

Le Québec dans le monde (4) Les réponses inégales au Protocole de Kyoto

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou à des pays occidentaux, comment se situe-t-elle ? Pour y répondre, les chercheurs de l'**Observatoire** de l'administration publique de l'ENAP poursuivront, au fil des semaines, leurs analyses de la situation, à l'invitation du journal LE SOLEIL. Ils s'intéressent aujourd'hui aux pays qui ont adopté le Protocole de Kyoto.

Adopté en 1997, le Protocole de Kyoto est entré en vigueur le 16 février 2005. Il aura donc fallu attendre huit ans après l'adoption du texte et 13 ans après la signature de la Convention internationale sur le changement climatique lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro (1992) pour que 55 pays signataires de cette Convention finissent par ratifier le fameux Protocole. L'endossement surprise de celui-ci par la Russie, fin 2004, est à l'origine de ce dénouement. Signalons que le gouvernement canadien et l'Assemblée nationale du Québec (une première en matière de traités internationaux) avaient ratifié ce Protocole dès 2002.

Les mécanismes du Protocole

Fixant à 5,2 % la réduction moyenne des émissions de gaz à effet de serre sur la période 2008-2012, « Kyoto » prévoit trois mécanismes de portée internationale pour atteindre cet objectif somme toute modeste* :

- la délivrance de « permis d'émission », disposition autorisant la vente ou l'achat de droits à émettre entre pays industrialisés;
- la « mise en œuvre conjointe » (MOC) qui permet à un pays développé d'investir dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans un autre pays développé et de bénéficier en retour de crédits d'émission;
- le « mécanisme de développement propre » (MDP), proche du dispositif précédent, à la différence que les investissements sont effectués par un pays développé dans un pays en développement.

Ces mécanismes dits « de flexibilité » sont complémentaires des mesures que chaque État signataire a l'obligation de mettre en œuvre au plan national. Or, c'est à ce niveau que les pays rencontrent aujourd'hui le plus de difficultés, les outils traditionnels des États pour encadrer des restrictions au sein de leur société semblant en effet, pour plusieurs, inadéquats ou disproportionnés par rapport à la nature ou à l'ampleur de la tâche.

L'Europe en première ligne

Les stratégies observées dans les pays développés reposent généralement sur la combinaison de trois types d'actions : une politique nationale volontariste de maîtrise de la consommation d'énergie, une convergence « régionale » autour de certaines mesures et l'incitation à une transformation socioculturelle des modes de vie.

Dès 1998, l'Union Européenne a annoncé vouloir mettre en œuvre Kyoto, quoi qu'il arrive. Avec le refus des États-Unis et de l'Australie (qui produisent près de 35 % du total des gaz à effet de serre d'origine humaine) de signer le Protocole, les politiques européennes sont désormais observées à la loupe.

À l'échelle communautaire, l'Union achève de mettre en place les instruments juridiques nécessaires pour appliquer le Protocole. Ainsi, depuis le 1er janvier 2005, les émissions de 12 000 sites industriels européens représentant plus de la moitié des émissions de gaz à effet de serre sont plafonnées. Tout dépassement est sanctionné d'une amende de 40 euros (57 \$ CAN) par tonne de carbone émise en trop. En cette matière, l'Europe agit en mode confédéral. La répartition des réductions d'émissions est établie conjointement par les États-membres avec, pour résultats, que 7 pays sur 15 en sont dispensés ou bénéficient même d'une autorisation de les augmenter.

Un marché européen des permis d'émission a également vu le jour. Dans un premier temps, il ne vise que les plus gros émetteurs de CO₂ (secteurs du verre, papeteries, cimenteries, secteur énergétique et raffineries), soit presque la moitié du total des émissions de l'industrie. Au sein des « plans nationaux » de chaque État, les volumes de quotas sont calculés sur la base des émissions des activités concernées. Les quotas peuvent s'échanger entre exploitants d'installations similaires dans n'importe lequel des 25 pays de l'Union. Les exploitants dont les coûts de réduction des émissions sont trop élevés peuvent donc atteindre leur objectif en achetant des quotas supplémentaires à des exploitants dont les coûts sont moindres ou qui ont un excédent à revendre. Ce marché favorisera, espère-t-on, une répartition efficace des efforts entre les acteurs économiques et un développement plus équilibré.

Toutefois, ce mécanisme ne peut suffire à lui seul au respect des engagements de chacun des États. Bien qu'il cible prioritairement le gaz carbonique, principal gaz à effet de serre, il ne concerne qu'une partie de l'industrie et du secteur de l'énergie. En sont exclus les activités agricoles, les transports, le logement résidentiel et le tertiaire. Or, ces trois derniers secteurs sont les premiers émetteurs de gaz à effet de serre. Dans certains pays européens, comme d'ailleurs au Québec et dans la plupart des provinces canadiennes, leurs émissions continuent de croître, quoique plus lentement que dans l'industrie.

Les raisons d'un échec relatif

Plusieurs facteurs se conjuguent pour expliquer les difficultés rencontrées dans l'application du Protocole de Kyoto.

Observons tout d'abord un mérite au Protocole : son ambition, la protection du climat à l'échelle planétaire. Il traduit en engagements quantitatifs (quotas), juridiquement contraignants, une obligation de résultats pour les États signataires. Ceci passe par une remise en question de pratiques parfois séculaires pour lutter contre un phénomène qui reste abstrait pour nombre de citoyens.

Concrètement, l'objectif de réduction globale de 5,2 % des émissions de gaz à effet de serre prend pour référence les quantités émises en 1990. Cette référence constitue une première difficulté de

taille, car depuis 1990, les émissions ont augmenté dans plusieurs des pays (voir tableau).

Les gaz concernés** sont ensuite au centre des économies et des habitudes de vie des sociétés qui doivent fournir l'effort le plus important : les pays développés bien sûr, mais aussi les pays en transition qui se voient interdire les procédés qui ont fait la « fortune » des premiers sans disposer de technologies de remplacement aussi peu coûteuses. Sous l'égide de l'ONU, la communauté internationale a entrepris, dès 1998, de répartir entre les différents pays des « quotas d'émissions permises » de gaz à effet de serre et élaboré les modalités de gestion et de contrôle de l'application des réductions à réaliser avant 2012. Mais les choses se sont rapidement compliquées parce que les enjeux économiques étaient (et demeurent) considérables autant pour les pays développés que pour les pays en développement.

Rien n'est simple au demeurant, même au sein des pays développés. Devant l'effort à consentir et l'évaluation des impacts économiques à court terme, les États-Unis et l'Australie ont contesté la méthode retenue et annoncé en 2001 qu'ils ne ratifieraient pas le Protocole, et ce tout en réaffirmant leur adhésion à l'esprit de la Convention de Rio. À l'opposé de ces géants, seuls deux autres pays développés n'ont pas encore ratifié le Protocole de Kyoto : la Croatie et Monaco!

Enfin, la mobilisation pour une limitation des émissions de gaz à effet de serre demeure encore faible, car il ne s'agit pas à proprement parler de « pollution » : l'émission de la plupart de ces gaz (et notamment du CO₂) n'engendre, par elle-même, aucun inconvénient majeur incontrôlable pour celui qui les produit ou sur son environnement immédiat. D'où l'absence d'incitations concrètes, politiques ou économiques, à « agir localement », mode d'action généralement considéré comme « règle d'or » en matière de lutte contre les pollutions ou les nuisances.

Le prochain article permettra de mesurer les enjeux associés à la conférence de Montréal qui s'ouvre le 28 novembre 2005 et notamment celui des grands pays émetteurs de demain, la Chine, l'Inde et le Brésil qui, en plus des États-Unis, ont été dispensés des efforts de réduction pour la période 2008-2012.

* Le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), dont les représentants se réuniront à Montréal, estime qu'il faudrait réduire d'environ 50 % les émissions de gaz à effet de serre (1990) pour contenir efficacement le réchauffement.

**

- le gaz carbonique (CO_2) provient essentiellement de la combustion des énergies fossiles et de la déforestation;
- le méthane (CH_4) a pour origines principales l'élevage des ruminants, la culture du riz, les décharges d'ordures ménagères, les exploitations pétrolières et gazières;
- les halocarbures (HFC et PFC) sont les gaz réfrigérants utilisés dans les systèmes de cli-

matisation et la production de froid et les gaz propulseurs des aérosols;

- le protoxyde d'azote ou oxyde nitreux (N_2O) provient de l'utilisation des engrains azotés et de certains procédés chimiques;
- l'hexafluorure de soufre (SF_6) utilisé par exemple dans les transformateurs électriques.

Les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP

Pour communiquer avec **L'Observatoire** :
 Danielle Landry : (418) 641-3000, poste 6574 -
 Télécopieur : (418) 641-3057
 Courriel : danielle_landry@enap.ca
 Internet : <http://enap.ca/observatoire>

► Objectifs du Protocole de Kyoto dans quelques États



	Émissions de gaz à effet de serre (équivalent en CO_2)			
	1990 (CONSTATS DE BASE)		2003	
	Million de tonnes	Cible de Kyoto	Million de tonnes	Écart par rapport aux constats initiaux (1990)
Union européenne	4252,5	- 8,0%	4179,6	- 1,3 %
Allemagne	1248,3	- 21,0%	1017,5	- 18,5 %
Autriche	78,5	- 13,0%	91,6	+ 16,6 %
Espagne	286,1	+ 15,0%	402,3	+ 40,6 %
France	568,0	0,0%	557,2	- 1,9 %
Grande-Bretagne	751,4	- 12,5%	651,1	- 13,3 %
Irlande	54,0	+ 13,0%	67,6	+ 25,2 %
Pays-Bas	213,1	- 6,0%	214,8	+ 0,8 %
Suède	72,3	+ 4,0%	70,6	- 2,4 %
Canada	596,0	- 6,0%	740,0	+ 24,2 %
Québec	84,0	?*	91,5	+ 8,3 %
Alberta	168,0	?*	224,0	+ 33,6 %
Ontario	178,0	?*	206,0	+ 15,5 %
Fédération de Russie	3100,0	0 %	ND	ND
États-Unis	6088,1	Non ratifié	6900,2	+ 13,3 %

*Le Canada a adopté pour l'application de ce Protocole une méthode de gestion propre aux États unitaires. Récemment, le ministre fédéral de l'Environnement a déclaré : « Le Canada n'a pas beaucoup de choix quant aux moyens. S'il répartit l'effort de réduction en fonction des émissions de chaque province, il paralysera un pan complet et parmi les plus actifs de l'économie, la production de pétrole dans l'Ouest, si rentable pour le trésor fédéral. »