

The Transition Institute 1.5

L'ambition d'une véritable transition

NOTE D'ÉCLAIRAGE

#4 - 9 juin 2022

L'organisation de la diplomatie climatique chinoise

Albertine DEVILLERS et Antoine BULTEL¹

¹Élèves ingénieurs du Corps des Mines, promotion 2023

Le dérèglement climatique est un problème d'un genre nouveau pour le monde diplomatique. Les nations font face à une menace qui les concerne toutes, mais face à laquelle elles ne sont pas égales ; elles doivent résoudre un problème qui, par son impact global, et sa nature hautement scientifique, ne peut être traité sans prendre en compte une large batterie d'acteurs, loin d'être cantonnés aux milieux diplomatiques classiques : entreprises, chercheurs, activistes, etc.

Dans cette diplomatie climatique d'un nouveau genre, protéiforme et multifacette, les États doivent donc activer une grande variété de leviers, au service d'un objectif qui est, lui, resté le même : défendre leurs intérêts, et gagner de l'influence, au sein de la construction d'une solution commune. En quelques mots : construire leur diplomatie climatique.

Ce document cherche à décrire cette construction dans le cas de la Chine : par quels actions, programmes, organismes, la Chine cherche-t-elle à exercer de l'influence sur les questions climatiques sur la scène internationale ?

Nous répondrons à cette question en nous intéressant au rôle joué par chaque type d'acteur dans la diplomatie climatique chinoise. Nous les avons regroupés en trois catégories : les acteurs diplomatiques conventionnels, l'écosystème technico-économique, et les défenseurs de l'environnement issus de la société civile (citoyens, ONG...).

I. Les acteurs diplomatiques conventionnels : des voix variées, mais un discours homogène

1. Représentants officiels lors de négociations climatiques internationales

Pour entreprendre une description de la diplomatie climatique chinoise, il nous faut commencer par les acteurs qui sont en première ligne : les délégations représentant la Chine lors de conférences internationales climatiques.

Il est très difficile d'en analyser la composition : il ne filtre que peu d'informations sur le recrutement ou le profil des négociateurs [2,3]. Elles risqueraient de toute manière de ne pas être très éclairantes : la structure étatique chinoise est d'une grande verticalité, la délégation a pour rôle de relayer et défendre une position imposée par les hautes sphères du pouvoir [3]. L'origine, le profil, les convictions ou la personnalité des négociateurs importent au final assez peu. Plutôt que ces paramètres individuels, c'est la stratégie collective de la délégation qu'il est pertinent d'analyser.

Sur cette question, un changement a été observé depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping, et confirmé lors de la COP26. Sous Deng Xiaoping, les diplomates chinois recherchaient systématiquement le consensus et la modération, dans un approche appelée low-profile diplomacy [4]. Depuis quelques années, on constate un changement de paradigme, avec une multiplication des prises de positions assurées, voire agressives . On parle de wolf warrior diplomacy [4] (d'après le film patriotique à succès Wolf Warrior 2, au slogan évocateur : "Quiconque attaque la Chine sera éliminé, quelle que soit sa distance"). Les questions climatiques ne sont pas épargnées par ce change-

ment de philosophie : lors de la COP26, la Chine a attendu le dernier moment pour s’opposer, avec grande brutalité, à l’utilisation du terme “phase out” pour décrire la sortie progressive du charbon, imposant un remplacement par “phase down” [2]. Lors de l’interministérielle G20 précédente, les négociateurs chinois avaient, de la même manière, fait échouer un accord sur la fin des subventions aux énergies fossiles [2]. Toutefois, nos interlocuteurs soulignent que, même si ces exemples attestent d’un changement d’attitude, la wolf warrior democracy n’est pas aussi radicale sur les questions climatiques que sur d’autres enjeux (comme la question du Xinjiang, ou de Taïwan). Les négociateurs chinois ont souvent fait preuve d’ouverture lors de la COP26 [2], au point que la question environnementale est quelquefois décrite comme un “oasis au milieu du désert” de ses relations avec le monde [5].

Certains expliquent cette particularité par l’action d’un personnage incontournable de la diplomatie climatique chinois : Xie Zhenhua, expert climatique du régime, qui représente son pays dans presque toutes les conférences depuis 2007. Bien qu’il défende avec énergie les positions officielles de Pékin [2,3,6], Xie Zhenhua détonne dans le tableau que nous venons d’esquisser : il est décrit par ses interlocuteurs comme franc, avenant, et intimement convaincu de la nécessité d’une action rapide et massive contre le dérèglement climatique [2,6]. Les très bonnes relations qu’il entretient avec les autres négociateurs (notamment John Kerry) sont avancées comme des raisons clés des progrès de la COP26 [2,6], au point que certains observateurs l’ont célébré comme “la personnalité la plus importante” de la conférence [6]. Xie Zhenhua atteignant un âge avancé, la question de son départ à la retraite et de son remplacement sont centrales pour prédire l’évolution de la diplomatie climatique chinoise.

2. Ambassadeurs et diplomates : des acteurs secondaires

se faisant occasionnellement relais de la parole officielle

La Chine défend également ses positions climatiques par le biais d'autres acteurs diplomatiques, dont le climat n'est pas le sujet de prédilection : ambassades, diplomates, etc. Lorsqu'ils sont amenés à s'exprimer sur ces questions, ces acteurs suivent la ligne officielle, dans une forme défensive et vindicative, typique de la *wolf warrior diplomacy*.

La communication de l'ambassade de Chine en France nous livre un parfait exemple. L'ambassade ne communique que très peu sur les sujets climatiques, mais lorsque l'ambassadeur Lu Shaye est questionné sur le sujet lors d'un entretien ([7]), ses réponses sont sans concession. Par exemple, à propos l'instrumentalisation de la transition énergétique comme levier d'influence en Afrique (cf. II-2), il rétorque que la Chine agit "pour aider les pays africains", que les Occidentaux font pire, et que "tous ceux qui accusent la Chine en Afrique sont des menteurs".

De même l'ambassade de Chine en Angleterre, questionnée sur le manque d'ambition climatique de son pays, s'est fendu d'un communiqué glacial [8], conclu d'une pique adressée aux pays occidentaux. "It is actions that count. Unlike some countries that pay lip service, China always keeps its words. [...] The developed countries should not shift their responsibility onto China and other developing countries".

3. Médias et réseaux sociaux : comment la Chine en cherche la maîtrise

Dans le passé, la Chine tendait à faire profil bas et être précautionneux dans la communication et dans leurs interactions avec le monde extérieur. Récemment, ils sont devenus plus présents.

Bien que l'accès aux réseaux sociaux soit fortement restreint pour les citoyens chinois, le Parti Communiste a largement compris l'intérêt d'en maîtriser l'influence. Ainsi, la Chine mobilise un nombre conséquent de ses ressortissants pour créer de l'activité sur les réseaux sociaux et relayer la communication officielle.

La page Facebook de CGTN France (la chaîne internationale d'Etat de la Chine) comptabilise ainsi plus de 20 millions de "like", loin devant Le Monde (4.6 millions de "like") et peut diffuser ses messages en étant favorisée par les algorithmes des fils d'actualité [9].

La guerre de l'information se joue aussi à visage découvert et au travers d'une nouvelle diplomatie bien plus agressive, à l'image du porte-parole du ministère des affaires étrangères, Zhao Lijian, qui affirme en mars sur Twitter que l'armée américaine pourrait avoir amené le virus à Wuhan, ou de l'ambassade de Chine à Paris, hyperactive sur Facebook et Twitter, notamment dans la dénonciation de la presse française. Pour la première fois, Lu Shaye, ambassadeur de Chine en France, a donné en 2021 une interview sur la chaîne Youtube de Thinkerview, dont les vidéos rencontrent un certain succès [7].

Pékin utilise d'ailleurs la question climatique pour améliorer son image internationale qui se dégrade, notamment à l'heure des partages massifs sur les réseaux sociaux. La mise en place du système de crédit social, l'internement des Ouïghours ou la prise de contrôle de Hongkong sont autant de faits qui émeuvent les internautes et contribuent à affecter le soft power chinois. La Chine espère alors rétablir une partie de son crédit sur la scène internationale en se positionnant comme leader sur certains aspects de la question climatique.

II. Un écosystème technico-économique au service de l'influence diplomatique.

1. Recherche et innovation : le leadership technique source de légitimité diplomatique

L'arsenal diplomatique se manifeste aussi au travers de l'écosystème économique et technique des entreprises chinoises, qui se met au service de l'influence internationale. La Chine est par exemple en passe de devenir un acteur incontournable de la vente de centrales nucléaires. Elle est aussi déjà parmi les principaux exportateurs de batteries, éoliennes et panneaux solaires. Le pays est aussi le principal raffineur de métaux critiques et possède les plus grosses réserves mondiales de terres rares. La Chine a donc tout intérêt à encourager les pays à s'engager dans des trajectoires bas carbone, tant cela les placera dans une situation de dépendance vis-à-vis d'elle. Dans cette course à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, il vaudra mieux être en bon termes avec la Chine pour profiter des échanges économiques avantageux.

Petit à petit, Pékin développe ses participations dans des entreprises énergétiques européennes, que ce soit dans le nucléaire, le pétrole et le gaz, les énergies renouvelables ou les réseaux électriques. Depuis 2011, 30 milliards d'euros ont été investis dans des entreprises du secteur, à tel point qu'on parle d'une Chine qui achèterait l'Europe de l'énergie [10]. En France, lors de la restructuration d'Areva en 2017, la China National Nuclear Corporation espérait entrer au capital du français, ce qui lui a été refusé. En revanche, la Chine a pu entrer à 33% dans le projet de l'EPR d'Hinkley Point au Royaume-Uni. Elle ne cache désormais plus ses ambitions et souhaite construire un réacteur 100% chinois sur le sol britannique.

2. Un arsenal économique pour s'imposer en partenaire privilégié des pays en développement

Mais cette influence économique s'étend aussi au-delà de l'Europe, et plus particulièrement dans les pays émergents comme au Cameroun. Ici, l'énergéticien chinois Sinohydro décroche de nombreux projets énergétiques. Après le barrage hydroélectrique de Memvé'élé dans le sud, l'entreprise est encore à pied d'œuvre sur le barrage de Bini à Warak dans la région de l'Adamaoua, alors qu'un nouveau projet de centrale solaire de 20 mégawatts lui est confié dans la région du nord [11].

La Chine finance l'essentiel des nouvelles capacités de production d'électricité en Afrique subsaharienne, à hauteur de 5 milliards de dollars par an. Ces investissements font de Pékin le premier fournisseur d'électricité du continent.

Paradoxalement, la Chine est le premier investisseur dans les énergies vertes, mais aussi le plus gros pollueur. Elle vend aussi bien ses panneaux solaires que ses centrales à charbon, qui lui permettent d'exporter ensuite une partie de ses réserves [12]. Le pays se vante alors dans les sommets internationaux d'être le plus gros investisseur mondial d'énergies renouvelables. Mais cette affirmation cache surtout les investissements bien plus grands dans les énergies polluantes.

91% de l'argent prêté s'est ainsi dirigé vers des projets nécessitant des énergies fossiles. Ainsi, si le pays annonce prendre des mesures visant la réduction de GES sur son territoire, il compte exporter son savoir-faire en matière de pollution dans des pays où la régulation est faible voire inexistante, profitant du même coup des ressources naturelles en charbon de ces mêmes pays [13].

Ces lourds investissements rendent de fait les pays africains dépendants de la Chine, qui compte bien actionner ce levier pour profiter des atouts du continent, et notamment ses réserves en métaux critiques.

III. Citoyens et ONG : des acteurs marginalisés, aux rapports ambigus avec le pouvoir

Cette ultime partie est consacrée à une troisième catégorie d'acteur : les défenseurs de l'environnement issus de la société civile. Citoyens, activistes, ONG, ont gagné de haute lutte leur place à la table des négociations internationales sur le climat. En attestent la présence des ONGs en tant que partis observateurs aux COP ou le discours très médiatisé de Greta Thunberg devant les Nations Unies. Chaque pays doit intégrer ces acteurs dans sa stratégie diplomatique climatique. Nous allons voir que dans le cas chinois, leur rôle est encore infiniment marginal.

1. La Chine, terre peu propice à l'activisme climatique

Le premier frein à l'action de ces acteurs provient du contexte politique chinois, très peu propice à l'activisme. Des faits d'actualités quotidiens rappellent que, pour les citoyens chinois, critiquer ou s'opposer au pouvoir central fait courir de grands risques. C'est également le cas sur les sujets climatiques : la lycéenne Ou Honqyi, pour avoir tenté d'instaurer une grève pour l'environnement dans son établissement, a été exclue, publiquement décriée, puis poussée à l'exil [14].

Lorsqu'il n'est pas réprimé par les autorités, l'activisme climatique risque de se heurter à la relative indifférence de la population chinoise. Les citoyens sont pourtant de plus en plus conscients des enjeux environnementaux (pollution, biodiver-

sité), notamment à cause de leurs impacts sur la santé publique. Mais la question climatique, qui n'est pas aussi "visible" que la pollution de l'air ou des eaux, et qui concerne le long-terme, passe encore largement au second plan dans les consciences collectives [15].

Enfin, la plupart des citoyens ont une conception verticale et centralisée de l'action pour l'environnement, qui accorde peu de légitimité aux différentes formes d'activisme. En 2017, un sondage a montré que seuls 1% des citoyens chinois estimaient que les ONG devaient être les acteurs moteurs de la lutte contre le changement climatique, ce qui les plaçait en 4e position derrière le gouvernement, les institutions scientifiques, et les médias [15].

2. La difficile émergence d'ONG chinoises sur la question climatique

La Chine comptait en 2017 3289 ONG centrées sur l'environnement (ONGE) [15]. Derrière ce chiffre impressionnant se cache en fait une réalité peu reluisante. Plus d'un millier d'entre elles sont indirectement contrôlées par le gouvernement ; et en retirant les antennes d'ONGE internationales, ainsi que les ONGE inactives, les chercheurs estiment à 150 le nombre réel d'ONGE chinoises [15]. Si ces associations ont pu connaître quelques succès, leur influence reste extrêmement faible : très peu dépassent l'échelon local et peuvent prétendre peser dans la diplomatie climatique. Sur les 1300 ONG présentes à la COP22, seules 5 étaient chinoises [15].

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce phénomène. Tout d'abord, le contexte national décrit dans la partie précédente est extrêmement limitant. La question du financement pose également problème : les bourses publiques imposent souvent la façon d'utiliser l'argent, et les ONGE sont donc très souvent

dépendantes de l'international. Enfin, un manque d'outils est à signaler, par exemple pour l'obtention des données climatiques, qui sont conservées par le pouvoir central et difficiles à obtenir [15].

3. La Chine et les ONG occidentales : entre séduction et méfiance

Face au constat des paragraphes précédents, beaucoup d'ONG étrangères ont fait le choix d'ouvrir une antenne en Chine, pour tenter d'y éveiller les consciences climatiques. WWF est présent dans le pays depuis 1980, Greenpeace depuis 1997. Certaines ONG affirment même le modèle de chercher des financements dans le monde occidental, là où les citoyens sont investis dans les questions climatiques, pour l'investir intégralement en Chine, là où l'impact est le plus grand [16].

S'attirer la sympathie de ces organisations est un enjeu d'image pour le pouvoir chinois. Au début des années 2000, leur intégration est facilitée, quelques projets sont montés avec réussite, et une séduction mutuelle opère (Greenpeace écrit ainsi en 2004 “policies adopted by China over the past year read like an environmental group’s wish list” !) [17]. La relation se détériore ensuite. Les antennes chinoises se heurtent aux obstacles décrits au paragraphe précédent, et leur statut étranger complique considérablement leur action, imposant des lourdeurs administratives [15,17].

Aujourd'hui, une centaine d'ONG occidentales opèrent encore en Chine, mais c'est pour elles une source de risques. Risque direct pour leurs membres : ainsi Michael Kovrig et Michael Spavor, deux canadiens travaillant pour des ONG occidentales sur le sol chinois, ont été arrêtés par les autorités chinoises en 2018, puis emprisonnés 3 ans, sous couvert d'accusations d'espionnage ; en réalité pour obtenir une monnaie

d'échange suite à l'arrestation de cadres de Huawei au Canada [18]. Mais aussi un risque plus subtil, d'image, notamment pour les ONG américaines. Certains courants conservateurs américains théorisent une convergence inévitable entre action pour le climat, socialisme et autoritarisme [19], et voient les investissements d'ONG américaines en Chine comme une confirmation de leurs théories [20], voire un acte de trahison. Pour ces ONG, s'implanter en Chine c'est donc risquer des campagnes de dénigrement aux Etats-Unis, qui peuvent directement

Références

- [1] Mabey, Nick, et al. Understanding Climate Diplomacy. Building diplomatic capacity and systems to avoid dangerous climate change. E3G, octobre 2013, <https://cdkn.org/wp-content/uploads/2013/03/E3G-Understanding-Climate-Diplomacy.pdf>.
- [2] Entretien avec Stéphane Crouzat, Ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique, pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques, 6 décembre 2021.
- [3] Entretien avec Kévin Magron, conseiller diplomatique du Ministère de la transition écologique, 9 décembre 2021.
- [4] Martin, Peter. "Understanding Chinese wolf-warrior diplomacy". Entretien pour The National Bureau for Asian Research, 2021.
- [5] Stanway, David."U.S. climate envoy Kerry urges China to keep politics out of global warming".Reuters, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-holds-virtual-climate-meeting-with-us-describes-environment-policy-oasis-2021-09-02/>
- [6] Li, Jane. "China's Xie Zhenhua Is the Most Important Person Attending COP26". Quartz, <https://qz.com/2077072/meet-xie-zhenhua-chinas-top-climate-diplomat-at-cop26/>.
- [7] Thinkerview. Ambassadeur de Chine sans filtre ? Lu **Shaye**

[EN DIRECT]. [www.youtube.com, https://www.youtube.com/watch?v=f80zcxsuuS8](https://www.youtube.com/watch?v=f80zcxsuuS8). 2021.

[8] Ambassade chinoise au Royaume-Uni, “Embassy Spokesperson’s Remarks on Reports about China’s Response to Climate Change”, 8 novembre 2021.

http://www.chinese-embassy.org.uk/eng/PressandMedia/Spokepersons/202111/t20211108_1_0445334.html

[9] “La propagande chinoise s’invite sur les réseaux sociaux en France”, Le Monde, juillet 2020

https://www.lemonde.fr/pixels/article/2020/07/28/la-propagande-chinoise-s-invite-sur-les-reseaux-sociaux-en-france_6047454_4408996.html

[10] “Comment la Chine achète l’Europe de l’énergie”, Le Monde, août 2018

https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/08/29/la-chine-achete-l-europe-de-l-energie_5347305_3234.html

[11] Ngounou, Boris. “CAMEROUN: le chinois Sinohydro décroche un nouveau projet d’énergie renouvelable”. Afrik 21, 17 juillet 2019,

<https://www.afrik21.africa/cameroun-le-chinois-sinohydro-decroche-un-nouveau-projet-denergie-renouvelable/>.

[12] “En Afrique, la Chine investit surtout dans les énergies fossiles et polluantes”, Le Monde, février 2019.

https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/02/04/en-afrique-la-chine-investit-surtout-dans-les-energies-fossiles-et-polluantes_5418961_3212

[13] Shepard, Wade. “Inside China’s ‘Greenwashing’ Of The Belt And Road”. Forbes, <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2020/02/29/inside-chinas-greenwashing-of-the-belt-and-road/>. 29 février 2020.

[14] “China’s first climate striker warned: give it up or you can’t go back to school”. The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/20/chinas-first-climate-striker-cant-return-to-school>

[15] Liu, Lei, et al. The Role of Nongovernmental Organizations in China’s Climate Change Governance. WIREs Climate Change, vol. 8, no 6, novembre 2017. DOI.org (Crossref), <https://doi.org/10.1002/wcc.483>.

[16] <https://www.efchina.org/About-Us-en/Introduction-en>. Consulté le 5 décembre 2021.

[17] Lo, Sze Ping. Environmental Problems and Greenpeace in China. 2007.

[18] https://en.wikipedia.org/wiki/Detention_of_Michael_Spavor_and_Michael_Kovrig

[19] Darwall, Rupert. Green tyranny: exposing the totalitarian roots of the climate industrial complex. First American edition, Encounter Books, 2017.

[20] Adams, Patricia. The red and the green : China's useful idiots. The Global Warming Policy Foundation, 2020. <https://www.thegwpcf.org/content/uploads/2020/12/Green-reds.pdf>



CONTACT

 the-transition-institute.minesparis.psl.eu

 tti.5@minesparis.psl.eu