

ARTICLE

ÉTATS FÉDÉRÉS ET MISE EN ŒUVRE DES TRAITÉS CLIMATIQUES INTERNATIONAUX : LE CAS DU QUÉBEC

par Annie CHALOUX*
HUGO SÉGUIN**

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le Protocole de Kyoto encadrent les efforts de la communauté internationale en matière de lutte aux changements climatiques. Les gouvernements fédéraux américain et canadien ne sont pas soumis aux dispositions du Protocole, ne l'ayant jamais ratifié ou l'ayant récemment dénoncé, dans le cas plus récent du Canada. Jusqu'à quel point peut-on affirmer que certains États fédérés nord-américains se substituent à leur État fédéral dans la mise en œuvre, sur leur territoire, des obligations contenues à la Convention-cadre et au Protocole de Kyoto? Le présent article évalue le degré et la nature de cette éventuelle substitution en analysant un premier cas, celui du Québec. Les auteurs concluent que cet État, de façon autonome, se conforme à la plupart des obligations climatiques internationales telles que visées à la Convention et au Protocole, à l'exception notable, pour le moment, d'un niveau de soutien significatif en faveur des pays en développement. L'étude de ce cas confirme l'importance des acteurs subétatiques face aux grands défis internationaux contemporains, dans un contexte de gouvernance à paliers multiples.

The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Kyoto Protocol both determine the nature and the level of international cooperation on the issue of climate change. The United States has never ratified the Protocol and the Canadian federal government has recently denounced it, thus rendering its provisions inapplicable within their jurisdictions. In this context, to what extent can some federated North American states be said to substitute themselves for their federal governments in the implementation of the provisions of the Convention and the Protocol within their own territories? The article examines the nature and the degree of this type of potential substitution using Quebec as a first case study. The writers find that Quebec voluntarily abides by most of the international climate obligations as set out in both the Convention and the Protocol, but with the notable exception of failing to provide a meaningful level of support to developing countries. This analysis confirms the importance of subnational states in the context of contemporary global issues, from the perspective of multilevel governance.

*. Chargée de cours à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke, chercheure-boursière à la Chaire de recherche du Canada en Économie politique internationale et comparée (CREPIC) et doctorante à l'École nationale d'administration publique (ENAP).

** . Chargé de cours à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke, chercheur associé au Centre d'études internationales de Montréal (UQAM) et conseiller principal, Équiterre.

SOMMAIRE

1.	Introduction	609
2.	Le Canada et les négociations climatiques internationales	612
2.1	Mise en contexte des négociations canadiennes en matière de lutte contre les changements climatiques	612
2.2	Retrait fédéral, mais activisme d'États fédérés : le cas du Québec	616
3.	Obligations du Canada en vertu du Protocole et de la Convention	618
3.1	Atténuation des émissions	619
3.2	Transparence et reddition de compte	620
3.3	Transferts en faveur des pays en développement	621
4.	Mise en œuvre du Protocole et de la Convention par le Québec	625
4.1	Obligation de réduction des émissions	625
4.2	Obligations de reddition de compte et de transparence	626
4.3	Obligations de soutien aux pays en développement	628
5.	Discussion / conclusion	630

1. Introduction

Les efforts de lutte aux changements climatiques sont devenus un des principaux enjeux de l'agenda international en ce début du XXI^e siècle. D'une grande complexité, ces efforts ont un impact sur les relations Nord-Sud, interpellent la croissance des pays émergents et remettent en question les sociétés industrialisées et leurs systèmes énergétiques basés sur la combustion d'hydrocarbures, eux-mêmes à la base des émissions de gaz à effet de serre¹.

À cet égard, la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC, 1992) et le Protocole de Kyoto (1997) qui en est issu demandent aux États de mettre en place des mesures visant à « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique »². Dans ce contexte et en vertu du principe de « responsabilité commune, mais différenciée », il appartient aux pays développés « d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes ».³ La quasi-totalité des États reconnus par les Nations Unies ont signé et ratifié ces deux instruments, s'y considèrent liés en droit international et en droit interne, et cherchent à se conformer aux dispositions qui les concernent. Les États-Unis d'Amérique et le Canada font par contre figure de resquilleurs⁴, le premier n'ayant jamais ratifié le Protocole de Kyoto, le deuxième ayant fait connaître officiellement, le 12 décembre dernier⁵, son intention de se prévaloir des dispositions

-
1. Internal Energy Agency (IEA), 2007, *Energy Security and Climate Policy – Assessing Interactions*, Paris, OCDE/AIE.
 2. *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, art. 2.
 3. *Id.*, art. 3.1.
 4. Au sens où l'entend Mancur OLSON, *Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965.
 5. Déclaration du ministre canadien de l'Environnement, l'Honorable Peter KENT, 12 décembre 2011, en ligne: <<http://www.ec.gc.ca/default>>

contenues à l'article 27 du Protocole de Kyoto portant sur la dénonciation de celui-ci par une de ses Parties.

En matière de politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre, les gouvernements fédéraux de l'Amérique du Nord, au nord du Rio Grande apparaissent, pour le moment, politiquement paralysés.

Motivés ou non par l'inaction relative de leur État fédéral, des États fédérés de part et d'autre du 49^e parallèle ont mis en place des politiques novatrices de lutte contre les changements climatiques, de façon individuelle et multilatérale. Des organisations transfrontalières ont émergé (telles que la *Western Climate Initiative*, le *Regional Greenhouse Gas Initiative*, *Midwestern Greenhouse Gas Reduction Accord*), des regroupements de municipalités se sont engagés à respecter les engagements des États fédérés américains et du canadien sur leur territoire, et des États fédérés se sont dotés de plans d'action ambitieux de lutte contre les changements climatiques⁶.

Plusieurs auteurs notent ainsi un volontarisme et un leadership importants de la part d'une pluralité d'États fédérés américains et canadiens dans le domaine des changements climatiques. Selon le World Resources Institute, plus d'une douzaine d'États fédérés américains se sont imposés des objectifs de réduction d'émissions et plusieurs dizaines d'autres ont adopté des mesures sectorielles à cette fin⁷. Au Canada, la plupart des provinces se sont engagées à atteindre des objectifs de réduction et ont rendu public des plans d'action à cet effet. On note également la création de liens entre les États fédérés au sein d'un

asp?lang=Fr&n=FFE36B6D-1&news=6B04014B-54FC-4739-B22C-F9CD9A840800> (consulté le 20 décembre 2011).

6. Stéphane PAQUIN et Annie CHALOUX, « La diplomatie parallèle des États américains », (2008) 17-1 *Bulletin d'histoire politique*.
7. WORLD RESOURCES INSTITUTE, « Bottom Line on Regional Cap-and-Trade Programs », (2009) *World Resources Institute*, juillet 2009, en ligne: <<http://www.wri.org/publication/bottom-line-regional-cap-and-trade-programs>> (consulté le 15 avril 2011).

même État fédéral (Regional Greenhouse Gas Initiative - RGGI, Midwestern Greenhouse Gas Reduction Accord); des partenariats entre provinces canadiennes et États américains souhaitant mettre en place un plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques (Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et premiers ministres de l'Est du Canada — CGNA/PMEC) ou encore à travers la mise sur pied de marchés de carbone couvrant l'ensemble de leurs économies (Western Climate Initiative - WCI). La mise en place de tels marchés par 23 États fédérés américains et 4 provinces canadiennes couvrira, à terme, la moitié de la population et du PIB, de même que le tiers des émissions des États-Unis d'Amérique. Au Canada, la mise sur pied d'un tel marché, couvrirait éventuellement les trois quarts de la population, huit-dixième du PIB et près de la moitié des émissions⁸.

Dans un contexte de paralysie relative aux États fédéraux canadien et américain, jusqu'à quel point peut-on affirmer que certains États fédérés nord-américains se substituent, sur leur territoire, aux obligations internationales auxquelles auraient été soumis les États fédéraux canadien et étatsuniens en vertu de la Convention-cadre et du Protocole de Kyoto? L'objectif du présent article est d'évaluer le degré et la nature de cette éventuelle substitution en analysant un premier cas, celui du Québec.

Cette action internationale, ou paradiplomatie environnementale, pose un questionnement fort intéressant quant à la mise en oeuvre effective d'ententes internationales — la CCNUCC et le Protocole de Kyoto — par lesquelles un État fédéré comme le Québec se déclare lié. Ainsi, par décret⁹ en date du 5 décembre 2007, le gouvernement du Québec se déclare désormais liés par le Protocole de Kyoto dans ses champs de compétences, et

8. *Id.*

9. Gazette officielle du Québec, 3 janvier 2008, 140^e année, numéro 1, Décret administratif 1074-2007, Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

ce en vertu de la Loi sur le ministère des Relations internationales du Québec¹⁰.

En effet, il apparaît approprié dans ce contexte d'évaluer les actions entreprises par cet État fédéré pour répondre aux engagements découlant de ces accords. Dans un premier temps, pour cet article, nous ferons un historique de la position canadienne et québécoise envers le dossier des négociations climatiques internationales. Nous analyserons dans un deuxième temps les engagements canadiens (et ceux de l'ensemble des États développés) découlant de la ratification à la CCNUCC et du Protocole de Kyoto. En troisième lieu, nous analyserons dans quelle mesure le Québec tente de se conformer aux engagements découlant de ces traités internationaux. Nous concluons par une discussion plus large sur l'application éventuelle de ces résultats à d'autres États fédérés nord-américains.

2. Le Canada et les négociations climatiques internationales

2.1 Mise en contexte des négociations canadiennes en matière de lutte contre les changements climatiques

La fin des années 1980 et le début des années 1990 correspondent à l'apogée du leadership canadien en matière de protection environnementale au niveau international. D'ailleurs, en 1988, de concert avec l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations Unies sur l'environnement (PNUE), le Canada a été l'instigateur d'une conférence internationale de haut niveau sur les changements climatiques. Le premier ministre Brian Mulroney avait alors affirmé, lors du discours d'ouverture de la conférence que : « Humanity is

10. *Loi sur le ministère des Relations internationales*, L.R.Q. 1977, c. M-25.1.1.

conducting an unintended, uncontrolled, globally pervasive experiment, whose ultimate consequences are second only to global nuclear war ». ¹¹ Puis, en 1990, le gouvernement canadien s'engage dès lors à stabiliser ses émissions de gaz à effet de serre (GES) et, ce, deux années avant les négociations qui déboucheront sur la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ¹². Le Canada est par ailleurs parmi les tout premiers États à ratifier la Convention-Cadre en décembre 1992 ¹³.

Toutefois, dans les années qui suivent, les dissensions internes et les pressions étasuniennes auront raison du leadership canadien sur la question du climat. En effet, le contexte fédéral canadien entraînera de lourdes tensions intergouvernementales, que ce soit sur les compétences constitutionnelles liées à cet enjeu que sur les cibles de réduction possibles entre les différentes juridictions. De même, l'imbrication importante de l'économie canadienne avec celle des États-Unis apportera son lot de tension au sein des politiques climatiques canadiennes, qui hésiteront entre une intégration macroéconomique continentale et une politique plus indépendante à l'égard du climat ¹⁴.

-
11. Elisabeth MAY, « Brian Mulroney and the Environment », dans Raymond Benjamin BLAKE, *Transforming the nation : Canada and Brian Mulroney*, McGill-Queen's University Press, 2007, p. 388.
 12. Mark WINFIELD et Douglas MACDONALD, « The Harmonization Accord and Climate Change Policy: Two Case Studies in Federal-Provincial Environmental Policy », dans Herman BACKVIS et Grace SKOGSTAD, *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 2^e éd., Toronto, Oxford University Press, 2008, p. 274.
 13. ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Status of Ratification of the Convention*, en ligne: <http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php> (consulté le 10 janvier 2011).
 14. Debora L. VANNIJNATTEN. et Robert BOARDMAN, *Canadian Environmental Policy and Politics*, 3^e éd., Toronto, Oxford Press, 2009, p. 291; Annie CHALOUX, *Fédéralisme, relations transfrontalières et changements climatiques : le cas de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et premiers ministres de l'Est du Canada*, mémoire de maîtrise, Sherbrooke, Faculté des sciences politiques, Université de Sherbrooke, 2009; Jeffrey SIMPSON, Mark JACCARD et Nic RIVERS, *Hot Air. Meeting Canada's Climate Change Challenge*, 2^e éd., Toronto, McClelland & Stewart, 2008, 281 p.

Lors des négociations préparatoires à la troisième Conférence des Parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, les tensions au sein de l'État canadien se font fortement ressentir. Des rencontres intergouvernementales sont alors organisées en novembre 1997. Elles s'étaient conclues sur l'adoption de cibles de limitation des GES sur le territoire canadien, le Québec marquant quant à lui sa dissidence. Ce dernier souhaitait l'adoption d'une cible de réduction beaucoup plus ambitieuse que celle convenue par les autres provinces¹⁵ et allant même jusqu'à refuser de signer le communiqué final de cette rencontre du Conseil canadien des ministres de l'Environnement¹⁶. Ainsi, alors que les provinces, à l'exception du Québec, s'entendent sur une cible de limitation des émissions de GES pour l'ensemble du Canada à 0 % par rapport au niveau de 1990¹⁷, le gouvernement fédéral maintient une cible plus ambitieuse de réduction de GES de 3 % sous les niveaux de 1990 pour la période 2008-2012¹⁸. Sur place, encouragé par une nouvelle position étasunienne encore plus élevée, qui propose alors une réduction de 7 % sous la barre de 1990, le Canada accepte une réduction de ses émissions de l'ordre de 6 %, ce qui est bien au-delà des cibles initialement prévues par les provinces canadiennes. S'ensuivront alors de vives tensions entre l'autorité fédérale et certaines provinces sur cette question¹⁹.

-
15. Heather A. SMITH, «Dollar Discourse: Canadian Climate Change Policy», dans Debora L. VANNIJNATTEN et Robert BOARDMAN, *Canadian Environmental Policy. Context and Cases*, Toronto, Oxford Press, 2002, 372 p.
 16. SECRÉTARIAT DES CONFÉRENCES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES (SCIC), *Réunion conjointe des sous-ministres de l'Environnement et de l'Énergie : communiqué de presse 830-599/00*, Régina, 12 novembre 1997; Louis-Gilles FRANCOEUR, « Effet de serre: Le Canada reporte ses objectifs de dix ans. Québec se dissocie de la décision des ministres canadiens de l'environnement », (13 novembre 2007) *Le Devoir*.
 17. SCIC, *Id.*
 18. M. WINFIELD et D. MACDONALD, préc., note 12; J. SIMPSON, M. JACCARD et N. RIVERS, préc., note 14.
 19. Herman BAKVIS, Gerald BAIER et Douglas BROWN, *Contested Federalism : Certainty and Ambiguity in the Canadian Federation*, Toronto, Oxford University Press, 2009; D. L. VANNIJNATTEN et R. BOARDMAN, préc., note 14; M. WINDFIELD et D. MACDONALD, préc., note 12; J. SIMPSON, M. JACCARD et N. RIVERS, préc., note 14.

Puis, lors de la période précédant la ratification canadienne au Protocole de Kyoto, le rejet de ce Protocole par la nouvelle administration américaine de George W. Bush exercera une pression supplémentaire sur la volonté canadienne à répondre à l'enjeu climatique. Ce dernier acceptera finalement de ratifier ledit protocole à la suite de certaines concessions faites notamment par l'Union européenne concernant les puits de carbone²⁰.

L'arrivée d'un nouveau gouvernement conservateur, en janvier 2006, modifiera drastiquement la donne en termes de politique étrangère, et le dossier climatique n'y sera pas exempté. En effet, les visées idéologiques du Parti conservateur²¹ ainsi que la position étasunienne pousseront le gouvernement canadien à modifier considérablement ses engagements envers le climat. Non seulement les conservateurs abandonneront-ils complètement l'objectif chiffré de réduction de ses émissions de GES prévus dans le Protocole (soit 6 % sous les niveaux de 1990), mais également, celui-ci modifiera l'année de référence de ses engagements (passant de 1990 à 2006) et coupera les budgets attribués au dossier climatique à Ottawa²². Au retour de la conférence de Durban de décembre 2011, le gouvernement canadien annoncera finalement que : « (...) nous invoquons notre droit reconnu par la loi de nous retirer officiellement de Kyoto. Cette décision officialise ce que nous avons affirmé depuis 2006, à savoir que nous ne mettrons pas en oeuvre le Protocole de Kyoto²³. »

20. H. BAKVIS, G. BAIER et D. BROWN, *id.*

21. Kathryn HARRISON, « The Road not Taken: Climate Change Policy in Canada and the United States », (2007) 7-4 *Global Environmental Politics* 92; Douglas MACDONALD et Debora L. VANNIJNATTEN, « La politique canadienne en matière de changements climatiques et l'influence nord-américaine », (2010) 7-1 *Revue Gouvernance* 18.

22. *Id.*

23. P. KENT, préc., note 5.

2.2 Retrait fédéral, mais activisme d'États fédérés : le cas du Québec

Deuxième province en importance au Canada, avec une population de 8 millions d'habitants et 20,8 % du PIB canadien, le Québec s'est positionné assez tôt comme un des leaders nord-américains dans le dossier des changements climatiques par l'adoption de plans d'action et de cibles de réduction ambitieuses d'émissions de gaz à effets de serre. Il se distingue également au plan international, nord-américain et canadien par son engagement en faveur du respect du Protocole de Kyoto. Ainsi, avant même sa ratification par le Canada, l'Assemblée nationale du Québec avait adopté à l'unanimité, en avril 2001, une motion d'appui au Protocole de Kyoto, qui appelait le gouvernement fédéral canadien à le ratifier et à « mettre en œuvre les mesures qu'il s'est engagé à réaliser dans le cadre du premier plan d'action pancanadien sur les changements climatiques.»²⁴ Quelques années plus tard, en 2006, une motion analogue est à nouveau adoptée par les législateurs québécois, et le premier ministre du Québec, Jean Charest, a fait de l'enjeu climatique l'un des dossiers moteurs de l'activité internationale du Québec²⁵. Cette motion sera suivie, le 5 décembre 2007, par l'adoption d'un décret (Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1074-2007).²⁶ Par ce décret, pris en vertu de l'article 21.1 de la *Loi sur le ministère des Relations internationales du Québec*, le gouvernement se déclare lié par les dispositions du Protocole de Kyoto touchant à la compétence internationale du Québec.

24. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (ASSNAT), *L'Assemblée nationale du Québec appuie à l'unanimité le protocole de Kyoto : communiqué de presse c010410a*, Québec, 10 avril 2001.

25. Joshua NEWMAN et Michael HOWLETT, « Quebec: Canada's champion in the fight against climate change », (July-August 2008) *Policy Options* 76; S. PAQUIN et A. CHALOUX, préc., note 6.

26. Gazette officielle du Québec, 3 janvier 2008, 140e année, numéro 1, Décret administratif 1074-2007, Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Dans le même esprit, en 2006, le gouvernement du Québec adopte un plan d'action de lutte contre les changements climatiques, par lequel il réitère sa volonté de « mettre en œuvre le Protocole [de Kyoto] dans ses domaines de compétence. »²⁷ Se faisant, le Québec réaffirmait les principes de son action internationale en vertu de la doctrine Gérin-Lajoie, énoncée pour la première fois il y a plus de quarante ans. C'est d'ailleurs dans cette lignée que le Premier ministre du Québec avait affirmé à Copenhague, lors de la quinzième Conférence des Parties, que « [d]ans un système fédéral de gouvernement, nous sommes égaux, nous ne sommes pas les gouvernements juniors du gouvernement national, ce n'est pas vrai ça, il y a un partage de compétences entre nous. »²⁸

C'est toutefois avec le plan d'action 2006-2012 que le Québec démontre sans conteste sa volonté de mettre en œuvre le Protocole de Kyoto sur son territoire. Ce Plan vise une réduction de 6 % des émissions de gaz à effet de serre sous les niveaux de 1990 d'ici 2012 et met en œuvre une série de mesures ciblées pour y parvenir. Le Plan comprend également quelques mesures portant sur l'adaptation aux impacts des changements climatiques sur la population et le territoire québécois. Le Plan est financé par l'imposition d'une redevance sur les hydrocarbures, à hauteur de 200 M\$ par année. Le gouvernement du Québec s'attend à un financement d'appoint de la part du gouvernement fédéral de quelque 325 M\$. Notons ainsi que (1) le gouvernement du Québec prend la décision de ne plus attendre la mise en œuvre d'un éventuel plan canadien de réduction d'émissions; (2) impose une cible de réduction importante à l'ensemble de son économie, en mettant en œuvre une série de mesures dans ses propres champs de compétence (transports, énergie, agriculture, déchets, industrie, bâtiments); (3) il ne compte sur le soutien financier

27. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Le Québec et les changements climatiques: Un défi pour l'avenir. Plan d'action 2006-2012*, Québec, 2008, p. 12.

28. PRESSE CANADIENNE, « Copenhague : Charest avertit Harper », (16 décembre 2009) *Les Affaires* (Les affaires.com).

canadien que pour une partie congrue du financement dont il a besoin²⁹.

De même, d'autres politiques publiques sont ainsi développées par le gouvernement du Québec concernant des enjeux parallèles à la lutte contre les changements climatiques, notamment sur l'énergie, avec la *Stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, et dans le secteur des transports, avec la *Politique québécoise du transport collectif* qui a également été publiée en 2006.

3. Obligations du Canada en vertu du Protocole et de la Convention

Le Protocole de Kyoto, de même que plusieurs dispositions générales de la Convention, contraignent les Parties signataires au respect de certaines obligations internationales. En vertu du principe de responsabilité commune, mais différenciée (article 4.1 de la Convention), le Protocole confère à 38 pays développés, visés à l'Annexe I de la Convention, une responsabilité plus importante en matière d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. D'autre part, la Convention et le Protocole confèrent également une responsabilité supplémentaire à 23 pays développés (plus l'Union européenne), visés à l'Annexe II de la Convention, en matière de soutien à l'adaptation des pays en développement également parties au Protocole. En ratifiant le Protocole de Kyoto, en décembre 2002, le Canada, pays développé visé aux Annexes I et II de la Convention, se lie ainsi à 3 grands types d'obligations : (1) des obligations de réductions des émissions de gaz à effet de serre; (2) des obligations de reddition de compte et de transparence; et (3) des obligations de soutien au pays en développement en matière de transferts de technologie, de renforcement des capacités et de financement de l'adaptation et de

29. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Plan d'action 2006-2012 : Le Québec et les changements climatiques, un défi pour l'avenir*, Québec, 2008, p.33.

la mitigation des émissions. Ces obligations seront, pour la plupart, précisées et encadrées par les Accords de Marrakech (2001). La présente section recense et explicite brièvement les principaux engagements du Canada en vertu de ces accords internationaux.

3.1 Atténuation des émissions

L'article 3.1 de la Convention engage l'ensemble des États parties à réduire les émissions de gaz à effet de serre, suivant le principe de la responsabilité commune, mais différenciée. De façon plus précise, le Protocole de Kyoto enjoint les États développés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre sous leurs niveaux de 1990, selon un échéancier et en fonction de cibles précises qu'ils doivent eux-mêmes se fixer. Le Protocole leur demande également de mettre en oeuvre un plan national menant à l'atteinte de ces cibles. De plus, ils sont tenus d'approfondir leurs engagements dans le cadre d'une nouvelle ronde de réduction, au-delà de la première période d'engagement (2008-2012) du Protocole.

Les 38 États développés visés à l'Annexe I de la Convention se sont ainsi imposés des cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre lors de l'adoption du Protocole de Kyoto, en décembre 1997. Ces cibles se retrouvent à l'Annexe B du Protocole. Le Canada s'est ainsi fixé une cible de réduction de 6 %, en moyenne, entre 2008 et 2012, sous les niveaux de 1990. Collectivement, les engagements de réduction de ces États équivalent à une réduction de quelque 5,2 %, en moyenne, pour la même période. Les articles 3.1, 3.2 et 3.7 du Protocole portent respectivement sur le respect des engagements, l'obligation de faire état de progrès démontrable ainsi que sur la méthode de calcul des émissions.

Par ailleurs, les articles 2.1a et 10b du Protocole font explicitement obligation aux États parties de mettre en oeuvre des

politiques et des mesures de limitation et de réduction des émissions, de même qu'un plan national d'atténuation des émissions et d'adaptation aux changements climatiques. Finalement, l'article 3.9 du Protocole enjoint les États développés visés à l'Annexe I de la Convention à amender l'Annexe B du Protocole en y inscrivant de nouveaux objectifs de réduction pour les phases suivantes la première période d'engagement du Protocole (2008-2012). Les articles 9.1 et 9.2 encadrent la révision périodique du Protocole par tous les États signataires, « à la lumière des données scientifiques et des évaluations les plus sûres concernant les changements climatiques et leur impact ainsi que des données techniques, sociales et économiques pertinentes ».

Le Canada doit donc, dans le cadre du Protocole de Kyoto : (1) se fixer un objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre pour la période 2008-2012; (2) adopter et mettre en oeuvre un plan national de réduction d'émissions et d'adaptation et (3) se fixer de nouvelles cibles de réductions pour la seconde période d'engagement, tout en procédant à la révision périodique du Protocole.

3.2 Transparence et reddition de compte

Plusieurs autres dispositions du Protocole et de la Convention encadrent des mécanismes de reddition de compte et de transparence auxquels doivent se soumettre les États parties. Deux mécanismes principaux sont ici étudiés : (1) la création d'un inventaire national d'émissions de gaz à effet de serre, y compris les puits de carbone et (2) le dépôt de communications nationales portant sur les efforts d'atténuation et d'adaptation.

Le Protocole de Kyoto réitère, aux articles 5 et 7, les dispositions de l'article 12 de la Convention à l'égard de l'obligation pour les États parties d'instituer un inventaire national d'émissions de gaz à effet de serre. L'article 5.1 du Protocole enjoint ainsi spécifiquement les États visés à l'Annexe I de la

Convention à mettre en place un système national leur permettant d'estimer les émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique générées sur leurs territoires. Ce système national doit être conforme à une méthodologie proposée par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et adoptée par la Conférence des Parties (articles 5.2 et 5.3).

Par ailleurs, chaque État développé visé à l'Annexe I de la Convention doit, conformément à l'article 12 de la Convention et tel que repris à l'article 7 du Protocole, déposer annuellement une communication nationale dans laquelle doit figurer (1) un inventaire des émissions de gaz à effet de serre, incluant les puits de carbone, (2) les politiques et les mesures qu'il a adoptées, le cas échéant, afin de se conformer aux dispositions de la Convention et du Protocole et (3) une estimation des effets que ces politiques et ces mesures auront sur les émissions.

Dans les faits, le Canada doit donc établir un inventaire national de ses émissions et déposer annuellement une communication nationale portant sur les mesures mises en oeuvre pour lutter contre les changements climatiques ainsi que sur les effets de ces mesures sur l'atteinte des objectifs de réductions d'émissions.

3.3 Transferts en faveur des pays en développement

En vertu du principe de responsabilité commune, mais différenciée (article 4.1 de la Convention, en particulier), 23 États développés (plus l'Union européenne) parties au Protocole et visés à l'Annexe II de la Convention, se voient conférer des responsabilités particulières à l'endroit des pays en développement. Ces responsabilités portent essentiellement sur (1) le transfert de technologies, (2) sur le financement de mesures d'atténuation et d'adaptation ainsi que (3) sur le renforcement des capacités des pays en développement.

L'article 11 du Protocole réfère directement à des dispositions plus générales contenues à la Convention (notamment à l'article 4) portant sur l'obligation de ces pays développés de « fournir les ressources financières nouvelles et additionnelles afin de couvrir la totalité des coûts encourus par les pays en développement » pour se conformer à certains engagements pris dans le cadre de la Convention et du Protocole, notamment au chapitre de l'atténuation des émissions et de l'adaptation aux changements climatiques. Cette responsabilité financière s'étend aux transferts de technologies réputées bénéfiques aux efforts d'atténuation des pays en développement, de même qu'aux mesures de renforcement des capacités au chapitre, notamment, de l'expertise technique nécessaire à la mise en oeuvre de la Convention et du Protocole, ainsi que du renforcement des compétences et de l'expertise de la société civile.

Si, à l'origine, les modalités d'acquittement de ces responsabilités demeurent vagues, celles-ci feront par la suite l'objet d'une clarification et d'un encadrement de plus en plus précis. Ainsi, plusieurs décisions contenues aux Accords de Marrakech (2001) finiront par encadrer les questions (1) de renforcement des capacités (2/CP.7) des pays en développement, (2) de transferts de technologie (3/CP.7) et de financement (7/CP.7). Certaines dispositions de l'Accord de Copenhague (2009), reprises dans les Ententes de Cancún (2010), éclairciront davantage les modalités du soutien aux pays en développement, notamment quant aux sommes initiales globales attendues au cours de la dernière partie de la première période d'engagement du Protocole (30 milliards de dollars américains par année jusqu'en 2012), de même qu'au véhicule financier appelé à gérer ces fonds. Les modalités de fonctionnement d'un nouveau fonds pour le climat seront précisées à travers les Accords de Cancun (1/CP.16) et les décisions de Durban (1/CP.17), en 2010 et 2011.

Malgré ces efforts de clarification, il faut noter qu'aucune cible formelle de financement ou encore de démarche de clarification quant à la nature ou au niveau du soutien, par pays, n'ont été jusqu'à présent établies pour l'un ou l'autre de ces

domaines d'intervention. Dans les faits, chaque pays développé visé à l'Annexe II du Protocole – c'est-à-dire chaque pays considéré apte à soutenir financièrement les pays en développement – détermine lui-même le niveau de soutien, et sa nature.

C'est ainsi que le Canada est tenu de soutenir les pays en développement au moyen de transferts de technologies, de soutien au renforcement des capacités et de transferts financiers au chapitre de leur adaptation aux changements climatiques et de leurs efforts d'atténuation de leurs émissions. Ces obligations, bien réelles *de jure*, s'avèrent dans les faits d'une ampleur et d'une nature encore peu définies, laissant au Canada la discrétion de les définir lui-même.

Tableau 1 - Engagements du Canada - Protocole de Kyoto

1. Réduction des émissions
<p>1.1 Objectif chiffré de réduction (Annexe B) <i>Article 3.1 – Respects des engagements</i> <i>Article 3.2 – Progrès démontrables</i> <i>Article 3.7 – Méthode de calcul</i></p>
<p>1.2 Politiques et mesures. Plan national de réduction <i>Article 2.1 a) - Politiques et mesures</i> <i>Article 10 b) - Programmes nationaux (atténuation et adaptation)</i></p>
<p>1.3 Révision des engagements (Deuxième période d'engagement) <i>Article 9.1, 9.2 – Révision du Protocole</i> <i>Article 3.9 - Révision des engagements de réduction (AI)</i></p>
2. Reddition de compte et transparence
<p>2.1 Inventaires nationaux <i>Article 5.1 – Système national</i> <i>Article 5.2, 5.3 – Méthodologie</i></p>
<p>2.2 Puits de carbone <i>Article 3.4 – Inventaire initial (1990)</i></p>
<p>2.2 Communications nationales <i>Article 7 – Communications nationales (conformément à l'art.12 de la Convention)</i></p>
3. Soutien et transferts aux pays en développement
<p>3.1 Transferts technologiques <i>Article 10c, 11.2b – Transferts de technologies, savoir-faire, pratiques et procédés</i></p>
<p>3.2 Renforcement des capacités <i>Article 10e – Renforcement des capacités</i></p>
<p>3.3 Financement <i>Article 11.2 - Fourniture de ressources financières nouvelles et additionnelles, prévisibles et adéquates</i></p>

4. Mise en oeuvre du Protocole et de la Convention par le Québec

Étant donné l'action de certains États fédérés nord-américains en matière de lutte aux changements climatiques, on peut se demander si l'action domestique de ces États est de nature à se substituer aux obligations qui seraient celles des États fédéraux canadien et américain en vertu de la Convention et du Protocole. En d'autres mots, jusqu'à quel point pouvons-nous affirmer que ces États s'acquittent de ces obligations comme le feraient les autres pays visés aux Annexes I et II de la Convention?

Comme nous l'avons vu, les principales obligations des États développés parties à la Convention et au Protocole sont de trois types : (1) obligations de réductions des émissions de gaz à effet de serre; (2) obligations de transparence et de reddition de compte; et (3) obligations de soutien aux pays en développement. Nous nous penchons ici sur le cas du Québec en nous demandant si celui-ci s'acquitte, sur son territoire, des obligations de l'État fédéral canadien.

4.1 Obligation de réduction des émissions

Avec l'adoption du plan d'action sur les changements climatiques 2006-2012, le gouvernement du Québec répond directement à plusieurs grandes obligations du Protocole de Kyoto envers les pays développés visés à l'Annexe I, soit se fixer un objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre pour la période 2008-2012 et adopter et mettre en oeuvre un plan national de réduction d'émissions et d'adaptation. À la veille de la Conférence de Copenhague de décembre 2009, le gouvernement du Québec fera également connaître une nouvelle cible de réduction d'émissions dans le cadre de la deuxième période d'engagement du Protocole (2013-2020). Cette cible, calquée sur celle de l'Union européenne, vise une réduction des émissions de

20 à 30 %, sous leurs niveaux de 1990, d'ici 2020.³⁰ En fixant celle-ci, le gouvernement du Québec respecte l'obligation des pays de l'Annexe 1 en vertu de l'article 3.9 du Protocole, à savoir l'inscription de nouvelles cibles de réduction avant la fin de la première période d'engagement.

En matière d'engagements de réductions des émissions de gaz à effet de serre sur son territoire, l'analyse permet d'affirmer que le Québec se conforme en tout point aux exigences du Protocole à l'endroit des États de l'Annexe I.

4.2 Obligations de reddition de compte et de transparence

Comme nous l'avons vu, la Convention et le Protocole enjoignent le Canada à établir un inventaire national de ses émissions et à déposer annuellement une communication nationale portant sur les mesures mises en oeuvre pour lutter contre les changements climatiques ainsi que sur les effets de ces mesures sur l'atteinte des objectifs de réductions d'émissions. Le Québec semble se conformer à plusieurs de ces obligations, nonobstant une réserve de nature formelle.

Le gouvernement du Québec dresse un inventaire des émissions anthropiques de gaz à effet de serre sur son territoire depuis 1990. Cet inventaire est publié annuellement depuis 2002 et, selon le gouvernement du Québec, celui-ci « respecte les consignes techniques de l'organisme international chapeautant les inventaires nationaux de GES, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, organisme relevant

30. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Le Québec en action!*, en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/plan_action/index.htm> (site consulté le 15 janvier 2011).

de l'Organisation des Nations Unies.³¹ Les données ont tout d'abord été obtenues par l'entremise de déclarations volontaires de la part des entreprises, de même que par l'utilisation de diverses bases de données statistiques. À partir de 2007, les entreprises sont tenues de fournir ces informations en vertu du *Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère*.

De même, le gouvernement du Québec publie annuellement, depuis 2007, un *Bilan de la mise en œuvre du Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques*. Ce bilan contient une énumération des politiques et des mesures mises en œuvre pour atténuer les émissions et soutenir l'adaptation aux changements climatiques.

L'article 12 de la Convention stipule que les États développés doivent (1) tenir un inventaire des émissions; (2) fournir une description détaillée des politiques et des mesures prises pour diminuer leurs émissions; et (3) fournir *une estimation précise des effets* de ces politiques et de ces mesures sur les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Ainsi, l'analyse nous permet d'affirmer que le gouvernement du Québec se conforme à l'obligation de tenir un inventaire respectant les consignes techniques approuvées dans le cadre de la Convention, en plus de rendre compte annuellement du suivi de la mise en œuvre de son Plan d'action. Par contre, le Québec ne semble pas se conformer de façon stricte à l'alinéa b) de l'article 12.2 de la Convention, qui exige une estimation précise des effets des politiques et des mesures sur les émissions de gaz à effet de serre. Compte tenu des difficultés inhérentes à l'évaluation des effets de mesures telles « améliorer les services de transports collectifs », ou encore « sensibiliser la société civile », on peut légitimement se demander si même les États parties à la Convention se conforment eux-mêmes en tout point à cette disposition.

31. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2008 et leur évolution depuis 1990*, Québec, 2010, p.3.

Par ailleurs, si on peut véritablement parler de reddition de compte et de transparence de la part du gouvernement du Québec dans le suivi des obligations faites aux États développés dans la Convention et le Protocole — sous réserve de l'alinéa b) de l'article 12 de la Convention, le Québec ne dépose pas officiellement de communications nationales auprès du Secrétariat de la Convention. Même si rien ne l'empêche de le faire, le gouvernement a choisi de ne pas procéder à ce dépôt auprès des instances onusiennes.

4.3 Obligations de soutien aux pays en développement

La Convention et le Protocole indiquent clairement l'obligation des États développés de soutenir les pays en développement en matière de lutte aux changements climatiques, ce que viendront confirmer et encadrer davantage les Accords de Marrakech de 2001, les Accords de Bali (2007), de Cancun (2010) et de Durban (2011). C'est ainsi que les 23 États développés (plus l'Union européenne) visés à l'Annexe II de la Convention sont tenus de soutenir les pays en développement au moyen de transferts de technologies, de soutien au renforcement des capacités et de transferts financiers au chapitre de leur adaptation aux changements climatiques et de leurs efforts d'atténuation de leurs émissions.

Jusqu'à l'été 2009, aucune politique ou initiative québécoise ne semblait viser spécifiquement la question du soutien en faveur des pays en développement. De façon générale, le Québec ne consacre que très peu de ressources au chapitre de l'aide au développement, cette aide se limitant à des activités de formation, des stages de coopération internationale pour les jeunes québécois de même qu'à un soutien aux mesures d'urgence en cas de sinistres. Le gouvernement du Québec alloue tout de même directement une très petite somme (250,000\$) au chapitre du développement durable et du soutien général à la lutte aux

changements climatiques dans les pays en développement.³² On peut également considérer qu'une petite partie du budget annuel versé par le Québec à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), de même que quelques mesures ponctuelles, servent effectivement à épauler un ou l'autre des projets de l'OIF en matière de renforcement des capacités dans les pays francophones du Sud.

Par ailleurs, une nouvelle initiative du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Approche territoriale en changements climatiques*, vise à pairer États fédérés et entités sous-nationales développées et leurs équivalents dans les États en développement. Le Québec a adhéré à ce programme en juin 2009 en s'engageant à appuyer « l'élaboration d'une stratégie en matière de lutte aux changements climatiques en bénéficiant de l'expertise et de la technologie québécoise dans ce domaine » pour une région du Sud³³. À l'automne 2011, le gouvernement du Québec n'avait toujours pas annoncé officiellement la région avec laquelle se développera ce partenariat. Le Québec compte éventuellement consacrer 1 M\$ par année dans le cadre de cette collaboration Nord-Sud en matière de changements climatiques.

Le niveau relativement faible de soutien de la part du gouvernement du Québec contraste fortement avec les engagements financiers récents du Canada. Ainsi, dans le contexte du financement accéléré de 30 milliards de dollars par année d'ici 2012, convenu dans l'Accord de Copenhague de décembre 2009, le Canada y a consenti une contribution de 1,2

-
32. Gouvernement du Québec. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (Site consulté le 28 février 2011). « La Francophonie - Soutien de projets francophones en développement durable » [En ligne] http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/relations_quebec/francophonie/devdurable/index.asp.
33. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT et des PARCS, *En route vers Copenhague - Governors' Global Climate Summit: Jean Charest réaffirme le rôle fondamental des États fédérés dans la lutte aux changements climatiques*, Communiqué de presse, Québec, 2009.

milliard de dollars pour les exercices financiers 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013³⁴. Il demeure par ailleurs des incertitudes quant à la pérennisation de ces sommes, de même que sur leur nature (dons, prêts, aide liée, recyclage de fonds existants, etc.).

Force est de constater que le Québec, jusqu'à présent, ne s'est impliqué que de façon très marginale au chapitre du soutien des pays en développement, que ce soit en matière de transfert de technologie, de renforcement des capacités ou de transferts financiers directs. L'adhésion du Québec au programme *Approche territoriale* du PNUD serait éventuellement de nature à approfondir son implication en ces matières, bien que les montants en cause risquent de demeurer relativement modestes.

5. Discussion / conclusion

Dans l'ensemble, et le cas du Québec est révélateur à cet égard, ce sont les provinces et les États fédérés nord-américains qui ont été les éléments moteurs dans le développement de politiques publiques au niveau climatique en Amérique du Nord. D'autre part, l'analyse exploratoire du cas du Québec nous amène à croire que cet État se conforme à plusieurs obligations climatiques internationales auxquelles adhèrent la très grande majorité des États développés, à l'exception notable, pour le moment, d'un niveau de soutien significatif en faveur des pays en développement. Le Québec s'oblige à réduire ses émissions de gaz à effet de serre, met en oeuvre un plan d'action dans ses champs de compétence et fait preuve de transparence dans le cadre d'un processus structuré et public de reddition de compte. Faits importants : (1) le Québec n'a pas besoin pour ce faire de l'aval de l'État fédéral canadien; (2) il ne dépend pas non plus substantiellement du soutien financier de ce dernier et (3) ses

34. GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, 5 décembre 2011, en ligne : <<http://www.climatechange.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=5F50>> (site consulté le 20 décembre 2011).

champs de compétences lui permettent d'atteindre ses cibles de façon autonome.

Notons par ailleurs que cette conformité relative aux obligations internationales en matière de lutte aux changements climatiques ne présume en rien de l'atteinte de cibles de réduction ni de la part des États ayant ratifié le Protocole de Kyoto, ni de celle d'États fédérés s'y considérant liés. Ce n'est qu'à la fin de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto (2012) que l'on pourra en faire le constat, pour l'ensemble des juridictions liées à l'atteinte de telles cibles.

Nous notons par ailleurs que, depuis peu, le Québec s'est joint à une initiative des Nations Unies visant spécifiquement le soutien des pays en développement dans le domaine des changements climatiques. D'autre part, et d'une certaine façon, on peut considérer que l'ajout de montants supplémentaires par le gouvernement du Québec, si minimes soient-ils, constituerait un supplément direct à une contribution indirecte des Québécois au soutien financier offert par le Canada, à même leurs taxes et leurs impôts versés au gouvernement canadien.

Il nous semble manifeste que les États fédérés canadiens et étatsuniens disposent de compétences constitutionnelles leur permettant de mettre en oeuvre d'importantes mesures de réductions d'émissions de gaz à effet de serre sur leur territoire, ce que confirme le Programme des Nations Unies pour le développement³⁵). De plus, ces États se prévalent de façon croissante de leur capacité à développer des partenariats bilatéraux et multilatéraux sur ces questions, y compris des partenariats internationaux. Il s'agit là d'une action distincte et autonome de celle de leur gouvernement fédéral respectif.

35. PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, « Down to Earth: Territorial Approach to Climate Change », (2010) *Report New York*, p. 3.

Alors que le phénomène paradiplomatique est de plus en plus reconnu en tant que vecteur d'action dans ce dossier, le questionnement sur la prise en compte effective de cette problématique par des acteurs subétatiques demeure fort pertinent et légitime les recherches scientifiques à cet effet. Dans le cas du Québec, celui-ci a fait de l'enjeu climatique l'un de ses éléments phares dans sa stratégie paradiplomatique internationale. Le fait que ce dernier se soit prononcé à maintes reprises en faveur de la mise en œuvre des objectifs et des principes du Protocole de Kyoto sur son territoire et dans ses champs de compétence démontre une volonté claire de suppléer à la relative défection du gouvernement fédéral canadien dans le domaine des changements climatiques.

Enfin, les éléments empiriques mentionnés précédemment confirment l'importance des acteurs subétatiques face aux grands défis environnementaux internationaux contemporains. Ces derniers peuvent jouer un rôle non négligeable dans la régulation de cet enjeu, en plus d'exercer une pression supplémentaire face aux États resquilleurs. De même, les États fédérés, dotés de certaines compétences constitutionnelles, sont des acteurs à ne pas négliger sur la scène internationale : en obtenant par exemple une reconnaissance plus importante dans les forums de négociations internationaux, ceux-ci pourraient contribuer à rapprocher les discussions, lourdes et souvent désincarnées, vers des considérations pratiques de mise en œuvre sur le terrain. Pour les chercheurs, de tels exemples démontrent encore une fois le rôle et la pertinence des recherches portant sur la place et le rôle des entités subétatiques dans toutes les étapes entourant la négociation, la ratification et la mise en œuvre de traités internationaux. De même, elles légitiment la place à accorder au phénomène paradiplomatique et de la gouvernance à paliers multiples dans les négociations internationales contemporaines, et sur les grands enjeux internationaux du XXI^e siècle.