

Le Québec dans le monde (5) Le défi de Montréal : relancer et surpasser 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 font porter leur analyse sur ce que sera l'apport de Montréal au défi du changement climatique.

À compter d'aujourd'hui, Montréal accueille le premier rendez-vous des 156 pays signataires du Protocole de Kyoto, finalement entré en vigueur cette année, et la 11e Conférence des Nations unies réunissant les 189 pays qui ont paraphé la *Convention cadre sur les changements climatiques* élaborée à Rio de Janeiro en 1992.

Ces rencontres onusiennes marquent un moment crucial en matière de négociations internationales sur l'environnement. Elles fournissent non seulement l'occasion de faire le point* sur la mise en œuvre de ces textes, mais elles inaugurent surtout le premier tour de discussions à l'échelle planétaire sur les suites à donner au Protocole de Kyoto après 2012.

Un bilan mitigé annoncé

La Convention de Rio fixait l'objectif ultime de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique (attribuable à l'activité humaine) dangereuse pour le climat. Le Protocole de Kyoto constitue, pour sa part, un premier outil pour réaliser cet objectif. Limitation et réduction d'émissions ne s'appliquent toutefois qu'à des pays industrialisés (et même pas à tous ceux déterminés à la Convention) et ne couvrent que la période 2008-2012. Or, compte tenu de la non-participation des États-Unis et de l'Australie,

le résultat global du Protocole sera, dans l'état actuel des choses, bien en dessous de la réduction de 5 % initialement prévue.

Et pourtant, le message scientifique est clair : un réchauffement provoqué par l'accumulation de GES générés par les activités humaines est déjà en cours, et ses conséquences seront dramatiques, même si tous les pays signataires parvenaient d'ici 2012 à maîtriser la progression du phénomène à l'intérieur de leurs frontières.

La prospective post 2012

Pour l'Union européenne (UE), soucieuse d'être à l'avant-garde dans ce domaine devenu stratégique, le Protocole de Kyoto fonde le socle d'un système post 2012. Les « acquis de Kyoto » (règles de mesure et de suivi des émissions de GES, systèmes d'observance, flexibilité des échanges de permis d'émettre, encadrement des nouvelles technologies de contention, etc.) représentent une base solide. Mais ce dispositif multilatéral doit évoluer. Un simple « Kyoto bis » de cinq années supplémentaires ne suffira pas. Il faut aller plus vite et plus loin.

Aussi, la réflexion sur l'après 2012 s'est amorcée formellement au niveau politique dès le printemps 2005. En mars, le Conseil européen, réunissant les chefs d'État et de gouvernement, a pris position sur les « stratégies de réduction des émissions à moyen et à long terme, assorties d'objectifs ». Plusieurs réunions techniques (à l'échelon des fonctionnaires et des scientifiques) ont suivi. L'Europe s'apprête à proposer aux pays signataires de la Convention de Rio que le « groupe des pays développés envisage des objectifs de réduction d'émissions de l'ordre de 15 % à 30 % d'ici 2020, et de 60 % à 80 % d'ici 2050 », objectifs calculés par rapport au taux des émissions de 1990.

Pour l'UE, les pays développés ont une responsabilité historique dans la lutte contre les changements climatiques. Ils détiennent aussi la capacité d'agir les premiers, mais encore faut-il que tous les pays industrialisés s'impliquent. À Montréal, la France soumettra aux pays industrialisés l'ambition de diviser leurs émissions par quatre d'ici 2050. La Grande-Bretagne, qui préside le G8 et l'UE jusqu'en décembre 2005, se préoccupera plus de trouver un consensus entre tous les pays.

Car les émissions des pays en développement (ou en transition) augmentent. En 1995, considérant toutes les émissions mondiales de CO₂, y compris la déforestation tropicale (conversion des boisés en terres agricoles), les émissions de ces pays étaient pour la première fois supérieures à celles des pays développés. On estime que d'ici 2030, les émissions industrielles d'un certain nombre de ces pays dépasseront celles des pays qualifiés aujourd'hui « d'industrialisés ».

Les grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud) doivent donc progressivement contribuer aux efforts. Les autres États en développement, sans se voir imposer des engagements de type « Kyoto », doivent pouvoir bénéficier d'aides pour se rapprocher d'un développement sobre en carbone.

Une démarche « étapiste » et « différenciée » semble donc nécessaire : des engagements contraignants et absous pour les pays industrialisés, et des dispositifs variables pour les pays en développement. On parle ici d'objectifs relatifs, compte tenu du niveau de développement des États ou des efforts déjà consentis. On évoque également l'élargissement des mécanismes internationaux de développement propre (MDP) ou de mise en œuvre conjointe (MOC) ou encore d'échange d'émissions de GES applicables à des secteurs entiers (transport, énergie, agriculture, etc.).

En contrepartie, les États doivent adopter des politiques nationales contraignantes pour le développement durable. Ainsi espère-t-on résoudre la difficile équation du développement économique

et de la protection du climat dans un contexte réglé par une économie de marché mondialisée.

De plus, face aux menaces graves et concrètes (risque accru d'inondation des régions côtières, phénomènes météorologiques extrêmes, réduction du rendement des récoltes, diminution de l'eau douce disponible), plusieurs pays réclameront un élargissement du régime actuel d'encadrement des émissions et de leurs conséquences. Les États-Unis (25 % des émissions en 1990), l'Australie (20 %) et le Canada (22 %), mais aussi les pays européens et asiatiques industrialisés, trouveront là matière à s'investir.

Au Canada aussi, des enjeux à différencier

Le dernier plan du gouvernement fédéral (*Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques : un plan pour honorer notre engagement de Kyoto*) a été conçu de manière centralisée, comme dans les États unitaires. Il réunit des instruments stratégiques, financiers et commerciaux (les règles d'un système de crédit ne sont pas encore finalisées) pour transformer l'économie et tenter de rehausser la compétitivité des grands secteurs économiques afin de permettre au Canada d'atteindre ses objectifs concernant les changements climatiques. Cette vision unificatrice pourrait cependant se révéler inefficace, car pour réussir, ce plan doit être harmonisé avec des plans d'action des États des provinces canadiennes, constitutionnellement premiers responsables des ressources et du développement de l'économie sur leur territoire.

Les disparités mises en lumière dans le tableau ci-contre et confirmées par les évaluations préliminaires pour la période 2000-2003, provoquent des tensions. Il est évident que les efforts passés ou futurs de chacun des États fédérés canadiens pour rejoindre les objectifs de réduction des GES ne peuvent avoir la même ampleur, compte tenu des objectifs de la Convention et de ceux des protocoles d'application (Kyoto n'étant que le premier).

À cet égard, le Québec, qui a été un instigateur de la ratification canadienne de ces textes, milite pour une répartition équitable entre les provinces

de l'objectif canadien de réduction (-5 % Kyoto, -6 % Convention de Rio) par rapport au niveau des émissions de 1990. Le Québec souhaite en effet que soit reconnue sa performance déjà enviable en matière d'émission de GES, grâce aux choix de sa population pour l'hydroélectricité et pour le développement durable, et aussi grâce à l'action de ses entreprises. Au stade de contention où la majorité de celles-ci sont rendues, le coût des gains supplémentaires est nettement plus élevé. Le gouvernement fédéral devrait en tenir compte dans la répartition des ressources financières qu'il consacrera à la poursuite de ses objectifs.

Enfin, quel pourrait être l'apport de Montréal au défi majeur du changement climatique? Les scientifiques et la communauté internationale attendent un message politique fort ancré sur une large coopération de tous les pays.

De la nécessité de stabiliser les concentrations atmosphériques de CO₂ et de réduire les émissions de GES en dessous du constat de 1990 devrait naître un consensus ferme sur le plafonnement du réchauffement moyen de la Terre en deçà de 2°C. Pour atteindre cet objectif, les pays réunis à Montréal viseraient la réduction de moitié des

émissions mondiales de gaz équivalents CO₂ d'ici 2050.

** En marge des deux conférences onusiennes, une cinquantaine de manifestations diffuseront de l'information sur les réalisations des divers États ou des composantes de leur société civile : associations non gouvernementales spécialisées ou entreprises. Citons par exemple : le quatrième Sommet des dirigeants municipaux sur les changements climatiques, le Forum « Changements climatiques, le Sommet des leaders » réunissant des dirigeants de quelques États fédérés et d'entreprises multinationales membres du Climate Group implanté aux États-Unis et en Grande-Bretagne, le Forum international de jumelage pour des projets de réduction de GES, etc.*

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>

► Émissions de gaz à effet de serre (GES)* en 2000 au Canada

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Québec	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
Changement dans les émissions de GES (%) (1990 c. 2000)	- 7,0	10,0	11,0	27,0	5,0	14,0	5,0	32,0	30,0	25,0	19,6
GES par habitant en 2000	16,4	15,5	22,8	26,7	12,3	17,7	18,5	60,4	74,4	16,2	23,6
Intensité GES selon le PIB de 2000	0,69	0,68	0,94	1,09	0,42	0,49	0,65	1,97	1,85	0,53	0,72

* million de tonnes équivalent CO₂

Source : Environnement Canada

INFOGRAPHIE LE SOLEIL