

Droit et politique

LE QUÉBEC ET SA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE PARIS

Annie Chaloux

Professeure, École de politique appliquée
Université de Sherbrooke

Philippe Simard

Professionnel de recherche
Université de Sherbrooke

Jennyfer Boudreau

Professionnelle de recherche
Université de Sherbrooke

Plus de cinq ans ont passé depuis la signature de l'Accord de Paris. Pourtant, les efforts d'atténuation des États sont toujours nettement en deçà des réductions de gaz à effet de serre (GES) nécessaires pour limiter le réchauffement climatique entre 1,5 et 2 °C. Les trajectoires d'émissions actuelles mènent plutôt vers un réchauffement global de 3 °C (UNEP, 2020).

Dans ce contexte, devant la menace croissante des changements climatiques, de plus en plus d'acteurs mettent la main à la pâte. Par exemple, le secteur privé, le monde de la finance ou encore les gouvernements non centraux, comme les provinces et les villes, contribuent de plus en plus à la lutte contre les changements climatiques. L'Accord de Paris sur le climat y reconnaît d'ailleurs leur rôle essentiel et les encourage même « à amplifier leurs efforts et à appuyer des mesures destinées à réduire les émissions et/ou renforcer la résilience et diminuer la vulnérabilité aux effets néfastes des changements climatiques » (Accord de Paris, V. 135 2015).

À cet effet, le Québec s'implique depuis près de 30 ans déjà dans l'édification du régime climatique mondial. On le considère d'ailleurs comme un leader nord-américain et international en la matière (Chaloux, 2016). Dès 1992, le Québec dépêchait des observateurs à la Conférence de Rio qui donnera naissance à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et à la Convention sur la diversité biologique notamment. La province s'est depuis investie dans plusieurs initiatives climatiques au-delà de ses frontières, comme des réseaux d'États fédérés et son marché du carbone avec la Californie, en plus de participer aux conférences annuelles de l'ONU sur le climat (Chaloux et al. 2015).

De surcroît, le Québec s'est déclaré lié aux grands accords climatiques internationaux, dont l'Accord de Paris (2015), s'obligeant en quelque sorte à mettre en œuvre, dans ses champs de compétences, les engagements liés à ces accords. Or, comme province, le Québec n'est pas considéré, au sens strict du terme, comme une Partie

à l'Accord de Paris. Pourtant, nos recherches démontrent que celui-ci met en œuvre la majorité de ses dispositions. Sur les plans politique et climatique, cette stratégie est particulièrement intéressante, puisqu'elle témoigne du fort potentiel des gouvernements non centraux à lutter contre les changements climatiques et à participer à la gouvernance mondiale du climat.

Cet article¹ s'intéresse donc à cette stratégie, et plus particulièrement à la mise en œuvre de l'Accord de Paris par le Québec depuis son adoption en 2015². Cela nous permet d'analyser dans quelle mesure le Québec constitue un acteur crédible dans cette gouvernance mondiale du climat éclatée et à acteurs multiples.

L'Accord de Paris en bref

L'Accord de Paris a été adopté le 12 décembre 2015, dans le cadre de la 21^e Conférence annuelle des Parties à la CCNUCC. Cet accord demande à tous les pays, peu importe leur niveau de développement, de contribuer aux efforts de lutte contre les changements climatiques, et ce, en fonction de leurs capacités respectives.

À ce jour, 191 des 197 Parties à la CCNUCC ont ratifié ou se sont déclarés liés à l'Accord de Paris, couvrant ainsi 97% des émissions mondiales de GES (CAIT data explorer, 2021).

Concrètement, l'Accord de Paris vise trois objectifs globaux :

- 1) Contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C ;
- 2) Renforcer les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques; et
- 3) Rendre les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques.

SES ATTENTES

Pour atteindre ces trois objectifs, l'Accord de Paris prévoit une série d'« attentes » à l'égard des États parties. Ces attentes prennent soit la forme de **recommandations (faiblement contraignantes)**, soit la forme d'**obligations (juridiquement contraignantes)**. Pour déterminer le niveau de conformité du Québec face aux attentes de l'Accord de Paris, nous avons passé en revue les recommandations et les obligations de l'Accord s'appliquant directement aux pays développés. Nous pouvons les regrouper en cinq catégories :

1) Réduction des émissions et communication des contributions déterminées au niveau national (CDN) (article 4 de l'Accord de Paris)

- Chaque État a l'obligation de produire une CDN qu'il devra réviser à la hausse tous les cinq ans.
- Les États doivent rendre compte de la mise en œuvre et de l'atteinte de leur CDN respective de manière claire, transparente et compréhensible.
- En vue d'atteindre leur CDN, les États doivent prendre des mesures de réduction des émissions de GES.
- Pour ce faire, on recommande aux États d'adopter des objectifs de réduction à l'échelle de l'économie ainsi que des stratégies à long terme de développement à faibles émissions de GES.

LES CDN

Les contributions déterminées au niveau national, communément appelées CDN, désignent la contribution de chaque État à l'atteinte des objectifs de l'Accord de Paris. Une CDN prend généralement la forme d'un plan climatique national dans lequel figure notamment la cible de réduction des émissions d'un État. Par exemple, le Canada vise pour 2030 une réduction de 40 à 45 % de ses émissions par rapport à 2005 (cible de la deuxième édition de sa CDN).

1. Cet article résume les principaux résultats de recherche qui ont été publiés au sein de la Revue québécoise de droit international (RQDI). Pour plus de détails, nous vous invitons à consulter le numéro 33.2 qui paraîtra à l'automne 2021.

2. Cette analyse se concentre exclusivement sur la conformité du Québec à l'égard des dispositions de l'Accord de Paris. Bien que cette étude soit aussi pertinente, nous n'examinons pas ici l'efficacité des politiques climatiques québécoises.

2) Adaptation et coopération pour l'adaptation (article 7)

- Chaque État a l'obligation de mettre en œuvre des mesures pour l'adaptation.
- On recommande à chaque État de communiquer périodiquement ses priorités, ses besoins, ses projets et ses mesures en adaptation.
- On recommande aux États de coopérer entre eux pour améliorer l'action en adaptation.

3) Conservation et renforcement des puits et réservoirs de GES (article 5)

- On recommande aux États de prendre des mesures pour conserver et renforcer les puits et réservoirs de GES, notamment les forêts.

LES PUIITS ET RÉSERVOIRS DE GES

Les puits et réservoirs de GES englobent les processus et composantes du système climatique (p. ex. : océans, sols et forêts) qui éliminent ou captent les GES de l'atmosphère.

4) Appui aux pays en développement (articles 9 à 11)

- Les pays développés ont l'obligation de fournir des ressources financières et de contribuer aux transferts technologiques pour appuyer les pays en développement en matière d'atténuation et d'adaptation.
- Les pays développés doivent communiquer des informations sur l'aide fournie tous les deux ans.
- On recommande que cette aide financière accordée aux pays en développement représente une progression dans le temps.

5) Éducation et sensibilisation aux changements climatiques (article 12)

- Les États ont l'obligation de prendre des mesures visant à sensibiliser le public aux changements climatiques.

Conformité du Québec à l'Accord de Paris

Afin d'évaluer la conformité du Québec face aux cinq catégories d'attentes de l'Accord de Paris, nous avons analysé en détail les mesures de son Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (PACC 2020) ainsi que celles de son Plan pour une économie verte 2030 (PEV 2030). Nous avons aussi passé en revue plusieurs annonces gouvernementales et projets de loi récents. Cette analyse permet de constater que, depuis 2015, le Québec répond à la majorité des attentes phares de l'Accord de Paris. Voici l'essentiel de ce qu'il faut en retenir :

CATÉGORIE 1 – RÉDUCTION DES ÉMISSIONS ET COMMUNICATION DES CDN

En 2015, le Québec a adopté trois cibles de réduction de ses émissions de GES applicables à l'échelle de l'économie. Ces cibles rappellent, tant sur le fond que sur la forme, une CDN.

- 1) Pour 2020, une réduction de 20 % de ses émissions de GES par rapport à 1990;
- 2) Pour 2030, une réduction de 37,5 %;
- 3) Pour 2050, une réduction de 80 % à 95 % (MELCC, 2013; MELCC, 2015; MRIF, 2015).

En 2020, le gouvernement du Québec a déposé son nouveau PEV 2030. La province y maintient sa cible de réduction de 37,5 % pour 2030 et vise maintenant la carboneutralité pour 2050 (MELCC, 2020a). Ce faisant, le Québec répond en partie aux attentes. En effet, l'Accord de Paris exige des Parties qu'elles adoptent des cibles plus ambitieuses chaque cinq ans. En mettant à jour sa « CDN » en 2020, le Québec a certes revu sa cible à la hausse pour 2050, mais il ne l'a pas fait pour celle de 2030. Dès lors, la province n'est donc pas tout à fait conforme à cette attente phare de l'Accord de Paris qu'est le rehaussement progressif de l'ambition climatique³.

Notons néanmoins que le Québec répond aux attentes en matière de reddition de compte, puisqu'il publie chaque année un inventaire de GES. Il répond aussi aux attentes quant à la stratégie à long terme pour un développement économique sobre en carbone. En effet, le Québec prévoit atteindre la carboneutralité d'ici 2050, comme le suggère

3. Selon plusieurs experts, les politiques actuelles et annoncées par Québec en matière de réduction des émissions de GES sont, pour l'instant, insuffisantes pour atteindre notre cible à l'horizon 2030 (Gagnon, 2020).

l'Accord de Paris. Pour y parvenir, le gouvernement du Québec compte électrifier l'ensemble de son économie, en misant d'abord sur l'électrification des transports. D'ici 2026, 5 milliards de dollars sont prévus dans le PEV 2030 pour les mesures d'atténuation (MELCC, 2020b).

Le Québec atteint donc un **degré moyen**⁴ de conformité à l'égard de cette catégorie d'attentes.

CATÉGORIE 2 – ADAPTATION ET COOPÉRATION POUR L'ADAPTATION

Sa *Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques 2013-2020* étant échue, le Québec se trouve actuellement sans plan d'adaptation⁵. Bien que le PEV 2030 énonce quelques priorités et mesures générales d'adaptation d'ici 2030 (MELCC, 2020b), cela demeure insuffisant pour répondre aux attentes de l'Accord de Paris. Pour y être complètement conforme, le gouvernement du Québec devra présenter une stratégie nationale qui inclut ses projets, ses mesures et ses besoins concrets en adaptation. Il devra aussi les actualiser périodiquement et faire le suivi des mesures d'adaptation passées.

QUELQUES PRIORITÉS ET MESURES D'ADAPTATION DU PEV 2030

PRIORITÉS

Protection de la santé

Maintien de la qualité de vie

Sécurité des communautés québécoises

MESURES

Prévention contre l'érosion des zones côtières

Verdissement des milieux urbains

Cartographie/analyse des risques pour le territoire

De plus, notons qu'avec son budget de 400 millions de dollars sur cinq ans pour l'adaptation (contre 5 milliards de dollars pour l'atténuation), le Québec est encore loin de parvenir à un équilibre du financement entre l'adaptation et l'atténuation, comme le suggère l'Accord de Paris.

Finalement, sur le plan de la coopération pour l'adaptation, le Québec est conforme aux attentes de l'Accord de Paris. En effet, la province fait notamment partie de l'initiative *RegionAdapt*, un regroupement

4. On dira que le Québec atteint un **degré élevé** de conformité s'il respecte les recommandations et obligations d'une catégorie donnée. S'il en respecte seulement une partie, ou s'il est en voie de se conformer, on dira que le Québec atteint un **degré moyen** de conformité.

5. Précisons que le Québec a tout de même adopté son *Plan de protection du territoire face aux inondations* en avril 2020, et sanctionné un projet de loi sur le régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau en mars 2021.

de gouvernements régionaux qui collaborent et échangent sur l'adaptation. Notons que le Québec collabore aussi étroitement avec le consortium Uranos afin d'améliorer les connaissances scientifiques sur l'adaptation dans un contexte québécois.

Le Québec atteint donc un **degré moyen** de conformité à l'égard de cette catégorie d'attentes.

CATÉGORIE 3 – CONSERVATION ET RENFORCEMENT DES PUIITS ET RÉSERVOIRS DE GES

Tandis que le PACC 2020 ne comprenait aucune mesure directe pour la conservation et le renforcement des puits et réservoirs de GES, le PEV 2030 leur consacre désormais un budget de 105,7 millions de dollars sur cinq ans pour :

- 1) Éviter la destruction et la dégradation des réservoirs de GES;
- 2) Augmenter le potentiel de séquestration des forêts commerciales; et
- 3) Mieux comprendre le rôle des milieux naturels dans l'atténuation (MELCC, 2020b).

Conformément aux Objectifs d'Aichi pour la biodiversité (une série de 20 cibles internationales en matière de biodiversité à l'horizon 2020), le Québec a également augmenté la superficie des aires protégées sur son territoire. En 2020, il l'a fait passer de 10 % à 17 % du territoire, contribuant du même coup à la conservation des réservoirs de GES (MELCC, 2020c).

Le Québec atteint donc un **degré élevé** de conformité à l'égard de cette catégorie d'attentes.

Crédit photo : COP Paris



CATÉGORIE 4 – APPUI AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Le Programme de coopération climatique internationale (PCCI) est au cœur du soutien offert par le Québec aux pays en développement. Ce programme novateur finance des projets de coopération visant l'atténuation des GES et l'adaptation aux changements climatiques dans les pays francophones vulnérables du continent africain et des Antilles. Tout comme le PACC 2020, le PEV 2030 prévoit un budget de 4,3 millions de dollars par année pour la coopération internationale (période 2021-2026). En y accordant un tel budget, le Québec répond partiellement aux attentes de l'Accord de Paris; ce dernier recommande que la fourniture de ressources financières aux pays en développement représente une progression dans le temps.

Notons également que le gouvernement du Québec ne communique, pour l'instant, que des informations sommaires sur la durée, le financement et le contenu des projets du PCCI. Pour être complètement conforme à l'Accord de Paris, le Québec devra assurer une meilleure transparence de la reddition de compte de ce programme.

Le Québec atteint donc un **degré moyen** de conformité à l'égard de cette catégorie d'attentes.

CATÉGORIE 5 – ÉDUCATION ET SENSIBILISATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Le PEV 2030 prévoit un budget de 43,8 millions de dollars sur cinq ans pour le soutien à la mobilisation des citoyens, des organisations et des communautés du Québec

Catégories d'attentes	Degré de conformité ⁶	Forces et faiblesses
1. Réduction des émissions et communication des CDN	Moyen	<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cibles de réduction des GES à l'échelle de l'économie - Inventaires annuels de GES - Mesures et stratégies de réduction de GES à moyen et à long terme (carbonneutralité en 2050) <p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pas de rehaussement de la cible pour 2030
2. Adaptation et coopération pour l'adaptation	Moyen	<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participation à l'initiative RegionAdapt et collaboration avec Ouranos <p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pour l'instant, aucun plan national d'adaptation (priorités et mesures générales dans le PEV 2030) - Déséquilibre important du financement adaptation-atténuation
3. Conservation et renforcement des puits et réservoirs de GES	Élevé	<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Budget de 105,7 millions de dollars sur cinq ans - Superficie des aires de conservation à 17 % en 2020
4. Appui aux pays en développement	Moyen	<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modèle novateur du PCCI - Budget de 4,3 millions de dollars par année <p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pas de progression du financement - Peu d'informations disponibles sur le programme
5. Éducation et sensibilisation aux changements climatiques	Élevé	<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Budget de 43,8 millions de dollars sur cinq ans - Poursuite du programme Action-Climat

6. Pour une analyse plus détaillée du niveau de conformité du Québec à l'égard de l'Accord de Paris, veuillez vous référer au tableau de conformité présenté dans l'article original paru dans la RQDI.

en matière de lutte contre les changements climatiques (MELCC, 2020b). Ces fonds permettront notamment de poursuivre le programme Action-Climat. Lancé en 2016 sous le PACC 2020, ce programme a depuis financé 39 projets de la société civile visant à mettre en œuvre des solutions basées sur l'action citoyenne pour l'atténuation ou l'adaptation (MELCC, 2020d).

Le Québec atteint donc un **degré élevé** de conformité pour cette catégorie d'attentes.

Conclusion

Dans l'ensemble, on constate que le Québec a, depuis les cinq dernières années, mis en œuvre la majorité des attentes clefs associées à l'Accord de Paris dans ses champs de compétence. En tant qu'État fédéré non partie, cela démontre une volonté claire de contribuer à l'effort international de lutte contre les changements climatiques, et ce, malgré le fait que certaines attentes ne soient toujours pas remplies. Alors que les scénarios climatiques démontrent que la réponse actuelle portée par les États pour la lutte contre les changements climatiques est insuffisante, le cas québécois indique que d'autres entités que les gouvernements centraux, tels que les États fédérés, sont en mesure de participer efficacement à la gouvernance mondiale du climat. D'ailleurs, si la tendance se maintient, cette participation à la lutte contre les changements climatiques portée à différentes échelles sera désormais non seulement utile, mais indispensable à la mise en œuvre des objectifs de l'Accord de Paris. Pour un enjeu mondial d'une telle ampleur que celui des changements climatiques, toutes les contributions sont utiles et cumulables, et ce, peu importe la nature de l'acteur.

RÉFÉRENCES

Accord de Paris. (2015). https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf

Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) Climate data explorer. (2021). *Paris Agreement Tracker.* <https://cait.wri.org/indc/#/ratification>

Chaloux, A. (2016). Paradiplomatie québécoise dans le domaine environnemental : Analyse comparée de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec. *Revue internationale de droit et politique du développement durable de McGill*, 12(1), 105-130.

Chaloux, A., Paquin, S., & Séguin, H. (2015). Canada's Multiple Voices Diplomacy in Climate Change Negotiations: A Focus on Québec. *International Negotiation*, 20(2), 291-318. <https://doi.org/10.1163/15718069-12341311>

Gagnon, K. (2020). Nouveau plan vert de Québec « complètement insuffisant ». *La Presse*, 18 septembre 2020. <https://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2020-09-18/nouveau-plan-vert-de-quebec-completement-insuffisant.php>



Crédit photo : Adam Scotti (PMO)

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2013). *Le Québec en action vert 2020 : Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques : phase 1.* https://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/plan_action/pacc2020.pdf

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2015). *Communiqué de presse : Québec adopte la cible de réduction de gaz à effet de serre la plus ambitieuse au Canada.* <https://www.environnement.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=3353>

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2020a). *Plan pour une économie verte 2030 : Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques.* <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-economie-verte-2030.pdf?1605540555>

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2020b). *Plan pour une économie verte 2030 : Plan de mise en œuvre 2021-2026.* <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-economie-verte-2030.pdf?1605540555>

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2020c). *Québec respecte son engagement et réussit à protéger 17 % de son territoire terrestre et d'eau douce.* <https://www.environnement.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=4440>

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2020d). *Action-Climat Québec: Programme de soutien à la mobilisation et à l'action citoyenne dans la lutte contre les changements climatiques.* <https://www.environnement.gouv.qc.ca/programmes/actionclimat/cadre-normatif.pdf>

Ministère des Relations internationales et de la Francophonie. (2015). *Le Québec adhère au Protocole d'accord sur le leadership climatique mondial (Under 2 MOU).* <http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/salle-de-presse/actualites/15487>

United Nations Environment Programme [UNEP]. (2020). *The Emissions Gap Report 2020.* <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2020>