

La Chine est-elle un pays en développement ?

By Uri Dadush¹

Résumé

La Chine est le plus grand exportateur de biens au monde. Elle est aussi, quel que soit le critère retenu, un pays en développement. Le double statut de la Chine doit être mieux pris en compte dans les politiques chinoises, par la reconnaissance de ses responsabilités mondiales, et dans celles des puissances occidentales, par la reconnaissance des limites de la Chine. Dans trois domaines importants que sont la macroéconomie, l'aide au développement et le climat, des différences importantes subsistent entre la Chine et l'Occident, mais aucune d'elles ne semble insoluble.

INTRODUCTION

La Chine se désigne elle-même comme étant un pays en développement au sein de l'Organisation mondiale du commerce et elle est classée comme telle par la Banque mondiale sur la base du critère du revenu par habitant. Cela lui permet d'éviter bon nombre des responsabilités et disciplines appliquées aux pays riches dans les organisations internationales, tout en bénéficiant d'un traitement préférentiel dans certaines circonstances. Pourtant, la Chine est déjà la plus grande économie du monde selon certains critères et compte presque autant d'entreprises que les États-Unis dans le classement

Forbes des 500 plus grandes entreprises. Elle est le plus grand producteur de véhicules électriques, est le leader mondial dans des technologies importantes comme la 5G et figure parmi les chefs de file en matière d'intelligence artificielle, de reconnaissance faciale, de systèmes de paiement électronique et d'exploration spatiale. La Chine est aussi le plus grand créancier officiel des pays en développement. On comprendra donc que le fait de continuer à se désigner comme un pays en développement est une source majeure de tension entre la Chine et les États-Unis et leurs alliés.

Que faut-il en penser ? La Chine est-elle véritablement un pays en développement ? Et importe-t-il qu'elle le soit ou non ? Cette note montre que, malgré ses nombreuses réalisations, la Chine reste un pays en développement, quel que soit le critère retenu. Pourtant, ce pays est

1. Je remercie mes collègues du PCNS, en particulier Hinh Din et Isabelle Tsakok, pour leurs commentaires détaillés qui m'ont permis d'améliorer la première version.

exceptionnel, car c'est la première fois dans l'histoire qu'un pays relativement pauvre joue un rôle dominant dans l'économie mondiale².

L'exceptionnalisme de la Chine a des implications majeures. La Chine doit prendre davantage conscience des retombées mondiales de ses politiques, et les États-Unis et leurs alliés doivent mieux comprendre les limites de la Chine et modérer leurs attentes à son égard. Je vais développer ce que cela signifie dans trois domaines politiques : la macroéconomie, l'aide au développement et le climat. Dans un article connexe, j'aborderai une autre question dans laquelle le sous-développement de la Chine est important, et qui est particulièrement complexe : les politiques commerciales.

Niveau de développement de la Chine

La mesure du développement la plus utilisée dans la littérature universitaire et dans les cercles politiques est le revenu par habitant (RPH) en parité de pouvoir d'achat (PPA), censé être une mesure directe du niveau de vie. Cela étant, les calculs de la PPA reposent sur de nombreuses hypothèses et souffrent de problèmes de mesure, en particulier pour des grands pays comme la Chine où le coût de la vie varie considérablement sur l'ensemble du territoire. C'est en partie pour cette raison que la Banque mondiale utilise un critère plus simple et plus facile à calculer, le revenu par habitant en dollars courants, pour classer les pays en fonction de leur stade de développement. Le taux de change que la Banque applique à la monnaie locale est basé sur une moyenne pondérée des taux de change en USD au cours des trois années précédentes, corrigée de l'inflation ; c'est la méthode dite Atlas.

Selon le calcul de la méthode Atlas, la Chine est un pays en développement à revenu intermédiaire supérieur, la catégorie juste en dessous des pays à revenu élevé, dont les États-Unis et les autres pays du G7. Pour avoir une idée de la distance qui sépare la population chinoise d'un niveau de vie élevé, en 2019, le revenu par habitant

en PPA de la Chine était de 16.804³ USD alors que la moyenne du groupe à haut revenu tel que défini par la Banque mondiale était trois fois plus élevée, à 52.785 USD. Le dernier pays qui est passé dans la catégorie des revenus élevés en janvier 2020 est la Roumanie, dont le RPH en PPA en 2019 était de 33.323 USD, soit deux fois supérieur à celui de la Chine.

Affaire classée ? Aucunement, puisque des questions sont souvent soulevées quant à la qualité des comptes nationaux de la Chine, c'est-à-dire la mesure sous-jacente du revenu exprimé en renminbi et, comme mentionné, l'exactitude de l'ajustement PPA pour la Chine. Si le coût de la vie en Chine est inférieur à celui estimé par les enquêtes sur la PPA, alors la Chine est plus riche que ne le disent les gros titres. Il est donc utile d'approfondir le niveau de développement de la Chine en utilisant d'autres points de données qui la comparent à des groupes de pays riches et pauvres.

Prenons par exemple les exportations de biens par habitant de la Chine. Pris isolément, ce chiffre ne constitue guère une mesure adéquate du niveau de développement, mais il fournit une indication utile, dans la mesure où l'on s'attend à ce que les habitants d'un pays riche exportent davantage que ceux d'un pays pauvre, et où, en effet, les exportations par habitant sont fortement corrélées au revenu par habitant. De plus, les exportations par habitant sont une statistique particulièrement fiable car on peut aisément vérifier les exportations de la Chine en les associant aux importations déclarées par ses partenaires commerciaux. La Chine est le premier exportateur mondial de biens, mais, exprimées par habitant, en 2019, les exportations de la Chine étaient de 1.716 USD, comparé à 7.948 USD pour la moyenne de l'OCDE. Les exportations chinoises par habitant correspondent presque exactement à celles des autres pays à revenu intermédiaire supérieur, soit 1.876 USD. De ce point de vue, la Chine n'est pas le poids lourd en termes d'exportations qu'elle semble être.

Intéressons-nous également à d'autres caractéristiques communes aux pays en développement et voyons si la Chine y répond. Comme l'ont fait valoir les lauréats du prix Nobel Arthur Lewis et Simon Kuznets dans des contributions qui ont fait date, les pays en

2. On peut affirmer que l'Union soviétique était à la fois un pays en développement et une superpuissance, mais elle se trouvait en marge de l'économie de marché mondiale. À l'époque où les États-Unis ont émergé pour jouer un rôle de premier plan dans l'économie mondiale, au tournant du 20^{ème} siècle, ils étaient déjà un pays relativement riche.

3 Sauf indication contraire, toutes les données mentionnées dans ce dossier proviennent des indicateurs de développement dans le monde de la Banque mondiale.

développement tendent à se caractériser par une plus grande inégalité que les pays à revenu élevé, tant en termes de revenu personnel que géographique, c'est-à-dire entre les régions ou l'espace urbain-rural. En fait, selon la mesure la plus large de l'inégalité, l'indice de GINI, la Chine est beaucoup moins égalitaire (GINI de 38,5) que la médiane des pays du G7, qui est le Canada (33,3), bien qu'elle soit plus égalitaire que les États-Unis (41,4), qui sont atypiques parmi les pays à haut revenu. Si nous comparons en revanche l'inégalité en Chine à un échantillon de sept grands pays à revenu intermédiaire, à savoir le Brésil, l'Indonésie, l'Inde⁴, le Mexique, la Russie, la Thaïlande et la Turquie, nous constatons qu'elle est conforme à la médiane, à savoir l'Indonésie, dont le GINI est de 38,2.

L'inégalité géographique ou spatiale est plus difficile à comparer d'un pays à l'autre car les régions peuvent être définies de nombreuses manières (urbaines/rurales, états, provinces, villes, etc.). Il n'en reste pas moins que, comme dans d'autres économies en développement, l'inégalité spatiale est extrêmement marquée en Chine. Les revenus disponibles de Pékin et de Shanghai (non ajustés au coût de la vie) sont cinq fois supérieurs à ceux des provinces les plus pauvres comme le Xizang et le Gansu. C'est également le niveau d'inégalité que l'on retrouve entre les États les plus riches et les plus pauvres en Inde et au Mexique, par exemple. En revanche, les différences de revenus entre les États américains les plus riches, comme le Connecticut, et les plus pauvres, comme l'Alabama, ne dépassent pas deux pour un. C'est également l'ordre de grandeur de la différence constatée entre les pays membres de l'Union européenne, à l'exception des pays les plus riches comme le Luxembourg.

Du fait de leur forte inégalité, les pays en développement comptent de nombreux pauvres. La Chine a fait d'énormes progrès dans l'élimination de la pauvreté absolue. Cela étant, 24 % de la population chinoise vit toujours avec moins de 5,50 dollars par jour, en valeur corrigée de la PPA, ce qui correspond au seuil de pauvreté fixé par la Banque mondiale pour les pays à revenu intermédiaire. Ce chiffre est à comparer à celui d'autres pays à revenu moyen supérieur, où la proportion de personnes vivant avec moins de 5,50 dollars est de 20 %, et à celui des pays à revenu élevé, où cette proportion est proche de zéro. Environ 25% des emplois en Chine sont concentrés dans l'agriculture, dont la productivité ne représente qu'une

fraction de la moyenne chinoise. Cette part est environ 8 fois plus importante que celle des pays à revenu élevé et correspond à celle des pays à revenu intermédiaire supérieur.

Une mesure alternative et couramment utilisée du développement par rapport au RPH en PPA est l'Indice de développement humain (IDH) des Nations Unies, qui comprend la mesure du revenu, mais accorde en outre un poids élevé aux réalisations humaines dans les domaines de l'éducation et de la santé. L'indice IDH comprend l'espérance de vie à la naissance, le nombre d'années d'éducation prévues⁵ et le nombre moyen d'années d'éducation de la population. L'espérance de vie chinoise à la naissance est de 76,9 ans, soit plus de trois ans de moins que la moyenne de l'OCDE. Le nombre d'années d'éducation prévues est de 14, contre 16,3 dans l'OCDE. Le nombre moyen d'années d'études est de 8,1, contre 12 dans l'OCDE. Si la Chine obtient généralement des résultats légèrement meilleurs sur ces mesures que les autres grands pays à revenu intermédiaire de l'échantillon, l'écart avec l'OCDE est important. En fait, sur 189 pays, le classement mondial de la Chine selon l'IDH n'est supérieur que de deux places à son classement selon le RPH en PPA.

La Chine a une population relativement jeune, avec seulement 11 % de sa population âgée de plus de 65 ans, ce qui correspond aux autres pays à revenu moyen supérieur et qui est bien inférieur aux pays à revenu élevé (18 %). Cela étant, en raison notamment de la politique de l'enfant unique, la population chinoise vieillit beaucoup plus vite que celle de ces deux groupes.

En résumé, que l'on utilise des mesures du revenu ou des indicateurs comme les exportations par habitant, l'indice de GINI, les ratios d'inégalité spatiale, l'incidence de la pauvreté, la prévalence de l'emploi dans l'agriculture, les indicateurs de santé et d'éducation ou la structure par âge, la Chine est comparable à d'autres pays en développement à revenu intermédiaire et se distingue des pays à revenu élevé.

Si la Chine est en passe de devenir la plus grande économie du monde, même en dollars courants, elle n'est pas près de rattraper le niveau de vie des pays à haut revenu. En supposant qu'elle continue à augmenter son

⁴ L'Inde est l'exception de ce groupe, car son RPH en PPA est beaucoup plus faible, mais elle est incluse car elle est souvent comparée à la Chine en tant que pays pauvre avec une vaste population.

⁵ Les années d'éducation prévues sont le nombre d'années de scolarisation qu'un enfant en âge d'être scolarisé peut s'attendre à recevoir si les schémas dominants des taux de scolarisation par âge persistent tout au long de la vie de l'enfant.

RPH en PPA de près de 4 % par an en termes réels (une prévision optimiste à long terme), il lui faudrait 36 ans pour rattraper la Roumanie, dernier pays à avoir obtenu le statut de pays à haut revenu, en supposant que le RPH en PPA de ce pays progresse de 2 % par an.

De fait, l'écart de revenu individuel entre la Chine et les pays les plus riches, comme les États-Unis, est si important qu'il continuera à se creuser en termes absolus si la Chine ne connaît pas un rythme de croissance plusieurs fois plus rapide. Ainsi, entre 2010 et 2019, la différence absolue entre le revenu par habitant aux États-Unis et en Chine est passée de 7.551 dollars à 16.830 dollars, malgré le taux de croissance plus rapide de la Chine. Le revenu par habitant de la Chine progresse par rapport à celui des États-Unis en termes relatifs mais recule en termes absolus. Le PIB total de la Chine, qu'il soit exprimé en dollars courants ou en PPA, est, en revanche, proche de celui des États-Unis et elle semble prête à dépasser les États-Unis en tant que première économie mondiale, même en dollars courants.

Faiblesses institutionnelles de la Chine

Nombreux sont ceux qui, en Occident, considèrent que la Chine est gouvernée par un super-État tout-puissant dirigé par le Parti communiste chinois. La crainte qu'un petit groupe d'individus exerce trop de pouvoir en Chine aggrave les tensions dans de nombreux domaines des relations internationales. Mais la capacité du régime chinois à mobiliser les ressources et à obtenir des résultats impressionnants, y compris en temps de crise comme l'a montré la pandémie de COVID-19, cache une réalité plus complexe. La Chine compte 1,4 milliard d'habitants, dispersés sur un territoire vaste et diversifié. Son économie est complexe et double, combinant des poches de revenus élevés et de réalisations technologiques à de vastes zones de pauvreté rurale. Comme l'écrivait David Dollar de Brookings, un ancien directeur de pays de la Banque mondiale en Chine :

« Les étrangers commettent souvent l'erreur de voir une « China, Inc. », c'est-à-dire un État centralisé et autoritaire qui exécute des plans minutieux. Avec une telle vision du processus décisionnel chinois, l'incohérence chinoise est difficile à expliquer... En réalité, la Chine compte de multiples acteurs différents et sa politique intérieure est complexe. »

Le processus décisionnel de la Chine est mal compris à l'étranger, tout comme la capacité ou plutôt l'absence de capacité du pays à faire fonctionner un système fondé sur des règles de manière cohérente. À l'instar d'autres pays en développement, les institutions chinoises sont loin d'être aussi solides que celles des pays avancés, ce qui transparaît notamment dans la capacité à faire appliquer les règles et réglementations de manière uniforme et prévisible. L'évaluation la plus complète de la qualité des institutions figure peut-être dans le Rapport sur la compétitivité dans le monde du Forum économique mondial. L'évaluation s'appuie sur une enquête mondiale menée auprès de quelque 18.000 cadres dans 140 pays, dont 400 en Chine. Le rapport évalue la qualité des institutions à l'aide de 26 indicateurs regroupés en 8 catégories : sécurité, capital social, freins et contrepoids, performance du secteur public, transparence, droits de propriété, gouvernance d'entreprise et orientation future du gouvernement. Le tableau 1 montre que la Chine se situe à peu près à mi-chemin entre la moyenne de l'OCDE et l'Inde et l'Indonésie dans notre échantillon de pays à revenu intermédiaire. En matière de prévalence de la corruption, la Chine est beaucoup plus proche de la moyenne des pays en développement de comparaison que de la moyenne de l'OCDE.

Tableau 1 : Comparaison des classements des institutions chinoises.

	Chine	Moyenne de l'OCDE	Moyenne des PRI
Institutions	58	31	74
Corruption	75	28	88

Note : la moyenne des PRI (pays à revenu intermédiaire) comprend les classements du Brésil, de l'Inde, de l'Indonésie, du Mexique, de la Russie, de la Thaïlande et de la Turquie.

Source : Forum économique mondial, Rapport sur la compétitivité dans le monde 2019.

Les données du tableau 1 pourraient être étendues à de nombreux autres indicateurs de comparaison internationale d'organisations internationales qui véhiculent un message similaire : Les institutions de la Chine, ses pratiques commerciales et même nombre de

ses politiques (par exemple, ses restrictions en matière de commerce et d'investissement) se situent quelque part entre celles des autres pays à revenu intermédiaire et celles des pays avancés, et sont souvent plus proches des premiers que des seconds.

Sa Chine a connu l'une des transformations économiques les plus rapides de l'histoire et continue de progresser rapidement, il n'en reste pas moins que les institutions ne se construisent pas du jour au lendemain. En Chine comme ailleurs, elles évoluent lentement. Par exemple, sous Xi Jinping, la Chine s'est lancée dans une campagne massive d'éradication de la corruption, appliquant même la peine de mort dans certains cas. Pourtant, selon les enquêtes menées auprès de cadres supérieurs, la corruption reste endémique. Dans de nombreux autres domaines, les lois et réglementations chinoises ont évolué pour devenir plus favorables aux entreprises. À l'exception des domaines politiquement sensibles, comme les médias et l'éducation, les règles ne sont pas différentes de celles des pays avancés. Pour autant, le respect et l'application des lois dans la réalité restent à la traîne.

L'application non uniforme des règles est, sans surprise, une préoccupation des entreprises occidentales en Chine. Comme Pauline Weil et moi-même écrivions dans une récente note pour le centre de réflexion Bruegel : « L'incertitude et l'incohérence des lois, de leur interprétation et de leur application sont une doléance majeure des entreprises américaines et européennes opérant en Chine. Les entreprises américaines en font leur principale préoccupation. Les entreprises de l'UE se plaignent également de la bureaucratie et des restrictions d'accès au marché ... un thème récurrent est le décalage entre les restrictions de facto et de jure. Seules 15% environ des entreprises de l'UE font état d'obstacles manifestes à leurs activités, mais elles sont deux fois plus nombreuses à signaler des entraves moins transparentes comme les procédures d'autorisation et d'approbation administrative longues, compliquées et opaques ».

Les profondes inégalités spatiales et sociales de la Chine sont elles-mêmes le signe de la faiblesse des institutions et de l'insuffisance des capacités. L'inégalité rend également plus hasardeuses les réformes. Les 350 millions de Chinois pauvres disposant de moins de 5,50 dollars par jour vivent non seulement dans les régions occidentales les moins développées du pays, mais aussi à la périphérie des villes côtières relativement prospères.

La vulnérabilité de cette population à tout type de choc externe incite les responsables politiques à se montrer plus prudents lorsqu'ils s'engagent dans des réformes potentiellement perturbatrices, comme l'ouverture des marchés et la réduction de l'intervention de l'État dans l'économie. Malgré la concentration du pouvoir dans les mains du parti unique en Chine, la légitimité doit être préservée et, comme dans tout autre pays, les contraintes politiques intérieures jouent un rôle majeur dans la détermination de la vitesse et de l'ampleur des réformes en Chine.

Clivage politique et domaines de convergence

La Chine est une puissance mondiale, qui exerce une grande influence sur l'économie mondiale. Au cours d'une année moyenne, la Chine est la source de quelque 20 % de la croissance du PIB mondial. Ce pouvoir s'accompagne de responsabilités dans des domaines allant de la stabilité du secteur financier chinois à la gestion de son taux de change, en passant par la politique de crédit en faveur des petites économies vulnérables, les émissions de carbone, l'exploitation des ressources halieutiques en haute mer et de nombreux autres domaines dans lesquels les politiques de la Chine peuvent avoir des incidences majeures sur le reste du monde. Mais la Chine est aussi un pays en développement doté d'institutions jeunes et relativement faibles qui compte une importante population vulnérable. Même lorsque les lois sont adoptées et entrent en vigueur en Chine, leur mise en œuvre prend beaucoup de temps et varie selon les territoires et les groupes.

Composer avec cette réalité a de profondes implications pour les politiques de la Chine et celles des États-Unis et de leurs alliés. En examinant ces implications, je me concentre ici uniquement sur la dimension économique des relations avec la Chine, malgré l'importance que jouent la géopolitique, la sécurité et les droits de l'homme. De plus, pour que le sujet reste gérable, je me référerai essentiellement à la relation économique entre la Chine et les États-Unis, qui jouent un rôle central et qui partagent avec leurs alliés de nombreuses préoccupations concernant la Chine.

Je décrirai ici brièvement comment se présente la situation sur trois grands sujets de discordance dans les

relations économiques entre la Chine et les États-Unis : la politique macroéconomique, l'aide au développement et l'atténuation du changement climatique.

Macroéconomie

La politique macroéconomique a longtemps été une pomme de discorde majeure, mais c'est aussi le domaine où les progrès ont été les plus importants. Si la Chine enregistre toujours un important excédent commercial bilatéral avec les États-Unis, elle n'est plus soupçonnée aujourd'hui de sous-évaluer sa monnaie. Dans la mesure où elle est devenue plus dépendante de la demande intérieure, sa balance courante globale est passée d'un énorme excédent par rapport à son PIB à un excédent comparable à celui de l'Union européenne et du Japon et nettement inférieur à celui de l'Allemagne.

La Chine est désormais un grand partisan et contributeur de diverses facilités de prêt du Fonds monétaire international et le renminbi est devenu l'une des cinq monnaies qui constituent les droits de tirage spéciaux (DTS). Pour autant, les droits de vote de la Chine au FMI, s'ils sont plus élevés que par le passé à la suite d'une récente réforme, restent très inférieurs à son poids dans l'économie mondiale en raison de l'opposition des États-Unis et de l'Europe.

La Chine continue d'appliquer diverses formes de contrôle des capitaux et son système financier reste fortement dépendant des banques d'État. Bien que le secteur financier chinois se soit considérablement libéralisé ces dernières années, de nombreux obstacles freinent les sociétés financières occidentales et les investisseurs de portefeuille chinois et étrangers.

Dans le même temps, à la suite de la crise financière asiatique (1997-1998) et de la grande crise financière (2007-2009), le consensus académique et politique a évolué en faveur du contrôle des capitaux dans les pays en développement, par mesure de précaution. Cette approche prudente de la libéralisation des comptes de capitaux fait désormais partie de la pensée dominante, y compris au sein du FMI, ce qui donne à la Chine et à d'autres pays en développement plus de latitude pour entreprendre des réformes financières et de leur balance des paiements à leur rythme.

Aide au développement

L'une des caractéristiques surprenantes de la Chine en tant que pays en développement est qu'elle est elle-même devenue un grand investisseur étranger, ainsi qu'un créancier et un pourvoyeur d'aide au développement. Selon une analyse de Carmen Reinhart, aujourd'hui économiste en chef à la Banque mondiale, et de ses co-auteurs, quelque 150 pays ont reçu des prêts et des investissements chinois pour un montant de 1.500 milliards de dollars.

Les tensions majeures liées aux politiques de développement et de prêt de la Chine sont un aspect relativement nouveau, notamment en raison de l'augmentation des prêts accordés par la Chine pour les infrastructures de transport et d'électricité aux pays pauvres dans le cadre de son initiative « Ceinture et Route » (ou « Nouvelles routes de la soie »), lancée en 2013. L'engagement et l'omniprésence de la Chine dans les pays en développement ne pouvaient que perturber les zones d'influence établies et susciter la controverse en toutes circonstances. En l'occurrence, toutefois, les préoccupations ont été aggravées par ce que les bailleurs de fonds occidentaux considèrent comme des prêts non transparents, accordés principalement à des conditions commerciales, financés et exécutés par des entreprises chinoises, et assortis de diverses conditions qui restreignent la flexibilité de l'emprunteur. Cela est possible parce que la Chine n'est pas membre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui fixe des normes pour les prêts au développement, y compris, par exemple, des conditions concessionnelles et des règles de passation de marchés concurrentielles.

La Chine participe au processus de restructuration et d'annulation de la dette officielle des pays pauvres du Club de Paris. Toutefois, elle affirme également qu'une grande partie de ses prêts aux pays pauvres ne sont pas des prêts officiels, même lorsque le créancier est généralement une grande entreprise d'État chinoise. En période de crise, comme dans le sillage de la pandémie, cela donne aux prêteurs chinois la liberté de restructurer les dettes à leurs propres conditions.

Il est toutefois indéniable que la Chine apporte une contribution importante à l'agenda du développement en facilitant les investissements dans les infrastructures dont les pays pauvres ont tant besoin, répondant ainsi à une demande qui est restée largement insatisfaite ces

dernières années en raison de nombreuses contraintes et de la lenteur des agences de développement traditionnelles, ainsi que de la réticence du secteur privé à prendre des risques. La Chine est également devenue un gros contributeur de l'Association internationale de développement, l'organe de prêt concessionnel de la Banque mondiale, avec lequel elle entretient depuis longtemps une relation productive, qui repose aujourd'hui essentiellement sur les services de conseil de la Banque. Comme au FMI, la Chine continue d'être sous-représentée par rapport à sa taille en termes d'actionnariat et de pouvoir de vote au sein de la Banque mondiale.

Climate

Dans aucun autre domaine, la combinaison du poids mondial de la Chine et de son sous-développement relatif ne présente un contraste aussi frappant que dans la politique climatique. La Chine est le plus gros émetteur de dioxyde de carbone, les États-Unis venant loin derrière. Pour autant, les émissions de CO₂ par habitant de la Chine représentent moins de la moitié de celles des États-Unis. Les deux pays doivent donc réduire leurs émissions de carbone, mais comment répartir cette charge ? Naturellement, la Chine insiste sur le principe de responsabilité commune mais différenciée de l'Accord de Paris, qui signifie que tous les pays doivent contribuer, mais que les pays en développement, dont la Chine, disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour réduire leurs émissions.

Avec le retour des États-Unis à l'Accord de Paris sous l'administration Biden, la coopération sur le climat avec la Chine apparaît comme le domaine où un certain rapprochement entre les deux superpuissances a déjà eu lieu. Lors du sommet virtuel sur le climat organisé par le président Biden en avril 2021 et auquel a participé Xi Jinping, la Chine n'a pas pris de nouveaux engagements explicites mais, dans la frénésie diplomatique qui a précédé le sommet, elle a indiqué qu'elle était consciente de la nécessité de réduire l'utilisation du charbon, notamment en limitant son soutien à la construction de centrales au charbon dans le cadre de l'initiative « Nouvelles routes de la soie ». En l'état actuel des choses, la Chine entend être neutre en carbone d'ici 2060 et atteindre son pic d'émissions en 2030. Elle entend également réduire les émissions de carbone par unité de production de 18 % au cours des cinq prochaines années.

M. Biden s'est engagé à ce que les États-Unis atteignent la neutralité carbone d'ici 2050, soit 10 ans avant la Chine, et qu'ils parviennent à des émissions nulles dans le secteur de l'électricité d'ici 2035. Aussi ambitieux que soient ces objectifs, les environnementalistes affirment que les deux pays doivent faire davantage pour atteindre l'objectif de l'Accord de Paris, à savoir limiter la hausse de la température mondiale à 1,5 degré centigrade par rapport au niveau préindustriel.

Conclusion et recommandations

À mesure qu'elle s'intègre de plus en plus à l'économie mondiale, le double statut de puissance mondiale et de pays en développement de la Chine est une grande source de frictions et de complications. Si les importants gains mondiaux en termes de bien-être résultant de l'intégration de la Chine doivent être pleinement réalisés, la Chine, les États-Unis et leurs alliés doivent adapter leur façon de penser et leurs politiques pour faire face à une situation qui, si elle n'est plus nouvelle, est sans précédent dans l'histoire.

Pour que l'intégration aboutisse, des concessions réciproques seront essentielles. Notre examen des différences et des convergences en matière de macroéconomie, d'aide au développement et de climat suggère qu'une grande partie de la convergence entre la Chine et les États-Unis et leurs alliés a déjà eu lieu. Ceci est le plus évident dans la politique macroéconomique, où les déséquilibres mondiaux ont été largement réduits, et dans le climat, où la Chine et les États-Unis sont à nouveau alignés à la fois sur les objectifs généraux et sur l'approche. L'aide au développement, un terrain d'affrontement relativement nouveau, est un domaine dans lequel les objectifs sont (ou devraient être) largement alignés, car après tout, tous les acteurs veulent que le développement ait lieu, mais où la distance entre les parties sur les modalités reste la plus grande. Pourtant, dans tous ces domaines et au regard du vaste paysage diplomatique international, les différences qui subsistent semblent surmontables. Des accords peuvent être conclus.

Les États-Unis et leurs alliés devraient permettre à la Chine de jouer un rôle plus important au sein du FMI et de la Banque mondiale, avec une participation et un droit de vote correspondant à sa taille, en échange d'une augmentation de sa contribution aux deux

organisations. La contribution demandée à la Chine n'est pas principalement monétaire, même si cela serait utile. Il s'agit principalement d'adopter des normes et des disciplines auxquelles les pays à revenu élevé adhèrent déjà, par exemple dans le cadre des prêts accordés aux pays en développement dans le cadre du CAD, et de réformer le secteur financier comme prélude à la libéralisation du compte de capital et à un régime de taux de change moins contrôlé. En reconnaissance du statut et des contraintes réelles de la Chine en tant que pays en développement, les États-Unis et leurs alliés devraient permettre que ces réformes soient mises en œuvre sur une période prolongée, même s'ils insistent sur un cadre et un calendrier définis pour y parvenir.

En matière de climat, nombreux sont les domaines de collaboration potentielle. Pour commencer, il serait bon de renforcer les objectifs de réduction des émissions de carbone de manière coordonnée. Une telle mesure créerait de fortes incitations à la coopération pour le développement de technologies permettant de réduire les émissions, la fourniture d'une assistance technique aux pays pauvres et la mise en place de cadres incitatifs facilitant la réalisation des objectifs. Ces derniers pourraient inclure un cadre pour la mise en place d'une taxe carbone ainsi qu'un mécanisme d'ajustement aux frontières pour le carbone prévoyant un traitement différencié pour les pays en développement. Un accord de libre-échange plurilatéral sur les biens environnementaux, parrainé par l'OMC et incluant la Chine, est également possible. Nous pénétrons ainsi dans le domaine de la politique commerciale, une question particulièrement épineuse, qui fera l'objet d'une prochaine note connexe.

À propos de l'auteur, Uri Dadush

Uri Dadush est Senior Fellow au Policy Center for the New South, anciennement connu sous le nom de OCP Policy Center à Rabat, Maroc, et chercheur non-résident à Bruegel. Il est basé à Washington-DC et est directeur de l'Economic Policy International, LLC, qui fournit des services de conseil à la Banque mondiale, à d'autres organisations internationales et à des entreprises.

Uri enseigne des cours sur la mondialisation et la politique commerciale internationale à la OCP Policy School et à la School of Public Policy de l'Université du Maryland. Auparavant, il était directeur du programme d'économie internationale chez Carnegie et directeur des départements du commerce international, de la politique économique et des perspectives de développement à la Banque mondiale. Dans le secteur privé, il était président de l'Economist Intelligence Unit, vice-président de groupe de Data Resources, Inc. et consultant chez Mc Kinsey and Co.

À propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques. Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

[Read more](#)

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.



Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street,
Hay Riad, Rabat, Maroc.

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : www.policycenter.ma

