



Chine, Etats-Unis, climat : le compte n'y est pas

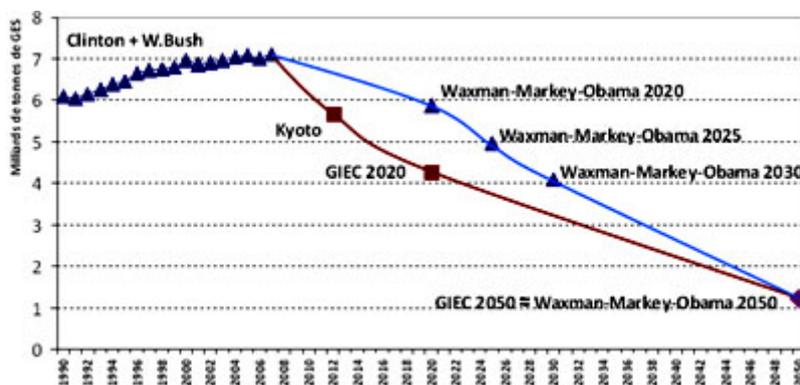
2 décembre 2009

Avec l'annonce, à quelques heures d'intervalle, de cibles intermédiaires de réduction d'émissions du côté américain et d'un objectif de diminution de l'intensité carbonique de la croissance du côté chinois, les négociations climatiques mondiales viennent brusquement de reprendre vie, après une mise en sommeil de près de deux ans, suite à la [conférence de Bali](#). La phase qui s'ouvre avec le sommet de Copenhague, et qui, c'est désormais une certitude, se prolongera bien avant dans l'année 2010 et peut-être au-delà, est paradoxale : chacun veut limiter ses efforts individuels mais personne ne veut porter la responsabilité d'un échec collectif. Le jeu consiste dès lors à avancer à pas comptés, en faisant mine de consentir à des sacrifices que l'on s'impose soi-même pour mieux contrecarrer d'éventuelles demandes en ne dévoilant à chaque étape qu'une partie des concessions que l'on est vraiment prêt à faire, dans l'espoir que le monde s'en contentera. Il ne faut bien entendu pas s'en contenter. Chaque annonce doit au contraire se lire comme une demi-mesure, au sens littéral du terme : les gouvernements sont prêts à faire *grosso modo* le double de ce qu'ils mettent sur la table au début des négociations, et le jeu pour la société civile (médias, chercheurs, ONG, citoyens) devrait consister à les pousser jusqu'au terme de leurs engagements, qui dépendent de surcroît les uns des autres.

Les annonces américaine et chinoise, étroitement corrélées, sont l'illustration parfaite de cette mécanique somme toute classique des négociations internationales.

Barack Obama vient, enfin, de fixer des objectifs intermédiaires (pour 2020 et 2030) de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'économie américaine. Le Président se contente en fait des cibles déjà contenues dans la proposition de loi Waxman-Markey adoptée par la Chambre des représentants avant l'été, sans faire sienne l'ambition de la proposition Boxer-Kerry (-20% en 2020 par rapport au niveau de 2005) ni même, ce qui est pourtant souhaitable, vouloir aller au-delà. Or, une représentation graphique simple de la proposition américaine suffit à se convaincre qu'elle souffre d'un manque de crédibilité.

La proposition américaine : trajectoire de réduction des émissions, 1990-2050



Source des données : [Nations Unies](#); calculs et graphique : Éloi Laurent

En suivant cette trajectoire, les Etats-Unis manqueraient en 2012 leur cible de Kyoto, et, y compris en 2020, l'écart avec le consensus scientifique serait de près de deux milliards de

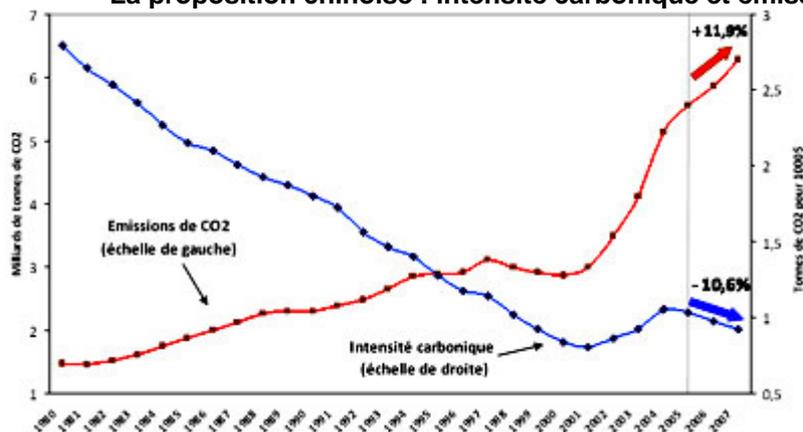
tonnes de gaz à effet de serre. L'administration Obama table donc tranquillement sur dix ans de retard par rapport à la courbe de soutenabilité calculée par le GIEC pour les pays développés. Mais, même dans cette perspective, aucune loi ne soutient pour l'instant cet engagement, qui est donc virtuel. Les sénateurs sont en effet occupés à s'entredéchirer sur la réforme du système de santé et l'année politique qui s'annonce en 2010, avec les élections de mi-parcours en novembre, ne présage rien de bon pour la majorité démocrate. Sans surprise, le calendrier intérieur a prévalu sur le calendrier international mais les conséquences de ce choix pourraient s'avérer dramatiques pour les négociations climatiques mondiales si le parti du Président perdait sa confortable majorité au Congrès. La seule solution raisonnable consiste donc, non pas à temporiser, mais au contraire à accélérer la cadence pour parvenir in extremis avant les élections à faire adopter par le Sénat une loi sur l'énergie et le changement climatique, socle d'un éventuel Protocole international qui devra lui aussi être ratifié avant l'hiver 2010, sauf à rééditer l'échec de Bill Clinton avec le Protocole de Kyoto. La modestie des cibles proposées par les Américains se comprend dès lors un peu mieux. Elle n'en reste pas moins inacceptable et même contre-productive.

Inacceptable, car il y a un vide entre 2008 et 2020 dans la trajectoire américaine, qui fait ensuite porter un effort important sur les administrations qui seront élues entre 2020 et 2030, où chaque période de 5 ans voit une diminution équivalente à celle opérée entre 2008 et 2020. Il faudrait plutôt lisser la trajectoire à l'aide d'un objectif intermédiaire de réduction plus ambitieux, de l'ordre de 25% en 2020. Il faudra également de puissants instruments économiques pour l'atteindre, instruments qui font pour l'heure défaut (pour une analyse critique, voir [Laurent et Le Cacheux, 2009](#)). Mais cette stratégie attentiste est surtout contre-productive politiquement : l'impossible ratification de Kyoto s'explique principalement par le refus du Sénat d'entériner un accord qui n'imposait pas de cible contraignante à la Chine et à l'Inde. Le paradoxe est donc le suivant : plus le gouvernement américain fera des propositions ambitieuses, plus la Chine sera susceptible d'en faire également et plus le Congrès sera finalement à même de ratifier un éventuel accord international. L'administration Obama bénéficie mécaniquement de la médiocrité de celle qui l'a précédée et jouera à Copenhague du climat politique détestable qui règne au Congrès pour tenter d'obtenir un traitement de faveur parmi les pays développés. Mais les Etats-Unis ne peuvent pas se prévaloir de leurs propres turpitudes. D'autant que de l'ambition américaine dépend l'ambition chinoise.

La Chine vient en effet de surprendre son monde en annonçant son intention de suivre partiellement les recommandations du [Conseil de coopération international sur l'environnement et le développement](#) et de proposer une réduction comprise entre 40% et 45% de l'intensité carbonique de sa croissance, c'est-à-dire la quantité de CO₂ rejeté dans l'atmosphère par unité de production (par rapport à son niveau de 2005). Dans un rapport publié à la mi-novembre, le Conseil enjoignait en effet le gouvernement chinois à réduire de 4% à 5% par an l'intensité carbonique. Mais cette instance scientifique avait explicitement précisé que cette réduction ne serait acquise qu'à la condition que la Chine réduise son intensité énergétique d'environ 80 % à l'horizon 2050. Entre autres mesures, le rapport allait jusqu'à suggérer d'introduire une taxe carbone « d'ici à 2020 » dans l'arsenal fiscal chinois, taxe qui pèserait sur la consommation d'énergies fossiles par les entreprises.

Le gouvernement chinois ne semble pour l'instant n'avoir retenu que la cible d'intensité carbonique. Or, adoptée isolément, celle-ci ne garantit pas une réduction du volume des émissions, comme le graphique ci-dessous en donne l'illustration.

La proposition chinoise : intensité carbonique et émissions de CO2, 1980-2007



Source des données : [EIA](#) ; calculs et graphique : Éloi Laurent.

Selon les données de l'EIA, l'effort chinois est en apparence conséquent : l'intensité carbonique était en 2007 de 0,92 pour la croissance chinoise contre 0,47 en moyenne dans le monde et 0,2 pour la France. Mais l'intensité carbonique chinoise a en fait déjà été fortement réduite compte tenu de l'ascension vertigineuse du PIB : elle était de 2,8 en 1980, au tout début du décollage économique, et encore de 1,8 en 1990. Surtout, au cours de la dernière période, l'intensité carbonique a décliné au rythme même que souhaitent aujourd'hui les autorités chinoises : de 5,5% entre 2005 et 2006 et de 5,1% entre 2006 et 2007. Les émissions ont pourtant respectivement augmenté de 5,2% et de 6,7%. Il faut donc adjoindre à cet objectif d'intensité carbonique un effort d'efficacité énergétique (mesuré par exemple par la quantité d'énergie consommée par unité de PIB) sans quoi rien ne garantira que la contribution de la Chine aux émissions mondiales se stabilise.

Les annonces des Etats-Unis et de la Chine sont bienvenues, si et seulement si elles ont vocation à être dépassées. Car si chacune a l'apparence du courage politique et de la décision d'Etat, chacune ne fait en réalité que la moitié du chemin vers la crédibilité et justifie du coup la prudence de l'autre.

Éloi Laurent