



LE CANADA ET LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DANS LE MONDE

La plupart des Canadiens et Canadiennes ont une image positive mais malheureusement dépassée de leur pays comme étant un bon citoyen international dans la lutte contre les changements climatiques. Il est vrai que le Canada a joué un rôle important en mettant les changements climatiques à l'ordre du jour international, en accueillant la première grande conférence sur cette question à Toronto en 1988 et en jouant un rôle de premier plan dans l'établissement du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) aux Nations Unies. Mais c'était hier. Nous n'avons jamais accompagné ce leadership initial par des actions concrètes. De plus, le gouvernement Harper a transformé l'inaction politique des gouvernements précédents en une hostilité active envers toute réduction sérieuse des émissions de gaz à effet de serre (GES). La grande question est maintenant de savoir si le nouveau gouvernement Trudeau peut contrer cette tendance.

Aujourd'hui, la réputation internationale du Canada sur les changements climatiques est à son plus bas, ce qui est bien mérité :

- En 2012, nos émissions étaient 18 % au-dessus des niveaux de 1990, date à laquelle les émissions sont habituellement comparées. Ceci nous rend plus ou moins le pays affichant le pire rendement dans le monde industrialisé.¹
- Nous sommes le seul pays membre de l'OCDE qui n'a pas un ensemble clair de politiques pour faire face aux émissions de GES. Même les États-Unis, qui ont eu de la difficulté à établir une loi sur cette question, ont un éventail de politiques plus large que le Canada.
- Durant les négociations internationales, nous avons jusqu'à présent agi de manière à ralentir le progrès. Nous avons souvent été alignés dans la pratique avec la Russie, l'Arabie Saoudite et, depuis l'élection de

Tony Abbott, l'Australie. Aucun pays n'a remporté plus de prix « fossile du jour » que le Canada lors des négociations climatiques. Le Canada a été le seul pays à quitter la Conférence sur les changements climatiques de Copenhague en 2009 avec une cible en matière de GES *plus faible* que celle qu'il avait d'emblée.

Il y a actuellement un optimisme considérable entourant les possibilités ouvertes par l'élection du gouvernement Trudeau. Même avant cela, le gouvernement Harper avait, en fait, soumis une cible plus forte que plusieurs anticipaient durant les préparatifs de la Conférence de Paris sur les changements climatiques en 2015. Il n'y avait cependant aucun plan pour sa mise en œuvre. Après l'élection, le gouvernement Trudeau est sorti hors des blocs pour reconstruire la participation active du Canada dans les négociations avec une série d'annonces et le rôle très actif de la ministre de l'Environnement et

Le Groupe McLeod œuvre au renforcement de la contribution du Canada à un monde meilleur.

Le Groupe McLeod est composé de professionnels possédant de nombreuses années d'expérience au sein du gouvernement, de la société civile et du milieu universitaire, qui travaillent dans tous les domaines du développement international, de la diplomatie et de la politique étrangère. Nous collaborons avec d'autres intervenantes et intervenants qui apprécient les droits de la personne, l'intégration, l'égalité et le développement durable pour faire avancer la politique et l'action du Canada dans les domaines de la coopération internationale et des affaires étrangères.

260, rue Metcalfe, bureau 6A, Ottawa (Ont.) K2P 1R6

McLeodGroup.ca | mcleodgroup12@gmail.com | [@theMcLeodGroup](https://www.facebook.com/theMcLeodGroup)

des Changements climatiques, Catherine McKenna, à Paris. Le résultat de la conférence de Paris a amélioré de manière significative la dynamique des négociations internationales, en créant un élan et en remettant en question les arguments communs selon lesquels l'action par le Canada n'est pas utile si les autres pays ne vont pas également de l'avant.

Les défenseurs de l'inaction du Canada soulignent le fait que le Canada produit un peu moins de 2 % des émissions mondiales. Plusieurs pays occidentaux, notamment les États-Unis et le Canada, ont insisté sur le fait qu'ils accepteraient seulement une partie des objectifs de réduction du carbone si la charge était partagée par les nouveaux grands pollueurs comme la Chine et l'Inde. Essentiellement, les pays comme le Canada disent aux pays en voie de développement que leur industrialisation, leur création d'emplois et leurs efforts en matière de réduction de la pauvreté doivent être ralentis en raison du nombrilisme du Nord en matière énergétique. Pour aggraver les choses, l'aide supplémentaire promise pour minimiser certains des coûts liés aux changements climatiques est fortement sous-estimée. Dans ce jeu de bluff géopolitique, la victime est l'humanité.

Cependant, il y a de l'espoir pour le progrès. Le jeu dysfonctionnel du Canada et des États-Unis, qui consiste à savoir qui sera le dernier, a été largement rejeté par les Européens qui ont agi de manière unilatérale pour réduire leur impact carbone. Des pays tels que le Royaume-Uni et l'Allemagne, autrefois de grands pollueurs, ont commencé à réduire considérablement leurs émissions de gaz à effet de serre et ont déjà des émissions par habitant qui sont moins de la moitié de celles du Canada. Les États-Unis et la Chine ont quant à eux conclu un accord pour mettre fin au jeu de blâme et avancer vers la recherche de solutions. Cela signifie que le Canada ne peut désormais plus se cacher derrière la jupe des États-Unis.

Malgré ces changements prometteurs, il est important de se souvenir de ce qui est en jeu, non seulement pour le climat, mais aussi pour la place du Canada dans le monde de manière plus générale. L'intransigeance du Canada a eu des impacts qui se sont étendus bien au-delà

de notre réputation internationale et qui ont affecté l'économie dans son ensemble :

- Les exportations d'énergie, qui représentent actuellement 24 % de nos recettes d'exportation,² sont menacées dans divers contextes en raison de notre inaction à l'égard des changements climatiques, que ce soit par les règlements proposés au sein de l'Union européenne qui vont discriminer contre le pétrole provenant de processus à forte intensité en GES (tels que les sables bitumineux) ou le veto du président Obama sur l'oléoduc Keystone XL, qui est en partie dû à l'absence d'action du Canada sur les émissions.
- Des représailles potentielles sous la forme d'ajustements fiscaux aux frontières imposés par les pays avec des politiques substantielles d'émissions de GES contre les pays qui n'en ont pas (les États-Unis et l'Union européenne ont tous deux examiné cette possibilité, avec le Canada comme cible claire).
- Des occasions perdues dans l'exportation de technologies propres : les compagnies canadiennes n'ont pas le soutien politique qui existe ailleurs et ne profitent pas de la croissance rapide des technologies solaires et éoliennes. Le Canada était un des premiers chefs de file dans la technologie de piles à combustible dans les années 1980, mais il n'est aujourd'hui même plus un acteur mineur en raison du manque de soutien politique.

Le financement de la lutte contre le changement climatique et l'aide étrangère canadienne

Entre 2010 et 2012, le Canada a alloué 1,2 milliard de dollars pour le financement de la lutte contre les changements climatiques dans les pays en voie de développement. Cet argent, qui représentait près de 10 % de notre budget d'aide durant cette période, était une contribution au Financement accéléré qui a été convenu à Copenhague en 2009 pour aider les pays en voie de développement à s'adapter et à minimiser les effets des changements climatiques. À la veille de la Conférence de Paris, cet engagement a été bonifié avec l'annonce d'un financement de l'ordre de 2,65 milliards de dollars jusqu'à 2020.³

La majeure partie de cet argent est cependant allée dans des fonds multilatéraux pour des compagnies privées sous la forme de prêts. Par exemple, le Canada a créé le Fonds canadien pour le climat pour le secteur privé dans les Amériques d'un montant de 250 millions de dollars et un autre fonds semblable de 80 millions de dollars en Asie. Seule une faible partie a été octroyée sous la forme de subventions, à la société civile ou par le biais de programmes bilatéraux et un montant encore moindre est allé vers l'adaptation aux changements climatiques. De plus, le Canada a été un des pays ayant le moins contribué financièrement à l'adaptation aux changements climatiques, ce qui est à l'atténuation ce que la prévention est pour le traitement.⁴ Des pays qui s'adaptent au changement sont moins susceptibles d'avoir besoin d'assistance à long terme que ceux qui ne le font pas.

Puisque d'autres pays promettent des fonds supplémentaires, le Canada sera appelé à contribuer davantage. Le Canada s'est jusqu'à présent engagé à déboursier 300 millions de dollars au Fonds vert pour le climat, une infime partie de ce qui est nécessaire pour que la communauté internationale atteigne l'objectif fixé à 100 milliards de dollars. En outre, le Canada n'a pas la capacité politique nécessaire dans ce domaine et l'intérêt du Conseil des ministres est inexistant, ce qui fait en sorte que le Canada fait peu et prend le risque qu'une grande quantité des fonds précieux alloués à l'aide puisse être mal gérée dans un engagement de dernière minute.

Qu'est-ce qui peut être fait ?

À ce jour, le nouveau gouvernement a fait un excellent travail de relations publiques. McKenna est allée à Paris presque aussitôt qu'elle a prêté serment pour participer aux rencontres préparatoires en vue du sommet de décembre et elle a joué un rôle très visible durant les négociations de Paris. Le gouvernement a également fait une série d'annonces à ce sujet, dont notamment le fond de 2 milliards de dollars pour l'énergie propre, la promesse de mettre fin aux subventions pour les combustibles fossiles et la promesse d'introduire un prix sur le carbone à travers le Canada. Ceci a aidé à construire la confiance au sein et à l'extérieur du Canada qu'il y aura un changement important de politique. Mais

traduire cela en une action concertée n'est pas une tâche facile.

Avant tout, le gouvernement doit reconnaître que le changement climatique est un enjeu où notre *politique étrangère est véritablement une question d'agir à l'intérieur de nos frontières*. Notre capacité à refaire notre réputation et les possibilités économiques qui pourraient en découler pourraient dépendre de notre capacité à renverser la tendance actuelle à la hausse de nos émissions et à nous orienter vers une économie faible en carbone. La politique étrangère sur la question des changements climatiques est une question de politique énergétique, de transports, d'urbanisme et agricole au sein du Canada.

Heureusement, nous avons un certain nombre de juridictions au Canada où des politiques prometteuses sont en train d'être développées. Le désavantage d'une fédération décentralisée (dans cet enjeu au moins) est le problème de la coordination et la faiblesse des institutions fédérales. Mais l'avantage est la possibilité d'actions à différents niveaux. Dans le cas ci-présent, les provinces montrent la voie à suivre :

- La Colombie-Britannique a introduit une taxe sur le carbone en 2008. Les émissions ont diminué de 10 % dans la province entre 2008 et 2011 (alors que le reste du pays a connu une baisse de 1 %, principalement en raison de la récession), sans impact négatif sur la croissance économique dans la province.⁵
- L'Ontario a instauré un tarif de rachat dans le cadre de la Loi sur l'énergie verte de 2009. Cela a stimulé une croissance rapide de l'utilisation d'énergie solaire et éolienne dans la province. Les émissions de l'Ontario ont diminué de 19 % entre 2005 et 2012.⁶
- L'Alberta avait introduit un système de compensation carbone pour les industries en 2007. Le gouvernement néo-démocrate, élu en 2015, a annoncé une série de politiques plus ambitieuses en novembre, incluant une élimination progressive du charbon et du soutien pour l'électricité renouvelable, une taxe de carbone, une limite pour les émissions des opérations pétrolières et un plan de réduction des émissions de méthane⁷.

Ces politiques provinciales ont le potentiel d'être mises à l'échelle au niveau fédéral. Des secteurs clés d'action du gouvernement fédéral comprennent :

- Définir des objectifs à court, moyen et long terme qui sont crédibles et cohérents avec l'objectif accepté internationalement qui consiste à limiter le réchauffement à 2°C au-dessus des niveaux préindustriels. La définition de tels objectifs donnerait au pays un ensemble de points de repère pour mesurer les progrès accomplis.
- Définir un prix du carbone au niveau fédéral en créant des incitatifs pour que tous les acteurs (investisseurs, consommateurs, producteurs) optent pour des sources d'énergie à taux d'émission de carbone faible ou nul et utilisent l'énergie de manière plus efficace.
- Utiliser d'autres parties du système fiscal pour créer des incitatifs afin de s'orienter vers une énergie faible en carbone. Par exemple, éliminer les subventions à l'exploration, au développement et à l'utilisation des combustibles fossiles; réintroduire et étendre les crédits d'impôt pour les rénovations d'efficacité énergétique; discriminer en faveur des véhicules économes en énergie et améliorer les incitatifs de R et D pour le développement d'énergie renouvelable.

En même temps, le gouvernement fédéral pourrait assumer un rôle de leadership en collaborant avec les provinces et les municipalités afin de :

- Éliminer progressivement le charbon dans la production d'électricité, développer un ensemble d'objectifs pour une élimination à moyen terme du gaz naturel et réorganiser le réseau d'électricité pour le permettre.
- Augmenter fortement l'investissement dans les infrastructures de transport afin de réduire la dépendance à l'automobile et améliorer le transport en commun.
- Réformer les règlements de planification et encourager une plus grande densité urbaine dans l'objectif d'assurer ce changement dans les modes de transport.
- Changer les codes du bâtiment afin d'améliorer radicalement la performance énergétique des maisons, des usines et des immeubles de bureaux.

- Généraliser le système de tarifs de rachat de l'Ontario à travers le pays pour permettre l'adoption rapide des opérations d'énergie éolienne et solaire à petite échelle.
- Travailler avec l'Alberta et la Saskatchewan pour améliorer grandement la performance en matière de GES des sables bitumineux.

Enfin, le Canada pourrait apporter une contribution importante au financement pour le climat à long terme en améliorant son financement « accéléré » pour aider les pays en voie de développement à s'adapter et à atténuer les effets des changements climatiques. Ceci comprend :

- Atteindre des niveaux similaires de financement pour le climat rencontrés durant la phase initiale de « démarrage rapide » en s'engageant à déboursier un montant de 400 millions de dollars annuellement jusqu'en 2020.
- Atteindre un meilleur équilibre entre les interventions au niveau de l'atténuation et de l'adaptation aux changements climatiques.
- S'assurer que les fonds alloués soient véritablement nouveaux et supplémentaires et non la réaffectation de fonds d'aide existants.

Au-delà de ces idées de politiques publiques spécifiques, l'élément qui est peut-être le plus important est le développement d'une planification stratégique et d'une capacité de développement de politiques qui peuvent permettre au Canada d'institutionnaliser en profondeur les questions relatives aux changements climatiques dans tous les aspects de la prise de décision. Détacher l'économie et la société canadiennes des combustibles fossiles nécessite la capacité de surveiller continuellement les impacts des politiques sur les émissions et d'intégrer les conclusions sur le processus politique d'une manière systématique et itérative. Ceci doit, bien sûr, être fait dans le contexte des multiples paliers de compétences de la politique canadienne. Étant donné ce contexte dans lequel les provinces tiennent la plupart des leviers politiques clés et où le niveau fédéral est le seul site où la coordination générale peut se produire, la coordination entre le niveau fédéral et les provinces s'avère cruciale.

Les indices à ce sujet de la part du nouveau gouvernement sont, jusqu'à présent, moins forts que leur rhétorique prometteuse. Ils sont clairement conscients du besoin d'une coordination fédérale-provinciale, mais le Comité du Cabinet sur l'environnement, les changements climatiques et l'énergie est peu structuré pour effectuer cette fonction de coordination stratégique, manquant de ministres clés comme il en est présentement le cas (le ministère des Finances, celui des Affaires interprovinciales et le Premier Ministre lui-même).⁸

À l'échelle internationale, il faudra du temps avant que la réputation du Canada puisse être restaurée. Mais si les Canadiens et Canadiennes désirent sincèrement être de bons citoyens internationaux, des actions urgentes sont nécessaires pour mettre notre société et l'économie sur la voie d'un développement à faible émission de carbone.

NOTES

¹ Pour des évaluations comparant la performance dans différents pays, voir Jan Burck, Franziska Marten et Christoph Bals, *The Climate Change Performance Index 2014*. Bonn, Germanwatch, 2013, <http://germanwatch.org/klima/ccpi.pdf>. Pour une analyse, voir Erick Lachapelle et Matthew Paterson, « Drivers of national climate policy », *Climate Policy*, vol. 13, n° 5, 2013, pp. 547-571. Voir également « Greenhouse Gas Emissions », *Globe and Mail*, 24 mars 2015, www.theglobeandmail.com/news/national/canadas-provinces-are-taking-the-the-lead-on-climate-but-should-they/article23583907/.

² Statistique Canada, « Exportations de biens sur la base de la balance des paiements, selon le produit », 6 mars 2015, www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/102/cst01/gblec04-fra.htm.

³ Voir « Le premier ministre annonce un soutien pour le financement de la lutte contre les changements climatiques », 27 novembre 2015, <http://pm.gc.ca/fr/nouvelles/2015/11/27/premier-ministre-annonce-soutien-financement-de-la-lutte-contre-les-changements>.

⁴ Voir par exemple Brian Tomlinson, *An Assessment of Canada's Commitments to Fast-Start Climate Finance, 2010 to 2012*, AidWatch Canada, octobre 2013, <http://c4d.ca/wp-content/uploads/2013/10/Briefing-Paper-Assessment-of-Canadas-Fast-Start-Climate-Finance.pdf>.

⁵ Stewart Elgie et Jessica McClay, *BC's Carbon Tax Shift after five years: Results*. Ottawa, Sustainable Prosperity, 2013, www.sustainableprosperity.ca/content/bc-s-carbon-tax-shift-after-five-years.

⁶ Environnement Canada, « Émissions de gaz à effet de serre par province et territoire, Canada, 1990, 2005 et 2012 », 11 avril 2014, <https://www.ec.gc.ca/indicateurs-indicators/default.asp?lang=Fr&n=BFB1B398-1#ghg4>.

⁷ Sur le système de crédits d'émissions de carbone, voir P.J. Partington, « How Carbon Pricing Currently Works in Alberta », Pembina Institute, 2013, www.pembina.org/blog/708. Pour les annonces politiques récentes, voir le Gouvernement d'Alberta, « Climate Leadership Plan », www.alberta.ca/climate-leadership-plan.cfm.

⁸ Voir Matthew Paterson, « Moving from good optics to sustained action on climate change », Institut Broadbent, 26 novembre 2015, www.broadbentinstitute.ca/from-good-optics-to-sustained-action-on-climate-change?recruiter_id=47.