

NOTE EXPLICATIVE**CONCERNANT****LE PROTOCOLE DE KYOTO À LA CONVENTION-CADRE****DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES**

Le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), dont le texte est annexé à la présente note explicative, est entré en vigueur le 16 février 2005.

LE CONTEXTE

Le Québec s'est déclaré lié à la CCNUCC le 25 novembre 1992. En décembre 1997, les Parties à la CCNUCC, réunies à Kyoto, ont adopté le Protocole de Kyoto sur les changements climatiques. Ce traité vise à réduire de 5,2 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) inventoriées en 1990, pour l'ensemble des pays industrialisés, au cours de la période allant de 2008 à 2012. Le Protocole de Kyoto est entré en vigueur en février 2005 lorsque les conditions préalables à sa mise en œuvre ont été satisfaites, soit la ratification par au moins 55 pays signataires, représentant au moins 55 % des émissions de GES des pays industrialisés. À ce jour, il y a 166 Parties au Protocole, représentant 61,6 % des émissions des pays industrialisés.

Le gouvernement du Canada a procédé à la ratification du Protocole de Kyoto le 17 décembre 2002. L'objectif canadien prescrit par le Protocole prévoit une réduction de 6 % des émissions de GES sous le niveau de 1990. L'enjeu pour le Canada consiste à induire un virage majeur des activités économiques traditionnelles vers des activités et des technologies peu émettrices de GES sans compromettre le développement économique des régions.

Au début de l'année 2006, le nouveau gouvernement fédéral a décidé d'abandonner le Plan vert du gouvernement précédent et, le 19 octobre 2006, a déposé son projet de loi sur la qualité de l'air comme « la composante maîtresse » de son plan environnemental. Cette loi modifierait trois lois existantes dont la Loi canadienne sur la protection de l'environnement mais n'exigerait aucune réduction des émissions de GES avant 2020-25.

Confondant qualité de l'air et changements climatiques, ce projet de loi s'attaquerait premièrement au smog, mettant en place, vers la fin 2010, des règlements contraignant les émetteurs de polluants atmosphériques qui cause le smog, à réduire leurs rejets de substances toxiques. Pour la période 2010-15, les entreprises qui émettent des GES devront se conformer à des cibles de réduction basées sur l'intensité des émissions. Ce n'est qu'à partir de la période 2020-25 qu'il y aurait une réduction dite « absolue » des émissions de GES.

Depuis son entrée en fonction, le gouvernement actuel a exprimé de sérieuses réserves quant au Protocole de Kyoto. Il considère les objectifs canadiens de réduction irréalistes et préfère des mesures volontaires à des objectifs contraignants pour le Canada pour la période post-2012.

À l'automne 2005, le texte du Protocole a été déposé à l'Assemblée nationale, mais le débat a été reporté, car le gouvernement du Québec négociait avec le gouvernement fédéral les détails de la mise en œuvre du Protocole au Canada. Le 24 mai 2006, une motion a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale énonçant « 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 ».

Une entente avec le gouvernement fédéral sur la mise en œuvre tardant, en juin 2006, le gouvernement du Québec a décidé d'aller de l'avant néanmoins et a lancé le Plan d'action du Québec 2006-2012 sur les changements climatiques. Ce plan prévoit des mesures permettant au Québec de réduire de 10 mégatonnes ses émissions de GES d'ici 2012, ce qui le ramènerait à 1,5 % en deçà du niveau 1990. Avec ce plan d'action, qui permet d'identifier des mesures et leurs effets pour le Québec, le débat à l'Assemblée nationale menant à l'adoption du texte du Protocole peut se tenir.

La 2^e Réunion des Parties au Protocole a lieu du 6 au 17 novembre 2006, à Nairobi, au Kenya. Le ministre québécois du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs participe à cet

événement international important en y faisant la promotion des initiatives du Québec dans la lutte contre les changements climatiques : le Plan d'action contre les changements climatiques, la Stratégie énergétique du Québec et la Politique québécoise de transport collectif. De plus, compte tenu du nouveau positionnement du gouvernement fédéral face au Protocole de Kyoto, il est essentiel que le Québec rappelle l'importance de ce protocole, qu'il souscrit toujours à ses objectifs et qu'il fait des efforts soutenus pour réduire ses émissions de GES. L'approbation du texte du Protocole à l'Assemblée nationale permettra au Québec de lancer un signal fort à la communauté internationale quant à sa position.

UN ENGAGEMENT INTERNATIONAL IMPORTANT

L'article 22.2 de la *Loi sur le ministère des Relations internationales* (L.R.Q., c. M-25.1.1) précise que tout engagement international important fait l'objet d'un dépôt à l'Assemblée nationale. Il est de l'avis de la ministre des Relations internationales que le Protocole de Kyoto doit faire l'objet d'un tel dépôt.

LA NÉGOCIATION

Négociation de l'instrument

À Kyoto, en 1997, le Québec a activement incité le Canada à se doter d'un objectif quantitatif significatif, faisant ainsi contrepoids aux provinces de l'Ouest qui militaient en faveur d'un statu quo. Ainsi appuyé, le Canada s'est engagé pour une réduction de 6 %, pour la période de 2008 à 2012, un objectif supérieur à la moyenne de 5,2 % fixé par le Protocole.

Le Québec, au sein des délégations canadiennes, a toujours suivi les négociations internationales sur les termes du Protocole de Kyoto et sur sa mise en oeuvre. Il a ainsi pu faire valoir, entre autres, le contexte énergétique québécois, ses efforts de réduction des émissions de GES et le rôle des États fédérés dans la lutte contre les changements climatiques.

Négociation de la mise en œuvre au Québec

Grâce, en partie, à son recours à l'hydroélectricité ainsi qu'à un parc automobile consommant moins d'énergie, le Québec est la province ayant la meilleure performance par habitant au Canada avec une moyenne de 12,1 tonnes équivalent CO₂ par habitant, pour une moyenne canadienne de 23,4 tonnes (données de 2003).

La production d'électricité au Québec provenant principalement de source hydraulique, non émettrice de GES, les réductions d'émissions ne peuvent être réalisées que dans des secteurs comme le transport ou l'industrie où le coût par tonne de CO₂ réduit est élevé. Le gouvernement québécois continue donc de s'assurer que le nouveau plan canadien prendra en considération les particularités de son économie dans ses investissements dans sa lutte contre les changements climatiques. Ce plan est prévu pour la fin de l'automne 2006.

Dans un contexte où les coûts des émissions de GES devront être pris en compte dans les coûts de production, l'hydroélectricité comme énergie renouvelable devrait être mieux positionnée. L'introduction de modifications ou de mesures qui permettraient cette valorisation constitue un enjeu économique important pour le Québec.

LE CONTENU

Le Protocole de Kyoto s'inscrit dans le prolongement de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) adoptée lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, en 1992. L'objectif de cette convention est de stabiliser les concentrations atmosphériques des GES à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Pour sa part, le Protocole de Kyoto tente d'atteindre cet objectif au moyen de cibles quantitatives de réduction de GES pour les pays industrialisés.

Le Protocole fournit aux Parties une gamme d'outils pour faciliter l'atteinte des objectifs fixés. Ces outils sont connus sous l'appellation de mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto. Il s'agit :

- du mécanisme de mise en œuvre conjointe (MOC) qui permet à une Partie d'échanger des unités de réduction contre la réalisation de projets de réduction d'émissions parrainés par une autre Partie. Ce mécanisme est réservé aux pays ayant pris des engagements de réduction de GES (pays de l'Annexe 1);
- du mécanisme pour un développement propre (MDP) selon lequel les Parties pourront obtenir des crédits d'émissions s'ils financent des projets de réduction dans les pays en développement (pays non listés à l'Annexe 1);
- du système de commerce des droits d'émissions selon lequel une Partie ayant un objectif de réduction peut transiger ses droits d'émissions et ses crédits (vendre/acheter) pour respecter ses engagements de réduction de GES.

La séquestration du carbone par les activités forestières et agricoles peut également être comptabilisée dans l'inventaire national des Parties au Protocole et ainsi alléger la cible de réduction à atteindre pour ces derniers.

Le Protocole prévoit des pénalités pour les États qui ne respecteraient pas les dispositions de l'Accord. Chaque tonne produite par un pays, en surplus par rapport à ses objectifs, sera automatiquement reportée pour le calcul des réductions de la période suivante (après 2012) à laquelle s'ajoutera une pénalité de +30 %. De plus, le pays en infraction perdra le droit d'utiliser les mécanismes de flexibilité jusqu'à ce qu'il présente un plan de retour en conformité qui devra être accepté par la Conférence des Parties.

Les diminutions visées durant la première période d'engagement (2008-2012) n'étant pas suffisantes pour éviter un réchauffement de la planète, le Protocole de Kyoto devra être suivi d'autres engagements de réduction de GES qui seront plus substantiels. Lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques : Montréal 2005, deux initiatives ont été mises sur pied afin d'aborder la coopération future dans le domaine des changements climatiques, soit la période post-2012.

La première initiative, le *Dialogue pour une action concertée à long terme destinée à permettre de faire face aux changements climatiques par un renforcement de l'application de la Convention*, origine, entre autres, de pays Parties à la CCNUCC mais qui n'ont pas ratifié le Protocole de Kyoto, tels les États-Unis et l'Australie. Ce dialogue vise des actions de collaboration, à l'extérieur du Protocole de Kyoto, que les pays développés et en développement pourraient adopter.

La deuxième initiative est un groupe de travail spécial mis sur pied à la suite d'une décision des Parties au Protocole de Kyoto. Ce groupe aura pour mandat de discuter de nouveaux engagements des Parties visées à l'Annexe 1, dont le Canada fait partie. Cependant le Canada suit aussi avec intérêt les travaux du Dialogue.

LES EFFETS

Le gouvernement du Québec a lancé, en juin 2006, le Plan d'action du Québec 2006-2012 sur les changements climatiques. Intitulé *Le Québec et les changements climatiques, un défi pour l'avenir*, ce plan comprend les actions que le Québec posera et s'appuie sur une contribution fédérale, essentielle pour atteindre les objectifs du Protocole de Kyoto.

Vingt-quatre actions seront mises en œuvre pour réduire ou éviter des émissions de GES ou pour s'adapter aux changements climatiques dans des secteurs clés tels que l'énergie, les transports, l'industrie, les matières résiduelles et l'agriculture, la santé, l'environnement, les ressources naturelles et le territoire.

Les actions prévues dans le Plan permettront de réduire de 10 mégatonnes les émissions de GES en 2012, soit une réduction de 1,5 % sous le niveau de 1990, année de référence du Protocole de Kyoto. Une diminution de 3,8 mégatonnes supplémentaire sera nécessaire afin d'atteindre l'objectif canadien : une réduction de 6 % des émissions sous le niveau de 1990. C'est pourquoi le gouvernement du Québec invite le gouvernement du Canada à collaborer à ce plan d'action en y apportant une contribution financière de 328 millions de dollars et en entreprenant des actions additionnelles de réduction et d'adaptation aux changements climatiques.

Afin de mettre pleinement en œuvre le Plan d'action québécois, certaines modifications législatives et réglementaires seront nécessaires. Il est prévu, entre autres, d'amender le Code de construction du Québec de façon à améliorer la performance des nouveaux bâtiments à compter

de 2008. De plus, une réglementation qui rendra obligatoire l'activation des limiteurs de vitesse sur tous les camions devra être adoptée. Les compagnies qui vendent des hydrocarbures devront payer une redevance dont la moitié ira au financement du transport en commun. Des normes plus sévères pour les véhicules seront également édictées.



