

Rapport évolutif

La gouvernance climatique mondiale

Joëlle Paquet

MAP, Administration internationale



LEPPM

Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation

LA GOUVERNANCE CLIMATIQUE MONDIALE

Joëlle Paquet

RÉSUMÉ Ce rapport propose une lecture du système de la gouvernance mondiale du climat, tel qu'il s'est progressivement développé depuis le début des années 1990. Suite à un survol des principales étapes de la mise en place de ce système et des résultats des dernières conférences internationales, il décrira brièvement l'application de la lutte aux changements climatiques au Québec. Des exemples de mécanismes découlant des accords internationaux et mis au point par des acteurs, privés et publics, seront également présentés. Enfin, le rapport abordera les perspectives d'avenir.

© Copyright ENAP — MRI — LEPPM 2012. Tous droits réservés.

INTRODUCTION

Le climat de la planète se réchauffe. Dès les années 1960 et 1970, plusieurs scientifiques alertent le monde sur ce phénomène et les effets dévastateurs qu'il pourrait engendrer, notamment sur les populations animales et les végétales, les ressources en eau et les littoraux, en raison de la hausse du niveau de la mer causée par la fonte des glaces. Les sécheresses et autres événements climatiques extrêmes pourraient se multiplier. Ils constatent que, en corrélation avec l'accroissement de la concentration de dioxyde de carbone (CO₂) dans l'atmosphère, la température moyenne à la surface de la terre a augmenté de 0,74°C depuis la fin du 19^e siècle. Elle pourrait s'élever encore de 1,8°C à 4°C d'ici 2100, si aucune mesure d'atténuation n'est prise (CCNUCC, 2012a).

En 1979, se tient la première Conférence internationale sur le climat (*World Climate Conference – WCC*), qui rassemble des scientifiques de divers horizons afin d'explorer les conséquences des changements climatiques sur les activités humaines. En 1988, l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations Unies pour

l'environnement (PNUE) créent le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Le GIEC, qui regroupe plus de 400 scientifiques, dépose son premier rapport en 1990 et presse les États d'élaborer un traité international sur les changements climatiques. Les discussions au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies débutent alors.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre général des travaux du LEPPM sur la gouvernance mondiale de l'environnement¹. Il propose une lecture du système de la gouvernance mondiale du climat, tel qu'il s'est progressivement développé depuis le début des années 1990. Suite à un survol des principales étapes de la mise en place de la gouvernance climatique mondiale et des résultats des dernières conférences internationales, il décrira brièvement l'application de la lutte aux changements climatiques au Québec. Des exemples de mécanismes découlant des accords

¹ Morin, Sophie. 2006. « Le Protocole de Kyoto : une mise en œuvre difficile pour le Canada? », LEPPM, ENAP, Analyse des impacts de la mondialisation sur l'environnement au Québec; Rapport 2 et Morin, Sophie. 2008. « La gouvernance mondiale de l'environnement; un processus marginalisé et défaillant? », LEPPM, ENAP, Analyse des impacts de la mondialisation sur l'environnement au Québec; Rapport 5.

internationaux et mis au point par des acteurs, privés et publics, seront également présentés. Enfin, le rapport abordera les perspectives d'avenir.

1. LA MISE EN PLACE INITIALE DU RÉGIME CLIMATIQUE ET LES DERNIERS DÉVELOPPEMENTS

1.1 Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)

Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro, en 1992, 167 États ont adopté la Convention-cadre

des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Entrée en vigueur le 21 mars 1994, elle compte maintenant 195 Parties. La CCNUCC établit le cadre d'action visant à stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre (GES), afin d'éviter « toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique » (CCNUCC, 1992 : p.5). Elle reconnaît trois grands principes : le principe de précaution, le principe des responsabilités communes, mais différenciées, et le principe du droit au développement. La Convention ne comprend aucune cible juridiquement contraignante.

Le principe des responsabilités communes, mais différenciées

Adopté au Sommet de Rio en 1992, le principe des responsabilités communes mais différenciées est inscrit dans le Mandat de Berlin, élaboré en 1995, lors de la Première Conférence des Parties à la Convention.

Les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème. Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent.

Le principe de responsabilités communes, mais différenciées, inscrit dans plusieurs conventions et accords multilatéraux sur l'environnement, engendre des obligations de la part des pays développés en faveur des pays en développement (PED). Il implique que les PED ne sont pas tenus de souscrire à des cibles contraignantes de réduction des émissions de GES dans le même laps de temps que les pays développés. De plus, en raison de leur « responsabilité historique » dans la dégradation de l'environnement mondial et l'accroissement de la concentration de GES dans l'atmosphère, les pays développés doivent soutenir financièrement les efforts d'atténuation et d'adaptation des PED et leur assurer un transfert technologique.

Source : Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

1.2 Le Protocole de Kyoto

Le Mandat de Berlin, adopté en 1995 lors de la première Conférence des Parties à la Convention, appelait à l'adoption, dans un délai de deux ans, d'un instrument légal destiné à renforcer l'engagement des pays

industrialisés à limiter les émissions de GES. Signé en 1997, au Japon, lors de la 3^e Conférence des Parties, le Protocole de Kyoto engage les pays développés et les économies en transition à réaliser des objectifs quantifiés de réduction ou de limitation de leurs émissions de GES. Il

s'agit d'objectifs individuels, légalement contraignants. Désignés comme les Parties visées à l'Annexe 1 de la CCNUCC, ces pays doivent réduire leurs émissions globales des six principaux gaz à effet de serre, d'une moyenne de 5,2%, par rapport à 1990 pour la période entre 2008 et 2012 (première période d'engagement). Les Accords de Marrakech, signés en 2001 lors de la 7^e rencontre, ont mis en place des règles détaillées pour la mise en œuvre du Protocole. Entré en vigueur le 16 février 2005, le Protocole de Kyoto compte aujourd'hui 193 Parties, dont 41 visées à l'Annexe 1 (CCNUCC, 2012b).

Le Protocole établit trois mécanismes de flexibilité destinés à aider les Parties à atteindre leurs cibles et à encourager le secteur privé et les PED à participer aux efforts de réduction : la mise en œuvre conjointe (MOC), qui vise les pays en transition, le commerce des quotas d'émissions et le mécanisme de développement propre (MDP). Ces mécanismes permettent aux Parties à l'Annexe 1 de parvenir à leurs objectifs en réalisant ou en acquérant des réductions dans d'autres pays. Le MDP doit également aider les PED, grâce à des investissements dans des projets de développement durable destinés à réduire les émissions de GES. Les pays développés investisseurs obtiennent en retour des crédits d'émission échangeables (CCNUCC, 2012c).

L'un des principaux obstacles à l'adoption d'un accord global de coopération en matière de changement climatique est le clivage entre, d'un côté, la position de certains pays développés, en particulier celle des États-Unis, et, de l'autre côté, le point de vue des pays en développement, principalement la Chine et l'Inde. Le principe de responsabilités communes, mais différenciées empêche de fait le Sénat des États-Unis, depuis l'adoption de la Résolution Byrd-Hagel en 1997, de

ratifier tout traité qui ne requerrait pas d'engagements significatifs des PED. Cette résolution spécifie que l'exemption d'obligation dont bénéficient les PED minerait l'action mondiale pour le climat et serait discutable sur le plan environnemental. Elle ajoute que l'écart entre l'effort imposé aux pays développés et celui requis des PED pourrait causer de graves préjudices à l'économie des États-Unis, notamment des pertes d'emploi, des désavantages commerciaux et des coûts énergétiques plus élevés (Congrès des États-Unis d'Amérique, 1997). Ainsi, bien que les États-Unis aient signé le Protocole de Kyoto en 1998, ils ne l'ont jamais ratifié et n'y sont donc pas soumis.

1.3 Le Plan d'action de Bali

En 2007, à Bali, en Indonésie, la 13^e Conférence des Parties a lancé les négociations en vue d'un accord global sur les changements climatiques, tout en établissant un calendrier pour ces négociations avec la promesse d'une conclusion en 2009 (CCNUCC, 2008). Réagissant à la présentation du quatrième rapport d'évaluation du GIEC, les Parties se sont engagées à réduire de moitié les émissions mondiales d'ici 2050.

Dans son rapport publié en 2007 (p.5), le GIEC affirme « avec un *degré de confiance très élevé*² que les activités humaines menées depuis 1750 ont eu pour effet net de réchauffer le climat ». L'augmentation des rejets de GES, et donc de leur concentration dans l'atmosphère, explique ce phénomène. Entre 1970 et 2004, les rejets annuels de CO₂, le principal GES, ont progressé d'environ 80%. La hausse de la concentration de CO₂ est causée en premier lieu par l'utilisation des combustibles fossiles, puis, dans une

² Selon le cadre de référence pour le traitement de l'incertitude scientifique du GIEC, un degré de confiance très élevé correspond à une probabilité de 9 chances au moins sur 10 (GIEC, 2007: p.27).

moindre mesure, par les changements d'affectation des terres. Les rejets de méthane (CH₄) proviennent principalement des combustibles fossiles et de l'agriculture, alors que ceux de nitrite d'azote (N₂O) sont essentiellement dus à l'agriculture (GIEC, 2007).

Le Plan d'action de Bali appelle à une action internationale renforcée pour l'atténuation des changements climatiques, l'adaptation à leurs effets, l'accélération des transferts technologiques et l'apport de ressources financières. Longtemps négligée au profit de l'atténuation, on parle (et on finance) de plus en plus l'adaptation aux effets des changements climatiques³. Les Parties se donnent deux ans pour élaborer un nouveau traité contraignant devant succéder au Protocole de Kyoto.

1.4 La Conférence de Copenhague

La Conférence de Copenhague en 2009, qui devait déboucher sur un accord global, n'a pas permis de dégager un consensus fort sur le régime climatique post-2012. Les pourparlers ont été minés par des controverses liées à la transparence et au processus lui-même. L'Accord de Copenhague a finalement été négocié à huis clos par un petit groupe d'États, dont les États-Unis et les pays émergents (IIDD, 2011)⁴.

³ Par exemple, le programme de travail de Nairobi, adopté en 2005, vise à aider les PED, en particulier les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement (PIED), à améliorer leur compréhension et leur évaluation d'impacts, de vulnérabilité et d'adaptation sur les changements climatiques et à prendre des décisions éclairées concernant des actions et des mesures d'adaptation pratiques. Pour plus de renseignements, consultez : http://unfccc.int/adaptation/nairobi_work_programme/items/3633.php

⁴ Les sections traitant des plus récentes Conférences des Parties, en particulier la Conférence de Durban, sont basées en bonne partie sur le *Bulletin des négociations de la terre*, produit par l'Institut international du

Par cet Accord, les Parties de l'Annexe 1

« s'engagent à réaliser, individuellement ou conjointement, les objectifs chiffrés fixés en matière d'émissions pour l'ensemble de l'économie pour 2020 [...] Les Parties visées à l'Annexe 1 qui sont parties au Protocole de Kyoto renforceront encore à cet égard les réductions d'émissions lancées par le Protocole de Kyoto » (CCNUCC, 2010 : p.6).

Les Parties non visées à l'Annexe 1 de la Convention indiquent leur volonté d'appliquer des mesures d'atténuation, qui seront mesurées, notifiées et vérifiées. Les pays développés s'engagent à fournir des ressources financières additionnelles aux PED, en mobilisant 100 milliards \$ par an, d'ici 2020, afin de financer notamment des projets visant : la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts (REDD+), l'adaptation, la mise au point et le transfert de technologies, ainsi que le renforcement des capacités (CCNUCC, 2010).

Considéré par plusieurs comme une première étape, l'Accord a été critiqué par certains PED comme étant le fruit d'un processus de négociation « non transparent » et « non démocratique ». La Conférence des Parties en a donc simplement pris note. Au cours de l'année 2010, 140 États ont signifié leur soutien à l'Accord. 42 pays développés et 44 pays en développement ont fourni des informations sur leurs objectifs nationaux de réduction des émissions et autres mesures d'atténuation.

développement durable (IIDD). Ce compte-rendu factuel présente les positions défendues par les États, les négociations et les décisions adoptées.

Les PED se sont engagés à comptabiliser et publier leurs émissions de GES et à mettre en œuvre des mesures d'atténuation appropriées au niveau national

(MAAN) visant à réduire, d'ici 2020, leurs émissions par rapport à un scénario où rien ne serait entrepris (IIDD, 2011).

REDD+

(Réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation forestières dans les pays en développement + la conservation, la gestion durable des forêts et le renforcement des stocks de carbone forestier)

Environ 31% des terres émergées de la planète sont recouvertes par la forêt. Les forêts tropicales, pour leur part, couvrent près de 15 % de la surface totale de la Terre et contiennent plus ou moins 25 % du carbone de la biosphère terrestre (Parker, Mitchell, Trivedi, et Mardas, 2009). Elles fournissent également des services d'écosystème essentiels tels que la protection des bassins versants, la régulation des flux d'eau, le recyclage des nutriments et la génération de précipitations. La déforestation et la dégradation des forêts, engendrées notamment par l'expansion des terres agricoles, la conversion des terres en pâturages, le développement des infrastructures, la coupe à blanc et les feux de forêts, produisent environ 20% des émissions de GES mondiales (GIEC, 2007). Seul le secteur de l'énergie est responsable de davantage d'émissions.

Le programme REDD des Nations Unies⁵ vise à réduire les émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts dans les pays en développement. Lancé en septembre 2008, dans la foulée du Plan d'action de Bali⁶, il soutient la préparation et la mise en œuvre de stratégies nationales REDD+ dans les PED. REDD+ ajoute au REDD la conservation, la gestion durable des forêts et le renforcement des stocks de carbone forestier. Le programme vise à attribuer une valeur financière au carbone emmagasiné dans les forêts afin d'inciter les PED à réduire leurs émissions liées aux forêts et à investir dans des activités durables. Ainsi, les pays seraient dédommagés financièrement pour leurs actions en ce sens.

L'Accord de Copenhague reconnaît explicitement l'importance de réduire les émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts et propose l'élaboration rapide d'un mécanisme REDD+, assorti d'un financement conséquent (Minang and Murphy, 2010). La Norvège, le Japon, les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'Australie ont alors promis 3,5 milliards USD pour le démarrage à court terme de REDD+.

Plusieurs points demeurent en suspens dans la mise en œuvre du mécanisme, notamment celles liées à la surveillance, la notification et la vérification, aux sources de financement (publiques, privées, mécanisme de marché ou non, etc.) et à l'utilisation des compensations (IIDD, 2011). À Durban, des progrès ont été réalisés sur les seuils d'émissions de référence et le calcul des réductions d'émissions découlant des initiatives de gestion forestière. Cependant, plusieurs considèrent insuffisante la décision relative aux mesures de protection sociales⁷ et environnementales (Kovacevic, 2011).

⁵ L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) collaborent à ce programme.

⁶ Plan d'action de Bali (CCNUCC, 2008) : « Des approches politiques doublées d'incitations positives dans le traitement de questions touchant à la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation de la forêt dans les pays en développement; et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement ».

⁷ Les mesures de protection sociale concernent la participation des peuples autochtones et l'accès aux ressources traditionnelles.

1.5 Les Accords de Cancún

La 16^e Conférence des Parties a eu lieu au Mexique, en 2010. Suite à la présentation des objectifs nationaux de réduction, les Parties ont entériné les Accords de Cancún, qui reconnaissent la nécessité de réduire de façon importante les émissions mondiales de GES afin de limiter la hausse de la température moyenne à 2°C. Le renforcement de l'objectif global à long terme doit également être examiné en 2015, avec un objectif proposé de 1,5°C. D'autres aspects de l'atténuation ont été abordés, notamment la mesure, la notification et la vérification, la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les PED et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier. La création de plusieurs nouveaux processus et institutions a été approuvée, tels que le Cadre de Cancún pour l'adaptation et le Comité sur l'adaptation, le Mécanisme technologique, le Centre et réseau des technologies climatiques et le Fonds vert pour le climat. La Réunion des Parties au Protocole, pour sa part, a adopté une décision concernant l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (IIDD, 2011).

Selon Bosetti et Frankel (2011), les cibles de réduction des émissions de GES adoptées jusqu'à présent se traduisent ainsi : l'Union européenne suit le chemin indiqué dans la Directive de la Commission européenne (2008), les États-Unis et certains autres pays développés s'en tiennent aux cibles soumises à Cancún, dans la foulée de l'Accord de Copenhague, alors que les PED, en particulier la Chine et l'Inde, acceptent des objectifs quantifiés de limitation et de réduction qui correspondent en fait, durant les premières décennies, au maintien du *statu quo*. Suivant un rapport du Programme des Nations Unies pour l'environnement

(PNUE) compilant les engagements annoncés jusqu'à présent, les réductions d'émissions devront compter entre 6 et 11 Mt d'équivalent carbone supplémentaires d'ici 2020, si l'on veut avoir une chance « probable » de maintenir la hausse globale des températures sous la barre des 2°C. En 2050, les émissions devront être 46% sous le niveau de 1990. Pour le PNUE, il est possible de combler le fossé entre les engagements des États et l'objectif de plafonnement de l'élévation de la température mondiale, notamment en accélérant le développement et le déploiement des énergies renouvelables, ainsi qu'en réduisant les émissions de certains secteurs, par exemple l'agriculture, l'industrie, les transports, l'aviation internationale et le transport maritime. L'écart peut également être réduit si certains États mettent en œuvre leurs objectifs « conditionnels »⁸, si l'utilisation des crédits de carbone est balisée de façon serrée⁹, ainsi qu'en évitant la double comptabilisation des crédits et en améliorant l'« additionnalité »¹⁰ des projets lancés au titre du MDP (PNUE, 2011).

⁸ Certains États développés ont soumis une cible inconditionnelle et une cible conditionnelle à la participation des grands émetteurs, dont les États-Unis. Par exemple, l'UE a présenté une cible inconditionnelle de réduction de 20% de ses émissions de GES sous les niveaux de 1990 et une cible conditionnelle de 30% de réduction.

⁹ En raison des difficultés économiques des dernières années et du ralentissement de la croissance dans la région de l'Europe de l'Est, la Russie, l'Ukraine et l'UE disposent d'un nombre important de crédits carbone (environ 3 Mt CO₂). Si ces crédits peuvent être utilisés très librement, cela pourrait miner les efforts de stabilisation atmosphérique des GES (PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2011).

¹⁰ Selon la définition de la FAO, l'additionnalité concerne la : « diminution des émissions par des sources ou augmentation des éliminations par des puits, additionnelles à celles qui se produiraient en l'absence d'une activité dans le cadre de projets de Mise en œuvre conjointe ou du Mécanisme pour un développement propre... » : <http://www.fao.org/climatechange/65923/fr/>

1.6 La Conférence de Durban

Suite à plusieurs pourparlers sur les changements climatiques tout au long de l'année, la 17^e Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques s'est tenue à Durban, en Afrique du Sud, du 28 novembre au 11 décembre 2011. Encore une fois, le principal défi consistait à imaginer un nouveau régime multilatéral sur les changements climatiques permettant de réduire l'écart entre des niveaux suffisants d'atténuation et les exigences concurrentes de la science et de la politique, tout en respectant les principes d'équité et de transparence.

Des négociations qui s'annonçaient difficiles

À l'ouverture de la Conférence, devant l'ampleur des divergences de vues entre les participants, plusieurs observateurs affichaient peu d'espoir quant aux résultats des négociations. Pour les PED, le Protocole de Kyoto serait le seul outil approprié permettant à la communauté internationale de maintenir ses engagements à réduire les émissions de GES. Ils insistent sur la nécessité d'un système multilatéral fondé sur des règles, qui tient compte des capacités respectives des États, et sur l'urgence de bonifier le financement des projets visant l'atténuation et, surtout, l'adaptation. Les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement exhortent les principaux émetteurs, y compris les pays émergents, à s'engager sérieusement à maîtriser les changements climatiques, lesquels auront des effets particulièrement dévastateurs pour eux. Ils exigent que les responsabilités soient assumées, considérant que les fruits du développement ne sont pas partagés entre tous mais plutôt concentrés. L'Inde, quant à elle, se montre réticente à adhérer à un traité contraignant. De plus, cet État affiche ses préoccupations concernant le déploiement des

technologies critiques dans les PED, l'accès équitable au développement durable et l'imposition de mesures commerciales unilatérales par les pays développés (IIDD, 2011).

L'Australie, le Japon et les États-Unis appuient l'élaboration d'un nouvel instrument juridiquement contraignant, mais seulement s'il comprend des engagements de la part de toutes les grandes économies. L'Union européenne, pour sa part, juge le niveau d'ambition insuffisant. L'UE soutient l'adoption d'un traité multilatéral juridiquement contraignant. Comme elle l'a déjà indiqué à Copenhague, l'Europe est disposée à porter sa cible de réduction d'émissions à 30% (plutôt que 20%) si les autres emboîtent le pas et si les négociations en vue d'un nouvel accord juridiquement contraignant sont lancées rapidement. Les regroupements représentant les entreprises et l'industrie ont appelé à des signaux clairs et positifs de Durban, afin d'encourager le secteur privé à poursuivre les investissements dans le développement propre.

Des résultats meilleurs qu'envisagés

Sous l'impulsion de la « coalition des bonnes volontés » unissant l'Europe, les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, cette longue Conférence¹¹, qui a réuni plus de 12 480 participants¹², a mené à l'adoption de quelques 36 décisions (IIDD, 2011). Ces décisions concernent notamment l'établissement d'une deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto, une décision sur l'action concertée à long terme en vertu de la Convention et

¹¹ Ce fut la plus longue Conférence des Nations Unies sur le climat depuis 1995.

¹² Représentants de gouvernements, des organes et agences de l'ONU, d'organisations non gouvernementales et de la société civile, membres des médias.

la mise en fonction du Fonds vert pour le climat. De plus, la Conférence a lancé :

« [...] un processus pour élaborer : un protocole, un nouvel instrument juridique ou une solution concertée ayant force de

loi dans le cadre de la CCNUCC, applicable à toutes les parties, par le biais d'un organe subsidiaire de la Convention établi et connu comme Groupe de travail spécial sur la Plateforme de Durban pour une action renforcée » (IIDD, 2011 :p.26).

Le Fonds vert pour le climat (FVC)

La Conférence de Cancun, en 2010, a permis d'entériner la création du Fonds vert pour le climat (FVC), le principal mécanisme de financement multilatéral destiné à financer les projets visant la réduction des émissions de GES dans les pays en développement, ainsi que l'adaptation aux effets inévitables des changements climatiques. En 2009, à Copenhague, les Parties s'étaient déjà engagées à mobiliser 100 milliards \$ par année en financement à long terme d'ici 2020¹³. L'un des attraits de ce nouveau fonds concerne le soutien à l'adaptation, actuellement sous-financé (Schalatek, Nakhouda and Bird, 2012).

La décision sur la création d'une structure de gouvernance, le Conseil, et les modalités de fonctionnement du FVC, est un des éléments clé de la plateforme de Durban (2011). Doté d'un Secrétariat indépendant, celui-ci sera constitué en tant qu'entité opérationnelle du mécanisme financier sous l'article 11 de la CCNUCC, sera redevable devant la Conférence des Parties et aura la personnalité juridique¹⁴. Des sièges au conseil d'administration seront réservés pour les PED, les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement (PIED). La représentation des pays développés devrait être déterminée en fonction de leurs contributions financières. Conformément aux souhaits des pays développés, le secteur privé devrait jouer un rôle important. Le Conseil doit cependant « développer une procédure transparente à approbation tacite devant être menée par les autorités nationales désignées, afin d'assurer la cohérence avec les stratégies climatiques et les plans nationaux, ainsi qu'une approche impulsée par les pays » (IIDD, 2011 : p.6). Les règles d'imputabilité et les normes fiduciaires seront relativement exigeantes mais, en contrepartie, le FVC doit participer au renforcement des capacités de gestion. Le Fonds vert pour le climat devrait être pleinement opérationnel en 2014. La question de la capitalisation à long terme demeure ouverte, mais on envisage que les sources de financement seront publiques, privées et alternatives¹⁵.

¹³ Il s'agit d'un engagement beaucoup plus significatif qu'envers le plus important fonds multilatéral, le Fonds d'investissement climatique (FIC) (6,5 milliard \$), ou qu'à l'égard du plus ancien fonds, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

¹⁴ L'indépendance du FVC est une exigence importante des PED, qui critiquent la place actuellement occupée par la Banque mondiale dans le financement des projets d'atténuation et d'adaptation. La Banque mondiale gère notamment le FIC et le Fonds pour les technologies propres. Dans le cas du FEM, bien qu'il ait été détaché du système de la Banque mondiale en 1994, c'est cette dernière qui en administre la caisse.

¹⁵ Les hypothèses sur des sources de financement alternatives reposent sur l'utilisation de revenus générés par l'imposition de taxes carbonées, de taxes sur les carburants du transport international maritime et aérien ou d'une taxe sur les transactions financières internationales (taxe Tobin).

Le Groupe de travail spécial doit achever ses travaux au plus tard en 2015, en vue de l'adoption d'un protocole, d'un nouvel instrument juridique ou d'une solution concertée ayant force de loi, destiné à entrer en vigueur et à être mis en œuvre à partir de 2020. Notons que les propositions pour l'après-Kyoto actuellement sur la table reposent sur des objectifs environnementaux basés sur la science (stabilisation des concentrations de GES dans l'atmosphère), sur des considérations éthiques ou philosophiques (tous les humains ont le droit d'émettre également), sur des analyses coûts/bénéfices (coûts pour réduire les émissions par rapport aux bénéfices environnementaux à long terme) ou une combinaison de ces éléments (Bosetti and Frankel, 2011). De plus, la question de l'équité sera au cœur des négociations pour un nouvel instrument (IIDD, 2011).

En ce qui concerne le renforcement des capacités, il a été décidé qu'un forum annuel sur cette question serait organisé à Durban.

Bien que la Conférence ait donné plus de résultats que ne le laissait présager l'ouverture des négociations, la plupart des ONG environnementales se sont déclarées déçues par la décision concernant la mise en œuvre du nouvel instrument pour 2020, date jugée trop éloignée par rapport à l'urgence de la situation climatique, ainsi que par la faiblesse juridique des termes employés et l'absence de sanction financière.

D'autre part, trois pays ont annoncé qu'ils ne souscriraient aucun engagement à la seconde phase de Kyoto : le Canada, le Japon et la Russie. Le Canada, engageant ainsi le Québec, s'est même officiellement retiré du Protocole. Le ministre canadien de l'Environnement, Peter Kent, a également déclaré que le Canada ne participera pas à la capitalisation du Fonds vert pour le climat, tant que les grands

pays émetteurs n'auront pas tous accepté des cibles de réduction juridiquement contraignantes (Le Devoir, 2011).

En 2012, la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, aura lieu au Qatar¹⁶, du 26 novembre au 7 décembre.

2. APPLICATION DES TRAITÉS SUR LE CLIMAT AU QUÉBEC

Le Canada est Partie à la CCNUCC depuis 1992. Il a signé le Protocole de Kyoto en 1998 et l'a ratifié en 2002. Il s'est alors engagé à réduire de 6% ses émissions de GES sous le niveau de 1990 pour la période 2008-2012. L'application interne du traité est cependant partiellement partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ainsi, selon la *Loi constitutionnelle de 1867*, les États fédérés ont des compétences législatives exclusives au niveau des ressources naturelles et des droits de propriété, alors que le champ de l'environnement est une compétence partagée.

Dès 1992, le Québec adhère à l'objectif et aux principes de la CCNUCC. Il lance son premier Plan d'action en 1995¹⁷, lequel vise la stabilisation des émissions de GES au Québec. Principal élément du Plan, le programme ÉcoGESTe, qui enregistre les mesures volontaires prises par les organismes et les entreprises pour réduire leurs émissions de GES, est créé en 1996. Le Québec émet relativement peu de GES, car il profite largement de ses choix antérieurs concernant le déploiement de l'énergie hydroélectrique. En 1997, lors de la rencontre des ministres de

¹⁶ Le Qatar est le pays qui produit le plus d'émissions de CO₂ par habitant au monde.

¹⁷ Ministère de l'Environnement et Ministère des Ressources Naturelles. 1995. *Mise en œuvre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, Publications du Québec.

l'environnement et de l'énergie à Régina, le Québec prône l'intensification des efforts de réduction des émissions de GES au Canada et réaffirme son engagement envers la CCNUCC. Trois ans plus tard, le Comité interministériel sur les changements climatiques (CICC)¹⁸ propose le Plan d'action québécois 2000-2002 sur les changements climatiques.

Un nouveau Plan d'action sur les changements climatiques, *Le Québec et les changements climatiques, un défi pour l'avenir* (PACC 2006-2012), est présenté en 2006. Constitué de 26 actions, il a pour objectif de réduire les émissions de GES du Québec de 6% en deçà du niveau de 1990 pour 2012 et d'appuyer l'adaptation aux changements climatiques. En complémentarité avec la Stratégie énergétique du Québec (2006-2015), ce plan vise principalement les secteurs du transport et du bâtiment, ainsi que les secteurs de l'énergie, du monde municipal, de l'industrie, des matières résiduelles, de l'agriculture et des activités gouvernementales. Il prévoit également des actions de sensibilisation du public et des mesures de soutien à l'innovation technologique (MDDEP, 2008). Le 28 novembre 2006, l'Assemblée nationale du Québec adopte une motion unanime qui approuve le Protocole de Kyoto, en plus d'enjoindre le gouvernement fédéral à respecter ses engagements internationaux et à contribuer financièrement au Plan d'action québécois¹⁹.

¹⁸ Le CICC regroupe 14 ministères et organismes gouvernementaux du Québec.

¹⁹ « Que l'Assemblée nationale du Québec demande au gouvernement fédéral de respecter ses engagements internationaux et l'objectif de réduction des gaz à effet de serre tel qu'établi par le Protocole de Kyoto en contribuant financièrement à la mise en œuvre du Plan d'action québécois sur les changements climatiques » (Assemblée nationale du Québec, 24 mai 2006). http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/resolutions/2006_0524-kyoto.pdf

En novembre 2009, le Québec adopte une cible de réduction des émissions québécoises de GES plus ambitieuse, soit 20% sous le niveau de 1990, d'ici 2020 (MDDEP, 2011a). À ce moment, les émissions totales de GES du Québec représentaient 11,9% des émissions canadiennes. Le secteur du transport était responsable du plus grand nombre d'émissions, qui représentait 43,5% du total des émissions²⁰. Suivaient le secteur de l'industrie (28% des émissions) et le secteur résidentiel, commercial et institutionnel (14% des émissions). Globalement, en 2009, les émissions de GES du Québec avaient été réduites de 2,5% par rapport à 1990, malgré une augmentation de la population de 11,9% et un accroissement de 44,9% du PIB (MDDEP, 2011b). Le gouvernement présentera sous peu sa Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques et son Plan d'action 2013-2020.

2.1 Implication dans diverses organisations

En plus de participer à la plupart des Conférences des Nations Unies sur le climat²¹, le Québec agit en tant que participant ou observateur au sein de plusieurs organisations, regroupements et partenariats. Ainsi, en 2001, le gouvernement devient partie prenante du *Plan d'action sur les changements climatiques de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (CGNA/PMEC)*²². En 2007, le Québec est

²⁰ Les émissions du secteur du transport ont connu une augmentation de 28,6% entre 1990 et 2008, alors que celles de l'ensemble des autres secteurs ont diminué de 16%.

²¹ Le Québec n'a pas participé à la Conférence de Durban.

²² Afin de réduire d'ici 2020 les émissions de GES de 10% par rapport à 1990, ce plan vise à renforcer les collaborations régionales, nationales et internationales et à créer de nouveaux partenariats.

devenu membre de l'Alliance des États fédérés sur le climat (Alliance Climat) et du *Climate Group*²³. L'Alliance a pour mandat de « promouvoir le développement d'initiatives au niveau régional, par le biais d'échanges d'information sur l'élaboration de cibles de réduction, des stratégies de développement économique et les meilleures pratiques relatives à la lutte contre les changements climatiques (MDDEP, 2012a) ». Le Québec a également adhéré au *Climate Registry*, un organisme à but non lucratif comptant 61 participants, qui vise à développer un registre des émissions de GES des entités fédérées des États-Unis, du Mexique et du Canada. En 2008, le Québec a participé en tant qu'observateur aux réunions du *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI) et s'est joint à l'*International Carbon Action Partnership*, un organisme regroupant des gouvernements d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Océanie souhaitant favoriser l'essor mondial du marché du carbone, ainsi qu'à la *Western Climate Initiative*. Enfin, en 2010, le Québec s'est associé au Réseau des Gouvernements Régionaux pour le Développement durable (nrg4SD), un organisme accrédité auprès de l'ONU qui jouit d'un statut d'observateur au sein de la CCNUCC.

3. UN APERÇU DE QUELQUES MÉCANISMES

Le régime climatique comprend, en plus des accords internationaux, des mécanismes de marché visant à réduire les émissions de GES. Les dispositifs économiques, dont les systèmes d'échange de droits d'émission, sont au

²³ Le *Climate Group* est une organisation internationale qui fait la promotion des actions des grandes entreprises multinationales et des gouvernements en matière de changements climatiques.

cœur du Protocole de Kyoto (Morin, 2006).

3.1 L'échange des quotas d'émission et les marchés du carbone

Dans les systèmes d'échange de quotas d'émissions, une autorité centrale établit une limite sur la quantité totale de GES pouvant être émise dans une juridiction donnée, qu'elle redistribue ensuite sous forme de « permis » d'émission ou quotas. Ces quotas peuvent être alloués gratuitement ou vendus aux entreprises visées. Celles-ci doivent respecter la limite qui leur est allouée ou acheter des permis aux entreprises dont les émissions n'atteignent pas le plafond imposé. Selon l'OCDE, au cours des 10 dernières années, la plupart des Parties à l'Annexe 1 ont mis en place ou ont participé à de tels systèmes. En mars 2011, sept systèmes étaient en opération²⁴ et plusieurs autres projets étaient à l'étude, autant dans les pays développés que dans les PED, notamment au Brésil, au Chili, en Chine, en Corée du Sud, en Inde, au Mexique et en Turquie. De plus, dans certains pays, face à l'absence de réglementations nationales, des États fédérés, des autorités régionales et des villes ont mis en place des systèmes d'échange d'émissions. C'est le cas par exemple du *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI), qui rassemble dix États du nord-est des États-Unis, de même que la ville de Tokyo, au Japon (OCDE, 2012).

Le Système communautaire d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne

Le premier et le plus achevé de ces systèmes à ce jour est le Système communautaire d'échange de quotas

²⁴ Ces systèmes sont situés en Nouvelle-Galles du Sud (Australie), dans l'Union européenne, en Nouvelle-Zélande, en Suisse, au Royaume-Uni, à Tokyo (Japon) et dans le nord-est des États-Unis.

d'émission de l'Union européenne (SCEQE)²⁵. Instauré en 2005²⁶, il limite les émissions de plus de 11 600 installations énergétiques et industrielles, collectivement responsables de près de la moitié des émissions de CO₂ de l'UE, et instaure un marché du carbone qui permet aux entreprises d'acheter ou de vendre des quotas d'émission. Les autorités nationales de chaque État membre octroient un certain nombre de droits d'émission aux installations sur leur territoire. Les entreprises dont les émissions sont en deçà des droits qui leurs sont attribués peuvent vendre l'excédent. Si elles dépassent leur quota, elles peuvent acheter des droits supplémentaires sur le marché européen ou utiliser des crédits d'émission générés par des projets de réduction d'émissions dans des pays tiers, ces derniers étant régis par les instruments du Protocole de Kyoto (MDP et MOC) (Commission européenne, 2008).

Depuis 2012, le SCEQE s'applique également aux émissions de CO₂ de l'aviation civile (Directive 2008/101/CE du 19 novembre 2008). Les compagnies aériennes qui desservent les pays de l'UE devront obtenir des quotas d'émission et racheter l'équivalent de 15% de leurs émissions. Les recettes générées seront utilisées pour lutter contre les changements climatiques. Plusieurs États non européens contestent cette mesure devant le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et la Cour de justice de l'Union européenne. Les États-Unis, entre autres, critiquent fortement l'initiative européenne et menacent de prendre des mesures pour la contrer²⁷. Les ministres responsables des

changements climatiques du Brésil, de l'Afrique du Sud, de l'Inde et de la Chine (BASIC) sont également fermement opposés à l'inclusion de l'aviation internationale dans le SCEQE. Ils considèrent que cette action unilatérale européenne va à l'encontre des principes du multilatéralisme, viole le droit international, notamment la CCNUCC, ainsi que les principes et les dispositions de l'OACI (BASIC Ministerial Meeting on Climate Change, 2012). Plus de 20 États, notamment les États-Unis, la Chine, l'Inde et la Russie, se sont rassemblés à Moscou en février 2012 et se sont entendus sur un ensemble de mesures de riposte, notamment le dépôt de plaintes auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En février et en mars, respectivement, la Chine et l'Inde ont interdit aux compagnies aériennes issues de leur territoire de participer au SCEQE.

New Zealand Emission Trading Scheme

En dehors de l'Union européenne, le système de plafonnement et d'échange des émissions le plus développé se trouve en Nouvelle-Zélande. Mis en place en 2008, il s'agit du système le plus complet, car il couvre les six gaz visés par le Protocole de Kyoto (CO₂, CH₄, N₂O, HFCs, PFCs et SF₆) et un grand nombre de secteurs d'activité (énergie, transport, industrie, matières résiduelles, gaz synthétique et foresterie) (OCDE, 2012).

Western Climate Initiative (WCI)

La *Western Climate Initiative* (WCI) regroupe cinq États fédérés d'Amérique du Nord qui souhaitent mettre en œuvre un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission : la Californie, la Colombie-Britannique, le Manitoba,

²⁵ La version anglaise du sigle, EU-ETS, est plus couramment utilisée.

²⁶ Directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003.

²⁷ Le 24 octobre 2011, la Chambre des représentants du Congrès des États-Unis a adopté un projet de loi qui

interdit aux compagnies aériennes états-uniennes de participer au SCEQE.

l'Ontario et le Québec. Les partenaires entendent réduire les émissions de GES, favoriser les investissements dans les technologies d'énergie propre, créer des emplois verts et protéger la santé publique. Les États concernés se sont engagés à adopter des réglementations établissant un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES sur leur territoire respectif. Ensuite, la conclusion d'ententes intergouvernementales de reconnaissance mènera à la mise en place d'un marché régional nord-américain du carbone (WCI, 2012). En octobre 2011, le Québec, la Californie et la Colombie-Britannique ont fondé le WCI Inc., un organisme dédié à la gestion du système d'échange. Pour le moment, seuls le Québec et la Californie²⁸ ont adopté les réglementations requises, la Colombie-Britannique ayant indiqué qu'elle ne participera pas au système au moment de son entrée en vigueur en janvier 2013.

Le Québec a adopté le *Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre* (c. Q-2, r. 46.1) en décembre 2011. Au cours de l'année 2012, aucune réduction, ni contrainte de plafonnement ne sera exigée des entreprises visées, mais elles pourront s'inscrire au système et échanger des droits d'émission. La première période de conformité au système de plafonnement et de réduction, qui débutera au 1^{er} janvier 2013 et se terminera le 31 décembre 2014, visera environ 75 entreprises des secteurs industriel et de l'électricité²⁹. Le plafond d'émission de GES visant l'ensemble des émetteurs visés

²⁸ Les partenaires établissent leurs propres objectifs de réduction des émissions de GES. Le Québec entend réduire ses émissions de 20% sous les niveaux de 1990, pour 2020, alors que la Californie prévoit ramener ses émissions aux niveaux de 1990 pour 2020.

²⁹ Ces entreprises produisent des émissions annuelles de GES qui égalent ou excèdent 25 kt éq. CO₂ par an.

sera abaissé progressivement. Les droits d'émission par unité de production seront distribués gratuitement et ils diminueront de 1% à 2% à partir de 2015 (MDDEP, 2012b). Les entreprises qui distribuent au Québec ou importent, pour leur consommation, des carburants ou des combustibles seront également assujetties au système en 2015 (MDDEP, 2012c).

Le Protocole de Kyoto prévoyait la mise en place d'un marché mondial des droits d'émission, où les pays auraient échangé leurs quotas. Cela aurait pu mener à un prix unique du carbone, diminuant ainsi les coûts reliés à la réduction des émissions, « en conduisant à une égalisation des coûts marginaux d'abattement entre pays et entre secteurs » (CAS, 2011 : p.3). La France propose le raccordement graduel des divers marchés du carbone. Dans un premier temps, le marché européen pourrait échanger des quotas de CO₂ avec un autre pays, ou alors des accords sectoriels d'échanges pourraient être conclus dans certaines branches industrielles.

4. DIVERS EXEMPLES D'ACTEURS

Une multitude d'organisations, étatiques, privées et de la société civile, participent à la gouvernance climatique mondiale. Suivant les principes du développement durable, « [l]a gouvernance mondiale implique une mise à contribution des acteurs locaux, nationaux et internationaux, comme les municipalités, les villes, les entités fédérées, les organisations internationales, les grands réseaux et les multinationales » (Morin, 2008 : p.5).

4.1 Le Réseau Action Climat

Le Réseau Action Climat (*Climate Action Network*) rassemble au-delà de 700 organisations non gouvernementales

(ONG) provenant de plus de 90 pays, afin de promouvoir les actions gouvernementales et individuelles susceptibles de limiter les changements climatiques³⁰. Les membres du réseau partagent de l'information et développent des stratégies internationales, régionales et nationales sur les questions liées au climat. Les travaux sont coordonnés par 17 filiales régionales réparties à travers le globe. Admis à participer aux sessions des organes de la CCNUCC en qualité d'observateur, les membres du réseau attribuent depuis 1999 les prix « fossile » aux pays qui auraient nui aux négociations³¹.

4.2 Le Forum des grandes puissances économiques (FGPE) sur l'énergie et le climat

Créé en mars 2009 afin de faciliter le dialogue entre les pays développés et les grands pays en développement, ce Forum regroupe les leaders des 17 plus grandes économies au monde³². Reconnaisant l'importance du défi que représentent les changements climatiques et la nécessité de limiter à 2°C l'élévation de la température moyenne globale, ils ont lancé, en juillet 2009, un Partenariat mondial visant à encourager le développement et le déploiement de technologies faibles en carbone et sans incidence sur le climat. Une analyse des lacunes en matière de financement de la recherche et du développement (R&D) des énergies propres, réalisée par l'Agence internationale de l'énergie (AIE), ainsi que

dix plans d'action technologiques³³ ont été présentés aux participants réunis à la Conférence de Copenhague en décembre 2009.

Les dirigeants du FGPE entendent doubler, d'ici 2015, l'investissement dans l'innovation en matière d'énergie propre, en particulier dans dix filières bien identifiées. Afin de favoriser les investissements en R&D du secteur privé, les grandes puissances s'engagent à adopter et mettre en œuvre des politiques stables et transparentes, par exemple en fixant un prix pour les émissions de carbone, en régulant les émissions de GES, en concevant des certifications ou en élaborant des programmes fondés sur des mesures incitatives. De plus, les dirigeants du FGPE promettent de travailler de concert afin d'améliorer et d'augmenter significativement la coordination internationale des investissements publics dans les activités de recherche sur les énergies propres. Le partage d'information devrait également être renforcé.

Clean Energy Ministerial (CEM)

Les plans d'actions technologiques présentés par le FGPE ont stimulé la création, à la Conférence de Copenhague, du *Clean Energy Ministerial* (CEM), un forum de haut niveau rassemblant 23 ministres responsables de l'énergie représentant les grandes puissances économiques et certains autres pays considérés comme des meneurs en matière d'énergie propre³⁴. Dans le but

³⁰ <http://www.climatenetwork.org>

³¹ Le Canada a reçu plusieurs prix fossiles, notamment lors de la Conférence de Durban.

³² Les grandes puissances économiques comprennent l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Angleterre, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, la Corée du Sud, les États-Unis, la France, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, le Mexique, la Russie et l'Union européenne.
<http://www.majoreconomiesforum.org/>

³³ Les dix technologies retenues sont : technologies automobiles de pointe, bioénergie, séquestration du carbone, efficacité énergétique du bâtiment, efficacité énergétique du secteur industriel, charbon haute efficacité à faible émission, énergie marine, réseau de distribution d'électricité intelligent, énergie solaire, énergie éolienne. Les travaux concernant chaque filière sont dirigés par un ou plusieurs pays partenaires. Le Canada supervise le volet des technologies automobiles de pointe.

³⁴ Les gouvernements participant au CEM : Afrique du Sud, Australie, Brésil, Canada, Corée du Sud, Chine, Danemark, Commission européenne, Émirats arabes unis,

d'améliorer l'efficacité énergétique et d'accroître la disponibilité de l'énergie propre à travers le monde, le CEM vise le partage des connaissances entre les États membres, les entreprises privées et les représentants de la société civile.

4.3 Gouvernements locaux pour le développement durable/ICLEI—Local Governments for Sustainability³⁵

Fondé en 1990, cette association internationale basée à Toronto a pour mission de développer et de desservir un mouvement mondial de collectivités locales engagées sur la voie du développement durable. ICLEI compte plus de 1200 membres (municipalités, villes, régions et associations) à travers le monde³⁶, dont 33 au Canada, notamment la Fédération canadienne des municipalités et la ville de Montréal. L'association fournit de l'information, de la formation et de l'assistance technique, notamment pour la préparation de plans d'action et la mise en œuvre de projets, en plus de représenter les collectivités locales lors des négociations politiques multilatérales. De plus, ICLEI élabore et gère des campagnes et des programmes, telle que la campagne « Villes pour la protection du climat », qui fournit une assistance aux villes engagées dans l'adoption de politiques et de mesures visant la réduction des émissions de GES. ICLEI collabore avec la Fédération canadienne des municipalités dans la mise en œuvre du volet canadien de cette campagne, le programme « Partenaires pour la protection du climat », qui compte plus de 220 membres.

Espagne, États-Unis, Finlande, France, Allemagne, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Royaume-Uni, Russie et Suède. <http://www.cleanenergyministerial.org/>

³⁵ <http://www.iclei.org>

³⁶ Les membres de ICLEI proviennent de 70 pays et représentent plus de 569 885 000 personnes.

4.4 Réseau des Gouvernements Régionaux pour le Développement durable/Nrg4SD - Network of Regional Governments for Sustainable Development³⁷

Nrg4SD est une organisation internationale sans but lucratif qui représente des États fédérés, des gouvernements régionaux et des associations d'États fédérés et de régions sur la scène internationale. Créé en 2002, le réseau regroupe environ 50 membres provenant d'une trentaine de pays. Son Secrétariat permanent est situé à Bruxelles, en Belgique, ce qui facilite les échanges avec les institutions de l'Union européenne. De plus, nrg4SD est accrédité auprès du PNUE, de la CCNUCC et de la Convention sur la diversité biologique. Il développe également des partenariats avec des gouvernements nationaux et locaux, des organisations non gouvernementales, des entreprises privées et des institutions d'enseignement. Le groupe de travail du nrg4SD sur le financement de l'action climat au niveau régional, pour sa part, soutien le développement d'expertise technique, la mise en place d'instruments économiques et l'élaboration de stratégies de lobbying auprès des organisations internationales.

4.5 World Business Council for Sustainable Development - WBCSD³⁸

Créé en 1992, le *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD), représente plus de 200 entreprises à travers le monde qui œuvrent dans 20 grands secteurs industriels. Dirigé par les chefs de direction d'entreprises engagées dans le développement durable, l'efficacité et la responsabilité sociale des entreprises, le Conseil permet à ses

³⁷ <http://www.nrg4sd.org/fr/content/nos-activit%C3%A9s>

³⁸ <http://www.wbcd.org/about.aspx>

membres de partager les meilleures pratiques et de développer des outils novateurs. Le WBCSD chapeaute également un réseau réunissant 60 organisations nationales et régionales, issues principalement des pays en développement.

4.6 IPIECA

L'IPIECA est l'association internationale de l'industrie pétrolière et gazière pour les questions environnementales et sociales. Fondé en 1974, cet organisme est le principal interlocuteur de l'ONU pour l'industrie. Son groupe de travail sur les changements climatiques, créé en 1988, collabore aux travaux du GIEC et de la CCNUCC. En plus de participer aux négociations internationales et aux discussions sur les politiques publiques relatives au climat, elle élabore des guides de bonnes pratiques à l'intention de ses membres, notamment en ce qui concerne la réduction des émissions de GES et les systèmes de gestion, de suivi et d'évaluation.

5. PERSPECTIVES

5.1 Les approches sectorielles

En plus des efforts de réduction des émissions de GES demandés aux États, on veut maintenant cibler certains secteurs d'activités économiques. Par exemple, pour le moment, les émissions de GES produites par l'aviation internationale et les transports maritimes ne sont pas couvertes par la CCNUCC et le Protocole de Kyoto. Elles constituent un cas à part puisqu'une portion importante de ces émissions sont « internationales »³⁹ et ne peuvent être attribuées à aucun État en particulier (Moncel *et al.*, 2011).

³⁹ Selon Moncel *et al.* (2011), en 2006, 62% des émissions de l'aviation étaient internationales, tout comme 83% de celles attribuables au transport maritime en 2007.

L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Organisation maritime internationale (OMI) travaillent depuis quelques années à la réduction des émissions de leur secteur respectif, notamment par l'amélioration de l'efficacité énergétique et le développement de nouveaux carburants faibles en carbone.

Des regroupements ciblant les émissions de certains secteurs industriels voient également le jour. Par exemple, le Partenariat Asie-Pacifique sur le développement propre et le climat (AP7), qui rassemble l'Australie, le Canada, la Chine, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud et les États-Unis, vise la réduction des émissions de GES dans les secteurs de l'acier et du fer, du ciment, de l'aluminium, de l'exploitation minière, de la construction et des électroménagers (AIE, 2011).

5.2 Les positions des États

Les négociations sur la gouvernance climatique mondiale illustrent le réalignment des forces politiques et économiques sur la scène internationale. Les pays émergents, en particulier la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud, ont vu leur influence augmenter significativement au cours des dernières années. À bien des niveaux, leurs actions et leurs positions seront déterminantes pour l'avenir du régime climatique.

En février 2012, à l'issue d'une réunion ministérielle sur les changements climatiques, les pays dits BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine), le Qatar (hôte de la prochaine Conférence des Parties), le Swaziland (Président du groupe des négociateurs africains et membre des PMA), Singapour (membre de l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS)) et l'Algérie (président du G77+Chine) ont émis une déclaration conjointe. Ainsi, ils accueillent

favorablement l'accord concernant la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto. Satisfaits des progrès réalisés dans l'opérationnalisation des décisions de Cancún, ils insistent sur l'urgence de garantir un financement à long terme pour les PED, notamment pour la mise en œuvre des plans nationaux d'adaptation, du programme REDD+ et du Comité sur l'adaptation (BASIC Ministerial Meeting on Climate Change, 2012).

Déplorant l'annonce du Canada de son retrait du Protocole de Kyoto, ces ministres de PED soulèvent les questions qui n'ont pas été réglées, soit l'équité, le commerce et la propriété intellectuelle des technologies. Ils réaffirment que le processus lancé à Durban ne consiste pas à renégocier ou réécrire la Convention et que les résultats doivent être en accord total avec ses principes, en particulier les principes d'équité, des responsabilités communes, mais différenciées, et de capacités respectives. Les pays développés doivent assumer leurs responsabilités historiques et mener la lutte aux changements climatiques en souscrivant à des engagements d'atténuation forts et ambitieux, basés sur les connaissances scientifiques et en accord avec les principes susmentionnés.

Les États-Unis, de même que le Canada, ne souscriront pas à un accord qui n'engagerait pas les pays émergents. De leur côté, les pays émergents n'accepteront pas de faire des sacrifices qui seraient injustes à leurs yeux, puisqu'ils ne reconnaîtraient pas l'avantage dont ont bénéficié les pays industrialisés en émettant sans contrainte des GES lors de leur développement. Aucun pays ne s'engagera dans un traité qui engendrerait des coûts trop élevés (Bosetti and Frankel, 2011).

En 2007, la Chine est devenue le plus gros émetteur de CO₂ devant les États-Unis. Cependant, par habitant, les Chinois

émettaient en 2009 beaucoup moins de CO₂ que les États-Unis, soit respectivement 5 tonnes et 17 tonnes. En raison principalement de l'augmentation de la demande énergétique, les émissions chinoises ont triplé entre 1990 et 2009 et représentent maintenant 24% des émissions mondiales (AIE, 2011). Depuis quelques années, la Chine investit beaucoup dans les énergies renouvelables, notamment solaires et éoliennes, la reforestation et le développement d'une économie verte. Le gouvernement chinois travaille activement afin de limiter la croissance de ses émissions et met actuellement en œuvre plusieurs projets pilotes. Dans le cadre des Accords de Copenhague, la Chine s'est engagée à réduire ses émissions de CO₂ par unité de PIB de 40 à 45%, sous le niveau de 2005, pour 2020. Le 12^e plan quinquennal (2011-2015) propose une réduction de 18% des émissions de CO₂ par unité de PIB entre 2010 et 2015. Une section du plan traite spécifiquement de la conservation de l'énergie et de la protection de l'environnement dans un contexte de changements climatiques. À Durban, la Chine a joué un rôle majeur dans le compromis sur un instrument légal devant inclure les PED en 2020 (Fulton, Cotter, Sharples, Capalino and Parker, 2012).

Pour l'Union européenne, la lutte aux changements climatiques et les traités en ce sens représentent une part importante de sa politique étrangère. Beaucoup d'efforts d'atténuation ont été entrepris au cours des dernières décennies et les pressions diplomatiques de la part de l'UE risquent d'augmenter encore.

Au Canada, bien que le gouvernement fédéral ait décidé de se retirer de Kyoto, des provinces poursuivent leurs actions visant à lutter contre les changements climatiques. Au Québec, la classe politique affiche une certaine unanimité en ce qui concerne l'importance du défi à affronter.

Le débat public gagnerait cependant à être plus animé.

CONCLUSION

Les changements climatiques auront des répercussions importantes, parfois dévastatrices, sur les milieux de vie des humains. La communauté internationale a développé un ensemble de mécanismes, volontaires et contraignants, destinés à réduire les émissions de GES et s'adapter à leurs effets. Plusieurs États sont encore réticents à s'engager significativement à lutter contre les changements climatiques, malgré l'appel des scientifiques, des ONG environnementales et des pays les plus vulnérables. Certaines avancées, notamment en ce qui concerne les

négociations en vue d'une deuxième période d'engagement pour le Protocole de Kyoto, sont tout de même encourageantes. Des mécanismes de marchés, de même que des initiatives publiques et privées, se mettent en place un peu partout sur la planète.

Il sera cependant difficile de respecter l'objectif de limiter à 2°C la hausse de la température moyenne. Les efforts devront s'accélérer et se généraliser. Les « champions » du climat doivent poursuivre leurs actions et faire pression auprès des récalcitrants.

LISTE DES ACRONYMES

CCNUCC – Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (en anglais UNFCCC)

CO₂ – Dioxyde de carbone

FGPE – Forum des grandes puissances économiques sur l'énergie et le climat (en anglais MEF)

FVC – Fonds vert pour le climat (en anglais GCF)

GES – Gaz à effet de serre

GIEC – Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (en anglais IPCC)

MDP – Mécanisme de développement propre

MOC – Mise en œuvre conjointe

PED – Pays en développement

PIED - Petits États insulaires en développement

PMA – Pays les moins avancés

PNUE – Programme des Nations Unies pour l'environnement (en anglais UNEP)

REDD+ – Réduction des émissions dues au reboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement, plus la conservation, la gestion durable des forêts et le renforcement des stocks de carbone forestier

SCEQE – Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne (en anglais EU-ETS)

WCI – Western Climate Initiative

BIBLIOGRAPHIE

Toutes les pages consultées en ligne ont été vérifiées et étaient actives à la date de publication de ce rapport.

AIE/IEA – International Energy Agency. 2011. *CO2 Emissions from Fuel Combustion – Highlights*. <http://www.iea.org/co2highlights/co2highlights.pdf>

Assemblée Nationale du Québec. 2006. *Résolution de l'Assemblée Nationale du Québec*, 24 mai 2006. <http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/resolutions/20060524-kyoto.pdf>

BASIC Ministerial Meeting on Climate Change. 2012. *Joint Statement Issued at the Conclusion of the 10th BASIC Ministerial Meeting on Climate Change*, February 13-14. <http://www.cseindia.org/userfiles/10th-BASIC-Meeting-Delhi-Joint-Statement.pdf>

Bosetti, Valentina and Jeffrey Frankel. 2011. « Sustainable Cooperation in Global Climate Policy: Specific Formulas and Emission Targets to Build on Copenhagen and Cancun », United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Reports*, Research Paper 2011/07. http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/papers/HDRP_2011_07.pdf

CAN - Réseau Action Climat/Climate Action Network - International. 2012. *Home*. <http://www.climatenetwork.org/>

CAS – Centre d'analyse stratégique. 2011. « Les instruments économiques au service du climat », *La note de synthèse* n° 251, novembre 2011, Premier ministre de la République française. <http://www.strategie.gouv.fr/content/les-instruments-economiques-au-service-du-climat-note-de-synthese-251-novembre-2011>

CCNUCC – Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. 2012a. *Feeling the Heat: Climate Science and the Basis of the Convention*. http://unfccc.int/essential_background/the_science/items/6064.php

CCNUCC – Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. 2012b. *Le Protocole de Kyoto*. http://unfccc.int/portal_francoophone/essential_background/kyoto_protocol/items/3274.php

CCNUCC – Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. 2012c. *About Clean Development Mechanism*. <http://cdm.unfccc.int/about/index.html>

CCNUCC - Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. 2012d. *Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change (NWP) - Understanding vulnerability, fostering adaptation*. http://unfccc.int/adaptation/nairobi_work_programme/items/3633.php

CCNUCC – Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. 2010. *Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009*, FCCC/CP/2009/11/Add.1, 30 mars 2010. <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fre/11a01f.pdf>

CCNUCC – Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. 2008. *Rapport de la treizième session de la Conférence des Parties tenue à Bali du 3 au 15 décembre 2007*, FCCC/CP/2007/6/Add.1, 14 mars 2008.

<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/fre/06a01f.pdf>

CCNUCC – Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. 1992. *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, FCCC/INFORMAL/84. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>

CEM - Clean Energy Ministerial. 2012. *Home*. <http://www.cleanenergyministerial.org/>

Commission européenne. 2008. « Combattre le changement climatique : l'Europe ouvre la voie », Série *l'Europe en mouvement*.

<http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/75/fr.pdf>

Congrès des États-Unis d'Amérique/United States Congress. 1997. United States of America. S.RES.98. 105th Congress, 1st Session.

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-105sres98ats/pdf/BILLS-105sres98ats.pdf>

FAO - Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. 2012. *Le Glossaire du Changement Climatique et de la Bioénergie de la FAO*.

<http://www.fao.org/climatechange/65923/fr/>

FGPE - Forum des grandes puissances économiques sur l'énergie et le climat/Major Economies Forum on Energy and Climate. 2009. *Home*.

<http://www.majoreconomiesforum.org/>

Fulton, Mark, Cotter, Lucy, Sharples, Camilla, Capalino, Reid and Kevin Parker. 2012. *2011: The Good, The Bad and the Ugly*, Deutsche Bank Group, DB Climate Change Advisors. [http://www.dbcca.com/dbcca/EN/media/2011 Year End Review.pdf](http://www.dbcca.com/dbcca/EN/media/2011%20Year%20End%20Review.pdf)

GIEC – Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. 2007. *Bilan 2007 des changements climatiques. Rapport de synthèse*, Contribution des groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, publié sous la direction de Pachauri, R.K. et A. Reisinger. http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_fr.pdf

ICLEI - Gouvernements locaux pour le développement durable/Local Governments for Sustainability. 2012. *Home*. <http://www.iclei.org/>

IIDD – Institut International du Développement Durable. 2011. « Compte-rendu de la conférence de Durban sur les changements climatiques : 28 novembre – 11 décembre 2011 », *Bulletin des négociations de la Terre*, Vol. 12, N°534.

<http://www.iisd.ca/climate/cop17>

Kovacevic, Michelle. 2011. « Durban talks both good and bad for REDD+, says expert », *CIFOR Forests Blog*, December 14, 2011. <http://blog.cifor.org/6507/durban-talks-both-good-and-bad-for-redd-says-expert/>

Le Devoir. 2011. « Climat : un accord minimum conclu à Durban », Actualités sur l'environnement, 11 décembre 2011. <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/338143/climat-un-accord-minimum-conclu-a-durban>

MDDEP – Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2012a. *Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques. Le Québec sur la scène internationale et canadienne.* http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/plan_action/initiatives-intnl.htm

MDDEP – Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2012b. *Le marché du carbone.* <http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/carbone/index.htm>

MDDEP – Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2012c. *Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.* <http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/carbone/Systeme-plafonnement-droits-GEs.htm>

MDDEP – Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2011a. *État des lieux de la lutte contre les changements climatiques au Québec*, Document de consultation, août 2011. <http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/consultation/etat-lieux.pdf>

MDDEP – Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2011b. *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2009 et leur évolution depuis 1990.* <http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/ges/2009/inventaire1990-2009.pdf>

MDDEP – Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2008. *Le Québec et les changements climatiques, un défi pour l'avenir* (PACC 2006-2012), Version révisée (juin 2008). http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/plan_action/2006-2012_fr.pdf

Minang, Peter Akong and Deborah Murphy. 2010. *REDD après Copenhague : la voie à suivre*, Institut international du développement durable (IIDD) et Partenariat pour des alternatives à la culture sur brûlis dans les marges des forêts tropicales (ASB-ICRAF). http://www.iisd.org/pdf/2010/redd_after_copenhagen_fr.pdf

Ministère de l'Environnement et ministère des Ressources Naturelles. 1995. *Mise en oeuvre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, Gouvernement du Québec, Publications du Québec.

Moncel, Remi, Joffe, Paul, McCall, Kevin and Kelly Levin. 2011. *Building the Climate Change Regime. Survey and Analysis of Approaches*, UNEP - United Nations Environment Programme and WRI-World Resources Institute, Working Paper. http://pdf.wri.org/working_papers/building_the_climate_change_regime.pdf

Morin, Sophie. 2008. « La gouvernance mondiale de l'environnement; un processus marginalisé et défaillant? », Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, ENAP. (Rapport évolutif. Analyse des impacts de la mondialisation sur

l'environnement au Québec; Rapport 5) http://www.leppm.enaq.ca/LEPPM/docs/Rapports_environnement/Rapport_5_environnement.pdf

Morin, Sophie. 2006. « Le Protocole de Kyoto : une mise en œuvre difficile pour le Canada? », Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, ENAP. (Rapport évolutif. Analyse des impacts de la mondialisation sur l'environnement au Québec; Rapport 2) http://www.leppm.enaq.ca/leppm/docs/Rapports_environnement/Rapport_2_environnement.pdf

Nrg4SD - Réseau des Gouvernements Régionaux pour le Développement durable/Network of Regional Governments for Sustainable Development. 2012. À propos du Nrg4SD. <http://www.nrg4sd.org/fr/content/nos-activit%C3%A9s>

OCDE/OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. 2012. *OECD Environmental Outlook to 2050*, OECD Publishing. (La version française de ce rapport devrait être publiée en juin 2012)

ONU - Organisation des Nations Unies. 1992. *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Sommet de la Terre - Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

Parker, C., Mitchell, A., Trivedi, M. et N. Mardas. 2009. *Le Petit Livre Rouge du REDD +*, Global Canopy Programme. http://www.theredddesk.org/sites/default/files/lrb_fr.pdf

PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. 2011. *Climate Policy After Kyoto. Analytical Insights into Key Issues in the Climate Negotiations*, The Hague. http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2011-climate-policy-after-kyoto-500114019_0.pdf

PNUE/UNEP - United Nations Environment Programme. 2011. *Bridging the Emissions Gap – A UNEP Synthesis Report*. http://www.unep.org/pdf/UNEP_bridging_gap.pdf

Schalatek, Liane, Nakhooda, Smita and Neil Bird. 2012. *Climate Finance Fundamentals – The Green Climate Fund*, Brief 11, Heinrich Böll Stiftung and Overseas Development Institute (ODI). <http://www.odi.org.uk/resources/docs/7595.pdf>

WBCSD - World Business Council for Sustainable Development. 2012. *About*. <http://www.wbcsd.org/about.aspx>

WCI - Western Climate Initiative. 2012. *Designing the Program*. <http://www.westernclimateinitiative.org/designing-the-program>



Le Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lieu de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État et sur les politiques publiques au Québec, et ce sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité.

**Relations
internationales**
Québec 

Directeur : Paul-André Comeau

Pour renseignements :

Nadia Delisle

Téléphone : (418) 641-3000 poste 6864

leppm@enap.ca

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site :

www.leppm.enap.ca

Pour citer ce document :

Paquet, Joëlle. La gouvernance climatique mondiale, Québec, Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, ENAP, 2012, 23 p. (Rapport évolutif. Analyse des impacts de la mondialisation sur l'environnement au Québec; Rapport 11).