



**LE PROTOCOLE DE KYOTO :  
QUESTIONS INTERGOUVERNEMENTALES**

**Jack Stilborn**  
Division des affaires politiques et sociales

Le 1<sup>er</sup> novembre 2002

---

---

**PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH  
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE**

**La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

|  | <b>Page</b> |
|--|-------------|
| LA SITUATION ACTUELLE .....                                | 1           |
| LE CONTEXTE INTERGOUVERNEMENTAL .....                      | 3           |
| A. Les premières initiatives intergouvernementales.....    | 3           |
| B. Le Protocole de Kyoto et la réaction des provinces..... | 5           |
| C. Le Processus national sur le changement climatique..... | 6           |
| D. Les événements récents .....                            | 7           |
| LES COMPÉTENCES ET LE CONTEXTE POLITIQUE.....              | 9           |
| A. Les compétences .....                                   | 9           |
| B. Le contexte politique intergouvernemental .....         | 10          |
| LES PROCHAINES ÉTAPES.....                                 | 12          |
| A. À l'échelon national.....                               | 12          |
| B. À l'échelon international .....                         | 13          |
| ANNEXE   |             |



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## LE PROTOCOLE DE KYOTO : QUESTIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Le présent document examine la relation qui s'est établie entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux dans le dossier du changement climatique, surtout depuis la signature du Protocole de Kyoto en 1997. Il précise les principaux enjeux de ce dossier qui influent sur le comportement des gouvernements, ainsi que l'incidence des relations intergouvernementales sur la capacité du pays à prendre des mesures concernant le changement climatique<sup>(1)</sup>.

### LA SITUATION ACTUELLE

La résistance manifestée par les provinces à l'égard d'une ratification rapide du Protocole de Kyoto s'est accrue de façon constante en 2002, surtout depuis le 2 septembre, date à laquelle le premier ministre Chrétien a annoncé, dans un discours prononcé au Sommet mondial sur le développement durable, que le Parlement canadien serait invité à ratifier le Protocole avant la fin de l'année.

Tout récemment, cette résistance s'est manifestée sans équivoque à la réunion que les ministres de l'Énergie et de l'Environnement fédéraux, provinciaux et territoriaux ont tenue le 28 octobre pour orienter le travail intergouvernemental relatif au changement climatique. Au cours de cette réunion, qui devait porter sur le plan fédéral de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) exigée par le Protocole de Kyoto, les provinces et les territoires ont fait front commun pour :

- rejeter le plan fédéral, qu'ils ont qualifié de non satisfaisant (les Territoires du Nord-Ouest ne se sont pas prononcés);
- réitérer leur demande que soit tenue une réunion des premiers ministres sur le changement climatique avant que le gouvernement fédéral décide de ratifier le Protocole.

---

(1) Pour en savoir plus sur le changement climatique et le Protocole de Kyoto, voir le document de Tim Williams et Jean-Luc Bourdages, *Le réchauffement de la planète, les gaz à effet de serre et le Protocole de Kyoto* (TIPS-39F), Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 10 septembre 2002.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont également convenu de 12 principes sur lesquels doit être fondé un plan national (voir l'annexe). Ces principes reflètent les positions de longue date des provinces et des territoires, notamment en ce qui concerne la nécessité de répartir équitablement le fardeau des mesures à prendre et le respect des champs de compétence des provinces et des territoires. Ces principes comprennent également les exigences que les provinces estiment prioritaires, par exemple la nécessité d'avoir un plan qui prévoit des ententes bilatérales et des mesures autonomes (Québec), de maintenir la compétitivité (Ontario) et d'exiger la reconnaissance des exportations d'énergie propre (Alberta). Les principes énoncés laissent aussi entendre, de plus d'une façon, que, pour obtenir l'appui des provinces et des territoires, le gouvernement fédéral devrait prévoir de les dédommager des frais liés aux initiatives sur le changement climatique.

L'impasse est devenue évidente à l'issue de la réunion, lorsque le premier ministre Chrétien a rejeté l'idée d'une réunion des premiers ministres sur le changement climatique. Dans les réponses qu'il a données à la Chambre des communes le 29 octobre, il a fait savoir que le gouvernement comptait toujours ratifier le Protocole avant Noël et qu'il n'y aurait aucune réunion des premiers ministres avant celle prévue pour janvier sur les soins de santé (à laquelle d'autres points pourraient toujours être discutés). Le premier ministre de la Colombie-Britannique Gordon Campbell a alors été choisi pour coordonner une réunion prochaine des premiers ministres provinciaux et territoriaux en vue de discuter des prochaines étapes.

Il convient de noter que les provinces et les territoires se sont entendus pour rejeter le plan fédéral de mise en œuvre, mais pour des raisons très différentes. Le Québec, le Manitoba, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ont des inquiétudes au sujet du plan lui-même, bien qu'ils appuient depuis longtemps la ratification du Protocole. Le Québec s'oppose au gouvernement fédéral essentiellement pour ce qui est du rôle du fédéral et des provinces dans la réduction des émissions de GES et de la reconnaissance des réductions réalisées au début des années 1990 dans ses projets hydroélectriques.

Les autres gouvernements provinciaux et territoriaux ont des réactions qui varient entre l'opposition pure et simple et une hésitation que l'on peut décrire comme étant d'ordre stratégique. L'Alberta est toujours très fortement opposée à la ratification et a publié son propre plan d'action sur le changement climatique, dans lequel elle établit des cibles et des dates pour la province qui diffèrent de celles du Protocole. Plus récemment, après le rejet d'une motion de

l'opposition appuyant la ratification par l'Assemblée législative de l'Ontario, le premier ministre Ernie Eves a annoncé le 23 octobre que l'Ontario se joindrait à l'Alberta pour demander une approche canadienne. D'autres provinces ont adopté une position plus souple et se sont dites disposées à accorder leur appui, moyennant la production d'un plan de mise en œuvre détaillé qui explique l'incidence de cette mise en œuvre sur les diverses provinces, fasse voir que cette incidence ne sera pas excessive et réponde aux préoccupations exprimées à la réunion du 28 octobre.

## LE CONTEXTE INTERGOUVERNEMENTAL

### A. Les premières initiatives intergouvernementales

C'est vers la fin des années 1980 que le changement climatique et la nécessité d'y réagir en réduisant les émissions de CO<sub>2</sub> et d'autres gaz qui emprisonnent la chaleur près de la surface de la terre sont devenus un sujet de préoccupation international. Lors d'une conférence des Nations Unies tenue à Toronto en 1988, il a été recommandé de réduire de 20 p. 100 les niveaux de CO<sub>2</sub> (le plus important facteur humain du réchauffement de la planète) de 1988 d'ici 2005<sup>(2)</sup>.

Les discussions fédérales, provinciales et territoriales sur le changement climatique et les mesures à prendre ont commencé peu après. Les ministres de l'Énergie et de l'Environnement des divers ordres de gouvernement ont élaboré conjointement la Stratégie d'action nationale sur le changement climatique publiée en 1990. Cette stratégie prévoyait une approche globale qui tiendrait compte des mesures prises par d'autres pays et la participation des gouvernements et des parties intéressées. Cette stratégie répondait également aux principales préoccupations des provinces en affirmant la nécessité :

- d'une certaine souplesse pour tenir compte des particularités économiques régionales;
- du respect des compétences fédérales et provinciales.

---

(2) Cette section s'inspire de Heather Smith, « Canadian Federalism and International Environmental Policy Making: The Case of Climate Change », Working Paper Series 1998 (5), Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen's ([http://qsilver.queensu.ca/iigr/Working\\_Papers\\_Series/Hsmith.html](http://qsilver.queensu.ca/iigr/Working_Papers_Series/Hsmith.html)); Steven Bernstein et Christopher Gore, « Revue des impacts politiques du Protocole de Kyoto pour le Canada », *Isuma*, hiver 2001 ([www.isuma.net](http://www.isuma.net)).

Au début des années 1990, les provinces ont commencé à insister pour jouer un rôle véritable dans les négociations internationales sur le changement climatique, puisque les engagements pris par le Canada auraient d'importantes conséquences pour les administrations provinciales. Le gouvernement fédéral s'est réservé la responsabilité exclusive des négociations internationales, mais il a pris certaines dispositions pour consulter les provinces au sujet des positions à prendre au cours des pourparlers qui ont mené à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) adoptée à Rio de Janeiro en 1992. Un Comité mixte de l'énergie et de l'environnement a été créé à des fins de consultation au début des années 1990, mais la participation inégale des provinces a nui à son efficacité. En outre, un représentant du gouvernement albertain a fait office de conseiller fédéral à deux des séances internationales de négociation, et d'autres gouvernements provinciaux ont envoyé des représentants.

En avalisant la CCNUCC, le Canada – ainsi que 46 autres pays industrialisés – s'est engagé à prendre de sa propre initiative des mesures visant à stabiliser les émissions de GES aux niveaux de 1990 d'ici 2000. Cet engagement a conduit les trois ordres de gouvernement à établir un processus national plus structuré pour coordonner les mesures relatives au changement climatique. Les gouvernements ont convenu d'un Cadre sur la gestion de la qualité de l'air pour le Canada, dans lequel : ils affirmaient la nécessité d'une collaboration intergouvernementale; le gouvernement fédéral s'engageait à consulter les provinces avant toute négociation internationale; et les autres gouvernements reconnaissaient le rôle du fédéral à titre de représentant du Canada. Le Cadre prévoyait également une démarche nationale comportant des réunions mixtes fédérales-provinciales-territoriales des ministres de l'Environnement et de l'Énergie (ci-après « réunions mixtes »), réunions qui depuis ont eu lieu tous les automnes, et parfois au printemps. Ce processus avait pour objectif fondamental de créer un consensus national sur les mesures à prendre relativement au changement climatique et de coordonner les efforts de réduction des émissions de GES.

Les années qui ont suivi n'ont pas permis d'atteindre un consensus national. La ministre de l'Environnement Sheila Copps a tenté d'obtenir, à une réunion mixte tenue en 1994, un engagement important au-delà de l'approche volontaire, mais s'est heurtée à la résistance des provinces, dirigée par l'Alberta. L'année suivante, à l'occasion de discussions sur un plan national pour la première conférence internationale des parties (CdP 1), les provinces se sont de nouveau dites inquiètes de ce que l'on prenne des engagements législatifs à l'égard de cibles

dont les conséquences économiques étaient inconnues, et peut-être même nuisibles. Le Programme national d'action sur le changement climatique qui en est résulté prévoyait des mesures à titre volontaire seulement et insistait sur la nécessité d'interventions qui seraient efficaces, accroîtraient la création d'emplois au pays et préserveraient ou amélioreraient la compétitivité du Canada sur la scène internationale.

### **B. Le Protocole de Kyoto et la réaction des provinces**

À une réunion mixte tenue à Regina en 1997, un consensus s'est dégagé concernant la position que le Canada devrait adopter pour la conférence de Kyoto. Les ministres ont convenu que le Canada devait tenter d'obtenir que les pays industrialisés s'engagent à stabiliser d'ici 2010 leurs émissions de GES aux niveaux de 1990 – en d'autres mots, un report de 10 ans de la cible fixée en 1992 dans le cadre de la CCNUCC. Peu avant la réunion de Kyoto, le gouvernement fédéral a toutefois dérogé à cette entente : sans l'accord des autres gouvernements, il a proposé une cible qui conduirait les pays industrialisés à ramener leurs émissions de GES à 3 p. 100 sous les niveaux de 1990 d'ici 2010, puis à les réduire d'encore 5 p. 100 d'ici 2015. Les négociations à Kyoto, surtout parce que les États-Unis ont prôné des réductions plus fortes, ont vu le Canada consentir à un objectif encore plus rigoureux, à savoir un retour à 6 p. 100 sous les niveaux de 1990 d'ici 2008-2012.

Les provinces ont en général mal accepté la cible de Kyoto. Certaines (p. ex. la Saskatchewan, par la voix du premier ministre Romanow) ont critiqué avant tout la démarche intergouvernementale qui avait précédé l'accord, tandis que d'autres (l'Alberta, par la voix du premier ministre Klein) ont dénoncé la cible elle-même, parce qu'elle ne correspondait pas à ce que les premiers ministres s'étaient dits disposés à accepter. De façon générale, le changement de position du fédéral avant la conférence de Kyoto et l'issue de la conférence ont donné aux provinces – dont plusieurs s'inquiétaient toujours des conséquences économiques et sectorielles des mesures à prendre – une bonne raison de prendre leurs distances par rapport aux engagements de Kyoto<sup>(3)</sup>.

---

(3) Voir Philippe Le Prestre et Evelyne Dufault, « Le Canada et le Protocole de Kyoto », *Isuma*, hiver 2001, p. 43 ([www.isuma.net](http://www.isuma.net)).



### C. Le Processus national sur le changement climatique

Réunis à Ottawa avec le premier ministre Chrétien peu après la réunion de Kyoto, les premiers ministres ont obtenu que le Protocole et ses répercussions sur l'économie canadienne fassent l'objet d'un examen complet avant que soit prise toute décision de ratification<sup>(4)</sup>. Des fonctionnaires ont eu pour mandat d'effectuer la modélisation et les autres études économiques nécessaires, d'analyser les mesures de mise en œuvre et d'élaborer des propositions à l'intention des ministres concernant les premières mesures à prendre et, plus loin dans le processus, la ratification du Protocole.

Les gouvernements ont réussi à s'entendre en principe (comme ils l'avaient fait avant la réunion de Kyoto) sur la gravité du danger présenté par le changement climatique et sur la nécessité d'agir pour réduire les émissions de GES. Ils ont également pris une série de mesures préliminaires axées sur la sensibilisation du public et les initiatives volontaires. Toutefois, les relations entre les gouvernements ont rapidement été assombries par les divergences sur la possibilité d'atteindre l'objectif convenu à Kyoto et le mécontentement sur la façon dont il avait été fixé, et par le fait que les recherches et les analyses ne produisaient pas de résultats concluants concernant les répercussions et les coûts économiques.

Depuis 1997, les provinces hésitent à s'engager à l'égard de mesures précises en raison d'inquiétudes :

- concernant leur compétitivité sur le plan économique (surtout en Ontario);
- concernant l'incidence du Protocole sur le secteur énergétique (surtout en Alberta mais, dernièrement, aussi en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve-et-Labrador);
- d'ordre budgétaire (surtout dans les provinces de l'Atlantique);
- concernant leur autonomie (surtout au Québec, bien que d'autres provinces se soient dites inquiètes des pressions et contraintes propres à un processus de mise en œuvre national).

À mesure que les réunions mixtes ont exigé des engagements de plus en plus clairs des provinces et des territoires, les tensions entre les gouvernements ont eu tendance à devenir publiques de plus en plus souvent. Ainsi, le Québec a abandonné la réunion mixte de mars 2000, lorsque ses exigences relatives à des cibles provinciales distinctes (supposant une

---

(4) Voir « Communiqué conjoint, Réunion des premiers ministres, Ottawa, le 12 décembre 1997 » ([http://www.scics.gc.ca/cinfo/80003606\\_e.html](http://www.scics.gc.ca/cinfo/80003606_e.html)).

application autonome par les provinces) n'ont pas été acceptées. À la réunion mixte d'octobre 2000, l'Ontario a refusé d'avaliser officiellement une série de principes, de stratégies et de plans préliminaires de mise en œuvre que toutes les autres administrations avaient acceptés, alléguant que de tels engagements étaient prématurés en l'absence de règles internationales claires et mettant également les autres provinces au défi de respecter ses propres normes en matière d'inspection des véhicules, par exemple. L'Alberta, tout en participant activement au processus national, a déclaré dès le départ qu'elle n'appuierait la ratification que si plusieurs conditions essentielles étaient respectées, à savoir des répercussions acceptables sur l'économie (surtout dans le secteur de l'énergie) et une participation digne de ce nom des provinces et des territoires à l'élaboration des stratégies de négociation et des positions internationales du Canada<sup>(5)</sup>.

#### **D. Les événements récents**

En 2001, comme les négociations internationales relatives aux mécanismes de mise en œuvre du Protocole de Kyoto donnaient des résultats de plus en plus tangibles, les provinces ont manifesté une inquiétude croissante au sujet des conséquences économiques éventuelles du Protocole et de la possibilité que le gouvernement fédéral le ratifie sans avoir obtenu un consensus intergouvernemental<sup>(6)</sup>. Elles ont exprimé cette inquiétude dans une lettre adressée au premier ministre Chrétien le 12 février 2002 par le premier ministre de la Colombie-Britannique Gordon Campbell au nom de tous les premiers ministres et ont fait valoir qu'il fallait respecter les ententes intergouvernementales antérieures concernant la nécessité d'un consensus, disposer de connaissances suffisantes sur les répercussions et les coûts de la mise en œuvre du Protocole, respecter des compétences des diverses administrations, répartir équitablement le fardeau des initiatives sur le changement climatique et prévenir les répercussions négatives sur la compétitivité. La lettre mentionnait également la nécessité d'une approche nord-américaine en

---

(5) Établi à partir de conversations avec des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et que de communiqués de presse sur les réunions mixtes ([www.scics.gc.ca](http://www.scics.gc.ca)).

(6) Les négociations internationales ont abouti à la définition de trois principaux mécanismes de mise en œuvre du Protocole de Kyoto (en plus des réductions nationales des émissions de GES et des crédits pour les forêts et les terres agricoles qui absorbent les GES) :

- Développement propre – crédits pour avoir appuyé une réduction des GES dans les pays sous-développés.
- Application conjointe – crédits pour avoir contribué au projet de réduction des émissions de GES dans d'autres pays développés.
- Échange de droits d'émission – crédits achetés et vendus à l'échelle internationale.

matière d'intervention relative au changement climatique (c.-à-d. qui tient compte de l'annonce par l'administration Bush qu'elle ne ratifierait pas le Protocole de Kyoto)<sup>(7)</sup>.

Peu avant la réunion mixte du 25 février 2002, l'Alberta a publié une étude sur les répercussions du Protocole de Kyoto selon laquelle les données établies à l'échelle nationale sous-estimaient les pertes d'emplois et les coûts pour la province<sup>(8)</sup>. L'Alberta demandait de nouveau une approche canadienne en matière de changement climatique pour éviter que le Canada ratifie le Protocole sans en avoir analysé toutes les conséquences. La réunion mixte de février n'a pas donné lieu à la publication d'un communiqué, ce qui indique habituellement que les parties n'ont pas vraiment réussi à s'entendre.

La mesure dans laquelle l'Alberta se dissociait du processus national existant est devenue évidente à une réunion mixte organisée à la hâte en mai 2002 en guise de suivi. En réponse au document de discussion fédéral sur les scénarios d'application, la province a rendu public un plan d'action qui remplaçait, dans les cibles de Kyoto, les délais prévus par des délais plus longs et la notion de niveaux d'émission par celle d'intensités d'émission (émissions par habitant, par dollar de PIB, etc.), selon le modèle employé aux États-Unis<sup>(9)</sup>. À l'issue de la réunion, un communiqué annonçait qu'il y avait eu accord sur plusieurs points, mais notait le désaccord de l'Alberta<sup>(10)</sup>.

Peu après la réunion, le premier ministre de l'Alberta, M. Klein, a fait savoir que sa province continuerait de travailler à dégager un consensus fédéral-provincial sur une intervention relative au changement climatique, mais qu'elle chercherait désormais surtout à convaincre les autres administrations du fait que l'accord conclu à Kyoto était impossible à mettre en œuvre et des avantages de son propre plan. Dans les mois qui ont suivi, l'ancien premier ministre Peter Lougheed a été nommé pour coordonner une campagne nationale, la

---

(7) Lettre du 12 février 2002 au premier ministre Chrétien, signée par Gordon Campbell, premier ministre de la Colombie-Britannique.

(8) Gouvernement de l'Alberta, *Albertans & Climate Change: A Strategy for Managing Environmental & Economic Risks*, février 2002.

(9) Voir Gouvernement du Canada, *Document de discussion sur la contribution du Canada à la lutte contre les changements climatiques*, mai 2002 ([www.climatechange.gc.ca](http://www.climatechange.gc.ca)). Voir aussi Gouvernement de l'Alberta, *Albertans & Climate Change: A Plan for Action*, mai 2002 (mise à jour d'octobre 2002, <http://www3.gov.ab.ca/env/climate/actionplan/docs/takingaction.pdf>).

(10) *Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'Énergie et de l'Environnement discutent des changements climatiques\**, communiqué, Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard), 21 mai 2002 ([http://www.scics.gc.ca/cinfo02/830749033\\_f.htm](http://www.scics.gc.ca/cinfo02/830749033_f.htm)).

province a fait de la publicité contre la ratification dans les grands médias nationaux et le premier ministre Klein s'est rendu dans plusieurs autres provinces pour parler de la question.

Depuis le début septembre, le plan albertain est devenu le catalyseur de la résistance des provinces et des territoires à une ratification précipitée du Protocole de Kyoto et de leurs réactions négatives au plan de mise en œuvre préparé par le gouvernement fédéral et publié le 24 octobre 2002. C'est la raison pour laquelle la réunion mixte des ministres de l'Énergie et de l'Environnement prévue pour le 21 octobre 2002 a été reportée brusquement par le ministre fédéral de l'Environnement Anderson le 17 octobre, pendant que le fédéral tentait de freiner le retrait du soutien provincial.

À la suite de ce report, le ministre albertain de l'Environnement, Lorne Taylor, a déclaré que sa province se concentrerait sur ses propres cibles, et non sur celles du Protocole de Kyoto. Les tentatives du gouvernement fédéral d'en arriver à un compromis avec l'Alberta ont fait les manchettes, si bien que d'autres provinces (surtout le Québec) ont fait savoir qu'elles s'opposeraient à tout plan visant à déplacer le fardeau vers les autres provinces afin d'amadouer l'Alberta.

## **LES COMPÉTENCES ET LE CONTEXTE POLITIQUE**

### **A. Les compétences<sup>(11)</sup>**

L'efficacité des interventions du Canada en matière de changement climatique dépend fortement de la collaboration entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. En effet, le changement climatique – comme toute autre grande question écologique – exige la coordination d'un vaste éventail de réponses fondées sur la capacité d'agir de tous les gouvernements sur les plans de la réglementation, de l'imposition, des dépenses et de la prestation de services. Le tableau ci-après indique les principaux rôles que doivent jouer les gouvernements fédéral et provinciaux dans le domaine de la gestion de l'environnement, notamment pour ce qui est de l'intervention relative au changement climatique.

---

(11) Pour en savoir plus sur les questions de compétence, voir Mollie Dunsmuir, *Le Protocole de Kyoto : Aperçu des mécanismes juridiques de mise en œuvre par le gouvernement fédéral* (PRB 02-14F), Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 30 septembre 2002.

**La gestion environnementale au Canada : Qui fait quoi<sup>(12)</sup>**

| COMPÉTENCES FÉDÉRALES   | COMPÉTENCES PROVINCIALES  |
|---|---|
| <p>Législation, réglementation et exécution concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les eaux côtières et interprovinciales;</li> <li>- les terres fédérales;</li> <li>- les sociétés sous réglementation fédérale;</li> <li>- le commerce interprovincial;</li> <li>- les répercussions transfrontalières;</li> <li>- les politiques d'intérêt national.</li> </ul> <p>La création d'infractions d'ordre pénal relativement à des actes nocifs pour l'environnement ou à des matériaux déclarés toxiques.</p> <p>La conclusion de traités internationaux.</p> <p>L'obtention de l'adhésion des provinces et territoires à des normes nationales fondées sur un consensus et à des interventions découlant d'engagements internationaux.</p> | <p>Législation, réglementation et exécution concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'utilisation des terres;</li> <li>- la plupart des aspects des ressources naturelles;</li> <li>- les mines;</li> <li>- la production et l'utilisation d'énergie,</li> <li>- la fabrication;</li> <li>- les terres provinciales;</li> <li>- la plupart des activités commerciales (intraprovinciales);</li> <li>- les répercussions environnementales à l'intérieur des provinces.</li> </ul> |

**B. Le contexte politique intergouvernemental**

Les grands facteurs qui façonnent l'intervention de l'État dans tout secteur stratégique sont les pressions exercées par le public et les parties intéressées, les priorités et objectifs des gouvernements, et les capacités des gouvernements, y compris leur compétence dans le secteur en cause et leurs moyens financiers.

(12) Tableau basé en partie sur le document de M. Dunsmuir cité dans la dernière note ainsi que sur l'article de Steven A. Kennett, « Federal Environmental Jurisdiction After Oldman », *McGill Law Journal*, vol. 38, avril 1993, p. 180-203. Voir également l'aperçu des compétences fédérales et provinciales en matière d'énergie (surtout les initiatives environnementales) sur le site Web de Ressources naturelles Canada ([http://www.nrcan.gc.ca/es/ener2000/online/html/chap1a\\_f.htm](http://www.nrcan.gc.ca/es/ener2000/online/html/chap1a_f.htm)).

Tous ces facteurs ont des répercussions sur la façon dont les gouvernements sont susceptibles d'interagir :

- Les gouvernements reçoivent-ils le même message du public et des parties intéressées et ce message leur est-il livré avec la même intensité (ce qui accroît la possibilité de priorités communes) OU sont-ils amenés à réagir à des messages divergents?
- Les gouvernements ont-ils les mêmes priorités et objectifs (ce qui favorise la coopération) OU doivent-ils résoudre (ou contourner) des divergences idéologiques fondamentales?
- Les gouvernements ont-ils tous la compétence et les moyens financiers nécessaires pour atteindre leurs objectifs (ce qui favorise une action autonome ou la collaboration) OU dépendent-ils des capacités d'autres ordres de gouvernement (ce qui nécessite des mécanismes intergouvernementaux complexes et augmente la probabilité de conflits)?

Le contexte politique d'une intervention relative au changement climatique dépend beaucoup :

- de la diversité des économies régionales (si bien que les gouvernements font l'objet de pressions divergentes de la part des parties intéressées);
- des différences de grandes priorités entre les gouvernements (certains sont plus « verts » que d'autres, et le gouvernement fédéral soigne son image sur le plan international, ce qui met en jeu des pressions différentes de celles qui s'exercent sur les provinces);
- des divergences de priorités écologiques (p. ex. la lutte contre le smog est une priorité en Ontario et dans certaines parties de la Colombie-Britannique, alors qu'elle inquiète moins les régions moins densément peuplées);
- de fortes disparités pour ce qui est de la capacité financière de prendre des mesures visant le changement climatique, les provinces de l'Atlantique et d'autres administrations étant très tributaires d'une aide fédérale lorsque les mesures à prendre sont de large envergure;
- du fait que les interventions en matière de changement climatique ne peuvent se passer de coordination entre les diverses administrations, si bien qu'un gouvernement qui choisit d'agir en ce sens ne peut vraiment obtenir de résultats sans l'appui des autres<sup>(13)</sup>.

Depuis 1997, le manque relatif de connaissances précises sur les mesures à prendre pour répondre aux exigences de Kyoto ou sur leurs effets éventuels positifs ou négatifs n'a pas favorisé la tenue d'un débat de fond véritable et a réduit l'influence de considérations

---

(13) L'auteur appuie ces énoncés sur ses conversations avec des fonctionnaires fédéraux et provinciaux, ainsi que sur son expérience dans un ministère provincial des affaires intergouvernementales.

d'ordre stratégique sur la prise de position des gouvernements ou l'opinion publique. Témoignant du manque d'intérêt du public, les sondages continuent d'indiquer que celui-ci appuie de façon générale la prise de mesures tout en ignorant bien souvent la nature exacte du problème ou les conséquences qu'aurait une éventuelle intervention<sup>(14)</sup>. La pression de l'opinion publique est donc moins apte à faire contrepoids – comme cela se produit parfois – aux sollicitations des parties intéressées, si bien que les gouvernements ne subissent pas les mêmes pressions d'une région à l'autre.

Le contexte politique dans lequel s'inscrit le dossier du changement climatique tend donc à favoriser des stratégies gouvernementales à relativement court terme, axées sur l'accumulation maximale de capital politique et la réduction maximale des coûts. Les gouvernements ont donc souvent affirmé publiquement l'importance du problème et des mesures à prendre – pour accumuler du capital politique – tout en misant essentiellement sur des mesures volontaires – pour limiter le plus possible les coûts et les répercussions. Le gouvernement fédéral s'est employé à encourager d'autres ordres de gouvernement à agir, s'appuyant davantage sur la persuasion et l'atteinte d'un consensus que sur l'aide financière. Les gouvernements provinciaux ont surtout cherché, d'une part, à résister aux pressions du fédéral, perçues comme une ingérence, et, d'autre part, à refuser les engagements susceptibles de nuire à des parties intéressées importantes tout en tenant compte d'un sentiment public généralement favorable à des mesures environnementales.

## LES PROCHAINES ÉTAPES

Les grands points de décision qui pourraient influencer sur les relations intergouvernementales à propos de la ratification du Protocole de Kyoto sont :

### A. À l'échelon national

D'ici la fin novembre : Les premiers ministres provinciaux et territoriaux doivent se rencontrer pour discuter de stratégie, par suite du rejet par le fédéral de l'idée de tenir une réunion anticipée. La rencontre pourrait permettre de vérifier l'appui dont jouit la proposition albertaine de recourir aux tribunaux pour tenter de s'opposer à la tentative du fédéral d'appliquer unilatéralement le Protocole.

---

(14) Un sondage Ipsos-Reid fait exception. Ses résultats, publiés au début de novembre, indiquent que la ratification et les autres approches reçoivent un appui à peu près égal. Voir « Klein Pushes Premiers' Kyoto Talks », *Globe and Mail*, 5 novembre 2002, p. A-4.

Avant Noël : Le Parlement doit débattre la proposition du gouvernement que le Canada ratifie le Protocole de Kyoto. Selon les médias, ce débat devrait avoir lieu en novembre.

### **B. À l'échelon international**

À venir : La CdP 8, qui a eu lieu du 23 octobre au 1<sup>er</sup> novembre dernier et au cours de laquelle la proposition canadienne visant l'octroi de crédits pour les exportations d'énergie propres a été rejetée, était le dernier point de décision international avant l'entrée en vigueur du Protocole (il faut que 55 signataires produisant 55 p. 100 des émissions de toutes les parties en 1990 ratifient l'accord). La mise en œuvre du Protocole dépend maintenant de la décision que prendront le Canada et les autres parties qui ne l'ont pas encore ratifié.

À l'heure actuelle, il semble probable que le Canada ratifiera le Protocole de Kyoto, ce qui devrait sans doute relancer les protestations des provinces. On s'attachera alors à la mise en œuvre des engagements de Kyoto. Comme l'Alberta – et peut-être d'autres provinces – rejette les cibles et les délais prévus par le Protocole, les gouvernements auront sans doute beaucoup de mal à collaborer pour prendre des mesures relativement au changement climatique.

Ces difficultés pourraient toutefois diminuer si les facteurs profonds qui ont jusqu'à maintenant déterminé les relations intergouvernementales dans le dossier changeaient. On songe ici surtout à la mobilisation de l'opinion publique en faveur du respect du Protocole ou en faveur d'une autre solution. Au cours des mois à venir, tous les ordres de gouvernement porteront donc sans doute une attention accrue aux campagnes de sensibilisation du public et se disputeront l'appui de la population.



## **ANNEXE**

### **Déclaration des provinces et des territoires sur la politique en matière de changement climatique**

**Halifax – Le 28 octobre 2002**

Le gouvernement fédéral a indiqué son intention de ratifier le Protocole de Kyoto avant la fin de l'année. Le cadre fédéral en matière de changement climatique, annoncé le 28 octobre, ne représente pas pour le moment une approche canadienne satisfaisante pour réduire les gaz à effet de serre au Canada\*. Les provinces et les territoires souhaitent un plan national.

Les provinces et les territoires voient les changements climatiques comme une question sérieuse qui exige des actions immédiates et soutenues afin de réduire les émissions produites par le Canada.

Ralentir, juguler et inverser la croissance des émissions de gaz à effet de serre exigera des changements importants de la part des particuliers des entreprises dans toutes les provinces et territoires.

Les provinces et les territoires ont pris connaissance du cadre de travail fédéral et invitent le gouvernement fédéral à travailler de concert à un plan véritablement canadien. Comme l'avaient déclaré les premiers ministres dans le communiqué diffusé à l'issue de leur conférence annuelle de 2002, les ministres conviennent de l'importance que les premiers ministres se réunissent afin de discuter du changement climatique avant toute décision du gouvernement fédéral à l'égard de la ratification du Protocole de Kyoto.

Les provinces et les territoires conviennent qu'un plan national doit être fondé sur les principes suivants :

1. Tous les Canadiens doivent être informés et participer pleinement à l'élaboration du plan.
2. Le plan doit faire en sorte qu'aucune région ou qu'aucun gouvernement n'ait à assumer une part déraisonnable du fardeau et qu'aucun secteur ou aucune région ne soit traité de façon injuste. Les coûts et les impacts pour les particuliers, les entreprises et les industries doivent être clairs, raisonnables, réalisables et viables sur le plan économique. Le plan doit prévoir un financement fédéral pour les impacts négatifs liés aux initiatives sur les changements climatiques.
3. Le plan doit respecter les champs de compétences des provinces et territoires.
4. Le plan doit reconnaître les réductions d'émission de gaz à effet de serre qui ont été réalisées depuis 1990 ou qui seront faites par la suite.
5. Le plan doit prévoir des ententes bilatérales ou multilatérales entre les provinces et les territoires ainsi qu'avec le gouvernement fédéral.

6. Le plan doit prévoir que les provinces et les territoires n'auront pas à assumer le risque financier des engagements pris par le fédéral en matière de changement climatique.
  7. Le plan doit reconnaître que les bénéfices provenant d'actifs tels que les puits forestiers et agricoles reviendront aux provinces ou aux territoires qui sont propriétaires de ces ressources.
  8. Le plan doit soutenir l'innovation et l'adoption de nouvelles technologies.
  9. Le maintien de la compétitivité des entreprises et des industries canadiennes doit être assuré par ce plan.
  10. Le Canada doit continuer de demander que ses exportations d'énergie propre soient reconnues.
  11. Le plan doit prévoir des incitatifs afin que les citoyens, les communautés, les entreprises et les gouvernements prennent le virage vers une économie axée sur l'énergie renouvelable et d'autres sources d'énergie propre, une réduction des émissions et des pratiques viables dans tous les secteurs d'activité.
  12. La mise en œuvre de tout plan doit s'accompagner d'un système d'incitatifs et d'allocation qui favorisent le recours à des sources d'énergie qui émettent moins de carbone, notamment l'hydroélectricité, l'énergie éolienne, l'éthanol et autres sources d'énergie renouvelable et d'énergie propre.
- \* Les TNO ont choisi de ne pas se prononcer sur le caractère adéquat du cadre de travail fédéral.

Source : [http://www.scics.gc.ca/cinfo02/830767004\\_f.html](http://www.scics.gc.ca/cinfo02/830767004_f.html).