

# La juste part du Canada dans un monde restreint par le climat

*Une analyse des obligations climatiques du Canada en vertu du Système des droits au développement dans un monde-serre (Greenhouse Development Rights).*



Tom Athanasiou  
Sivan Kartha  
Paul Baer  
Eric Kemp-Benedict

**EcoEquity**



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG**  
The Green Political Foundation

Sommaire  
Avril 2009

Le rapport peut être trouvé à [http://www.ecoequity.org/GDRs/GDRs\\_Canada.pdf](http://www.ecoequity.org/GDRs/GDRs_Canada.pdf)

## Sommaire

---

Plus tard cette année, le monde se réunira à Copenhague dans une tentative désespérée pour finaliser un nouvel accord sur le climat mondial. Comme le démontre clairement la science moderne, les enjeux ne pourraient pas être plus grands. Le changement climatique constitue une menace grave pour nous toutes et tous, et pour les personnes les plus vulnérables de la planète en particulier. Et alors que le temps file, nous n'avons pas, jusqu'à maintenant, réussi à nous montrer à la hauteur de la situation.

S'attaquer à la crise climatique nécessitera un effort monstre sans précédent – tant dans l'importance de la réponse que la science nous dit être nécessaire que dans le niveau de coopération politique internationale qui sera nécessaire. Franchement, la situation fait appel à une mobilisation mondiale d'urgence, laquelle doit se produire même pendant que des milliards de personnes dans les pays en développement continuent de lutter pour échapper à la pauvreté.

Au Canada, la politique relative au changement climatique a été dominée par des approches à court terme qui ont systématiquement sacrifié des engagements responsables en faveur des intérêts sectoriels. Le résultat est que bien que de nombreux Canadiens et Canadiennes soient des citoyens et citoyennes du monde engagés et veulent que leur pays joue un rôle constructif sur l'échiquier mondial, le dossier du Canada en matière de changement climatique a été tout ce qu'il y a de plus médiocre. Franchement, le Canada fait partie du problème, non pas de la solution.

C'est une situation que le Canada doit rapidement mettre derrière lui. Les négociations pré-Copenhague ne se déroulent absolument pas bien et le Canada peut difficilement dire qu'il aide. En effet, ses actions sont souvent mentionnées comme preuve qu'un régime de conformité beaucoup plus fort est nécessaire. De plus, le Canada, qui se cache derrière les politiques retardataires des administrations américaines précédentes depuis longtemps, doit affronter un président américain populaire et apte, qui a l'intention d'agir avec vigueur face aux menaces économiques, écologiques et à la sécurité posées par le changement climatique. Dans ce contexte, les Canadiennes et les Canadiens doivent examiner attentivement la question climatique, avec un regard neuf, et assumer leur place dans la réponse mondiale nécessaire.

### **1.1 Le Canada et les négociations climatiques mondiales**

Les négociations sur le climat mondial en sont à une année décisive et résoudre la question de la justice climatique – les obligations que les pays riches et industrialisés doivent aider les pays en développement à s'adapter au changement climatique et à la transition vers un avenir à faible utilisation de carbone – sera primordial pour le succès de toute nouvelle entente. Dans ce contexte, on demandera inévitablement au Canada de faire sa « juste part » pour stabiliser le climat mondial.

Mais qu'est-ce que cela signifierait exactement?

En vertu du Protocole de Kyoto, le Canada s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) à 6 % sous les seuils de 1990 de 2008 à 2012. Bien entendu, le Canada a complètement échoué à respecter son engagement; en effet, il n'a jamais vraiment tenté de le faire, préférant plutôt temporiser et

développer rapidement son large approvisionnement de ressources en combustibles fossiles « non conventionnelles » extrêmement émettrices. En conséquence, les émissions de GES actuelles du Canada se situent à 22 % au-dessus des seuils de 1990 et à 29 % au-dessus de sa cible en vertu de Kyoto.

Devant ce résultat plutôt lamentable, en 2007, le gouvernement canadien a annoncé une nouvelle cible de réduction des émissions de GES de 3 % sous les seuils de 1990 d'ici 2020. Ce n'est pas beaucoup, et bien que l'on ait démontré de façon répétée que les politiques d'atténuation du climat du Canada sont inadéquates pour atteindre cette cible, il n'y a pas de preuve que ce soit sérieusement envisagé.

À titre de comparaison, dans son rapport d'évaluation le plus récent, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) qui fait autorité a demandé aux pays industrialisés comme le Canada d'adopter des cibles de réduction des GES de 25 à 40 % sous les seuils de 1990 d'ici 2020 afin d'empêcher les températures moyennes du globe d'augmenter de plus de 2 °C, par rapport au niveau préindustriel, qui est le seuil critique généralement accepté quant aux niveaux dangereux pour le changement climatique.

L'échelon inférieur de cette marge est maintenant largement considéré comme étant inacceptablement laxiste<sup>i</sup>, même s'il est beaucoup plus ambitieux que la politique canadienne actuelle. Ainsi, de nombreux groupes l'ont choisi comme point à adopter et celui à partir duquel défendre de nouvelles cibles de réduction des émissions canadiennes beaucoup plus rigoureuses. Récemment, l'Institut Pembina et la Fondation David Suzuki, par exemple, ont démontré qu'une cible de réduction de 25 % d'ici 2020 est tout à fait faisable et, en aucun cas, nuit à l'économie canadienne<sup>ii</sup>. Et à en juger par le soutien que le projet de loi C-311, *Loi sur la responsabilité en matière de changements climatiques* (qui établit les mêmes cibles) a reçu récemment à la Chambre des communes, une grande majorité de parlementaires fédéraux canadiens est d'accord<sup>iii</sup>.

Mais même si le Canada devait réussir à réduire ses émissions de un quart, est-ce que cela signifierait qu'il fournisse sa « juste part » à l'effort mondial de s'attaquer au changement climatique? En vertu du Système des droits au développement dans un monde-serre, la réponse est non.

## **1.2 Le Système des droits au développement dans un monde-serre**

Le Système des droits au développement dans un monde-serre est un système qui sert à quantifier les principes généraux de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques – à laquelle tous les pays doivent répondre conformément à leurs « responsabilités communes mais particulières et leurs capacités respectives » – afin de fournir une méthode cohérente pour déterminer le niveau de contribution que les différents pays devraient faire dans l'effort mondial d'atténuation (réduction) et d'adaptation. Le GDR est conçu pour soutenir les réductions agressives fondées sur la science dans les émissions globales de gaz à effet de serre qui sont nécessaires pour éviter des niveaux dangereux de changement climatique tout en préservant le droit de tout le monde d'atteindre un niveau de développement humain durable, exempt des privations inhérentes à la pauvreté.

Le système utilise l'Indice de capacité-responsabilité (ICR) pour établir les obligations d'atténuation d'un pays comme parties d'une obligation mondiale d'atténuation. Le mot « capacité » est défini comme étant

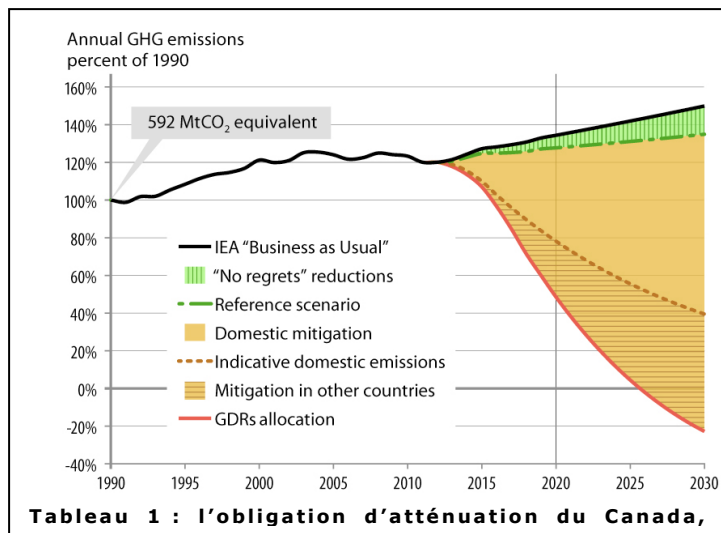
la somme de tous les revenus individuels dans un pays, à l'exclusion des revenus sous un « seuil de développement » de 20 \$ par personne par jour. Le mot « responsabilité » est défini comme étant les émissions cumulées d'un pays depuis 1990, excluant les émissions qui correspondent à la consommation sous le seuil de développement.

### 1.3 Les obligations du Canada quant au GES en vertu du GDR

En vertu du GDR, un pays riche comme le Canada a trois obligations connexes : 1) atténuer rapidement ses propres émissions nationales; 2) fournir sa part du soutien financier et technologique nécessaire pour permettre aux pays en développement de faire leurs propres transitions rapides à basse teneur en carbone; 3) soutenir des personnes et des collectivités vulnérables qui seront les plus touchées par le changement climatique (pensez à la Nouvelle-Orléans ou au Bangladesh), alors qu'elles tentent de s'adapter à un nouveau monde moins accueillant.

Plus précisément, les obligations du Canada quant à sa « juste part » sont :

- 2,7 % de l'obligation mondiale en matière d'atténuation ou environ 470 mégatonnes d'équivalent-CO<sub>2</sub> d'ici 2020 (selon des projections d'émissions incertaines mais conventionnelles en continuant de procéder de la même façon);
- 2,7 % du fardeau d'adaptation mondial, peu importe ce sur quoi nous sommes finalement entendus<sup>iv</sup>.



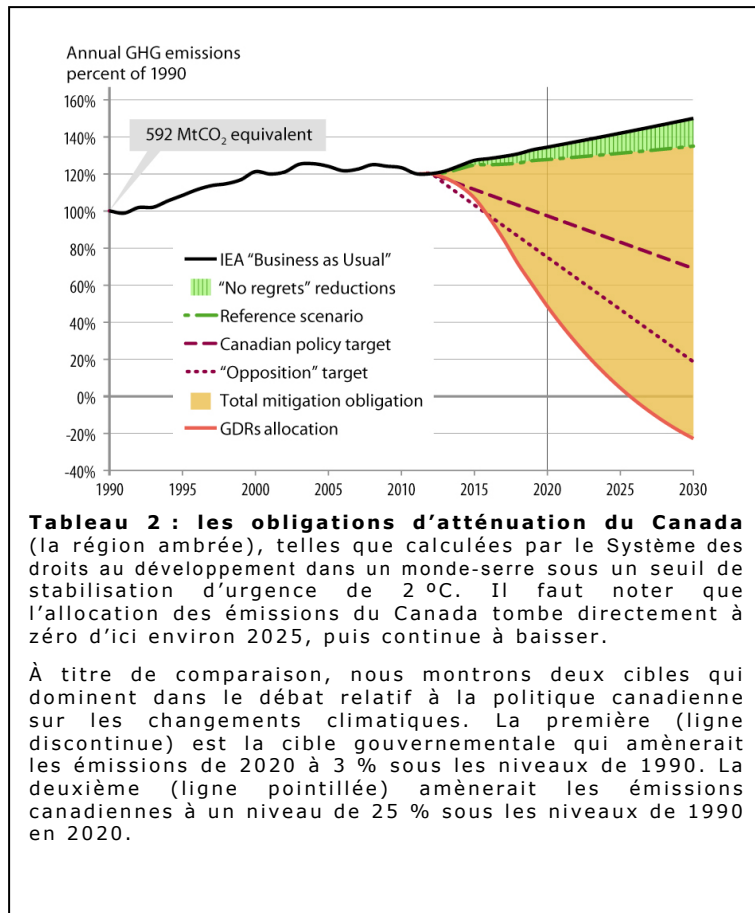
Pour ce qui est de l'atténuation, ces obligations se traduisent en cibles de réduction des émissions (voir le Tableau 1) d'environ 50 % sous les niveaux de 1990 d'ici 2020, passant à moins de 100 % d'ici 2025. Bien entendu, les obligations d'atténuation de cette taille ne peuvent pas être entièrement rejetées dans les frontières canadiennes.\* Elles devraient plutôt être comprises comme part d'une obligation mondiale de réduction.

Ainsi, la « juste part » du Canada, en vertu du GDR, nécessitera qu'il poursuive les réductions des émissions bien au-delà de

tout ce qui a déjà été considéré. En effet, l'écart entre l'obligation du GDR et la cible climatique nationale actuelle, comme ce qui est normalement compris, est si important qu'il semble que les niveaux du GDR

\* Le GDR ne précise pas, en soi, quelle fraction de l'obligation d'un pays devrait être respectée intérieurement, et quelle fraction internationalement. Nous avons ici établi la réduction nationale afin qu'elle soit suffisamment importante pour mettre le Canada sur une voie qui réduirait ses émissions nationales de 90 % relativement à 1990 en 2050. Cette réduction nationale pourrait être modifiée, par exemple à 80 %, mais cela *ne* changerait pas l'ampleur de l'obligation d'atténuation totale du Canada.

sont politiquement invraisemblables. Cependant, notre analyse démontre clairement que des obligations de cette ampleur pour des pays ayant une capacité élevée et une responsabilité importante, comme le



Canada, sont absolument vitales pour la création d'un régime climatique international viable et efficace. Elles imposeront des réductions nationales ambitieuses qui assurent que les pays les plus riches libèrent suffisamment d'espace dans l'environnement pour que les pays les plus pauvres puissent se développer, et des réductions internationales tout aussi ambitieuses – permises par le soutien technologique et financier des pays industrialisés – ce qui assure que ce développement se produise en respectant un modèle à faible teneur en carbone.

En quoi cela se compare-t-il aux cibles existantes de la politique nationale du Canada? Voir le Tableau 2 où le trait discontinu correspond à l'objectif officiel actuel en matière de politique du Canada quant à la réduction des émissions de GES à 20 % sous les niveaux de 2006 d'ici 2020 (l'équivalent

de 3 % sous les niveaux de 1990). La ligne pointillée correspond à ce que nous pourrions appeler un « Plan B ». Il est soutenu par quelques parlementaires de l'opposition et des groupes environnementaux clés – une réduction nette des émissions de GES de 25 % relativement aux niveaux de 1990 d'ici 2020.

Comparativement à ces cibles, l'allocation du GDR (ligne continue) représente clairement un défi, mais elle reflète le niveau d'ambition requis si le Canada doit faire sa « juste part » en vertu d'une trajectoire d'émissions qui respecte vraiment l'objectif de 2 °C.

## Recommandations clés

Nous recommandons :

- que le Canada adopte une approche réaliste et scientifique aux négociations climatiques actuelles et rejette les solutions partielles qui n'entraîneront pas une diminution rapide et soutenue des émissions de gaz à effet de serre nationales et mondiales;

- que le Canada prenne le temps de se mettre à la place des pays en développement et qu'il reconnaisse que, jusqu'ici, la prospérité et le développement ne sont jamais venus sans émissions de gaz à effet de serre accrues et le Nord doit prêcher l'exemple. On ne peut pas demander de façon raisonnable aux pays du sud, avec leur responsabilité moindre et leurs besoins beaucoup plus grands, de mettre de côté leur réticence et d'être le pionnier de la transition en matière de gaz à effet de serre;
- que le Canada insiste sur des mesures transparentes de capacité et de responsabilité comme meilleurs fondements pour un nouvel accord climatique; qu'il prévoit aider à régler les divergences internationales qui sabotent les négociations actuelles; qu'il devienne un partenaire véritable des pays du sud en reconnaissant que la croissance économique future doit être fondée sur une décarbonisation accélérée et la justice sociale; qu'il travaille à assurer que le prochain régime climatique mondial en est un qui protège et favorise un véritable développement durable;
- que le Canada offre carrément de payer sa « juste part » du fardeau mondial relatif au changement climatique, en acceptant non seulement son obligation de réduire rapidement ses propres émissions nationales, mais également ses obligations de soutenir les efforts internationaux d'atténuation et d'adaptation;
- que le Canada adopte des cibles d'atténuation ambitieuses, à l'échelle de celles indiquées par l'analyse du Système des droits au développement dans un monde-serre, et en cherchant à aider à établir les cadres financiers et de transfert technologique qui seront nécessaires pour rendre de telles cibles réalisables en pratique;
- que le Canada respecte fermement un réalisme scientifique et éthique.

---

<sup>i</sup> Cette réalisation a récemment été codifiée sous la forme d'une position officielle du Réseau action climat international. Voir *Climate Action Network – International Position on an Annex I aggregate target1*, 7 avril 2009, [http://www.climateactionnetwork.org/climate-change-basics/by-meeting/bonn-i-mar-apr-2009/CAN-A1aggregate\\_target\\_position7Apr09-FINAL.pdf](http://www.climateactionnetwork.org/climate-change-basics/by-meeting/bonn-i-mar-apr-2009/CAN-A1aggregate_target_position7Apr09-FINAL.pdf)

<sup>ii</sup> Voir *Deep Reductions, Strong Growth: An economic analysis showing that Canada can prosper economically while doing its share to prevent dangerous climate change*, un rapport de l'Institut Pembina et de la Fondation David Suzuki, 4 décembre 2008.

<sup>iii</sup> Matthew Bramley, *Successful vote on Bill C-311, the Climate Change Accountability Act* (Vote réussi sur le projet de loi C-311, *Loi sur la responsabilité en matière de changements climatiques*), Pembina Reacts, 1<sup>er</sup> avril 2009.

<sup>iv</sup> Une bonne place pour commencer est l'estimation que le Secrétariat des Nations Unies a faite de frais d'adaptation de 49 à 171 milliards de dollars US en 2030 dans son rapport de 2007 intitulé *INVESTMENT AND FINANCIAL FLOWS TO ADDRESS CLIMATE CHANGE*. Voir le tableau IX-65 à la page 177. Allez à [http://unfccc.int/files/cooperation\\_and\\_support/financial\\_mechanism/application/pdf/background\\_paper.pdf](http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/background_paper.pdf).