

Rapport évolutif

Analyse des impacts de la mondialisation sur l'environnement au Québec

**Rapport 2 — Le Protocole de Kyoto :
une mise en œuvre difficile
pour le Canada ?**



Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation

Sophie Morin, MA
Relations internationales

Mai 2006



Université du Québec
**École nationale
d'administration
publique**

INTRODUCTION

Les activités humaines sont polluantes et leur impact sur l'environnement est de plus en plus évident, selon les scientifiques, les gouvernements et les environnementalistes. Cette réalité est au centre de la problématique de la lutte aux changements climatiques. Les individus prennent peu à peu conscience des impacts de leurs actions quotidiennes, tout en voulant conserver leur niveau de vie au prix de modifications mineures dans des habitudes bien ancrées. La lutte aux changements climatiques interpelle toute la communauté internationale : la société civile, le secteur privé et les gouvernements. Ces différents acteurs interviennent, chacun selon leurs intérêts, pour tenter de trouver des solutions au réchauffement de la planète et en atténuer les effets sur l'environnement et sur les humains.

La plus récente rencontre des « États parties¹ au Protocole de Kyoto », en décembre 2005 à Montréal, a été l'occasion de rappeler à toute la communauté l'obligation de composer avec **l'adaptation** aux changements climatiques et avec **l'atténuation** des émissions de gaz à effet de serre (GES). Ces deux objectifs sont à la base du Protocole de Kyoto et ils exigent des efforts importants de chacun des pays membres. Ils mettent au défi l'économie, le droit et le politique, trois secteurs qui s'articulent autant au niveau local que sur la scène internationale. Ces efforts doivent nécessairement être concertés afin que les initiatives des uns ne soient pas annulées par l'attitude antagoniste d'un autre acteur.

Le sujet est complexe et nécessite une analyse complémentaire de ces trois secteurs. Cet examen se déploie dans une perspective qui vise à mieux cerner les défis que pose au Canada l'application du Protocole de Kyoto. Cette approche permettra d'aborder la lutte aux changements climatiques sous l'angle de l'interface global/local. C'est à partir de cette démarche que ce rapport tentera d'apporter un début de réponse à la question suivante : étant donné les impacts potentiels et avérés dans les secteurs de l'économie, du droit et du politique, la mise en œuvre du Protocole de Kyoto au Canada pourra-t-elle se concrétiser ?

Ainsi, le présent rapport s'intéresse d'abord aux impacts de la mise en œuvre du Protocole dans le domaine de l'économie, un secteur d'activité qui se situe au centre de maintes actions des États. Deux axes s'articulent à l'intérieur de ces actions : d'un côté, les États « utilisent » le Protocole de Kyoto pour développer une véritable économie du carbone; de l'autre, ils s'assurent que le traité n'entraînera pas de déséquilibre dont un autre État pourrait tirer parti en même temps que, malgré les contraintes imposées par le protocole, ils maintiendront une économie saine et compétitive. Le rapport situe ensuite le régime juridique canadien dans le contexte international où l'on trouve deux importants traités, soit la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et son Protocole, celui de Kyoto. Enfin, l'examen des impacts du Protocole de Kyoto sur le politique. Les États signataires doivent adopter des politiques et des mesures en conformité avec les buts

et les principes du Protocole. La conclusion du rapport synthétisera les principaux éléments que l'analyse aura dégagés et relèvera d'autres pistes exploratoires.

1 LE PROTOCOLE DE KYOTO : UN INSTRUMENT AU SERVICE DE L'ÉCONOMIE ?

La relation entre économie et environnement est très complexe. Vouloir s'attaquer aux effets négatifs de l'environnement semble, à première vue, remettre en question le système économique lui-même. Est-il possible de protéger l'environnement sans porter atteinte à l'économie d'un pays ? Comment contribuer à la diminution des GES tout en maintenant une bonne croissance économique ?

Pour les uns, lutter activement contre les changements climatiques représente une menace à l'économie de leur pays, à certaines industries, grandes émettrices de gaz à effet de serre. Cet argument prend sa source dans la théorie classique² de l'économie qui considère l'environnement comme une contrainte à cause des coûts supplémentaires engendrés par les mesures de protection. Pour d'autres, il s'agit d'une occasion de mettre sur pieds une façon nouvelle de « faire » du développement économique en intégrant des approches beaucoup plus « durables » et écologiques. Dans ce dernier cas, les enjeux environnementaux sont considérés comme des moyens, et non plus comme des menaces, car ils peuvent contribuer à maximiser la productivité, par l'innovation.

Le Protocole de Kyoto comprend des principes qui semblent correspondre à cette vision néo-classique de l'environnement : l'opposition entre environnement et économie s'atténue et il y a volonté d'internaliser les coûts externes des activités polluantes dans le prix des biens et des services. Ces arguments ont des conséquences importantes sur les actions à engager dans la lutte contre les changements climatiques et ils démontrent parfaitement l'ampleur des défis posés à l'économie des pays.

1.1 Innover par de nouveaux outils; l'économie du carbone

Ainsi, le Protocole de Kyoto ne serait-il pas devenu un instrument au service des pays industrialisés, qui mettent à profit l'environnement pour développer une nouvelle forme d'économie ? Une question corollaire se pose : cette nouvelle forme d'économie sera-t-elle le modèle à privilégier dans le présent siècle ? Le réchauffement climatique serait alors l'occasion pour les pays industrialisés de mettre en place les instruments et les moyens nécessaires à l'économie des GES, également nommée *l'économie du carbone*. Dans cette optique, les mesures économiques sont nettement privilégiées pour faire face aux changements climatiques.

Concrètement, cette nouvelle dynamique signifie que les moyens à la disposition des États vont permettre d'assurer le développement économique, tout en évitant d'être pénalisés par les efforts consentis pour la mise en œuvre du Protocole. Utiliser ces moyens et les rendre efficaces supposent le recours à un principe à caractère

international : **l'additionnalité**. La lutte contre les changements climatiques doit aussi se traduire par des gains, des résultats positifs grâce au recours à des outils privilégiés. Les secteurs de l'énergie et des combustibles moins polluants représentent des exemples où les résultats pourraient être mesurables. À l'échelle internationale, il doit également y avoir une forme **d'universalité** qui impose une approche multilatérale pour réaliser les objectifs fixés. L'additionnalité et l'universalité exigeront des États des efforts toujours plus importants pour mettre en œuvre et surtout pour développer des moyens vraiment efficaces qui feront chuter les émissions de GES. Cette prescription imposera aux États de ne pas contrer leur croissance économique, ni d'aller à l'encontre des principes régissant le commerce international, tout en visant cet objectif de réduction des GES.

Les dispositifs économiques du Protocole de Kyoto sont au centre des objectifs de réduction des GES. Tel que prévu à l'article 6, le mécanisme de mise en œuvre conjointe (MOC), axé sur le marché, permettra aux États signataires qui figurent à l'annexe B³ (ou aux entreprises) de mettre en œuvre des projets conjoints pour la réduction des GES. Ils pourront établir des puits de carbone et échanger des unités de réduction des GES. Autre mécanisme intéressant (article 12), le développement propre (MDP) consiste à insérer des unités de réduction certifiée à l'intérieur de projets entrepris par les États non visés par cette annexe B. Essentiellement prévu pour des pays en voie de développement, ce mécanisme leur permettra de contribuer à la réduction des GES avec le soutien financier des pays

industrialisés. Enfin, le troisième mécanisme concerne l'échange des droits d'émissions. Cette approche permettra aux pays qui auront atteint leur cible de proposer leurs réductions excédentaires sur un marché d'échange, national et international. Ce mécanisme concerne plus particulièrement les entreprises. Le gouvernement précédent de Paul Martin, par l'entremise du Plan vert de 2005, semblait très intéressé par ce mécanisme, cependant, le gouvernement Harper laisse entendre qu'il pourrait abandonner l'idée des échanges de droits d'émissions, ce qui inquiète l'industrie canadienne. En complément de ces trois mécanismes, il y a également d'autres possibilités qui s'offrent aux États signataires au traité.

Ainsi, la réduction des GES à la source est une technique relativement peu coûteuse qui pourrait produire des résultats tangibles. Celle-ci par contre suppose des modifications dans les habitudes de vie : diminution dans la consommation d'énergie et recours à une plus grande efficacité énergétique, comme l'utilisation d'ampoules fluorescentes. Les énergies renouvelables pourraient être au centre des politiques énergétiques, mais le secteur pétrolier en freine le développement à grande échelle, en retardant l'utilisation de l'éolien, de l'énergie solaire et du géothermique. L'amélioration des procédés de fabrication industrielle ainsi que la modification de la composition des produits font également partie des efforts de réduction des GES à la source. Ces deux procédés exigent une adaptation de la part de l'entreprise qui doit utiliser des équipements mieux adaptés et développer

des nouvelles technologies pour répondre aux exigences de réduction des GES.

Le renforcement des absorptions par la surface terrestre, plus particulièrement par les forêts, est également un processus naturel important, surtout dans des pays comme le Canada. Les forêts font partie du problème et de la solution. Le problème est essentiellement lié au fait que la destruction des forêts, un peu partout sur la planète, a contribué à 30 % de l'augmentation du CO₂ dans l'atmosphère (Gabus, 2003). Solution bien connue, la forêt se caractérise par une capacité d'absorption de carbone très importante. Le captage du carbone nécessitera de grandes étendues de terre exclusivement consacrées à la reforestation, ce qui contribuerait à réaménager des territoires forestiers et à préserver ceux qui existent. Cette solution est moins onéreuse que les coûts associés au secteur de l'énergie et des combustibles. Certes, les puits de carbone ne représentent pas une solution simple, car une série de problèmes peuvent survenir et ils sont au centre de certaines divergences, au sein de la communauté internationale. Par exemple, le vieillissement des arbres freine la captation du carbone alors que les ouragans et les tempêtes peuvent, à l'opposé, « libérer » le carbone des forêts.

Comme le souligne judicieusement Gabus (2003), le rôle du secteur sylvicole pourrait être très appréciable. L'exploitant forestier peut intervenir grâce à une bonne gestion de la ressource et contribuer ainsi à atténuer les effets négatifs de cette exploitation. On pourrait ainsi redynamiser à long terme le secteur forestier dans plusieurs États où

l'on connaît actuellement une période très difficile.

On peut aussi réduire la croissance et de la consommation : il s'agit d'un choix encore plus draconien et qui n'est pas celui que les gouvernements semblent vouloir favoriser. Pour le consommateur, ce moyen se traduit par une diminution des dépenses et une chute du niveau de vie, alors que pour l'industrie, cette option signifie moins de revenus. Ce n'est pas une solution très populaire, mais elle contribuerait à diminuer la pression exercée sur les ressources et plus particulièrement sur les combustibles fossiles.

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE, 2005) encourage par ailleurs le gouvernement canadien à mieux exploiter les instruments économiques à sa disposition pour réduire les GES. Divers instruments sont ainsi proposés dans la stratégie de *l'Écologisation de la Fiscalité*, une stratégie qui vise à réorienter les programmes de fiscalité et de dépenses publiques vers une réforme verte. L'introduction de nouveaux impôts ou la mise au point d'incitatifs fiscaux pourraient ainsi être envisagés. Il faudra voir si le gouvernement canadien sera enclin à mettre ces instruments économiques au service de la réduction des GES. Les mesures volontaires et incitatives, outils privilégiés par le Canada, peuvent aussi engendrer des résultats positifs quant à la prise en charge de la réduction des gaz à effet de serre. Cependant, ces mesures volontaires et les instruments qui les accompagnent, montrent également des faiblesses telles que le manque de mesures coercitives et d'une

responsabilisation plus importante de la part de l'industrie et des citoyens.

Les objectifs visés par le Protocole de Kyoto sont pour le Canada très difficiles à atteindre. En effet, le pays s'éloigne de ses objectifs de réduction, car il enregistre une forte augmentation des GES par rapport aux années 1990 et qui se situe maintenant à plus de 25 %. Rappelons que le Canada, selon les engagements en vertu du Protocole de Kyoto, devait réduire de 6 % ses GES par rapport au niveau de 1990. Cette réduction devait être, en principe, réalisée entre 2008 et 2012. Ce constat plutôt négatif fait dire au gouvernement canadien que le Protocole de Kyoto ne convient pas à la réalité du pays. Argument principal du gouvernement, la mise en œuvre du protocole représenterait une menace pour l'économie du pays. Le refus des États-Unis de ratifier le Protocole procède du même argument.

2 L'APPLICATION DU PROTOCOLE DE KYOTO ET LE RÉGIME JURIDIQUE CANADIEN

2.1 Un survol des traités internationaux sur la pollution atmosphérique

Le droit de l'environnement a connu deux temps forts (Arbour, 2002). Le droit dit de la première génération, axé sur la lutte contre la pollution, se développe essentiellement à partir de la *Conférence de Stockholm* (1972) jusqu'au *Sommet de Rio* (1992). Ce droit de première génération mise sur la capacité de la science et de la technologie à résoudre les problèmes reliés

à la pollution atmosphérique. Le droit de la seconde génération, à partir du Sommet de Rio, se caractérise par le « noyau dur » qu'est le développement durable. Il repose sur une vision écologique de l'environnement et il prend en compte les ressources naturelles, le milieu de vie. Il table sur la capacité de renouvellement des différents écosystèmes. Les effets du développement économique sur l'environnement sont d'ailleurs épinglés par cette seconde génération de droit.

Le droit international de l'environnement comprend une réglementation qui peut se traduire par une approche sectorielle, par laquelle le traitement des problèmes qui affectent l'environnement se fait séparément. D'un autre côté, l'environnement qui forme un tout et dont les éléments sont interdépendants et sans frontières, relève de l'approche globale (Emanuelli, 2004). Dans la pratique, ces deux formes de réglementation se chevauchent et il n'est pas toujours évident de distinguer l'approche sectorielle, de l'approche globale. Ainsi, la CCNUCC et le Protocole de Kyoto sont des sources du droit qui comprennent des normes provenant de l'approche sectorielle et partiellement de l'approche globale. C'est pourquoi ces deux types de réglementation doivent être considérés simultanément pour saisir l'ampleur des engagements contractés par un État. Dans l'approche sectorielle, les traités (convention, protocole) conduisent souvent à l'adoption de mesures contraignantes, sauf ceux qui, comme la CCNUCC, correspondent également aux principes de l'approche globale. C'est là que nous retrouvons des instruments juridiques (déclarations, résolutions) avec une

prédominance de normes essentiellement incitatives (normes non contraignantes). C'est donc dire que la nouvelle génération d'instruments juridiques internationaux en environnement englobe les deux approches sectorielle et globale, ce qui témoigne de la dynamique de la mondialisation et de ses effets sur les enjeux environnementaux. Une analyse sommaire de la CCNUCC et du Protocole permet de bien saisir l'influence qu'exercent les actions menées selon ces approches.

L'adoption des accords sur les changements climatiques et la pollution atmosphérique a été intimement liée à la prise de conscience, sans cesse grandissante, de la nécessité de contenir l'augmentation des GES. De la rencontre historique du Sommet de Rio est née la CCNUCC, qui entra en vigueur en mars 1994⁴. L'objectif de cet accord⁵ est de stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère. L'accord vise à ce que les États signataires établissent des objectifs de réduction des GES. De plus, l'accord accorde une grande importance à la protection de la production alimentaire, tout comme au développement économique.

Pour sa part, le Protocole de Kyoto, identifie un certain nombre de gaz responsables du réchauffement climatique. Les 39 États signataires doivent s'engager à en réduire les émissions. Pour entrer en vigueur en février 2005, le Protocole de Kyoto devait être ratifié par les grands pays émetteurs, c'est-à-dire par les pays qui totalisent au moins 55 % des émissions globales. À ce jour, 162 pays, qui produisent 61,6 % des émissions mondiales de GES, ont ratifié le Protocole. Les grands absents du traité sont

les États-Unis et l'Australie. La Chine, le Brésil et l'Inde ont procédé à la ratification du Protocole, mais ne se sont pas soumis à un engagement précis de réduction des GES. Dans les négociations pour l'après Kyoto, à partir de 2012, les États signataires du Protocole souhaitent y intégrer ces trois pays émergents où les taux d'émissions ne cessent d'augmenter.

La CCNUCC et son Protocole ont donné naissance à de nouveaux principes qui correspondent aux approches sectorielle et globale (Arbour, 2002 et Emanuelli, 2004). Il s'agit d'abord du développement durable qui est véritablement la pierre angulaire des actions environnementales, depuis quelques décennies.

Le principe des *responsabilités communes, mais différenciées* est, quant à lui, une pièce maîtresse pour l'atténuation des GES et l'adaptation aux changements climatiques. Aussi, la CCNUCC prévoit que tous les États doivent lutter contre les effets négatifs provoqués par les activités humaines, les pays développés devant y contribuer davantage.

Le principe de précaution, qu'il ne faut pas confondre avec le principe de prévention, est étroitement lié à l'objectif de l'utilisation non dommageable du territoire. Le principe de précaution exige que la prudence soit au cœur des décisions et des actions des États. Ce principe a bénéficié d'une reconnaissance internationale lors du Sommet de Rio. Il implique de mesures conservatrices contre les pollutions en l'absence de certitudes scientifiques sur les dommages causés (ou non) à l'environnement. Il vise à écarter les

risques potentiels, hypothétiques, sur les milieux naturels et pour la santé des êtres humains. De plus, l'État doit informer le public ainsi que les autres pays de toute activité qui pourrait comporter des effets négatifs dans ce domaine.

Le principe du « pollueur-payeur », selon lequel le responsable de la pollution doit payer et assurer le coût des dommages causés à l'environnement, tire son origine d'une recommandation de l'OCDE, en 1972. Ce principe oblige les gouvernements à ne pas subventionner les entreprises pour les aider à lutter contre la pollution, car cette aide provoquerait une distorsion dans le commerce international. C'est véritablement avec l'adoption de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto, que l'intérêt du principe de « pollueur-payeur » a été réaffirmé comme outil.

Ces nouveaux principes ajoutent leur lot de contraintes à l'exercice de la souveraineté des États sur les ressources naturelles, l'utilisation non dommageable du territoire (qui vient limiter la souveraineté), la prévention et la coopération. Ces principes traditionnels hypothèquent toujours l'adoption de mesures de protection en environnement et la ratification des traités en la matière.

2.2 Le droit canadien et la difficile intégration des obligations du Protocole de Kyoto

Le partage des compétences constitutionnelles en matière d'environnement rend encore plus complexe l'utilisation des moyens et des mécanismes économiques, ainsi que l'adoption

des politiques environnementales. Comment des fédérations, comme le Canada, pourront-elles mettre en œuvre le Protocole de Kyoto ? Les États fédérés ne risquent-ils pas de se retrouver dans un carcan constitutionnel qui les empêche de légiférer ? L'application des engagements contractés en vertu du Protocole de Kyoto est-elle compromise par le régime politico-juridique du Canada ?

Au Canada, le défi juridique découle du partage des compétences entre les deux paliers de gouvernements⁶ qui accorde une nette prédominance du Parlement fédéral. Le gouvernement voudra-t-il s'assurer d'une bonne coopération fédérale-provinciale ou bien optera-t-il pour une application unilatérale ? Le réchauffement climatique ne connaît pas de frontières. Ce fait pourrait amener le gouvernement fédéral à opter pour la mise en œuvre unilatérale du Protocole (Trudeau et Lalonde, 2004). Pour agir de la sorte, le Parlement devra invoquer une assise constitutionnelle sérieuse pour faire face aux critiques qui, certainement, proviendront des États fédérés.

Le nouveau gouvernement en place à Ottawa laisse les Canadiens dans l'attente d'une décision concernant la mise en œuvre du Protocole. Selon les dernières déclarations du Premier ministre Stephen Harper, le Plan vert du Canada serait inadéquat. Il faudrait pratiquement reprendre le dossier dès le début en reconsidérant les objectifs que l'ancien gouvernement s'était donné. Il faudra donc porter une attention particulière aux décisions que prendra le nouveau gouvernement dans la mise en œuvre du Protocole.

3 DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MUTATION

Le Protocole de Kyoto et la CCNUCC laissent aux États une certaine latitude quant à l'adoption des mesures nationales pour lutter contre les changements climatiques. Ces traités identifient les menaces – réchauffements climatiques, activités humaines – responsabilisent les acteurs – industries, gouvernements, société civile – et proposent des moyens – crédits d'émissions, puits de carbone, quotas, accords volontaires – que les États pourront mettre en œuvre, selon leurs régimes nationaux et leurs intérêts.

Les dispositions qui incombent aux États signataires sont clairement établies et celles-ci auront inévitablement un impact direct sur les politiques des États membres. En effet, ces derniers doivent publier périodiquement l'inventaire de leurs émissions de GES et en accepter la vérification par un organe international. Le rejet des GES dans l'atmosphère est limité en fonction de quotas d'émission, selon le principe *des responsabilités communes, mais différenciées*. Ces obligations ne soustraient par les États à la responsabilité de prévenir les dommages à l'environnement qui pourraient résulter du dépassement des limites d'émissions des GES. Un État qui atteint ses objectifs de réduction peut également transférer ses surplus préalablement autorisés (échange de permis d'émissions), à un autre État qui connaît des difficultés à ce même chapitre. Les États signataires qui atteignent leurs objectifs pourraient ainsi être invités à investir dans les nouvelles technologies.

La mise en œuvre du Protocole de Kyoto doit composer avec les différents types de politiques environnementales édictées par les gouvernements en vue de protéger l'environnement (Gendron, 2004). Les actions directes que prend le gouvernement dans le but de dépolluer un site, ou toute autre activité aux incidences directes sur le terrain. Sur le plan national, le droit « individuel » de la protection de l'environnement a laissé la place au droit « collectif » de l'environnement. Sur le plan international, ce transfert est beaucoup plus difficile, car le droit de l'environnement se heurte au principe de la souveraineté des États. Ceux-ci demeurent les véritables acteurs de la mise en place de ce droit international malmené par les intérêts étatiques, face à la protection des ressources communes. Ainsi, la réglementation nationale englobe les textes législatifs civils, pénaux et statutaires qui découlent du droit de l'environnement. Ce dernier prend sa source à l'intérieur du droit commun (responsabilité civile, règles de bon voisinage), des lois sur les ressources, des lois d'aménagements du territoire, les recours concernant les nuisances et les lois environnementales (Gendron, 2004).

Les instruments économiques ont fait leur apparition durant la période de déréglementation des années 1970. Ces politiques publiques comprennent des mesures moins traditionnelles que le *Command and control*, qui caractérise une attitude plus interventionniste (*top-down*) des gouvernements. Parmi les outils propres à ce nouveau type de politique publique, deux familles se distinguent : les instruments fiscaux (redevances sur les émissions et sur les produits) et les mesures non fiscales

(permis échangeables, consignes). Dans un cas comme dans l'autre, l'accent est davantage mis sur la transparence, la flexibilité, la compétitivité et la décentralisation. Enfin, il faut signaler l'action volontaire qui se caractérise par l'engagement du secteur privé dans la protection de l'environnement. Ainsi, la série des normes de gestion ISO 14000 mises sur pieds par le secteur privé témoigne de cette nouvelle tendance.

Au Canada, la réponse du gouvernement Martin aux obligations du Protocole de Kyoto est contenue dans le document « *le Plan pour honorer notre engagement de Kyoto, Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques* ». Ce plan met l'accent sur les instruments économiques à privilégier et sur la transformation de l'économie en vue d'accroître la compétitivité canadienne. La priorité accordée à l'économie ressort constamment dans ce plan et l'innovation technologique est qualifiée de « pierre angulaire » pour faire face aux changements climatiques. Le gouvernement voulait encourager l'industrie canadienne à innover pour la rendre concurrentielle et durable. Le volet « industriel » traite du *système des grands émetteurs finaux* (GEF) destiné aux entreprises qui produisent les plus hauts taux d'émissions de GES, soit presque 50 % du total au pays⁷. Le plan a pour objectif de mettre en place une « économie durable », en empruntant quelques principes au paradigme du développement durable : c'est-à-dire répondre aux attentes des marchés internes et mondiaux, tout en produisant le moins de déchets et de pollution possible. Autre voie privilégiée, le plan propose d'exporter vers les pays en développement les nouvelles technologies

qui seront vraisemblablement développées au cours des prochaines années.

Le gouvernement de l'époque avait d'ailleurs conclu un accord de principe avec le secteur de l'automobile concernant la réduction des GES sur une base volontaire. Cet accord est toujours en vigueur. Il sera intéressant de voir dans quelle mesure le gouvernement Harper y donnera suite. Cette démarche non coercitive implique la fabrication de produits, en l'occurrence les véhicules, à faible émission de GES, mais ne comptabilise pas les efforts investis par l'industrie automobile en vue de la réduction des GES à la source.

De manière générale, outre l'industrie canadienne, le Plan évoque également l'effort qui devra être consenti pour développer de nouvelles sources d'énergie renouvelables, comme l'éolien et le solaire. L'utilisation des forces du marché par l'implantation du Fonds pour le climat, qui encourage les initiatives de réduction des émissions, mise une fois de plus sur la composante économique et volontaire de cette politique. L'objectif du Fonds sera d'acheter des crédits de réduction d'émissions sur le territoire canadien et sur le marché international.

La ratification du Protocole de Kyoto, qui a été précédée par une consultation pancanadienne en 2002, a permis de constater les divergences d'opinions entre les États fédérés autant sur la réalité même des changements climatiques que sur la viabilité de cet accord international. Pour certaines provinces, comme l'Alberta, le protocole est un instrument quasi inutile

qui entraîne d'importantes pertes d'emplois et aura des impacts très négatifs sur l'économie. L'industrie pétrolière pèse lourd quand vient le temps de souscrire à un instrument international qui pourrait l'affecter. La Colombie Britannique et l'Ontario ont aussi émis des réserves à la ratification du Protocole de Kyoto et ont expressément demandé au gouvernement fédéral de mieux en clarifier les retombés sur l'économie.

À l'opposé, le Québec soutient le Protocole de Kyoto. L'hydro-électricité fait en sorte que cet État fédéré enregistre un taux relativement bas de GES. Ceux-ci proviennent des transports et de certaines activités humaines. Malgré un avantage comparatif non négligeable, le Québec ne peut toutefois pas faire l'économie de plans d'action efficaces. Le Manitoba se rapproche du Québec par son soutien au Protocole en raison, là aussi, de l'apport de l'hydro-électricité comme source d'énergie.

Malgré l'hétérogénéité des approches présentées et défendues, les entités fédérées ont tout de même adopté, en 2002, la *Déclaration des provinces et des territoires sur la politique en matière de changement climatique*. Cette Déclaration était l'occasion de rappeler au gouvernement fédéral l'importance d'un plan national (voir le Plan vert de 2005 sur les changements climatiques) qui établit le coût des impacts pour les entreprises, la société civile et l'ensemble de l'économie. Les États fédérés canadiens insistent pour que le plan respecte leurs champs de compétence et donne lieu à des partenariats entre les provinces et le gouvernement central. Cette déclaration

accorde la priorité à l'économie. Elle stipule que les provinces ne doivent pas assumer le risque financier des engagements contractés par le gouvernement fédéral. De plus, les États fédérés insistent pour rappeler que les bénéfices provenant des échanges de crédits d'émissions et des puits de carbone retournent dans les coffres des provinces propriétaires de ces ressources.

Dans l'ensemble, les entités fédérées du Canada mettent de l'avant des politiques sectorielles pour la lutte au réchauffement climatique mais des questions subsistent : jusqu'à quel point les provinces s'arriment-elles avec les politiques fédérales ? Les plans des États fédérés répondent-ils, au contraire, à des impératifs économiques et politiques, dessinés à l'intérieur de leurs compétences législatives ?

Pour respecter les engagements contractés par la ratification du Protocole de Kyoto, « l'approche différenciée », inspirée par le principe international des *responsabilités communes, mais différenciées*, serait très utile. Au Canada, « l'approche différenciée » permettrait d'être plus pragmatique dans la lutte aux changements climatiques et d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES. Cela se traduirait par un rôle majeur pour les États fédérés, mais le régime constitutionnel du Canada et la particularité de la problématique des changements climatiques ne favorisent pas cette approche. Les stratégies qui figurent dans le Plan vert de 2005 pourraient aussi être abandonnées par le nouveau gouvernement fédéral et, en conséquence, de sérieuses interrogations subsistent à l'heure actuelle au sein des organisations

environnementales, de l'industrie, de la société civile et des différents gouvernements quant à la priorité maintenant accordée à l'environnement. Jusqu'à présent, la ministre de l'Environnement, Rona Ambrose, insiste sur le fait que son gouvernement doit être honnête avec les Canadiens en ce qui concerne les cibles de réduction des GES. Comme elle le souligne, étant donné l'écart entre les engagements et la situation actuelle, le Canada ne peut respecter ses engagements envers le Protocole de Kyoto. Une nouvelle stratégie est nécessaire selon la Ministre, reste à voir en quoi elle consistera.

CONCLUSION

Nous avons tenté d'apporter, dans ce rapport, un début de réponse à la question suivante; étant donné les impacts potentiels et avérés dans les secteurs de l'économie, du droit et du politique, la mise en œuvre du Protocole de Kyoto au Canada pourra-t-elle se concrétiser? L'analyse des impacts de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto sur l'économie, le droit et le politique a illustré le lien étroit qui existe entre ces trois secteurs.

Les États ne risquent-ils pas de répondre à la lutte aux changements climatiques du seul point de vue économique? Une économie du carbone semble émerger dans les stratégies des États signataires, à tout le moins, là où le niveau d'industrialisation est élevé. La lutte au réchauffement climatique pourrait être une affaire de gros sous, contribuant ainsi à la « privatisation de la protection l'environnement ».

Les mécanismes économiques prévus dans le Protocole de Kyoto seront d'ailleurs utilisés à cette fin, et les industries profiteront de la possibilité d'échanger des droits d'émissions. Le danger de ces options basées essentiellement sur les instruments économiques, c'est l'évacuation de la dimension sociale de la problématique des changements climatiques, ainsi que la marginalisation du principe de développement durable. Les arguments essentiellement économiques du gouvernement Harper pour justifier un éventuel « éloignement en douceur » du Protocole de Kyoto démontrent la force de cette option. Les conséquences de cette option économique pourraient d'ailleurs se répercuter au delà des frontières canadiennes.

Curieusement, c'est le volet juridique qui pourrait causer le plus de problèmes au Canada. Sera-t-il le responsable de la « mise à l'index » du Protocole? Les signaux provenant des entités fédérées et du gouvernement fédéral laissent subsister des doutes quant à la collaboration des différents paliers de gouvernement. Le partage des compétences – souvent contestées – est le point névralgique sur lequel repose une éventuelle collaboration, ou le refus de collaborer.

L'obligation d'édicter des politiques, pourtant clairement énoncée dans le Protocole, est un exercice complexe, car l'environnement, en tant qu'objet de politiques publiques, se présente en fait sous un aspect typiquement transversal. Quelle forme prendront les politiques en environnement au Canada, à l'intérieur des entités fédérées? Dans ce secteur, « l'approche différenciée » semble

être une voie souhaitable, mais dans le régime constitutionnel canadien, cette approche pourrait dresser les uns contre les autres les entités fédérées, puis les opposer au gouvernement fédéral. Cette « différence dans l'effort » pourrait être la seule avenue possible pour atteindre les objectifs canadiens, y compris ceux des États fédérés. Cette voie pourrait mener à l'impasse dans l'exercice des compétences. Sans l'ombre d'un doute, la mise en œuvre du Protocole de Kyoto met le droit constitutionnel au défi.

La lutte contre les changements climatiques soulève également d'autres défis et enjeux et il sera intéressant d'y porter une grande attention. Dans ce rapport, le rôle des différents acteurs a été esquissé, mais il serait judicieux de procéder à une analyse détaillée de leurs responsabilités respectives en tenant compte de l'interface global/local. L'environnement définit le milieu local (national, régional et municipal) par les actions qu'y mènent les citoyens dans leurs différentes sphères d'activité comme l'agriculture, les transports et la consommation. Fondé sur la notion de territoire à protéger, le respect de l'environnement implique un mode de régulation important, mis en œuvre par l'État. L'enjeu des changements climatiques exige une nouvelle représentation spatiale de l'environnement et les activités locales doivent dorénavant souscrire à des exigences internationales.

Au sein d'une fédération comme le Canada où le partage des compétences englobe l'environnement, l'examen du rôle des États fédérés met en lumière toute la complexité

des relations fédérales provinciales. En contrepartie, cet exercice permet de démontrer les impacts directs de la mondialisation sur l'environnement dans une entité fédérée. Les collectivités locales, et plus particulièrement les municipalités de toute taille, doivent s'attaquer à des enjeux pour lesquelles elles ne disposent pas des mêmes ressources financières et humaines. Les acteurs industriels eux aussi, procèdent, à différents degrés, à des modifications de leur mode de production. Quant à la société civile, elle est de plus en plus sensibilisée aux enjeux du réchauffement de la planète. Plusieurs défis l'interpellent, mais un enjeu attire davantage notre attention, soit celui de l'équité. La lutte aux changements climatiques, et plus largement les activités anthropiques à incidence directe sur l'environnement, peuvent toucher différentes populations, sans égard à la réalité Nord-Sud.

Au-delà des acteurs et de leurs implications, la sécurité humaine est aussi directement visée par les menaces environnementales. Les inégalités sociales et écologiques qui découlent de la dégradation de l'environnement et des impacts du réchauffement pourraient s'accroître au cours des prochaines décennies. La mauvaise distribution des ressources et les conflits qu'elle engendre représentent également un facteur important de la sécurité humaine. Il est de plus en plus vital de miser sur des communautés qui possèdent les outils nécessaires pour contrer les menaces environnementales et assurer la protection de leur milieu. En agissant de la sorte, les communautés assurent certes leur sécurité, mais celle des

autres citoyens de la planète, ce qui est particulièrement vrai dans le cas des changements climatiques (Lonergan, 2004).

Le Protocole de Kyoto connaît présentement des heures difficiles au Canada. La réputation du Canada au sein de la communauté internationale est également dans une situation critique. Si le pays refusait de s'engager en vertu de ce traité il renoncerait de ce fait à honorer la règle *pacta sunt servanda* selon laquelle le traité en vigueur lie les parties signataires et doit être exécuté de bonne foi. Si cette option devait être retenue par le gouvernement actuel, nécessité s'imposera d'en évaluer les conséquences et d'analyser les issues possibles, surtout les options « hors protocole » quant à la réduction des émissions de GES. Quel rôle le Canada voudra-t-il jouer dans la lutte contre les changements climatiques, selon quel plan et avec quels partenaires ? Il sera alors nécessaire de se pencher sur ces questions dans un futur rapport.

NOTE

¹ Ci-après : les États signataires.

² Pour les explications de cette hypothèse, se référer au premier rapport en environnement, disponible sur le site Internet du Laboratoire à l'adresse suivante; <http://www.leppm.enap.ca>

³ L'Annexe B du Protocole de Kyoto est une liste qui comprend les États Parties qui ont des objectifs quantifiés de limitation des émissions de GES. Ces pays figurent également à l'Annexe I de la CCNUCC.

⁴ Cet Accord a été ratifié par 180 pays dont les États-Unis.

⁵ Voir l'article 2 de la Convention-Cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

⁶ Les États fédérés ont des compétences exclusives pour les ressources naturelles, le droit de propriété et les droits civils. L'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne une liste des sujets qui sont dévolus au Parlement fédéral comme celui du commerce interprovincial et international, les pêcheries, la propriété publique, l'agriculture, le transport, le pouvoir de dépenser. Le Parlement pourrait également faire appel à son pouvoir général de légiférer dans une situation d'urgence.

⁷ Les grands émetteurs finaux sont, selon le Plan Vert, les sociétés des secteurs des mines, de la fabrication, du pétrole et du gaz et de l'électricité thermique.

Bibliographie

Arbour, Maurice. 2002. *Droit international public*. Cowansville : Les Éditions Yvon Blais.

Emanuelli, Claude. 2004. *Droit international public, Contribution à l'étude du droit international selon une perspective canadienne*. Montréal : 2^e Édition, Wilson et Lafleur, La Collection Bleue.

Gabus, André. 2003. *L'économie mondiale face au climat, à responsabilités accrues, opportunités nouvelles*. Dunkerque : Innoval ; Paris : L'Harmattan.

Gendron, Corinne. 2004. *La gestion environnementale et la norme ISO 14001*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

Gouvernement du Canada. 2005. *Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques, Un plan pour honorer notre engagement de Kyoto*.

Lonergan, Steve. 2004. *The Human Challenges of Climate Change*, dans Coward Harols et Andrew J. Weaver. *Hard Choice, Climate Change in Canada*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE). 2005. *Les instruments économiques au service de la réduction à long terme des émissions de carbone d'origine énergétique*.

Trudeau, Hélène et Suzanne Lalonde. 2004. La mise en œuvre du Protocole de Kyoto au Canada : concertation ou coercition ? dans la *Revue générale de droit*, Université d'Ottawa, numéro 34, page 141-197.

Instruments juridiques consultés

Canada. Ministère de la justice. *Lois Constitutionnelles de 1867 à 1982*.

Nations Unies. *Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*. 1992.

Nations Unies. *Protocole de Kyoto à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*. 2005.



Le Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le Ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lien de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État, et sur les politiques publiques au Québec, et ce sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité. Il est apparu essentiel de répondre à cette préoccupation des impacts de la mondialisation sur la vie des institutions, des entreprises et de la société québécoise.

Direction scientifique : Nelson Michaud, Ph. D.
Directeur associé : Paul-André Comeau

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, vous pouvez contacter :

Véronique Dumesnil, adjointe du Laboratoire
Téléphone : (418) 641-3000 poste 6467
veronique.dumesnil@enap.ca ou leppm@enap.ca

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site Internet :

<http://www.leppm.enap.ca>

