

**Déclaration de John Drexhage, Directeur,
Changements climatiques et énergie, IIDD,
devant le Comité permanent de
l'environnement et du développement durable
de la Chambre des communes**

Ottawa, Canada

Le 23 novembre 2006



M. le Président

Permettez-moi de vous remercier, ainsi que les autres membres de ce Comité, de m'offrir cette occasion d'aborder les sujets des changements climatiques, du Protocole de Kyoto ainsi que de la position et du profil du Canada au sein de la communauté internationale dans le domaine des changements climatiques.

Cependant, il me faut tout d'abord me pencher directement sur la question du fondement de ces demandes actuelles : le Canada peut-il réellement honorer ses engagements de Kyoto comme l'exige le projet de loi C-288? Oui et non. Tout dépend de la portée des mesures que le gouvernement actuel serait prêt à envisager. Une petite leçon d'histoire s'impose pour clarifier ce que je veux dire.

Ayant eu le privilège d'être l'un des négociateurs principaux à Kyoto, j'aimerais partager avec ce Comité la dynamique des débats qui ont eu lieu en 1997. La « finalité » de ces négociations tournait autour de deux questions fondamentales : celle de la limitation quantitative des émissions, ou objectifs de réduction, et celle de l'utilisation de mécanismes de marché souples comme moyens d'atteindre ces objectifs.

Les récents succès obtenus dans le cadre d'autres initiatives environnementales dans lesquelles les États-Unis ont joué un rôle majeur, soit l'appauvrissement de l'ozone et les pluies acides, ont permis de définir et de déterminer ces deux questions fondamentales. En vertu du Protocole de Montréal et de ses modifications ultérieures, l'identification et l'accélération de la réalisation d'objectifs établis pour la réduction des substances qui appauvrissent l'ozone se sont avérées un succès retentissant, les pays développés, bientôt suivis par d'autres pays, ayant été les premiers à démontrer que ces objectifs pouvaient facilement être atteints. Cela malgré des prévisions économiques d'« experts » brossant un tableau de ruine économique de collectivités américaines si le gouvernement de ce pays devait accepter des réductions à grande échelle.

En ce qui concerne les émissions de dioxyde de soufre, ou pluies acides, alors que nombreux sont ceux qui aujourd'hui revendiquent la paternité de cette idée, la notion selon laquelle les polluants pourraient être banalisés et commercialisés pour réduire les coûts a pris naissance aux États-Unis à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Là encore, l'idée s'est avérée un énorme succès économique se traduisant par des réductions allant jusqu'à 10 p. 100 du coût original.

Ce sont encore les États-Unis qui ont insisté sur les deux questions lors des négociations sur les changements climatiques. C'est à leur instance que, lors de la seconde Conférence des Parties qui a eu lieu à Genève en 1998, les pays ont accepté des objectifs « juridiquement contraignants ». C'est le « Umbrella Group » de pays, mené par les États-Unis mais bénéficiant du solide soutien du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, qui a insisté pour que des mécanismes de marché souples soient inclus comme moyen d'atteindre ces objectifs. Loin d'un pacte « fabriqué en Europe » le Protocole et son élaboration dans l'Accord de Marrakech reflète en réalité les préférences exprimées par l'Amérique du Nord concernant une approche axée sur les objectifs et utilisant des mécanismes de marché comme moyens d'atteindre lesdits objectifs.

En d'autres termes, l'accord du Canada à l'égard d'un objectif de -6 p. 100 était assujéti à deux variables clé, soit l'engagement des États-Unis à effectuer des réductions de -7 p. 100 et l'accès du Canada aux mécanismes de Kyoto comme moyen rentable pour atteindre ces objectifs. Depuis ce temps-là, nous savons bien sûr pertinemment que ces deux paramètres ont considérablement changé.

L'Administration Bush n'a laissé aucun doute sur le fait qu'elle n'avait aucune intention de se joindre à la famille de Kyoto. En outre, les crédits internationaux sont devenus une question extrêmement litigieuse au Canada et malheureusement, à mon avis, certains puissants intérêts industriels et groupes environnementaux caractérisent ces investissements internationaux comme des transferts de richesses sans véritable gain environnemental. Le débat tournait constamment autour de la question de savoir si les -6 p. 100 pourraient jamais être atteints face à ces nouvelles réalités. Cela s'est traduit par le fait que les mesures concrètes visant à commencer à réduire nos émissions sont constamment devenues des éléments secondaires du débat sur la politique en matière de climat. Nous sommes tous coupables. La polémique a opposé non seulement les partis politiques mais également les gouvernements provinciaux et fédéral, les groupes industriels et environnementaux et jusqu'aux ministères au sein du gouvernement fédéral! Le résultat? Près de 10 ans après Kyoto, nous ne possédons toujours pas de plan cohérent.

Donc, pour en revenir à la question centrale du projet de loi C-288, le Canada pourrait-il réellement atteindre son objectif à cette date avancée alors même qu'il n'a pas mis en place de plan complet? La réponse est oui, mais cela exigerait une solide participation au marché international du carbone. Cela signifie-t-il que le Canada doit acheter ce que l'on appelle communément de l'« air chaud » à la Russie? À mon avis, non. Il n'y a aucune raison pour que le Canada ne puisse pas acheter des crédits au moyen d'activités axées sur des projets qui démontrent des réductions réelles et aident également à soutenir l'exportation de technologies canadiennes propres. Les réductions nationales en elles-mêmes, envers lesquelles le gouvernement actuel s'est engagé, ne seraient tout simplement pas en place assez tôt pour pouvoir réaliser le genre de réductions nécessaires.

À mon avis, ce qui est plus important c'est que nous ne devrions pas continuer à laisser la question de l'objectif accaparer toute notre attention. Cela politise inutilement le débat visant à savoir ce qui peut réellement être fait et retarde tout aussi inutilement la prise de mesures significatives par le Canada; mesures qui sont exigées par nous et par le reste du monde.

Le fait est devenu extrêmement clair au cours des deux dernières semaines à Nairobi. Alors que les négociations n'ont pas ralenti et qu'en fait on a même constaté des progrès importants dans l'élaboration d'un programme de travail d'adaptation pour les pays en développement vulnérables, les progrès concernant un régime d'atténuation pour la période postérieure à 2012, régime qui comporterait également une certaine forme d'engagement de la part des principaux pays en développement produisant des émissions, se sont avérés décevants.

Et cela n'est pas étonnant si vous adoptez la perspective de la Chine, de l'Inde, du Brésil ou de l'Afrique du Sud. Le Secrétariat de la Convention et du Protocole a signalé que seuls six pays industrialisés sont en bonne voie d'honorer leurs engagements de réduction. Par conséquent, nous pouvons difficilement nous vanter d'exercer un leadership dans le domaine de la réduction des émissions; leadership exigé des pays de l'OCDE tant aux termes de la Convention que du Protocole. En même temps, nous devons nous souvenir que le monde d'aujourd'hui est bien différent de celui de la Convention-cadre de 1992 ou même de celui qui a servi de toile de fond au Protocole de Kyoto de 1997. Alors que la pauvreté demeure encore trop prédominante dans ces principaux pays en développement, il ne fait aucun doute qu'ils sont rapidement en train de devenir des puissances économique mondiale majeure et qu'au niveau des entreprises industrielles et commerciales, ils nous font une réelle concurrence et sont en rapide essor; un essor d'ailleurs peut-être trop rapide pour leur propre bien-être environnemental et social. La question est bien celle-ci : Jusqu'à quel point nous, le

monde développé, pouvons-nous faire preuve de leadership au niveau de la réduction des émissions sans compromettre notre position concurrentielle face à ces économies en plein essor?

Ce sont là des questions toutes très intéressantes mais le problème est que nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre avant de décider qui devrait prendre les premières mesures. Permettez-moi de vous faire part de deux autres présages récemment observés : le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat va bientôt indiquer dans son Quatrième Rapport d'évaluation qu'en raison du réchauffement de la planète, l'acidification des océans se produit à un rythme bien supérieur à celui qui avait été prévu au départ. En outre, les émissions de la Chine s'accroissent plus rapidement que prévu. L'Agence internationale de l'énergie prévoit que la Chine deviendra le pays qui produira le plus de gaz à effet de serre (GES) dès 2009, soit 10 ans plus tôt qu'elle ne l'avait prévu il y a quelques années.

Des approches novatrices s'imposent. L'exposé effectué par Sir Nicholas Stern lors de la deuxième série des Rencontres informelles sur les mesures de coopérations à long terme visant à améliorer la mise en œuvre de la Convention a été l'un des événements les plus importants de la conférence de Nairobi. Son importance résidait dans son message : les coûts de la prise des mesures nécessaires pour faire face aux changements climatiques, qui, élément essentiel, DOIVENT inclure un solide marché du carbone mondial, ne sont rien face aux coûts humains, environnementaux et économiques qui résulteront de l'absence de mesures. Il a également fait remarquer que la déforestation continue à jouer un rôle extrêmement important dans le budget des GES atmosphériques. Près de 20 p. 100 de nos émissions annuelles sont causées par ces activités. Au même titre que l'énergie, il s'agit d'un domaine qui doit faire partie de la solution.

L'importance de cet exposé réside non seulement dans son contenu mais dans son auteur : un économiste prééminent, ancien économiste en chef de la Banque mondiale. Pour résoudre efficacement le problème des changements climatiques, la solution dépasse largement le monde des négociateurs environnementaux. Elle se trouve aux mains des décideurs mondiaux dans les domaines financier et des investissements à tous les niveaux, du banquier communautaire au Bangladesh au conseiller en matière de politiques à Ottawa en passant par le courtier international à Londres. Feu Konrad von Moltke, le regretté et estimé membre honoraire senior de l'IIDD qui a œuvré sans relâche dans les domaines du commerce, des investissements et de l'environnement me répétait souvent : [Traduction] « John, Kyoto est, au fond, un traité sur l'investissement pas sur l'environnement. » Je ne fais que commencer à comprendre la sagesse de cette opinion.

Et cela signifie que la latitude nécessaire pour aborder les changements climatiques excède largement les paramètres de la Convention-cadre et du Protocole de Kyoto. Ces deux instruments sont de très importants véhicules pour aborder la menace des changements climatiques et nous devons reconnaître qu'ils sont bien plus que des objectifs. Les objectifs ont aidé à attribuer une valeur au carbone mais on pourrait soutenir que, de façon toute aussi importante, ils ont établi l'architecture de politique internationale pour aborder les changements climatiques, des méthodologies que nous utilisons pour compter, vérifier et déclarer nos émissions, y compris les activités de séquestration biologique, à la création de nouveaux programmes de travail pour l'adaptation et l'élaboration de règles concernant le fonctionnement des mécanismes communément appelés « Mécanismes de Kyoto ». Il apparaît clairement lors des discussions avec les représentants des États-Unis et de l'Australie que même si ces pays n'ont pas ratifié le traité, ce dernier a certainement joué un rôle de catalyseur, les amenant à traiter plus sérieusement la question des changements climatiques qu'ils ne l'auraient fait autrement. Cela représente des réalisations qui doivent être mentionnées et reconnues.

Ceci étant dit, nous ne devrions pas non plus tomber dans le piège de les considérer comme la seule et ultime façon d'aborder la question des changements climatiques. Ce n'est manifestement pas le cas et ils doivent bénéficier du soutien d'un vaste éventail d'autres forums internationaux et solides mesures nationales. Le groupe des « Plus Five » (cinq plus grands pays) du G8 récemment réuni pour discuter des changements climatiques avec la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud, le Brésil et le Mexique hors du cadre officiel des négociations sur les changements climatiques, constitue la principale illustration de mon propos. Et, naturellement, il y a également le Partenariat d'Asie Pacifique pour un développement propre et le climat (aussi connu sous le nom d'AP6) auquel le gouvernement actuel a déclaré qu'il était intéressé à se joindre. En tant que complément des entités des Nations Unies, l'AP6 peut réaliser des apports positifs. Le fait qu'il soit axé sur une approche sectorielle, avec la présence des représentants du secteur industriel aux côtés de ceux des gouvernements à la table des négociations, pourrait produire des enseignements utiles. L'IIDD aimerait travailler avec le gouvernement pour veiller à ce que la participation du Canada vise à élargir et à approfondir les mesures qui favorisent le développement propre et durable.

Pour conclure, la ministre Ambrose, dans son allocution de Nairobi, a fait remarquer que Kyoto est devenu une source de division au sein du Canada. Malheureusement, cela s'est trop souvent avéré vrai mais je soutiendrai que la raison est moins liée au traité lui-même qu'au climat d'animosité qui existe depuis maintenant longtemps entre divers groupes d'intérêts au Canada. En fin de compte, un traitement réussi de cette grave et actuelle menace signifie une évolution de la compréhension de la signification profonde des « intérêts nationaux », soit la prise de mesures responsables dans l'intérêt de l'environnement et de nos enfants. Je pense que les Canadiennes et les Canadiens sont prêts à relever le défi et impatientes de le faire. Il est temps pour les politiciens quelle que soit leur affiliation de démontrer la même résolution dans un esprit constructif.

Merci monsieur le Président.

Vous pouvez suivre les débats du Comité permanent de l'environnement et du développement durable à l'adresse suivante :
http://cmte.parl.gc.ca/cmte/committeehome.aspx?lang=2&parlres=391&jnt=0&selid=e17_&com=10471