

CHOISEUL

**De Glasgow
à Belém.
Retour sur
cinq ans de
négociations
climatiques
(2021-2025)**

Jean-Paul Maréchal

LES NOTES STRATÉGIQUES

Adressées aux acteurs économiques, institutionnels et politiques mais aussi à un public averti, les Notes Stratégiques de l'Institut Choiseul ont vocation à analyser et éclairer les principaux débats économiques, sociaux et politiques sous le prisme des ruptures géopolitiques et géoéconomiques à l'œuvre dans le monde contemporain.

CHOISEUL



Tout ça pour ça ?

Tout ça pour ça ? L'économiste Jean-Paul Maréchal suit pour l'Institut Choiseul les négociations internationales sur le climat depuis cinq ans et, au vu des résultats, on est en droit de s'interroger sur l'opportunité et l'efficacité de ces grandes messes Onusiennes.

De fait, les réunions régulières des Nations Unies autour du réchauffement climatique posent la question de la pertinence du multilatéralisme.

Depuis la guerre en Ukraine et la méthode Trump à la Maison Blanche, l'exercice du multilatéralisme est fortement remis en question. Le système issu de la Deuxième Guerre mondiale et de l'expérience ratée de la Première avait permis de faire émerger un ordre partiel mais réel dans les relations internationales. La création des Nations Unies et des autres organisations de régulation et de coopération internationale offrait un espace de débat, de coopération et de règlement pacifique des différends.

Ce type de réunions, les COP, qui donne l'impression de reculer à chaque rencontre, fait penser à ce groupe de religieux qui discutait du sexe des anges pendant la chute de Byzance en 1453. Mais est-ce si vrai ?

En réalité, les COP successives sont une guerre de tranchées où chaque minuscule avancée est le fruit d'une âpre bataille. Il faut lire les progrès, les reculades soudaines, les pas de deux de certains acteurs, les départs tonitruants, les annonces spectaculaires tels que décrits par Jean-Paul Maréchal, pour se faire une idée du théâtre mondial que représente ces réunions. On y découvre le rôle que chaque Etat souhaite y jouer, sachant que la plupart jouent une partition pour la galerie et une autre à usage de politique interne. Car ces réunions sont aussi une formidable caisse de résonance médiatique où l'on soigne son image auprès de l'opinion publique mondiale et de la sienne propre.

Si les COP ne correspondent pas exactement aux enjeux vertigineux du réchauffement climatique, elles n'en demeurent pas moins, malgré les défections (essentiellement États-Unis) et les oppositions plus ou moins frontales, un lieu de débats entre États, entreprises et protagonistes concernés. Elles obtiennent des résultats, même si ceux-ci ne sont pas tous respectés au bout du compte : « ... la création d'un fonds de compensation pour pertes et dommages (2022), le remplacement du fonds vert sous la forme du *New collective quantified goal* (2024), le premier « inventaire global » (2023), l'engagement de « transitionner hors des énergies fossiles » (2023), l'annonce de nouvelles contributions déterminées au niveau national (2025). » Qu'en serait-il de la situation climatique actuelle si rien n'était venu alerter sur l'urgence ?

Par ailleurs, ces négociations climatiques ne traitent pas que du climat. Comme le note Jean-Paul Maréchal, les problèmes posés par le réchauffement dépassent le seul cadre climatique. Ils rebattent les cartes des rapports de force : « La “question climatique” reconfigure donc les rapports de puissance à l’échelle internationale. La convergence “civilo-militaire” de nombreuses technologies (constellations de satellites, IA...) rend cette situation particulièrement préoccupante. » La dégradation climatique accélérée est donc le théâtre d’une lutte pour le pouvoir de demain. Les COP sont aussi un moyen de tester les armes des uns et des autres, tout en essayant péniblement de gagner quelques dixièmes de degrés.

Par-delà les stratégies individuelles, on voudrait, et cela se comprend, de grandes avancées. La COP de Paris avait fait naître de considérables espoirs, mais rien n’est plus difficile pour le Politique que de penser des objectifs à long terme - ceux du court terme suffisant largement à trop occuper tous les agendas du monde. Pourtant, cette politique des petits pas a ses vertus. Personne, en dehors des États-Unis ne semble prêt à quitter ce navire malgré ses limites. Tout le monde a un intérêt à rester et à afficher des victoires même modestes.

Finalement, le travail des COP **révélé par Jean-Paul Maréchal peut se comparer à une œuvre de très long terme dont nous ne verrons pas** forcément l’issue. Elle n’en est pas moins indispensable. En ces temps troublés où l’usage de la force est considéré comme une vertu cardinale et le *nec plus ultra* des relations internationales, le principe de la COP par négociation ininterrompue peut être considéré comme un espace de respiration et d’espérance. Elle justifie le rôle du multilatéral dans l’amélioration des affaires du monde. On ne traitera pas la question vitale du réchauffement climatique sans une coopération mondiale impliquant tous les acteurs. Et c’est cette « politique des petits pas » dont parlait Jean Monnet qui est le chemin le plus efficace car il est vraisemblable qu’il n’y en a pas d’autre. Le « Grand soir » en ce domaine, comme disaient les communistes en attendant la révolution mondiale, n’est pas pour demain.

On pense en observant ce processus à ce mot de Clemenceau qui fustigeait les théories grandioses mais illusoire de Jean Jaurès : « **Vous avez le pouvoir magique d’invoquer de votre baguette** magique des palais de féeries. Moi je suis le modeste ouvrier des cathédrales qui apporte obscurément sa pierre à l’édifice auguste qu’il ne verra jamais¹. »

Jean-François Daguzan
Vice Président de l’Institut Choiseul

¹ Paul Marcus, *Jaurès et Clemenceau, un duel de géants*, Privat, Toulouse, 2014, p. 140.

De Glasgow à Belém. Retour sur cinq ans de négociations climatiques (2021-2025)

Jean-Paul MARÉCHAL
Maître de conférences en science économique
à l'université Paris-Saclay





À PROPOS DE L'AUTEUR :

Jean-Paul Maréchal est Maître de conférences en science économique à l'université Paris-Saclay, chercheur à l'IDRT (Institut Droit, Régulations et Technologies – Université Paris-Saclay et chercheur associé à SOURCE (Soutenabilité et résilience – UMI 272 – Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines et Institut de recherche pour le développement). Il est également membre du comité éditorial de la revue Vortex publiée par le CESA (Centre d'études stratégiques aérospatiales – Armée de l'Air et de l'Espace). Il a publié plus de cent soixante articles et six livres dont l'un – Humaniser l'économie (Desclée de Brouwer) – a été couronné en 2001 par un prix de l'Académie des sciences morales et politiques. Son dernier ouvrage, Chine/USA. Le climat en jeu, a été publié par Choiseul en 2011. Il a assuré la direction de La Chine face au mur de l'environnement ? paru chez CNRS Édition en 2017.

INTRODUCTION

INTRODUCTION¹

« La Terre elle-même est un vaisseau spatial, c'est un curieux vaisseau puisqu'il transporte son équipage à l'extérieur et non à l'intérieur. Mais il est assez petit. [...] Et si vous devez un jour commander un tel vaisseau, il vous faudra être très prudent dans l'usage que vous ferez de vos réserves, et dans la façon dont vous traiterez votre véhicule². »

Neil Armstrong

Depuis un peu plus de trois décennies, la lutte contre le changement climatique se déroule au niveau mondial dans le cadre d'un « régime » international construit autour de trois textes qui ont marqué son histoire : la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC – 1992), le protocole de Kyoto (1997) et l'accord de Paris (2015). Les différentes mesures destinées à renforcer la coopération internationale dans ce domaine sont généralement annoncées à la fin de chaque année, à l'occasion de la tenue de COP (Conference of the Parties) qui réunissent les pays signataires de la Convention-cadre de 1992. La première a eu lieu à Berlin (Allemagne) en 1995 et la dernière en date à Belém (Brésil) en décembre 2025.

Dans les pages qui suivent, le lecteur trouvera les « décryptages » que nous avons publiés dans Choiseul Magazine en ligne à l'occasion de chacune des cinq dernières COP, de la COP26 tenue en 2021 à Glasgow jusqu'à la COP30 de Belém en passant par la COP27 de Charm el-Cheikh, la COP 28 de Dubaï et la COP29 de Bakou.

Il s'agit donc d'un parcours au sein d'une demi-décennie de négociations climatiques qui commence avec l'annonce du pacte vert européen (2019) et s'achève (provisoirement) avec la nouvelle défection des États-Unis (2025).

Nous constaterons des avancées – parfois timides – telles que la création d'un fonds de compensation pour pertes et dommages (2022), le remplacement du fonds vert sous la forme du New collective quantified goal (2024), le premier « inventaire global » (2023), l'engagement de « transitionner hors des énergies fossiles » (2023), l'annonce de nouvelles contributions déterminées au niveau national (2025), la promesse de Pékin de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 7 à 10 %

¹ Je remercie mon ami François Philippe pour sa relecture attentive de ce texte.

² Neil Armstrong, *J'ai marché sur la lune, L'Esprit du Temps*, 2008, p.85-87.

par rapport à leur pic d'ici 2035 (2025)... Nous regretterons néanmoins des inerties : l'absence d'avancée sur la « transition hors des énergies fossiles », le refus chinois de participer aux fonds destinés à venir en aide aux pays pauvres, la difficulté des Vingt-Sept à s'entendre rapidement en 2025 sur les objectifs communs... Nous déplorerons enfin le recul des États-Unis qui après avoir, en 2001, tenté de saborder le protocole de Kyoto sortent pour la seconde fois de l'accord de Paris et, en janvier 2026 (pour la première fois)³, de la CCNUCC... facilitant ainsi le positionnement « pro-climat » de la Chine. Mais nous nous féliciterons de la robustesse de l'accord de Paris dont la souplesse lui a permis, à ce jour, de traverser des turbulences politiques qui auraient pu être fatales à un texte moins bien pensé.

La lutte contre le changement climatique combine toutes les difficultés – théoriques et pratiques – que peut rencontrer un régime international ; le pouvoir de contrainte des pays les plus volontaristes est limité et le seul leadership que peut exercer un État est un leadership directionnel. De plus, la structure westphalienne de l'échiquier international est particulièrement mal adaptée à la résolution d'un problème par nature global comme le changement climatique.

Une expérience de pensée, que nous aimons utiliser, permet d'illustrer ces écueils. Elle consiste à s'imaginer, la veille de Noël 1968 dans le module de commande d'Apollo 8. C'est par un hublot de ce module que Bill Anders va prendre l'une des photos les plus célèbres du XXe siècle : la Terre se « levant » au-dessus de la surface lunaire. Aucune photo n'a mieux exprimé la profonde unité de notre planète⁴ qui y apparaît comme une bille d'agate perdue dans l'immensité noire du cosmos. Une bille à la surface de laquelle on distingue le bleu des océans, l'ocre et le vert des terres émergées ainsi que le blanc des nuages dont les formes matérialisent les mouvements de l'atmosphère, cette enveloppe

³ « Donald Trump ordonne le retrait des États-Unis de 66 organisations internationales », *Le Monde* avec AP et AFP, 8 janvier 2026. https://www.lemonde.fr/international/article/2026/01/08/donald-trump-ordonne-le-retrait-des-etats-unis-de-66-organisations-internationales_6660944_3210.html

⁴ La toute première photographie de la Terre entière prise par un être humain, probablement par Bill Anders, date de trois jours plus tôt, le 21 décembre 1968, à 31 500 km de distance. Voir Andy Saunders, *Apollo remastered. L'odyssée photographique*, Vanves, Éditions du Chêne, 2022.

transparente de 30 kilomètres d'épaisseur où se joue la stabilité du climat terrestre⁵. Imaginons maintenant que cette image de notre monde se transforme et cède la place à une représentation politique. Seul subsisterait de l'ancienne image le bleu des espaces marins. Les continents se fragmenteraient en une mosaïque de presque deux cents pays, chacun représenté par une couleur et séparé des autres par un trait noir. La superposition de ces deux visions exprime toute la difficulté des négociations climatiques : résoudre un problème global en faisant coopérer plusieurs dizaines d'entités souveraines aux intérêts souvent divergents.

L'outil dont nous disposons, à savoir les négociations internationales, est peu adapté à la résolution d'un problème par essence global. Pour continuer à filer la métaphore astronautique, les diplomates et les experts impliqués dans les négociations climatiques sont un peu comme les astronautes d'Apollo 13. Pour revenir sains et saufs sur Terre, il leur faut réussir à connecter des tuyaux cylindriques dans des embouts carrés... C'est à cela que des milliers de personnes consacrent leur énergie depuis plus de trente ans. Et les pages qui suivent sont aussi une façon de leur rendre hommage.

L'histoire des COP est sans doute loin d'être achevée tant la tâche qui reste à accomplir est immense. En matière de lutte contre le changement climatique, les défis sont nombreux. Nous nous contenterons ici d'en citer deux.

Tout d'abord, dans les négociations climatiques il conviendrait de compléter l'approche en termes de justice internationale par une approche fondée sur l'idée de justice « cosmopolite ». En effet, l'un des objectifs des négociations climatiques est de parvenir à des accords qui soient considérés comme justes sur le plan international. Une telle recherche est évidemment parfaitement légitime. Elle s'enracine dans le célèbre principe de « responsabilités communes mais différenciées » adopté dès la CCNUCC et qui a donné lieu à la distinction entre pays Annexe I (soumis à une obligation d'agir contre le réchauffement) et pays non-Annexe I (non soumis à une telle injonction). Si le fait de demander des efforts particuliers à certains pays, en l'occurrence les pays riches, est totalement justifié, une telle démarche tend cependant à occulter le fait que les pays non-Annexe I, et notamment les pays émergents, émergés, en transition... ont désormais en leur sein une classe moyenne et supérieure au mode de vie gourmand en énergies fossiles.

5 99 % de la masse de l'atmosphère se situe entre 0 et 30 km.
<https://meteofrance.com/actualites-et-dossiers/comprendre-la-meteo/atmosphere-definition>

D'où le caractère problématique (mais difficilement dépassable dans les circonstances présentes) de définir uniquement les obligations des uns et des autres en fonction de leur seule nationalité. Un rapport publié en 2015, à la veille de la COP21, mettait en évidence que, à l'échelle mondiale, les plus pauvres émettent 2 000 fois moins de GES que les plus riches⁶. C'est la raison pour laquelle il conviendrait de développer une approche fondée sur le principe d'une « justice cosmopolite ». « Une approche cosmopolite », écrit Paul Harris, place les droits et les obligations au niveau de l'individu, réduisant par là même l'importance des frontières nationales⁷. » Un tel cadre se fonde sur l'idée selon laquelle, en matière climatique, chaque individu doit être considéré comme un « citoyen du monde », comme un habitant de la biosphère et, qu'en conséquence, ses obligations doivent être déterminées non sur la seule base de sa nationalité mais sur celle de l'empreinte carbone résultant de son style de vie. Dans une telle perspective, les frontières ne sont pas considérées comme des limites pertinentes dans l'élaboration des règles de partage du fardeau. Essayer de faire évoluer la réflexion dans ce sens pourrait permettre d'éviter à terme certains blocages au niveau national de la part de groupes sociaux aux revenus modestes. En écrivant cela nous pensons naturellement au mouvement des Gilets Jaunes. Il en effet difficile de justifier qu'un ouvrier français – parce que français – doive réduire ses émissions de CO₂ alors qu'un milliardaire indien – parce qu'indien – en est dispensé.

L'autre sujet que la question climatique a progressivement imposé est celui de la réaffectation de la puissance à laquelle conduit la lutte contre les émissions de GES. En effet, produire de l'énergie bas carbone exige des investissements massifs.

Le pacte vert européen était censé réduire les émissions de GES des Vingt-Sept, tout en favorisant la croissance et la réindustrialisation de l'Europe. Or, si les émissions ont bien diminué, les deux dernières attentes n'ont pas été satisfaites. L'UE a en effet bien contribué à un renouveau industriel... mais essentiellement en Chine ! En termes de capacité mondiale de production, cette dernière représente (en 2021) dans le solaire : 97 % des matériaux semi-conducteurs et 85 % des

⁶ Lucas Chancel et Thomas Piketty, « *Carbon and inequality: from Kyoto to Paris. Trends in the global inequality of carbon emissions (1998-2013)* », Paris School of Economics, 3 novembre 2015. <http://piketty.pse.ens.fr/les/ChancelPiketty2015.pdf>

⁷ Paul Harris, « *Climate Change and Global Citizenship* », *Law & Policy*, vol.30, n°4, octobre 2008, p.486.

cellules, dans l'éolien off shore 84 % des pales, 73 % des nacelles et 54 % des tours, et dans la voiture électrique 54 %. En 2022, elle extrait 68 % des terres rares dans le monde et en transforme 90 %⁸. L'affaire Nexperia (2025) devrait servir de leçon à des Européens qui n'avaient pas vu le danger de faire dépendre leur industrie automobile d'un seul fabricant de microprocesseurs⁹.

L'UE est donc aujourd'hui confrontée à un dilemme particulièrement délicat à trancher : conserver ses objectifs de transition énergétique en important massivement des produits chinois (et donc s'appauvrir en creusant encore plus son déficit commercial) ou la ralentir en tentant de développer ses propres innovations et capacités de production (et en accueillant des investissements chinois).

Dans un monde tout à la fois fragmenté et interconnecté, où les niveaux de rivalité et de conflictualité s'interpénètrent en même temps que se diversifient les modes de propagation de la menace, les réponses apportées à la lutte contre le changement climatique aussi bien sur les plans institutionnel que scientifique et technologique, peuvent constituer autant d'éléments de puissance.

Les « puissances moyennes » ont un rôle à jouer en unissant leurs forces. Comme le déclarait à leur propos le premier ministre canadien Mark Carney lors du sommet de Davos en janvier 2026 : « Si vous n'êtes pas à la table, vous êtes au menu ». Commentant cette phrase, Pascal Lorot écrit que « si elles en manifestent la volonté, les puissances dynamiques [expression que l'auteur préfère à celle de puissances moyennes¹⁰] ont la capacité de contenir, orienter ou canaliser les velléités hégémoniques du couple sino-américain, à influencer les règles du jeu international et, in fine, à se préserver des marges d'autonomie¹¹ ».

D'autres problématiques qui restent à régler pourraient être citées. Par exemple celle de l'utilisation de ressources fossiles par des pays en développement qui veulent réaliser leur décollage

8 Mario Draghi, « *The future of European competitiveness. Part A. A competitiveness strategy for Europe* », septembre 2024, p.42 et « *The future of European competitiveness. Part B. | In-depth analysis and recommendations* », op.cit., p.47. [The Draghi report on EU competitiveness](#)

9 « *From customer to killer* », *The Economist*, 22 novembre 2025, p.18-20.

10 Cette expression désigne une grosse vingtaine de pays parmi lesquels : l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, le Brésil, l'Indonésie, l'Inde, la Turquie, la Norvège, la Corée du Sud, l'Australie...

11 Pascal Lorot, « *Les puissances moyennes ont la capacité de contenir les velléités hégémoniques du couple sino-américain* », *Le Monde*, 8-9 février 2026, p.28.

économique ou leur transition, ou bien la question que posent l'IA et la 5G qui sont utiles à une gestion optimale des flux mais extrêmement consommatrices d'énergie...

Avant l'accord de Paris, le réchauffement terrestre pour 2100 était estimé à +4° Celsius. Aujourd'hui, si les pays respectent leurs engagements, nous nous situons sur une perspective de +2,5°. Aucun recul n'est donc à déplorer mais de nombreux efforts restent à poursuivre.

Comme le disait Romain Gary : « Le véritable optimisme consiste à se dire que les 25 000 prochaines années seront très difficiles¹². »

¹² Cité in Jean-François Hangouët, Romain Gary. *À la traversée des frontières*, Paris, Gallimard, col. « Découvertes », 2007, p.70.

CHAPITRE 1

LA COP26 DE GLASGOW : UN « PACTE » POUR UNE COOPÉRATION POST- HÉGÉMONIQUE ?

01

La COP26, qui s'est tenue à Glasgow du 1er au 13 novembre 2021, s'est achevée dans un climat où se mêlaient frustration – face à un texte dont certains attendaient plus – et soulagement d'être tout de même parvenu à un accord adopté par l'ensemble des pays présents.

Il est vrai que les attentes étaient particulièrement élevées. Cette réunion, qui devait initialement se tenir fin 2020 mais qui avait été repoussée d'un an en raison de la crise sanitaire, revêtait une importance toute particulière. Il s'agissait notamment, six ans après la COP21 de Paris, de « garder en vie le 1,5°C », de finaliser les règles de l'accord de Paris (fiabilité des informations fournies par les pays en matière d'émissions de CO₂, de soutien financier...), de s'accorder sur le fonctionnement des marchés carbone, de travailler au premier « bilan mondial » prévu pour 2023 et destiné à mesurer les progrès effectués par les États...

Entretemps, l'AIE (Agence internationale de l'énergie) avait publié, en mai 2021, un rapport appelant à l'arrêt immédiat des investissements dans de nouvelles installations pétrolières et gazières¹³ tandis que quelques semaines plus tard, le 9 août, le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) rendait public le premier volet de son sixième rapport mettant en évidence l'aggravation du réchauffement climatique. L'heure était donc à l'urgence.

Les années qui avaient suivi l'adoption du protocole de Kyoto (1997) avaient été caractérisées par une « prise en otage » du climat par Washington et Pékin¹⁴. Les États-Unis avaient refusé de ratifier le protocole de Kyoto car, étant un pays Annexe B, il leur aurait alors fallu réduire leurs émissions de GES (gaz à effet de serre) tandis que la Chine, qui s'opposait à tout engagement dans un traité plus contraignant que celui de Kyoto, l'avait ratifié car, n'étant pas un pays Annexe B, cette ratification non seulement ne l'obligeait à aucune réduction mais, au contraire, lui permettait de bénéficier du MDP (mécanisme de développement propre)¹⁵.

¹³ International Energy Agency, *Net Zero by 2050 A Roadmap for the Global Energy Sector*, mai 2021.

¹⁴ Jean-Paul Maréchal, « *The Climate Debate Held Hostage by the G2* », *China Perspectives*, n°1, 2011, p.56-62.

¹⁵ Par son article 12, le protocole de Kyoto instaure ce mécanisme par lequel un pays du Nord qui met en œuvre un projet de réduction ou d'évitement d'émissions de GES dans un pays du Sud est récompensé par l'octroi de crédits d'émissions qu'il peut utiliser pour atteindre ses propres objectifs d'émissions. La Chine a massivement profité de ce mécanisme.

Cependant, la situation avait changé avec l'accord de Paris. Non seulement les deux pays avaient pris conscience de l'existence et du danger du changement climatique mais encore, l'accord de Paris reposant sur les engagements volontaires des pays (les CDN ou contributions déterminées au niveau national), celui-ci avait créé une structure d'interactions facilitant les engagements des uns et des autres. Ces raisons, et d'autres que nous avons examinées ailleurs¹⁶, s'étaient traduites par une émulation entre Pékin et Washington, chacun des deux pays rivalisant pour apparaître comme la puissance leader en matière de lutte contre le changement climatique. L'arrivée à la Maison Blanche de Donald Trump en 2017 avait semblé donner un avantage à la Chine. Mais, quatre ans plus tard, l'élection de Joe Biden et le retour des États-Unis dans l'accord de Paris ont rebattu les cartes, les États-Unis affichant depuis la volonté d'assurer le leadership dans la lutte contre le dérèglement climatique.

L'objet de cette note est de décrypter les récentes évolutions dans le domaine des négociations climatiques et de s'interroger sur la nature du leadership qui prévaut au sein du régime climatique international. Il est également d'évoquer certaines propositions qui seraient susceptibles de faire évoluer ce dernier.

Pour cela nous procéderons en cinq étapes. Nous examinerons tout d'abord les points clés de la COP26. Les deux parties suivantes seront respectivement consacrées aux stratégies américaine et chinoise. Puis nous ferons le point sur l'utilité des COP dans la construction du régime climatique international. Enfin, nous tracerons quelques pistes d'avenir.

I. Les points clés de la COP26

Même si la COP26 n'a pas été le succès que certains escomptaient, il n'en demeure pas moins qu'elle a permis un certain nombre d'avancées. Elle a également évité que ne soit remis en cause l'objectif de ne pas dépasser 1,5°C d'augmentation de la température terrestre par rapport au niveau préindustriel. Comme l'avait répété à de nombreuses reprises Alok Sharma, le président de la COP26, la principale mission du sommet de Glasgow était de « garder en vie le 1,5°C ». Il s'agissait, en d'autres termes, de ne pas détricoter l'accord de Paris.

S'agissant des avancées, on insistera tout d'abord sur le fait que le « pacte de Glasgow » est le premier texte issu d'une COP qui mentionne aussi explicitement la nécessité d'effectuer une transition vers des

¹⁶ Jean-Paul Maréchal, « La lutte contre le changement climatique et la transition énergétique chinoise », *Mondes en développement*, 2020/3, n°191, p.49-65.

systèmes énergétiques à faibles émissions en développant des énergies propres, en améliorant l'efficacité énergétique et en réduisant le montant des aides publiques accordées par certains pays pour faciliter l'extraction et la consommation d'énergies fossiles.

L'article 20, sur lequel nous reviendrons plus bas, proclame en effet que la COP26 « *Calls upon Parties to accelerate the development, deployment and dissemination of technologies, and the adoption of policies, to transition towards low-emission energy systems, including by rapidly scaling up the deployment of clean power generation and energy efficiency measures, including accelerating efforts towards the phasedown of unabated coal power and phase-out of inefficient fuel subsidies, while providing targeted support to the poorest and most vulnerable in line with national circumstances and recognizing the need for support towards a just transition* ».

L'article 19, pour sa part, appelle les Parties à réduire d'ici 2030 leurs émissions des autres GES que le CO₂, en particulier le méthane. Quant à l'article 21, il fait, et là encore il s'agit d'une première, le lien entre le changement climatique et la biodiversité.

Une autre avancée notable de la COP26 réside dans l'accord auquel sont parvenues les Parties en ce qui concerne le fonctionnement des marchés carbone. L'article 6 de l'accord de Paris appelait les Parties à faire cela « dès que possible ». Il aura donc fallu attendre six ans... Les pays concernés ont fini par s'entendre sur les règles de fonctionnement des marchés carbone et notamment sur le fait qu'une même réduction d'émissions ne puisse pas être comptabilisée par deux États et plus généralement par deux entités différentes (par exemple un État et une entreprise dans un autre État)¹⁷.

Quatrième avancée, l'article 17 rappelle que l'objectif de limitation de la hausse des températures à 1,5°C exige des réductions rapides et massives des émissions de GES. Les pays sont donc appelés à réduire leurs émissions de CO₂ de 45% d'ici 2030 par rapport à leurs niveaux de 2010 et de parvenir à des émissions nettes de zéro autour de 2050. L'article 17 demande également une diminution des rejets des autres GES.

Cinquième avancé, l'annonce (surprise) d'un accord sino-américain. En effet, le 10 novembre, Pékin et Washington ont fait une déclaration

¹⁷ « COP26 : Le Pacte de Glasgow fixe enfin des règles pour les marchés carbone », Novethic, (Groupe Caisse des Dépôts), 23 novembre 2021. <https://www.novethic.fr/actualite/environnement/climat/isr-rse/cop26-le-pacte-de-glasgow-fixe-enfin-des-regles-pour-les-marches-carbone-150324.html>

conjointe dans laquelle les deux pays s'engagent à accroître leurs efforts en matière de lutte contre le changement climatique. Comme le souligne Audrey Garric¹⁸, les deux capitales promettent, sans néanmoins fournir de détails, de « prendre des mesures renforcées pour relever les ambitions pendant les années 2020 ». Elles promettent en outre d'œuvrer pour « une issue ambitieuse, équilibrée et inclusive sur l'atténuation (baisse des émissions), l'adaptation et le soutien » financier aux pays pauvres.

La COP26 a également été le théâtre d'un grand nombre d'annonces sur le charbon, les voitures, la finance et les arbres. Deux alliances d'une centaine d'États ont promis de mettre un terme à la déforestation d'ici 2030 et de réduire les rejets de méthane de 30% entre 2020 et 2030¹⁹.

Malgré ces avancées, le bilan de la COP26 est entaché au moins de trois insuffisances.

Tout d'abord, même si 150 pays ont soumis de nouveaux engagements, le respect de ces derniers met la planète sur une trajectoire d'augmentation des températures de 2,7°C et non de 1,5°C au maximum. Si les engagements des différents pays sont à l'évidence insuffisants, il n'y a pas pour autant de recul. En effet, lors de la COP21 la Terre se dirigeait vers une élévation des températures de 3,5°C²⁰.

Pour autant, nous sommes loin du compte. En effet, à la veille du sommet de Glasgow, les modélisateurs de *Climate Action Tracker* estimaient qu'il faudrait réduire les émissions de GES de 23 à 27 milliards de tonnes d'ici 2030 (à partir d'un niveau d'un peu plus de 50 milliards) pour respecter l'objectif de 1,5°C. Or, l'ensemble des nouveaux engagements nationaux (80 pays représentant 75% des émissions mondiales ont promis la neutralité carbone pour 2050²¹) réduit ce volume d'environ 4 milliards de tonnes. Quant aux alliances auxquelles nous faisons précédemment allusion, elles contribueront à une réduction supplémentaire d'environ 2 milliards de tonnes. En d'autres termes nous sommes passés d'un fossé de 23 à 27 milliards de tonnes à un fossé de

¹⁸ Audrey Garric, « A la COP26, le "début de la fin du pétrole et du gaz" », *Le Monde*, 13 novembre 2021, p.13.

¹⁹ Audrey Garric, « COP26 : des avancées insuffisantes », *Le Monde*, 16 novembre 2021, p.8-9.

²⁰ Pascal Canfin (entretien avec Margaux Lacroux), « "Il faut regarder le chemin qui a été parcouru depuis la COP21 à Paris" », *Libération*, 15 novembre 2021, p.4.

²¹ Audrey Garric, « Le réchauffement toujours loin d'être contenu à 1,5°C », *Le Monde*, 16 novembre 2021, p.9.

17 à 20 milliards de tonnes. Cette dernière estimation – réduire les émissions de GES de 17 à 20 milliards de tonnes d’ici 2030 – correspond à une diminution des rejets mondiaux de 45 % par rapport au niveau de 2010. Même dans cette hypothèse la probabilité de réduire le réchauffement climatique à 1,5°C est seulement de 50 %²².

A cette première insuffisance s’en ajoute une deuxième : la totalité de l’aide promise aux pays pauvres pour s’affranchir des combustibles fossiles et s’adapter au changement climatique n’a pas été versée. Ainsi, l’article 26 du pacte de Glasgow regrette que la promesse faite par les pays riches d’une aide annuelle de 100 milliards de dollars n’a pas été tenue. Le dernier chiffre disponible est de 80 milliards²³. L’article 27 appelle à tenir cette promesse et réclame de la transparence dans sa mise en œuvre. Certains pays ont réitéré leurs promesses. Il faut également signaler le *Climate Finance Delivery Plan: Meeting the US \$100 Billion Goal*²⁴ ainsi que l’engagement des États-Unis, de l’Union européenne, de la France et de l’Allemagne à financer à hauteur de 8,5 milliards de dollars la transition énergétique de l’Afrique du Sud dont la dépendance au charbon est extrême.

Quant à la prise en compte des pertes et dommages des pays pauvres, rien n’a été acté. Ces derniers réclamaient la mise en place d’un dispositif destiné à compenser les dommages irréversibles causés par le changement climatique (sécheresses, tempêtes...).

Derrière ces données globales, il convient, afin de mieux cerner certains enjeux, d’analyser la stratégie de deux acteurs essentiels de ces négociations : les États-Unis et la Chine. Si l’examen de la stratégie de ces deux pays est essentiel c’est, d’une part, parce qu’il s’agit des deux premiers pollueurs de la planète et, d’autre part, parce que ce sont des pays dont l’attitude à l’égard de la lutte contre le changement climatique a fait l’objet de profondes évolutions, pour ne pas dire de revirements.

Tel n’est pas le cas de l’Union européenne qui, depuis 1992 – année de l’adoption de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques – a continuellement œuvré à renforcer le régime climatique international²⁵. C’est ainsi que le 11 décembre 2019,

22 «After COP26. Out of reach?», *The Economist*, 20 novembre 2021, p.54-55.

23 *Idem*.

24 <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/10/Climate-Finance-Delivery-Plan-1.pdf>

25 Sur la coopération entre l’Union européenne et la Chine on lira Olivia Gippner, *Creating China’s Climate Change Policy*, Edward Elgar, 2020, 210 p.

l'Union européenne présente un « pacte vert » dont l'objectif est de rendre l'Union européenne climatiquement neutre à l'horizon 2050²⁶. Le parlement européen a validé cet objectif un mois plus tôt. D'ailleurs, en 2018, le Parlement européen avait voté une réforme du marché du carbone, un relèvement des objectifs du paquet énergie (32% d'énergies renouvelables...) et une réduction de 37,5% des émissions de CO₂ des voitures neuves²⁷... La présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, annonce en décembre 2019 un plan d'investissement de 1 000 milliards d'euros pour les dix années suivantes²⁸. Il s'agit d'un relèvement considérable des ambitions européennes qui va être acté, au même moment, à la COP25 qui se tient à Madrid (du 2 au 13 décembre 2019)²⁹. En effet, la Contribution déterminée au niveau nationale de l'Union européenne qui avait été adoptée en 2015 à Paris (COP21) ne prévoyait qu'une diminution des émissions de GES de 40% entre 1990 et 2030.

Le 12 décembre 2020, en l'absence de COP pour des raisons liées à l'épidémie de Covid19 – la COP26 ayant été repoussée d'un an –, les Nations unies, la France et le Royaume-Uni organisent une visioconférence marquant les cinq ans de l'accord de Paris et regroupant 75 pays. Seuls les pays ayant fait des annonces climatiques ambitieuses peuvent y prendre la parole, ce qui n'est pas le cas de l'Australie, de l'Arabie saoudite, de la Russie ou encore de la Turquie... Au terme de cette conférence (sur laquelle nous reviendrons), les Vingt-Sept s'engagent à réduire leurs émissions d'au moins 55% d'ici 2030 par rapport à 1990³⁰. Le 3 décembre précédent, le Royaume-Uni a annoncé son intention de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 68% d'ici 2030³¹. Le 14 juillet 2021, la Commission européenne présente une douzaine de propositions sur

26 « *The way the wind is blowing* », *The Economist*, 14 décembre 2019, p.19; Virginie Malingre, « *La Commission lance un "green deal" ambitieux* », *Le Monde*, 13 décembre 2019, p.2-3.

27 Audrey Garric et Sophie Landrin, « *La fin du leadership européen sur le climat* », *Le Monde*, 14 mai 2019, p.3.

28 Ursula von der Leyen, « *Un "green deal" européen pour ralentir le réchauffement de la planète* », *Le Monde*, 12 décembre 2019, p.30.

29 Audrey Garric, « *Accord minimal sur le climat à la COP25* », *Le Monde*, 17 décembre 2019, p.2.

30 Audrey Garric, « *De timides avancées sur le climat* », *Le Monde*, 15 décembre 2020, p.15; Audrey Garric, « *2021, année cruciale dans la lutte contre le dérèglement climatique* », *Le Monde*, 6 janvier 2021, p.6.

31 Cécile Ducourtieux, « *Climat : les nouvelles ambitions britanniques* », *Le Monde*, 5 décembre 2020, p.9.

les transports, le chauffage, le marché carbone... destinées à réaliser les objectifs inscrits dans le « pacte vert »³², un ensemble de mesures regroupées sous l'appellation de « Fit for 55 »³³. C'est dans ce contexte que la COP26 de Glasgow s'ouvre le 1er novembre 2021.

II. Les États-Unis : une volonté affichée de leadership

L'élection de Joe Biden en novembre 2020, et sa décision de réintégrer les États-Unis dans l'accord de Paris, ont fermé une parenthèse ouverte quatre ans plus tôt, le 1er juin 2017, par Donald Trump.

Preuve de son intérêt pour la question climatique, le nouveau président signe, le premier jour de son mandat (le 20 janvier 2021), un décret annonçant le retour des États-Unis dans l'accord de Paris³⁴. Un peu moins de quatre mois plus tard, il réunit le 22 avril 2021, 40 chefs d'État pour un sommet virtuel sur le changement climatique à l'occasion duquel il annonce que son pays vise une baisse de ses émissions de GES de 50 à 52 % d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 2005³⁵. Lors de la conférence de Paris, Washington s'était engagé à une diminution de 26 à 28 % entre 2005 et 2025. L'objectif de Joe Biden est toutefois moindre que celui annoncé par les Européens. Il équivaudrait à une diminution de 43 % par rapport à 1990 contre 55 % pour les Européens³⁶.

Quelques semaines auparavant, à la mi-mars, John Kerry, l'envoyé spécial de la Maison Blanche pour le climat, déclare qu'en matière climatique « les États-Unis doivent être leaders ». Dans un long entretien accordé au journal *Le Monde*, il explique que son pays, deuxième émetteur de CO₂ de la planète, a, avec la Chine, l'Inde, la Russie et d'autres nations, une « responsabilité partagée » dans la bataille contre le réchauffement climatique. Il précise : « Les États-Unis doivent d'abord intensifier leurs efforts. Nous devons montrer l'exemple et nous le ferons ». S'agissant des relations avec la Chine, pays dont la participation à la bataille climatique est indispensable, il indique que le dossier

32 Virginie Malingre, « Bruxelles présente douze propositions de loi pour le climat », *Le Monde*, 16 juillet 2021, p.6-7.

33 « The EU is better placed than national governments to set green standards. This will be painful », *The Economist*, 17 juillet 2021, p.26.

34 Arnaud Leparmentier, « La promesse d'une politique climatique offensive », *Le Monde*, 22 janvier 2021, p.7.

35 Aude Massiot et Aurore Coulaud, « Sommet Biden. Des États unis pour le climat », *Libération*, 23 avril 2021, p.6-8.

36 Arnaud Leparmentier, « Joe Biden en chef d'orchestre de la diplomatie climat », *Le Monde*, 24 avril 2021, p.10.

climatique doit être séparé des autres sujets de tension avec l'empire du Milieu. « Nous avons été très clairs, déclare-t-il, le président Biden et moi-même, sur le fait que la crise du climat est une crise majeure qui ne peut pas être résolue en échange de compromis sur d'autres sujets de désaccord – et il y en a –, entre la Chine et les États-Unis. » Il illustre son propos en rappelant que malgré les « différences considérables » qui opposaient Reagan et Gorbatchev, Washington et Moscou ont réduit leurs stocks d'armes nucléaires³⁷.

Un mois plus tard, John Kerry rencontre son homologue chinois Xie Zhenhua à Shanghai. Les deux pays annoncent s'être mis d'accord pour « coopérer » sur le climat et pour « augmenter [leur] ambition dans les années 2020 » afin de garder les objectifs de l'accord de Paris « à portée de main ». Pour autant, le ministère chinois des Affaires étrangères fait savoir à plusieurs reprises que la question du climat ne peut être séparée des autres sujets de discorde³⁸...

Lors de la COP26, Washington annoncera, sans surprise, un engagement à baisser ses émissions de 50 % d'ici à 2030 et viser la neutralité carbone en 2050³⁹. Lors du sommet du G20 qui s'est tenu à Rome les 30 et 31 octobre, soit deux jours avant l'ouverture de la COP26, Joe Biden s'était déclaré « déçu » par l'attitude notamment de Xi Jinping qui avait décidé de ne pas participer en personne ni au G20 ni à la COP26. À Glasgow, le président américain avait qualifié de « grave erreur » l'absence du président Chinois à la COP26⁴⁰. Ce à quoi le porte-parole de la diplomatie chinoise avait rétorqué que « les actes parlent plus que les mots » et que les propos du chef de la Maison Blanche n'étaient que des « mots creux »⁴¹...

37 John Kerry, « Climat : “Les États-Unis doivent être leaders” » (propos recueillis par Audrey Garric et Arnaud Leparmentier), *Le Monde*, 14-15 mars 2021, p.7.

38 Audrey Garric, « Joe Biden, maître d'œuvre d'un sommet climat », *Le Monde*, 23 avril 2021, p.8.

39 Joël Cossardeaux, « États-Unis, Chine et Russie règlent leurs comptes à la COP26 », *Les Echos*, 54 novembre 2021, p.6.

40 Joël Cossardeaux, « COP26 : les plus gros émetteurs de CO₂ sommés de faire plus », *Les Echos*, 2 novembre 2021.

41 Joël Cossardeaux, « États-Unis, Chine et Russie règlent leurs comptes à la COP26 », *op.cit.*

III. La Chine : traverser la rivière en tâtonnant pierre à pierre

Lors du sommet tenu en visioconférence en décembre 2020 que nous évoquions plus haut Pékin n'a réhaussé que très marginalement les engagements pris en 2015 à Paris⁴². Ainsi, ses émissions de CO₂ seront plafonnées « avant » 2030 et non plus « autour » de 2030 comme annoncé en 2015. De même, l'intensité carbone du pays sera réduite de « plus de 65 % » et non plus d'une proportion comprise « entre 60 et 65 % ». Quant à la part des énergies renouvelables, elle devrait atteindre 25 % des énergies primaires d'ici 2030 (on est déjà presque à 13 %⁴³).

A propos de la diminution de l'intensité carbone, il ne s'agit que de la confirmation d'un engagement pris le 21 septembre précédent par le président Xi Jinping lors de la 75e session de l'Assemblée générale des Nations unies. À cette occasion, le dirigeant chinois avait en outre annoncé l'objectif de neutralité carbone pour son pays à l'horizon 2060⁴⁴ et la fin du financement de nouvelles centrales à charbon à l'étranger, en particulier le long des « nouvelles routes de la soie » (une politique qui lui était depuis longtemps reprochée)⁴⁵.

Sans surprise, Pékin a donc réitéré ces engagements – et rien de plus – le 28 octobre 2021, soit quatre jours seulement avant l'ouverture de la COP26⁴⁶.

Durant les deux semaines suivantes, deux événements vont avoir lieu qui méritent une attention particulière car ils sont révélateurs de la stratégie chinoise, et par conséquent de la nature du leadership climatique mondial.

Tout d'abord une annonce conjointe entre Pékin et Washington. Le 10 novembre, les deux pays publient un texte en 16 points intitulé « *U.S.-China Joint Glasgow Declaration on Enhancing Climate Action in the 2020s* ». Ils s'y engagent à accroître leurs efforts dans la lutte contre le changement climatique et, par exemple, à coopérer dans les domaines des cadres réglementaires, des standards environnementaux,

⁴² Audrey Garric, « *De timides avancées sur le climat* », *op.cit.*, p.15 ; Audrey Garric, « *2021, année cruciale dans la lutte contre le dérèglement climatique* », *Le Monde*, 6 janvier 2021, p.6.

⁴³ BP (*British Petroleum*), *BP Statistical Review of World Energy*, 2020.

⁴⁴ Audrey Garric et Frédéric Lemaître, « *Climat : les nouvelles ambitions de la Chine* », *Le Monde*, 25 septembre 2020, p.10.

⁴⁵ « *Low-hanging fruit* », *The Economist*, 25 septembre 2021, p.47 ; « *Squeezing out the carbon* », *The Economist*, 4 septembre 2021, p.43.

⁴⁶ Audrey Garric, « *Une COP pour passer des paroles aux actes* », *Le Monde*, 31 octobre, 1er et 2 novembre 2021, p.5.

des politiques destinées à encourager la décarbonation et l'électrification des activités liées à la consommation finale, dans les technologies de captation du carbone... (point 7 de la déclaration)⁴⁷.

Ensuite, le samedi 13 novembre, autrement dit à la dernière minute, la délégation indienne met son veto à une formulation qui ferait état d'une « sortie » du charbon, préférant que soit utilisé le terme « réduction ». D'où, dans l'article 20 cité plus haut, l'utilisation du terme *phase-down* (réduction progressive) plutôt que *phaseout* (élimination progressive). Pour Bhupebder Yadav, le ministre de l'Environnement indien : « Les pays en développement ont droit à une utilisation responsable des combustibles fossiles ». Protestation du ministre de l'environnement suisse : « Le monde n'a pas besoin de freiner mais de stopper le charbon »⁴⁸. Et c'est la gorge nouée qu'Alok Sharma, qui avait annoncé en ouverture des travaux que la fin du charbon était en vue, déclarait dans son intervention de clôture : « Je vous prie de m'excuser pour la façon dont le processus s'est déroulé. Je suis profondément désolé »⁴⁹. La Chine ne s'est pas opposée, c'est le moins qu'on puisse dire, à cette édulcoration du texte initialement prévu. Mais la déclaration conjointe avec les États-Unis faite trois jours plus tôt l'empêchait d'apparaître en première ligne.

En fait, Pékin a réussi, en s'associant avec Washington dans une déclaration commune à préserver son statut de leader mondial dans la lutte contre le réchauffement climatique et, en rejoignant la position indienne sur le charbon, à tenter de conserver son image d'allié des pays en développement. (Ce qui n'est pas évident quand on voit les réticences que suscitent désormais les « nouvelles routes de la soie » et l'évolution des rapports avec le G77⁵⁰.) Sur ce dernier thème la concurrence indienne est rude comme le prouve la déclaration du ministre indien de l'Environnement : « Nous sommes en train de devenir la voix des pays en développement »⁵¹.

47 <https://www.state.gov/u-s-china-joint-glasgow-declaration-on-enhancing-climate-action-in-the-2020s/>

48 Côme Bastin, « Pour les énergies, l'Inde va au charbon », *Libération*, 15 novembre 2021, p.3.

49 Joël Cossardeaux et Muryel Jacque, « COP26 : des promesses et des impasses », *Les Echos*, 15 novembre 2021, p.5.

50 Voir Jean-Paul Maréchal, « China's climate policy and small island states », *Outre-Terre*, 2020/1, n° 58-59, p.247-259.

51 Joël Cossardeaux et Muryel Jacque, « COP26 : des promesses et des impasses », *op.cit.*

La position de Pékin peut également s'expliquer par la difficulté pour l'économie chinoise de se passer du charbon aussi rapidement que prévu.

En effet, en 2017, des projections réalisées par l'Agence internationale de l'énergie mettaient en évidence que si Pékin ajoutait aux politiques déjà mises en œuvre les mesures annoncées notamment dans le 13e plan (2016-2020) – ce que l'AIE nomme le scénario « nouvelles politiques » –, alors la consommation totale d'énergie passerait de 3 milliards de tonnes équivalent pétrole en 2016 à presque 3,8 milliards en 2040, soit une augmentation annuelle de 1%. Dit autrement, malgré les considérables efforts déployés, la Chine sera donc encore en 2040 le premier consommateur de charbon au monde et en 2030 le premier consommateur de pétrole⁵².

En fait, le « verdissement » du mix énergétique (incontestable comme le montre le Tableau 1) ne sera probablement pas suffisant pour réduire les émissions polluantes et les rejets de CO₂ aussi rapidement que souhaité. D'où la conception et la mise en service de nouvelles centrales au charbon dites « supercritiques » ou « ultrasupercritiques » qui représentent en 2018 respectivement 19 et 25 % du parc national. À titre de comparaison, les États-Unis, quant à eux, ne possèdent au même moment qu'une seule centrale ultrasupercritique. Les résultats sont au rendez-vous : « Le déploiement de ces technologies, explique Thibault Laconde, a fait baisser significativement la consommation de charbon, et donc les émissions de CO₂, par unité d'électricité produite : en 2006, il fallait plus de 340 grammes de charbon pour produire un kilowattheure, en 2018, il en fallait en moyenne 308. Dans les cent centrales les plus performantes, la consommation de charbon descend même à 286 g/kWh⁵³ ».

⁵² *International Energy Agency, World Energy Outlook 2017, Paris, OECD/IEA, 2017, p.511, 609.*

⁵³ *Thibault Laconde, « Transition énergétique ; des efforts qui tardent à payer », La Jaune et la Rouge (Ecole Polytechnique), n° 743, mars 2019, p.44.*

1. Consommation par énergie* et mix énergétique
de la Chine en 2000 et 2019**

	PÉTROLE	GAZ NATUREL	CHARBON	NU- CLÉAIRE	HYDRO ÉLECTRI- CITÉ	RENOU- VELABLES	TOTAL
CHINE (2000)	230,1 (28,6%)	22,1 (2,7%)	493,7 (61,4%)	3,8 (0,5%)	55,0 (6,8%)	---	804,7
CHINE (2019)	27,91 666,6 (19,7%)	11,06 264,1 (7,8%)	81,67 1950,6 (57,6)	3,11 74,2 (2,2%)	11,32 270,3 (8,0%)	6,63 158,3 (4,7%)	141,7 3384,1

* En millions de TEP. Les chiffres en italiques sont en Exojoules. Nous avons adopté le taux de conversion proposé par BP : 10^6 TEP = 0,041868 Exojoule.

** Chiffres entre parenthèses.

Source : BP (British Petroleum), BP Statistical Review of World Energy, 2002 et 2020.

A ces raisons structurelles s'en ajoutent d'autres, plus conjoncturelles.

On se rappellera qu'au cours de l'été 2021, des coupures d'électricité ont forcé certaines usines à stopper leur production. Cette situation a résulté, du côté de la demande, d'une chaleur estivale qui a provoqué un usage accru de la climatisation et de la reprise des exportations et, du côté de l'offre, d'une pénurie d'hydroélectricité et de charbon⁵⁴. En pleine reprise mondiale la Chine a en effet subi l'augmentation du coût des matières premières et en particulier du charbon dont elle dépend pour presque 58% (Tableau 1) et qu'elle s'est vue contrainte d'importer de nouveau... d'Australie ! Malgré une demande en hausse, les centrales électriques tournent au ralenti d'où un rationnement de l'électricité qui fait augmenter les coûts de production des entreprises. À cela s'ajoute que le prix de l'électricité pour les particuliers étant maintenu très bas, certaines centrales ont préféré réduire leur production plutôt que de produire à perte. Par ailleurs, certaines provinces ont rationné d'elles-mêmes leur production électrique afin de pouvoir atteindre leurs objectifs d'intensité carbone. Tous ces phénomènes (en partie contradictoires) ont conduit les autorités chinoises à autoriser la réouverture de mines de charbon à l'automne 2021⁵⁵.

⁵⁴ Frédéric Schaffer, « En Chine, des coupures d'électricité forcent les usines à l'arrêt », *Les Echos*, 29 septembre 2021, p.18.

⁵⁵ « En pleine COP26, Pékin dope sa production de charbon », *Les Echos*, 3 novembre 2021 et Joël Cossardeaux, « Climat : la Chine relance sa production de charbon », *Les Echos*, 11 octobre 2021, p.6.

Une telle décision n'a rien de vraiment surprenant quand on sait qu'en 2020 plus de la moitié de l'électricité produite par des centrales à charbon l'a été en Chine. Cette même année, le pays a construit environ une centrale à charbon par semaine, soit une capacité de production par des centrales à charbon plus de trois fois supérieure à ce qui se faisait alors dans le reste du monde. Si l'on prend en compte la différence entre les nouvelles mises en service et l'arrêt d'anciennes centrales on arrive à une augmentation de capacités de production chinoises d'électricité au charbon de 30 GW en 2020 (par comparaison, l'ensemble des centrales à charbon en Allemagne représente 38GW⁵⁶) alors qu'on observe une diminution de 17GW dans le reste du monde⁵⁷.

Face à ce genre de situations – objectivement regrettables car dommageables pour le climat – certains activistes n'hésitent pas à proclamer l'inutilité des COP. Une telle position est cependant irrecevable.

IV. De l'utilité des COP

Il faut tout d'abord noter qu'en matière de lutte contre le changement climatique aucune contrainte directe de nature internationale ne peut être envisagée. En effet, aucun pays, ni d'ailleurs aucune instance internationale, ne détient le pouvoir de contraindre un pays à réduire ses émissions de GES. Comme le résume William Nordhaus : « Les biens publics globaux diffèrent des échecs du marché au niveau national parce qu'il n'existe aucun mécanisme – marchand ou gouvernemental – qui puisse les prendre en compte de façon efficace. Les arrangements destinés à sécuriser un traité climatique international sont entravés par le dilemme westphalien⁵⁸. »

⁵⁶ Frédéric Schaeffer, « En Chine, l'impossible sevrage au charbon », *Les Echos. Spécial COP26*, 29-30 octobre 2021, p.4.

⁵⁷ « Squeezing out the carbon », *The Economist*, 4 septembre 2021, p.43. Pour les années précédentes, voir Christine Shearer, Aiqun Yu, Ted Nace, *Tsunami Warning. Can China's central Authorities Stop a Massive Surge in New Coal Plant Caused By Provincial Overpermitting ?*, *CoalSwarm*, septembre 2018, 19 p. et Christine Shearer, Aiqun Yu, Ted Nace, *Out of Step. China Is Driving the Continued Growth of the Global Coal Fleet*, *Global Energy Monitor*, novembre 2019, 17 p.

⁵⁸ William Nordhaus, « Climate Clubs : Overcoming Free-riding in International Climate Policy », *American Economic Review*, 2015, 105(4), p.1340.

Le changement climatique constitue un dilemme du prisonnier tant intragénérationnel qu'intergénérationnel⁵⁹. Ainsi que l'explique Jean-Pierre Dupuy : « L'un des grands mérites de la théorie du choix rationnel est d'avoir montré la possibilité de structures d'interactions telles que, chaque agent cherchant la maximisation de son intérêt, il en résulte une situation désastreuse pour tous⁶⁰ ». Dans le cas qui nous intéresse ici, chacun – État comme particulier, riche comme pauvre – finit, avec ses excellentes raisons d'homo œconomicus, par contribuer à détruire un bien public mondial – la stabilité climatique – pourtant indispensable à tous.

En matière climatique, la question centrale est donc de déterminer la structure d'interactions susceptible de déjouer les stratégies de passer clandestin. Autrement dit, quel cadre est susceptible d'engendrer de la coopération interétatique dans un système international anarchique ? Ou encore, comment imaginer des possibilités de coopération et de convergence normative dans un monde où n'existe ni une autorité supranationale ayant des pouvoirs de régulation contraignants, ni un régulateur étatique dominant en mesure d'imposer ses préférences ?

Or, précisément, en étant un « cadre de redevabilité »⁶¹ au sein duquel l'information circule (à la différence du dilemme du prisonnier), les COP constituent un tel cadre d'interactions. Comme l'explique Laurent Fabius, « les COP sont en réalité faites pour placer chaque gouvernement, chaque acteur devant ses responsabilités, face à l'opinion mondiale et dans la durée⁶². » Si de telles rencontres n'avaient pas lieu, les dirigeants ne seraient jamais placés publiquement devant leurs responsabilités. Les COP permettent également aux pays pauvres de faire entendre leur voix, ce qui serait impossible si, comme certains le préconisent, le G20 venaient à remplacer les COP. « Supprimer les COP, insiste Laurent Fabius, reviendrait à offrir un cadeau aux climatosceptiques et aux adversaires du multilatéralisme⁶³. »

⁵⁹ Philip Golub et Jean-Paul Maréchal, « Overcoming the planetary prisoners' dilemma: cosmopolitan ethos and pluralist cooperation », in Paul G. Harris (Ed.), *Ethics and Global Environmental Policy. Cosmopolitan Conceptions of Climate Change*, Cheltenham (UK), Northampton (USA), Edward Elgar, 2011, p.150-174.

⁶⁰ Jean-Pierre Dupuy, « Rationalité. Éthique et rationalité », in Monique Canto-Sperber (dir.), *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, PUF, Paris, 2004, p.1618.

⁶¹ Lola Vallejo, « Le réchauffement climatique est devenu un problème politique de premier plan », *Les Echos*, 29 et 30 octobre 2021, p.14.

⁶² Laurent Fabius, « De l'utilité des COP pour répondre à l'urgence climatique », *Green*, n°1, septembre 2021, p.11. (Accessible en ligne.)

⁶³ *Idem*.

Depuis 1995 et la COP₁ de Berlin, les négociations internationales menées dans le cadre de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques – et les réunions annuelles auxquelles elles donnent lieu chaque fin d’année – ont conduit à l’élaboration et à la mise en application du protocole de Kyoto (COP₃-1997) et de l’accord de Paris (COP₂₁-2015), ainsi qu’à l’adoption du plan de Bali (COP₁₃-2007) et du pacte de Glasgow (COP₂₆-2021).

Certes il y eut des déceptions (COP₁₅ de Copenhague en 2009⁶⁴) et des atermoiements préjudiciables. Cependant, les décisions – que l’on peut juger trop timides mais dont nul ne peut contester le bien-fondé – inscrites dans le pacte de Glasgow s’agissant des combustibles fossiles n’auraient jamais pu être adoptées en 1992 et n’auraient pas pu l’être non plus en 2021 sans le travail diplomatique, scientifique, politique, militant... réalisé au cours des trois décennies précédentes. En d’autres termes, très peu de dirigeants auraient accepté, en 1992, de s’engager sur la réduction du recours aux combustibles fossiles à l’horizon d’une génération.

Malgré ses imperfections, l’article XX du pacte de Glasgow est donc bienvenu car, changement climatique ou pas, la généralisation des conditions matérielles de bien-être (accès au logement, aux soins, à l’éducation...) des pays occidentaux au reste de la planète exige un changement profond du socle énergétique de la croissance mondiale, ne serait-ce que pour des raisons liées à l’épuisement des ressources fossiles et aux pollutions que leur utilisation engendre.

Aucune COP ne règlera une fois pour toute la question du réchauffement climatique. Il s’agit d’un processus qui est appelé à durer. Son abandon, dans les conditions actuelles, serait un très mauvais signal envoyé aux pollueurs et aux climatosceptiques. C’est notamment l’une des raisons pour lesquelles il faut s’opposer à ce que Michael Mann nomme le « nihilisme climatique ». Par cette expression, le directeur du *Earth System Science Center* de l’université de Pennsylvanie pointe « la négation automatique de tout progrès » dans les négociations climatiques. Un tel « nihilisme » doit être combattu car il fait, « le jeu des inactivistes climatiques » en n’établissant « aucune distinction entre les responsables politiques qui essaient de faire la différence et ceux qui ne le font pas »⁶⁵.

⁶⁴ Pour être précis, il faut tout de même souligner que le texte adopté au terme de la COP₁₅ comportait deux éléments positifs. D’une part, il incluait les émissions américaines et celles des pays émergents, soit 75 % des émissions mondiales et non plus 25 % comme c’était le cas auparavant et, d’autre part, les pays de l’Annexe I s’engageaient à réduire leurs émissions de 12 % pour 2020.

⁶⁵ Michael Mann (entretien avec Audrey Garric), « Climat : “ Le pessimisme est notre ennemi ” », *Le Monde*, 5 janvier 2012, p.6.

Dans cette histoire, la capacité de leadership (de ralliement, d'influence...) de certains pays a joué un rôle considérable. C'est notamment le cas de l'Europe sans qui le régime climatique mondial tel qu'on le connaît aujourd'hui n'existerait pas⁶⁶. Mais la question qui se pose est désormais de savoir comment aller plus loin, et plus vite ?

V. Mettre la logique de l'intérêt au service du climat

En l'absence d'une autorité supranationale dotée d'un réel pouvoir de contrainte il convient de s'appuyer sur les structures d'interactions existantes qui favorisent la coopération. L'une d'entre elles semble particulièrement adaptée à ce type de démarche : l'Organisation mondiale du commerce. En effet depuis la fondation de l'OMC en 1995 – qui a pris le relais du GATT adopté en 1947 – le commerce international constitue l'un des rares champs où les États ont accepté de déléguer une partie de leur souveraineté. C'est en ce sens qu'il y a déjà quinze ans, dans un ouvrage intitulé *Un autre monde*. Contre le fanatisme du marché, Joseph Stiglitz proposait de relier les questions environnementales – et notamment celles liées au changement climatique – au régime commercial international.

Si l'OMC vise à promouvoir le libre-échange en égalisant les conditions de la concurrence au sein du commerce international, elle n'en prévoit pas moins certaines « exceptions générales » qu'un pays peut faire valoir pour restreindre les importations en provenance d'un autre pays. Parmi les raisons qui peuvent justifier une telle décision, l'article XX du GATT cite notamment les mesures « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » (alinéa b) ou encore celles « se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables » (alinéa g).

Or, l'OMC a d'ores et déjà décidé des sanctions pour de tels motifs. Ainsi, elle a donné raison aux États-Unis qui menaçaient d'interdire l'entrée des crevettes thaïlandaises sur le marché américain au motif qu'elles étaient capturées avec des filets dangereux pour les tortues marines. Ce faisant, analyse Joseph Stiglitz, l'OMC « a posé le principe selon lequel maintenir l'équilibre environnemental de la planète est assez important pour qu'il soit possible, quand les industries d'exportation d'un pays le compromettent, de suspendre l'accès aux marchés

⁶⁶ Joyeeta Gupta et Lasse Ringius, « *The EU's Climate Leadership: Reconciling Ambition and Reality* », *International Environmental Agreements*, 2001, vol. 1, n° 2, p. 281-299.

garanti en temps normal par l'OMC à ses membres⁶⁷. » C'est dans cet esprit qu'ont été adoptés des textes tels que la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine (1946) ou le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987). Ce dernier (entré en vigueur en 1989) faisait obligation à toutes les parties d'interdire, au plus tard le 1er janvier 1990, tout commerce de chlorofluorocarbones avec les États non parties audit protocole (article 4). Malheureusement, aucune sanction de ce type n'est prévue au sein du régime climatique international.

Une autre façon d'aborder la question serait de faire valoir que la non-participation par un pays à la lutte contre le réchauffement climatique constitue une distorsion de concurrence. Or, l'OMC autorise une nation victime de subventions accordées par une autre à certaines de ses entreprises à réagir par la mise en place de droits compensateurs. Comme l'explique Joseph Stiglitz, en étant dispensées de payer les dommages qu'elles causent au climat terrestre en raison du refus de Washington de ratifier le protocole de Kyoto (le texte auquel nous faisons référence date de 2006), les firmes américaines reçoivent en quelque sorte une subvention cachée source de distorsion de concurrence. Les pays participant au mécanisme dudit protocole seraient donc fondés à prélever, par exemple sur les importations d'acier en provenance des États-Unis, une taxe correspondant au prix des permis d'émissions que les sidérurgistes américains devraient acquitter s'ils étaient partie prenante au mécanisme adopté à Kyoto en 1997⁶⁸.

Certes, l'OMC est aujourd'hui dans la tourmente en raison notamment des tensions sino-américaines. Ainsi, en 2019, Donald Trump a bloqué le renouvellement des membres de l'organe d'appel de l'OMC ce qui empêche cette dernière d'infliger des sanctions. Quant à Joe Biden, il n'a toujours pas pourvu le siège d'ambassadeur des États-Unis auprès de l'OMC. La réforme d'une organisation comptant 164 membres est une tâche titanesque. Cependant, et c'est plutôt une bonne nouvelle pour le thème qui nous intéresse ici, certains font valoir qu'une relance de l'OMC pourrait passer par l'ouverture de « négociations sur des sujets où les pays membres ont des intérêts en commun, comme la lutte contre le changement climatique ou les pandémies, là où le commerce joue un rôle considérable⁶⁹ ». Les États-Unis et la Chine y auraient d'ailleurs

67 Joseph E. Stiglitz, *Un autre monde. Contre le fanatisme du marché*, Paris, Fayard, 2006, p.246.

68 *Idem*, p.247.

69 Julien Bouissou, « L'OMC, tremplin de la Chine dans le commerce mondial », *Le Monde*, 12-13 décembre 2021, p.19.

objectivement intérêt dans la mesure où leur contribution au réchauffement climatique est tellement importante (respectivement 14 et 29 % des émissions annuelles de GES dues à l'utilisation d'énergies fossiles en 2019⁷⁰) que sa diminution aurait des conséquences positives non seulement sur le climat terrestre dans son ensemble mais également sur les conditions météorologiques nationales des deux pays en question. Aucune nation prise individuellement ne bénéficie de ce type de « bouclage » ni ne détient une telle possibilité d'influence sur le climat. L'Inde par exemple ne représente à peu près qu'un cinquième des rejets chinois.

Parallèlement à ce premier projet consistant à intégrer plus fortement l'environnement dans les règles commerciales internationales, on doit citer la proposition de créer un « club climat » portée par William Nordhaus. Dans un article paru en 2015, ce dernier fait remarquer que beaucoup d'accords internationaux dans des domaines tels que la finance, le commerce, la défense... ont eu des effets positifs dans la mesure où ils fonctionnent selon des mécanismes dits de « clubs ». « Un club, précise-t-il, est un groupe formé sur une base volontaire dont les membres obtiennent des avantages mutuels en partageant les coûts liés à la production d'une activité possédant des caractéristiques de bien public⁷¹. » Dans le droit-fil de ce raisonnement, un « club climat » regrouperait des pays qui décideraient d'adopter deux types de mesures. Tout d'abord une réduction de leurs émissions. Puis, et c'est la disposition la plus originale, les pays membres appliqueraient un droit de douane spécifique sur les importations en provenance des pays non-membres⁷². Il ne s'agirait pas d'imposer cette taxe sur les importations des non-participants en fonction du contenu en carbone de ces dernières – car on constate que beaucoup de produits dont l'empreinte CO₂ est élevée ne sont pas exportés – mais sur l'ensemble des importations en provenance des pays non-membres à destination des pays membres. La justification d'une telle mesure réside dans le fait que les pays non-membres endommagent le climat avec leur mode de production gourmand en énergies fossiles et pas seulement avec la production de biens destinés à l'exportation⁷³.

⁷⁰ Source : IEA, *CO₂ Emissions From Fuel Combustion. Highlights (2019 Edition)*, International Energy Agency, Paris, 2019; *CO₂ Emissions from Fuel Combustion*, IEA, 2020 (<http://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/greenhouse-gas-emissions-from-energy>)

⁷¹ William Nordhaus, « Climate Clubs : Overcoming Free-riding in International Climate Policy », *op.cit.*, p.1340.

⁷² *Idem*, p.1341.

⁷³ *Idem*, p.1348-1349.

Il ne s'agit pas d'une proposition nouvelle. En 2006, face aux difficultés qui s'annonçaient sur le chemin de l'élaboration d'un régime « post-Kyoto » comme on disait alors, Dominique de Villepin, alors Premier ministre, avait déclaré : « L'Europe doit peser de tout son poids pour refuser [toute] [...] forme de dumping environnemental. Je souhaite donc que nous étudions dès maintenant avec nos partenaires européens le principe d'une taxe carbone sur les importations de produits industriels en provenance des pays qui refuseraient de s'engager en faveur du protocole de Kyoto après 2012⁷⁴ ».

Six ans plus tard, en 2012, Monique Barbut, présidente du Fonds pour l'environnement mondial de 2006 à 2012, posait sans ambages l'équation du problème en expliquant que les négociations climatiques (on était après la COP17 de Durban) ne pourraient reprendre que si les Européens décidaient des positions volontaristes. « Mais pas volontaristes vis-à-vis de l'Europe, précisait-elle, parce que les Européens ont assez donné – ils sont les seuls à avoir pris de vrais engagements et à s'y tenir – mais vis-à-vis des autres. » D'où la proposition d'instaurer « une taxe climatique aux frontières, un protectionnisme environnemental. Les Européens devraient rappeler qu'ils ont décidé de réduire leurs émissions, mais qu'ils ne peuvent pas laisser dépérir leurs industries au seul profit des autres grands pays⁷⁵ ».

En mars 2021, on apprenait que les eurodéputés travaillaient à la possibilité d'une taxe carbone aux frontières de l'Europe destinée à pénaliser les importations en provenance de pays aux normes climatiques moins strictes que celles respectées par les Vingt-Sept⁷⁶. À la mi-avril, Xi Jinping protestait contre de projet lors d'une visioconférence avec Emmanuel Macron et Angela Merkel.

Toutes ces propositions, fondées sur des sanctions « externes » au domaine initialement considéré (en l'occurrence le climat) et qui punissent donc un pays dans un domaine qui n'est pas celui du jeu

⁷⁴« Déclaration de M. Dominique de Villepin, Premier ministre, sur le développement durable, le renforcement des économies d'énergie et de la fiscalité écologique, les plans de déplacements urbains, et les enjeux internationaux du développement des ecotechnologies », Paris le 13 novembre 2006. Texte disponible sur internet : <https://www.vie-publique.fr/discours/164303-declaration-de-m-dominique-de-villepin-premier-ministre-sur-le-develo>

⁷⁵ Monique Barbut (entretien avec Hervé Kempf), « Il faut une taxe climat aux frontières de l'Europe », *Le Monde*, 23 août 2012, p.6.

⁷⁶ https://www.lemonde.fr/international/article/2021/03/08/les-eurodeputes-travaillent-sur-une-taxe-carbone-sur-les-produits-fabriques-hors-de-l-ue_6072353_3210.html

initial (ici le commerce extérieur) auraient pour effet de modifier la matrice des gains de chaque État. Elles inciteraient de nouveaux pays à prendre des mesures favorables au climat (afin d'intégrer le dispositif) en même temps qu'elles dissuaderaient les autres de relâcher leurs efforts (afin de ne pas en être exclus). Fondés sur la logique commerciale, ces instruments visent, comme le dit Joseph Stiglitz, à « mettre en œuvre les forces économiques de la mondialisation, qui ont été jusqu'ici si néfastes pour l'environnement, afin de le protéger⁷⁷ ».

On rejoint ici la thèse de Robert Keohane qui montre, dans un ouvrage paru en 1984⁷⁸, qu'en partant de l'hypothèse de l'égoïsme des acteurs formulée par les réalistes on peut aboutir, non pas à la discorde, mais à une coopération, en l'occurrence sans hégémonie, situation qu'il désigne par l'expression de « coopération post-hégémonique ».

Robert Keohane tire de sa mobilisation de la théorie des jeux la conclusion suivante : « Qu'un hegemon existe ou non, l'existence de régimes internationaux dépend de la présence de schémas d'intérêts communs ou complémentaires qui sont perçus ou perceptibles par les acteurs politiques. Un tel cadre rend rationnelle toute action conjointe engendrant des gains liés. [...] Les résultats doivent être déterminés par un nombre relativement restreint d'acteurs qui, d'une part, sont en mesure de se surveiller mutuellement afin de garantir le respect des règles et qui, d'autre part, poursuivent des stratégies où le bien-être des autres gouvernements dépend de leur respect continu des accords et des ententes. En conséquence, une interaction intensive entre un petit nombre de joueurs aide à se substituer ou à compléter les actions d'un hegemon⁷⁹. »

⁷⁷ Joseph E. Stiglitz, *Un autre monde. Contre le fanatisme du marché*, op.cit., p.228.

⁷⁸ Robert Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

⁷⁹ Idem, p.78-79.

Thomas Schelling ne disait pas autre chose dans son célèbre ouvrage *The Strategy of Conflicts* paru en 1960. Dans ce chapitre intitulé « Vers une théorie de la décision interdépendante », il expliquait que la théorie traditionnelle des jeux s'est focalisée sur les jeux à somme nulle et a eu tendance à ne pas accorder suffisamment d'attention aux jeux où, même s'il existe un élément de conflit, « une relation de dépendance mutuelle fait partie de la structure logique et appelle une sorte de collaboration ou d'accommodation mutuelle – tacite sinon explicite – même si ce n'est que pour éviter un désastre mutuel⁸⁰. »

Il est donc impératif, pour la survie de la Terre telle que nous la connaissons, que la Chine, les États-Unis et l'Union européenne continuent de constituer un hegemon collectif au service de la stabilité climatique. En effet, seul l'exercice d'un leadership (ne serait-ce que directionnel⁸¹) par une nation ou un ensemble de nations est en mesure de conduire à l'élaboration et à l'évolution d'un régime international.

Même si trente ans de négociations climatiques ont abouti à des résultats positifs, il est néanmoins impossible de se satisfaire des progrès réalisés. Ce qui retarde de plus amples avancées dans la résolution du problème climatique c'est que, du point de vue physique, la Terre est une alors que, du point de vue politique, elle est fragmentée en presque 200 pays.

La solution à cette difficulté requiert une évolution dans le prisme de lecture qui prévaut dans les relations internationales, passe par l'émergence de ce que Stewart Patrick⁸² nomme une « politique planétaire ». Une telle mutation n'exige nullement l'abandon de la recherche de l'intérêt national. Elle requiert seulement – mais c'est déjà beaucoup – que la survie de la biosphère soit considérée comme une dimension fondamentale de l'intérêt national et un objectif central de

⁸⁰ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflicts*, Cambridge, Harvard University Press, 1960, p.83.

⁸¹ C'est par exemple le cas lorsque début 2022, la Commission européenne a labellisé les investissements nécessaires à la transition écologique. L'élaboration d'une telle typologie est en effet de nature à définir une norme en matière de finance verte pouvant potentiellement être adoptée par des pays non européens. Voir « Energies "vertes" : un nécessaire compromis ». Editorial, *Le Monde*, 5 janvier 2022, p.31.

⁸² Stewart M. Patrick, « *The International Order Isn't Ready for the Climate Crisis* », *Foreign Affairs*, vol. 100, n°6, novembre-décembre 2021, p.166-176.

la sécurité nationale et internationale. Nous en sommes encore loin même si la multiplication des réflexions sur climat et sécurité peut inciter à un optimisme (très) mesuré⁸³.

En matière climatique c'est la célèbre formule de Gramsci qui semble devoir s'appliquer : « 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 ».

⁸³ On pense notamment aux rapports « globaux » que la CIA publie à intervalles réguliers. Le dernier en date traduit en français est : *Le monde en 2040 vu par la CIA : Un monde plus contesté*, Editions Des Equateurs, 2021. Lire également « Géopolitique du réchauffement climatique. Quels enjeux pour demain ? », *Diplomatie, Les grands dossiers*, n° 30, décembre 2015-janvier 2016.

CHAPITRE 2

LA COP27 DE CHARM EL-CHEIKH : LE CLIMAT AU DÉFI DU CLIVAGE NORD/SUD

02

La COP27 qui s'est tenue à Charm el-Cheikh du 6 au 18 novembre 2022 s'est conclue – dans une tension dramaturgique désormais habituelle lors de ce type de rencontres – par l'adoption d'un texte de 62 articles intitulé le « *Sharm el-Sheikh Implementation Plan* ». Trois décisions méritent une attention particulière. Tout d'abord, la réitération du maintien de l'objectif de ne pas dépasser 1,5°C d'augmentation des températures terrestres par rapport à leur niveau préindustriel. Ensuite, l'accord sur la mise en place d'un fonds destiné à compenser les « pertes et dommages » subis par les pays pauvres en raison du changement climatique. Enfin, la reprise du dialogue sino-américain sur la lutte contre le changement climatique.

L'objet de cette note est d'analyser ces résultats dans une double perspective. Dans celle d'un clivage Nord/Sud institutionnellement acté dès la fondation du régime climatique international en 1992 avec la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), clivage incontestablement pertinent s'agissant de nombreux pays mais instrumentalisé désormais par certains grands émergents. Mais également dans celle de la question du leadership au sein d'un régime international non contraignant dont l'avancée pourra peut-être résulter, dans une certaine mesure, d'un mélange entre rivalité et coopération. Certains blocages seront également abordés.

I. De Glasgow à Charm el-Cheikh

Lors de son discours d'ouverture de la COP27 le 7 novembre, Antonio Guterres (secrétaire général des Nations unies) pose clairement les enjeux : « L'humanité a un choix : coopérer ou périr. C'est soit un pacte de solidarité climatique, soit un pacte de suicide collectif⁸⁴ ». Il est vrai que l'année 2022 n'a pas vu les grands émergents aller au-delà des annonces faites lors de la COP26 de Glasgow.

Comme le soulignait un diplomate occidental en janvier 2022, soit deux mois à peine après la COP26 : « Le G7, notamment l'UE, le Royaume-Uni, les États-Unis ou le Japon, a déjà significativement rehaussé son ambition l'an dernier. On n'a pas vu le même type d'efforts de la part des autres pays du G20, comme le Brésil, la Russie ou l'Indonésie, à l'exception de l'Afrique du Sud. On attend qu'ils aillent plus loin et que la Chine accélère⁸⁵ ».

⁸⁴ Cité dans Laure Stephan, « L'enjeu de la justice climatique au cœur de la COP27 », *Le Monde*, 9 novembre 2022, p.8.

⁸⁵ Cité dans Audrey Garric, « Les négociations climatiques peinent à redémarrer après la COP26 », *Le Monde*, 30-31 janvier 2022, p.6.

La grande nouveauté de l'année 2022 est venue des États-Unis avec l'adoption, en août, de l'« Inflation Reduction Act » (IRA). Il s'agit d'une version très édulcorée d'un plan initial baptisé « Build Back Better » (BBB) qui prévoyait de mobiliser 3,5 trillions de dollars dans les domaines du climat, de l'énergie, de la santé et des programmes sociaux. Bloqué par les Républicains et deux sénateurs démocrates, ce plan a resurgi fin juillet dans une version très allégée qui ne concernait (pratiquement) plus que la santé et le climat. S'agissant de la santé, l'IRA permet à Medicare (l'assurance maladie publique pour les Américains de plus de 65 ans) de pouvoir négocier pour la première fois de son histoire le prix des médicaments (en fait seulement dix médicaments, pour commencer, à partir de 2026). Quant au climat, l'IRA prévoit d'octroyer 369 milliards de dollars de subventions, de crédits d'impôts, d'accords et de garanties de prêts... sur dix ans aux ménages et aux entreprises afin d'inciter à l'achat de voitures électriques et à effectuer des investissements dans les technologies « vertes » telles que l'hydrogène, la captation et le stockage du carbone... Selon certaines estimations, l'IRA devrait permettre aux États-Unis de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) de 33 à 44 % d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 2005 contre 35 % dans un scénario « business as usual ». Pourcentage très significatif mais encore en dessous de la promesse du président Biden d'une réduction de 50 %. L'IRA devrait accroître les dépenses dans le domaine des renouvelables de 300 milliards de dollars à l'échéance de 2035 par rapport au niveau actuel pour atteindre 1,2 trillion. Certes, ce plan n'instaure pas un marché du carbone ou un plafonnement des émissions, pas plus qu'il n'a un rapport étroit avec la lutte contre l'inflation ! Mais il a l'immense avantage d'exister – c'est le plan le plus ambitieux sur le climat de l'histoire américaine – et il donne dix ans de visibilité fiscale dans un domaine qui jusqu'à présent a été caractérisé par une forte instabilité⁸⁶.

La Chine, de son côté, se garde bien de rehausser ses ambitions climatiques. Dans son discours annuel devant le Congrès national du peuple prononcé le 5 mars, le Premier ministre, Li Keqiang n'a rien annoncé concernant l'amélioration de l'intensité énergétique de l'économie chinoise. Le pouvoir souhaite sans doute éviter que ne se renouvellent les pénuries d'électricité qui se sont produites en 2021. Cependant, il n'est pas inutile de rappeler que lors de l'adoption de l'accord de Paris, Pékin s'était engagé sur une diminution de l'intensité carbone de son économie et sur un plafonnement à terme de ses émissions

86 Voir « *And now for my next act* », *The Economist*, 13 août 2022, p.31-32.

de CO₂. Mais de nouvelles centrales à charbon sont sorties de terre. La Chine ne renonce pas au développement des énergies bas carbone mais refuse de démanteler les sites polluants avant que de nouveaux, plus propres, soient devenus opérationnels. Cette stratégie est résumée par la formule : « établir le nouveau avant d'abolir l'ancien⁸⁷ ». Cette approche de l'engagement chinois dans la lutte contre le changement climatique a été reprise et confirmée par Xi Jinping, le 16 octobre, lors de son discours prononcé à l'occasion du 20e Congrès du Parti communiste chinois (PCC)⁸⁸ dans le point X : « Poursuivre le développement vert et promouvoir l'harmonie entre l'humanité et la nature ». Ce point comporte quatre paragraphes respectivement intitulés : « Accélérer la transition vers un modèle de développement vert », « Intensifier la prévention et le contrôle de la pollution », « Renforcer la diversité, la stabilité et la soutenabilité dans nos écosystèmes » et « Œuvrer activement et prudemment en vue d'atteindre le pic d'émissions de carbone et la neutralité carbone ». Dans ce dernier paragraphe, le président de la République populaire de Chine et Secrétaire général du PCC déclare : « Nous allons promouvoir une utilisation de l'énergie propre, bas carbone et hautement efficace et encourager la transition propre et bas carbone dans l'industrie, la construction, le transport et d'autres secteurs. Nous allons complètement avancer la révolution énergétique. Le charbon sera utilisé d'une façon plus propre et efficace et des efforts plus importants seront réalisés dans l'exploration et le développement du pétrole et du gaz naturel et pour découvrir plus de réserves inexploitées et pour augmenter la production ». Rien d'étonnant, à la lecture de ces lignes, que Pékin n'ait pas relevé ses objectifs lors de la COP27.

Quant aux Européens, ils ont adopté le 29 juin un ensemble de textes destinés à permettre à l'UE de parvenir à réduire ses émissions de GES de 55 % d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990⁸⁹. Ces textes font suite aux propositions de la Commission européenne du 14 juillet 2021 destinées à réaliser les objectifs du « pacte vert » européen qui regroupe un ensemble de mesures nommé « Fit for 55 »⁹⁰. Ils portent sur les écono-

87 « *Shaking the money tree* », *The Economist*, 12 mars 2022, p.44-45.

88 <https://english.news.cn/20221025/8eb6f5239f984f01a2bc45b5b5dboc51/c.html> (version officielle en anglais).

89 Voir Virginie Malingre, « *Les Vingt-Sept s'accordent sur le plan climat* », *Le Monde*, 30 juin 2022, p.8.

90 Voir Jean-Paul Maréchal, « *Le "Pacte de Glasgow" : un exemple de coopération post-hégémonique ?* », *Choiseul magazine*, 16 mars 2022. <https://www.choiseul-magazine.fr/2022/03/16/le-pacte-de-glasgow-un-exemple-de-cooperation-post-hegemonique/>

mies d'énergie que les différents secteurs doivent effectuer dans chaque pays, la fin du moteur thermique dans l'automobile, la réforme du marché du carbone...

Les décisions et prises de position que nous venons de rappeler ne peuvent être pleinement analysées et comprises sans prendre en considération l'instabilité internationale engendrée par l'invasion russe de l'Ukraine le 24 février. En raison de la dépendance européenne aux combustibles russes, cette guerre pose un dilemme particulier aux gouvernements du Vieux Continent : garantir à court terme l'approvisionnement énergétique de leurs économies et poursuivre, voire accroître, leurs efforts pour parvenir à la neutralité carbone en 2050. Ces deux objectifs convergent certes à long terme mais divergent en courte période. En effet, les contraintes immédiates pourraient se traduire par de nouveaux investissements dans les énergies fossiles (le conflit rendant rentable l'exploitation de nouveaux gisements) ou dans des infrastructures destinées à faciliter les approvisionnements en gaz naturel liquéfié. Or, compte tenu de leurs montants, de tels investissements ont vocation à être utilisés sur des périodes d'une durée incompatible avec les objectifs de neutralité carbone en 2050. Leur rentabilisation pouvant s'avérer impossible, la puissance publique pourrait devoir être sollicitée afin de compenser financièrement leur déclassement une fois la situation de tension passée⁹¹.

C'est ce que semble ignorer Jennifer Morgan⁹², la secrétaire d'État allemande chargée du climat qui explique que la réactivation de centrales à charbon en Allemagne, la construction de terminaux flottants d'importation de GNL ne sont que des décisions de court et de moyen terme. Maniant à la perfection la langue de bois, elle explique que « le fait que nous ayons davantage recours au charbon dans les prochains mois nous rend, en réalité, encore plus volontaristes pour la suite ». Elle ajoute que les événements récents ne changent rien à la position de l'Allemagne sur le nucléaire. « En Allemagne, assène-t-elle, nous considérons que le nucléaire appartient au passé. » On a envie d'ajouter qu'à Berlin on considérerait il n'y a pas si longtemps que la puissance économique allemande pouvait assez largement se fonder sur le gaz russe et

⁹¹ Sur la relation entre transition écologique et destruction de capital, on lira Patrick Artus, « Comment la transition écologique va bouleverser l'économie », *Les Échos*, 4 novembre 2021.

⁹² Jennifer Morgan (propos recueillis par Audrey Garric et Thomas Wieder), « Face au réchauffement, chaque État doit sortir de sa zone de confort », *Le Monde*, 22 octobre 2022, p.10.

les exportations en Chine (pays auquel le chancelier Scholz a d'ailleurs cédé, contre l'avis de ses services de renseignement⁹³, 25% d'un terminal du port de Hambourg). Le 29 novembre, on apprenait que le Qatar avait signé un accord permettant d'approvisionner l'Allemagne en GNL pendant 15 ans à partir de 2026⁹⁴. Une question s'impose donc : quand commence « la suite » pour Jennifer Morgan ?

C'est dans ce contexte, pour le moins chaotique, que s'est déroulée la COP27. Les tractations auxquelles elle a donné lieu illustrent les modalités souvent conflictuelles du recours au principe des « responsabilités communes mais différenciées » qui constitue l'un des fondements du régime climatique international depuis son origine.

En effet, dès la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (1992) dont l'objectif était de « 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 adoptèrent le principe d'action dit « des responsabilités communes mais différenciées ». L'article 3 alinéa 1 précise en effet qu'« il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes ». C'est en fait l'Inde qui réussit à faire adopter l'ajout de l'expression « mais différenciés » dans le texte de l'article 3, introduisant par là même l'idée que certains pays avaient une responsabilité élevée dans la lutte contre le changement climatique et les autres une responsabilité faible⁹⁵. Ce principe s'est incarné dans une annexe, l'Annexe I, qui regroupe une quarantaine de pays anciennement industrialisés⁹⁶. Ce principe et cette liste furent repris dans le protocole de Kyoto qui appelait les pays de l'Annexe I à réduire d'au moins 5% leurs émissions de GES entre 1990 et 2012.

⁹³ Voir « *Ties that blind* », *The Economist*, 5 novembre 2022, p.67.

⁹⁴ Voir https://www.lemonde.fr/energies/article/2022/11/29/le-qatar-va-approvisionner-l-allemande-en-gaz-naturel-liquefie-pendant-quinze-ans_6152155_1653054.html

⁹⁵ Yann Fontana, « *La Chine et l'Inde dans les négociations internationales sur le climat : une analyse comparée à partir de facteurs environnementaux, énergétiques et économiques* », *Thèse en sciences économiques, Université Grenoble Alpes*, 2019, p.29.

⁹⁶ *Les pays de l'Annexe I sont les pays membres de l'OCDE en 1992 et les pays dits en transition (essentiellement les anciens pays du bloc soviétique).*

Dès le début, le contenu de l'Annexe I fut l'objet d'une vive contestation de la part des États-Unis. Washington refusa en effet de ratifier le protocole de Kyoto au motif que les États-Unis étaient classés dans l'Annexe I alors que la Chine n'y était pas. Cela signifiait concrètement que si les États-Unis avaient ratifié le protocole de Kyoto ils auraient été tenus de réduire leurs émissions de GES de 7% entre leur niveau de 1990 et 2012 tandis que la Chine était, en raison de son statut de pays non-Annexe I, non seulement dispensée de tout effort en matière de réduction de GES mais encore bénéficiaire du MDP (mécanisme de développement propre)⁹⁷. De fait, entre 2004 et 2019, sur les 7 805 projets d'activités enregistrés dans le cadre du MDP, 50% sont réalisés en Chine, l'Inde n'en totalisant qu'un peu plus de 20%⁹⁸. Et c'est ainsi que de 2005 à 2015 (c'est-à-dire entre l'entrée en vigueur du protocole Kyoto et l'adoption de l'accord de Paris) l'évolution du régime climatique fut entravée par les deux premiers émetteurs de GES de la planète : les États-Unis n'ayant pas ratifié le protocole de Kyoto car se trouvant dans l'Annexe I et la Chine l'ayant ratifié précisément parce qu'elle était non-Annexe I⁹⁹ !

Ce blocage – chacune des deux capitales donnant de bons arguments à l'autre pour refuser toute avancée – fut (apparemment et en partie) surmonté lors de la préparation de l'accord de Paris avec l'instauration du système des CDN (contributions déterminées au niveau national) c'est-à-dire de documents par lesquels chaque pays annonçait le type d'engagement qu'il était prêt à prendre dans la lutte contre le changement climatique¹⁰⁰.

⁹⁷ Par son article 12, le protocole de Kyoto instaure ce mécanisme par lequel un pays du Nord qui met en œuvre un projet de réduction ou d'évitement d'émissions de GES dans un pays du Sud est récompensé par l'octroi de crédits d'émissions qu'il peut utiliser pour atteindre ses propres objectifs d'émission. La Chine a massivement profité de ce mécanisme. Sur ce dernier point, voir Zhuangzhuang Wang, « Le paradoxe chinois : émergence du leadership du premier émetteur mondial de gaz à effet de serre au sein du régime des Nations Unies sur le changement climatique », thèse IEP de Paris, 2020, p.82-86.

⁹⁸ Chiffres CCNUCC cités dans Zhuangzhuang Wang, « Le paradoxe chinois : émergence du leadership du premier émetteur mondial de gaz à effet de serre au sein du régime des Nations Unies sur le changement climatique », *op.cit.*, p.81-92.

⁹⁹ Voir Jean-Paul Maréchal, « La Chine et le climat. Mur de l'environnement et bras de fer sino-américain », in Pierre Alary et Elsa Lafaye de Micheaux (éd.), *Capitalismes asiatiques et puissance chinoise*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p.93-123.

¹⁰⁰ Voir Jean-Paul Maréchal, « Après Paris et Marrakech, quelles perspectives pour le régime climatique mondial ? », note n° 02/17, 18 janvier 2017, Fondation pour la Recherche Stratégique, 14 p. <https://www.frstrategie.org/publications/notes/apres-paris-marrakech-perspectives-regime-climatique-mondial-2017>

Cependant, l'idée selon laquelle certains pays devraient faire plus d'efforts que d'autres est revenue sur le devant de la scène lors de la COP27 de Charm el-Cheikh.

II. Sauver « le 1,5°C »

Ce fut le cas s'agissant de la réitération de l'objectif de ne pas dépasser 1,5°C d'élévation des températures par rapport à leur niveau préindustriel. L'une des avancées de l'accord de Paris (2015) avait été d'appeler à la mise en œuvre d'actions destinées à maintenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et à « poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels » (article 2, alinéa 1).

Certes, le chiffre de 2°C n'était pas nouveau. Il apparaît pour la première fois en 1972 dans un ouvrage de Barbara Ward et Jules Dubos intitulé *Nous n'avons qu'une terre*, rédigé en vue de la Conférence de Stockholm et qui va contribuer à populariser la notion de « sensibilité climatique » c'est-à-dire la réaction du système climatique à une émission de dioxyde de carbone d'origine humaine. On va ensuite retrouver ce chiffre notamment dans le deuxième rapport du GIEC (1995), dans une décision du Conseil de l'Union européenne (juin 1996) et dans l'accord de Copenhague (COP15 en décembre 2009). L'article 1er de ce dernier indique en effet : « nous entendons, compte tenu de l'opinion scientifique selon laquelle la hausse de la température mondiale devrait être limitée à 2°C, renforcer notre action concertée à long terme visant à combattre les changements climatiques »¹⁰¹. Mais c'est avec l'accord de Paris que ce chiffre est, pour la première fois, intégré dans un texte juridique d'une telle portée.

L'accord de Paris va même plus loin puisqu'il ajoute, en plus de l'objectif des 2°C à ne pas dépasser, un objectif plus ambitieux : celui de rester en dessous de 1,5°C. Or, la COP 27 a été le théâtre d'un débat entre des pays souhaitant que l'objectif de 1,5°C soit explicitement rappelé tandis que d'autres militaient pour son abandon et étaient favorables à une sorte de « repli » sur le chiffre de 2°C. Parmi ces derniers se trouvaient notamment la Chine, l'Inde et l'Arabie saoudite.

¹⁰¹ Voir Jean-Paul Maréchal, « L'accord de Paris : un tournant décisif dans la lutte contre le changement climatique ? », *Géoéconomie*, n° 78, 2016, p.116-119.

La Chine – qui n’a pas relevé ses ambitions à l’occasion de la COP27 – est en fait confrontée à deux objectifs contradictoires. D’une part, respecter ses engagements climatiques (diminution de son intensité carbone de plus de 65% entre 2005 et 2030, plafonner ses émissions de CO₂ avant 2030...) et d’autre part assurer sa sécurité énergétique. C’est ce qui explique que la Chine est le premier pays au monde pour l’utilisation de panneaux photovoltaïques, d’éoliennes et de voitures électriques... et le champion du monde de la construction de centrales à charbon ! Afin d’éviter que ne se reproduisent les coupures d’électricité de l’été 2021, Pékin n’a d’autre solution que d’accroître son recours au charbon. C’est ainsi que le 24 août 2022, l’administration nationale de l’énergie chinoise a reconnu que sa « principale mission » était d’« assurer la fourniture de charbon » en autorisant l’ouverture de nouvelles mines et en garantissant la stabilité des importations. Les chiffres se passent de commentaires : sur les sept premiers mois de 2022, la production chinoise de charbon dépasse de 11,5% celle réalisée sur la même période un an plus tôt. Quant aux importations, elles ont augmenté de 24% entre juin et juillet. Lors du premier trimestre 2022, la construction de centrales au charbon capables de produire 8 634 mégawatts a été autorisée contre 8 648 pour toute l’année 2021. On comprend la prudence de Xi Jinping qui a déclaré en mars 2022 : « Il faut poursuivre activement mais prudemment le travail concernant l’atteinte du pic d’émission de carbone [...] tout en tenant compte du fait que la Chine est riche en charbon, pauvre en pétrole et dénuée de gaz naturel¹⁰² ». Une position reprise sans changement dans son discours de clôture du 20e Congrès comme nous l’avons vu plus haut. Une position qui explique la signature le 21 novembre 2022 entre Pékin et Doha d’un contrat d’approvisionnement de GNL de 4 millions de tonnes de GNL par an sur 27 ans¹⁰³. Et qui éclaire aussi la visite de Xi Jinping à Riyad début décembre 2022.

La position et la situation de l’Inde sont différentes. New Delhi a relevé ses ambitions, a présenté son plan pour parvenir à la neutralité carbone en 2070. Pour autant, les autorités indiennes sont sans doute

102 Voir Frédéric Lemaître, « La Chine fait tourner ses centrales au maximum », *Le Monde*, 1er septembre 2022, p.14.

103 Voir [Armelle Bohineust](https://www.lefigaro.fr/flash-eco/le-qatar-signe-un-contrat-d-approvisionnement-en-gaz-a-long-terme-avec-la-chine-selon-le-ministre-de-l-energie-du-qatar-20221121), « Gaz : contrat record entre Qatar et Chine », *Le Figaro*, 21 novembre 2022. <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/le-qatar-signe-un-contrat-d-approvisionnement-en-gaz-a-long-terme-avec-la-chine-selon-le-ministre-de-l-energie-du-qatar-20221121>. Lire aussi : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/energie-environnement/gnl-la-chine-et-le-qatar-signent-un-contrat-d-approvisionnement-historique-de-27-ans-941498.html>

conscientes que le retard de l'Inde en matière industrielle ne pourra pas être comblé sans recourir à plus de charbon. De fait, le secteur secondaire représentait, en 2019, 29 % du PIB indien contre 39 % du PIB chinois. Il faut ajouter que les évolutions des deux pays sont, sur ce sujet, fortement contrastées. En 2008, cette part était déjà de 29 % en Inde et de 49 % en Chine, ce qui signifie que la Chine a dépassé son pic d'industrialisation, ce qui n'est pas, à l'évidence, le cas de l'Inde¹⁰⁴. On se souvient que l'an dernier, la délégation indienne avait, le dernier samedi de la COP26, mit son veto à une formulation qui aurait fait état d'une sortie du charbon, préférant que soit utilisé le terme de réduction. C'est la raison pour laquelle l'article 20 du pacte de Glasgow appelle à une réduction progressive (phasedown) et non à une élimination progressive (phaseout) du charbon. À cette occasion, Bhupendra Yadav, le ministre de l'Environnement indien, avait déclaré : « Les pays en développement ont droit à une utilisation responsable des combustibles fossiles ».

Naturellement, les États insulaires se sont opposés à l'abandon de l'objectif de 1,5°C. Ils ont été, sans surprise, soutenus par l'Union européenne, la ministre française de la Transition écologique, Agnès Pannier-Runacher avertissant : « L'UE et la France n'accepteront pas d'avoir un recul sur les accords de Paris et de Glasgow¹⁰⁵ ». Mission accomplie : l'article 4 du « Sharm el-Sheikh Implementation Plan » « réitère que les impacts du changement climatique seront bien moindres avec une augmentation de la température de 1,5°C qu'avec une de 2°C et décide de poursuivre les efforts pour limiter l'augmentation de la température à 1,5°C ».

En fait, l'idée d'abandonner l'objectif de 1,5°C est soutenue par des acteurs aux intentions parfois radicalement opposées. À une extrémité se trouvent, comme nous venons de le voir, des pays fortement consommateurs de charbon et exportateurs d'énergies fossiles tandis qu'à l'autre campent des scientifiques qui estiment qu'un tel objectif étant devenu inatteignable il est devenu impératif de dire la vérité au grand public. C'est notamment la position d'un groupe de mille scientifiques d'une cinquantaine de pays appartenant à un groupe de désobéissance civile nommé « Scientist rebellion » qui ont publié le 27 octobre une lettre ouverte intitulée « Continuer d'affirmer publiquement qu'il

¹⁰⁴ Sources : *The Economist, Pocket World in Figures. 2011 Edition, Londres, Profile Books, 2010* et *The Economist, Pocket World in Figures. 2022 Edition, Londres, Profile Books, 2021*.

¹⁰⁵ Cité dans Aurore Coulaud, « COP27. Le sceau dans le vide », *Libération*, 21 novembre 2022, p.2.

est toujours possible de limiter le réchauffement climatique à 1,5°C n'est plus acceptable ». Entre les deux, *The Economist*, estime que « beaucoup d'activistes sont réticents à admettre que l'objectif de 1,5°C est une cause perdue. Mais en ne le reconnaissant pas on prolonge l'erreur faite à Paris où les gouvernements du monde entier ont adopté un objectif herculéen sans aucun plan plausible pour l'atteindre. Les délégués réunis en Égypte doivent être châtiés par l'échec et pas endormis par de faux espoirs¹⁰⁶ ».

La planète est aujourd'hui sur une trajectoire d'augmentation des températures de 2,5°C d'ici la fin du siècle. Quel serait l'effet de l'abandon de l'objectif le plus contraignant de l'accord de Paris ? Un sursaut ou une résignation ? Un regain de volonté ou un glissement vers l'activisme climatique ? Il est impossible de répondre ici à ces questions. La réponse adoptée à Charm el-Cheikh est, comme le résume Laurence Tubiana, que « si on lâche là, on va faire moins. C'est un signal politique¹⁰⁷ ». C'est ce que pense également François Gemennes : « C'est un objectif d'ambition politique, comparable à des politiques visant à mort sur les routes ». Par ailleurs, selon Jean Jouzel, même si l'on est convaincu que ce chiffre sera dépassé d'ici la fin du siècle, il faut néanmoins le garder comme objectif afin, ensuite, de tenter de repasser en dessous le plus vite possible¹⁰⁸.

Ce débat sur le niveau maximum d'élévation des températures à retenir a mis en évidence la difficulté à dépasser le clivage acté en 1992 entre pays Annexe I et pays non-Annexe I. La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (1992) et le protocole de Kyoto (1997) n'ont prévu aucun mécanisme pour faire passer un pays non-Annexe I dans l'Annexe I. Il est vrai qu'un tel dispositif aurait peut-être dissuadé certains pays de signer. Mais il s'agit néanmoins d'un véritable point de blocage tant certains pays non-Annexe I – en particulier la Chine – s'accrochent à une typologie vieille de trois décennies. Il faut en effet rappeler qu'entre 1992 et 2021 le PIB chinois est passé de 1 280 milliards à 15 800 milliards de dollars (soit une multiplication par 12), son PIB par habitant de 1 100,6 à 11 188,3 (soit une multiplication par 10) et son IDH de 0,644 à 0,768¹⁰⁹; ce dernier chiffre

106 « Goodbye 1.5°C », *The Economist*, 5 novembre 2022, p.13.

107 Aurore Coulaud, « COP27. Le sceau dans le vide », *op.cit.*, p.3.

108 Voir Eric Aeschmann, « +1,5 degré ou l'illusion perdue », *L'Obs*, 15 décembre 2022, p.53.

109 Sources : Banque mondiale et PNUD. Les dollars sont des dollars constants de 2015.

plaçant la Chine dans la catégorie des pays à « développement humain élevé » (IDH compris entre 0,700 et 0,799).

On ne peut que saluer le franc parler de Frans Timmermans, le vice-président de la Commission européenne chargé du pacte vert qui, dans un entretien accordé au Monde le 26 novembre 2022, met les points sur les i. « Tout ce qu'on a fait jusqu'à présent, déclare-t-il, était basé sur le monde de 1992. Il y a une série d'États qui, à l'époque, étaient en développement. Aujourd'hui ils ne le sont plus, mais ils continuent de se cacher derrière la situation de l'époque pour dire : " On doit recevoir de l'argent, on n'a pas de responsabilité, elle doit être endossée par les États qui ne sont pas dans notre catégorie." » Une telle prise de position vise bien évidemment la Chine. Et là, Frans Timmermans enfonce le clou : « La Chine fait partie des États qui ont une très grande responsabilité en matière d'émissions, comme nous. Mais nous, on est à 8%, et eux à 30%. Donc, même si l'UE atteint la neutralité carbone en 2050, si Pékin ne réduit pas drastiquement ses émissions, le combat pour le climat est perdu. Et même en tenant compte des émissions historiques, la Chine est le deuxième plus gros émetteur derrière les États-Unis¹¹⁰ ». En effet, entre 1850 et 2021, les États-Unis ont émis 509,1 milliards de tonnes de CO₂, la Chine 284,4 et, à titre de comparaison, la Russie 172,5, l'Allemagne 88,5, le Royaume-Uni 74,9 et la France 35,5¹¹¹. C'est ce que disait il y a déjà dix ans Monique Barbut, ancienne présidente du Fonds pour l'environnement mondial, dans un entretien au journal Le Monde où, recommandant « une taxe climatique aux frontières, un protectionnisme environnemental », elle expliquait que la négociation climatique ne pourra « reprendre que si les Européens décident d'adopter des positions volontaristes. Mais pas volontaristes vis-à-vis de l'Europe, parce que les Européens ont assez donné – ils sont les seuls à avoir pris de vrais engagements et à s'y tenir – mais vis-à-vis des autres¹¹². » Entretemps il y a eu le « Fit for 55 » et le rehaussement de l'objectif de réduction européen de 55 à 57%.

Le même type de problème se retrouve avec la deuxième avancée de la COP27 : la création d'un fonds pour pertes et dommages.

¹¹⁰ Frans Timmermans (propos recueillis par Stéphane Foucart, Virginie Malingre et Stéphane Mandard), « Climat : "L'objectif des 1,5°C est moribond" », *Le Monde*, 26 novembre 2022, p.7.

¹¹¹ Source : Carbon Brief. Cité dans Mathilde Gardin et Gueric Poncet, « Faits et solutions », *Le Point*, 21 octobre 2021, p.44.

¹¹² Monique Barbut (propos recueillis par Hervé Kempf), « Il faut une taxe climat aux frontières de l'Europe », *Le Monde*, 23 août 2012, p.6.

III. Créer un fonds de compensation pour les pertes et dommages

L'idée de créer un fonds destiné à compenser les « pertes et dommages » engendrés par le changement climatique dans les pays pauvres remonte à une trentaine d'années. C'est en effet en 1991 que le Vanuatu demanda la mise en place d'un mécanisme de type assurantiel destiné à compenser les conséquences de l'élévation du niveau de la mer¹¹³.

Une telle demande repose sur le constat que les nations pauvres sont les principales victimes des modifications du climat en même temps que celles qui ont le moins contribué aux émissions de GES depuis la révolution industrielle. De 1800 à 2019, l'Afrique a émis 41 milliards de tonnes de CO₂ contre 470 pour l'Amérique du Nord, 507 pour l'Asie et 525 pour l'Europe¹¹⁴. Selon Oxfam, chaque année 189 millions de personnes sont touchées par des événements météorologiques extrêmes dans les pays en développement¹¹⁵. Quant aux petits États insulaires, c'est leur survie même qui est en jeu¹¹⁶.

Les pays industrialisés s'étaient refusés à accéder à une telle demande depuis l'origine. Mais, coup de théâtre le jeudi 17 novembre : l'UE accepte le principe d'un tel fonds et est rejointe assez rapidement par les États-Unis. Le document intitulé « Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effect of climate change, including a focus on addressing loss and damage » reconnaît dans son premier article l'existence d'un besoin urgent de ressources financières « pour assister les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux conséquences négatives du changement climatique ». Il est donc décidé (article 2) de mettre en place un fonds pour apporter une réponse aux pertes et dommages. Un « Comité de transition » est chargé de parvenir à rendre opérationnel ce fonds pour la COP28 qui doit se tenir à la fin de 2023 à Dubaï. L'annexe du document actant la création de ce fond précise que ce comité devra comporter vingt-quatre membres : dix venant de pays développés et quatorze de pays en

¹¹³ Voir « Hot tempers », *The Economist*, 26 novembre 2022, p.53.

¹¹⁴ Source : *Global Carbon Project*. Cité dans Mathilde Gardin et Gueric Poncet, « Faits et solutions », *op.cit.*, p.44

¹¹⁵ Voir Aurore Coulaud, « COP27. Le sceau dans le vide », *op.cit.*, p.4.

¹¹⁶ Le 9 décembre, à la demande du Vanuatu et de dix-sept autres pays, un projet de résolution a été déposé devant l'Assemblée générale des Nations unies qui demande à la Cour internationale de justice quelles sont les obligations des États dans la protection du climat. Voir Isabelle Dellerba et Audrey Garric, « Le Vanuatu porte le climat devant la justice internationale », *Le Monde*, 22 décembre 2022, p.7.

développement (avec une clé de répartition entre zones géographiques : Afrique, Asie-Pacifique...). À l'heure où ces lignes sont écrites (janvier 2023) un certain nombre de questions sont loin d'avoir été réglées.

La première est bien sûr de savoir comment définir la « vulnérabilité » d'un pays. Comment établir la liste des pays « particulièrement vulnérables » ? Aurore Mathieu, responsable politiques internationales au sein du Réseau Action Climat, estime que, « partant d'un principe d'équité, tous les pays qui ne sont pas responsables du réchauffement climatique auraient droit à ces fonds¹¹⁷ ». Une autre idée serait de réserver l'aide aux petites îles en développement et aux pays les moins avancés (PMA). La liste des PMA est établie par l'ONU. Elle repose sur trois types de critères : le revenu par habitant (moins de 1 018 dollars), le capital humain (santé, éducation) et la « vulnérabilité économique et environnementale » (chocs naturels, chocs commerciaux, petite dimension économique, éloignement économique...). En 2021, la liste des PMA comportait 46 pays (33 en Afrique, 9 en Asie, 1 dans les Caraïbes et 3 dans le Pacifique)¹¹⁸.

La deuxième question porte, non plus sur la liste des pays bénéficiaires, mais sur celle des pays contributeurs. Si les pays de l'Annexe I sont naturellement concernés, il convient de se demander si l'ensemble des pays non inclus de cette liste sont, par principe, exclus de tout effort financier en direction des pays les plus vulnérables. En fait, la décision qui instaure le fonds de compensation pour les pertes et dommages reste muet sur cette question. Ou plutôt précise (article 2) que « des ressources nouvelles et additionnelles » devront être mobilisées. Un peu plus loin (article 6 (d)), il est question de besoin d'une « grande variété de sources » de financement. Ces formulations visent à pouvoir solliciter les grands émergents qui refusent, pour le moment, de participer à ce mécanisme. C'est notamment le cas de la Chine qui veut continuer à « aider » les pays en développement (notamment le long des Nouvelles routes de la soie) selon ses propres critères. Pour Pékin, ce n'est pas le moment de « réécrire¹¹⁹ » la CCNUCC. Contrairement à une idée véhiculée par la diplomatie chinoise, l'aide publique au développement octroyée par Pékin est extrêmement faible. Elle ne repré-

¹¹⁷ Aurore Mathieu, « La sortie des énergies fossiles "reste désespérément taboue" », *Le Monde*, 22 novembre 2022, p.8.

¹¹⁸ Voir <https://unctad.org/fr/press-material/qui-sont-les-pays-les-moins-avances-2>

¹¹⁹ Cité par Audrey Garric, « La COP achoppe sur les pertes et dommages », *Le Monde*, 19 novembre 2022, p.8.

sente que 0,04 % du revenu national brut du pays (entre 2015 et 2019)¹²⁰, chiffre à comparer à ceux de pays comme le Japon (0,31 %), l'Allemagne (0,71 %), les États-Unis (0,17 %) ou la France (0,53 %). En d'autres termes, l'effort consenti par la Chine en direction des pays pauvres est proportionnellement douze fois moindre que celui de la France. Les pays qui pourraient être sollicités craignent un recul sur le principe des « responsabilités communes mais différenciées » et surtout un élargissement de l'Annexe I qui ne pourrait que leur être défavorable. Certaines pistes de « financements innovants » ont été proposées. L'UE a évoqué une taxe sur les énergies fossiles, sur les secteurs aérien et maritime ou sur les transactions financières¹²¹.

La troisième question concerne les montants à mobiliser et la clé de leur répartition. Pour l'heure, rien n'est (vraiment) précisé. À l'issue de la COP27 une quarantaine de pays se sont engagés à mobiliser 350 millions de dollars. Un montant bien faible si on le compare à l'ampleur des besoins qui se chiffrent en centaines de milliards (entre 290 et 580 par an jusqu'à 2030 selon Oxfam et jusqu'à 1 700 milliards en 2050)¹²². L'article 30 du « Sharm el-Sheikh Implementation Plan » évalue à 4 000 milliards de dollars les sommes à investir dans les énergies renouvelables pour parvenir à zéro émissions nettes en 2050. À titre de comparaison, on rappellera, qu'exprimés en dollars constants de 2008, le sauvetage des banques en 2008 a coûté aux contribuables américains 700 milliards (comme la guerre du Vietnam) et les guerres d'Irak et d'Afghanistan la somme de 2 400 milliards¹²³.

Quant au mode de répartition pays par pays, il est encore dans les limbes. Il sera en outre nécessaire de prévoir un mode de contrôle de ces flux financiers afin d'empêcher qu'ils ne soient détournés, alimentent ainsi la corruption et aggravent par là même le sous-développement. Le FMI et la Banque mondiale pourraient être sollicités pour mener à bien ce type de mission. De manière générale, ces deux institutions pourraient être mises à contribution afin de diriger les flux financiers dans un sens

120 Voir Naohiro Kitano and Yumiko Miyabayashi, « Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures », JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development, Tokyo, 14 décembre 2020, p.12. https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/l75nbg00001900pq-att/Estimating_Chinas_Foreign_Aid_2019-2020.pdf

121 Voir Audrey Garric, « COP27: les contours flous du fonds “pertes et dommages” », *Le Monde*, 24 novembre 2022, p.9.

122 Voir Aurore Coulaud, « COP27. Le sceau dans le vide », *op.cit.*, p.4.

123 Voir Mariana Mazzucato, *Mission economy. A Moonshoot Guide to Changing Capitalism*, Londres, Allen Lane, 2021, p.92.

plus favorable à la lutte contre le changement climatique. C'est le sens de l'« Initiative de Bridgetown » portée par Mia Mottley, Première ministre de la Barbade, qui appelle à une réforme des statuts du FMI et de la Banque mondiale. En juillet 2022, un rapport commandé par le G20 recommandait de changer les règles de gouvernance des banques multilatérales de développement¹²⁴. Il demandait notamment à celles-ci de moins tenir compte de l'avis des agences de notation dans les procédures d'octroi de crédits. Selon Avinash Persaud, conseiller de Mia Mottley, 1 000 milliards de dollars supplémentaires pourraient ainsi être prêtés. En octobre, Janet Yellen, secrétaire au Trésor et ancienne présidente de la Réserve fédérale, disait que la Banque mondiale devrait essayer d'« étirer » (to stretch) son bilan¹²⁵. C'est également la position de Larry Summers (ancien secrétaire au Trésor des États-Unis) qui réclame une refonte de la Banque mondiale estimant que celle-ci pourrait jouer un rôle déterminant dans le soutien aux « énormes investissements nécessaires à un développement mondial durable et sain¹²⁶ ». Une autre proposition a également été formulée : la création d'un « Global Climate Mitigation Trust » auprès du FMI. Mia Mottley a suggéré d'émettre 500 milliards de droits de tirage spéciaux afin de financer, à un taux inférieur à celui du marché, des projets de réduction d'émissions de GES dans les pays pauvres¹²⁷. Emmanuel Macron soutient cette proposition ainsi que l'idée de suspendre le remboursement de la dette de ces derniers en cas de catastrophe climatique.

IV. Relancer le dialogue sino-américain

Troisième temps fort de cette COP27 : la reprise du dialogue sino-américain interrompu par Pékin en août 2022 en raison de la visite de Nancy Pelosi à Taïwan. Le voyage de la présidente de la Chambre des représentants à Taipei avait en effet provoqué une très vive réaction des autorités de Pékin, le ministre chinois des Affaires étrangères annonçant la suspension de toute coopération avec Washington dans des domaines tels que la lutte contre l'immigration illégale, le trafic de

¹²⁴ Boosting MDBs' investing capacity. (2022). *An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks*. <https://www.developmentaid.org/api/frontend/cms/file/2022/07/7963ee83-ed4b-43b6-b47e-bb0bcec6a47f.pdf>

¹²⁵ Voir « Hot tempers », *The Economist*, op.cit., p.54.

¹²⁶ Larry Summers, « A New Chance for the World Bank », 10 octobre 2022, *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-chance-expanded-mission-for-world-bank-by-lawrence-h-summers-2022-10>

¹²⁷ Voir « Hot tempers », *The Economist*, op.cit., p.54.

drogue, les enquêtes internationales et le changement climatique.

Or, aucun accord international sur le climat n'a la moindre chance de se révéler efficace si les deux premiers émetteurs de CO₂ au monde, qui représentent à eux seuls la moitié des émissions mondiales, ne s'impliquent pas dans sa mise en œuvre.

Les positions chinoise et américaine ont évolué au cours des deux premières décennies de ce siècle. Pour Pékin on peut citer 2006 lorsque Hu Jintao appelle à l'édification d'une « société d'harmonie », à savoir un mode de développement qui prendrait en compte la question des inégalités sociales et des atteintes à l'environnement. Cette priorité, affichée avant le 17^e Congrès du PCC – qui se tiendra en 2007 et confirmera Hu Jintao pour un second mandat à la tête du pays –, sera finalement inscrite dans la constitution du Parti sous l'appellation de « développement scientifique ». Cette évolution sera renforcée en 2012 lorsque Xi Jinping accédera au pouvoir à l'issue du 18^e Congrès¹²⁸. S'agissant des États-Unis, c'est l'arrivée à la Maison Blanche de Barack Obama en 2009 qui marquera un regain d'intérêt de la présidence pour les questions environnementales. Dans la foulée de son élection, il obtient du Congrès que 100 des 787 milliards de dollars de son plan de relance soient consacrés à des projets environnementaux¹²⁹. 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. Il déclare : « C'est le moment Spoutnik pour notre génération ». « Il y a deux ans, poursuit-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 ».

La volonté des deux capitales de s'engager conjointement sur la question climatique fut actée en novembre 2014 à Pékin, en marge du Sommet de l'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), avec une

¹²⁸ Voir Jean-Paul Maréchal, « La realpolitik climatique chinoise », *Green*, n°1, septembre 2021, p.23-30.

¹²⁹ 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.

déclaration conjointe de Xi Jinping et de Barack Obama. Le président chinois y indiquait notamment que la Chine avait 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. Quant au président américain, il s'engageait à ce que les États-Unis aient, en 2025, réduit leurs émissions de 25 à 28 % par rapport à leur niveau de 2005 et fassent le maximum pour parvenir à 28 %. Ces engagements furent réitérés dans les CDN des deux pays, un an plus tard, lors de la COP21 de Paris¹³⁰.

Et puis il y eut Donald Trump et la sortie des États-Unis de l'accord de Paris le 1er juillet 2017, décision qui permit à la Chine de se présenter comme une grande puissance responsable sur le plan climatique.

L'élection de Joe Biden rebattit les cartes. Le premier jour de son mandat, le 20 janvier 2021, le nouveau président signa un décret annonçant le retour des États-Unis dans l'accord de Paris. A la mi-mars, John Kerry, l'envoyé spécial de la Maison Blanche pour le climat, déclara que les États-Unis devaient être leaders dans la lutte contre le changement climatique et pour cela intensifier leurs efforts afin de donner l'exemple. S'agissant des relations avec la Chine il expliquait qu'il était indispensable de séparer le dossier climatique des autres sujets de tension, position que Pékin ne partageait pas (totalement). Cette différence d'appréciation n'empêcha pas les deux capitales de publier le 10 novembre 2021, lors de la COP26, une annonce conjointe intitulée « U.S.-China Joint Glasgow Declaration on Enhancing Climate Action in the 2020s ». Les deux pays s'y engageaient par exemple à coopérer dans les domaines des cadres réglementaires, des standards environnementaux, des technologies de captation du carbone...¹³¹

Depuis la COP26 les sujets de tension entre Pékin et Washington se sont multipliés, la visite de Nancy Pelosi citée plus haut aboutissant à une rupture de la coopération entre les deux pays, en particulier dans le domaine climatique. Pour autant, un accord sur une reprise du dialogue sur ce sujet fut acté entre Joe Biden et Xi Jinping le 14 novembre 2022 lors du G20 de Bali (15 et 16 novembre). Trop tard pour avoir le temps de rédiger une déclaration commune lors de la COP27. Un porte-parole du

¹³⁰ Voir Jean-Paul Maréchal, « What role for China in the international climate regime ? », *Asia Focus*, n° 59, janvier 2018, *Iris (Institut de relations internationales et stratégiques)*, p.10-12. <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/01/Asia-focus-59.pdf>

¹³¹ Voir Jean-Paul Maréchal, « Le "Pacte de Glasgow" : un exemple de coopération post-hégémonique ? », *Choiseul Magazine*, 16 mars 2022 (18 p.). <https://www.choiseul-magazine.fr/2022/03/16/le-pacte-de-glasgow-un-exemple-de-cooperation-post-hegemonique/>

Département d'État a indiqué que des discussions étaient en cours afin d'organiser des rencontres bilatérales au cours des prochains mois. Il n'est pas certain néanmoins que tout le monde se soit bien compris. Le compte-rendu américain sur la rencontre entre Xi Jinping et Joe Biden affirme que les deux chefs d'État se sont mis d'accord pour « autoriser des hauts fonctionnaires » à coopérer sur le changement climatique. Du côté chinois, on dit qu'ils se sont mis d'accord pour « travailler conjointement » au succès de la COP27¹³²...

Joe Biden pourrait en fait se retrouver pris entre deux feux. Sur le front intérieur, il pourrait lui être demandé d'obtenir des concessions de la part de la Chine dans la mesure où Washington s'est engagé à participer au financement du fonds pour les pertes et dommages. Symétriquement, sur le front extérieur, la Chine pourrait lui demander des concessions dans certains domaines comme la vente de technologies sensibles dont le pays a besoin dans de nombreuses technologies dites « vertes ».

Selon certains experts, une coopération accrue serait possible dans certains domaines comme la capture du méthane. C'est ce qui expliquerait que, trois jours après l'« accord » passé entre Joe Biden et Xi Jinping au G20 de Bali, John Kerry ait invité, lors de la COP27, son homologue Xie Zhenhua à une rencontre entre les États-Unis et l'UE consacrée à la limitation des émissions de ce gaz.

Mais il existe également des éléments de rivalité qui pourraient se révéler favorables au climat. En effet tandis que la Chine recentre une partie des financements des Nouvelles routes de la soie sur des projets moins agressifs pour l'environnement, les États-Unis et le G7 ont lancé, en juin 2022, le « Partnership for Global Infrastructure and Investment » qui prévoit d'investir dans les pays pauvres 600 milliards de dollars dans des infrastructures « eco-friendly ». C'est dans ce cadre que le 15 novembre 2022, en marge du G20 de Bali, a été dévoilé un programme de 20 milliards de dollars pour aider l'Indonésie à se passer du charbon ou, plus précisément, pour permettre à son secteur électrique de parvenir à la neutralité carbone dix ans plus tôt que prévu, c'est-à-dire en 2050 au lieu de 2060¹³³. L'Afrique du Sud a été, en 2021, le premier pays à bénéficier d'un programme de ce genre. C'est en effet lors de la COP26 que la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'UE ont annoncé

¹³² Voir « *The road to co-operation* », *The Economist*, 26 novembre 2022, p.49-50.

¹³³ Voir « *The road to co-operation* », *The Economist*, op.cit et Audrey Garric, « 20 milliards pour la décarbonation de l'Indonésie », *Le Monde*, 17 novembre 2022, p.7.

mobiliser 8,5 milliards de dollars pour financer la transition énergétique sud-africaine. Le plan d'investissement, adopté le 20 octobre 2022, porte sur les infrastructures permettant la montée en puissance du secteur des énergies renouvelables, le développement de l'hydrogène vert, des véhicules électriques...¹³⁴ Des projets de ce types sont en discussion avec le Vietnam, le Sénégal, l'Inde.

Trois semaines après la clôture de la COP27, la Maison Blanche organisait, du 13 au 15 décembre, le sommet États-Unis - Afrique. Joe Biden y a affirmé que son pays allait soutenir « chaque aspect de la croissance inclusive de l'Afrique » en soulignant notamment le rôle des institutions et de la fourniture « d'une énergie fiable et abordable ». D'où un plan de 55 milliards de dollars sur trois ans¹³⁵.

V. Des blocages et des débats en perspective

Cette note serait incomplète si l'on ne mentionnait pas pour finir certains points d'achoppement de la COP27.

Malgré ses efforts, l'UE n'a pas réussi à faire inscrire dans la décision finale un pic des émissions mondiales de GES au plus tard en 2025. Il s'agit d'un regret partagé par Antonio Guterres qui a déclaré à l'issue de la conférence : « Nous devons drastiquement réduire les émissions maintenant et c'est une question à laquelle cette COP n'a pas répondu »¹³⁶.

Certes, la courbe des émissions mondiales de CO₂ s'aplatit depuis une dizaine d'années mais elle est loin de décroître. Ainsi, alors qu'entre 2000 et 2010 sa croissance annuelle était de 3 %, elle n'est plus, depuis cette date, que de 0,5 %. Évolution encourageante mais toutefois incompatible avec l'objectif d'une neutralité carbone entre 2040 (pour 1,5°C de réchauffement) et 2080 (pour 2°C). Selon un rapport de l'ONU paru en octobre 2022, si les pays respectent leurs engagements, les émissions mondiales de GES augmenteront de 10,6% d'ici 2030. Il ne s'agit pas d'un recul car les évaluations de l'an dernier indiquaient une augmentation

¹³⁴ Voir Mathilde Boussion, « L'Afrique du Sud, terrain d'expérimentation d'une "transition énergétique juste" », *Le Monde*, Supplément « COP27 », 5 novembre 2022, p.13.

¹³⁵ Piotr Smolar, « Joe Biden promet des investissements en Afrique », *Le Monde*, 16 décembre 2022, p.5.

¹³⁶ Cité dans Audrey Garric, « COP : un accord minimal, loin de l'urgence », *Le Monde*, 22 novembre 2022, p.6.

de 13,7%. Mais c'est une évolution loin d'être suffisante¹³⁷. La situation est d'autant plus préoccupante que de nombreux pays n'ont pas relevé leurs ambitions. Parmi les exceptions on citera le Mexique (35% et non plus 22% de réduction d'émissions d'ici 2030), l'Australie (-43% au lieu de -26% avec une neutralité carbone en 2050), la Turquie (-41% au lieu de -21% d'ici 2030) ou l'UE qui s'est déclarée prête à passer de -55% entre 1990 et 2030 à au moins -57%¹³⁸.

La même problématique se retrouve avec la sortie des énergies fossiles. L'article 17 de la déclaration finale se contente de reprendre les termes de l'article 20 du Pacte de Glasgow, c'est-à-dire de « réduction progressive » (phasedown) de l'utilisation du charbon et une « élimination progressive » des subventions « inefficaces » aux énergies fossiles. Pas un mot sur le pétrole et sur le gaz.

Il est vrai que le sujet est complexe, notamment en ce qui concerne les pays pauvres. Si dans les pays riches l'objectif est de décarboner la production d'énergie, en Afrique sub-saharienne par exemple il est d'en produire beaucoup plus tant il s'agit d'une condition au développement. Certains chiffres se passent de commentaires. La consommation moyenne par personne en Afrique sub-saharienne (hors Afrique du Sud) est de 185kWh par an contre 6 500 en Europe et 12 700 aux États-Unis. Comme le souligne The Economist, un réfrigérateur américain consomme plus d'énergie en un an qu'un Africain moyen. En 2020, 48,4% de la population résidant en Afrique sub-saharienne n'a pas accès à l'électricité (soit environ 600 millions de personnes). L'Afrique abrite 18% de la population mondiale et ne reçoit que 5% des investissements dans le secteur énergétique, essentiellement dans l'exploitation du pétrole et du gaz en vue de leur exportation. Selon l'Agence internationale de l'énergie, si l'on veut généraliser l'accès à l'électricité en Afrique d'ici 2030 il faudra pratiquement doubler la capacité locale de production, autrement dit passer de 260GW à 510GW. Sur le papier, 80% de cet accroissement pourrait provenir d'énergies renouvelables.

¹³⁷ Voir FCCC/PA/CMA/2022/4, « Nationally determined contributions under the Paris Agreement Synthesis report by the secretariat », 26 octobre 2022, paragraphe 13. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_04.pdf?download et United Nations, « Les plans climatiques restent insuffisants : Nécessité de plus d'ambition », 26 octobre 2022. <https://unfccc.int/fr/news/les-plans-climatiques-restent-insuffisants-necessite-de-plus-d-ambition#:~:text=ONU%20Climat%20Infos%2C%2026%20octobre%202022.%20Un%20nouveau,1%2C5%20degr%2C%20A9%20Celsius%20d%27ici%20la%20fin%20du%20si%2C%20A8cle>.

¹³⁸ Voir Aurore Coulaud, « COP27. Le sceau dans le vide », op.cit., p.4.

Mais pour cela il faudrait multiplier par six, entre 2026 et 2030, le montant des investissements effectués dans ces technologies entre 2016 et 2020. Sinon, les pays africains utiliseront les ressources fossiles présentes dans leurs sous-sols¹³⁹. C'est tout le sens de la remarque d'Ibrahim Mayaki, ancien Premier ministre du Niger de 1997 à 2000 : « La priorité du développement ne peut être contournée pour nos pays, et si les pays industrialisés ne veulent pas que nous exploitons nos énergies fossiles au nom de la protection du climat, il faut trouver une façon de compenser ce manque¹⁴⁰ ».

On est loin du compte. Le refus de certains pays occidentaux de financer de nouveaux investissements dans les énergies fossiles à partir de la fin de 2022 joint à la taxe carbone que l'UE a adoptée en décembre 2022 sur l'importation d'acier, de ciment, d'engrais, d'aluminium, d'hydrogène et d'électricité¹⁴¹ constituent des décisions qui pourraient être perçues, si elles ne sont pas compensées, comme des mauvais coups portés aux perspectives de développement – d'industrialisation – en Afrique. Autre clivage avec les pays pauvres : la prise en compte des émissions du secteur agricole. Lors de la COP27, les pays industrialisés ont insisté dans le cadre d'un « dialogue » sur l'agriculture pour que les émissions du secteur agricole soient intégrées dans le processus de négociation. Refus des pays concernés. En effet, si la part de l'agriculture dans les émissions mondiales de GES est de 14 % et celle du changement d'affectation des terres et de la foresterie de 17 %, soit 31 % en tout, ce pourcentage augmente de façon inversement proportionnelle à la richesse du pays. Ainsi, ces deux postes représentent respectivement 8 % et 0 % dans les pays à revenu élevé, 14 % et 23 % dans les pays à revenu intermédiaire et 20 % et 50 % dans les pays à faible revenu (dont la part des émissions dans le total mondial est résiduelle)¹⁴².

¹³⁹ Voir « *Powering Africa* », *The Economist*, 5 novembre 2022, p.33-35.

¹⁴⁰ Cité dans Laurence Caramel, « *L'Afrique s'estime lésée par la conférence organisée sur son sol* », *Le Monde*, 24 novembre 2022, p.9.

¹⁴¹ Audrey Garric, « *La taxe carbone aux frontières de l'UE adoptée* », *Le Monde*, 14 décembre 2022, p.8.

¹⁴² Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2010. Développement et changement climatique*, Londres, Pearson, 2010.

Lors de cette COP27, l'UE a, comme d'habitude, assuré un leadership directionnel qui a permis de « sauver » l'objectif de 1,5°C et de créer le fonds pour pertes et dommages¹⁴³. La reprise du dialogue entre Pékin et Washington met en évidence que le dossier climatique peut être – dans une mesure qui reste à préciser... – déconnecté des sujets de tension qui opposent les deux capitales. La lutte contre le changement climatique apparaît au total comme un « jeu à motifs mixtes » au sens de Thomas Schelling. On y trouve des éléments de coopération : création d'un fonds pour compenser les pays pauvres, reprise du dialogue sino-américain. Mais également de rivalité : les deux premières puissances économiques mondiales voulant, chacune, dominer le secteur des technologies bas carbone à la fois pour éviter un emballement des températures terrestres mais également pour accroître leur influence au sein du Tiers monde. On devrait se souvenir de la déclaration du président Obama le 24 février 2009 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 ».

L'UE ne doit donc pas être un leader naïf. Elle doit prendre garde que la transition énergétique ne se fasse pas à ses dépens. En effet, si les Vingt-Sept parviennent à s'unir dans le cadre des COP il n'en va pas de même face aux protectionnisme américain et chinois. Le 13 décembre dernier, l'UE (la Commission, le Parlement et les États membres) s'est accordée sur la mise en œuvre d'une taxe carbone aux frontières baptisée Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF).

¹⁴³ On ignore également trop souvent le rôle décisif qu'a joué l'UE dans l'élaboration de certains éléments de la transition écologique chinoise. Voir Olivia Gippner, *Creating China's Climate Change Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2020.

Ce dispositif entrera en vigueur à partir de 2023¹⁴⁴. Il consistera à taxer les importations d'acier, de ciment, d'engrais, d'aluminium, d'hydrogène et d'électricité en provenance de pays tiers, moins regardants que le Vieux Continent en termes de politique climatique. L'idée de la taxe carbone est excellente (sans être particulièrement neuve). Il s'agit, dans le cas d'espèce, de dissuader les industriels européens de délocaliser leur production hors d'Europe (puis d'en « réimporter » une partie) et d'inciter les pays non européens à taxer le carbone au même niveau que l'Europe afin qu'à terme leurs produits ne soient plus soumis au MACF. En d'autres termes, il s'agit d'éviter aux industriels européens d'être concurrencés par des entreprises non-européennes qui n'ont pas à acheter des crédits carbone. Mais il y a un problème de taille. La taxe ne porte que sur des produits bruts si bien qu'un constructeur automobile européen important de l'acier des États-Unis le paiera plus cher que son homologue américain qui, lui, pourra exporter ses voitures en Europe sans être assujéti au MACF puisque celui-ci ne porte pas sur les produits transformés. En revanche, la voiture électrique européenne ne bénéficiera d'aucune aide à l'achat aux États-Unis, car non fabriquée sur place, et sera taxée à 25 % sur le marché chinois alors que les voitures chinoises ne sont taxées qu'à 10 % en arrivant en Europe...¹⁴⁵ C'est la raison pour laquelle un économiste comme William Nordhaus insiste sur le fait que dans le cadre d'un tel mécanisme – qu'il appelle « club climat » – l'ensemble des importations en provenance des pays non membres soit taxé¹⁴⁶.

Comme si cela ne suffisait pas, le Parlement européen souhaite qu'avec la montée en puissance du MACF les quotas gratuits distribués aux industriels européens soient progressivement supprimés. « Il s'agit d'un point crucial : en traitant à égalité importations et production locale, Bruxelles estime rester dans les clous des règles de l'Organisation mondiale du commerce¹⁴⁷ ». On voudrait que les industriels européens – qui payent l'énergie cinq fois plus cher que leurs homologues

¹⁴⁴ Le MACF a connu une période transitoire du 1er octobre 2023 au 31 décembre 2025 avant d'entrer dans sa phase définitive à partir du 1er janvier 2026. (Note ajoutée le 14 février 2026.)

¹⁴⁵ https://www.francetvinfo.fr/economie/automobile/crise-automobile/automobile-l-union-europeenne-a-deroule-un-tapis-rouge-devant-les-construc-teurs-chinois-denonce-le-directeur-general-de-stellantis_5424889.html

¹⁴⁶ Voir Jean-Paul Maréchal, « Après Paris et Marrakech, quelles perspectives pour le régime climatique mondial ? », *op.cit.*, p.10-14.

¹⁴⁷ Audrey Garric, « La taxe carbone aux frontières de l'UE adoptée », *op.cit.*

américain¹⁴⁸ – délocalisent aux États-Unis – qui vendent aux Européens du gaz quatre fois plus cher que ne le payent leurs industriels¹⁴⁹ – que l'on ne s'y prendrait pas autrement. Une question s'impose : dans quelle autre partie du monde se préoccupe-t-on à ce point des intérêts de ses concurrents¹⁵⁰ ?

Le climat terrestre ne sera pas « sauvé » par le suicide industriel d'une Europe qui ne représente qu'un dixième des émissions mondiales de dioxyde de carbone¹⁵¹.

¹⁴⁸ Marie Charrel, « Industrie : Chine et États-Unis mènent le bal », *Le Monde*, 13 décembre 2022, p.18.

¹⁴⁹ Virginie Malingre, « Energie : le dilemme des Européens reste entier », *Le Monde*, 13 décembre 2022, p.20.

¹⁵⁰ On ne peut manquer d'évoquer la décision prise en 2019 par la Commission européenne de bloquer le projet de fusion Alstom-Siemens. Voir Lionel Steinmann, « La Commission européenne justifie son rejet de la fusion Alstom-Siemens », *Les Échos*, 7 février 2019. <https://www.lesechos.fr/industrie-services/tourisme-transport/la-commission-europeenne-rejette-la-fusion-alstom-siemens-962329>

¹⁵¹ <https://www.statista.com/statistics/1257778/global-emission-worldwide-region-outlook/>

CHAPITRE 3

LA COP28 DE DUBAÏ: LA FIN DU COMMENCEMENT DES ÉNERGIES FOSSILES ?

03

La veille de Noël 1968, par un hublot du module de commande d'Apollo 8, Bill Anders prend l'une des photos les plus célèbres du XXe siècle : la Terre se levant au-dessus de la surface lunaire. Notre planète y apparaît comme une bille d'agate perdue dans l'immensité noire du cosmos. Une bille à la surface de laquelle on distingue le bleu des océans, l'ocre et le vert des terres émergées ainsi que le blanc des nuages dont les vortex matérialisent les mouvements de l'atmosphère. Aucune photo n'a mieux exprimé la profonde unité de notre planète¹⁵². Imaginons maintenant que cette image de notre monde se transforme et cède la place à une représentation politique. Seul subsisterait de l'ancienne image le bleu des espaces marins. Les continents se fragmenteraient en une mosaïque de presque deux cents pays, chacun représenté par une couleur et séparé des autres par un trait noir. La superposition de ces deux visions exprime toute la difficulté des négociations climatiques : résoudre un problème global en faisant coopérer plusieurs dizaines d'entités souveraines aux intérêts souvent divergents.

C'est à cette tâche que travaillent depuis plus de trois décennies des milliers de personnes à travers le monde. Le dernier épisode en date de cette histoire a eu lieu à Dubaï, avec la tenue de la COP28 entre le 30 novembre et le 13 décembre 2023. Deux leçons, parmi d'autres, peuvent être tirées de cet événement qui constitueront les deux parties de cette note. Tout d'abord cette COP a donné tort aux Cassandre qui prophétisaient son échec en raison du lieu où elle allait se tenir et des responsabilités de son président dans le secteur pétrolier. Or, certaines avancées en matière de financements destinés aux pays pauvres, de transition vers les énergies vertes... ont été actées. Ensuite, ces deux semaines de négociations confirment que le régime climatique semble désormais devoir être durablement cogéré par un ensemble de pays composé essentiellement de l'Union européenne, des États-Unis, de la Chine et, désormais mais plus marginalement, des Émirats arabes unis.

I. Des avancées climatiques au pays de l'or noir !

I.1. Le premier « inventaire global » après l'accord de Paris

Cette COP28 était particulièrement attendue pour au moins trois raisons. Tout d'abord, l'année 2023 a été le théâtre de nombreuses « alertes » climatiques : incendies (au Canada), canicules (en Amérique du Nord,

¹⁵² *La toute première photographie de la Terre entière prise par un être humain, probablement par Bill Anders, date de trois jours plus tôt, le 21 décembre 1968, à 31 500 km de distance. Voir Andy Saunders, Apollo remastered. L'odyssée photographique, Vanves, Éditions du Chêne, 2022.*

en Asie et dans le bassin méditerranéen), accélération de la fonte de la banquise... Selon de nombreux instituts, 2023 est, au niveau mondial, l'année la plus chaude depuis que l'on effectue des relevés de température. L'article 4 de l' « Inventaire global » (global stocktake) adopté au terme de la COP28 insiste d'ailleurs sur le caractère extrêmement préoccupant de ce constat¹⁵³. Selon le « Emission Gap Report » publié par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) le 20 novembre et intitulé sans ambiguïté « Broken Record. Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again) », les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont augmenté de 1,2 % entre 2021 et 2022 pour atteindre 57,4 gigatonnes (Gt) de CO₂eq (CO₂ équivalent) contre 37,9 Gt en 1990. Si les États ne vont pas au-delà de leurs engagements actuels de réductions d'émissions, la hausse des températures terrestres serait comprise entre 2 et 3°C d'ici la fin du siècle. Toutefois, même dans le scénario le plus optimiste, la probabilité de maintenir le réchauffement climatique en-dessous de 1,5°C n'est que de 14 %¹⁵⁴. Pour tenir l'objectif de 1,5°C il faudra, selon l'ONU, avoir réduit les émissions de 43 % en 2030 (-37 % pour 2°C) et de 60 % en 2035. L'humanité dispose d'un « budget » de 500 Gt pour parvenir à ne pas dépasser 1,5°C de réchauffement et au rythme des rejets actuels, celui-ci aura été utilisé à hauteur de 87 % d'ici 2030¹⁵⁵.

Ensuite, la COP28 était l'occasion de faire un point d'étape sur l'évolution de la situation climatique et des efforts entrepris depuis la COP21 de Paris. L'article 14 alinéa 2 de l'Accord de Paris indique en effet : « La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Accord procède à son premier bilan mondial en 2023 et tous les cinq ans par la suite sauf si elle adopte une décision contraire. » Il s'agissait donc de faire le bilan des huit années écoulées et de trouver une voie pour accroître les efforts. Et de recommencer l'exercice en 2028 puis encore cinq plus tard et ainsi de suite. Cette « clause de revoyure », comme on a désigné ce mécanisme lors de la COP21 de Paris, est l'un des éléments-clés de l'accord de 2015. Ainsi que le rappelle Laurence Tubiana : « En 2015, les États-Unis et la Chine voulaient un accord avec une durée de vie. Dans les négociations en amont, nous voulions convaincre de l'utilité d'un accord qui intègre un processus de révision. Cela permet

¹⁵³ Outcome of the first global stocktake https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf

¹⁵⁴ PNUE, Emission gap report 2023, p.xvi-xxiii. <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2023>

¹⁵⁵ Matthieu Goar, « Climat : les efforts des États très insuffisants », *Le Monde*, 15 novembre 2023, p.16.

d'exercer une pression régulière. Mais ce n'est pas un accord qui fait le réel, tout dépend de ce que les gens en font¹⁵⁶. » En cela, l'accord de Paris (et plus généralement les COP) constitue un « cadre de redevabilité » au sein duquel l'information circule et où chaque gouvernement est placé devant ses responsabilités face à l'opinion mondiale et dans la durée.

Enfin, le lieu choisi pour cette COP28, Dubaï, ainsi que l'identité de son président, Sultan al-Jaber ont fait l'objet de virulentes critiques. En effet, un certain nombre de commentateurs ont vivement critiqué l'organisation de cette COP par un pays dont une grande partie de la richesse est fondée sur l'exploitation et l'exportation de pétrole et de gaz. On dénonçait également le fait que la présidence ait été confiée à un homme qui, depuis 2016, dirige la compagnie pétrolière et gazière des Émirats, la Abu Dhabi National Oil Company (ADNOC), en négligeant qu'il avait fondé en 2006 la principale entreprise émiratie d'énergie renouvelable, Masdar¹⁵⁷, qui a donné son nom à la ville « verte », Masdar City, qu'il tente de bâtir près d'Abou Dhabi. Masdar détient en partie l'une des plus grandes centrales solaires au monde, inaugurée le 16 novembre 2023 et située à Al-Dhafra, qui s'étend sur plus de 20 kilomètres carrés (quatre millions de panneaux photovoltaïques) et pourra produire 2 GW d'électricité et alimenter 160 000 foyers¹⁵⁸. Selon Sébastien Treyer, directeur général de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) et président du comité scientifique et technique du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), Masdar est « le fonds d'investissement pour les énergies renouvelables le plus massif du monde [...], et probablement l'un des plus efficaces¹⁵⁹ ».

Or, la COP28 fut loin d'être l'échec prophétisé par certains. Trois points importants méritent d'être portés à son crédit : la création du fonds pour pertes et dommages, l'évocation d'une « transition hors des énergies fossiles » et l'objectif de tripler les capacités de production en énergies renouvelables de la planète d'ici à 2030.

156 Matthieu Goar, « L'ombre de l'accord de Paris plane sur Dubaï », *Le Monde*, 29 novembre 2023, p.8.

157 Isabelle Hanne et Mathilde Roche, « COP 28. Sultan al-Jaber, une présidence étrange par essence », *Libération*, 30 novembre 2023, p.2-4.

158 Perrine Mouterde, « Tripler les énergies renouvelables d'ici à 2030, un objectif atteignable », *Le Monde*, 22 novembre 2023, p.14.

159 Sébastien Treyer, « De la COP27 à la COP28 : les énergies fossiles enfin sur la sellette ? », *Diplomatie. Les grands dossiers n° 76*, « Géopolitique du changement climatique », octobre-novembre 2023, p.82.

1.2. Le fonds pour pertes et dommages

Dès le premier jour de la COP28, la création du fonds pour « pertes et dommages » est entérinée. Il s'agit d'une revendication datant de plus de trois décennies. Le principe de la création d'un tel fonds avait été acté lors de la COP27 tenue à Charm el-Cheikh lors de laquelle un document intitulé « Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effect of climate change, including a focus on addressing loss and damage » reconnaissait, dans son article premier, l'existence d'un besoin urgent de ressources financières « pour assister les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux conséquences négatives du changement climatique » et décidait, par son article 2, de mettre en place un fonds pour apporter une réponse aux pertes et dommages. Un « Comité de transition » avait alors été chargé de parvenir à rendre opérationnel ce fonds pour la COP28.

Après de difficiles négociations un compromis a cependant été trouvé le 4 novembre 2023¹⁶⁰. Le fonds sera abrité par la Banque mondiale pendant quatre ans. Toutefois, le flou persiste tant sur la liste des pays qui devront abonder ce fonds que sur les montants qui leur seront réclamés. Les pays du Sud souhaiteraient 100 milliards de dollars par an. Le 30 novembre, les Émirats arabes unis promettent 100 millions de dollars, l'UE 225 millions d'euros, le Royaume-Uni 40 millions de livres, les États-Unis 17 millions de dollars et le Japon 10 millions de dollars¹⁶¹. Au terme de la COP28, l'article 79 du « Outcome of the first global stocktake » fera état de 792 millions de dollars de promesses de dons (ce qui est encore bien loin des sommes nécessaires).

Dans la foulée de la création du fonds pour pertes et dommages, le président des Émirats arabes unis, Mohammed ben Zayed al Nahyane, a annoncé le 1er décembre le lancement d'un fonds privé doté de 30 milliards de dollars consacré aux « solutions permettant de lutter contre le changement climatique ». Présidé par Sultan al-Jaber, ce fonds, baptisé Alterra, espère lever à terme 250 milliards de dollars. En attendant, 25 milliards seront fléchés via Alterra Acceleration vers des investissements climatiques à fort potentiel afin d'accélérer la transition et les 5 milliards restants via Alterra Transformation vers des

¹⁶⁰ Decision -/CP.28 -/CMA.5 Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4

¹⁶¹ Anne Feitz, « Fonds pertes et dommages : la COP28 s'ouvre sur une avancée majeure », *Les Échos*, 1er- 2 décembre 2023, p.6.

investissements dans les pays du Sud généralement pénalisés par des niveaux de risques élevés¹⁶².

1.3. La « transition hors des énergies fossiles »

Mais, le point fort de cette COP28 est incontestablement l'article 28 de l'« *Outcome of the first global stocktake* ». Afin de demeurer dans la trajectoire permettant de limiter l'élévation des températures à 1,5°C, l'article 27 rappelle la nécessité de réduire les émissions de GES de 43 % d'ici 2030, de 60 % d'ici 2035 par rapport au niveau de 2019 et de parvenir à zéro émissions nettes en 2050.

L'article 28 fixe les objectifs à atteindre dans huit domaines.

« (a) Tripler la capacité globale de production des énergies renouvelables et doubler le taux annuel d'amélioration de l'efficacité énergétique d'ici 2030.

(b) Accélérer les efforts en vue de la réduction progressive du charbon non compensé.

(c) Accélérer les efforts au niveau global en vue de parvenir à des systèmes énergétiques à zéro émissions nettes utilisant des combustibles non ou faiblement carbonés avant ou autour du milieu du siècle.

(d) Transitionner hors des énergies fossiles dans les systèmes énergétiques d'une façon juste, ordonnée et équitable en accélérant l'action durant cette décennie cruciale de façon à parvenir au net zéro d'ici 2050, conformément au savoir scientifique.

(e) Accélérer le déploiement des technologies à zéro ou faibles émissions parmi lesquelles les renouvelables, le nucléaire, les technologies de réduction et de captation du carbone notamment dans les secteurs où il est difficile de réduire les émissions ou encore la production d'hydrogène rejetant peu de carbone.

(f) Accélérer et réduire substantiellement d'ici 2030 les émissions de GES non carbonées et en particulier le méthane.

(g) Accélérer la réduction des émissions du transport routier [...].

(h) Supprimer progressivement et aussi rapidement que possible les subventions aux combustibles fossiles qui ne portent pas sur la pauvreté énergétique ou une transition juste. »

L'article 29, quant à lui, reconnaît que les combustibles transitionnels (*transitional fuels*) peuvent jouer un rôle en facilitant la transition énergétique tout en assurant la sécurité énergétique.

¹⁶² Anne Feitz, « Les Émirats lancent un fonds privé géant de 30 milliards de dollars », *Les Échos*, 4 décembre 2023, p.6.

C'est évidemment le point (d) de l'article 28 qui a été le plus commenté. La formule « *transitioning away from fossil fuels* » – que l'on traduit par l'anglicisme « transitionner hors des énergies fossiles » ou, en meilleur français, par « s'éloigner des énergies fossiles » – a permis de surmonter le blocage qui aurait pu résulter de la confrontation entre ceux qui souhaitaient une formule du type « abandon », « sortie progressive », « abandon progressif »... des énergies fossiles et ceux qui, à l'image de Haitham Al-Ghais, secrétaire général de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (Opep) enjoignait, dans un courrier daté du 6 décembre, aux pays membres de l'organisation qu'il dirige, de « rejeter proactivement » tout accord ciblant les énergies fossiles¹⁶³.

C'est la première fois que toutes les énergies fossiles sont visées de façon aussi explicite dans le cadre d'un texte de cette importance. En effet, depuis la fondation du régime climatique international en 1992 (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques) et la COP1 à Berlin en 1995 les objectifs assignés aux parties ont toujours porté sur les émissions que celles-ci soient mesurées par des indicateurs de quantité (tonnes de dioxyde de carbone...), d'intensité (intensité carbone de l'économie...), de concentration de GES (ppm...)¹⁶⁴ mais n'ont jamais fait référence à l'origine de ces émissions, en l'occurrence le charbon, le pétrole et le gaz. Il a en effet fallu attendre 2021 et la COP26 pour que soit mentionnée dans l'article 20 du « Pacte de Glasgow », la « réduction progressive du charbon non compensé » (« *phasedown of unabated coal power* »).

Certes, il n'est pas question dans le texte final de la COP28 d'abandon des énergies fossiles comme certains l'auraient souhaité. On a beaucoup blâmé les pays pétroliers qui n'ont objectivement pas intérêt à stopper l'exploitation d'une ressource au fondement de leur richesse. À l'appui de cette thèse, on peut citer la déclaration du prince saoudien Abdel Aziz Ben Salman dans un entretien accordé le 4 décembre 2023 au site Bloomberg¹⁶⁵ : « Je voudrais lancer un défi à tous ceux qui disent publiquement que nous devons [sortir des énergies fossiles], je vous donnerai leur nom et leur numéro de téléphone, appelez-les et deman-

¹⁶³ Nicolas Berrod, « L'Opep met le feu à la COP28 », *Le Parisien Dimanche*, 10 décembre 2023, p.6.

¹⁶⁴ Jean-Paul Maréchal, « Négociations climatiques : quels indicateurs pour quelle éthique ? », *Négociations*, n° 24, 2/2015, p.25-38.

¹⁶⁵ « Saudi Energy Minister Won't Agree to Fossil Fuel Phase Down ». <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-12-04/cop28-saudi-energy-minister-says-won-t-agree-to-fossil-fuel-phase-down?leadSource=uve-rify%62owall>

dez-leur comment ils comptent s’y prendre». Les contributions déterminées au niveau national (CDN) des pays du Golfe lors de la COP21 de Paris mettaient clairement en évidence cette attitude¹⁶⁶. Pour autant, la situation a évolué et certains pays de la zone ont parfaitement pris conscience que leur avenir à long terme devra s’imaginer dans un monde où le pétrole aura perdu de son importance. C’est ce que soulignait Cinzia Bianco de l’*European Council on Foreign Relations* avant la tenue de la COP de Dubaï : « Cette COP sera celle qui montrera l’écart entre l’Arabie saoudite et les Émirats arabes unis. Les Émirats arabes unis, dans leur rôle de président de la COP, ont dû s’éloigner d’avantage des positions de l’Arabie saoudite, sur l’accélération de la réduction progressive des combustibles fossiles et en particulier sur le financement climatique¹⁶⁷ ».

La présidence émiratie s’est donc située sur une ligne de crête comme le soulignent ces trois citations de M. Al-Jaber : « Nous ne pouvons pas débrancher le système énergétique d’aujourd’hui avant de construire le système de demain. Ce n’est tout simplement ni pratique ni possible¹⁶⁸ » (Ryad en octobre 2023) ; « J’ai dit que je tiendrai tout le monde, et toutes les industries, responsables et redevables de maintenir l’objectif 1,5°C à portée de main¹⁶⁹ » (AFP, 25 novembre 2023) et, enfin, « Nous ne pouvons pas bouleverser le monde, et nous ne voulons pas non plus le statu quo¹⁷⁰ » (New York Times).

En fait, la situation est extrêmement complexe dans la mesure où, contrairement à ce que certains commentaires pouvaient donner à croire, il n’existe aucun consensus sur la sortie des énergies fossiles. Il convient donc d’analyser l’objectif de « transitionner hors des énergies fossiles » à la lumière des stratégies déployées au sein de l’ensemble des pays dont le rôle est déterminant dans l’orientation (positive ou négative) des négociations climatiques : l’Union européenne, les États-Unis, la Chine et, cette année au moins, les Émirats arabes unis.

166 Jean-Paul Maréchal, « L’Accord de Paris : un tournant décisif dans la lutte contre le changement climatique ? », *Géoéconomie*, n° 78, 2016, p.113-128.

167 Matthieu Goar, « Le trouble jeu diplomatique des Émirats arabes unis, pays hôte », *Le Monde*, 29 novembre 2023, p.9.

168 *Idem*.

169 Matthieu Goar, « COP28 : l’heure de vérité pour les États », *Le Monde*, 29 novembre 2023, p.6.

170 Isabelle Hanne et Mathilde Roche, « COP 28. Sultan al-Jaber, une présidence étrange par essence », *op.cit.*, p.2.

II. Vers une cogestion multipolaire ?

Ni les États du Golfe, ni l'Inde, ni la Chine ni de nombreux pays du Sud (en particulier africains) n'étaient prêts à souscrire à un accord plus ambitieux que celui qui a été adopté. Parmi les nombreuses raisons à l'origine de cette réticence se trouve la part des énergies fossiles dans la production d'électricité. Celle-ci s'élève à 95,7 % au Moyen-Orient, 75,6 % en Afrique, 68,4 % en Asie, 60,2 % en Océanie, 54,2 % en Amérique du Nord, 36,9 % en Amérique latine et dans les Caraïbes. Même en Europe, pourtant la zone la plus « vertueuse » en la matière, elles représentent 44,6 %¹⁷¹.

Sans surprise, l'Union européenne – fidèle à sa stratégie de leadership directionnel – a appelé à une sortie progressive du pétrole, du charbon et du gaz, le président Macron insistant sur le fait que « la priorité des priorités est que les pays les plus avancés sortent des fossiles¹⁷² ». La France a d'ailleurs été citée en exemple par John Kerry lors d'une conférence de presse le 6 décembre : « La France produit environ 70 % de son énergie grâce au nucléaire, et revend même de l'électricité à l'Allemagne. Nous, nous en produisons en Californie, en Arizona. Et pourtant, il y avait des protestations contre cette énergie il y a trente ou quarante ans¹⁷³ ».

Il ne s'agit évidemment pas d'idéaliser la politique environnementale européenne qui n'est exempte ni de critiques justifiées ni d'éventuels blocages comme on a pu le constater à l'automne 2023¹⁷⁴. Néanmoins, force est de constater que le régime climatique mondial tel que nous le connaissons n'existerait pas sans la détermination européenne. Pour autant, une grande partie de son évolution se joue sur l'axe Washington-Pékin dans la mesure où les États-Unis et la Chine représentent à eux deux plus de 40 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. En effet, sur un total mondial de 53 786 Gt

¹⁷¹ Romane Roussel et Jules Grandin, « Une électricité mondiale encore très carbonée », *Les Échos*, 4 décembre 2023, p.15.

¹⁷² Perrine Mouterde, « COP28 : les chefs d'État divisés sur les fossiles », *Le Monde*, 3-4 décembre 2023, p.6.

¹⁷³ Matthieu Goar, « John Kerry défend une sortie des fossiles, mais sous conditions », *Le Monde*, 9 décembre 2023, p.8.

¹⁷⁴ **Hélène Bienvenu, Cécile Ducourtieux, Anne-Françoise Hivert, Allan Kaval, Virginie Malingre, Sandrine Morel, Jean-Pierre Stroobants et Thomas Wieder**, « Europe : la mécanique du Pacte vert se grippe », *Le Monde*, 30 septembre 2023, p.4.

CO₂eq les États-Unis émettent 6 017 Gt (soit 11,2 %) et la Chine 15 684 (soit 29,2 %), chiffres à comparer à celui de l'Union européenne : 3 587 Gt (soit 6,6 %)¹⁷⁵.

II.1. Washington-Pékin : une convergence d'intérêts (limitée)

Au-delà des très nombreux sujets de discorde, les États-Unis et la Chine partagent des intérêts communs sur un certain nombre de dossiers. C'est ce qu'a démontré la rencontre entre Joe Biden et Xi Jinping à San Francisco le 15 novembre 2023, soit deux semaines avant l'ouverture de la COP28. Pékin a qualifié l'entretien de « positif, exhaustif et constructif », estimant que « San Francisco devait marquer un nouveau point de départ pour la stabilisation des relations » sino-américaines. Les Américains ont obtenu satisfaction, d'une part, sur la réouverture des canaux de communication entre les armées chinoise et américaine fermés depuis 2022 à la suite de la visite de Nancy Pelosi à Taïwan et, d'autre part, sur la lutte contre les exportations illégales en provenance de Chine, d'un opioïde de synthèse, le fentanyl. Particulièrement significative est la déclaration sur X (ex Twitter) de Joe Biden : « Il y a des défis mondiaux critiques qui demandent notre leadership conjoint. Et aujourd'hui, nous avons effectué de vrais progrès ». S'agissant du climat, le thème a été évoqué, les deux chefs d'État indiquant qu'ils souhaitaient « travailler ensemble » et laissant à leurs experts respectifs le soin de parvenir à un accord¹⁷⁶.

D'où, la veille, le 14 novembre, la déclaration de Sunnylands – « *Sunnylands Statement on Enhancing Cooperation to Address the Climate Crisis* » – qui annonce la création d'un groupe de travail commun sur le climat. Cette déclaration est le produit des rencontres entre les deux envoyés spéciaux américain et chinois pour le climat, John Kerry et Xie Zhenhua, à Pékin entre le 16 et le 19 juillet 2023 et à Sunnylands (Californie) entre les 4 et 7 novembre 2023.

La déclaration réaffirme la volonté des deux pays de mettre en œuvre l'accord de Paris, le « *Glasgow Climate Pact* » et le « *Sharm El Sheikh Implementation Plan* ». Son point 3 précise : « Les deux pays insistent sur l'importance de la COP28 pour répondre de façon significative à la crise climatique au cours de cette décennie décisive et au-delà. Ils sont

¹⁷⁵ European Commission, *GHG Emissions of all the World 2023*. file:///C:/Users/Administrateur/Downloads/GHG_emissions_of_all_world_countries_booklet_2023report.pdf

¹⁷⁶ Frédéric Lemaître, Corine Lesnes et Piotr Smolar, « À San Francisco, Biden et Xi renouent un prudent dialogue », *Le Monde*, 17 novembre 2023, p.4.

conscients de l'importance de leur rôle, qu'il s'agisse des réponses adoptées au plan national ou de leur coopération, afin d'atteindre les objectifs de l'accord de Paris et de promouvoir le multilatéralisme ». Le point suivant indique que les États-Unis et la Chine ont décidé de rendre opérationnel le « *Working Group on Enhancing Climate Action in the 2020s* ». Ce groupe de travail développera le dialogue et la coopération afin d'accélérer la mise œuvre d'actions concrètes en faveur du climat au cours de la décennie 2020. Il se concentrera sur la transition énergétique, le méthane, l'économie circulaire, l'efficacité dans l'utilisation des ressources, les technologies bas carbone, le développement durable au niveau des villes et des provinces, la déforestation... et sera dirigé par les deux envoyés spéciaux sur le changement climatique¹⁷⁷.

Ces décisions se situent dans le droit fil de ce qu'avait indiqué John Kerry dès le début de l'année 2021, c'est-à-dire juste après l'arrivée de Joe Biden à la Maison Blanche. L'envoyé du président des États-Unis pour le climat avait alors défendu la thèse selon laquelle le dossier climatique devait, et pouvait, être séparé des autres sujets de tension avec l'empire du Milieu. « Nous avons été très clairs, déclarait-il, le président Biden et moi-même, sur le fait que la crise du climat est une crise majeure qui ne peut pas être résolue en échange de compromis sur d'autres sujets de désaccord – et il y en a –, entre la Chine et les États-Unis¹⁷⁸ ».

Si cette volonté de « travailler ensemble » résulte de la prise de conscience de la réalité et de la dangerosité du changement climatique – et de la convergence de certains intérêts bien compris qui en résulte –, elle trouve également une partie de ses racines dans des considérations de politique intérieure, elles-mêmes non sans incidence sur certaines décisions de politique internationale (exportations, protectionnisme...). À cela on peut ajouter que, compte-tenu de leur « contribution » au changement climatique, les États-Unis et la Chine sont les deux seuls pays dont les réductions d'émissions auraient un effet notable sur le climat terrestre et, partant, sur les conditions météorologiques qui prévalent sur leurs territoires respectifs.

¹⁷⁷ US Department of State, « *Sunnylands Statement on Enhancing Cooperation to Address the Climate Crisis* », 14 novembre 2023. <https://www.state.gov/sunnylands-statement-on-enhancing-cooperation-to-address-the-climate-crisis/>

¹⁷⁸ John Kerry (propos recueillis par Audrey Garric et Arnaud Leparmentier), « Climat : "Les États-Unis doivent être leaders" », *Le Monde*, 14-15 mars 2021, p.7.

II.2. Les États-Unis : la synergie entre l'État et le marché

S'agissant des États-Unis, la politique économique du président Biden est structurée autour d'une volonté de réindustrialisation qui passe, sinon par une planification stricto sensu, du moins par un ensemble d'incitations fiscales (crédits d'impôts, aides directes...) et de financements publics. Trois lois notamment jouent en ce domaine un rôle de tout premier plan : le Infrastructure Investment and Job Act (2021), le Chips and Science Act (2022) et surtout (pour ce qui concerne notre sujet) le Inflation Reduction Act (2022). L'idée est, via des financements publics massifs et des dispositifs fiscaux adaptés, d'exploiter les forces du marché et de créer un consensus bipartisan de nature à rendre irréversible la dynamique favorable aux investissements destinés à réaliser la transition énergétique¹⁷⁹.

Dans un entretien publié le 29 septembre 2023 sur le site du Financial Times, John Kerry explique qu'« aucun homme politique ne peut défaire ce qui se passe maintenant. Pourquoi ? Parce que le marché a pris sa décision. [...] Vous croyez que les PDG vont reconstruire des usines qui produisent des moteurs à combustion interne ? Non. [...] Lorsque j'ai quitté mon poste de secrétaire d'État j'ai dit qu'aucun gouvernement n'allait résoudre ce problème [la crise climatique]. Le gouvernement peut aider à créer une structure, à fournir des incitations... Mais c'est le secteur privé qui va le faire parce qu'il y a de l'argent à faire, beaucoup d'argent. C'est la nouvelle révolution industrielle¹⁸⁰ ». Or, de façon en apparence (mais seulement en apparence) paradoxale, le secteur pétrolier est appelé à jouer un rôle important dans cette perspective car, d'une part, la guerre en Ukraine lui a permis de réaffirmer son importance et, d'autre part, il est l'un des mieux placés pour investir dans les technologies de captation et de stockage du carbone.

S'agissant du premier point, il est évident que la guerre en Ukraine a profité au secteur pétrolier américain. En 2022, les États-Unis ont produit 17,85 millions de barils de pétrole par jour contre 10,53 millions

¹⁷⁹ Jean-Paul Maréchal, « La politique climatique américaine : sécuriser, réindustrialiser, décarboner », *Choiseul Magazine*, 10 mai 2023. <https://www.choiseul-magazine.fr/2023/05/10/la-politique-climatique-americaine-securer-reindustrialiser-decarboner/>

¹⁸⁰ « John Kerry: Energy transition is the “new industrial revolution” », *Financial Times*, 29 septembre 2023. <https://www.ft.com/content/38a18257-47d1-44fb-ac30-fcc9598854a3>

pour l'Arabie Saoudite ou 11,09 millions pour la Russie¹⁸¹. Toujours la même année, les États-Unis ont produit 1 021 milliards de mètres cubes de gaz sur un total mondial de 4 119 milliards, la Russie en ayant produit 672 milliards¹⁸². Les États-Unis n'ont donc aucun problème de dépendance énergétique et exportent du gaz naturel liquéfié en Europe. Le gaz étant devenu une arme géopolitique, et le pétrole l'ayant toujours été, il n'est pas question pour Washington de sortir des énergies fossiles.

En ce qui concerne le deuxième point, John Kerry est particulièrement clair. Dans l'interview citée plus haut il explique que le changement climatique étant engendré par les émissions de carbone non compensées il faut amener les compagnies pétrolières à investir massivement dans le captage et le stockage du carbone. Il est en effet incontestable que les compagnies pétrolières ont en matière d'extraction et d'injection de fluides dans la croûte terrestre une véritable expertise. De plus, comme le souligne *The Economist*, « elles ont également beaucoup d'argent et que le captage du carbone semble aujourd'hui très coûteux¹⁸³ ».

Il est néanmoins également à noter que le secteur des renouvelables connaît, à l'automne 2023, une crise de croissance car les projets, qui sont notamment mis en œuvre dans les États républicains¹⁸⁴ de façon à s'assurer l'adhésion de ces derniers à la politique portée par l'Inflation Réduction Act, sont financés en recourant au crédit et sont actuellement touchés par la hausse des taux d'intérêt¹⁸⁵.

Comme l'exprime sans fioritures Darren Woods, le patron d'Exxon-Mobile, au *Financial Times* le 2 décembre : « la transition ne se limite pas à l'éolien, au solaire et aux véhicules électriques. Le captage du carbone va jouer un rôle. Nous sommes bons pour ça. Nous pouvons contribuer.

¹⁸¹ Agence internationale de l'énergie, *Oil 2023. Analysis and forecast to 2028*, p.116. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/6ff5beb7-99f9-489f-9d71-fd221b88c66e/Oil2023.pdf>

¹⁸² Agence internationale de l'énergie, *Gas Market Report, Q1-2023. including Gas Market Highlights 2022*, p.64. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/c6ca64dc-240d-4a7c-b327-e1799201b98f/GasMarketReportQ12023.pdf>

¹⁸³ « A world turned upside down » in *Special Report*, « Carbon-dioxid removal », *The Economist*, 25 novembre 2023, p.4.

¹⁸⁴ « Green Texas », *The Economist*, 14 mars 2020, p.32-33.

¹⁸⁵ Arnaud Leparmentier, « Les États-Unis veulent associer les pétroliers à la bataille du climat », *Le Monde*, 29 novembre 2023, p.8.

L'hydrogène jouera un rôle. Les biocarburants joueront un rôle¹⁸⁶. » Quatre jours plus tard, le 6, John Kerry enfonce le clou en déclarant : « La science dit que nous devons réduire les émissions. Elle ne prescrit aucune discipline particulière à suivre ; elle dit de réduire les émissions. Et elle dit que nous ne pouvons pas atteindre zéro émission nette en 2050 sans une certaine quantité¹⁸⁷ » de captage et de stockage de carbone. Signe d'un changement d'époque, BlackRock a l'intention de cofinancer des usines de captage de carbone d'Occidental Petroleum¹⁸⁸.

La situation de la Chine n'est évidemment pas la même mais conduit à une attitude tout aussi prudente quant à la sortie des énergies fossiles.

II.3. La Chine : « établir le nouveau avant d'abolir l'ancien »

Avec pratiquement 30% des émissions de gaz à effet de serre en 2022, la Chine est un pays clé des négociations climatiques. Lors des COP26 (Glasgow) et 27 (Charm el-Cheikh) Pékin n'a relevé que très modestement ses ambitions. Les déclarations de Xi Jinping concernant l'utilisation du charbon lors de son discours de clôture du 20e Congrès du Parti communiste chinois n'ont pas été de nature à enthousiasmer les partisans d'une sortie des énergies fossiles. « Le charbon, y explique-t-il, sera utilisé d'une façon plus propre et efficace et des efforts plus importants seront réalisés dans l'exploration et le développement du pétrole et du gaz naturel et pour découvrir plus de réserves inexploitées et pour augmenter la production ».

Le charbon étant très abondant dans le sous-sol chinois, la transition énergétique apparaît aux yeux de certains dirigeants comme potentiellement contradictoire avec la sécurité énergétique du pays. Par ailleurs, les mines, comme la construction de centrales à charbon (en moyenne deux autorisations de construction par semaine), créent des emplois. A cela s'ajoute le fait que la structure du réseau électrique a largement été pensée en fonction du charbon et que les responsables régionaux n'aiment pas dépendre les uns des autres en matière d'approvisionnement énergétique¹⁸⁹. Il est également probable que les coupures d'électricité

¹⁸⁶ Darren Woods, « UN climate talks have focused on renewable energy for too long », *Financial Times*, 2 décembre 2023. <https://www.ft.com/content/2217ab4a-2cae-4f4b-9a60-124f209705da>

¹⁸⁷ Perrine Mouterde, « Le captage et stockage du carbone, enjeu-clé des négociations à la COP28 », *Le Monde*, 9 décembre 2023, p.8.

¹⁸⁸ Arnaud Leparmentier, « Les États-Unis veulent associer les pétroliers à la bataille du climat », *op.cit.*

¹⁸⁹ « Will China save the planet or destroy it ? », *The Economist*, 2 décembre 2023, p.52.

de l'été 2021 sont restées dans les mémoires. D'où la formule « établir le nouveau avant d'abolir l'ancien¹⁹⁰ » utilisée par Li Keqiang (alors Premier ministre) le 5 mars 2022 à propos de la décarbonation de l'économie chinoise lors de son intervention annuelle devant le Congrès national du peuple.

Certes, Pékin maintient son objectif de neutralité carbone en 2060. Pour être atteint, un tel objectif nécessitera de recourir non seulement à une baisse des émissions mais également à des technologies de captage de carbone. C'est ainsi que la Chine a annoncé en décembre 2020 que ses émissions de CO₂ seraient plafonnées « avant » 2030 et non plus « autour » de 2030 comme cela avait été indiqué lors de la COP21. Or, les experts ne sont pas d'accord sur la trajectoire suivie par les rejets chinois. Pour les uns, « on ne voit pas [le] pic¹⁹¹ » d'émissions se profiler tandis que pour d'autres il devrait intervenir avant 2030, certains affirmant même qu'il a peut-être déjà eu lieu en 2023¹⁹².

A l'appui de cette thèse (optimiste) on peut souligner d'une part le ralentissement économique chinois, la décélération dans la construction d'infrastructures, les déboires rencontrés par le secteur de l'immobilier... et d'autre part des investissements massifs dans les énergies renouvelables et dans le nucléaire. Ainsi, l'empire du Milieu possède actuellement 750 GW (gigawatts) de capacités de production d'électricité solaire et éolienne, soit à peu près un tiers de la capacité mondiale. D'ici la fin de la décennie, le gouvernement voudrait porter ce montant à 1 200 GW¹⁹³. D'autre part, le programme nucléaire chinois est extrêmement dynamique. La Chine compte à ce jour 55 réacteurs (dont 37 ont été construits lors de la dernière décennie). Actuellement, 22 réacteurs sont en construction, le State Council en a approuvé la construction de 10 en 2022 et l'idée serait d'en construire de 6 à 8 par an. Pékin a accordé aux compagnies d'électricité publiques des prêts bon marché, des terrains, des tarifs de rachat... tous dispositifs qui ont abaissé le prix du mégawattheure à 70 dollars. Chiffre à comparer aux 105 dollars observés aux États-Unis ou aux 160 dollars dans l'Union européenne¹⁹⁴. Aux yeux des autorités, l'intérêt du nucléaire est de constituer une source d'éner-

¹⁹⁰ « *Shaking the money tree. To meet its ambitious growth target, China turns to stimulus* », *The Economist*, 12 mars 2022, p.44-45.

¹⁹¹ Matthieu Goar, « *Les émissions de CO₂ continuent à progresser* », *Le Monde*, 6 décembre 2023, p.7.

¹⁹² « *Will China save the planet or destroy it ?* », *The Economist*, *op.cit.*, p.51.

¹⁹³ *Idem*, p.51.

¹⁹⁴ « *Going fission (and fusion)* », *The Economist*, 2 décembre 2023, p.52-53.

gie pilotable pouvant être installée près des lieux de consommation, ce qui n'est pas le cas du solaire et de l'éolien. En effet, outre une production par nature intermittente, l'essentiel des ressources en rayonnement solaire et en vent se trouvent à l'ouest du pays tandis que l'essentiel de la demande se situe à l'est¹⁹⁵.

On comprend donc pourquoi Pékin ne s'aligne pas sur la position européenne d'un abandon progressif du charbon. Comme l'explique Li Shuo, spécialiste de la Chine au sein de l'*Asia Society Policy Institute*, « Pékin a une approche hyperréaliste des négociations. Si quelque chose n'est pas rentable ou efficace tout de suite, les Chinois ne le prennent pas en considération dans l'équation, c'est le cas avec le captage et le stockage du carbone ». Il ajoute que la Chine étant devenue un grand producteur d'énergies renouvelables, elle a été d'accord, dès de début de la COP28, avec l'objectif de tripler la production de ce type d'énergies d'ici 2030¹⁹⁶.

En adoptant ce type de position sur le charbon et sur les autres combustibles fossiles, Pékin tient également à apparaître comme le porte-parole du « Sud global ». La Chine refuse ainsi tout objectif climatique qui mettrait tous les pays sur le même plan. C'est ce qu'exprime la déclaration du ministère de l'Écologie chinois du 27 octobre 2023 : « Sur la base des conditions nationales, des capacités, des stades de développement et des dotations en ressources de chaque pays, nous devons coordonner la sécurité des chaînes énergétiques, alimentaires, industrielles et d'approvisionnement, promouvoir une transition verte juste et éviter de fixer un objectif unique¹⁹⁷ ».

La Chine étant devenue depuis plus d'une décennie la deuxième économie du monde, on pourrait penser qu'elle accepterait de participer au financement du fonds d'adaptation et de celui pour les pertes et dommages. Tel n'est pas le cas comme on a pu le constater lors de la COP27. Bien plus, en septembre 2023, à l'occasion du sommet du G77 à La Havane, Li Xi, l'envoyé spécial de Xi Jinping et par ailleurs chef de la Commission centrale pour l'inspection de la discipline, a déclaré

195 « Will China save the planet or destroy it? », *The Economist*, *op.cit.*, p.52.

196 Matthieu Goar, « COP28 : la Chine, acteur-clé d'un éventuel accord global sur la sortie des énergies fossiles », [lemonde.fr](https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/12/10/cop28-la-chine-acteur-cle-d-un-eventuel-accord-global-sur-la-sortie-des-energies-fossiles_6205038_3244.html?lmd_medium=al&lmd_campaign=envoye-par-appli&lmd_creation=android&lmd_source=default), 10 décembre 2023. https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/12/10/cop28-la-chine-acteur-cle-d-un-eventuel-accord-global-sur-la-sortie-des-energies-fossiles_6205038_3244.html?lmd_medium=al&lmd_campaign=envoye-par-appli&lmd_creation=android&lmd_source=default

197 Frédéric Lemaître, « COP28 : la Chine refuse de se laisser dicter calendrier et objectifs », *Le Monde*, 30 novembre 2023, p.10.

lors de son allocution que la Chine « fera toujours partie du monde en développement et sera toujours membre du Sud global ». Si une Chine riche devait continuer à se présenter comme un pays en « développement », alors le terme développement ne devrait plus être compris dans son sens économique mais signifierait alors « non occidental » pour ne pas dire « anti occidental ». L'objectif de ce tour de passe-passe sémantique, digne d'un roman de George Orwell, est de rassembler les pays en développement autour de la vision chinoise de la gouvernance globale. C'est ce qu'exprime un document publié le 13 septembre 2023 par le ministère chinois des Affaires étrangères intitulé « Proposition de la République populaire de Chine sur la réforme et le développement de la gouvernance globale ». Connectant les différentes initiatives de Xi Jinping (Nouvelles routes de la soie, Initiative de développement global, Initiative de sécurité globale, Initiative de civilisation globale) ce texte présente le plan chinois concernant tous les sujets – de la lutte contre le changement climatique à la régulation du cyberspace sur lesquels Pékin a l'intention d'imprimer sa marque – afin de créer « un meilleur futur pour l'humanité »¹⁹⁸. Un meilleur futur où les « valeurs universelles » prônées par l'Occident seraient considérées comme une forme de racisme¹⁹⁹.

On se rappellera que lors de la COP26 (Glasgow) en 2021 c'est l'Inde et non la Chine qui avait demandé que, dans l'article 20, l'expression « élimination progressive (phaseout) du charbon non compensé » soit remplacée par « réduction progressive (phasedown) ». Comme l'avait expliqué Bhupebder Yadav, le ministre de l'Environnement indien : « Les pays en développement ont droit à une utilisation responsable des combustibles fossiles » ajoutant « Nous sommes en train de devenir la voix des pays en développement »²⁰⁰. Malgré un rapprochement sino-américain acté quelques jours plus tôt dans une déclaration commune, la Chine ne s'était alors pas opposée à l'Inde par peur de perdre son influence auprès de certains pays en développement (et par incapacité à se passer du charbon).

Fidèle à cette perspective, Narendra Modi a proposé que les pays en développement reçoivent leur « juste part » du budget carbone restant avant que le réchauffement climatique dépasse le plafond de 1,5°C.

198 « *China, leader of the global south ?* », *The Economist*, 23 septembre 2023, p.50.

199 « *The message to the global south* », *The Economist*, 8 juillet 2023, p.38.

200 Joël Cossardeaux et Muryel Jacque, « *COP26 : des promesses et des impasses* », *Les Échos*, 15 novembre 2021, p.5.

Quant à Lula da Silva, champion (autoproclamé) de la défense de l'environnement, il a déclaré que les engagements du Brésil « sont bien plus ambitieux que ceux des pays qui polluent l'atmosphère depuis le début de l'industrialisation²⁰¹ », omettant de préciser que son gouvernement s'apprêtait à mettre aux enchères 602 concessions d'exploitation pétrolière, dont 21 dans le bassin du fleuve Amazone²⁰². En janvier 2024, le Brésil, neuvième producteur de pétrole au monde, a rejoint l'OPEP+.

Au terme de cette COP28, de (très) prudents espoirs sont permis. Tout d'abord, la COP28 n'a pas été la Bérézina climatique annoncée par certains. Il s'agit même d'un succès diplomatique qui peut s'expliquer par plusieurs raisons. D'une part, les Émirats arabes unis développent depuis de nombreuses années une stratégie de « soft power » qui leur interdit d'apparaître arcbutés sur la défense des intérêts à court terme du secteur pétrolier. Comme nous l'évoquions plus haut, il s'agit d'une évolution très positive. Il suffit, pour s'en convaincre, de relire les CDN plus que prudentes, pour ne pas dire insignifiantes, en termes d'engagement de certaines monarchies du Golfe au moment de la COP de Paris. D'autre part, les responsables émiratis n'ignorent pas que leur pays se situe dans une zone particulièrement exposée aux effets du changement climatique. Ainsi, dans le scénario « business as usual » du GIEC, les températures maximales au Moyen-Orient pourraient atteindre 46° Celsius en 2050 et 50° à la fin du siècle. Les habitants se retrouveraient alors confrontés à un stress thermique incompatible avec la vie humaine²⁰³. Enfin, les responsables émiratis souhaitent sans doute utiliser leur rente pétrolière pour acquérir une position de premier plan dans le domaine des énergies renouvelables et ainsi, d'un même mouvement, diversifier leur appareil productif, accroître la profondeur sectorielle de leurs économies et, par là même, renforcer leur position au sein de l'économie mondiale. L'exemple de Masdar, cité plus haut, corrobore cette hypothèse.

²⁰¹ Perrine Mouterde, « COP28 : les chefs d'État divisés sur les fossiles », *op.cit.*

²⁰² Matthieu Goar, « COP28 : au cœur de la machine diplomatique », *Le Monde*, 12 décembre 2023, p.6.

²⁰³ Virginie Sauner, « Moyen-Orient : le changement climatique comme amplificateur de tensions et de conflits », *Diplomatie. Les grands dossiers n° 76*, « Géopolitique du changement climatiques », octobre-novembre 2023, p.64-65.

Ensuite, la diplomatie climatique apparaît de plus en plus comme un vecteur d'influence à l'échelle internationale. Les enjeux géopolitiques, économiques, institutionnels... dont le changement climatique est porteur sont susceptibles de conduire à des réaffectations de puissance dans de nombreux domaines : ressources naturelles, technologies, investissements... Et cela d'autant plus que la période contemporaine se caractérise par une montée des tensions entre les États-Unis et la Chine ainsi qu'entre le Nord et le Sud (global ?). Dans ces conditions, on comprend pourquoi ni Washington ni Pékin ne souhaite abandonner une once d'influence dans un domaine aussi transversal. C'est d'ailleurs l'un des points positifs du régime climatique international d'organiser, depuis 1995, des rendez-vous annuels (les COP) où sont analysées les positions et les décisions des uns et des autres. Certes, la lutte contre le changement climatique nécessite de la coopération mais, paradoxalement, la compétition entre les deux premières économies mondiales pourrait également favoriser la transition énergétique planétaire, chacun investissant massivement dans des technologies bas carbone et visant à étendre son influence en les proposant aux pays moins avancés.

Enfin, les sommes mises en jeu dans les technologies bas carbone sont à ce point considérables qu'il est difficile d'imaginer un retour en arrière. La mondialisation, dont certains effets négatifs ne sont plus à rappeler, a au moins l'avantage d'obliger les industriels à concevoir des produits conformes aux normes de la zone économique la plus exigeante. La montée en puissance d'un capitalisme « vert » pourrait ainsi, pour reprendre une expression de Joseph Stiglitz, donner à la mondialisation les moyens de « tenir ses promesses²⁰⁴ »... ou du moins certaines d'entre elles.

La COP28 marque aussi une victoire, ou du moins une avancée, « culturelle » comme le prouve par exemple le peu d'influence qu'a eu la réaction de l'OPEP. La plupart des pays jouent le jeu, 94 % des 195 parties ayant envoyé leur CDN à l'ONU²⁰⁵. Les prochaines CDN devront être présentées au plus tard en 2025.

L'avenir est donc ouvert. Certes les énergies fossiles ne disparaîtront pas du mix énergétique mondial de sitôt. Et le plastique a encore de très beaux jours devant lui. Mais il est incontestable qu'un mouvement de fond est en marche à propos duquel on pense à la célèbre phrase de Churchill : « Ce n'est pas la fin, ni même le commencement de la fin, mais c'est peut-être la fin du commencement ».

²⁰⁴ Joseph E. Stiglitz, *Un autre monde. Contre le fanatisme du marché*, Fayard, Paris, 2006, p.43-44.

²⁰⁵ Matthieu Goar, « COP28 : la portée de l'accord en débat », *Le Monde*, 15 décembre 2023, p.7.

CHAPITRE 4

LA COP29 DE BAKOU: « FINANCE VERTE » ET TENSIONS NORD/SUD

04

Après la COP28 de Dubaï (2023) qui avait notamment fixé l'objectif de « transitionner hors des énergies fossiles » et entériné la création du Fonds pour « pertes et dommages », dont le principe avait été adopté l'année précédente lors de la COP27 de Charm el-Cheikh et la création était réclamée par les pays du Sud depuis trois décennies, la COP29 (11 au 22 novembre 2024) était attendue comme celle de la « finance verte ».

La COP de Bakou se trouvait en fait à la rencontre de deux exigences. D'une part, le temps était venu de remplacer le « Fonds vert » – dont la création avait été réclamée lors de la COP15 de Copenhague en 2009 et qui fonctionnait depuis 2020 – par de nouveaux engagements de financement climatique désignés par le sigle NCQG (pour new collective quantified goal). D'autre part, la COP29 était organisée à quelques mois de l'échéance d'une obligation faite aux membres de l'accord de Paris de relever leurs ambitions climatiques en proposant (théoriquement) pour février 2025, de nouvelles « contributions décidées au niveau national ». Indépendants sur le papier, ces deux thèmes sont dans les faits intimement liés dans la mesure où l'on imagine mal les pays en développement fournir des plans climat plus ambitieux en 2025 en l'absence de financements climatiques accrus en provenance des pays riches.

Il s'agit ici d'analyser le processus qui a conduit aux avancées de Bakou sur la finance climatique. Nous laissons volontairement de côté l'autre progrès qui a eu lieu lors de cette COP29, à savoir l'adoption de règles de fonctionnement des marchés carbone²⁰⁶, question sur laquelle les experts travaillaient depuis l'accord de Paris (2015). Si la façon dont fonctionnent les marchés carbone est évidemment de la plus haute importance et justifierait un article à elle seule, il nous a semblé que l'adoption du NCQG, et donc la perspective de relèvement des ambitions climatiques des Parties, constituait un enjeu plus fondamental pour l'avenir du régime climatique, et donc pour celui du climat.

Ce décryptage s'articule en deux parties. La première présente l'histoire du « Fonds vert » et celle de l'obligation de relèvement des ambitions climatiques pour 2025. La deuxième est consacrée aux sommes demandées en amont de la COP29 par diverses institutions, aux questions qui se posent quant à la liste des contributeurs et aux structures de financement envisagées avant de se terminer par l'examen de la somme de 300 milliards de dollars qui a finalement été adoptée.

²⁰⁶ Audrey Garric, « Les règles des marchés carbone adoptées », *Le Monde*, 26 novembre 2024, p.7.

I. Relever les ambitions du « Fonds vert pour le climat »

L'origine du « Fonds vert pour le climat » remonte à la COP15 tenue à Copenhague en décembre 2009. Surtout connue pour n'avoir pas débouché sur un accord destiné à prolonger le protocole de Kyoto qui arrivait à échéance en 2012, la COP15 a néanmoins reconnu la nécessité de limiter la hausse des températures terrestres à maximum 2 °C au-dessus de leur niveau préindustriel (article 2) et décidé la création du Fonds vert pour le climat.

L'article 8 de l'accord de Copenhague indique en effet que dans « l'optique de mesures concrètes d'atténuation et d'une mise en œuvre transparente, les pays développés adhèrent à l'objectif consistant à mobiliser ensemble 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement. Ce financement proviendra de diverses sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris d'autres sources de financement ». Quant à l'article 10, il précise : « Nous décidons qu'il est constitué un Fonds vert de Copenhague pour le climat, en tant qu'entité chargée d'assurer le fonctionnement financier de la Convention, en vue de soutenir dans les pays en développement des projets, des programmes, des politiques et d'autres activités, concernant l'atténuation [...], l'adaptation, le renforcement des capacités et la mise au point et le transfert de technologies »²⁰⁷.

Cette somme de 100 milliards de dollars n'a été atteinte qu'en 2022, soit avec deux ans de retard (Tableau 1)²⁰⁸, ce qui n'a pas manqué d'éroder un peu plus la confiance des pays de Sud dans la fiabilité des engagements des nations du Nord. La difficulté à atteindre cette somme a été régulièrement dénoncée, par exemple lors de la COP 26 (Glasgow) en 2021.

²⁰⁷ Accord de Copenhague. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Accord_de_Copenhague_20100727.pdf

²⁰⁸ OCDE, *Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2022*, OCDE, Paris, 2024, p.7. [gdb2b91d-fr \(1\).pdf](#)

1. Financement climatique fourni et mobilisé en 2013-2022 par composante et sous-composante*

Montants en milliards de dollars US	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Financement public bilatéral	22,5	23,1	25,9	28,0	27,0	32,0	28,7	31,4	34,5	41,0
Financement public multilatéral (attribué)	15,5	20,4	16,2	18,9	27,1	30,5	34,7	36,9	38,7	50,6
Crédits à l'exportation	1,6	1,6	2,5	1,5	3,0	2,7	2,6	1,9	2,1	2,4
Financement privé mobilisé (attribué)	12,8	16,7	N/A	10,1	14,5	14,7	14,4	13,1	14,4	21,9
Total	52,4	61,8	N/A	58,5	71,6	79,9	80,4	83,3	89,6	115,9

* Note : La somme des composantes peut ne pas correspondre aux totaux en raison des arrondis. L'absence de données en 2015 pour les financements privés mobilisés résulte de la mise en œuvre de méthodes de mesure améliorées. Par conséquent, les totaux en 2016-22 et en 2013-14 ne sont pas directement comparables.

Source : OCDE, Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2022, OCDE, Paris, 2024, p.7.

Sans entrer dans le détail de l'utilisation de ces sommes année par année, on signalera qu'en 2022, les 115,9 milliards de dollars ont été répartis de la façon suivante : 69,9 pour l'atténuation, 32,4 pour l'adaptation et 13,6 pour les deux objectifs simultanément²⁰⁹.

Dans le cadre du financement du Fonds vert, la France se situe, selon le Overseas development institute²¹⁰ en deuxième position des pays de l'Annexe II. Le Overseas development institute a en effet élaboré un

²⁰⁹ *Idem*, p.10.

²¹⁰ Laetitia Pettinotti, Tony Kamninga and Sarah Colenbrander, *A fair share of climate finance? The collective aspects of the New Collective Quantified Goal*, ODI, Working Paper, novembre 2024. https://media.odi.org/documents/ODI_2024_Fair_share_climate_finance_new.pdf

indicateur qui évalue la « part équitable » que chaque pays aurait dû acquitter pour le financement des 100 milliards de dollars du Fonds vert. Cet indicateur est calculé à partir du PIB du pays en question, de ses émissions de CO₂ entre 1990 et 2022 et de sa population en 2022. Le Tableau 2 fournit ces chiffres pour quelques pays.

2. Part équitable et part effective de certains pays dans le financement du Fonds vert			
	Part équitable que chaque pays aurait dû payer sur l'objectif de 100 milliards de dollars	Somme effectivement payée	Indice de progrès
Norvège	0,69	1,86	270 %
France*	5,26	11,37	216 %
Allemagne	8,16	14,11	173 %
Japon	10,86	14,00	129 %
Australie	3,03	1,40	46 %
États-Unis	44,60	14,37	32 %

* Lecture : La France aurait dû payer 5,26 milliards sur les 100 milliards prévus. Elle a versé 11,37 milliards, ce qui correspond à 216% de sa « part équitable ».

Source : Laetitia Pettinotti, Tony Kamninga and Sarah Colenbrander, A fair share of climate finance? The collective aspects of the New Collective Quantified Goal, ODI, Working Paper, novembre 2024, p.3.

Entre temps, la COP21, tenue à Paris en 2015, avait décidé qu'il faudrait relever les ambitions de ce fonds avant 2025. Ainsi, l'article 9 alinéa 1 de l'accord de Paris indiquait : « Les pays développés parties fournissent des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement parties aux fins tant de l'atténuation que de l'adaptation dans la continuité de leurs obligations au titre de la Convention²¹¹ ». Se référant à cet article, le point 53 de la décision d'adoption de l'accord de Paris (décision 1-/CP.21) mentionnait la décision selon laquelle, « avant 2025, la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'accord de Paris fixe un nouvel objectif chiffré collectif à par-

²¹¹ Il s'agit de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992.

tir d'un niveau plancher de 100 milliards de dollars par an, en tenant compte des besoins et des priorités des pays en développement »²¹².

La COP29 de Bakou était donc la dernière occasion pour les pays développés de revoir à la hausse leurs engagements de financement avant 2025 et d'adopter le NCQG.

Un tel relèvement était d'autant plus nécessaire que l'accord de Paris prévoit dans son article 4 alinéa 9 que chaque Partie doit, tous les cinq ans, communiquer une contribution déterminée au niveau national (CDN), c'est-à-dire un ensemble d'engagements en faveur du climat. Or, cette obligation doit de nouveau être satisfaite en 2025. Le bilan mondial des politiques climatiques ayant été réalisé – comme le prévoit l'article 14 alinéa 2 – en 2023, donc pour la COP27 de Dubaï, il s'agit maintenant de proposer des CDN plus ambitieuses que celles actuellement déposées qui, de plus, intègrent l'engagement pris lors de la COP28 de Dubaï de « transitionner » hors des énergies fossiles. Comme le faisait remarquer Philippe Duprédurant, sous-directeur de l'action internationale au ministère de la Transition écologique, au début de la COP28 : « Il y a un double déficit. Un déficit d'offre car les NDC ne sont pas assez ambitieuses, et un déficit de mise en œuvre²¹³ ». De fait, selon un rapport du PNUD paru en 2024, les engagements pris à ce jour placent le climat terrestre sur une trajectoire de réchauffement pour 2100 comprise entre 2,9°C (50% de chances) et 3,6°C (90% de chances). Selon ce même rapport, à politiques inchangées, le plafond de 1,5°C sera dépassé avec une probabilité de 100%, celui de 2°C avec une probabilité de 97% et le chiffre de 3°C avec une probabilité de 37%²¹⁴.

Dans ces conditions, il était évident qu'en l'absence de progrès sur les montants alloués par les pays du Nord au financement climatique, les pays du Sud – pris en étau entre lutte contre la pauvreté, décarbonation de leurs économies et endettement – refuseraient de relever leurs engagements climatiques en 2025. Or, le temps pressait car ces nouveaux CDN doivent être déposés (en théorie) en février 2025, soit neuf mois avant la COP30 qui se déroulera à Belém au Brésil.

²¹² Nations unies, « Adoption de l'Accord de Paris », 12 décembre 2015. <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/10a01f.pdf>

²¹³ Marie Bellan, « A Bakou, une COP29 décisive pour savoir qui va payer la transition climatique », *Les Echos*, 12 novembre 2024, p.6.

²¹⁴ UN Environment Programme, *No more hot air ... please! With a massive gap between rhetoric and reality, countries draft new climate commitments. Emissions Gap Report 2024*, p.34. <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2024>

La nécessité de prolonger et de renforcer la dotation du Fonds vert se doublait de questions portant sur les sommes à mobiliser, les contributeurs à solliciter et les types de financement à envisager.

II. Qui doit payer et combien ?

Selon la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)²¹⁵, les flux mondiaux de financement de l'action climatique ont connu entre 2019-2020 et 2021-2022 une augmentation de 66 % pour atteindre une moyenne annuelle sur cette dernière période de 1,3 billion de dollars (Tableau 3).

3. Flux mondiaux de financement de l'action climatique par secteur (en milliards de dollars US)		
	Moyenne 2019-2020	Moyenne 2021-2022
Systemes d'énergie propre	336,2	515,2
Transports durables	168,7	335,7
Bâtiments et infrastructures	169,5	239,8
Industrie	40	46,8
Agriculture, foresterie et autre utilisation des terres	16,2	44,7
Autres secteurs (réduction)	20,5	51,6
Autres secteurs (adaptation)	49,3	63,1
Autres secteurs (à la fois réduction et adaptation)	17	64,1
Total	817,4	1 361

Source : United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC Standing Committee on Finance, Sixth Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows, 2024, p.9. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UNFCCC_BA6_Summary_Web_Final.pdf

²¹⁵ United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC Standing Committee on Finance, Sixth Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows, 2024, p.9. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UNFCCC_BA6_Summary_Web_Final.pdf

Certes, depuis plusieurs années (sauf en 2018) ces chiffres sont en constante augmentation puisqu'ils sont passés de 739 milliards en 2017 à 817 milliards en 2020 en passant par 686 en 2018 et 788 en 2019²¹⁶. Pour autant, la réparation de ces flux de financement entre les régions du monde est toujours aussi inégale. En effet, en 2021-2022, l'Asie de l'Est, l'Europe du Nord et de l'Ouest et l'Amérique du Nord en ont capté respectivement 42 %, 22 % et 12 %, soit un peu plus des trois quarts. Les pays en développement en ont reçu 15 %, soit 188 milliards de dollars, les PEID (petits États insulaires en développement) 1 %, soit 13 milliards, et les PMA (pays les moins avancés) 2,6 %, soit 33 milliards²¹⁷.

Or, les besoins de financement de l'action climatique dans les pays du Sud sont immenses. La CCNUCC les estime à près de 6 000 milliards de dollars d'ici à 2030 (soit plus de quatre fois et demie les sommes mobilisées actuellement dans le monde entier) si l'on souhaite que ces pays mettent en place les mesures adoptées dans leurs CDN²¹⁸.

D'où, en amont de la COP29, des demandes bien supérieures aux 100 milliards actés au moment de la création du Fonds vert de Copenhague. Ainsi, le groupe d'experts mandaté par l'ONU avait estimé que les besoins des pays en développement (Chine exclue) se situaient autour de 1 000 milliards de dollars en 2035²¹⁹. Un tel chiffre peut sembler élevé mais, comme le déclarait Ani Dasgupta, présidente du groupe de réflexion américain *World Resource Institute*, « cela représente moins de 1 % du PIB mondial²²⁰ » (qui s'élève en 2023 à 106 billions de dollars). De leur côté, l'Inde, le groupe arabe et le groupe Afrique ont proposé que les pays développés consacrent entre 1 000 et 1 300 milliards de dollars par an à l'aide à la politique climatique des pays du Sud²²¹.

²¹⁶ Nations unies, *Rapport sur les objectifs de développement durable 2023 : Édition spéciale Vers un plan de sauvetage pour l'humanité et la planète*, p.39. https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_French.pdf

²¹⁷ United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC Standing Committee on Finance, *Sixth Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows*, op.cit., p.8.

²¹⁸ Nations unies, *Rapport sur les objectifs de développement durable 2023*, op.cit., p.39.

²¹⁹ Matthieu Goar, « A Bakou, la frustration finale du Sud », *Le Monde*, 26 novembre 2024, p.6.

²²⁰ Anne-Laure Frémont, « Climat : l'aide aux pays en développement au cœur de la COP29 à Bakou », *Le Figaro*, 9-10 novembre 2024, p.12.

²²¹ Audrey Garric, « L'enjeu crucial de l'aide financière aux pays du Sud », *Le Monde*, 10-11 novembre 2024, p.11.

Mais, quel que soit le montant envisagé, se pose la question de la liste des contributeurs. Question épineuse qui s'est déjà posée en 2023 lors de la COP28 à Dubaï à propos du Fonds pour perte et dommage.

Pour bien saisir l'importance de cet enjeu, il convient de revenir à l'origine du régime climatique international, c'est-à-dire à l'adoption de la CCNUCC en 1992. L'objet de cette convention est (selon son article 2) de parvenir à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation d'origine humaine qui serait dangereuse pour le système climatique. Un tel objectif, qui concerne tous les pays du monde dans la mesure où il s'agit de lutter contre un phénomène de pollution global, doit cependant, selon la CCNUCC, être poursuivi en respectant le principe d'une « responsabilité commune mais différenciée » (article 4). Ce principe s'incarne dans une liste de pays – regroupés dans l'Annexe I – censés montrer l'exemple en faisant le maximum pour réduire leurs émissions. Cette annexe I regroupe les pays membres de l'OCDE en 1992 (c'est l'Annexe II, qui est dans l'Annexe I) ainsi que les pays en transition (pays de l'ex-bloc de l'Est) (ce sont les Parties EIT pour Economies in transition).

En 1992, cette liste comprenait vingt-quatre pays de l'OCDE (plus la Communauté économique européenne) et dix pays en transition, soit un total de trente-cinq Parties. En 1998, cette liste a été complétée avec l'ajout de six pays (Encadré 1).

1. Annexe I à la CCNUCC
PARTIES FIGURANT DANS L'ANNEXE I EN 1992
Allemagne, Australie, Autriche, Belarus*, Belgique, Bulgarie*, Canada, Communauté économique européenne, Danemark, Espagne, Estonie*, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie*, Finlande, France, Grèce, Hongrie*, Irlande, Islande, Italie, Japon, Lettonie*, Lituanie*, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne*, Portugal, Roumanie*, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine*.
PARTIES AJOUTÉE EN 1998
Croatie*, Liechtenstein, Monaco, République tchèque*, Slovaquie*, Slovénie*.

Note : les pays marqués d'un astérisque sont les Parties EIT.

Source : <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>

S'il est évident que ces quarante-et-une Parties doivent contribuer au financement du Fonds vert dans sa version NCQG, la question se pose de l'ajout de nouveaux contributeurs. Une telle question ne peut être éludée dans la mesure où, année après année, la part des pays de l'annexe II (UE plus OCDE) dans les émissions mondiales de gaz à effet de serre ainsi que leur contribution au PIB mondial ne cessent de diminuer.

S'agissant du premier point, l'Agence internationale de l'énergie indique, à la fin de l'année 2024, que les émissions de CO₂ des pays avancés sont revenues en 2023 à leur niveau de 1973, soit un tout petit peu plus de 10 Gt (milliards de tonnes) – 10,4 en 2023 contre 10,5 en 1973 – tandis que leur demande de charbon est retombée à son niveau de 1906²²².

En 1990, les pays de l'annexe I représentaient 67% des émissions mondiales de CO₂ liées à la combustion d'énergies fossiles (l'Annexe II en représentant 47%). En conséquence, les pays non-Annexe I (les pays du « Sud ») pesaient 33% de ces émissions. Aujourd'hui, la proportion s'est inversée, les pays non-annexe I comptent pour 70% des émissions mondiales²²³. Les évolutions présentées dans le Tableau 4 mettent clairement en évidence ce phénomène.

222 IEA, *CO₂ Emissions in 2023. A new record high, but is there light at the end of the tunnel?*, p.11-12. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/33e2badc-b839-4c18-84ce-f6387b3c008f/CO2Emissionsin2023.pdf> et IEA, « Emissions in advanced economies fell to their level of 50 years ago » <https://www.iea.org/reports/co2-emissions-in-2023/emissions-in-advanced-economies-fell-to-their-level-of-50-years-ago>

223 IEA, *CO₂ Emissions From Fuel Combustion. Highlights (2019 Edition)*, International Energy Agency, Paris, 2019; IEA, *CO₂ Emissions from Fuel Combustion*, IEA, 2020 ; Audrey Garric, « L'enjeu crucial de l'aide financière aux pays du Sud », *op.cit.*

4. Évolutions des émissions de CO₂ de certains pays entre 2000 et 2023

	Émissions totales de CO ₂ *			Émissions de CO ₂ par habitant** 2		
	2000	2023	Variation	2000	2023	Variation
Chine	3,5	12,6	+260%	2,8	8,9	+217%
UE	3,4	2,5	-26%	8,0	5,4	-32%
Inde	0,9	2,8	+222%	0,9	2,0	+122%
Japon	1,2	1,0	-16%	9,7	8,1	-16%
États-Unis	5,9	4,5	-23%	20	13,3	-33%

* En milliards de tonnes. ** En tonnes.

Source: <https://www.iea.org/reports/co2-emissions-in-2023/the-changing-landscape-of-global-emissions>

Un constat voisin s'impose à propos des émissions cumulées. Une étude publiée par le site Carbon Brief en 2021 consacrée aux dix pays ayant les émissions historiques de CO₂ les plus élevées, montre que sur les 2 500 Gt de CO₂ que l'humanité a déversés dans l'atmosphère depuis 1850 – ce chiffre comprenant les émissions dues à la combustion d'énergies fossiles mais aussi à l'utilisation des terres et à la foresterie –, 509 Gt (soit 20 %) sont certes imputables aux États-Unis, mais que la Chine avec 284 Gt (11 %) arrive en deuxième position. Ensuite, on trouve la Russie (172 Gt – 7 %), le Brésil (112 Gt – 5 %), l'Indonésie (88 Gt – 4 %), l'Allemagne (88 Gt – 4 %), l'Inde (85 Gt – 3 %), le Royaume-Uni (74 Gt), le Japon (68 Gt – 3 %) et le Canada (65 Gt – 3 %)²²⁴.

Si les chiffres chinois concernant ses émissions de CO₂ (12,6 Gt en 2023, 8,9 Gt par habitant en 2023, et 11 % des émissions mondiales depuis 1850) justifieraient un engagement de la Chine dans le financement du Fonds vert, il en va de même de ceux concernant la situation économique du pays.

En effet, entre 1992 et 2023, le PIB chinois est passé de 1 208 milliards de dollars (constants de 2015) à 17 180 milliards, soit une multiplication par 13, la Chine étant depuis 2010, la deuxième économie du monde (16 % du PIB mondial de 2023). Dans le même intervalle de temps, son

²²⁴ Carbon Brief, « Which countries are historically responsible for climate change? », 5 octobre 2021. <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/>

PIB par habitant a bondi de 1 100 dollars à 12 175 dollars²²⁵. L'IDH chinois se situe désormais à 0,788²²⁶.

Mais, pour ne pas avoir à contribuer au NCQG – pas plus qu'au Fonds pour pertes et dommages comme on l'a vu lors de la COP28 – Pékin explique depuis plusieurs années que ce n'est pas le moment de « réécrire²²⁷ » la CCNUCC. La Chine tient – pour des raisons tant d'influence diplomatique envers les pays du Sud que d'intérêt économique – à conserver son statut de pays en développement. Ainsi, en septembre 2023, à l'occasion du sommet du G77 à La Havane, Li Xi, l'envoyé spécial de Xi Jinping, a déclaré lors de son allocution que la Chine « fera toujours partie du monde en développement et sera toujours membre du Sud global²²⁸ ». On trouve sur la même position des pays tels que les États du Golfe, Singapour ou la Corée du Sud.

La liste des contributeurs à laquelle on se réfère en 2024 a donc été établie en 1992. Aucun processus d'actualisation n'ayant été prévu (il est vrai que si tel avait été le cas certains pays n'auraient ratifié ni la CCNUCC ni le protocole de Kyoto) on se retrouve désormais dans la situation assez incohérente où le Portugal, dont le PIB en 2023 est de 289 milliards de dollars courants, est sollicité mais pas la Corée du Sud au motif qu'en 1992, n'étant pas encore membre de l'OCDE (elle le sera en 1995), elle n'a pas été inscrite sur l'annexe I alors que désormais son PIB s'élève à 1 712 milliards. On pourrait également citer Singapour dont le PIB est de 501 milliards²²⁹.

Certes, la Chine souligne qu'elle contribue à fournir une aide publique au développement mais le fait de ne pas figurer dans la base officielle des contributeurs la dispense de devoir rendre des comptes et de faire preuve de transparence. De plus, l'aide publique au développement prise dans sa totalité (et définie selon le critère de l'aide équivalent-don²³⁰) octroyée

225 Source : Banque mondiale. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD?end=2023&locations=CN&start=2023&view=bar>

226 PNUD, Human development report 2023-2024, p.275. file:///C:/Users/Administrateur/Downloads/hdr2023-24reporten_3_1.pdf

227 Cité par Audrey Garric, « La COP achoppe sur les pertes et dommages », *Le Monde*, 19 novembre 2022, p.8.

228 « China, leader of the global south ? », *The Economist*, 23 septembre 2023, p.50.

229 Source : Banque mondiale. <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country>

230 Il s'agit d'une norme de calcul adoptée par l'OCDE en 2018. <https://www.oecd.org/fr/topics/sub-issues/oda-eligibility-and-conditions/official-development-assistance--definition-and-coverage.html>

par Pékin est extrêmement faible. Elle ne représente que 0,04% du revenu national brut du pays (entre 2015 et 2019)²³¹, chiffre à comparer à ceux de pays comme le Japon (0,31%), l'Allemagne (0,71%), les États-Unis (0,17%) ou la France (0,53%). En d'autres termes, l'effort consenti par la Chine en direction des pays pauvres est proportionnellement douze fois moindre que celui de la France. Par ailleurs, la France n'a cessé de relever le niveau de ses financements climat qui se sont élevés à 6,1 milliards d'euros en 2021, 7,6 milliards en 2022, 7,2 milliards en 2023. L'essentiel de ces financements a été destiné à l'Afrique (38%) et à l'Asie (33%). Si l'on intègre dans la contribution française les sommes engagées par les banques multilatérales de développement dont Paris est actionnaire (au prorata de ses parts) alors, selon l'Overseas development institute, la contribution française s'élève en 2022, comme on l'a vu plus haut (Tableau 2), à 11,37 milliards de dollars (10,5 milliards d'euros)²³².

L'UE milite donc pour un élargissement de la liste des contributeurs. Comme l'explique Lola Vallejo, conseillère spéciale climat à l'Institut du développement durable et des relations internationales : « Les Européens considèrent qu'ils ont fait leur part, qu'ils ont mobilisé un quart de la finance climat à ce jour et que depuis 1992, le paysage a beaucoup changé²³³ ».

La question de la structure du financement constitue également un sujet de débats.

L'UE souhaite que soit mis en place à partir de 2025 un financement « en oignon ». Le cœur de « l'oignon » serait constitué de financements publics pouvant prendre la forme de dons ou de prêts à taux préférentiel. Ce cœur serait enrobé de couches de financements privés, philanthropiques ou de taxes mondiales.

231 Voir Naohiro Kitano and Yumiko Miyabayashi, « Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures », JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development, Tokyo, 14 décembre 2020, p.12. https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/l75nbg00001900pq-att/Estimating_Chinas_Foreign_Aid_2019-2020.pdf

232 Anne Feitz, « La France, contributeur important », *Les Echos*, 12 novembre 2024, p.7. ; Anne-Laure Frémont, « Climat : l'aide aux pays en développement au cœur de la COP29 à Bakou », *op.cit.*, p.12 ; Laetitia Pettinotti, Tony Kamninga and Sarah Colenbrander, *A fair share of climate finance? The collective aspects of the New Collective Quantified Goal*, *op.cit.*

233 Anne-Laure Frémont, « Climat : l'aide aux pays en développement au cœur de la COP29 à Bakou », *op.cit.*, p.12.

A propos des taxes, un groupe de travail lancé en 2023 et mené par la France, le Kenya et la Barbade a remis un rapport le 14 novembre 2024 consacré aux « taxes de solidarité ». Selon ce rapport, préfacé par Laurence Tubiana, des taxes mondiales sur le transport maritime et aérien, sur les surprofits des sociétés pétrolières, sur les transactions financières, sur les cryptomonnaies... pourraient engendrer annuellement des recettes d'environ 1 000 milliards de dollars²³⁴.

Les institutions financières internationales sont également sollicitées. Ainsi, la Banque mondiale va atteindre son objectif de consacrer 45 % de ses financements à la lutte contre le changement climatique et le FMI a acté un allègement des surcoûts de financements pour les pays membres les plus endettés auprès de l'institution²³⁵.

S'agissant de la COP29, après deux semaines de discussions, un accord a finalement été trouvé dans la nuit du samedi 23 au dimanche 24 novembre. L'article 8 du texte intitulé « Nouvel objectif chiffré collectif pour le financement de l'action climatique »²³⁶ se référant à l'article 9 de l'accord de Paris et au paragraphe 53 de la décision 1/CP.21(cité supra), décide de fixer l'objectif de 300 milliards de dollars de financements climatiques d'ici 2035. Il invite les pays développés à être leaders en la matière et précise trois points.

Ces 300 milliards pourront provenir « de diverses sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris des sources de financement nouvelles » (article 8.a). Cette somme sera mobilisée « dans le cadre d'une action significative et ambitieuse en matière d'atténuation et d'adaptation, et d'une mise en œuvre transparente » (article 8.b) et « compte tenu de l'intention volontaire des Parties de comptabiliser tous les décaissements liés à l'action climatique provenant de banques multilatérales de développement et tous les fonds liés à l'action climatique mobilisés par celles-ci en vue de la réalisation de l'objectif » de financement annoncé.

Cette décision a été loin de soulever un enthousiasme général. Il est vrai que le caractère quelque peu évasif des formulations retenues sur les sources des financements auxquels se sont engagés les pays riches

²³⁴ *Global Solidarity Levies Task Force, Scaling solidarity: Progress on global solidarity levies, novembre 2024.* <https://globalsolidaritylevies.org/app/uploads/2024/11/GSLTF-Scaling-Solidarity-Progress-on-Global-Solidarity-Levies-report.pdf>

²³⁵ Richard Hiault, « Les pays du Sud pris en étau entre endettement et décarbonation », *Les Echos*, 12 novembre 2024, p.7.

²³⁶ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2024_L22F.pdf

peuvent aussi bien désigner des dons que des prêts, avec le risque d'aggraver encore l'endettement des pays du Sud. Si bien qu'après le coup de marteau final, Chandni Raina, la déléguée indienne, a déclaré : « Nous sommes blessés, très blessés par ce qu'ont fait la présidence et le secrétariat. L'Inde n'accepte pas cette proposition dans sa forme actuelle ». Loin d'être isolée, l'Inde a été rejointe dans sa critique par Cuba, la Bolivie, le Nigeria. Diego Pacheco, le délégué bolivien, a en effet souligné : « Les pays développés veulent que nous respections le seuil de +1,5°C de réchauffement, mais s'opposent à ce que les pays en développement aient les moyens de baisser leurs émissions²³⁷ ».

La COP29 a naturellement déçu tous ceux qui s'attendaient à un NCQG plus ambitieux.

Il est vrai que les pays développés rencontrent aujourd'hui de nombreux problèmes liés à leur dette publique et à la nécessité qu'ils ont d'investir dans leur propre transition écologique et dans leur sécurité. C'est ce qu'a mis en évidence le rapport Draghi (*The future of European competitiveness*) paru en septembre 2024. De plus, la situation européenne ne peut que pâtir de la prochaine présidence américaine. Pour autant, on rappellera que le sauvetage des banques en 2008 a coûté 700 milliards de dollars²³⁸.

Il est également vrai que, sous la pression de pays tels que l'Arabie Saoudite, l'Égypte, le Koweït, l'Iran, le Venezuela, la Bolivie ou la Chine, la présidence azerbaïdjanaise a évité toute allusion négative aux énergies fossiles. De la même façon, le texte dit du « Dialogue des Emirats arabes unis »²³⁹ censé faire le suivi des décisions adoptées en 2023 à Dubaï n'a pas repris la célèbre formule appelant à « transitionner hors des énergies fossiles ». S'agissant de la Chine, comme le souligne François Gemenne, « elle n'a fait que suivre le mouvement qui l'arrangeait, en toute discrétion, pour son intérêt qui est toujours celui de se faire imposer le moins de règles de conduite extérieures

²³⁷ Matthieu Goar, « A Bakou, la frustration finale du Sud », *op.cit.*, p.6.

²³⁸ Mariana Mazzucato, *Mission economy. A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Allen Lane, 2021, p.92. Un dollar de 2008 vaut approximativement 1,46 dollar en 2024.

²³⁹ « Taking forward the outcomes of the global stocktake ». https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UAE_dialogue_12.pdf

possibles»²⁴⁰, tout en se positionnant comme un producteur clé dans le domaine de la décarbonation de l'économie (panneaux solaires, voitures électriques...).

Néanmoins, malgré les indéniables défauts qu'elles présentent, les COP sont un peu comme la démocratie selon l'aphorisme de Winston Churchill : « le pire des systèmes à l'exception de tous les autres ». En effet, malgré le travail de sape opéré par un certain nombre de pays à Bakou, aucun d'entre eux n'a voté contre l'adoption de l'accord final. Les COP ont le mérite de placer publiquement les dirigeants devant leurs responsabilités. Elles sont les seuls lieux où tous les pays, y compris les plus pauvres – même s'ils n'ont pas le même poids que les plus riches –, peuvent faire entendre leurs revendications. Elles ont l'immense avantage de maintenir vivant le multilatéralisme en matière climatique. Par ailleurs, les décisions auxquelles elles donnent lieu font l'objet de traductions juridiques et donc permettent d'impulser des politiques publiques. Comme le résumait Laurent Fabius en 2021 : « Supprimer les COP reviendrait à offrir un cadeau aux climatosceptiques et aux adversaires du multilatéralisme²⁴¹. » On pourrait ajouter que les contempteurs des COP n'ont, malheureusement, pas de plan B, pas de solutions alternatives.

Naturellement des pistes de réformes, d'amélioration, existent. Par exemple abandonner la règle du consensus au profit de celle de la majorité qualifiée, évolution qui semble d'autant plus souhaitable que les COP vont désormais moins porter sur la recherche de grands accords (celui de Paris n'ayant pas un terme fixé contrairement à ce qui était le cas pour le protocole de Kyoto) que sur l'adoption d'engagements concrets et de leurs modalités de mise en œuvre²⁴².

²⁴⁰ Anaïs Moran, « COP29. Un pognon pas dingue pour le Sud », *Libération*, 25 novembre 2024, p.9.

²⁴¹ Laurent Fabius, « De l'utilité des COP pour répondre à l'urgence climatique », *Green*, n°1, septembre 2021, p.11.

²⁴² Audrey Garic, « Comment les COP climat peuvent se réformer », *Le Monde*, 27 novembre 2024, p.7.

CHAPITRE 5
LA COP30 DE BELÉM : SAUVER
LE MULTILATÉRALISME
CLIMATIQUE

05

La COP30 qui s'est tenue à Belém au Brésil entre le 10 et le 22 novembre 2025 s'est achevée sur un grand soulagement et de profonds mécontentements. Entre difficultés à obtenir les CDN (Contributions déterminées au niveau national) de certains pays, retrait des États-Unis de l'accord de Paris, alignements prorusse et prochinois du président Luiz Inacio Lula da Silva, dissensions intra-européennes sur les engagements climatiques de l'Union européenne (UE) et des températures terrestres toujours en hausse, le risque d'une COP sans accord final n'avait rien d'une vue de l'esprit.

L'objet de cette note est de tenter de dresser un bilan des événements qui se sont déroulés à Belém au cours du mois de novembre 2025. Une décennie après l'adoption de l'accord de Paris, en s'appuyant sur le contexte et les enjeux liés à cette COP30, nous analyserons les évolutions des positions respectives des États-Unis, de la Chine et de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique. Nous verrons qu'en l'espace de dix ans, la prise en compte de la question climatique par ces trois acteurs a contribué à une reconfiguration des rapports de force internationaux dans différents domaines.

I. Contexte et objectifs de la COP30

Le but de la COP30 était, non de parvenir à de grandes avancées, mais essentiellement de consolider les acquis obtenus lors des COP précédentes et donc d'assurer la survie du régime climatique international. Comme l'exprimait début novembre 2025 Laurent Fabius, qui avait présidé en tant que ministre des Affaires étrangères la COP21 à Paris en 2015 : « je résumerai l'objectif de la COP30 par trois "i" : "implémentation", "inclusion" et "innovation". À Belém il ne s'agit pas de négocier de nouveaux objectifs spectaculaires, mais de s'assurer que ceux qui ont été fixés lors des dernières années seront réellement appliqués, notamment l'abandon progressif des énergies fossiles et les financements climat²⁴³ ».

Cet objectif devait être atteint dans une situation climatique de plus en plus préoccupante et dans un contexte diplomatique caractérisé notamment par le relèvement attendu des objectifs nationaux de lutte contre le changement climatique (prévu lors de la COP28) et par la sortie des États-Unis de l'accord de Paris.

S'agissant du climat, un rapport publié par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) le 6 novembre 2025 en vue de la COP30, mettait

²⁴³ Laurent Fabius (propos recueillis par Audrey Garric), « Il faut rappeler aux États leurs devoirs », *Le Monde*, Dossier « COP30 », 6 novembre 2025, p.4.

en évidence que chacune des onze dernières années (de 2015 à 2025) faisait partie des onze années les plus chaudes jamais enregistrées en 176 ans d'observation, les trois dernières occupant la tête du classement. La température moyenne pour la période allant de janvier à août 2025 dépassait de $1,42^{\circ}\text{C}$ ($\pm 0,12^{\circ}\text{C}$) la moyenne de l'époque préindustrielle. Les concentrations de gaz à effet de serre (GES), quant à elles, ont atteint des records en 2024. Ainsi, le CO_2 est passé de 278 ppm en 1750 à 423,9 en 2024²⁴⁴.

Comme le soulignait le communiqué de presse présentant ce rapport en citant la Secrétaire générale de l'OMM, Mme Celeste Saulo : « Cette série sans précédent de températures élevées, combinée à l'augmentation record des niveaux de gaz à effet de serre de l'année dernière, montre clairement qu'il sera pratiquement impossible de limiter le réchauffement planétaire à $1,5^{\circ}\text{C}$ ces prochaines années sans dépasser temporairement cet objectif. Néanmoins, les données scientifiques sont tout aussi claires : il est encore tout à fait possible et essentiel de ramener l'augmentation des températures à $1,5^{\circ}\text{C}$ d'ici à la fin du siècle²⁴⁵. »

Ces données étaient publiées à la veille d'une COP qui avait lieu dix ans après l'adoption de l'accord de Paris mais également deux ans après celle de l'« Inventaire global (global stocktake) » établi lors de la COP28 (Dubai, 2023). Cet inventaire (qui s'intègre dans le processus de révision prévu par l'article 14 de l'accord de Paris) avait permis de dresser un constat (inquiétant) qui devait se traduire en plans d'action concrets à Belém. Chaque pays devait donc présenter une nouvelle CDN plus ambitieuse que la précédente et alignée sur l'objectif de limiter le réchauffement à $1,5^{\circ}\text{C}$ (article 2 de l'accord de Paris).

Cependant, malgré un calendrier prévu de longue date, les choses ne se déroulèrent pas de la façon la plus fluide. En effet, malgré une date butoir initialement fixée à février 2025²⁴⁶, puis repoussée au 30 septembre, seulement 99 pays sur les 197 liés à l'accord de Paris avaient déposé leur CDN au moment de l'ouverture de la COP30²⁴⁷, l'UE n'étant parvenue à surmonter ses divisions que le 5 novembre soit moins d'une semaine avant

²⁴⁴ World Meteorological Organization, *State of the climate. Update for COP30*, p.4-5. <https://library.wmo.int/viewer/69674/?offset=#page=1&viewer=picture&o=bookmarks&n=o&q=>

²⁴⁵ <https://wmo.int/fr/news/media-centre/lannee-2025-devrait-etre-la-deuxieme-ou-troisieme-annee-la-plus-chaude-jamais-enregistree-dans-un>

²⁴⁶ Audrey Garric, « Climat : les engagements des États toujours très insuffisants », *Le Monde*, 29 octobre 2025, p.15.

²⁴⁷ Matthieu Goar, « Climat : l'appel de chefs d'État à l'action collective », *Le Monde*, 8 novembre 2025, p.6-7.

le début de la COP. Ils seraient 122 à la fin de la COP30. Parmi les membres du G20 n'ayant soumis aucune proposition, on compte l'Inde, le Mexique, la Corée du Sud, l'Argentine et l'Arabie saoudite²⁴⁸.

Pour autant, le 22 novembre, la COP30 s'est conclue sur un texte de 59 articles baptisé « Global Mutirao : Uniting Humanity in a *Global Mobilization against Climate Change*²⁴⁹ », « mutirao » étant un terme brésilien issu des langues autochtones tupi-guarani qui désigne une communauté qui se réunit pour accomplir une tâche commune.

Dans son préambule, ce texte réaffirme certains points essentiels de l'accord de Paris tels que le principe de la responsabilité commune mais différenciée (déjà formulé dans la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992), rappelle l'importance du multilatéralisme et souligne que limiter la hausse des températures à 1,5°C par rapport à l'époque préindustrielle exige une réduction des émissions de GES de 43 % d'ici 2030 et de 60 % d'ici 2035 par rapport aux niveaux de 2019 pour atteindre la neutralité carbone en 2050, ce qui est loin d'être le chemin que nous empruntons aujourd'hui.

Si la principale qualité de la COP30 est d'avoir sauvé le multilatéralisme climatique, le « mutirao global » acte également une augmentation des efforts financiers en faveur de l'adaptation au changement climatique (articles 45 à 55) mais n'est pas parvenu à établir une feuille de route pour faire sortir l'économie mondiale de sa dépendance aux énergies fossiles. Ainsi, l'expression « énergies fossiles » est absente du texte et ce dernier n'y fait référence qu'indirectement en évoquant dans ses article 14(f) et 41 le « consensus des Emirats arabes unis » c'est-à-dire la COP28 de Dubaï qui s'était conclue sur un texte dont l'article 28(d) évoquait la nécessité de « transitionner hors des énergies fossiles ».

Selon les experts, ces nouveaux engagements devraient conduire à une diminution des émissions mondiales de 10 à 15 % d'ici 2035 par rapport à 2019 alors qu'il faudrait les réduire de 60 % pour parvenir à ne pas dépasser un réchauffement supérieur à 1,5°C. Si ces plans sont respectés, la planète se situe donc sur une trajectoire de réchauffement de 2,3 à 2,5°C en 2100, la sortie des États-Unis de l'accord de Paris ayant un effet estimé de +0,1°C²⁵⁰. L'article 8 du « mutirao global » rappelant qu'avant l'accord de Paris, le réchauffement prévu était supérieur à 4°C.

²⁴⁸ Audrey Garric, « Une COP dans des vents contraires », *Le Monde, Dossier « COP30 »*, 6 novembre 2025, p.2.

²⁴⁹ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2025_L24_adv.pdf

²⁵⁰ Audrey Garric, « Une COP dans des vents contraires », *op.cit.*

II. Le nouveau retrait américain de l'accord de Paris

Quelques jours avant Noël 2024, Joe Biden avait annoncé un nouvel engagement : réduire les émissions américaines de 61 à 66 % d'ici 2035 par rapport à leur niveau de 2005. Cet engagement remplaçait le précédent, datant de 2021, qui était de réduire les émissions de 50 à 52 % d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 2005²⁵¹. Pour mémoire, la CDN américaine lors de l'accord de Paris prévoyait une diminution des GES de 26 à 28 % entre 2005 et 2025.

Il était évident que l'objectif retenu par Joe Biden serait abandonné par Donald Trump qui allait prendre ses fonctions quelques semaines plus tard. De fait, dès le premier jour de son retour au pouvoir, le 20 janvier 2025, le nouveau président signait le décret annonçant le retrait de son pays de l'accord de Paris et une lettre notifiant ce retrait aux Nations unies, celui-ci ne devenant effectif qu'au terme d'un délai d'un an, soit en janvier 2026. Ce faisant, les États-Unis rejoignaient l'Iran, la Libye et le Yémen qui étaient, jusque-là, les trois seuls pays à n'avoir pas ratifié l'accord de Paris²⁵².

Le 23 septembre suivant, à la tribune des Nations unies, Donald Trump déclarait que la crise climatique est « la plus grande escroquerie jamais perpétrée dans le monde ». S'adressant aux représentants des autres nations, il lança : « Si vous ne prenez pas vos distances avec cette arnaque verte, votre pays échouera²⁵³ ».

Ce qui différencie la politique climatosceptique de Donald Trump de son second mandat par rapport au premier c'est qu'elle comporte un ensemble de mesures contre la science et de menaces contre les autres nations.

S'agissant du premier point, la Maison Blanche a supprimé le bureau en charge de la diplomatie climatique américaine, a stoppé de nombreux financements fédéraux consacrés à la recherche sur le climat, a fait supprimer sur le site de l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis toute mention relative au rôle des activités humaines et des combustibles

251 Arianna Skibell, « Biden sets eleventh-hour climate goal », *Politico*, 19 décembre 2024. <https://www.politico.com/newsletters/power-switch/2024/12/19/biden-sets-eleventh-hour-climate-goal-00195389>

252 Audrey Garric, « Nouveau retrait américain de l'accord de Paris », *Le Monde*, 22 janvier 2025, p.6.

253 Nicolas Chapuis, « Climat : les États-Unis, du retrait au travail de sape », *Le Monde*, 9-11 novembre 2025, p.6-7.

fossiles dans les causes du changement climatique...²⁵⁴ La NASA est également dans le collimateur du président. Ainsi, le mythique *Goddard Space Flight Center*, berceau des télescopes spatiaux Hubble et James Webb, est victime de coupes budgétaires qui pourraient compromettre les missions de surveillance du carbone atmosphérique par satellites²⁵⁵.

A cela s'ajoutent les pressions, pour ne pas dire les menaces exercées par Washington sur les pays désireux de poursuivre leurs efforts contre le changement climatique. Comme le résume Robert Stavins, professeur d'économie à Harvard : « La position de l'administration sur le changement climatique est aussi négative qu'elle pourrait l'être : non seulement Donald Trump veille à ce que les États-Unis ne participent pas au processus international, mais il tente également de faire pression sur d'autres pays, en les menaçant de sanctions commerciales, pour qu'ils réduisent leurs ambitions²⁵⁶ ». Exemple de cette stratégie : la façon dont Washington a fait pression pour empêcher l'inscription par l'OMI (Organisation maritime internationale) d'un projet de régulation des émissions de CO₂ du transport maritime international (via la convention Marpol). Ce projet prévoyait une tarification du carbone. Washington, en accord avec Riyad et Moscou, a menacé de rétorsions commerciales tous les pays qui appliqueraient cette mesure²⁵⁷.

Lors du discours tenu le soir de son investiture, Donald Trump a promis d'en finir avec le Green New Deal de Joe Biden – ce qui ne sera peut-être pas aussi simple qu'il le pense, les États républicains ayant profité plus que les autres des aides fédérales « vertes »²⁵⁸ – considérant que : « Nous avons quelque chose qu'aucune autre nation manufacturière n'aura jamais : la plus grande quantité de pétrole et de gaz de tous les

254 Audrey Garric, « Pour l'Agence de protection de l'environnement américaine, le changement climatique est dû au changement d'orbite de la Terre et aux volcans », *Le Monde*, 10 décembre 2025. https://www.lemonde.fr/planete/article/2025/12/10/pour-l-agence-de-protection-de-l-environnement-americaine-le-changement-climatique-est-du-au-changement-d-orbite-de-la-terre-et-aux-volcans_6656794_3244.html

255 Guericc Poncet, « Trump pousse la Nasa à purger des dizaines de milliers de documents uniques », *Le Point*, 7 janvier 2026. [Trump pousse la Nasa à purger des dizaines de milliers de documents uniques](#)

256 Nicolas Chapuis, « Climat : les États-Unis, du retrait au travail de sape », *op.cit.*

257 Christian de Pertuis, « COP30 : Trump pratique un interventionnisme climatique destructeur », *Le Monde*, 5 novembre 2025, p.26.

258 « Reduction redux », *The Economist*, 24 mai 2025, p.33-34 ; « A Trump bump », *The Economist*, 20 septembre 2025, p.66.

pays du monde. Et nous allons l'utiliser encore et encore. Nous ferons baisser les prix, remplirons à nouveau nos réserves stratégiques jusqu'à ras bord et exporterons l'énergie américaine dans le monde entier. Nous redeviendrons une nation riche, et c'est cet or liquide sous nos pieds qui nous aidera à y parvenir²⁵⁹».

Au moment où ces lignes sont écrites aucun pays n'a emboîté le pas aux États-Unis, par plus Javier Milei aujourd'hui que Jair Bolsonaro en 2017, l'accord de Paris, en raison de sa souplesse même, s'est finalement avéré particulièrement robuste.

Il n'en demeure pas moins qu'en claironnant que les énergies renouvelables son « une blague » et les éoliennes quelque chose de « pathétique », Donald Trump se fait l' « allié objectif » du premier producteur mondial de ces dispositifs, à savoir la République populaire de Chine ! Pékin a en effet indiqué que le recul des États-Unis ne conduirait pas la Chine à infléchir sa politique climatique. Pékin connecte habilement la lutte contre le changement climatique et le commerce international.

III. La Chine : premier producteur au monde de CO₂ et de technologies « vertes »²⁶⁰

Il est évident que la nouvelle défection américaine profite à la Chine. En effet, alors que Pékin a ratifié les trois textes essentiels du régime climatique international : la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CNUCC, 1992), le protocole de Kyoto (1997) et l'accord de Paris (2015) et s'est tenue à ses engagements (même si ces derniers étaient loin d'être contraignants²⁶¹), Washington s'est révélé être un partenaire particulièrement versatile. En effet, si les États-Unis ont certes ratifié la CCNUCC, ils n'ont jamais adhéré au protocole de

²⁵⁹ Arnaud Leparmentier, « "L'urgence énergétique" conduira les États-Unis à "forer, forer" », *Le Monde*, 22 janvier 2025, p.2.

²⁶⁰ L'expression technologies « vertes » ne fait pas l'objet d'une définition précise et consensuelle. Elle désigne ici, comme c'est généralement le cas, des technologies et les produits qui en sont issus. Ces derniers permettent soit de produire de l'énergie sans émettre directement de GES (panneaux solaires, éoliennes, centrales nucléaires...), soit ne conduisent pas à l'émission de GES lors de leur utilisation (voitures électriques...), soit consomment peu d'énergie (led...). La mise en œuvre de ces technologies est indissociable de l'utilisation de technologies digitales notamment (microprocesseurs, IA...), qui ne sont pas sans impact environnemental. D'où l'utilisation indispensable des guillemets.

²⁶¹ Jean-Paul Maréchal, « La realpolitik climatique chinoise », *Green*, n°1, septembre 2021, p.23-30. « China's Climate Realpolitik », *Green*, n°1, September 2021, p.21-27. <https://geopolitique.eu/en/>

Kyoto et ont même mis en danger son existence en quittant la négociation en mars 2001²⁶². Puis, ils ont adopté l'accord de Paris en 2015 mais en sont sortis en 2017, pour y revenir en 2021, avant d'en ressortir en 2025²⁶³ ! Rien de tel dans le cas chinois. Trois étapes dans l'engagement climatique de la Chine peuvent être identifiées.

Première étape : en 2015, en vue de la COP21 de Paris, Pékin – qui s'était toujours opposé à tout engagement quantifié – propose une CDN comportant les quatre objectifs suivants : - parvenir au pic d'émissions de dioxyde de carbone autour de 2030 et de tout mettre en œuvre pour y parvenir avant ; - réduire les émissions de CO₂ par unité de PIB (l'intensité carbone de l'économie) de 60 à 65 % d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 2005 ; - augmenter la part du non-fossile dans la consommation d'énergie primaire autour de 20 % d'ici 2030 et, enfin, - accroître le stock de bois en forêt d'environ 4,5 milliards de mètres cube d'ici 2030 par rapport à son niveau de 2005.

Deuxième étape : en 2020, les autorités chinoises annoncent un plafonnement des émissions « avant » 2030 et non plus « autour » de 2030, une réduction de l'intensité carbone du pays de « plus de 65 % » et non plus d'une proportion comprise « entre 60 et 65 % », une part des énergies renouvelables devant atteindre 25 % d'ici 2030 et, enfin, la neutralité carbone du pays en 2060.

Enfin, la troisième étape se déroule durant l'automne 2025 à l'occasion de la préparation de la COP30 de Belém et du 15e plan quinquennal chinois (2026-2030).

C'est ainsi que lors du Sommet des Nations unies sur le climat tenu en septembre 2025 en vue de la préparation de la COP30, Xi Jinping annonce dans une vidéo que la Chine s'engage d'ici 2035 notamment à réduire de 7 à 10 %, par rapport à leurs pics, ses émissions de GES et à s'efforcer de faire d'avantage, à augmenter les sources d'énergie non fossiles à 30 % de sa consommation énergétique totale, à multiplier par six ses capacités de production d'énergie solaire et éolienne par rapport à leur niveau de 2020... Ces engagements seront intégralement repris dans la CND chinoise pour la COP30²⁶⁴.

²⁶² Julian Borger, « Bush kills global warming treaty », 29 mars 2001. <https://www.theguardian.com/environment/2001/mar/29/globalwarming.usnews>

²⁶³ Nous parlons ici de dates correspondant à des décisions politiques. Juridiquement, les États-Unis ont signé l'accord de Paris en 2016, en sont sortis en 2020... https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxvii-7-d&chapter=27&clang=_fr#2

²⁶⁴ http://en.cppcc.gov.cn/2025-09/25/c_1128276.htm

Des précisions sur le sens de ces engagements seront apportées par le Secrétaire général lors de son discours d'explication du 15e plan quinquennal intervenu lors du Quatrième Plénum du XXe Comité central du PCC (20 au 23 octobre 2025). Ce Plénum a débouché sur un « projet de propositions » devant être reprises dans le 15e plan qui doit être adopté en mars 2026. Dans son discours, Xi Jinping explique que le « projet » en question constitue « l'application intégrale et fidèle de la nouvelle philosophie de développement sur tous les fronts, la promotion d'une croissance économique de plus haute qualité tout en réalisant une augmentation appropriée de la production économique, et la promotion d'un développement économique durable et sain et d'un progrès social global ». Il insiste ensuite sur le « rôle moteur de l'innovation scientifique et technologique » et la nécessité d'« accélérer la transition écologique à tous les niveaux ». Il faut donc « accélérer le développement d'un nouveau système énergétique » en étant bien conscient que « le développement de nouvelles forces productives de qualité dépend de la présence de certaines ressources, ce qui signifie [qu'il faut] évaluer correctement la faisabilité de tous les plans pertinents »²⁶⁵.

Ces explications, où entrent en tension des objectifs de développement durable poursuivis à l'aide du développement de nouvelles technologies et l'évaluation de la faisabilité des plans, font référence aux points 46 et 47 des « Propositions du Comité central du Parti communiste chinois sur l'élaboration du 15e plan quinquennal de développement économique et social »²⁶⁶.

En effet, le point 46 intitulé « Accélérer la mise en place d'un nouveau système énergétique » explique que « tout en augmentant continuellement la part des énergies nouvelles dans l'approvisionnement en énergie, il nous faut veiller à ce que le remplacement des énergies fossiles se déroule de manière sûre, fiable et ordonnée ». En conséquence, le développement des « filières éolienne, photovoltaïque, hydroélectrique et nucléaire » doit être poursuivi. Les énergies fossiles ne sont pas abandonnées pour autant. S'agissant de ces dernières, le texte explique qu'il « importe de renforcer leur utilisation à la fois propre et efficace ».

²⁶⁵ Shengyu Wang, « Le nouveau plan quinquennal de la Chine dans les mots de Xi Jinping (traduction inédite) », *Le grand continent*, 29 octobre 2025. <https://legrandcontinent.eu/fr/2025/10/29/xi-explication-quatrieme-plenum/>

²⁶⁶ Propositions du Comité central du Parti communiste chinois sur l'élaboration du 15e plan quinquennal de développement économique et social. <https://français.cgtn.com/direct/a559826945ca4791ba35d6d867476cdo.pdf>

Le point 47, intitulé « Poursuivre avec mesure nos actions pour atteindre le pic des émissions de CO₂ » appelle notamment à la mise en place d'un double système de contrôle des émissions (en intensité et en volume) et à l'extension du marché de quotas d'émissions à d'avantage de branches d'activités. De fait, le marché carbone chinois qui a démarré en 2021, ne régule actuellement que les émissions de CO₂ du secteur électrique. Il est prévu qu'à terme il couvre huit secteurs (industrie lourde, chimie...) ²⁶⁷.

On notera tout de même le caractère quelque peu flou d'un engagement consistant à promettre une réduction de 7 à 10 % des rejets de CO₂ d'ici 2035 par rapport à un « pic » dont on ignore la date exacte de survenance (a priori avant 2030) et, partant, le niveau.

Il semblerait néanmoins que depuis 2023, année durant laquelle les émissions de CO₂ chinoises ont crû de 4,7 % pour atteindre 12,6 Gt (gigatonnes) (plus d'un tiers des émissions mondiales cette année-là), les rejets chinois se soient stabilisés ou aient diminué ²⁶⁸. Selon une note de CarbonBrief datée du 11 novembre 2025, la courbe des émissions chinoises serait plate ou décroissante depuis mars 2024 ²⁶⁹. Si le « record » de 12,6 Gt n'est pas battu, et si les engagements de Pékin sont tenus, les émissions chinoises devraient se situer en 2035 entre 11,7 et 11,3 Gt. Une diminution insuffisante pour les experts qui estiment qu'elle devrait être de 20 % pour rester en-dessous de 2°C d'augmentation des températures et de 30 % pour ne pas dépasser 1,5°C ²⁷⁰.

Les points 46 et 47 illustrent parfaitement la délicate articulation que la direction du PCC doit opérer entre les objectifs qu'elle se propose de poursuivre. Ils permettent d'illustrer la tension entre la dépendance au charbon et le développement des technologies « vertes ». Car le mix énergétique de la Chine est encore fortement carboné. En 2023, le charbon est à l'origine de 71 % de l'énergie produite et de 61 % de l'offre d'énergie (énergie produite moins énergie exportée plus énergie importée) contre respectivement 10,4 % et 8,8 % aux États-Unis ²⁷¹.

²⁶⁷ Philippe Chalmin et Yves Jégourel, *Cyclope. Les marchés mondiaux 2023*, Paris, Economica, 2023, p.708.

²⁶⁸ « Signs of decline », *The Economist*, 1er juin 2024, p.46.

²⁶⁹ <https://www.carbonbrief.org/analysis-chinas-co2-emissions-have-now-been-flat-or-falling-for-18-months/>

²⁷⁰ « Silicon linings playbook », *The Economist*, 20 septembre 2025, p.49-50.

²⁷¹ Source AIE. <https://www.iea.org/countries/china/energy-mix>; <https://www.iea.org/countries/united-states/energy-mix>

On comprend dans ces conditions pourquoi lors de la COP26 de Glasgow en 2021, Pékin ne s'est pas opposé à la demande indienne faite à la dernière minute de remplacer dans le texte final « sortie progressive du charbon » par « réduction progressive du charbon ». L'année suivante, lors de son discours de clôture du XXe Congrès, le 16 octobre 2022, Xi Jinping déclara : « Le charbon sera utilisé d'une façon plus propre et efficace et des efforts plus importants seront réalisés dans l'exploration et le développement du pétrole et du gaz naturel et pour découvrir plus de réserves inexploitées et pour augmenter la production »²⁷².

Le charbon étant très abondant dans le sous-sol chinois, la transition énergétique apparaît, aux yeux de certains dirigeants, comme potentiellement contradictoire avec la sécurité énergétique du pays. Par ailleurs, les mines comme la construction de centrales à charbon créent des emplois. À cela s'ajoute le fait que la structure du réseau électrique a largement été pensée en fonction du charbon et que les responsables régionaux n'aiment pas dépendre les uns des autres en matière d'approvisionnement énergétique. Il est également probable que les coupures d'électricité de l'été 2021 soient restées dans les mémoires. D'où la formule « établir le nouveau avant d'abolir l'ancien » utilisée par Li Keqiang (alors Premier ministre) le 5 mars 2022 à propos de la décarbonation de l'économie chinoise lors de son intervention annuelle devant le Congrès national du peuple²⁷³.

Comme le souligne un récent rapport du CREA (*Center for Research on Energy and Clean Air*), on a simultanément en Chine un développement des énergies bas carbone en même temps que le charbon conserve un rôle important mais en déclin²⁷⁴. Un déclin certes réel mais qui ne doit pas susciter trop d'enthousiasme dans la mesure où, aujourd'hui encore, « la Chine brûle plus de charbon que le reste du monde réuni²⁷⁵ ». Ainsi, comme le souligne le CREA, l'installation d'éoliennes et de panneaux solaires en 2025 sera plus que suffisante pour faire face à la crois-

272 Xi Jinping, « *Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects* », 16 octobre 2022. <https://www.idcpc.org.cn/english2023/tjzl/cpcjj/20thPartyCongrressReport/>

273 « *Shaking the money tree. To meet its ambitious growth target, China turns to stimulus* », *The Economist*, 12 mars 2022, p.44-45.

274 CREA, « *Coal is losing ground but not letting go* », 8/2025. <https://energyandcleanair.org/publication/chinas-coal-is-losing-ground-but-not-letting-go/>

275 Dan Wang, *Breakneck: China's quest to engineer the future*, Londres, Allen Lane, 2025, p.47.

sance de la demande d'électricité. Mais, dans le même temps, le premier semestre 2025 a vu la commande de 21GW de capacités de production au charbon – le plus haut niveau pour un semestre depuis 2016 – ce qui portera le chiffre total de construction et de commandes pour 2025 à 80GW, chiffre à comparer au 46GW qui représente la capacité totale des centrales à charbon de la Corée du Sud. À la fin de 2024, la Chine disposait sur son territoire de 887GW de capacité de production d'électricité solaire, soit presque le double des capacités américaines et européennes combinées²⁷⁶.

Afin de fixer les idées, rappelons que la production d'électricité en Chine (10 086 TWh en 2024) repose sur le charbon pour 58,8%, l'hydraulique pour 13,4%, l'éolien pour 9,8%, le solaire pour 8,3%, le nucléaire pour 4,5%, le gaz pour 3,2%, les autres renouvelables pour 2,1% et les autres énergies pour 0,9%²⁷⁷.

Quant au développement des technologies « vertes », les chiffres se passent de commentaires. La Chine construit en effet entre un tiers et la moitié des nouvelles capacités de production d'électricité solaires et éolienne mondiales²⁷⁸. En termes de capacités mondiales de production, la Chine représente (en 2021) dans le solaire : 97% des matériaux semi-conducteurs et 85% des cellules, dans l'éolien off shore 84% des pales, 73% des nacelles et 54% des tours, et dans la voiture électrique 54%²⁷⁹. En 2022, elle extrait 68% des terres rares dans le monde et en transforme 90%²⁸⁰.

On comprend dans ces conditions pourquoi le pays est notamment en mesure de couvrir ses collines de panneaux solaires en même temps que d'inonder les marchés étrangers avec les mêmes produits. La compétitivité de l'industrie chinoise tient bien évidemment au talent de ses dirigeants, ingénieurs, techniciens, ouvriers... mais également aux subventions publiques pléthoriques, à un marché intérieur dont la taille permet d'étaler les coûts fixes sur des séries très longues... mais

276 « China's global power play », *The Economist*, 8 novembre 2025, p.10.

277 François Lafargue, « Xinjiang : une région au cœur de la stratégie énergétique chinoise », *Diplomatie, Les Grands dossiers*, n° 88, « Géopolitique de la Chine », octobre-novembre 2025, p.39.

278 Dan Wang, *Breakneck: China's quest to engineer the future*, op.cit., p.29.

279 Mario Draghi, « The future of European competitiveness. Part A. A competitiveness strategy for Europe », septembre 2024, p.42. [The Draghi report on EU competitiveness](#)

280 Mario Draghi, « The future of European competitiveness. Part B. In-depth analysis and recommendations », op.cit., p.47.

également à une monnaie sous-évaluée, et, last but not least, à une déflation liée à une consommation des ménages insuffisante et à une rivalité sans merci entre les entreprises (voir plus bas). Pour nous limiter aux subventions publiques à la politique industrielle, elles représentent en Chine (pour l'année 2019) 1,7 % du PIB contre 0,6 % en France et 0,4 % aux États-Unis²⁸¹.

C'est dans ce contexte que prend tout son sens la déclaration du vice-premier ministre chinois Ding Xuexiang juste avant l'ouverture de la COP30 : « Nous devons renforcer la collaboration internationale dans le domaine des technologies et des industries vertes, supprimer les barrières commerciales et garantir la libre circulation des produits verts²⁸² ».

A défaut de « verdir » son économie aussi vite qu'elle le voudrait, ou qu'il le faudrait, la Chine a réussi à s'assurer un quasi-monopole sur les chaînes de valeur de maintes technologies et produits bas carbone. Ce qui lui permet d'exercer une pression, notamment sur l'UE.

IV. L'Union européenne : la difficile articulation entre décarbonation et réindustrialisation

Depuis 1992, l'UE est aux avant-postes de la lutte contre le changement climatique. En matière de réduction de ses émissions de GES, six moments principaux doivent être rappelés.

Tout d'abord en 1997, dans le cadre du protocole de Kyoto (COP3), l'UE s'engage à réduire ses rejets de GES de 8 % d'ici 2012 par rapport à leurs niveaux de 1990.

Ensuite, en décembre 2015, à l'occasion de l'accord de Paris (COP21), elle amplifie son effort, déposant une CDN où elle s'engage à réduire ses émissions de GES de 40 % par rapport à 1990.

En décembre 2019, l'Union européenne présente un « pacte vert » dont l'objectif est de la rendre climatiquement neutre à l'horizon 2050.

Un an plus tard, en décembre 2020, à l'occasion de la visioconférence organisée par les Nations unies, la France et le Royaume-Uni – en l'absence de COP pour des raisons liées à l'épidémie de Covid19 – et pour marquer les cinq ans de l'accord de Paris, les Vingt-Sept s'engagent à réduire leurs émissions d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990.

²⁸¹ « Innovation v involution », *The Economist*, 30 août 2025, p.10.

²⁸² Matthieu Goar, « Climat : l'appel de chefs d'État à l'action collective », *Le Monde*, 8 novembre 2025, p.6-7.

En juillet 2021, la Commission européenne présente treize propositions sur les transports, le chauffage, le marché carbone... destinées à réaliser les objectifs inscrits dans le « pacte vert », un ensemble de mesures regroupées sous l'appellation de « Fit for 55 » (ou « Ajustement à l'objectif 55 »).

Enfin, en 2025, en vue de la COP30, l'UE dépose une CDN actualisée où elle réaffirme son objectif de parvenir à une réduction nette de 55 % de ses émissions de GES d'ici à 2030 et s'engage, en vue de la neutralité carbone en 2050, à réduire ses émissions de CO₂ de 66,25 % à 72,5 % d'ici 2035 par rapport à 1990. Elle s'engage également à réduire ses émissions nettes de 90 % d'ici 2040. Cinq points de ces 90 % pourront être réalisés à l'extérieur de l'Union grâce à des crédits carbone internationaux²⁸³. Une évaluation du texte doit intervenir tous les deux ans.

Cette CDN actualisée a été déposée tardivement, le 5 novembre, en raison de divergences au sein des Vingt-Sept. Pour parvenir à un accord il a fallu faire des concessions à la Pologne et à l'Italie. Varsovie a obtenu le report d'un an, à 2028, de l'entrée en vigueur du second marché du carbone (SEQE-UE²⁸⁴) qui doit inclure le logement et les transports. Le gouvernement italien a obtenu que des véhicules neufs roulant avec des moteurs thermiques puissent être mis sur le marché après 2035. Comme le souligne Virginie Malingre, « les demandes polonaise et italienne étaient partagées par de nombreux États-membres (dont la France), qui n'en faisaient pas pour autant une condition sine qua non de [leur] accord²⁸⁵ ».

Comme on l'a compris, les Européens ont eu du mal à se mettre d'accord. Des explications relevant de la politique politicienne peuvent être avancées : critique de la Droite à l'égard du pacte vert, crainte de la montée de l'extrême-Droite, volonté de ne pas donner du grain à moudre aux climatosceptiques... Si tous ces arguments sont bien évidemment fondés ils auraient bien moins de poids si l'Europe ne s'était pas affaiblie industriellement depuis au moins un quart de siècle.

En fait, les pays de l'UE ont pris le virage climatique avant beaucoup d'autres mais pas le virage industriel qui aurait dû l'accompagner.

²⁸³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14929-2025-INIT/en/pdf>; <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2025/11/05/paris-agreement-the-eu-submits-its-updated-ndc-with-an-indicative-target-for-2035-to-the-un-ahead-of-cop30/>

²⁸⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/marches-du-carbone-seqe-ue-2>

²⁸⁵ Virginie Malingre, « Accord à l'arraché entre les 27 pays de l'UE sur les objectifs climatiques », *Le Monde*, 6 novembre 2025, p.7.

Le pacte vert européen était censé réduire les émissions de GES, favoriser la croissance et réindustrialiser l'Europe. Or, si les émissions ont bien baissé – et de ce point de vue c'est un succès – les deux dernières attentes n'ont pas été satisfaites. Le passage à une économie décarbonée exige des investissements massifs que Jean Pisany-Ferry et Selma Mahfouz estimaient dans un rapport paru en 2022 compris entre 66 (2,3 points de PIB) et 80 milliards d'euros par an d'ici 2030²⁸⁶. Or, ces investissements (on est loin aujourd'hui des 66 milliards évoqués) s'ils stimulent certes la demande, n'augmentent ni la capacité de production ni la productivité, d'où des résultats décevants en termes de croissance. Quant au renouveau industriel, comme le souligne Jean Pisany-Ferry, « la réalité oblige à reconnaître qu'il se produit bien, mais en Chine²⁸⁷ ». Comme le résume Dan Wang, « la Chine désindustrialise l'Europe, surtout l'Allemagne et son secteur automobile. Et, à l'autre extrémité du spectre, les entreprises américaines de services – biotech, finance, logiciels – sont bien plus compétitives²⁸⁸ ».

Si bien que l'UE est aujourd'hui confrontée au dilemme suivant : conserver ses objectifs de transition énergétique en important massivement des produits chinois (et donc s'appauvrir en creusant encore plus son déficit commercial) ou la ralentir en tentant de développer ses propres innovations et capacités de production, et en accueillant des investissements chinois.

La recherche de l'autonomie stratégique de l'UE devrait lui faire choisir la seconde branche de l'alternative. Mais cela impliquera de nombreux efforts quand on voit par exemple le décrochage européen en matière de productivité face aux États-Unis. En effet, comparée à la productivité du travail américaine, la productivité du travail en Europe est passée de 22 % en 1945 à 95 % en 1995 pour redescendre à moins de 80 % aujourd'hui²⁸⁹. Sans une action vigoureuse, déclare Mario Draghi dans une interview à *The Economist*, l'UE « devra compromettre soit son niveau de vie (welfare), soit son environnement, soit sa liberté²⁹⁰ ».

²⁸⁶ Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, *Les incidences économiques de l'action pour le climat, Rapport à la Première ministre, mai 2023*, p.77.

²⁸⁷ Jean Pisani-Ferry, « Décarboner l'économie ou y renoncer », *Le Monde*, 26-27 octobre 2025, p.29.

²⁸⁸ Dan Wang, « La Chine veut tout faire... et le faire elle-même », *Le Point*, 18-25 décembre 2025, p.132.

²⁸⁹ Mario Draghi, « The future of European competitiveness. Part A. A competitiveness strategy for Europe », *op.cit.*, p.19.

²⁹⁰ « Searching for a spark », *The Economist*, 14 septembre 2024, p.59-60.

A cela s'ajoute le fait que l'UE est désormais le bouc émissaire tout trouvé de nombreux pays en développement qui ne critiquent ni les États-Unis, ni la Chine, ni l'Inde, ni la Russie mais qui reprochent aux Européens tout à la fois le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)²⁹¹ et l'insuffisance de ses financements alors même que l'UE est la partie qui contribue le plus à la finance climatique. En effet, en 2024, l'UE – qui représente 6% des émissions mondiales de GES – a versé 31,7 milliards d'euros à des fonds internationaux destinés aux pays en développement, soit un tiers des sommes collectées au niveau mondial²⁹². La France, par exemple a versé en 2022, 11,37 milliards d'euros au Fonds vert²⁹³.

Parallèlement aux investissements liés à la transition énergétique, les Européens doivent également se réarmer à la suite de l'agression de l'Ukraine par la Russie, agression que le président brésilien s'est bien gardé de condamner.

La CDN Brésilienne²⁹⁴ indique certes un engagement de réduction des émissions de GES de 59 à 67% d'ici 2035 par rapport à 2005. Mais, dans le même temps, le Brésil a adhéré en 2023 à l'OPEP+ tandis qu'en juin 2025 dix-neuf concessions pétrolières ont été vendues pour 135 millions d'euros à deux consortiums, l'un formé par Petrobras et ExxonMobil et l'autre par CNPC (China National Petroleum Corporation) et Chevron. Le président brésilien explique à ce propos que : « Le Brésil ne va pas se priver d'une richesse qui peut améliorer la vie de son peuple. [...] Nous utiliserons les revenus du pétrole pour consolider la transition énergétique²⁹⁵ ».

Par ailleurs, le président Luiz Inacio Lula da Silva est désormais l'allié de Pékin. Le 6 novembre 2025, le premier jour du sommet sur le climat (6-7 novembre) organisé par le Brésil pour le lancement de la COP30, il

²⁹¹ Après une période transitoire allant du 1er octobre 2023 au 31 décembre 2025, le MACF est entré dans sa phase définitive à partir du 1er janvier 2026.

²⁹² Audrey Garric, « Climat : la "part juste" des efforts des pays en débat », *Le Monde*, 14 novembre 2025, p.10.

²⁹³ Laetitia Pettinotti, Tony Kamninga and Sarah Colenbrander, *A fair share of climate finance? The collective aspects of the New Collective Quantified Goal*, ODI, Working Paper, novembre 2024. https://media.odi.org/documents/ODI_2024_Fair_share_climate_finance_new.pdf

²⁹⁴ https://unfccc.int/sites/default/files/2024-11/Brazil_Second%20Nationally%20Determined%20Contribution%20%28NDC%29_November2024.pdf

²⁹⁵ Bruno Meyerfeld, « Aux confins de l'Amazonie, la ville d'Oiapoque saisie par la fièvre de l'or noir », *Le Monde*, Dossier « COP30 », 6 novembre 2025, p.6-7.

est ostensiblement arrivé dans une voiture électrique chinoise²⁹⁶. Le président de la COP30, André Aranha Corrêa do Lago, a simultanément regretté le « recul de l'enthousiasme dans les pays du Nord » et poussé la flagornerie jusqu'à déclarer que « la Chine propose des solutions qui profitent à tous, pas seulement à elle²⁹⁷ ».

Ceux qui pensent que l'UE pourrait bénéficier des tensions sino-américaines se bercent d'illusions. Tout d'abord, Bruxelles et Pékin s'opposent sur au moins trois dossiers : le soutien de Pékin à Moscou, les subventions à l'exportation dont bénéficient certains industriels chinois et, enfin, la taxe carbone aux frontières européenne. À cela s'ajoutent les surcapacités de production chinoises. La consommation intérieure chinoise étant trop faible pour absorber la totalité de la production nationale, certaines entreprises ne peuvent survivre que grâce à leurs exportations qui désormais ne peuvent plus s'écouler aussi facilement aux États-Unis que par le passé. La consommation intérieure est en effet en berne. Elle ne représente qu'à peu près 36 % du PIB (contre 55 % en France ou 64 % aux États-Unis) et ne suffit pas à absorber la totalité de la production nationale. De surcroît, l'investissement compte pour 45 % du PIB alors que dans les économies matures il est plutôt autour de 20 %. Ces surcapacités, qui peuvent à terme poser un problème à la Chine, servent pour le moment ses intérêts²⁹⁸.

Si le caractère extraterritorial de certains éléments du droit américain (par exemple la réglementation ITAR) a été maintes fois critiqué, les Européens commencent à réaliser que Pékin est désormais, en la matière, sur la même ligne que Washington. Comme le résume Camille Brugier : « Si, pendant longtemps, Pékin a voulu se présenter comme un bon élève de la mondialisation, l'arrivée de Trump a rompu ce tabou. Aujourd'hui la Chine ne cache plus les subventions accordées à certains secteurs, y compris à l'export, ni les lois extraterritoriales qu'elle utilise à

296 Le président Luiz Inacio Lula da Silva a profité de l'occasion pour lancer le *Tropical Forest Forever Facility (TFFF)*, un nouvel instrument financier destiné à protéger les forêts tropicales. Il s'agirait de verser une rémunération aux pays qui décident de préserver leurs écosystèmes au lieu de les exploiter. Perrine Mouterde, « Un nouveau fonds pour protéger les forêts tropicales », *Le Monde*, 8 novembre 2025, p.7.

297 Matthieu Goar, « A la COP30, l'UE s'est retrouvée dans le rôle du bouc émissaire », *Le Monde*, 29 novembre 2025, p.25.

298 Camille Brugier (propos recueillis par Alicia Piveteau), « La puissance économique et commerciale chinoise à l'heure des choix », *Diplomatie, Les Grands dossiers*, n°88, « Géopolitique de la Chine », octobre-novembre 2025, p.20-23.

son avantage²⁹⁹». Pékin impose en effet sur les terres rares et les aimants un système de licences d'exportation qui lui garantit un contrôle total. Ainsi que le souligne Patrice Geoffron, « des mesures d'extraterritorialité prévoient qu'un bien incorporant des aimants ou matériaux chinois, même fabriqué en Europe, doit obtenir une licence s'il est réexporté vers certains pays sensibles. Les secteurs visés sont notamment la défense, le numérique, la transition énergétique³⁰⁰ ». Ce système implique la fourniture d'informations sensibles de la part de l'acheteur. Le vice-président exécutif de Bosch France fournit sur ce sujet d'utiles précisions : « Pour obtenir la licence d'exportation, explique-t-il, nous devons donner à nos fournisseurs chinois des photos des produits dans lesquels nous allons utiliser les terres rares, préciser dans quels véhicules ces produits iront et dans quelle usine ils seront assemblés. Nous devons également indiquer des quantités de production concernées. [...] C'est l'équivalent d'une étude de marché mondiale gratuite. Les autorités chinoises ont une vision beaucoup plus précise du marché automobile, elles savent exactement quel modèle est produit où, et dans quelle quantité. Elles peuvent décider en bloquant une licence de mettre l'usine de tel ou tel constructeur à l'arrêt³⁰¹ ». Un tel système remplit au moins trois fonctions : vérifier la conformité réglementaire, piloter les flux selon les priorités du Parti et constituer un système d'intelligence économique d'une finesse et d'une ampleur sans égale³⁰².

Certes, en 2023, l'UE a adopté le Critical Raw Material Act qui prévoit notamment qu'en 2030 au moins 30% des métaux stratégiques consommés en Europe soient extraits sur place et que 40% soient raffinés localement. Indispensable, ce projet, pour peu qu'il soit mené à bien (l'affaire Nexperia devrait servir de leçon³⁰³), laissera encore à Pékin la mainmise sur de nombreux segments des chaînes de production occidentales³⁰⁴.

299 *Idem*, p.23.

300 Patrice Geoffron, « Les terres rares, l'arme fatale de la guerre commerciale », *Le Point*, 18-25 décembre 2025, p.165.

301 Bastien Bonnefous, Sophie Fay, Adrien Pécout et Olivier Pinaud, « L'industrie européenne piégée par la guerre chinoise des terres rares », *Le Monde*, 28 octobre 2025, p.14-15.

302 Patrice Geoffron, « Les terres rares, l'arme fatale de la guerre commerciale », *op.cit.*

303 Sophie Fay et Jean-Pierre Stroobants, « L'affaire Nexperia met en péril l'industrie auto », *Le Monde*, 25 octobre 2025, p.11.

304 Patrice Geoffron, « Les terres rares, l'arme fatale de la guerre commerciale », *op.cit.*

Enfin, rien ne prouve que Washington et Pékin ne s'entendront pas à un moment aux dépens des Européens. Ces derniers devraient se souvenir de la crise de Suez en 1956 ou Washington et Moscou – malgré leur rivalité géopolitique – se sont entendus au détriment des Français, des Anglais et des Israéliens. Comme le disait le Général de Gaulle en novembre 1959 après une rencontre avec le président Eisenhower : « Sans mettre en doute la sincérité et la résolution de ses alliés américains, mon pays doit tenir compte de ce que l'avenir comporte pour lui d'inconnu et le passé d'expérience³⁰⁵ ».

L'UE paie aujourd'hui sa double confiance infantile dans les vertus du libre-échange et dans la solidité de l'alliance militaire avec Washington.

Parmi les nombreux enseignements dont cette COP est porteuse, trois nous semblent particulièrement importants.

Tout d'abord, le multilatéralisme climatique n'est pas mort. En menaçant de claquer la porte des négociations face au manque d'ambition de certaines parties, mais en choisissant cependant d'y jouer un rôle jusqu'au bout, l'UE a sauvé le multilatéralisme climatique et a ainsi déjoué le piège tendu par les États-Unis. Les Européens continuent de jouer un rôle essentiel malgré toutes les critiques qu'on peut leur adresser.

Ensuite, cette COP₃₀ a reposé avec clarté – mais sans y apporter de réponse – la question de l'utilisation de ressources fossiles par les pays en développement qui ont besoin d'énergie à bon marché pour effectuer leur décollage économique. Afin de réaliser l'importance du défi, on peut rappeler qu'en 2022, la consommation moyenne par personne en Afrique sub-saharienne (hors Afrique du Sud) était de 185kWh par an contre 6 500 en Europe et 12 700 aux États-Unis. En 2020, 48,4 % de la population résidant en Afrique sub-saharienne n'a pas accès à l'électricité (soit environ 600 millions de personnes). L'Afrique abrite 18 % de la population mondiale et ne reçoit que 5 % des investissements dans le secteur énergétique, essentiellement dans l'exploitation du pétrole et du gaz en vue de leur exportation. Si des investissements considérables dans des énergies bas carbone ne sont pas effectués, les pays africains

³⁰⁵ Maurice Vaïsse, « Les propos gaulliens de 1959 collent à l'actualité », *Le Monde*, 6 mars 2025. https://www.lemonde.fr/idees/article/2025/03/06/otan-les-propos-du-general-de-gaulle-en-1959-collent-a-l-actualite-de-2025_6576732_3232.html?search-type=classic&ise_click_rank=10

utiliseront les ressources fossiles présentes dans leurs sous-sols³⁰⁶. On rappellera qu'aujourd'hui le charbon est à la base de la production d'environ un tiers de l'électricité mondiale, la plupart du temps dans les pays en développement³⁰⁷.

Enfin, il apparaît clairement que la lutte contre le réchauffement climatique change les règles du jeu à l'échelle mondiale. En effet, la décarbonation des économies exige la mise en œuvre de nouveaux dispositifs technologiques qui nécessitent l'utilisation de terres rares. Les dispositifs en question sont bien sûr les éoliennes, les panneaux solaires, les batteries, les voitures électriques... mais également les microprocesseurs, la 5G, l'IA... toutes technologies indispensables à une bonne gestion des flux de matières, d'énergie, de personnes... notamment dans les villes. Or, dans nombre de ces domaines, la Chine a acquis, selon les cas, une avance, voire un (quasi)monopole. D'où l'importance stratégiques d'entreprises de la « tech » comme TSMC, ASLM, Nvidia, Nexperia... Pékin a parfaitement su tirer parti de la défection américaine et de la délicate situation (notamment budgétaire et militaire) dans laquelle se trouve l'UE. La Chine est d'ailleurs le seul pays qui parvient à développer une synergie entre transition écologique et montée en puissance économique.

La « question climatique » reconfigure donc les rapports de puissance à l'échelle internationale. La convergence « civilo-militaire » de nombreuses technologies (constellations de satellites, IA...) rend cette situation particulièrement préoccupante. Dans un monde tout à la fois fragmenté et interconnecté, où les niveaux de rivalité et de conflictualité s'interpénètrent, les réponses apportées au changement climatiques apparaissent de plus en plus comme des révélateurs d'un mouvement de réaffectation de la puissance qui ne semble pas, pour l'heure, être favorable aux Européens.

Comme le disait le général Mac Arthur : « Les batailles perdues se résument en deux mots : trop tard ».

306 Voir « Powering Africa », *The Economist*, 5 novembre 2022, p.33-35.

307 « The king that refuse to die », *The Economist*, 16 novembre 2024, p.53.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	8
CHAPITRE 1. LA COP26 DE GLASGOW : UN « PACTE » POUR UNE COOPÉRATION POST-HÉGÉMONIQUE ?	15
I. Les points clés de la COP26	16
II. Les États-Unis : une volonté affichée de leadership	22
III. La Chine : traverser la rivière en tâtonnant pierre à pierre ..	24
IV. De l'utilité des COP	28
V. Mettre la logique de l'intérêt au service du climat	31
CHAPITRE 2. LA COP27 DE CHARM EL-CHEIKH : LE CLIMAT AU DÉFI DU CLIVAGE NORD/SUD	38
I. De Glasgow à Charm el-Cheikh.....	39
II. Sauver « le 1,5°C »	45
III. Créer un fonds de compensation pour les pertes et dommages	50
IV. Relancer le dialogue sino-américain.....	53
V. Des blocages et des débats en perspective	57
CHAPITRE 3. LA COP28 DE DUBAÏ : LA FIN DU COMMENCEMENT DES ÉNERGIES FOSSILES?.....	63
I. Des avancées climatiques au pays de l'or noir !	64
I.1. Le premier « inventaire global » après l'accord de Paris.....	64
I.2. Le fonds pour pertes et dommages	67
I.3. La « transition hors des énergies fossiles »	68
II. Vers une cogestion multipolaire ?	71
II.1. Washington-Pékin : une convergence d'intérêts (limitée) ...	72
II.2. Les États-Unis : la synergie entre l'État et le marché	74
II.3. La Chine : « établir le nouveau avant d'abolir l'ancien ».....	74

CHAPITRE 4. LA COP₂₉ DE BAKOU : « FINANCE VERTE » ET TENSIONS NORD/SUD	80
I. Relever les ambitions du « Fonds vert pour le climat »	82
II. Qui doit payer et combien?.....	86
CHAPITRE 5. LA COP₃₀ DE BELÉM : SAUVER LE MULTILATÉRALISME CLIMATIQUE.....	98
I. Contexte et objectifs de la COP₃₀	99
II. Le nouveau retrait américain de l'accord de Paris	102
III. La Chine : premier producteur au monde de CO₂ et de technologies « vertes ».....	104
IV. L'Union européenne : la difficile articulation entre décarbonation et réindustrialisation	110
ANNEXE.....	120
BIBLIOGRAPHIE	121

Liste des COP	
1995 COP₁: Berlin – Allemagne	2010 COP₁₆ / MOP 6: Cancun - Mexique
1996 COP₂: Genève – Suisse	2011 COP₁₇ / MOP₇: Durban – Afrique du Sud
1997 COP₃: Kyoto – Japon	2012 COP₁₈ / MOP₈: Doha - Qatar
1998 COP₄: Buenos Aires – Argentine	2013 COP₁₉ / MOP₉: Varsovie – Pologne
1999 COP₅: Bonn - Allemagne	2014 COP 20 / MOP 10: Lima – Pérou
2000 COP₆: La Haye – Pays-Bas	2015 COP₂₁ / MOP₁₁: Paris - France
2001 COP₇: Marrakech – Maroc	2016 COP₂₂ / MOP 12: Marrakech - Maroc
2002 COP₈: New Delhi – Inde	2017 COP₂₃ / MOP₁₃: Bonn - Allemagne
2003 COP₉: Milan - Italie	2018 COP₂₄ / MOP₁₄: Katowice – Pologne
2004 COP₁₀: Buenos Aires - Argentine	2019 COP 25 / MOP₁₅: Madrid - Espagne
2005 COP₁₁ / MOP₁: Montréal - Canada	2021 COP₂₆ / MOP₁₆: Glasgow – Royaume-Uni
2006 COP₁₂ / MOP₂: Nairobi – Kenya	2022 COP₂₇ / MOP₁₇: Charm el-Cheikh - Egypte
2007 COP₁₃ / MOP₃: Bali - Indonésie	2023 COP₂₈ / MOP₁₈: Dubai – Emirats arabes unis
2008 COP₁₄ / MOP₄: Poznan - Pologne	2024 COP₂₉ / MOP₁₉: Bakou – Azerbaïdjan
2009 COP₁₅ / MOP₅: Copenhague - Danemark	2025 COP₃₀ / MOP₂₀: Belém - Brésil
COP : Conference of the Parties (CCNUCC) ; MOP : Meeting of the Parties (protocole de Kyoto).	

BIBLIOGRAPHIE DE JEAN-PAUL MARÉCHAL SUR LES QUESTIONS CLIMATIQUES

Livre

1. Chine/USA. Le climat en jeu, Paris, Choiseul, 2011, 116 p.

Directions d'ouvrages et de numéros de revues

1. La Chine face au mur de l'environnement ? Paris, CNRS Éditions, 2017, 335 p.
2. Monde Chinois Nouvelle Asie, n° 56, décembre 2018, « Civilisation écologique : du slogan à la réalité ».

Articles

1. (avec Jean-François Huchet), « Éthique et modèle de développement. L'avenir du climat au défi de la croissance économique chinoise », Perspectives Chinoises, n° 1, 2007, p.6-17.
2. « Le développement durable : où en sommes-nous ? », Géoéconomie, n° 44, hiver 2007-2008, p.5-9.
3. « Le réchauffement climatique : un dilemme du prisonnier aux conséquences catastrophiques », Géoéconomie, n° 46, été 2008, p.109-127.
4. « Le réchauffement climatique : un "dilemme du prisonnier" planétaire », Constructif, n° 21, novembre 2008, p.10-12.
5. « Le réchauffement climatique : le délicat passage de la rivalité à la coopération », Géoéconomie, n° 47, automne 2008, p.93-111.
6. (avec Philip Golub) « China, USA and Global Warming: A Planetary Prisoners' Dilemma » in Paul G. Harris (dir.), China and Global Climate Change, Lingnan University, 2009, p.222-237.
7. « Le changement climatique, un enjeu international majeur du XXIe siècle », Géoéconomie, n° 50, été 2009, p.93-100.
8. « The Climate Debate Held Hostage by the G2 », China Perspectives, n° 1, 2011, p.56-62.

9. (avec Philip Golub) « Overcoming the planetary prisoners' dilemma : cosmopolitan ethos and pluralist cooperation », in Paul G. Harris (Ed.), *Ethics and Global Environmental Policy. Cosmopolitan Conceptions of Climate Change*, Cheltenham (UK), Northampton (USA), Edward Elgar, 2011, p.150-174.
10. « Le climat est pris en otage par le G2 Chine/ États-Unis » (entretien), Novethic.fr (Caisse des dépôts et consignations), http://www.novethic.fr/novethic/ecologie,environnement,rechauffement_climatique,le_climat_est_pris_en_otage_par_g2_chine_etats_unis,135967.jsp
11. « Écologie : la Chine prend-elle tout le monde de vitesse ? », *Projet*, n° 326, février 2012, p.5-12.
12. « La Chine dans les négociations climatiques », *Géoéconomie*, n° 64, mars-avril 2013, p.107-122.
13. « La Chine, les États-Unis et la difficile construction d'un nouveau régime climatique », *Revue de la régulation* [En ligne], 13 | 1er semestre 2013, 17 p.mis en ligne le 31 mai 2013, <http://regulation.revues.org/10145>
14. « L'écologie politique en Chine », *Ecologie & Politique*, n° 47, 2013, p.17-25.
15. « Pékin face au défi de l'élaboration d'un nouveau régime climatique », *Ecologie & Politique*, n° 47, 2013, p.89-101.
16. « La Chine et le changement climatique », *Hérodote*, n° 150, 2013, p.46-66.
17. « La Chine et le climat. Mur de l'environnement et bras de fer sino-américain », in Pierre Alary et Elsa Lafaye de Micheaux (éd.), *Capitalismes asiatiques et puissance chinoise*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p.93-123.
18. « Lima et après ? », *La Vie des idées*, 28 avril 2015, 10 p. (accessible sur le site de la revue)
19. « Négociations climatiques : quels indicateurs pour quelle éthique ? », *Négociations*, n° 24, 2/2015, p.25-38.
20. « L'Accord de Paris : un tournant décisif dans la lutte contre le changement climatique ? », *Géoéconomie*, n° 78, 2016, p.113-128.

21. «Après Paris et Marrakech, quelles perspectives pour le régime climatique mondial ?», note n° 02/17, 18 janvier 2017, Fondation pour la Recherche Stratégique, 14 p.
22. «La Chine et la question climatique» in La Chine face au mur de l'environnement ? Paris, CNRS Éditions, 2017, p.303-327.
23. «La solution chinoise ?», Esprit, n° 441, janvier/février 2018, p.71-74.
24. «What role for China in the international climate regime ?», Asia Focus, n° 59, janvier 2018, Iris (Institut de relations internationales et stratégiques), 24 p. Texte disponible sur le site de l'IRIS.
25. «La Chine face au mur de l'environnement» (entretien avec Alexandre Taithe), Choiseul Magazine, n° 3, janvier-avril 2018, p.46-50.
26. «Le défi écologique chinois», Reliefs, n° 7, 2018, p.117-123.
27. «La Chine : nouvel hegemon du régime climatique mondial ?», Monde Chinois Nouvelle Asie, n° 56, décembre 2018, p.9-27.
28. «Un intérêt bien compris pour la lutte en faveur du climat», La Jaune et la Rouge (École Polytechnique), n° 744, avril 2019, p.26-28.
29. «Le réchauffement climatique», in Xavier Richet et Julien Vercueil (dir.), Une mondialisation contrariée. L'Europe et la Chine face à de nouveaux enjeux, Paris, L'Harmattan, 2019, p.33-50.
30. «Entre vulnérabilité et résilience : La Chine face au changement climatique», Actes du colloque «Vulnérabilité et Résilience dans le renouvellement des approches du développement et de l'environnement», CEMOTEV, Université de Versailles Saint Quentin-en-Yvelines (UVSQ), 13-15 novembre 2019, 24 p.
31. «La lutte contre le changement climatique et la transition énergétique chinoise», Mondes en développement, 2020/3 n° 191, p.49-65.
32. «La Chine, l'énergie et le climat : "État rouge et rêve vert"», Choiseul magazine, 30 octobre 2020.
<https://www.choiseul-magazine.fr/2020/10/30/la-chine-lenergie-et-le-climat-etat-rouge-et-reve-vert/>

33. « La Chine, “bon élève” de la lutte contre le réchauffement ? La question elle est (pas) vite répondue » (entretien avec Rémi Noyon), L'Obs (en ligne), 29 novembre 2020. La Chine, « bon élève » de la lutte contre le réchauffement ? La question elle est (pas) vite répondue... (nouvelobs.com)
34. « La Chine n'est pas le “géant vert” que certains se plaisent à décrire » (entretien avec Julie Renson-Miquel), Libération, 23 avril 2021, p.9. : https://www.liberation.fr/environnement/climat/les-engagements-pris-par-la-chine-correspondent-etroitement-a-ses-interets-nationaux-20210423_4WREZTSB25GSZN4ZYG6DAOJQJY/
35. « La realpolitik climatique chinoise », Green, n°1, septembre 2021, p.23-30. « China's Climate Realpolitik », Green, n°1, September 2021, p.21-27. <https://geopolitique.eu/en/>
36. « Le “Pacte de Glasgow” : un exemple de coopération post-hégémonique ? », Choiseul Magazine, 16 mars 2022 (18 p.) <https://www.choiseul-magazine.fr/2022/03/16/le-pacte-de-glasgow-un-exemple-de-cooperation-post-hegemonique/>
37. « La politique climatique chinoise et les petits États insulaires », Outre-Terre, 2022/1, n° 60-61, p.278-292.
38. « La COP27 ou le climat au défi du clivage Nord/Sud », Choiseul Magazine, 25 janvier 2023 (23 p.) <https://www.choiseul-magazine.fr/2023/01/25/la-cop27-ou-le-climat-au-defi-du-clivage-nord-sud/>
39. « La politique climatique américaine : sécuriser, réindustrialiser, décarboner », Choiseul Magazine, 10 mai 2023 (24 p.) <https://www.choiseul-magazine.fr/2023/05/10/la-politique-climatique-americaine-securiser-reindustrialiser-decarboner>
40. « La politique climatique chinoise : entre contraintes domestiques et engagements internationaux », Diplomatie. Les Grands Dossiers, n° 76, octobre-novembre 2023, p.72-73.
41. « La COP28 de Dubaï : la fin du commencement des énergies fossiles ? », Choiseul Magazine, 27 février 2024 (16 p.) <https://www.choiseul-magazine.fr/2024/02/27/la-cop28-de-dubai-la-fin-du-commencement-des-energies-fossiles/>

42. « COP29 de Bakou : une “Finance verte” au risque de cristalliser les tensions Nord/Sud ? », Choiseul Magazine, 10 janvier 2025 (14 p.) <https://www.choiseul-magazine.fr/2025/01/10/cop29-de-bakou-une-finance-verte-au-risque-de-cristalliser-les-tensions-nord-sud/>
43. « Réduction des gaz à effet de serre : quand la Chine cumule les paradoxes » / « Why greenhouse gas reduction reveals a series of paradoxes for China », Polytechnique Insights – La revue de l’Institut Polytechnique de Paris, 21 janvier 2026. <https://www.polytechnique-insights.com/tribunes/energie/reduction-des-gaz-a-effet-de-serre-quand-la-chine-cumule-les-paradoxes/>
44. « La COP 30 de Belem : sauver le multilatéralisme climatique », Choiseul Magazine, 24 janvier 2026, 22 p. <https://www.choiseul-magazine.fr/2026/01/24/la-cop-30-de-belem-sauver-le-multilateralisme-climatique/>
45. « La Chine et l’accord de Paris », Diplomatie. Les Grands dossiers, n° 90, février-mars 2026, p.88-89.

NOTES STRATÉGIQUES DE CHOISEUL

Nouvelle série

CSRD : s'en saisir pour mieux diriger
Audrey Leroy

Cap sur un leadership inclusif
Collectif

Au cœur du bien- vieillir.
Sensibiliser, dépister, prioriser face à l'urgence cardiovasculaire
Paul Gadel

Cap sur un leadership responsable
Collectif

Du télétravail à l'open travail.
Vers une organisation flexible et hybride
Christophe Harrigan

Préserver notre industrie de défense
François Mattens

Faire de la France une Solar Nation
Pascal Lorot

Quels leaders pour demain ?
Pascal Lorot

Favoriser l'adoption du Cloud en France.
Entre compétitivité et souveraineté
Christian Saint-Étienne, Hubert Védrine et Aurélien Portuese

L'avenir de la réassurance post-covid
Olivier Pastré et François-Xavier Albouy

L'eau, un enjeu stratégique mondial.
Les atouts de la France dans la compétition mondiale
Jean-François Daguzan

CHOISEUL

L'Institut Choiseul est un think and do tank indépendant et non partisan. Il se dédie au décryptage des grands enjeux économiques et à la fédération de la jeune génération économique. Pour alimenter le débat public et incarner les dynamiques économiques en cours, l'Institut Choiseul produit des Notes Stratégiques, des études ponctuelles et des palmarès de jeunes décideurs. Pour fédérer et animer ses communautés, il déploie des événements de haut niveau mêlant networking convivial, témoignage d'experts et de praticiens et échanges sur des sujets de prospective, sur différents territoires et verticales économiques, en France, en Europe et en Afrique. Au croisement de la communauté d'affaires et du cercle de réflexion, l'Institut Choiseul offre une plateforme aux décideurs économiques privés comme publics pour s'identifier mutuellement, se mettre en réseau, promouvoir leurs initiatives et réfléchir aux grandes tendances économiques de demain.

CHOISEUL

14, rue Gaillon | 75002 Paris, France

www.choiseul.info

YOUTUBE

Institut Choiseul

TWITTER / X

@instchoiseul

LINKEDIN

Institut Choiseul

Cette Note ne peut être vendue.

Dépôt légal : mars 2026

© Institut Choiseul, 2026 – Tous droits réservés.

CHOISEUL