

Note d'informations

Négociations des Nations Unies sur le climat à Cancun, Mexique

par Clare Demerse, de l'Institut Pembina en collaboration avec Équiterre

Aperçu

Ce document offre une vue d'ensemble des questions qui seront débattues lors du sommet annuel sur les changements climatiques qui aura lieu à Cancun au Mexique. Il analyse également les positions du gouvernement canadien à l'approche des négociations.

A. Contexte

La seizième session de la Conférence des Parties (CP-16) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) débutera le 29 novembre et devrait normalement se conclure deux semaines plus tard, soit le 10 décembre. Les négociations qui auront lieu à Cancun se divisent en fait en six rencontres simultanées des organes de négociation des Nations Unies, incluant celui qui gouverne le Protocole de Kyoto et « l'organe subsidiaire » chargé d'appliquer les engagements contractés. Les ministres des gouvernements prendront part à une

réunion de haut niveau qui débutera mardi le 7 décembre.

Les négociations de Cancun constitueront la première rencontre ministérielle sous l'égide du processus des Nations Unies en matière de changements climatiques depuis les négociations qui ont eu lieu à Copenhague en 2009. Il y a un an, les dirigeants de tous les coins du monde se sont rencontrés dans la capitale danoise dans l'espoir de pouvoir conclure un nouvel accord mondial sur le climat. Ils n'ont malheureusement pas réussi à s'entendre, quittant Copenhague avec une déclaration politique non contraignante qui ne fit pas consensus lorsqu'elle fut débattue/présentée en assemblée plénière.

En conséquence, Cancun sera l'hôte d'un type de rencontre bien différent. Les chefs d'État et de gouvernement ne prendront pas directement part aux négociations, faisant en sorte que personne ne s'attende à ce qu'un nouveau traité soit signé à l'issue de cette rencontre. Le sommet de Cancun devra plutôt assumer la tâche de jeter les bases d'un accord contraignant au sommet des Nations Unies sur le climat (CP-17) en 2011

à Durban en Afrique du Sud. La mise en place de ces bases demandera de progresser de manière tangible sur plusieurs questions critiques. Cela requerra également de tracer le chemin entre Cancun et l'établissement d'un accord juridiquement contraignant en 2011.

La section B de ce document décrit l'état actuel des négociations portant sur quelques questions spécifiques primordiales qui seront débattues à Cancun. Cependant, au sein de négociations internationales comme celles-ci, les différentes questions sont inévitablement reliées entre elles, si bien que les progrès accomplis sur un aspect permettent de faire des concessions sur un autre. À Copenhague, les pays ont souligné le fait que « rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu », le résultat ayant été une quasi-impasse. Faire avancer les choses à Cancun demandera plutôt de rechercher « suffisamment » d'accord et de volonté politique afin de sortir les pays de leurs positions retranchées lors des négociations afin de trouver un compromis qui soit bénéfique au climat planétaire.

À l'instar des autres négociations des Nations Unies sur le climat, Cancun se déroulera sous les auspices du principe fondamental de la CCNUCC des « responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives ». Ce dernier principe signifie que malgré le fait que tous les pays ont un rôle à jouer dans la lutte aux changements climatiques, la nature de leurs contributions reste variable.

Pour les pays qui, comme le Canada, possèdent un niveau de richesse élevé par habitant de même que des émissions de gaz à effet de serre (GES) élevées par habitant, le principe énoncé ci-dessus se traduit par la

nécessité d'effectuer urgemment d'importantes coupures dans les émissions nationales nettes de GES ainsi que d'octroyer un soutien financier aux pays plus pauvres qui font la transition vers des énergies propres et s'adaptent aux impacts des changements climatiques. Pour les principaux pays en développement émetteurs de GES, comme le Mexique ou l'Inde, la mise en place de politiques de lutte aux changements climatiques s'effectue dans un contexte où les gouvernements nationaux travaillent simultanément à sortir une importante partie de sa population de la pauvreté. Pour de tels pays, le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives implique, sur une période de court à moyen terme, une importante réduction du taux de croissance de leurs émissions de GES par l'entremise de politiques connues sous le nom de « mesures d'atténuations appropriées au niveau national ». Pour les pays les plus pauvres, le développement et l'application de plans d'adaptation aux conséquences des changements climatiques demeurent un impératif dont le pré-requis essentiel réside dans un soutien financier de la part des pays riches.

Suite au fameux vol de courriels qui eut lieu au Climatic Research Unit de l'Université d'East Anglia, la science des changements climatiques fut l'objet d'attaques de la part de certains médias et d'Internet à Copenhague il y a un an. Dans les mois qui ont suivi cet incident, une série d'enquêtes indépendantes a lavé la science des changements climatiques de tout soupçon et a exonéré les individus impliqués, tout en suggérant des mesures afin d'améliorer la transparence scientifique dans certains cas. À l'issue de cet incident, les preuves

scientifiques soutenant le passage à l'action ainsi que notre compréhension des risques reliés aux changements climatiques d'origine anthropique n'ont jamais été aussi puissantes. Pendant ce temps, un été de vagues de chaleurs en Russie et une inondation au Pakistan ont fourni à la communauté mondiale une illustration éloquente des effets réels des changements climatiques. La nécessité de rétablir la situation suite aux négociations de l'année dernière implique que les décideurs aient des attentes plus modestes vis-à-vis de Cancun. En dehors du cadre du sommet toutefois, les changements climatiques demeurent un problème urgent exigeant une réponse mondiale rapide et efficace.

B. Éléments de négociations clés à Cancun

Les actions à entreprendre afin de réduire les émissions de GES (« mesures de mitigation ») ainsi que le soutien financier aux efforts de lutte aux changements climatiques dans les pays en développement constituent deux questions centrales des négociations qui auront lieu à Cancun.

Mesures de mitigation

En ce qui a trait aux discussions entourant les mesures de mitigation, la question primordiale à l'approche du sommet de Cancun réside dans la transparence en matière d'efforts de réduction des émissions de GES. Au même titre que tout ce qui est abordé au sein des négociations en matière de climat, cette procédure possède son propre acronyme, « MDV », qui signifie « mesure, déclaration et vérification ». Bien qu'il semble s'agir de quelque chose d'anodin, la procédure MDV fut considérée comme une question de premier plan au

cours des derniers mois, et il est attendu que ce sera également le cas à Cancun.

L'Accord de Copenhague a esquissé une approche pour la procédure MDV qui verrait :

- Les pays développés tenus de respecter « les lignes directrices existantes et à venir adoptées par la Conférence des Parties » en ce qui a trait à leurs cibles de réduction et à l'aide financière internationale qu'ils fournissent, tout en s'assurant que l'exercice de comptabilisation [des émissions de GES] est « rigoureuse, robuste et transparente »¹.
- Les pays développés procéder à la procédure MDV de leurs mesures de mitigation nationales. Les résultats seraient déclarés périodiquement dans un document de la CCNUCC qui prendrait la forme d'un communiqué national « comportant des dispositions permettant une consultation et une analyse d'envergure internationale sous des lignes directrices clairement définies ». Si les pays en développement reçoivent une aide financière d'autres pays afin de soutenir leurs mesures de mitigation, ces mesures deviendront alors sujettes à une procédure MDV internationale².

¹ CCNUCC, 2010, *Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009, Addendum, Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its fifteenth session*. Paragraphe 4. Disponible à <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>. (en anglais; dernier accès le 22 novembre 2010).

² Accord de Copenhague, paragraphe 5.

Tel qu'indiqué ci-dessus, l'Accord de Copenhague était une déclaration politique, non pas un accord contraignant, et ce ne sont pas tous les pays qui ont adhéré à ses dispositions – bien que la majorité l'ait fait.

Par conséquent, les dispositions de cet accord ne représentent simplement qu'un point de départ servant à déterminer une approche efficace et équilibrée pour la procédure MDV.

Les pays qui se réuniront à Cancun doivent atteindre un plein accord sur l'esquisse d'une approche à la procédure MDV et mettre en branle un processus afin de développer ses lignes directrices spécifiques.

Malgré l'emphase que les pays ont mise sur la procédure MDV à l'approche du sommet de Cancun, il s'agit clairement d'un seul morceau du casse-tête que représentent les mesures de mitigation. Un problème encore plus difficile à résoudre réside dans le fait que dans l'ensemble, l'ampleur des objectifs de mitigation des pays restent grandement insuffisants. L'Accord de Copenhague instaure l'objectif environnemental consistant à maintenir l'augmentation de la température globale « sous la barre des deux degrés Celsius (°C)³ » – un défi extrêmement ardu compte tenu de l'évolution actuelle des taux d'émissions de GES – alors que certaines des données scientifiques les plus récentes indiquent que des cibles de réduction encore plus importantes seront probablement nécessaires afin d'éviter les impacts dangereux des changements

³ Accord de Copenhague, paragraphe 1. Bien que ce dernier accord n'indique aucun objectif de base en ce qui a trait à la température, il doit être considéré comme faisant référence aux concentrations atmosphériques préindustrielles de dioxyde de carbone.

climatiques sur les populations humaines et l'environnement, incluant les océans⁴.

Considérant la situation actuelle, il appert que les pays ne sont même pas sur la voie d'atteindre l'objectif des 2 °C qu'ils se sont fixé et ils risquent encore moins de le dépasser. Des analystes de Climate Action Tracker, une initiative scientifique qui évalue les engagements de réduction des émissions de GES des différents pays, ont conclu en juin dernier que « les engagements et les lacunes actuels nous procurent la certitude virtuelle que nous excédons déjà une augmentation de 1,5 °C, alors qu'il est fort probable que le réchauffement global dépasse 2 °C et qu'il y a plus de 50% de chances qu'il dépasse 3 °C d'ici 2100⁵ ». Dans une déclaration commune concernant le sommet de Cancun, les gouvernements de l'Union européenne ont reconnu que « dans l'ensemble, l'ampleur actuelle des objectifs de mitigation doit être accrue » et ont indiqué qu'en réponse à cette situation, les pays développés ont le devoir de prendre les devants⁶.

⁴ En ce qui a trait à la sensibilité du climat, voir par exemple Daniel Lunt et collaborateurs, 2010, « Earth system sensitivity inferred from Pliocene modelling and data », *Nature Geoscience*, 3: 60-64, ou encore Ove Hoegh-Guldberg et John Bruno, 2010, « The impact of climate change on the world's marine ecosystems », *Science*, 328(5985): 1523-1528, qui aborde les impacts du climat sur les océans de la planète.

⁵ Climate Analytics et collaborateurs, 2010, *Climate Action Tracker update: Little progress – countries still heading for over 3 °C of warming*, communiqué de presse, 10 juin. Disponible au http://www.climateactiontracker.org/pr_2010_06_10_en.pdf (en anglais; dernier accès le 23 novembre 2010).

⁶ Conseil de l'Union européenne, 2010, *Preparation for the 16th Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change: Council*

Le sommet de Cancun ne mettra pas fin au processus d'augmentation des engagements de réduction des émissions de GES des pays, mais devrait plutôt l'initier. Les pays devraient reconnaître l'existence du décalage entre leurs cibles et leurs actions actuelles et ce qu'il est nécessaire de faire afin d'éviter les conséquences dangereuses des changements climatiques. Il serait ainsi possible de procéder à une évaluation de ce qui peut être fait pour combler cette différence aussi vite que possible.

Financement

C'est lors de la Convention-cadre sur les changements climatiques de 1992 que les pays développés ont initialement accepté l'obligation de fournir des fonds pour soutenir les efforts de lutte aux changements climatiques des pays pauvres. L'Accord de Copenhague contenait plusieurs engagements spécifiques de la part des pays développés afin de fournir ce soutien financier, incluant :

- Un montant « approchant » les 30 milliards de dollars US en « ressources nouvelles et complémentaires » entre 2010 et 2012, « réparties de manière équilibrée entre adaptation et mitigation » ;
- L'objectif visant à « mobiliser de manière conjointe 100 milliards de dollars US annuellement d'ici 2020 », ce financement provenant de diverses sources, incluant « d'autres » sources de financement⁷.

conclusions, Luxembourg, paragraphe 10. Disponible au http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/117096.pdf (en anglais; dernier accès le 22 novembre 2010).

⁷ Accord de Copenhague, paragraphe 8.

Bien que 100 milliards de dollars par année puisse sembler être une somme énorme, plusieurs estimations crédibles montrent que beaucoup plus d'argent sera vraisemblablement nécessaire. Une estimation effectuée par la Banque mondiale en 2009 est parvenue à la conclusion que l'adaptation à une augmentation de la température globale moyenne de 2 °C dans les pays en développement seulement serait annuellement de l'ordre de 75 à 100 milliards de dollars US entre 2010 et 2050. Comme le rapport l'indique, ce chiffre « est du même ordre de grandeur que le montant annuel d'aide à l'étranger que les pays développés consacrent actuellement aux pays en développement, mais il s'agit quand même d'un pourcentage très faible de la richesse de ces pays telle que mesurée par leurs PIB⁸ ». Un rapport de 2007 émanant de la CCNUCC a estimé que les coûts additionnels globaux des mesures de mitigation atteindront 200 à 210 milliards de dollars US annuellement d'ici 2030, dont plus de la moitié serait nécessaire dans les pays en développement⁹. En ne considérant que le secteur énergétique, l'Agence internationale de l'énergie a conclu dans son rapport de 2009 que « des investissements

⁸ Groupe de la Banque mondiale, s. d., *The costs to developing countries of adapting to climate change: New methods and estimates*, projet de document consultatif, Washington D. C., Groupe de la Banque mondiale. Disponible à <http://siteresources.worldbank.org/INTCC/Resources/EACCRpt0928Final.pdf> (en anglais; dernier accès le 22 novembre 2010).

⁹ CCNUCC, 2007, *Investment and financial flows to address climate change*, Bonn, Allemagne, CCNUCC. Disponible à http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/background_paper.pdf (en anglais; dernier accès le 22 novembre 2010).

cumulatifs reliés à l'énergie » de 10,5 trillions de dollars US seraient de plus requis entre 2010 et 2030 pour stabiliser l'augmentation du réchauffement global à 2 °C, près de la moitié de cette somme étant destinée aux pays en développement¹⁰.

Sur le terrain, le financement de la lutte aux changements climatiques soutiendrait des initiatives telles que des mesures prophylactiques contre le paludisme dans les régions nouvellement infestées par cette maladie, ou encore la couverture des frais supplémentaires permettant de convertir à l'énergie solaire une communauté qui utilise du charbon. Le financement joue également un rôle central dans les négociations sur le climat : il s'agit d'un élément crucial afin de rétablir la confiance parce qu'il démontre aux pays en développement qu'ils ne seront pas laissés à eux-mêmes pour affronter des problèmes dont ils ne sont que marginalement responsables. Plus tôt cette année, la secrétaire exécutive de la CCNUCC a fait référence à la distribution de financement à court terme à titre de « clé en or menant à des résultats au sommet de Cancun. Sans cela, il y a peu de choses à discuter à Cancun ». Elle a ajouté que « le financement à long terme constitue la clé en or permettant lutter réellement et efficacement contre les changements climatiques à travers la planète¹¹ ».

¹⁰ Agence internationale de l'énergie, 2009, *How the energy sector can deliver a climate agreement in Copenhagen*, Paris, AIE. Disponible au http://www.iea.org/weo/docs/weo2009/climate_change_excerpt.pdf (en anglais; dernier accès le 22 novembre 2010).

¹¹ Allocution prononcée par Christiana Figueres, secrétaire exécutive de la CCNUCC, lors du Dialogue de Genève constructif sur le financement dans le domaine du climat (2-3 septembre 2010).

Le test le plus simple déterminant si les pays font des progrès ou non en matière de financement à Cancun consistera à voir s'ils réussissent à établir ou non un nouveau Fonds global pour le climat. Les négociateurs ont travaillé à réaliser cet objectif depuis des mois et la présidente du groupe de négociation en charge de cette tâche a récemment déclaré que « l'établissement de ce nouveau Fonds est un élément crucial menant à des résultats et je suis confiant que cela peut être accompli¹² ».

L'établissement d'un nouveau fonds requiert une entente quant à la mise en place d'une structure de gouvernance équitable et un processus de sélection d'un fiduciaire (qui détiendrait une responsabilité fiduciaire pour administrer et gérer les fonds). Cela nécessite également d'initier un processus décisionnel quant aux détails de la structure du fonds avant le prochain sommet des Nations Unies sur le climat (CP-17) en Afrique du Sud en 2011.

Le sommet de Cancun doit en outre jeter les bases pour une transparence accrue en matière de financement. Le soutien financier ne peut jouer son rôle d'établissement d'un lien de confiance entre les pays, sauf si les bénéficiaires ont l'assurance que les pays développés respectent leur promesse de fournir des fonds adéquats, nouveaux, réellement

¹² Notes d'allocution de la présidente du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention, Margaret Mukahanana-Sangarwe, portant sur les « *Elements for a balanced outcome* » lors du *Pre-COP Ministerial Meeting* tenu à Mexico (4-5 novembre 2010). Disponible à http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/pre_cop16_speech_lca_chair.pdf (en anglais; dernier accès le 22 novembre 2010).

complémentaires aux engagements déjà contractés, et répartis de manière équilibrée entre mitigation et adaptation. À Cancun, les pays devraient s'entendre sur une structure de rapport commune afin d'assurer que les fonds sont distribués. Cet aspect prendra toute son importance à mesure que le financement international prendra de l'ampleur après 2012.

Le secrétaire général des Nations Unies a convoqué un groupe d'experts de haut niveau sur le financement de la lutte aux changements climatiques plus tôt cette année, rassemblant ainsi les chefs des gouvernements, les ministres, et les experts de la finance de partout à travers le monde. Publié un peu plus tôt ce mois-ci, le rapport de ce groupe a démontré que l'objectif d'amasser 100 milliards de dollars US d'ici 2020 est réalisable, et a également décrit certaines des possibilités novatrices de financement pour y parvenir¹³. Les négociations de Cancun devraient recourir aux conseils de ce groupe d'experts à titre de point de départ d'une discussion portant sur la manière de générer un financement adéquat et fixe pour contrer les changements climatiques sur le moyen terme.

Le processus des Nations Unies

Outre les mesures de mitigation et le financement, les pays réunis à Cancun discuteront des mesures d'adaptation, de la réduction des émissions de GES engendrées par la déforestation, de technologie et de

renforcement des capacités. Tel que mentionné précédemment, ils devront également déterminer un moyen de parvenir à un accord contraignant, juste et ambitieux en 2011. Une réussite à Cancun constituerait un jalon important entre la déception qui a fait suite au sommet de Copenhague et la conclusion d'un nouvel accord mondial. Cela permettrait également de réaffirmer le rôle essentiel que la CCNUCC joue à titre de forum international unique qui donne virtuellement à tous les pays l'occasion de s'exprimer quant à la lutte aux changements climatiques.

C. Rôle du Canada

Suite au départ soudain de Jim Prentice à titre de ministre fédéral de l'environnement, la délégation canadienne à Cancun sera dirigée par John Baird, qui fut nommé ministre de l'environnement parallèlement à son rôle de leader parlementaire du gouvernement plus tôt ce mois-ci. Malgré sa nomination toute récente, le ministre Baird est familier avec la question des changements climatiques, ce dernier ayant été ministre de l'environnement en 2007 et 2008, en plus d'avoir dirigé la délégation canadienne au sommet des Nations Unies sur le climat en 2007 à Bali, en Indonésie. Négociateur en chef et ambassadeur aux changements climatiques pour le Canada, Guy St-Jacques a assumé ce rôle en septembre 2010¹⁴.

¹³ *Report of the Secretary-General's high-level advisory group on climate change financing* (5 novembre 2010). Disponible au http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF_Final_Report.pdf (en anglais; dernier accès le 23 novembre 2010).

¹⁴ Gouvernement du Canada, *Les ministres Cannon et Prentice nomment le négociateur en chef et ambassadeur aux changements climatiques*, communiqué de presse (7 septembre 2010). Disponible au <http://www.international.gc.ca/media/aff/news-communiqués/2010/285.aspx?lang=fra> (en français; dernier accès 23 novembre 2010).

Lors de récentes sessions de négociations des Nations Unies, le gouvernement du Canada a été l'objet d'une critique soutenue de la part des autres pays, des représentants des Nations Unies et des scientifiques. L'année dernière, le Canada a été le récipiendaire du prix du « Fossile de l'année », décerné par les organisations environnementales au pays ayant contribué de la manière la moins constructive aux négociations. Évaluant la performance du Canada au sommet de Copenhague, les éditorialistes du quotidien *Globe and Mail* ont conclu que « parmi les pays développés, il restait isolé et apparemment apathique¹⁵ ».

Malheureusement, peu de signes semblent montrer que le gouvernement canadien va changer de cap au sommet de Cancun. À la suite du sommet de Copenhague, soit à la fin de janvier 2010, le Canada est devenu le seul pays à revoir à la baisse ses objectifs pour 2020, les faisant passer de 20% sous le niveau des émissions de GES de 2006 à 17% sous le niveau de 2005 – autrement dit, de 3 à 2% sous le niveau de 1990 en se basant sur le scénario de base accepté par l'ensemble de la communauté internationale¹⁶. Alors que ces deux cibles restent bien en dessous de la juste part de réduction qui revient au

Canada afin que l'évolution des émissions mondiales de GES n'engendre pas un réchauffement qui excède 2 °C, la revue à la baisse des cibles de réduction canadiennes constitue clairement un pas dans la mauvaise direction.

La nouvelle cible du Canada est la même que celle que se sont fixés les États-Unis pour 2020, le Canada se réservant le droit de modifier sa cible afin qu'elle reste harmonisée à celle adoptée par les États-Unis par « législation promulguée », quelle que soit « la cible finale de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie¹⁷ ». Pour l'instant, les États-Unis n'ont promulgué aucune législation, faisant du statut de la cible du Canada une question qui reste à trancher.

Il ne s'agit pas là de la seule raison de s'inquiéter quant à savoir si le Canada « respectera » sa cible fixée pour 2020. Bien entendu, les autres pays se souviendront du fait que le Canada s'est continuellement distancé de la cible qu'il s'était fixée dans le cadre du Protocole de Kyoto. Vient également s'ajouter à cela l'obstination du gouvernement fédéral à ne pas mettre en application de politiques climatiques, sauf si le gouvernement fédéral étasunien le fait le premier¹⁸.

¹⁵ « The work must continue », éditorial, *Globe and Mail*, 19 décembre 2009. Disponible au <http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/editorials/the-work-must-continue/article1406389/> (en anglais).

¹⁶ Environnement Canada, 2010, *Le Canada annonce la cible de réduction des émissions visée au titre de l'accord de Copenhague*, communiqué de presse, 1^{er} février. Disponible au <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=714D9AAE-1&news=EAF552A3-D287-4AC0-ACB8-A6FEA697ACD6> (en français; dernier accès le 23 novembre 2010). Recalcul effectué par l'Institut Pembina à l'aide des niveaux d'émissions retrouvés dans le rapport d'inventaire national de 2008.

¹⁷ Document annexé à une lettre rédigée le 29 janvier 2010 par Michael Martin, négociateur en chef et ambassadeur aux changements climatiques pour le Canada, adressée à Yvo de Boer, secrétaire exécutif de la CCNUCC. Disponible à http://unfccc.int/files/meetings/application/pdf/canadacphaccord_app1.pdf (en anglais; dernier accès le 23 novembre 2010).

¹⁸ Voir, par exemple, Environnement Canada, 2010, *Le Canada annonce la cible de réduction des émissions visée au titre de l'accord de Copenhague*, communiqué de presse, 1^{er} février. Disponible au <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=714D9>

En conséquence de cette position, le Canada n'a publié aucun plan national qui lui permettrait d'atteindre sa cible. En 2010, le gouvernement fédéral est allé de l'avant avec deux politiques sectorielles :

- En imitant les règlements fédéraux étasuniens, le gouvernement canadien a mis au point des règlements concernant les émissions d'échappement qui s'appliquent aux modèles de véhicules utilitaires légers conçus entre 2011 et 2016¹⁹. Cependant, une analyse de l'Institut Pembina a montré que les cibles visées par les règlements ne semblent demander aucune amélioration par rapport au statu quo en matière d'économie nationale moyenne de carburant des nouveaux véhicules minimalement jusqu'aux modèles de 2014 inclusivement²⁰.

[AAE-1&news=EAF552A3-D287-4AC0-ACB8-A6FEA697ACD6](#) (en français; dernier accès le 23 novembre 2010).

¹⁹ Environnement Canada, 2010, *Le Canada annonce le Règlement définitif visant les émissions de gaz à effet de serre des nouveaux véhicules légers*, communiqué de presse, 1^{er} octobre. Disponible au <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=714D9AAE-1&news=3C7732ED-B2B7-4E45-8A54-A495500E58DB> (en français; dernier accès le 23 novembre 2010).

²⁰ Qui plus est, les crédits accordés pour les mesures d'action précoce et les crédits accordés au surpassement des cibles dans les premières années font en sorte que les règlements ne requerront vraisemblablement aucune amélioration par rapport au *statu quo* jusqu'en 2015 inclusivement et probablement même jusqu'en 2016. Pour une analyse plus détaillée, voir Matthew Bramley et P.J. Partington, 2010, *Pembina Institute comments on Canada's proposed passenger automobile and light truck greenhouse gas emission regulations*, Drayton Valley, Alberta, Institut Pembina (révisé en juillet 2010). Disponible au <http://www.pembina.org/pub/2055> (en anglais; dernier accès le 23 novembre 2010). Bien qu'il y eu

- En juin 2010, le gouvernement a annoncé son intention de réglementer les émissions des centrales électriques alimentées au charbon à compter de 2015²¹. Le gouvernement prévoit publier une ébauche de la réglementation en 2011. En conséquence, il est actuellement difficile de savoir de combien ces règlements diminueront les émissions en comparaison du maintien d'un statu quo d'ici 2020, sachant que ces règlements ne s'appliqueraient pas à plusieurs centrales existantes jusqu'à ce que cette échéance soit passée, et que les nouvelles centrales qui se dotent de mesures permettant de capturer et de stocker le carbone seraient exemptées de cette norme jusqu'en 2025.

Même si ces deux politiques s'avèreraient extrêmement efficaces, elles ne peuvent se substituer à une approche nationale exhaustive de la question des changements climatiques. Le pivot de toute approche exhaustive canadienne de réduction des émissions de GES consisterait à imposer leur tarification. Pourtant, le gouvernement ne montre aucun signe d'une telle volonté. (Le Congrès étasunien précédent a échoué à faire passer une législation exhaustive en matière de climat qui aurait inclus un système de plafonnement et d'échange. Toutefois, l'administration d'Obama œuvre

des changements entre les versions initiale et finale des règlements, le contenu de l'analyse de l'Institut Pembina ne s'en trouve pas affecté.

²¹ Environnement Canada, 2010, *Le Gouvernement du Canada réglemente les émissions provenant du secteur de l'électricité*, communiqué de presse, 23 juin. Disponible au <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=714D9AAE-1&news=E5B59675-BE60-4759-8FC3-D3513EAA841C> (en français; dernier accès le 23 novembre 2010).

présentement à limiter les émissions de GES des principaux secteurs industriels par l'entremise de règlements qui prendront effet en 2011 sous l'égide du Clean Air Act²², un précédent que le Canada ne semble pas vouloir imiter.) En l'absence d'un programme politique climatique fort et efficace – et au vu de l'expansion massive de l'exploitation des sables bitumineux prévue au Canada, une filière réputée pour ses émissions élevées –, il semblerait que les émissions de GES du Canada ne cesseront d'augmenter.

Ainsi, la cible faible que le Canada entend défendre lors des négociations du sommet de Cancun semble n'être valide que sur papier. Et ce n'est pas seulement sur le territoire national que le Canada a failli d'entreprendre des mesures efficaces : lorsqu'il a assuré la présidence des sommets du G8 et du G20, aucun progrès réel n'a été accompli en matière de lutte aux changements climatiques²³, et ce, malgré les

pressions exercées par le secrétaire exécutif des Nations Unies et des dirigeants européens et mexicains.

Durant le mois de novembre, les sénateurs Conservateurs ont tenu un vote éclair afin de faire échouer la Loi sur la responsabilité sur les changements climatiques (C-311) – un projet de loi d'initiative parlementaire adopté à deux occasions par la Chambre des communes – sans même prendre le temps d'en débattre²⁴. Le projet de loi C-311 aurait imposé au gouvernement fédéral de définir, par l'entremise de méthodes scientifiques, des cibles d'émissions de GES pour 2050, assorties de cibles intermédiaires et de plans annuels afin de rencontrer celles-ci. Le projet de loi C-311 comprenait des mesures musclées en matière de responsabilité et de transparence. Faire échouer cette loi à quelques jours à peine des négociations de Cancun entache la crédibilité du Canada dans les discussions internationales portant sur la procédure de « mesure, déclaration et vérification » des progrès en matière de réduction des émissions de GES.

Quant au financement international de la lutte aux changements climatiques, un autre thème en tête de programme à Cancun, le bilan du Canada reste confus. La contribution de 400 millions de dollars annoncée en juin par le gouvernement aurait pu représenter une juste part des 10 milliards de dollars US que les pays développés se sont engagés à fournir annuellement à titre de financement à mise

²² L'autorité de la *Environmental Protection Agency* (EPA) lui permettant de réguler les émissions de GES découle de la découverte à l'effet que les GES engendrent ou contribuent à la pollution atmosphérique raisonnablement anticipée de manière à menacer la santé ou le bien-être de la population. Voir EPA, 2010, *Endangerment and cause or contribute findings for greenhouse gases under section 202(a) of the Clean Air Act*, 15 octobre. Disponible au <http://www.epa.gov/climatechange/endangerment.html> (en anglais; dernier accès le 23 novembre 2010). Le processus réglementaire est déjà initié. À ce sujet, voir, par exemple, EPA, 2010, « Prevention of Significant Deterioration and Title V Greenhouse Gas Tailoring Rule », *Federal Register*, 75(106). Disponible au <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2010-06-03/pdf/2010-11974.pdf> - page=1.

²³ Pour prendre connaissance des commentaires de l'Institut Pembina sur les résultats des sommets du G8 et du G20, visitez le <http://www.pembina.org/blog/344> et

<http://www.pembina.org/blog/345> (en anglais; dernier accès le 23 novembre 2010).

²⁴ Les observations de l'Institut Pembina sur le projet de loi C-311 sont disponibles au <http://www.pembina.org/blog/430> (en anglais; dernier accès le 23 novembre 2010).

en œuvre rapide²⁵. Ce départ prometteur a toutefois été lourdement plombé lorsque le gouvernement a finalement fourni des détails, en octobre dernier, quant à la manière dont il entend débloquer les fonds²⁶.

Le Canada a choisi de distribuer près des trois quarts – soit 285,7 millions de dollars – de sa contribution de 2010 sous forme de prêts. Cela est décevant alors que l'octroi de subventions reste nécessaire au renforcement des capacités et à l'application de politiques en matière d'énergie propre. La décision du gouvernement de plutôt distribuer ces fonds sous forme de prêts signifie que la valeur réelle de la contribution du Canada (un calcul connu sous le nom « d'élément de libéralité ») est beaucoup plus faible que ce que laisse paraître la valeur nominale de ces prêts. Qui plus est, la contribution du Canada pour 2010 ne respecte pas certains autres critères essentiels de l'Accord de Copenhague :

- Les représentants ont confirmé que les subventions prévues dans la contribution financière de 2010 du Canada en matière de lutte aux changements climatiques proviennent d'une augmentation du budget d'aide

internationale de 2010²⁷. Cette augmentation constitue le versement final d'un engagement contracté en 2002²⁸. Il est ainsi clair que ce financement n'est ni « nouveau », ni « complémentaire » aux engagements du Canada en matière d'aide internationale. Tel que l'ont mentionné les représentants de la Banque mondiale dans une note d'information, « il est important que les efforts de mobilisation du financement de la lutte aux changements climatiques n'érodent pas l'aide au développement actuelle²⁹ ». Malheureusement, c'est exactement ce que fait le programme de contribution canadien de 2010.

- L'Accord de Copenhague demande également aux pays de fournir un financement équilibré entre les mesures d'adaptation et celles de mitigation. Or, seulement 11% du financement total canadien est dédié à des subventions soutenant les initiatives d'adaptation dans les pays en développement. Bien que le terme « équilibré » ne signifie pas

²⁵ Environnement Canada, 2010, *Le Gouvernement du Canada effectue des investissements majeurs pour les Changements Climatiques à l'échelle internationale*, communiqué de presse (23 juin). Disponible au <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=714D9AAE-1&news=FD27D97E-5582-4D93-8ECE-6CB4578171A9> (en français; dernier accès le 23 novembre 2010).

²⁶ Gouvernement du Canada, 2010, *Canada – 2010 fast-start climate change financing*, document d'information (1^{er} octobre). Disponible au <http://www.climatechange.gc.ca/Content/5/F/5/5F50D3E9-2ADD-4067-BBE8-CCCAA95D025E/faststart.pdf> (en anglais; dernier accès le 23 novembre 2010).

²⁷ Communication personnelle.

²⁸ Ministère des Finances du Canada, 2010, *Le budget de 2010. Tracer la voie de la croissance et de l'emploi*, Gouvernement du Canada, Ottawa, 461 pages. Disponible au <http://www.budget.gc.ca/2010/pdf/budget-planbudgetaire-fra.pdf> (en français; dernier accès le 23 novembre 2010). L'augmentation s'élève à 364 millions de dollars et le financement sera réparti parmi d'autres secteurs outre celui des changements climatiques.

²⁹ Banque mondiale, 2010, *Development, climate and finance. Monitoring climate finance and ODA. Issues brief #1*, Banque mondiale, Washington D.C. Disponible à <http://beta.worldbank.org/climatechange/sites/default/files/documents/D/CFIB%20231-web.pdf> (en anglais; dernier accès le 23 novembre 2010).

nécessairement une répartition moitié-moitié, il est clair que l'allocation des fonds canadiens de 2010 n'est pas équilibrée³⁰.

Il est intéressant de noter qu'il existe un aspect du financement de la lutte aux changements climatiques où la position du Canada diverge de celle des États-Unis d'une manière positive. Les groupes environnementaux aux États-Unis ont exprimé certaines inquiétudes à l'égard du fait que le gouvernement de leur pays pourrait restreindre ses contributions en matière de financement à mise en œuvre rapide aux seuls pays qui choisissent d'appuyer l'Accord de Copenhague³¹. Nous considérons qu'il est inapproprié de rendre le financement de la lutte aux changements climatiques conditionnel à des décisions politiques de cette manière – ce financement devrait être mis à la disposition des pays et des communautés qui en ont besoin. Heureusement, le Canada n'a évidemment pas fait usage de ce critère dans l'attribution de son financement à mise en œuvre

³⁰ Pour plus d'information sur la réponse de l'Institut Pembina quant à l'engagement de 2010 du Canada en matière de financement, voir <http://www.pembina.org/blog/413> (en anglais; dernier accès le 23 novembre 2010).

³¹ Voir, par exemple, l'article intitulé « Fast start finance » dans le bulletin d'information *ECO* produit par le *Climate Action Network International* (<http://www.climateactionnetwork.org/content/bonn-1-newsletter-2>; en anglais; dernier accès le 23 novembre 2010) qui déclare « Et maintenant, *ECO* entend qu'au moins un pays – les États-Unis – a indiqué qu'il effectuerait des coupures dans son financement à mise en œuvre rapide pour certains pays en développement qui ne sont pas associés à l'Accord de Copenhague. Les représentants d'autres pays ont également laissé publiquement entendre qu'ils pourraient recourir à une telle méthode de pression. »

rapide, puisqu'au moins l'un des récipiendaires de son financement de 2010 en matière d'adaptation, Haïti, n'a pas signé l'Accord de Copenhague³².

D. Conclusion

Il y a un an, à Copenhague, le Canada s'est débattu pour défendre son manque d'ambition dans la lutte aux changements climatiques. Près de vingt mois plus tard, le Canada s'est doté d'une cible plus faible et ne possède toujours pas de plan crédible pour l'atteindre. Sa contribution au financement de la lutte aux changements climatiques pour 2010 s'est avérée être moindre que ce qui avait été annoncé initialement, et son *modus operandi* consistant à attendre les États-Unis ressemble davantage à de l'inaction.

En d'autres mots, le gouvernement fédéral s'engage sur le chemin de Cancun avec peu d'éléments à mettre sur la table des négociations. Le Canada est un pays membre du G8 qui se classe parmi les dix plus grands émetteurs de GES, et cette situation n'est pas acceptable aux yeux de plusieurs de ses homologues.

Malgré son bilan, le Canada peut et devrait présenter des propositions constructives au sommet de Cancun. Par exemple, il peut s'engager à investir davantage d'efforts afin de contribuer à sa juste part au financement de la lutte aux changements climatiques en 2011 et au-delà de cette date; il peut également appuyer des propositions efficaces en ce qui a trait à la procédure MDV.

³² Pour une liste des pays qui ont approuvé l'Accord de Copenhague, voir <http://unfccc.int/home/items/5262.php> (en anglais; dernier accès le 23 novembre 2010).

Toutefois, les pays qui brillent sur le podium mondial sont presque invariablement ceux qui en font le plus pour combattre les changements climatiques sur leurs propres territoires. Les pays qui peuvent s'enorgueillir de réussites sur ce plan possèdent l'autorité morale et la crédibilité nécessaire pour influencer leurs pairs. Ceux qui doivent par contre camoufler leurs manquements n'ont que peu de capacités ou d'incitatifs pour contribuer à un quelconque progrès.

À l'intérieur même du Canada, il demeure évident que la décision du gouvernement fédéral d'attendre les États-Unis (et, en réalité, d'être à la traîne dans les domaines clés) est intenable. Les compagnies canadiennes qui sont prêtes à investir dans des opérations plus respectueuses de l'environnement n'ont aucun moyen de connaître les règles du jeu. Pendant ce temps, le développement du secteur des carburants fossiles se poursuit sans relâche, emprisonnant le Canada dans la vieille façon de faire des affaires alors qu'il est nécessaire d'amorcer la transition vers une économie fondée sur les énergies propres. Lors d'une évaluation récente des implications découlant de l'implantation d'un système de plafonnement et d'échange au Canada et aux États-Unis, le C.D. Howe Institute, un centre d'études et de recherches œuvrant dans le domaine de l'économie, a recommandé de ne pas attendre les États-Unis, déclarant que « le Canada devrait progresser avec son propre système » afin de stimuler l'innovation verte³³.

³³ Dave Sawyer et Carolyn Fisher, 2010, *Better together? The implications of linking Canada-U.S. emission policies*, Toronto, Ontario, C.D. Howe Institute. Disponible au http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_307.pdf (en anglais; dernier accès le 23 novembre 2010).

Le lien étroit qui relie la politique canadienne à celle des États-Unis a un effet international aussi important qu'à l'intérieur du Canada. Les États-Unis représentent l'un des deux plus grands émetteurs de GES et au, au même titre que la Chine, ce pays est perçu comme un acteur clé dans la réussite ou l'échec du sommet de Cancun. En liant sa politique climatique à celle des États-Unis, le Canada s'est lui-même marginalisé au titre de négociateur, alors que les États-Unis sont déjà amplement en mesure de se représenter eux-mêmes. Au cours des dernières années, le gouvernement du Canada n'a que très peu contribué aux discussions – qu'il s'agisse de nouvelles propositions pour les négociations internationales, de réflexion politique novatrice, ou encore de réussites en matière d'implantation d'énergies vertes sur le territoire national. En conséquence, le reste du monde se détourne graduellement du Canada, réalisant que le gouvernement de ce pays n'a virtuellement aucun leadership à offrir en matière de lutte aux changements climatiques.

Il est dur de voir le gouvernement fédéral canadien manquer à l'appel de l'un des problèmes mondiaux les plus importants du XXI^e siècle. Le sommet de Cancun constitue pour le Canada une chance de faire mieux, et nous espérons que le gouvernement réalisera finalement la signification de ce qui est en cause pour enfin commencer à agir en conséquence.