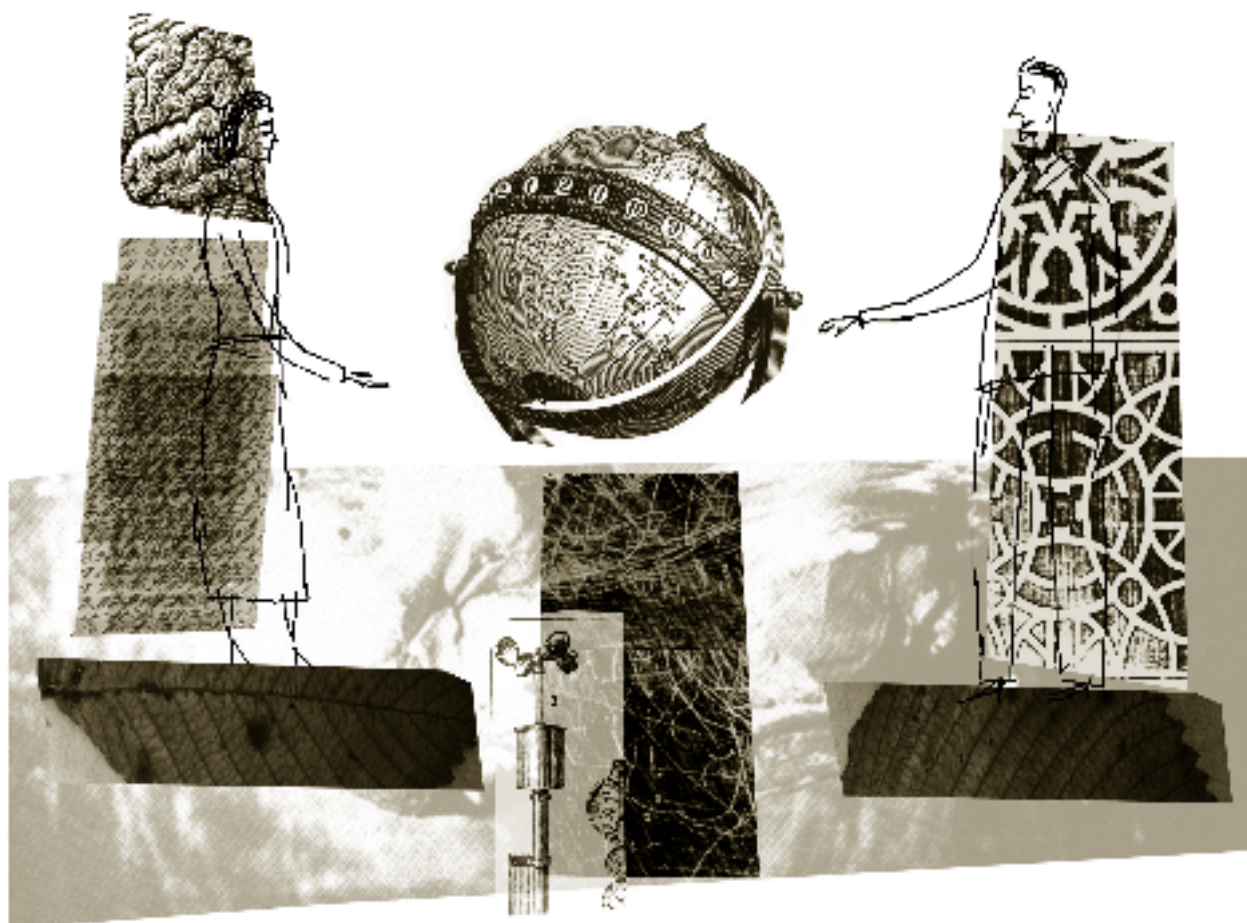


LE CANADA

et le Protocole de Kyoto



PAR **PHILIPPE LE PRESTRE** ET **EVELYNE DUFAULT**

ABSTRACT ► From the beginnings of international engagement on environmental policy in the 1970s, Canada has had the opportunity to develop a place for itself as a world leader. This article assesses the development of Canada's leadership in this area, against its own national policies as part of the groundwork for assessing global progress in implementing the recommendations of the 1992 Rio summit. The authors conclude by showing a clear divergence between Canada's official international "policy" and its domestic practice. Despite this undermining of its own position, the recent change of heart on the Kyoto Protocol by the United States gives Canada a potential, albeit constrained, second chance. (Translation : www.isuma.net)

RÉSUMÉ ► Depuis que la communauté internationale a commencé à s'intéresser à la politique environnementale dans les années 70, le Canada a eu l'occasion de se tailler une place de chef de file mondial. Les auteurs de cet article mesurent l'évolution du leadership du Canada dans ce domaine sur la base de ses propres politiques nationales, qui font partie des fondements d'une analyse des progrès mondiaux vers la mise en œuvre des recommandations du Sommet de Rio en 1992. Ils terminent en mettant en évidence la divergence entre la « politique » internationale officielle du Canada et les pratiques à l'échelle nationale. En dépit du fait que sa propre position s'en trouve ébranlée, le Canada pourrait se voir offrir — on pourrait presque dire « imposer » — une deuxième chance avec la récente volte-face des États-Unis par rapport au Protocole de Kyoto.

ILLUSTRATIONS : NORMAND COUSINEAU

EN SEPTEMBRE 2002 se tiendra à Johannesburg le Sommet mondial sur le développement durable (SMDD). Ce sera l'occasion pour la communauté internationale d'évaluer les progrès effectués dans la mise en œuvre des textes issus du Sommet de Rio tenu dix ans auparavant et de relancer l'action internationale en faveur du développement durable. Quel sera le bilan de l'action internationale dans le domaine des changements climatiques? Bien que les négociations à la 6^e Conférence des parties bis (CP) à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) aient abouti à un compromis sur les mécanismes de mise en œuvre, la tournure des négociations à La Haye en novembre 2000 ainsi que le comportement des États-Unis dans le dossier des changements climatiques et de l'énergie, témoignent d'un certain recul par rapport aux espoirs qu'avait suscités le Protocole de Kyoto sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) et laissent pressentir un bilan mitigé à Johannesburg.

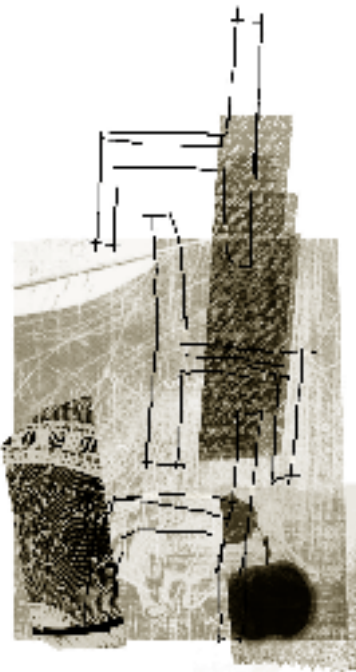
En dépit du rôle d'impulsion marqué qu'il joua dans ce domaine à la fin des années quatre-vingts, le Canada n'a pas œuvré en faveur d'un protocole fort et d'obligations substantielles concernant la réduction des émissions de GES. Deuxième plus grand pays émetteur de GES par habitant et soumis à des contraintes particulières étant donné son mode de développement économique et ses liens géographiques, politiques et commerciaux avec les États-Unis, le Canada semble osciller entre un rôle de médiateur international et la poursuite de ses intérêts économiques immédiats. Ayant soutenu une position semblable à celle des États-Unis lors des dernières négociations de la CCNUCC, le Canada, abandonné à la fin mars par les États-Unis qui ont annoncé leur intention de ne pas ratifier le Protocole, s'est retrouvé de plus en plus isolé dans sa quête de concessions sur la mise en œuvre du Protocole. Le Canada voyait dans l'obtention de telles concessions le moyen de minimiser les conséquences économiques négatives d'une réduction drastique de ses émissions de GES sans renier son engagement traditionnel en faveur d'une plus grande coopération internationale dans la solution des problèmes d'environnement à l'échelle du globe, en particulier dans les questions atmosphériques.¹

L'engagement canadien

L'engagement canadien depuis 1988

Dès la Conférence de Stockholm sur l'environnement et le développement humain (1972), la politique internationale de l'environnement a offert au Canada un créneau de choix pour la poursuite d'un rôle actif sur la scène mondiale. La coopération internationale en faveur de l'environnement

offre à cette puissance moyenne un domaine où il peut exercer un leadership diplomatique marqué, particulièrement dans les institutions multilatérales de coopération. En vingt ans, du Sommet de Stockholm au Sommet de Rio, le Canada s'est ainsi bâti une image internationale progressiste dans plusieurs domaines (comme dans le cas de la zone économique exclusive, des pluies acides, de la protection de la couche d'ozone, de l'interdiction des polluants organiques persistants (grâce à son expertise technique, à des personnalités influentes ou à des initiatives diplomatiques heureuses, même si dans d'autres domaines les actions demeurèrent largement en deçà de ce que le discours aurait pu laisser espérer (pêcheries, foresterie, protection des espèces, pollution marine).



L'expression de ce rôle fut à son apogée lors du Sommet de Rio (1992), où le Canada joua un rôle de premier plan, notamment dans l'adoption de la Convention sur la diversité biologique. L'action internationale canadienne correspondait alors à une volonté marquée de placer les questions d'environnement en tête de l'ordre du jour politique national. L'environnement n'a effectivement jamais eu autant d'importance au sein du gouvernement qu'au début des années 1990. La nomination de Lucien Bouchard (puis de Jean Charest) au poste de ministre de l'Environnement et d'Arthur Campeau à celui de Conseiller spécial du ministre puis d'Ambassadeur à l'environnement et au développement durable, deux amis personnels du Premier ministre Brian Mulroney, témoigne de l'intérêt accru porté aux questions environnementales au cours des années qui ont immédiatement précédé et suivi la CNUED.

Toutefois, cette image internationale progressiste en matière d'environnement s'est sensiblement détériorée par la suite, et ce, parallèlement à un déclin de l'environnement dans les priorités du gouvernement au profit de l'économie et de l'emploi qui s'est exprimé notamment par la perte d'importance graduelle (puis la suppression) du poste d'ambassadeur à l'environnement et au développement durable, par les positions canadiennes sur les dossiers mêlant commerce et protection de l'environnement (conflits bilatéraux avec les États-Unis et l'Union européenne, prévention des risques biotechnologiques), par la surexploitation de certaines ressources (ressources halieutiques, bois), par sa lenteur à mettre en œuvre certains accords internationaux (biodiversité, changements climatiques) et par son appartenance visible à un camp du refus dans certains dossiers (commerce des OGM, changements climatiques).

La politique étrangère canadienne dans le domaine de l'environnement depuis 1993 constitue donc un net changement de cap. Les changements climatiques ne font pas

exception à cette tendance. En effet, le Canada joua un rôle moteur dans l'initiation d'une action internationale en faveur de la protection de l'environnement atmosphérique. Les scientifiques canadiens ont contribué de manière sensible au développement des connaissances sur l'appauvrissement de la couche d'ozone et le Canada fut l'initiateur et l'hôte du Protocole de Montréal de 1987. L'année suivante, le Canada accueillait la première conférence scientifique sur le réchauffement climatique à Toronto, et c'est Brian Mulroney, lors du Sommet de Toronto de cette même année, qui amena les questions environnementales à l'ordre du jour du G7, notamment la question du réchauffement climatique. Cette action se poursuivit l'année suivante au Sommet du G7 à Paris, où le Canada fut chargé de rédiger la plus grande partie de la section environnement qui constituait plus du tiers du communiqué final². Le gouvernement conservateur, sous le leadership du Premier ministre Mulroney, avait pris, vers la fin des années 1980 des engagements forts en faveur de la réduction des émissions de GES : stabiliser les émissions de GES au niveau de 1990 en 2000.

La Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), que le Canada avait ratifiée dès le 4 décembre 1992, est entrée en vigueur le 21 mars 1994 et n'engageait pas le Canada à des objectifs aussi contraignants que ceux que le Premier ministre s'était lui-même fixés. En ratifiant la CCNUCC, le Canada s'engageait à adopter une politique nationale et à prendre les mesures voulues afin de limiter ses émissions de gaz à effet de serre (GES)³ au niveau de 1990 (sans, toutefois, fixer de date limite) et à protéger et renforcer les puits et les réservoirs de GES (art.4).⁴ Le protocole de Kyoto, adopté en décembre 1997, contient, toutefois, des obligations détaillées et contraignantes pour les États signataires de l'annexe B, soit la plupart des États industrialisés. Ce protocole, que la plupart des États signataires⁵ espéraient voir entrer en vigueur en 2002, engage le Canada à réduire ses émissions de GES de six pour cent par rapport au niveau de 1990 durant la période 2008-2012, et à avoir accompli des progrès substantiels dans ce but d'ici à 2005 (art.3).

Les récentes positions canadiennes

La plupart des pays signataires du Protocole de Kyoto attendaient les résultats des négociations sur le processus de mise en œuvre du protocole avant d'engager des procédures de ratification nationales. L'enjeu principal des négociations de la 6^e Conférence des Parties (CP-6; La Haye, novembre 2000 et Bonn, juillet 2001), conformément au Plan d'action adopté en 1998 à Buenos Aires par la 4^e CP, portait principalement sur le fonctionnement des mécanismes de souplesse — ou mécanismes de Kyoto — (échanges de droits d'émission, mise en œuvre conjointe, mécanisme de développement propre), sur la définition et l'évaluation des puits, et sur le mécanisme de conformité. Dans tous ces dossiers, le Canada a adopté des positions minoritaires parmi les pays industrialisés, visant à obtenir un maximum de souplesse, notamment en ce qui concerne la définition des puits et le fonctionnement du mécanisme de développement propre (MDP).

Ainsi, lors de la première session de la CP-6 tenue à La Haye, le Canada a soutenu les objectifs et les engagements de

la CCNUCC mais a demandé ce que les situations nationales soient prises en compte et que l'on tente d'en arriver à une approche équilibrée et exhaustive des puits et des sources en adoptant des règles de calcul souples mais crédibles. Sur la question spécifique de l'utilisation des forêts et des terres agricoles comme « puits » d'absorption de GES, le Canada a soutenu que les parties devraient pouvoir avoir largement recours à ces mécanismes, en particulier à travers le boisement et la gestion des écosystèmes agricoles et forestiers.⁶ Le Canada, conjointement avec les États-Unis et le Japon, s'est également déclaré en faveur d'un assouplissement maximal des mécanismes de flexibilité qui leur permettrait de respecter une grande partie de leurs obligations. Le MDP permet aux États industrialisés d'obtenir des crédits d'émissions de GES pour des projets de réduction d'émissions réalisés dans des pays en développement alors que la mise en œuvre conjointe fait de même pour des projets réalisés dans des pays développés et les pays à économies en transition qui ont une cible de réduction à atteindre dans le cadre du Protocole. Le Canada souhaite notamment que l'énergie nucléaire puisse faire partie du MDP. Enfin, le MEE est un système d'échange de crédits (parfois appelé permis échangeables) basé sur la création d'un marché des émissions de GES, auquel, là aussi, le Canada souhaite avoir largement recours.

L'Union européenne et les pays en développement (G77), en revanche, privilégient la réduction des émissions à la source et se sont donc opposés à ce que les mécanismes de souplesse ne comptent pour plus qu'un pourcentage minimal du calcul de la réduction des émissions. En dépit d'une proposition de compromis conjointe de dernière minute du Canada, du Japon et des États-Unis visant à limiter le recours aux puits forestiers, la Conférence de novembre s'acheva sur un désaccord que plusieurs réunions subséquentes (dont une à Ottawa immédiatement après la réunion de La Haye) ne purent réduire. Les représentants canadiens s'empressèrent de blâmer « l'intransigeance » de l'UE tandis que cette dernière dénonçait les tentatives des membres du « groupe chapeau » (aussi appelé « groupe parapluie » ou *Umbrella group*)⁷ de vouloir échapper à moindre compte à leurs obligations juridiques, environnementales et morales.

LE CANADA N'A PAS ŒUVRÉ
EN FAVEUR D'UN PROTOCOLE
FORT ET D'OBLIGATIONS
SUBSTANTIELLES CONCERNANT
LA RÉDUCTION
DES ÉMISSIONS DE GES.

L'annonce par les États-Unis, en mars 2001, qu'ils n'entendaient pas ratifier le Protocole de Kyoto, a placé le Canada dans une position difficile. D'une part le Canada a réaffirmé son engagement en faveur du protocole de Kyoto, d'autre part il a continué de réclamer un assouplissement important sur les puits (l'obligation pour les entreprises canadiennes de réduire leurs émissions alors que leurs concurrentes américaines n'y seraient pas soumises, augmenterait encore davantage les coûts économiques et politiques de tels engagements), tout en revendiquant un rôle potentiel de médiateur. En avril 2001, David Anderson, ministre de l'Environnement, tout en estimant « impossible » de ratifier et d'appliquer cet accord sans les États-Unis annonçait néanmoins que le Canada respecterait ses engagements de Kyoto mais aurait, à cette fin, largement recours aux puits forestiers et agricoles.

En juillet 2001, la seconde session de la CP 6 s'est conclue par un compromis qui reflète la position canadienne, notamment sur la question des puits de GES. Cependant, le Canada sort de ces négociations avec une image internationale entâchée en matière d'environnement. En effet, Ottawa a manifesté très peu d'autonomie par rapport aux positions américaines dans le dossier des changements climatiques, en raison de la forte dépendance économique et commerciale du Canada envers les États-Unis. Avant que le Protocole n'entre en vigueur, les détails de l'entente de Bonn restent à préciser et un nombre suffisant de pays doivent avoir ratifié le Protocole.⁸ Une éventuelle ratification canadienne n'interviendra qu'après un long processus de consultation auprès des acteurs nationaux où l'on retrouvera les débats qui ont dominé la scène internationale jusqu'à présent.

Ce difficile numéro d'équilibriste — entre une image environnementale progressiste et la protection d'intérêts économiques et commerciaux — auquel s'adonne le Canada, s'explique en partie par les circonstances internes particulières dans lesquelles s'insère la politique canadienne en matière de protection internationale de l'environnement atmosphérique.

Réponses institutionnelles à l'enjeu des changements climatiques

Les dimensions institutionnelles nationales

La réponse institutionnelle canadienne à l'émergence des questions liées aux changements climatiques a été lente. Dans son rapport de 1998, le Commissaire à l'environnement et au

développement durable relevait que le gouvernement fédéral n'avait pas déployé les efforts nécessaires pour respecter ses engagements et déplorait l'absence d'une structure de gestion efficace à cette fin. Le dossier des changements climatiques est complexe, tant en raison de la technicité des enjeux que de la multitude d'acteurs engagés dans la définition du problème et des solutions possibles. Le Canada s'est depuis doté de structures institutionnelles spécifiques afin de planifier et de coordonner ses actions internationales et nationales.

L'action internationale du Canada dans le domaine des changements climatiques est principalement du ressort de trois ministères. Une Direction des changements climatiques et de l'énergie (AEC) a été créée en 1999 au ministère des Affaires étrangères et du commerce international (MAÉCI) lors d'une restructuration de la Direction générale des affaires environnementales internationales, structurant ainsi les activités qui étaient déjà menées par différents agents de politiques. Le MAÉCI a également créé un Bureau du mécanisme de développement propre (MDP) chargé de coordonner les activités du Canada dans le cadre du MDP prévu dans la CCNUCC.

À Environnement Canada, un Bureau des changements climatiques a également été créé en avril 1998 dans la branche politiques et communications. Ce bureau s'occupe maintenant tant des questions internationales que des questions nationales puisqu'il a hérité des responsabilités de l'ancienne Direction des changements climatiques au sein de la Direction générale des Relations internationales. La mise sur pied du bureau visait avant tout l'établissement d'un point de contact au sein du ministère, mais il est important de noter que de façon générale, la nature de l'enjeu et ses liens avec les autres problématiques environnementales en fait un dossier qui, pour Environnement Canada, doit être traité de manière décentralisée. Ainsi, presque chaque branche technique d'Environnement Canada possède certaines responsabilités liées aux changements climatiques. Enfin, l'Agence canadienne de développement international possède elle aussi une Unité des changements climatiques qui lui permet d'être présente au sein des mécanismes de coordination interministérielle.

Dans le cas des changements climatiques, la plupart des ministères ont un rôle à jouer et les disparités d'intérêts entre les clientèles des ministères fédéraux ainsi qu'entre les gouvernements des provinces compliquent considérablement la tâche de coordination. La complexité de l'enjeu que repré-

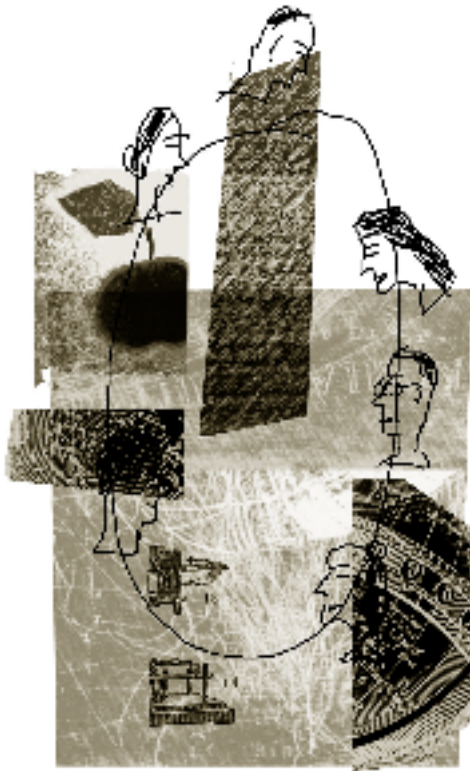
L'ENVIRONNEMENT CONSTITUE UN CHAMP
D'ACTION EXTRÊMEMENT CONFLICTUEL POUR
LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES.

sente les changements climatiques ainsi que les acteurs concernés impose une coordination plus vaste au sein du gouvernement canadien que l'unique participation de ces trois ministères et agences. Trois types de coordination ont ainsi été mis en place: une coordination interministérielle au sein du gouvernement fédéral, une coordination entre le gouvernement fédéral, les provinces et la société civile, et une coordination entre les principaux enjeux à l'échelle du globe (biodiversité, changements climatiques, désertification).

Le principal outil de formulation des positions canadiennes lors de négociations internationales est la création de comités interministériels. Dans le cas des changements climatiques, c'est le MAÉCI qui pilote ce dossier⁹. De façon générale, il semble que la plupart des positions soient toutefois élaborées au sein du comité interministériel, parfois avec la participation du Bureau du Conseil privé ou avec l'intervention du Bureau du Premier ministre pour les enjeux les plus délicats.

Les provinces, de même que les groupes de la société civile, sont également invitées à dépêcher des représentants dans des comités consultatifs fédéraux/provinciaux/territoriaux afin de participer à l'élaboration des positions canadiennes.¹⁰ Des représentants des provinces ainsi que des organisations non gouvernementales environnementales (ONGE) et de l'industrie sont également admis au sein des délégations canadiennes aux négociations internationales. Enfin, le Secrétariat canadien sur le changement climatique (National Secretariat on Climate Change),¹¹ créé en 1998, a pour mandat d'élaborer et de superviser la mise en œuvre de la stratégie canadienne de mise en œuvre en collaboration avec les provinces et les territoires et en consultation avec les intervenants (initialement prévue pour adoption à l'automne 1999, la SCM a été adoptée à la réunion mixte des ministres de l'Énergie et de l'Environnement d'octobre 2000¹²). Cette stratégie se fonde, notamment, sur les travaux de 16 tables de concertation et groupes de travail créés en juillet 1998, dont les rapports ont été déposés en 2000.¹³

Quant à la coordination entre enjeux, il n'existe pas de structure de coordination formelle entre les points focaux des différentes conventions dont le Canada est signataire. La liaison se fait par le biais des agents de politique qui touchent à plusieurs dossiers et qui établissent des ponts entre les conventions. L'absence de structure de liaison permanente entre les trois conventions contribue à diminuer la cohérence des positions canadiennes face à l'évolution et aux priorités des conventions à l'échelle du globe. Par exemple, à La Haye, le Canada a demandé le retrait de toute référence à une autre



convention (notamment la Convention sur la diversité biologique) dans l'article concernant l'utilisation des forêts et des sols agricoles comme puits de gaz à effet de serre dans le Protocole de Kyoto.

Contexte fédéral-provincial de la mise en œuvre du Protocole

L'environnement constitue un champ d'action extrêmement conflictuel pour le gouvernement fédéral et les provinces qui jouissent de compétences exclusives ou partagées dans un domaine qui exige souvent la coopération de différents ordres de gouvernement. De plus, la protection de l'environnement (hormis les questions de gestion des ressources locales) encourage — ou a souvent été perçue comme favorisant — un cadre d'intervention centralisé. Enfin, le dossier des changements climatiques s'avère particulièrement délicat compte tenu de la répartition inégale des émissions de GES dans les provinces canadiennes¹⁴ et des impacts économiques, politiques et sociaux qui sont associés à la réduction de ces émissions. En outre, les carburants fossiles sont une importante source de revenus pour certaines provinces, notamment pour l'Alberta qui voit d'un mauvais œil la mise en œuvre de mesures visant la diminution de la consommation de ces carburants. Dans ce contexte, les provinces désirent préserver leur autonomie dans certains champs, affirmer leur rôle de partenaires à part entière dans d'autres et éviter les faits accomplis. Pour sa part, le gouvernement fédéral entend éviter de subordonner sa politique étrangère aux desiderata des provinces et affirmer son champ de compétence dans les questions inter-provinciales. Encouragé en ce sens par le Parlement et les organisations non gouvernementales, il a également cherché à assumer un rôle de chef de file dans la promotion de la protection de l'environnement face à certaines provinces parfois incapables ou peu soucieuses de résister aux pressions économiques ou politiques locales.

L'émergence des problèmes à l'échelle du globe et le développement rapide de la coopération internationale ont des conséquences directes sur les relations fédérales-provinciales. D'une part, le gouvernement fédéral négocie sur la scène internationale des obligations que les provinces devront en fait mettre en œuvre, comme dans le cas du Protocole de Kyoto. Ceci réduit sa marge de manœuvre car les tribunaux ont statué que « le rôle du gouvernement fédéral sur la scène internationale ne pouvait conduire à une nouvelle répartition des pouvoirs et que la mise en œuvre d'un accord devait respecter les champs de compétence des deux ordres de gouvernement ».¹⁵

D'autre part, afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre des engagements internationaux, l'élaboration des positions canadiennes nécessite souvent non seulement une structure de concertation interministérielle, mais aussi des consultations étroites avec les provinces dans le cadre de groupes de travail fédéraux/provinciaux/territoriaux (auxquels les ONG et l'industrie participent également). Les provinces, qui ne contrôlent ni les positions fédérales ni le comportement des négociateurs canadiens, veulent éviter d'assumer des dépenses nouvelles ou de se plier à d'éventuelles normes pan-canadiennes dont les effets distributifs sont parfois obscurs ou difficilement acceptables. C'est pourquoi les provinces, peu avant la réunion de Kyoto, face à l'incertitude qui caractérisait le contenu des positions canadiennes,¹⁶ se réunirent à Regina et adoptèrent un certain nombre de lignes directrices qu'elles estimaient minimales. Mais si le protocole de Kyoto engageait bien les partenaires commerciaux du Canada, comme l'avaient demandé les provinces à Regina, le résultat des négociations les déçut considérablement sur d'autres points. Au lieu de ne s'engager qu'à stabiliser ses émissions au niveau de 1990 d'ici à 2010, le Canada doit les réduire de six pour cent d'ici à 2008-2012. De plus, le Canada acceptait d'exclure les pays en développement de cette première vague d'obligations, contrairement aux souhaits des représentants provinciaux. Enfin, dans quelle mesure le Canada serait capable de minimiser les impacts économiques négatifs de telles réductions demeurait obscur. Suite à l'adoption du Protocole, certaines provinces, telles que le Québec, qui y voyaient de nouvelles opportunités ont choisi de soutenir l'accord et la mise en œuvre rapide des mécanismes de souplesse, tandis que d'autres, telles que l'Alberta, qui insiste sur la question de compétitivité, ou l'Ontario, ne désiraient guère se sentir liées par un engagement que seul le gouvernement fédéral avait négocié.

Le gouvernement fédéral a depuis insisté et amplifié son rôle d'impulsion dans le domaine de la protection de l'atmosphère. Toutefois, les premiers ministres ont insisté sur la nécessité:

- d'une réponse nationale (et non simplement fédérale) aux changements climatiques (ce qui implique une évaluation des impacts des mesures de réduction et de toutes les options disponibles);
- d'une responsabilité partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces/territoires (ce qui implique une coordination des réponses fédérales et provinciales aux changements climatiques);
- d'une coordination entre agences gouvernementales sous la direction des ministres de l'énergie et de l'environnement.

En vertu du partage des compétences en matière d'environnement, la qualité de l'air et les changements climatiques concernent à la fois les gouvernements fédéral et provinciaux. Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement sont collectivement responsables de l'atteinte de l'objectif de réduction par l'entremise du cadre de coordination fédéral-provincial-territorial et du mécanisme canadien de coordination qui lui est connexe.¹⁷ Mais il est aussi essentiel de faire participer le secteur privé¹⁸, les organisations non-gouvernementales et les particuliers à ce processus, ce qu'a entrepris le Comité national de coordination des questions atmosphériques (CNCQA).¹⁹

Conclusion

Loin d'avoir adopté une position d'avant-garde dans le dossier des changements climatiques, le Canada a augmenté ses émissions et continue d'être perçu comme étant à la remorque des États-Unis (cherchant à éviter toute réforme substantielle du statu quo tant que les États-Unis n'adoptent pas des mesures plus strictes) tout en étant un des principaux responsables du problème (mesuré en émissions par habitant).

Bien que l'image environnementale du Canada ait été affaiblie par sa lenteur à adopter des politiques internes énergiques et ses récentes positions internationales dans le domaine des changements climatiques, le contexte national



LE CANADA SEMBLE OSCILLER ENTRE UN RÔLE DE MÉDIATEUR INTERNATIONAL ET LA POURSUITE DE SES INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES IMMÉDIATS.

canadien ajoute à la complexité de la définition d'une réponse canadienne à ce problème global. Ainsi, non seulement la posture du Canada au plan international est-elle délicate, mais plusieurs facteurs internes tels que la structure de l'économie canadienne, le partage des compétences fédéral/provincial en matière d'environnement, la diversité des situations économiques provinciales et la nécessité d'une coordination avec un nombre important d'acteurs dans la formulation des positions canadiennes viennent alourdir le processus de formulation des politiques ainsi que les arrangements devant régir leur mise en oeuvre. Il faut du moins souhaiter que l'expérience canadienne puisse enrichir les négociations internationales puisqu'elle consiste elle aussi en l'atteinte d'un consensus entre des intérêts divergents, voire opposés, qui expriment des positions qui, souvent, se retrouvent au sein des arènes internationales, et que la prise en compte de tous les acteurs dans la formulation des politiques puisse contribuer à augmenter les chances de voir une mise en œuvre plus efficace qu'en l'absence d'une telle concertation.

Si le Protocole de Kyoto ne pouvait entrer en vigueur faute d'être ratifié dans les délais par les parlements nationaux, les dangers seraient évidents: retard dans l'application de mesures destinées à réduire l'amplitude des changements climatiques futurs et les risques qui y sont associés, démotivation des organisations non gouvernementales face à la capacité de la communauté internationale d'assumer ses responsabilités, élargissement du fossé entre le Nord et le Sud et remise en cause des possibilités de coopération future sur d'autres dossiers environnementaux. Il sera intéressant d'examiner avec attention le type de leçons que les participants tireront des discussions de novembre 2000 et juillet 2001.²⁰ Une leçon négative possible est de se garder d'instituer des mesures domestiques progressistes lorsqu'on n'a pas la capacité de les étendre à ses principaux concurrents

(ou partenaires). La capacité de négociation réduite de l'UE, et l'impasse diplomatique qui en a résulté et finalement la position de repli que cette dernière a dû adopter, sont en partie attribuables à l'avance qu'a prise l'UE dans la mise en œuvre de mesures domestiques de réduction d'émissions, par rapport à l'Amérique du nord.

Mais des négociations difficiles offrent aussi l'occasion d'une réflexion profonde sur la dynamique de la coopération internationale dans le domaine de l'environnement et sur le rôle qu'entend jouer le Canada. Il est clair que les accords internationaux ne peuvent être trop en avance sur les tendances internes des États dont les actions détermineront le succès de l'accord. Une réflexion s'impose également sur le bien fondé d'une approche diplomatique centrée sur la participation universelle à un cycle de négociation, plutôt qu'un modèle, qui a fait ses preuves dans les domaines du contrôle des armements ou de la libéralisation du commerce, centré sur un accord entre quelques pays clés, progressivement élargi à d'autres partenaires. Un tel modèle a d'ailleurs été proposé afin de sortir de l'impasse dans laquelle se sont trouvées les négociations sur les changements climatiques durant le premier semestre 2001.

Enfin, le débat entourant le rejet de Kyoto par la nouvelle administration américaine, démontre aussi la dominance des normes en émergence sur les règles formelles de droit. Le simple fait d'avoir signé Kyoto, aux yeux d'une opinion publique importante, signifie l'acceptation d'un certain nombre de normes qu'un pays ne peut rejeter aisément et impunément, même s'il en a la possibilité d'un strict point de vue juridique. Dans ce contexte, si le discours anti-Kyoto contient encore des dénonciations des fondements scientifiques des changements climatiques, le Canada et les États-Unis ont réaffirmé leur conviction que le problème était réel et l'engagement de chaque pays à réduire sa contribution à ce problème. Même si le Canada, en grande partie en raison de sa dépendance commerciale envers son voisin du sud, ne peut se dissocier profondément des États-Unis sur ce dossier, l'éventuel échec de Kyoto pourrait aussi galvaniser de nouvelles actions gouvernementales²¹ et mobiliser les forces internes (opinion publique, industrie, ONG, provinces) en faveur de politiques qui faciliteront une convergence entre l'image que le Canada a de lui-même (et qu'il veut projeter) et ses actions réelles en faveur de la réduction des menaces envers l'environnement. La confiance que continue de lui accorder la communauté internationale sur ce point, symbolisée par la présidence canadienne du conseil d'administration du PNUE et du forum intergouvernemental sur la gouvernance internationale de l'environnement en 2000-2001, permettra au Canada de jouer un rôle moteur dans la préparation du Sommet de Johannesburg et lui imposera d'assumer son rôle de chef de file avec ou sans la concrétisation d'un accord international sur l'opérationnalisation des engagements de Kyoto.

Philippe Le Prestre est Professeur titulaire, Département de science politique et Institut des sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal (le_prestre.philippe@uqam.ca). **Evelyne Dufault** Doctorante en science politique, Université du Québec à Montréal (edufault@mediom.qc.ca).

Notes

1. Les émissions s'étant envolées à la faveur de la croissance économique (+ 13,2 % en 1998 par rapport à 1990), le Canada pourrait enregistrer une hausse d'émissions de plus de 20 % à l'horizon 2010 s'il ne prenait aucune mesure. Il devrait donc en réalité réduire ses rejets de l'ordre de 27 % pour respecter Kyoto.
2. P.-M. Johnson and J. Kirton. 1995. « Sustainable Development and Canada at the G7 Summit ». University of Toronto G8 Information Centre (<http://www.g7.utoronto.ca/g7/scholar/kirton199503/johnson/index.html>)
3. Cet accord couvre six gaz : dioxyde de carbone (CO₂), méthane (CH₄), oxyde nitreux (N₂O), hydrofluorocarbones (HFC), hydrocarbures perfluorés (PFC) et hexafluorure de soufre (SF₆).
4. Le Protocole approuve le principe de « crédits » accordés pour le boisement et la protection des forêts sur le territoire national ou à l'étranger, ce qui permettrait au Canada de compter ses forêts comme des « puits de carbone » et le reboisement comme une réduction d'émissions de CO₂.
5. Mais pas nécessairement le Canada, qui a signé le Protocole de Kyoto le 29 avril 1998, ou les États-Unis qui le signèrent le 12 novembre suivant.
6. Selon le ministre Anderson, la prise en compte de ces puits ne pourrait constituer qu'environ 15 % de l'effort de réduction total d'émissions de GES auquel s'est engagé le Canada (« Carbon-sink doubts don't hold water », *The Globe and Mail*, 15 juin, 2001.
7. Canada, États-Unis, Japon, Fédération de Russie, Australie, Nouvelle-Zélande, Norvège, Islande et Ukraine.
8. Pour entrer en vigueur, le Protocole doit avoir été ratifié par au moins 55 pays représentant au moins 55 % des émissions de GES.
9. Officiellement, le MAÉCI pilote les négociations sur les changements climatiques, Environnement Canada celles sur la Convention sur la diversité biologique et l'ACDI celles portant sur la lutte contre la désertification.
10. Les provinces et les groupes de la société civile ont le même statut, c'est-à-dire qu'ils prennent place au sein des comités aviseurs sans avoir de veto sur la définition des objectifs ni sur les décisions politiques.
11. En 2000, le secrétariat était co-présidé par un fonctionnaire fédéral (David Oulton) et un sous-ministre provincial (John Donner de l'Alberta). Adresse url : http://www.nccp.ca/NCCP/nat_secretariat/index_f.html
12. L'Ontario a choisi de ne pas adhérer à la stratégie et au plan d'action.

13. Un processus de consultation qui, selon Ralph Goodale, ministre des Ressources naturelles, en mai 2000, fut « le plus diversifié, transparent et global qu'aucun pays ait entrepris » (« *most inclusive, transparent and comprehensive to be undertaken by any country* »).

14. En 1990, l'Ontario et l'Alberta émettaient environ 30 % des émissions canadiennes, le Québec environ 13 % et les Maritimes, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique moins de 10 %. Les niveaux d'émissions *per capita* sont également très disparates, le Québec émettant par exemple 12 tonnes per capita (en 1990), comparé à la Saskatchewan et à l'Alberta dont les émissions *per capita* étaient respectivement de 46,5 et 65 tonnes en 1990.

15. Gouvernement du Québec. Ministère de l'environnement et de la faune, 1995. *Impacts du fédéralisme sur l'exercice des responsabilités du Québec dans le domaine de l'environnement et de la faune*. Québec : Ministère de l'environnement et de la faune, page 19.

16. A l'ouverture de la CP-3 à Kyoto, le Canada n'avait, semble-t-il, toujours pas arrêté sa position définitive.

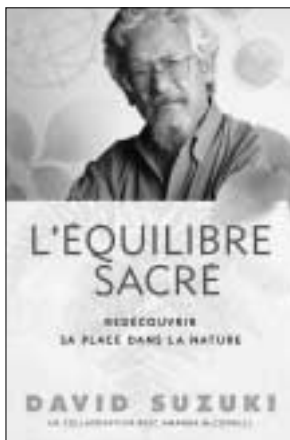
17. Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable 1998, ch.3.

18. Voir le site de l'Association canadienne des industries pétrolières (The Canadian Association of Petroleum Producers (CAPP)) pour un aperçu des préoccupations de ce secteur :

19. *National Air Issues Co-ordinating Committee* (NAICC). Le CNCQA relève du Comité directeur national des questions atmosphériques (*National Air Issues Steering Committee*, NAICC), au niveau des sous-ministres, et de la Réunion mixte des ministres de l'Énergie et de l'environnement (*Joint Meeting of Ministers*). Au sein du CNCQA, un sous-comité est plus particulièrement chargé des changements climatiques (CNCQA-CC).

20. Pour quelques leçons générales, voir M. Grubb et F. Yamin, « Climatic collapse at The Hague: what happened, why, and where do we go from here? » *International Affairs*, vol. 77, n° 2 (2001), pp. 261-76.

21. L'ensemble de mesures décrites dans le *Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique*, reflète l'intention du gouvernement canadien d'investir jusqu'à 500 millions de dollars dans des mesures de réduction d'émissions de GES. Ajouté aux 625 millions de dollars sur cinq ans annoncé dans le Budget 2000, cet investissement se traduit par un engagement de 1,1 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années.



L'ÉQUILIBRE SACRÉ

Redécouvrir sa place dans la nature

DAVID SUZUKI

En collaboration avec Amanda McConnell

À travers une magistrale odyssee scientifique, David Suzuki donne au débat sur l'environnement toute sa dimension spirituelle et invite à une réflexion approfondie sur la place de l'homme dans la nature.

306 pages • 24,95 \$



F I D E S