



CLIMAT/ POLITIQUE (AUTRE)

Accord entre les Etats-Unis et la Chine sur la lutte contre le changement climatique

**Déclaration conjointe du Président Barack Obama
et du Président Xi Jinping**

Pékin, 12 novembre 2014

Contenu de l'accord

Le 12 novembre 2014, en marge du sommet du Forum de Coopération Economique Asie-Pacifique (APEC) réuni à Pékin, les Présidents des deux premiers pays émetteurs de gaz à effet de serre (GES) au monde, Barack Obama (Etats-Unis) et Xi Jinping (Chine), ont annoncé, dans une déclaration conjointe, leurs actions de réduction des émissions de GES pour la période post-2020. Les deux pays comptent inscrire ces engagements dans leur contribution prévue au niveau national (INDC) à l'accord climat sur le régime post-2020 qui doit être conclu à Paris fin 2015 dans le cadre de la Convention Climat (CCNUCC) [conformément à la décision 1/CP.19 adoptée à la COP-19 à Varsovie, le 23 novembre 2013]¹ :

- les *Etats-Unis* comptent atteindre un **objectif national de réduction des émissions de GES comprise entre -26% et -28% d'ici 2025** (base 2005) [soit -14 à -16%, base 1990²], en s'efforçant d'atteindre le haut de cette fourchette [soit -28%], dans la perspective de **les réduire de 80% à l'horizon 2050** ;
- la *Chine* compte **atteindre son niveau maximal [pic] d'émissions de CO₂ "autour de 2030"** et s'efforcer d'y parvenir plus tôt. Elle a également l'intention d'**accroître la part des combustibles non fossiles dans la consommation d'énergie primaire pour atteindre environ 20% d'ici 2030** [dans la continuité de son engagement pris en 2009 de parvenir à 15% en 2020].

Par ailleurs, les deux Présidents ont reconnu leur "*rôle crucial*" dans la lutte contre le changement climatique. A cette fin, Barack Obama et Xi Jinping ont insisté sur l'importance de renforcer la coopération bilatérale sur ce dossier et déclaré leur détermination à conclure un accord mondial ambitieux sur le climat en 2015 lors de la COP-21 à Paris.

Enfin, les deux dirigeants sont "*déterminés à travailler étroitement ensemble*" au cours des 12 prochains mois pour surmonter les principaux obstacles à la conclusion de cet accord mondial.



Le Président des Etats-Unis, Barack Obama, et le Président de la Chine, Xi Jinping, après une conférence de presse conjointe à Pékin, le 12 novembre 2014. © Feng Li/Getty Images (paru dans *The Guardian* du 12/11/2014).

Historique

L'accord bilatéral est le fruit d'un effort conjoint mené depuis la mise en place d'un groupe de travail bilatéral sur le changement climatique le 13 avril 2013 visant à renforcer la coopération entre les deux pays³. Cette coopération a connu une forte impulsion depuis la visite du Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, John Kerry, à Pékin le 15 février 2014, jour où les deux pays ont publié une déclaration conjointe⁴ indiquant qu'ils comptaient renforcer le dialogue politique bilatéral sur l'échange d'informations concernant leurs politiques et mesures de réduction prévues pour la période post-2020. Cette initiative s'inscrivait dans le contexte des contributions nationales (INDC) dans la perspective de la COP-21.

¹ Voir Fds INT_CLIMAT_CCNUCC_Varsovie_231113 (p.10).

² Source : *Climate Action Tracker*, 12/11/2014 :

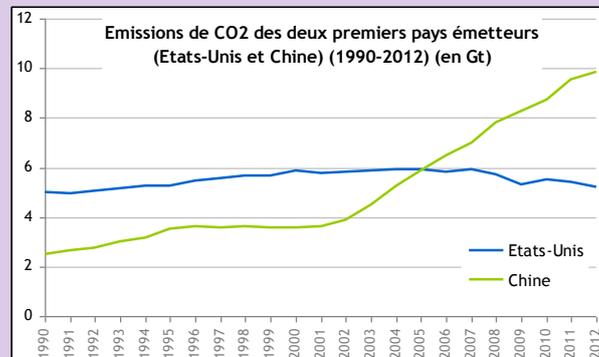
http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_release_20141112Final.pdf

³ Voir CDL n° 168 p.5.

⁴ Voir CDL n° 178 p.5, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/02/221686.htm>

Contexte USA-Chine : émissions de GES, consommation d'électricité et objectifs actuels

Les Etats-Unis, première puissance économique mondiale, et la Chine, 2^e puissance économique mondiale⁵, représentent à eux deux presque la moitié des émissions planétaires de CO₂ (44% en 2012, soit respectivement 15% et 29%). Les émissions de CO₂ de la Chine (9,9 Gt en 2012) sont supérieures à celles des Etats-Unis (5,2 Gt) et celles de l'UE-28 (3,7 Gt) cumulées. Les émissions de CO₂ de la Chine (en absolu) ont dépassé les Etats-Unis, pour la première fois, en 2006, année où elle est donc devenue le premier pays émetteur au monde (source : PBL/JRC, 2013)⁶.



La consommation finale d'électricité des Etats-Unis et de la Chine sont dans le même ordre de grandeur : en 2012, celle des Etats-Unis s'élevait à 3 727 TWh et celle de la Chine à 4 128 TWh (source : AIE, 2014)⁷.

Les évolutions récentes des émissions de GES des deux pays s'inscrivent dans des dynamiques opposées. En 2011, les émissions de GES des Etats-Unis étaient de 7% inférieures à leur niveau de 2005 et de 8% supérieures à leur niveau de 1990 (source : CCNUCC, 2013)⁸. A l'inverse, en 2012, les émissions de CO₂ de la Chine étaient de 41% supérieures à leur niveau de 2005 et de 293% (soit presque quatre fois) supérieures à leur niveau de 1990 (source : PBL/JRC, 2013)⁹.

En 2009, les Etats-Unis se sont fixé un objectif de réduction de émissions de GES de 17% d'ici 2020 (base 2005)¹⁰. Cet objectif a été soumis en tant qu'objectif de réduction à la CCNUCC au titre de l'accord de Copenhague (2009)¹¹. Quant à la Chine, elle s'est engagée sur une réduction de ses émissions de CO₂ par unité de PIB comprise entre 40 et 45% d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 2005. Il s'agit donc d'une réduction de l'intensité des émissions de CO₂ de la Chine, reliée au PIB [pour ne pas compromettre sa croissance économique rapide et pour permettre une augmentation non négligeable de ces émissions] et non une réduction en absolu. La Chine a soumis cet objectif en tant qu'action nationale de réduction (NAMA) dans le cadre de l'accord de Copenhague¹². Par ailleurs, elle s'était engagée en 2009 à porter la part des énergies non fossiles dans la consommation d'énergie primaire à 15% d'ici 2020. L'engagement pris dans l'accord sino-américain du 12 novembre 2014 constitue donc une actualisation de cet objectif.

Selon les estimations du *Climate Action Tracker* (CAT)¹³, les Etats-Unis ne sont pas en bonne voie pour atteindre leur objectif pour 2020. Les évaluations des politiques et mesures actuelles réalisées par le CAT montrent que sans actions supplémentaires, les émissions de GES pourraient se stabiliser, voire repartir à la hausse entre 2020 et 2030. Quant à la Chine, d'après le CAT (sur la base des projections de l'Agence Internationale de l'Energie), elle est déjà sur la bonne voie pour réaliser son objectif de 20% des énergies non fossiles dans la consommation d'énergie primaire en 2030 : sur la base des politiques et mesures actuelles, la part devrait être de 16 à 17% en 2030.

⁵ En termes de PIB (2013). Source : Banque Mondiale, 2014 : <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>

⁶ Source pour toutes les données d'émission de CO₂ dans ce paragraphe : PBL/JRC (base de données Edgar), 31/10/2013 : http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/pbl-2013-trends-in-global-co2-emissions-2013-report-1148.pdf (voir pp.16-17).

⁷ Source : AIE (base de données énergie par pays), <http://www.iea.org/statistics/statisticsearch/report/?country=USA&year=2012&product=Indicators> (USA) et <http://www.iea.org/statistics/statisticsearch/report/?country=CHINA&year=2012&product=Indicators> (Chine).

⁸ Emissions GES des USA en 2005 : 7 170 Mt CO₂e. Emissions de GES de la France en 2011 : 491,5 Mt CO₂e. Source : CCNUCC, Réf. FCCC/SBI/2013/19 du 24/10/2013 (p.14) : <http://unfccc.int/resource/docs/2013/sbi/eng/19.pdf>

⁹ Source : PBL/JRC (base de données Edgar), 31/10/2013.

¹⁰ Voir SD'Air n° 171 p.140.

¹¹ Voir SD'Air n° 174 p.38.

¹² Voir SD'Air n° 174 p.40.

¹³ Initiative internationale composé d'un réseau de partenaires visant à suivre et à évaluer les engagements de réduction souscrits par les pays industrialisés, émergents et en développement. Le dispositif est mené par l'Institut de Potsdam pour la recherche sur les impacts climatiques (PIK), le cabinet de consultants EcoFys et l'ONG allemande Climate Analytics : http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_release_20141112Final.pdf

Analyse des engagements

L'annonce conjointe du 12 novembre 2014 s'inscrit dans le cadre d'un accord inédit, et inattendu à ce stade des négociations internationales sur le climat, soit plus d'un an avant la COP-21 et plus de quatre mois avant l'échéance du 31 mars 2015 [fixée par la décision 1/CP-19 adoptée à la COP-19 (Varsovie, fin 2013) pour les Parties qui sont en mesure de soumettre leurs contributions prévues déterminées au niveau national (INDC)].

Souplesse dans les engagements

Les engagements annoncés par les Etats-Unis et la Chine comportent une certaine souplesse pour leur permettre d'aller plus loin s'ils le souhaitent : les Etats-Unis s'engagent sur une fourchette de réduction, quoique étroite, et à l'horizon 2025, ce qui n'exclut pas la fixation ultérieure d'un objectif supplémentaire pour 2030. Quant à la Chine, elle s'engage à atteindre son pic d'émissions "autour de" 2030 et plus tôt si possible. Ces deux pays n'écartent donc pas la possibilité de consentir d'avantage d'efforts par un renforcement de leurs engagements, soit d'ici la COP-21, soit d'ici 2020, date à laquelle l'accord mondial devra entrer en vigueur. Il va de soi que cette souplesse pourrait aussi leur permettre de réduire le niveau d'ambition à l'avenir (par exemple, la Chine pourrait très bien décider d'atteindre son pic d'émissions après 2030, ce qui n'est pas contradictoire avec les termes de son engagement).

Etats-Unis

La réduction des émissions de GES visée par les Etats-Unis en 2025, qui, en valeur absolue, serait comprise entre 1 864 Mt et 2 008 Mt, est l'équivalent de quatre fois les émissions de GES de la France en 2011¹⁴. Pour atteindre leur nouvel objectif, les Etats-Unis devront doubler le rythme moyen annuel de réduction des émissions de GES par rapport à leur objectif pour 2020, c'est-à-dire passer d'un rythme de 1,2% par an sur la période 2005-2020 à un rythme de 2,3 à 2,8% par an sur la période 2020-2025. Selon la Maison Blanche, le nouvel objectif "*ambitieux*" du 2^e pays émetteur de GES au monde est fondé sur une analyse approfondie des réductions ayant un bon rapport coût-efficacité qui soient "*réalisables dans le cadre de la législation existante*"¹⁵ et qui devraient permettre au pays de se maintenir sur une trajectoire pour atteindre une réduction de 80% d'ici 2050. Selon le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, John Kerry, le nouvel objectif américain est "*à la fois ambitieux et faisable*"¹⁶.

L'engagement des Etats-Unis a été soigneusement calculé par les experts techniques de l'équipe présidentielle de manière à éviter l'écueil du Congrès. Faire voter l'objectif au Congrès, surtout depuis les résultats des élections de mi-mandat, le 4 novembre 2014, aurait très certainement conduit à un blocage. En raison de cette situation particulière, le niveau d'ambition de l'objectif américain est donc forcément plus faible pour qu'il soit réalisable avec les politiques et mesures existantes.

Les Etats-Unis prennent comme année de référence 2005, année où les émissions nationales américaines étaient plus élevées qu'en 1990 : en 2005, les émissions de GES étaient supérieures de 16% à leur niveau de 1990¹⁷. S'ils avaient pris 1990 comme base, cela aurait donc nécessité encore plus d'efforts de réduction. [Les objectifs de réduction de GES sont en général exprimés par rapport à l'année de référence 1990 aux niveaux de l'UE (comme c'est le cas pour l'objectif global de -40% d'ici 2030 (*voir plus loin*) et international (surtout dans le cadre de la Convention Climat et du Protocole de Kyoto)].

¹⁴ Source : voir note en bas de page n° 8.

¹⁵ Source : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/fact-sheet-us-china-joint-announcement-climate-change-and-clean-energy-c>

¹⁶ Source : Tribune de John Kerry parue dans le *New York Times* du 12/11/2014 :

<http://www.nytimes.com/2014/11/12/opinion/john-kerry-our-historic-agreement-with-china-on-climate-change.html?smid=tw-share&r=0>

¹⁷ Source : CCNUCC, Réf. FCCC/SBI/2013/19 du 24/10/2013 (p.14).

Il est à noter que l'engagement des Etats-Unis couvre une **période de cinq ans uniquement [à partir de l'entrée en vigueur du futur accord] (2020-2025)** alors qu'une période d'engagement de 10 ans (l'horizon 2030) est préconisée par l'UE et d'autres grands pays émetteurs (Japon, Brésil, Corée du Sud,...)¹⁸. Au bout du compte, une période d'engagement de cinq ans est peu comparée au défi de la réduction des émissions de GES à long terme (2050, voire 2100).

Chine

Pour la première fois, la Chine a ainsi accepté de fixer un "pic" de ses émissions de CO₂. Lors du Sommet des dirigeants sur le climat, convoqué à New York le 23 septembre 2014 par le Secrétaire-Général des Nations Unies¹⁹, Ban Ki-moon, le Vice-Premier Ministre de la Chine, Zhang Gaoli, a annoncé que son pays espérait atteindre "*le plus rapidement possible*" son niveau maximal d'émissions de GES, sans pour autant avancer d'échéance précise à ce moment-là²⁰. Les efforts à consentir par le premier pays émetteur sont très importants. Pour réduire ses émissions d'ici 2030 et pour atteindre l'objectif de 20% [part d'énergies non fossiles dans la consommation d'énergie primaire], la Chine va devoir, d'ici 2030, augmenter sa puissance installée de production d'électricité d'origine solaire, éolienne, nucléaire ou à partir d'autres énergies à zéro émission de CO₂ de 800 à 1 000 GW supplémentaires [soit plus que la puissance installée de l'ensemble des installations de production d'électricité à charbon en service aujourd'hui en Chine ou l'équivalent de la quasi-totalité de la capacité installée actuelle de la production d'électricité aux Etats-Unis²¹].

Conséquences de l'accord au niveau international

Cet accord constitue une étape clé dans les relations Etats-Unis/Chine et, plus largement, une avancée politique majeure pour les négociations internationales sur le climat dans le cadre de la CCNUCC : elle débloque une situation jusque-là jugée insurmontable par la communauté internationale. En effet, depuis 20 ans, ces négociations étaient surtout caractérisées par une grande méfiance entre les deux pays, chacun se retranchant derrière sa position ferme et intransigeante. Depuis l'échec de la COP-15 à Copenhague (2009), les négociations butaient sur cette relation bilatérale difficile. Depuis le début des négociations, la Chine avait insisté sur le fait que les émissions mondiales historiques de GES provenaient essentiellement des pays industrialisés et que les Etats-Unis, tout comme l'ensemble des pays industrialisés, avaient une "responsabilité historique" vis-à-vis du niveau d'émissions de GES cumulés depuis le début de l'ère industrielle (1750). Par conséquent, pour la Chine, les pays développés devaient jouer un rôle moteur dans la lutte contre le changement climatique, ce qui justifiait le fait qu'ils devaient souscrire à des engagements plus importants que les pays en développement (dont les pays émergents).

De leur côté, les Etats-Unis (et surtout les Républicains au sein du Congrès), tout comme d'autres grands pays industrialisés (Australie, Canada, Russie,...) refusaient de faire des efforts supplémentaires tant que les pays émergents (Chine en tête) n'en faisaient pas autant. Si les nouveaux engagements découlant de l'accord Etats-Unis-Chine du 12 novembre 2014 étaient effectivement tenus, ils tendraient à rendre cet argumentaire obsolète.

Du fait de cette impasse, les ambitions de la Chine et des Etats-Unis étaient relativement modérées jusque-là. Or, l'accord envoie un signal très important : les deux plus grandes économies mondiales et par extension les deux premiers pays émetteurs sont prêts à travailler ensemble sur le dossier climat. Plus précisément, ils se sont associés dans une démarche volontariste pour trouver un terrain d'entente afin de faire avancer les négociations au sein de la CCNUCC.

¹⁸ Cf. les discussions menées au sein du Groupe de travail ADP lors de la 6^e partie de sa 2^e réunion (ADP-2-6). Voir FdS INT_CLIMAT_CCNUCC_ADP-2-6_251014 (p.2).

¹⁹ Voir CDL n° 184 p.4.

²⁰ http://statements.unmeetings.org/media2/4628014/china_english.pdf

²¹ Source : voir note en bas de page n° 15.

Lors du Sommet climat à New York le 23 septembre 2014, un aperçu de ce changement d'approche du tandem Etats-Unis/Chine était déjà perceptible. Barack Obama y a notamment déclaré que les Etats-Unis et la Chine, étant les plus grandes économies et les premiers pays émetteurs de GES du monde, "*ont une responsabilité toute particulière*" et devraient donc "*être les chefs de file*" dans la mise en œuvre d'actions climat²² [jusqu'ici, c'est l'UE qui jouait ce rôle].

L'objectif affiché de cette annonce, qui intervient plusieurs mois à l'avance de l'échéance du 31 mars 2015, est de donner une impulsion aux négociations internationales sur le climat menées dans le cadre de la CCNUCC et d'inciter d'autres pays [et notamment les grands émetteurs tant industrialisés (Australie, Canada, Russie, Nouvelle-Zélande,...) qu'émergents (Inde, Mexique, Brésil,...)] à soumettre le plus tôt possible leurs contributions nationales.

Bon nombre de pays et d'observateurs ont qualifié l'accord sino-américain "d'historique". De l'avis général, il ne l'est certainement pas du point de vue scientifique car il est largement **insuffisant** en termes des engagements souscrits [par rapport aux efforts de réduction mondiaux jugés indispensables par les climatologues pour respecter l'objectif de 2°C] et **imprécis** quant à l'objectif du pic de la Chine. Cependant, il est hautement **symbolique** et marque une **inflexion** dans la lutte mondiale contre le changement climatique. Le fait que les deux premiers pays émetteurs de GES prennent position à un stade si précoce dans les négociations change la donne. L'accord pourrait encourager d'autres pays à faire, à leur tour, des concessions et surtout de surmonter les divergences traditionnelles au sein des négociations, au premier rang desquelles la ligne de partage entre pays industrialisés et pays en développement (et émergents). En particulier, la Chine pourrait entraîner dans son sillage l'Inde et le Brésil qui eux aussi ont toujours insisté, dans le cadre des négociations de la CCNUCC, sur la responsabilité historique des pays industrialisés. Par ce geste, la Chine montre également qu'elle est prête à mettre sur la table, de manière transparente, des engagements qui pourront être évalués par la communauté internationale.

En outre, la démarche des Etats-Unis pourrait envoyer un signal positif à l'Australie et au Canada [deux pays fortement émetteurs qui n'ont pas fait preuve d'une grande ambition jusque-là] afin qu'ils leur emboîtent le pas.

Par conséquent, couplés à l'accord conclu le 24 octobre 2014 par le Conseil européen sur les objectifs de réduction de l'UE pour 2030²³, ces engagements annoncés de la part des deux premiers pays émetteurs au monde constituent des signaux très positifs pour le déroulement de la COP-20 [Lima, du 1^{er} au 12 décembre 2014] où les travaux de préparation de l'accord climat mondial doivent avancer, et plus important encore, pour que la COP-21 [Paris, décembre 2015] débouche sur un accord universel, ambitieux et équitable. Ils sont de bon augure pour l'issue de celle-ci car un accord climat sur le post-2020 n'a pas de sens sans les deux premiers pays émetteurs qui constituent donc des partenaires clés de cet accord.

A la différence de la situation en 2009, où les engagements ont été soumis en dernière minute à Copenhague même, à 13 mois de la COP-21, trois acteurs majeurs des négociations ont déjà joué cartes sur table. En effet, 30 pays [Etats-Unis, Chine et UE-28] représentant 55% des émissions mondiales de CO₂²⁴ ont déjà annoncé leurs engagements, montrant ainsi leur détermination à aller de l'avant sur la question du climat.

²² <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/23/remarks-president-un-climate-change-summit>

²³ Voir CDL n° 184 p.2 et FdS UE_CLIMAT_Politique_Conseil-europeen_Cadre-2030_241014.

²⁴ Source : PBL/JRC (base de données Edgar), 31/10/2013.

Comme l'ont souligné plusieurs observateurs²⁵, l'accord est également historique en ce sens que la lutte contre le changement climatique n'est plus une question politique, mais une question économique. Si les Etats-Unis et la Chine se positionnent ensemble, ce serait parce qu'il y va de leurs intérêts économiques, de leur compétitivité de demain, de la santé et du confort énergétique de leurs citoyens. Cela pourrait donc entraîner d'autres grands pays qui, jusque-là, ont refusé de faire preuve d'ambition pour des raisons économiques.

Prochaines étapes

L'accord sino-américain marque une première étape qui se place dans une trajectoire d'une décarbonisation de l'économie mondiale à plus long terme (2050). Cependant, les engagements ne sont pas contraignants en l'état. Le défi désormais est de les concrétiser sur le terrain, en mettant en œuvre des politiques et mesures de réduction pour les respecter et ce, à défaut de pouvoir les traduire en textes législatifs ou réglementaires contraignants, du moins pour les Etats-Unis.

Une question clé à résoudre par la Chine sera la ventilation des 20% d'énergies non fossiles d'ici 2030 (la part des énergies renouvelables, du nucléaire,...). Plus important encore, la Chine devra désormais fixer un **plafond à sa consommation de charbon** qui devrait commencer à décroître dès 2020. Idéalement, cette décision devrait intervenir avant la COP-21 mais, pour l'heure, cette question reste la grande inconnue de la politique de la Chine²⁶. Selon l'Institut de Recherche sur l'Energie (ERI) au sein de la Commission nationale pour le développement et la réforme de la Chine (NDRC), la Chine devrait plafonner sa consommation de charbon à moins de 4,1 milliards de tonnes en 2020, soit un niveau d'environ 13% supérieur à celui de 2013²⁷. Ensuite se poseront les questions de savoir quelle sera la nature de cet objectif (contraignant ou indicatif) et quelle sera la répartition, au niveau régional, de l'effort de réduction de la consommation du charbon nécessaire pour rester en-dessous du plafond.

Comme l'ont souligné le 12 novembre 2014 le Président du Conseil européen, Herman Van Rumpuy, et le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, il appartient maintenant aux autres grands pays émetteurs de suivre la même approche volontariste, en annonçant de manière transparente leurs objectifs au cours du premier semestre 2015. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il sera possible d'évaluer si l'effort collectif permettra de respecter l'objectif de 2°C²⁸.

Pour en savoir plus

- la déclaration conjointe USA-Chine : www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change
- la fiche technique accompagnant la déclaration : www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/fact-sheet-us-china-joint-announcement-climate-change-and-clean-energy-c
- le site sur les informations "climat" de la Chine : en.ccchina.gov.cn/index.aspx

Les Fiches de Synthèse du CITEPA

Pollution de l'air et effet de serre

Retrouvez toutes les fiches sur

www.citepa.org/fr/le-citepa/publications/fiches-de-synthese

Espace réservé aux adhérents

²⁵ Voir notamment l'analyse du Réseau Action Climat (RAC)-France (12/11/2014) : <http://www.rac-f.org/Engagements-de-la-Chine-et-des>, et d'Actu-Environnement (12/11/2014) : <http://www.actu-environnement.com/ae/news/objectifs-climat-cop21-etats-unis-chine-23212.php4>

²⁶ Source : "Accord décisif sino-américain sur le climat", *Le Monde* du 13 novembre 2014.

²⁷ Source : ERI (rapporté par *China Climate Change Info-Net* : <http://en.ccchina.gov.cn/Detail.aspx?newsId=49434&TId=96>)

²⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145718.pdf