qui représente environ 60% de sa production d'électricité domestique. En outre, avec son parc automobile en forte croissance, son urbanisation récente et le développement de sa classe moyenne, la Chine est devenue le premier importateur de pétrole au monde. En 2018, la demande chinoise de pétrole brut s'élevait à environ 10 millions de barils jour, soit près de 10% de la demande mondiale. De ce fait, la Chine est par là même devenue un acteur clé du marché mondial de pétrole, comme en témoigne l'influence de l'activité économique

chinoise sur l'équilibre du prix du baril.

La Chine est également le deuxième importateur de gaz naturel, derrière le Japon. Le gaz naturel occupe une place de choix dans la transition énergétique chinoise : il émet moitié moins de CO₂ que le charbon, permet de produire des volumes importants d'électricité et de fournir de la chaleur à des villes en expansion rapide. Aussi, ces dernières années, la Chine a-t-elle massivement remplacé son parc de centrales à charbon par des centrales à cycle combiné gaz, dans une optique de réduction de la pollution de l'air. L'hiver 2017 a notamment été l'occasion pour les autorités chinoises d'imposer la fermeture précipitée de nombreuses usines alimentées au charbon, ainsi que des centrales électriques, pour les remplacer par des centrales à gaz et atteindre l'objectif de réduction de la pollution de l'air de 15%, au détriment parfois de la continuité de la fourniture de chaleur ou de l'activité industrielle locale. La demande de gaz chinoise s'est brutalement intensifiée, parfois au point où l'offre n'a pas suffi à alimenter tous les districts convertis au gaz.

Le gaz joue donc un rôle clé dans la politique environnementale et énergétique de la Chine : pour garantir son approvisionnement, le gouvernement et les entreprises stratégiques ont multiplié les investissements dans des infrastructures de transport, comme des gazoducs et des terminaux de regazéification de gaz naturel liquéfié (GNL). Malgré une croissance importante du marché du gaz, historiquement un marché régional du fait des contraintes physiques de transport de gaz, et sous l'influence du GNL, la structure économique et les équilibres contractuels de ce marché ne sont pas encore matures, ce qui accorde à la Chine l'opportunité d'en façonner elle-même, par l'ampleur de sa demande, les mécanismes systémiques. Ainsi, Pékin pourrait exercer un plus grand contrôle sur la fluctuation du prix international du gaz naturel, et assurer la sécurité financière des transactions de gaz sur son territoire, pour garantir sa sécurité énergétique.

Un réseau d'infrastructures régionales stratégique et géopolitique

La hausse de la demande en gaz impose des changements considérables dans les infrastructures domestiques et internationales du pays. Ainsi, les gazoducs franchissent différentes zones frontalières du pays, pour éviter toute dépendance vis à vis d'un fournisseur ou d'une route d'approvisionnement et diversifier la distribution des revenus que les gazoducs apportent parmi les différentes régions traversées. Ainsi, les gazoducs venus de Russie et d'Asie centrale sont distribués sur quatre points d'entrée : en Mandchourie, et au Xinjiang, tant au nord qu'à la frontière occidentale, un élément d'importance au cours des négociations diplomatiques avec les contreparties russes. Les gazoducs ont été conçus pour renforcer l'intégration des régions les plus marginalisées avec les centres économiques plus dynamiques à l'Est. Les gazoducs traversant le Xinjiang s'achèvent dans la région portuaire aux alentours de Shanghai, et doivent contribuer au développement des régions les plus pauvres de Chine comme le Xinjiang mais aussi Gansu, Ningxia, ainsi que Shaanxi et Shanxi, toutes deux réputées pour leur développement économique à partir de l'exploitation du charbon. Les gazoducs de la Mandchourie à l'extrême sud du pays sont conçus dans cette même logique.

Du point de vue géopolitique, les gazoducs répondent également à un renforcement des liens de la Chine avec l'Asie centrale et la Russie. A l'instar de sa stratégie de diversification des voies d'approvisionnement à l'intérieur de ses frontières, les routes du gaz en Asie centrale ont été expressément pensées pour intégrer les cinq pays à travers trois routes différentes. Ainsi, si les ressources sont concentrées au Turkménistan, Ouzbékistan et le Kazakhstan, les gazoducs passent également à travers le Kirghizistan et le Tadjikistan dans un souci d'intégration de tous les pays avoisinants.

Les énergies renouvelables, symptomatiques de l'ouragan énergétique chinois

Outre un recours croissant au gaz naturel, la Chine a massivement investi dans les énergies renouvelables depuis le

début des années 2000, en tant que filière industrielle stratégique comme en tant qu'accélérateur de sa transition énergétique. En faveur du solaire par exemple, la Chine a jusqu'à récemment encouragé un développement sans frein du photovoltaïque, devenant le premier pays au monde en termes d'installation et de production annuelles : le marché du solaire a ainsi connu un tel engouement en Chine (35GW installés rien qu'en 2017) que le coût du mécanisme de soutien (*feed-in tariff*, i.e tarif fixe auquel la National Energy Administration achète l'électricité produite par les centrales) a atteint des records, d'environ 15 milliards de dollars, soit bien au-delà des estimations initiales. Le secteur a connu une croissance d'autant plus importante que la Chine a fait le choix d'investir sur son territoire dans des installations dites "utility-scale", c'est-à-dire des actifs à grande capacité de production, étendues sur de très importantes surfaces au sol dans des régions peu habitées, bénéficiant de ce fait d'économies d'échelle considérables.

Entre investissements stratégiques et ambitions de long terme pour son industrie, la Chine a réussi à se positionner comme un élève de bonne volonté dans la transition énergétique mondiale.

Par la suite, le gouvernement chinois a revu à la baisse son objectif annuel d'installations de centrales solaires. En 2019, seuls 22,8 GW de capacité additionnelle ont pu bénéficier du mécanisme de subvention publique. La récente instabilité réglementaire sur le schéma de soutien aux installations photovoltaïques a vu le rythme d'installation de nouvelles capacités renouvelables s'écrouler en 2019. La publication tardive, en juin dernier, du nouveau cadre de subvention nationale a plongé de nombreux industriels du secteur dans l'incertitude de leurs débouchés domestiques. Sur les neuf premiers mois de l'année 2019, seuls 16 GW de puissance additionnelle avaient été mis en service contre 35 à 45 GW attendus par la China Photovoltaic Industry Association.

Les équipements photovoltaïques chinois ont certes pâti pendant de nombreuses années d'une réputation de mauvaise qualité, de mauvaises conditions de fabrication et de piètre empreinte carbone. Mais si les normes encadrant la production des panneaux solaires se sont durcies dans le monde, encourageant la Chine à aligner ses standards sur les marchés en croissance – parmi lesquels l'Union européenne – le pays fait ici office de pionnier, ayant offert les conditions parfois brutales du déploiement à échelle globale d'une technologie aujourd'hui incontournable. La croissance fulgurante du photovoltaïque en Chine a permis la réduction des coûts de production de près de 80% dans le monde entre 2008 et 2013, sous l'influence de la demande mondiale, et le renforcement du leadership aujourd'hui incontestable de la Chine dans la production de panneaux photovoltaïques, au détriment des manufacturiers américains et européens.

Entre investissements stratégiques et ambitions de long terme pour son industrie, la Chine a réussi à se positionner comme un élève de bonne volonté dans la transition énergétique mondiale. En matière environnementale, le pays suit une trajectoire similaire, bien que tout aussi paradoxale.

La "civilisation de l'écosystème"

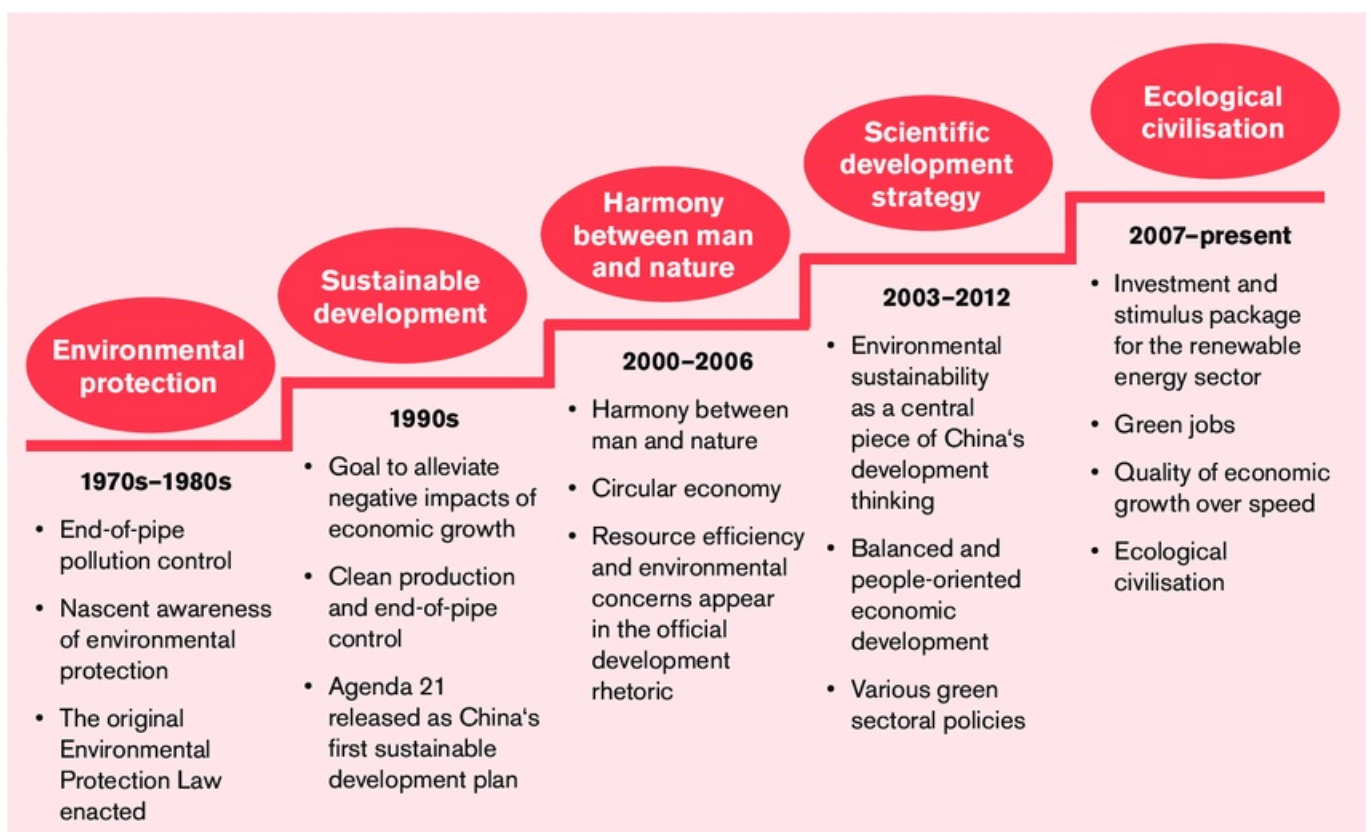
L'intérêt de la Chine pour la protection de l'environnement n'est pas nouveau. Il est intrinsèquement lié au développement rapide de son économie. Dès la réforme de l'économie chinoise dans les années 1970, la croissance du pays a été décuplée en un laps de temps très court, au même titre que son impact environnemental. Près de 60% des réserves d'eau en Chine seraient aujourd'hui contaminées par des substances cancérigènes, et on dénombrerait au moins un million de morts par an à cause de la pollution, alors qu'à peine 5 des 500 plus grandes villes chinoises respectent le plafond de qualité de l'air recommandé par l'OMS. 7 des plus grandes villes chinoises comptent

aujourd’hui parmi les villes les plus polluées au monde. La pollution de l’air coûterait à elle seule près de 33 milliards d’euros par an.

Conscientes de cet enjeu, les autorités chinoises se sont impliquées très tôt dans les négociations internationales sur le climat, comme lors de la COP de 1992 à Rio et plus récemment lors de la COP21 de 2015 à Paris. Mais sur le terrain, la politique environnementale a pendant longtemps consisté à limiter la pollution en aval (*“end of pipe policy”*, voir figure 2). Le contrôle des pollutions émises par les entreprises resté mince et insuffisant et l’effort était plutôt concentré sur la dépollution de l’environnement une fois le dommage créé. Le paradigme a changé au cours des années 1990 à 2000, où l’idée de concilier développement économique, nature et humain a fait son chemin dans l’idée de la construction d’une économie “harmonieuse”. C’est à partir de 2007, et notamment lors du 17ème congrès du Parti Communiste Chinois que le concept de “civilisation de l’écosystème” a été posé par l’ancien Président Hu Jintao et qu’un tournant s’est opéré.

Avec sa constitutionnalisation en 2018, la protection de l’environnement a obtenu un statut juridique considérable. Le gouvernement chinois a non seulement souligné l’importance qu’il accordait aux critiques croissantes de la population face à la pollution, mais a également imposé sa responsabilité dans l’amélioration de la protection de l’environnement.

Cela se traduit notamment par des mesures tournées vers une économie verte. Depuis 2008, les plans quinquennaux contiennent désormais des chapitres entiers sur les énergies renouvelables, le changement climatique, l’efficacité des ressources, l’économie circulaire, le contrôle de la pollution, la conservation de l’environnement et la prévention des catastrophes naturelles. Suite à la crise financière de 2008, la Chine a développé un plan d’investissements massifs dont environ 140 milliards de dollars étaient dédiés aux investissements verts. Rien qu’en 2013, la Chine a investi 56 milliards de dollars dans les énergies renouvelables, soit plus que l’Europe à la même époque. De même, les autorités ont mis en place une planification environnementale en créant des “lignes rouges” délimitant les écosystèmes essentiels (voir Figure 2) et définissant la “bonne santé” de l’environnement.



Xiaoxue Weng, Zhanfeng Dong, Qiong Wu and Ying Qinv. 2015. China's path to a green economy: Decoding China's green economy concepts and policies. IIED Country Report. IIED, London.

Pragmatisme économique d'abord

Cependant, même si la Chine affiche une volonté politique importante de protéger son environnement et de lutter contre le changement climatique parmi les autres nations, elle place toujours la croissance économique avant la protection environnementale. C'est une question de survie politique pour un gouvernement dont la seule légitimité aujourd'hui est la garantie de l'enrichissement de son immense population. Dans cette perspective, cela pourrait faire de la Chine le chantre de la pensée du "découplage", qui soutient que croissance et développement durable sont compatibles, et que la transition énergétique porte en son sein les promesses d'une croissance économique pérenne et écologique, une théorie remise en question par de nombreux économistes. La révision de la Loi sur la Protection de l'environnement en 2014 en est un exemple frappant, puisqu'elle élève l'objectif de protection de l'environnement au rang des priorités du pays, de même que le développement économique et social, tout en stipulant que la protection de l'environnement ne doit pas se faire au détriment de la croissance économique du pays. D'ailleurs, tous les plans quinquennaux mêlent objectifs de croissance et objectifs climatiques. Pour le PCC, ce n'est pas une contradiction dans les termes.

Mais cette ambivalence se retrouve dans la politique internationale de la Chine, puisque les Nouvelles Routes de la Soie ou les investissements en Afrique subsaharienne, restent articulés sur des intérêts stratégiques et industriels. Clairement, l'objectif premier des Nouvelles Routes de la Soie, ou *Belt and Road Initiative* (BRI) n'est pas le développement durable mais les bénéfices économiques.

D'après le World Resource Institute (WRI) et le Global Development Policy Center les investissements des grandes banques chinoises dans le cadre de la BRI le soulignent : entre 2007 et 2014, 66% des investissements énergétiques ont été orientés vers le charbon contre 24% dans les énergies renouvelables, un chiffre qui contraste avec les importants efforts de déploiement des énergies propres sur le territoire chinois. De plus, lors de la première phase d'investissement de la BRI, les investissements dans le secteur énergétique ont financé en majorité des investissements dans les énergies fossiles, de 60% à 90%, dans des pays dont le retard par rapport à l'Accord de Paris était déjà significatif. De même, les investissements de la Chine en Afrique se font très souvent au péril des écosystèmes locaux et de la viabilité, notamment agricole, des territoires pour les populations.

Que ce soit dans le pétrole, le charbon ou le bois, les investisseurs chinois sont peu regardants sur les impacts environnementaux des actifs financés, et soutiennent au contraire une dépendance croissante de leurs partenaires africains aux énergies fossiles. Le Kenya en est un exemple criant où rien qu'en 2017, la Chine a investi plus de deux milliards dans l'un des projets de centrale à charbon du pays. La Chine dispose par ailleurs de 200 projets de centrales à charbon dans 34 pays dans le monde. Une politique critiquée par les pays occidentaux, qui y voient, au-delà de l'impact environnemental, une nouvelle diplomatie enfermant les pays partenaires de la Chine dans des investissements nocifs, la contraction de niveaux élevés de dette qu'ils ne peuvent rembourser, les obligeant à payer leurs emprunts par la cession de capitaux publics dans des infrastructures critiques, comme les ports de commerce, maillon essentiel des nouvelles routes de la soie. L'utilisation abusive par les investisseurs chinois de la clause permettant de se conformer uniquement aux standards environnementaux des pays hôtes met en doute la sincérité d'un pays qui se conçoit comme le leader des Suds dans la lutte contre le changement climatique.

Le tournant de la COP21

Depuis plus d'une décennie, l'Union européenne et la Chine dialoguent sur les politiques de lutte contre le changement climatique. Des partenariats ont été mis en place dès 2003 sur les questions de pollution de l'eau, de l'air et des sols. Depuis, différents projets ont vu le jour : parmi eux, l'un des plus avancés, le Programme de

coopération sur l'Économie Verte dont le but est de partager les savoirs sur les instruments de politiques publiques mais également de soutenir l'innovation technologique. Plus largement, le dialogue instauré entre la DG Environnement de la Commission européenne et le Ministère de la protection de l'environnement en Chine doit servir trois objectifs : soutenir la mise en place d'un mécanisme de coordination régulier et efficace sur les questions environnementales; permettre le partage de bonnes pratiques réglementaires entre l'UE et la Chine, réaliser des études de politique générale et organiser des ateliers et séminaires d'échange afin de permettre la circulation des savoirs sur les sujets climatiques.

Un tel choix de régulation des émissions par le marché, qui reste l'instrument majeur de lutte contre le changement climatique autant pour l'Union européenne que pour la Chine, reste très lié aux ambitions commerciales des deux parties.

Depuis la COP21, les autorités chinoises et européennes ont étroitement collaboré dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le Climat. En 2017, lorsque Donald Trump a annoncé le retrait des Etats-Unis de l'Accord de Paris, les regards se sont naturellement portés vers Pékin comme nouveau partenaire privilégié de l'Union européenne dans la lutte contre le changement climatique sur la scène internationale. Après des débuts difficiles pour des questions principalement commerciales – l'Union européenne refusant historiquement de reconnaître le statut d'économie de marché à la Chine – les tensions se sont quelque peu diluées pour arriver à trois textes importants en 2018 : un accord sur le changement climatique et l'énergie propre, un partenariat sur la protection des océans ainsi qu'un partenariat pour le renforcement des connexions entre les marchés respectifs d'échange de quotas carbone européens et chinois.

Sous l'impulsion lancée par le projet politique de la Connectivité, une vision européenne de long-terme pour développer les liens entre l'Europe et l'Asie à tous niveaux (infrastructures des transports et des énergies, réseaux numériques, partenariats commerciaux consolidés etc.) l'UE et la Chine entendent renforcer leurs collaborations pour imposer des nouveaux standards environnementaux dans les transports transcontinentaux, notamment à travers le développement de nouveaux réseaux ferroviaires modernes. Mais cette coopération reste subordonnée aux intérêts stratégiques nationaux. Ainsi, la création d'une aire marine protégée en Antarctique, défendue depuis 2018 par l'UE, se heurte au refus de la Chine du fait de son utilisation fréquente des passages maritimes en Antarctique pour ses transports commerciaux.

Sortir des ambivalences

Face à l'affirmation croissante de la Chine, la réponse européenne a toujours privilégié la recherche de partenariats et de collaborations autour de projets spécifiques. L'influence européenne se ressent d'ailleurs dans les instruments de politiques publiques environnementaux choisis par la Chine, comme le marché d'échange de quotas d'émissions par exemple, présenté par le gouvernement fin 2017. Toutefois, un tel choix de régulation des émissions par le marché, qui reste l'instrument majeur de lutte contre le changement climatique autant pour l'Union européenne que pour la Chine, reste très lié aux ambitions commerciales des deux parties. Ni l'une ni l'autre n'ont résolu leurs contradictions entre politiques commerciales et environnementales et ni l'une ni l'autre n'est aujourd'hui disposée à mettre en œuvre des règles suffisamment strictes pour réduire les émissions de CO2 issues de leur activité économique. D'ailleurs, que ce soit en Chine ou en Europe, les marchés d'échange de quotas d'émissions n'ont pour l'instant pas permis de ralentir efficacement la hausse des émissions de gaz à effets de serre.

Quant à la Chine, son positionnement rend complexe la lecture de sa diplomatie climatique. A la fois chef de file des pays des Suds dans les négociations climatiques et partenaire privilégié des pays du Nord dans la lutte contre le changement climatique, elle semble jouer sur les deux tableaux : d'une part, bénéficier d'un cadre souple et ne pas endosser une trop grande part de responsabilité dans le réchauffement climatique qui pourrait nuire à sa planification économique. D'autre part, mettre tout en oeuvre pour se construire une position de leader de la lutte contre le changement climatique sur la scène internationale. La prochaine présidence chinoise de la COP sur la Biodiversité à Kunming (aujourd'hui reportée) est donc très attendue, de même que sa prise de position lors des prochains sommets de l'UNCCF. Une grande responsabilité qui pourrait éclairer la tendance à venir de la diplomatie chinoise en la matière. Mais les tensions entre objectifs économiques et ambitions écologiques ne peuvent que s'accroître au fil du temps, forçant Pékin à afficher des choix plus tranchés.

Cet article a d'abord été publié dans le Grand Continent.



Clémence Lizé is based in Brussels and works on EU-Asian relations, with a particular focus on the Connectivity Strategy and the Belt and Road Initiative. Clémence also helps develop the East Asian programme of the Paris think tank Groupe d'Études Géopolitiques. She is fluent in French, English, and Mandarin.



Clémence Pèlerin is a consultant at PwC. She graduated from Sciences Po Paris and the French Institute of Petrol (IFP). She is also the director of the Energy and Environment program of the Groupe d'Études Géopolitiques.

Published April 27, 2020

Article in French

Translation available in English

Published in the *Green European Journal*

Downloaded from <https://www.greeneuropeanjournal.eu/climat-ou-va-la-chine/>

The Green European Journal offers analysis on current affairs, political ecology and the struggle for an alternative Europe. In print and online, the journal works to create an inclusive, multilingual and independent media space. Sign up to the newsletter to receive our monthly Editor's Picks.