

LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : POURQUOI LE CANADA EN FAIT-IL SI PEU ?

Stéphane DION

Le Canada est l'un des pays les plus admirés du monde. Plusieurs études comparatives le montrent. Encore récemment, un sondage international réalisé par le Reputation Institute classait le Canada au premier rang sur cinquante pays pour l'admiration et l'estime qu'il suscite¹.

On aime le Canada pour sa qualité de vie, sa stabilité politique, sa tolérance, son rôle dans le monde. Voilà un pays qui n'a jamais été l'agresseur, n'a jamais eu d'empire, n'a recouru à son armée que pour promouvoir la paix, la justice et la démocratie et a combattu bravement lors des deux guerres mondiales. Par leur leadership dans l'édification des institutions multilatérales, depuis la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme à l'invention des casques bleus, jusqu'à la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, les Canadiens ont mérité une réputation de bons citoyens du monde. Mais on aime aussi le Canada pour l'immensité de ce semi-continent, ses paysages grandioses et son infinité de lacs, de fleuves, de forêts et de montagnes.

Le Président Chirac a exprimé avec lyrisme cette admiration mondiale pour le Canada : « Un pays immense, terre des Premières nations, terre des Inuits, terre à la fois anglophone et francophone, qui perfectionne, dans la paix et dans la tolérance, l'art de vivre ensemble². »

Les Canadiens sont sensibles à ces compliments et aiment penser qu'ils les ont mérités. Un des Canadiens les plus célèbres, l'ancien Premier ministre Pierre Elliott Trudeau, a dit :

Les habitants du Canada et les étrangers considèrent ce pays comme un haut lieu d'humanité, comme un refuge de sagesse dans un monde de plus en plus agité. Il n'est pas nécessaire d'aller chercher plus loin ce que nous sommes. Cette tolérance, cette courtoisie, le respect des autres et de la nature sont des traits qui nous sont particuliers. Je crois qu'il serait difficile de trouver une forme plus élevée de sentiment national³.

Aussi est-ce un choc pour beaucoup de Canadiens de constater que dans un domaine, appelé à devenir l'un des plus cruciaux pour l'humanité, leur pays se retrouve au banc des accusés. Dans la lutte contre la crise des changements climatiques induits par l'activité humaine, le Canada n'apparaît plus du tout comme un bon citoyen du monde ; il est dénoncé comme un paria, sinon un saboteur⁴. Année après année, le Canada obtient l'un des pires classements du *Climate Change Performance Index*. Dans le rapport 2011, il se retrouve 54^e sur 57 pays (la France se situe au 6^e rang).

Le bilan du Canada est-il vraiment à ce point négatif ? Je crois pouvoir démontrer ici qu'un examen sobre et objectif amène à poser un jugement plus nuancé : le Canada n'est pas le pire de tous, mais on doit le classer parmi les derniers de la classe. Une classe de cancrès, faut-il ajouter, compte tenu du gouffre qui sépare la performance des différents pays en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et les réductions recommandées par les scientifiques pour limiter le réchauffement planétaire à moins de 2°C au-dessus des températures préindustrielles⁵. Au-delà de ce point de non-retour climatique, les effets du réchauffement pourraient avoir des conséquences très graves, y compris, comme nous allons le voir, pour le Canada.

Autrement dit, le Canada est à ranger parmi les plus cancrès des cancrès. Comment expliquer ce médiocre bilan de la part d'un pays qui nous a plutôt habitués à d'honorables performances internationales dans quantité de domaines ?

Serait-ce parce que le Canada serait lui-même immunisé contre les changements climatiques ? Au contraire, je vais le montrer, il est particulièrement vulnérable en tant que pays nordique.

Les dirigeants canadiens plaident les circonstances atténuantes : la rigueur du climat, les longues distances entre les agglomérations dans un pays grand comme l'Europe mais peuplé de seulement 34 millions d'habitants, une croissance économique et démographique soutenue, une économie qui est restée industrialisée et tournée vers l'extraction des ressources naturelles. Ils affirment aussi que l'économie nord-américaine est si fortement intégrée que le Canada peut difficilement agir seul sans les États-Unis. Nous allons voir que ces explications ont une certaine validité : on comprendra qu'un camion de marchandises qui transporte sa lourde charge de Halifax à Vancouver va émettre passablement plus de GES que celui qui le fait de Lille à Marseille. Pourtant, ces circonstances atténuantes ne suffisent pas à absoudre le Canada ni surtout ses dirigeants, dont les politiques climatiques sont loin d'être aussi rigoureuses et vigoureuses qu'il le faudrait.

Un autre facteur, propre à ce pays, entrave la mise en place d'une politique efficace de réduction des GES : la difficulté à trouver un moyen de répartir équitablement entre ses régions l'effort de réduction des émissions.

En d'autres mots, je vais démontrer que le Canada exprime avec force l'hypothèse qui est au cœur de ce dossier de *La Revue Tocqueville* dirigé par Éloi Laurent : la réussite contre les changements climatiques passe par un sentiment de justice. Si « la clé des débats écologiques est la justice entre les humains, dans chaque pays et au plan mondial⁶ », le Canada en est une bonne illustration.

La mobilisation de tous suppose que chacun estime équitable l'effort qu'on lui impose, par rapport à celui qui est exigé des autres. Les Canadiens n'ont pas su établir entre eux cette règle d'équité : c'est ce qui explique en bonne partie leur piètre mobilisation contre les changements climatiques.

1. LA VULNÉRABILITÉ CLIMATIQUE DU CANADA

Les deux tiers des Canadiens voudraient que leur pays soit un leader mondial dans la lutte contre les changements climatiques⁷. Un tel leadership correspondrait à l'image qu'ils se font de leur pays. Mais, nous allons le voir, il servirait aussi leur intérêt bien compris.

Les températures augmentant plus rapidement dans les régions polaires, le Canada connaît un réchauffement plus marqué que la plupart des pays. La température y a augmenté de 1,3° C en un demi-siècle (de 1948 à 2006), soit à peu près le double de la moyenne mondiale pour la même période⁸. Les scientifiques prévoient qu'au cours du présent siècle, le réchauffement va continuer à s'accroître davantage au Canada que dans le reste du monde.

Selon le ministère des Ressources naturelles, « on constate déjà les impacts du changement climatique dans toutes les régions du Canada⁹ » mais « la capacité d'adaptation au Canada est généralement forte¹⁰ » car c'est un « pays prospère avec une population très scolarisée, une technologie accessible et des institutions solides et efficaces¹¹. » Certaines populations sont plus vulnérables, au premier chef les populations autochtones et celles qui vivent dans l'Arctique¹².

Les conséquences de ce réchauffement sont préoccupantes. On constate déjà une hausse de la fréquence et de l'intensité des catastrophes climatiques telles que tempêtes, tornades, sécheresses et inondations. Les régions côtières luttent contre l'érosion. Plusieurs régions continentales (dont les prairies de l'Ouest) sont menacées par les pénuries d'eau et l'intensification des périodes de sécheresse en raison de la hausse des taux d'évaporation et du recul des glaciers. Les forêts sont affectées par les infestations d'insectes et les incendies sont de plus en plus ravageurs. À ce jour, la catastrophe la plus spectaculaire a été la destruction d'une grande partie des forêts de la Colombie-Britannique en raison de l'invasion sans précédent par un insecte, le dendroctone du pin ponderosa. Une des principales causes de cette épidémie serait l'adoucissement des hivers, qui favorise la survie des larves¹³.

C'est plus de la moitié de l'économie du Canada qui serait directement affectée par le dérèglement du climat, qu'il s'agisse des forêts, de l'agriculture, des pêches, de la production d'électricité, du transport ou du tourisme¹⁴.

Les changements climatiques vont durement frapper l'économie canadienne, prévient la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, un important groupe d'experts multisectoriel mandaté par le gouvernement du Canada¹⁵. Si l'on franchit le seuil critique de réchauffement planétaire, soit 2°C, cela pourrait coûter très cher aux Canadiens : jusqu'au quart de leur PIB¹⁶.

Alors pourquoi les Canadiens ne mettent-ils pas tout en branle pour contrer une telle menace ? La vérité est que si le sentiment de menace était une motivation suffisante pour créer une mobilisation collective contre les changements climatiques, les choses seraient beaucoup plus simples, au Canada comme ailleurs. En fait, peu de politiques publiques sont aussi difficiles à instaurer qu'une politique de lutte contre les changements climatiques, ce qui s'explique par les contraintes de l'action collective.

La théorie de l'action collective nous enseigne qu'il est plus facile d'élaborer une politique publique quand les enjeux en sont divisibles, c'est-à-dire quand les personnes dont les efforts produisent un résultat sont celles qui tirent profit de ce dernier. Malheureusement, ce n'est pas ce qui se passe en matière de changements climatiques. En effet, les efforts de ceux qui agissent pour les combattre ne leur profitent pas de façon particulière ; ils profitent à tout le monde, même à ceux qui ne font rien. En fait, les effets positifs qu'ont sur le climat ces efforts de réduction des émissions de GES sont imperceptibles puisqu'ils se diffusent sur la planète entière et s'étalent dans le temps, sur des décennies sinon des siècles. D'où un immense problème de mobilisation collective, chacun pouvant trouver un intérêt à se comporter en resquilleur climatique, c'est-à-dire à en faire le moins possible tout en profitant des efforts des autres.

Le Canada offre une illustration frappante de ce resquillage climatique. Même si le Canada se mobilisait fortement et parvenait à réduire de moitié ses émissions de GES, de tels efforts n'auraient pas, à eux seuls, d'effets perceptibles sur les perturbations climatiques qui menacent le pays, puisque celui-ci n'émet que 1,88 % des émissions mondiales.

L'exploitation des sables bitumineux de la province canadienne de l'Alberta suscite beaucoup de débats – sur lesquels je reviendrai – notamment à cause des GES qu'elle émet. Or si cette exploitation était seule responsable de la fonte des glaciers de l'Ouest canadien, qui met en péril l'approvisionnement en eau douce de la région, il est certain que les Albertains seraient plus motivés à réduire leurs rejets de GES. Mais les sables bitumineux ne sont responsables que de 0,1 % des émissions mondiales de GES et par conséquent, de seulement 0,1 % de la fonte des glaciers de l'Ouest canadien.

Il y a des années que le Premier ministre de la province canadienne de l'Ontario essaie de fermer la demi-douzaine de centrales thermiques ontariennes alimentées au charbon, conformément à sa politique de lutte contre les changements climatiques. Au rythme où la Chine construit des centrales au charbon, il ne lui faudrait que quelques mois pour annuler les baisses d'émissions de GES réalisées grâce à la fermeture des centrales ontariennes. Voilà une considération qui n'est pas très mobilisatrice pour les Ontariens.

Il n'en reste pas moins qu'en matière de resquillage climatique, certains pays sont plus à blâmer que d'autres, et que le Canada est l'un de ceux-là. A-t-il des circonstances atténuantes ?

2. LE BILAN CLIMATIQUE DU CANADA

Le Canada a complètement raté sa cible de Kyoto, qui était une réduction de 6 % de ses émissions en 2008-2012 par rapport à 1990. Au lieu de cela, les émissions de GES du Canada ont augmenté de 17 % entre 1990 et 2009¹⁷. L'écart aurait été encore plus grand si la récession mondiale n'était survenue, laquelle, en ralentissant les activités économiques, a aussi abaissé les émissions d'un grand nombre de pays. Ainsi, les émissions canadiennes ont diminué de six points de pourcentage en 2009 par rapport à 2008. L'Agence internationale de l'énergie prévoit que les émissions de ces pays vont repartir à la hausse après la sortie de crise.¹⁸

Mais le Canada n'est pas le seul pays qui va rater sa cible de Kyoto. En Europe ce sera aussi tout probablement le cas de l'Espagne, du Portugal et de la Belgique¹⁹. Il faut pousser plus loin la comparaison pour dresser le bilan climatique du Canada.

Le Canada n'est que le trente-sixième pays au monde en termes de population mais le septième plus grand émetteur de GES selon l'Agence internationale de l'énergie. Il faut dire qu'il est un septième éloigné du peloton de tête puisque les deux premiers, la Chine et les Etats-Unis, émettent à eux seuls 41 % des émissions de GES du monde comparativement à 1,9 % pour le Canada²⁰.

En 2008, le Canada émettait, par habitant, 16,53 tonnes de CO₂ dans l'atmosphère, soit trois fois plus que la France (5,74). Parmi les pays développés, seuls le Luxembourg (21,27 tonnes), l'Australie (18,48) et les Etats-Unis (18,38) faisaient pire que lui²¹.

Entre 1990 et 2008, le Canada a augmenté ses émissions de 27,4 % selon la comptabilité de l'Agence internationale de l'énergie. Ce n'est pas la pire des performances mais elle excède de beaucoup la moyenne. En 1990, sur 23 pays partant d'un niveau de développement économique comparable (le Canada, l'EU-15, les États-Unis, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse et l'Islande), le Canada se classe au 17^e rang. Donc, six pays ont fait pire que lui, dont l'Australie (+52,9 %) et la Norvège (+33 %). En comparaison, certains champions sont parvenus à réduire leurs émissions, notamment la Suède (-13 %), l'Allemagne (-15,4 %) et le Royaume-Uni (-7 %). La France les a augmentées de 4,5 % et les États-Unis de 14,9 %²².

Cependant, la croissance démographique a été relativement forte au Canada : 20,4 % de 1990 à 2008, comparativement à une moyenne européenne de 8,2 %, dont 10,2 % en France²³. Calculée par habitant, la croissance des émissions au Canada n'est plus que de 5,9 % pendant cette période. Pourtant, même si on le considère sous cet angle, le bilan comparatif du Canada s'améliore à peine : il passe du 17^e au 15^e rang sur vingt-trois pays²⁴.

L'économie canadienne a crû fortement entre 1990 et 2008. Pendant cette période, son PIB (mesuré selon la parité du pouvoir d'achat) a augmenté de 60,1 %, comparativement à une moyenne de 44,7 % pour l'Europe, dont 38,8 % pour la France²⁵. La croissance des émissions canadiennes serait-elle imputable à son dynamisme économique ? Pour répondre à cette question, on calcule l'évolution de l'intensité des émissions émises, en divisant le PIB par le total des émissions produites chaque année par pays. Ainsi, le Canada a abaissé son intensité d'un cinquième (20,4 %) entre 1990 et 2008. En d'autres termes, pour chaque dollar américain (en dollars constants de 2000) que produisait son économie, il émettait 0,52 kilogramme de CO₂ en 2008, comparativement à 0,66 en 1990. Est-ce une bonne performance ? Hélas, elle demeure très moyenne. Sur les 23 pays qui servent à notre comparaison, le Canada se classe au 15^e rang. Parmi les champions de la réduction des émissions en intensité, il y a l'Irlande (- 47,7 %) la Suède (- 41,0 %), le Royaume-Uni (- 39,7 %) et l'Allemagne (- 37,7 %). La performance française est de - 24,7 %²⁶.

Cependant, est-il possible que la médiocre performance du Canada s'explique par le fait que son économie est restée industrialisée et tournée vers l'extraction des matières premières, alors que bien d'autres pays ont vu fuir leurs industries et se sont tournés vers les activités de service, beaucoup moins intensives en émissions de CO₂ ?

Au contraire de l'Union européenne qui ne possède que peu de ressources naturelles²⁷, le Canada est un grand producteur d'énergie (le sixième au monde), de pétrole (sixième), de gaz naturel (troisième), le neuvième exportateur de charbon, le premier producteur de potasse, le deuxième d'uranium, le troisième exportateur de diamants, l'un des cinq plus grands producteurs d'aluminium et de nickel, en plus d'être traditionnellement un pourvoyeur de poisson, de bois, de fourrure... Cette exploitation intensive de ses ressources naturelles lui vaut depuis longtemps les critiques des environnementalistes²⁸.

Les autorités canadiennes ont longtemps défendu l'argument selon lequel les émissions de GES émises au Canada devraient être attribuées aux pays qui consomment les ressources canadiennes et non pas seulement au Canada lui-même. En 1999, le Canada est devenu le plus grand exportateur de pétrole vers les États-Unis. Ne devrait-on pas attribuer les émissions créées par l'extraction de ce pétrole, au moins en partie, aux Américains ?

Cela nous renvoie à un débat plus large qui touche tous les pays : doit-on calculer les émissions en fonction des pays qui les produisent ou de ceux qui les consomment ? On commence à s'intéresser de près à cette question. Selon Peters²⁹, si les pays développés peuvent prétendre avoir réduit leur production d'émissions de GES de 2 % entre 1990 et 2008, le tableau change si l'on décompte les émissions consommées – c'est-à-dire si l'on ajoute les émissions incorporées dans les biens importés et si l'on soustrait celles des biens exportés. Alors, au lieu d'une baisse de 2 %, on constate que les émissions des pays développés ont en fait augmenté de 7 % (et même de 12 % si on exclut du calcul la Russie et l'Ukraine). À elle seule, la Chine compterait pour 75 % de la croissance des émissions ainsi importées par le monde développé, nous disent Peters et ses collaborateurs.

De fait, si l'on suit cette méthode de calcul, c'est-à-dire si l'on comptabilise les émissions générées par la production des biens dans les pays où ces biens sont consommés plutôt que dans ceux où ils sont produits, le bilan climatique du Canada s'améliore par rapport à celui des autres pays développés. Selon les données de l'étude effectuée en 2010 par Davis et Caldeira³⁰, telles que retravaillées par Éloi Laurent³¹, le Canada est l'un des rares pays développés qui consomment moins d'émissions qu'ils n'en produisent. L'écart entre les émissions de GES en termes de production par rapport à celles en termes de consommation est de - 4,3 % pour le Canada et de + 32,9 % pour les pays de l'Union européenne à 15.

Le tableau 1 reformule ces statistiques en termes d'émissions par habitant. On constate que la comptabilisation des émissions selon la consommation plutôt que la production n'améliore pas le rang du Canada : celui-ci demeure toujours l'un des plus grands émetteurs. Tout de même, ses émissions de consommation par habitant se rapprochent de celles des pays européens. En 2004, le Canada a émis, par habitant, environ 8 tonnes de CO₂ de plus que l'Europe des 15 en termes de production, comparativement à un excédent de 5 tonnes en termes de consommation. En 2004, les émissions du consommateur canadien moyen n'ont excédé que de trois tonnes celles du britannique et de moins d'une tonne celles du consommateur belge.

Mais le constat demeure : le Canada est un grand émetteur de GES, comme producteur et aussi comme consommateur. Pour mieux comprendre pourquoi, il faut quitter le domaine de la comparaison internationale et examiner en détail les données canadiennes elles-mêmes.

En y regardant de plus près, il y a tout de même de bonnes nouvelles³². Ainsi, c'est pendant la première décennie que s'est effectuée la croissance des émissions depuis 1990. Durant les années 2000, elles ont fait du sur-place avant de baisser en 2008 et 2009, dans le contexte du ralentissement économique mondial. Il y a même eu une réduction de 21 % des émissions des industries manufacturières entre 1990 et 2009, tandis que les émissions liées à la production d'électricité se sont stabilisées en 2002 puis ont commencé à décroître, notamment en raison des efforts déployés par la province de l'Ontario pour abandonner le charbon.

Tableau 1. Émissions de gaz à effet de serre par habitant du Canada en comparaison de celles des pays membres de l'UE 15, de l'Australie, des États-Unis et du Japon pour l'année 2004

Émissions de production			Émissions de Consommation		
Rang	Pays	Émissions par habitant (Mt CO ₂)	Rang	Pays	Émissions par habitant (Mt CO ₂)
1	Portugal	6.0	1	Portugal	7.43
---	Suède	6.0	2	France	9.36
3	France	6.53	3	Espagne	9.67
4	Espagne	8.09	4	Italie	10.14
5	Italie	8.13	5	Suède	10.55
6	Autriche	8.64	6	Grèce	10.63
	EU 15	8.7		EU 15	11.56
7	Grèce	8.82	7	Japon	12.54
8	Royaume-Uni	9.29	8	Allemagne	12.71
9	Danemark	9.44	9	Autriche	13.33
10	Allemagne	9.95	10	Irlande	13.41
11	Japon	10.26	11	Royaume-Uni	13.53
12	Irlande	10.73	12	Danemark	13.89
13	Belgique	10.86	13	Pays-Bas	13.92
14	Pays-Bas	10.98	14	Finlande	14.42
15	Finlande	13.07	15	Belgique	15.96
16	Australie	16.96	16	Australie	16.61
17	Canada	17.36	---	Canada	16.61
18	États-Unis	19.75	18	États-Unis	22.14
19	Luxembourg	22.0	19	Luxembourg	32.00

Sources : Davis, Steven and Caldeira, Ken. "Consumption-based accounting of CO₂ emissions" *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, Volume 107*. (March 8, 2010) <<http://www.pnas.org/content/early/2010/02/23/0906974107.full.pdf+html>> ; Eloi Laurent, « Faut-il rejeter le découplage », in *Économie du développement durable, Revue de l'OFCE / Débats et politiques*. 120. (2011) <<http://www.ofce.sciences-po.fr/publications/revue.htm>>; Population Reference Bureau. *Fiche de données sur la population mondiale 2004*. Population Reference Bureau. Washington, D.C. (2004) <http://www.prb.org/pdf04/04worlddatasheet_fr.pdf>

Alors à quoi tient la forte croissance des émissions canadiennes ? Essentiellement à deux causes : « les industries de combustibles fossiles et les transports ont principalement influé sur la tendance à long terme (1990-2009) de la croissance des émissions³³ ». Entre 1990 et 2009, les émissions des industries des combustibles fossiles ont représenté 54 % de la croissance totale des émissions et celles du secteur des transports, 45 %.

Examinons la première cause : au cours des deux dernières décennies, le Canada a fortement augmenté sa production de pétrole et de gaz, essentiellement pour l'exportation. En 2009, la production totale de pétrole brut et de gaz naturel dépassait de 57 % celle de

1990³⁴. De plus, l'augmentation de la production de pétrole est venue de l'exploitation la plus émettrice de GES, celle des sables bitumineux, alors que la production de pétrole classique a atteint un sommet en 1998³⁵. En 1990, l'industrie des sables bitumineux était à peine née. Aujourd'hui, elle est une locomotive de l'économie canadienne. Elle est même en croissance exponentielle. Entre 2005 et 2009, les émissions provenant des activités d'exploitation des sables bitumineux ont augmenté de 40 % alors que les émissions attribuables aux activités de production pétrolière classique ont diminué de 12 %.

Quand à la croissance des émissions liées aux transports, elle ne vient pas seulement de l'augmentation du nombre de véhicules et de kilomètres parcourus. Deux facteurs additionnels ont joué. Premièrement, de nombreux Canadiens, pour des raisons de confort et de sécurité, ont délaissé les voitures pour les fourgonnettes et les camionnettes, qui offrent un plus faible rendement sur le plan de la consommation de carburant. Le nombre de camions légers sur la route a plus que doublé entre 1990 et 2007, alors que le nombre d'automobiles est resté sensiblement le même³⁶. Cet engouement croissant pour les véhicules utilitaires sport et les camionnettes est compréhensible dans un pays aux longues distances et dont les routes peuvent être dangereuses en hiver ; mais il a causé une hausse additionnelle des émissions de GES, en l'absence de réglementation suffisamment stricte de l'efficacité énergétique de ces véhicules.

L'autre facteur qui a poussé à la hausse les émissions liées aux transports tient à l'augmentation de 91 %, entre 1990 et 2009, des émissions des véhicules lourds à moteur diesel. La quantité de marchandises transportée par camion s'est fortement accrue au cours de cette période. Cette augmentation résulte en bonne partie du libre-échange avec les États-Unis, mis en œuvre dans les années 1990, lequel a favorisé le camionnage par rapport au train de marchandises, en raison de l'alignement est-ouest, plutôt que nord-sud, des lignes ferroviaires³⁷.

En résumé, le Canada est un très grand émetteur de GES par habitant. Ses émissions ont fortement crû dans les années quatre-vingt dix, avant de se stabiliser depuis. Si ce résultat est l'un des pires des pays développés, c'est bien sûr en raison de la forte croissance de son économie globale et de sa démographie, mais avec deux facteurs

supplémentaires : l'expansion exceptionnelle de l'industrie des sables bitumineux et celle du camionnage.

Ces facteurs ont poussé les émissions à la hausse, d'autant plus qu'il n'y avait pas grand chose pour les contenir : pas de réglementation adéquate, pas de politiques climatiques élaborées et surtout pas de tarification du carbone. Le Canada a échoué à se doter d'un plan d'ensemble et de politiques publiques qui lui auraient permis d'atteindre, ou du moins de se rapprocher, de ses objectifs de réduction de GES. La politique y est-elle pour quelque chose ?

3. LA POLITIQUE CLIMATIQUE AU CANADA

Le lecteur doit savoir que je suis moi-même un acteur politique, ayant été le ministre de l'Environnement qui, en 2005, a lancé un plan pour que le Canada honore son engagement envers le Protocole de Kyoto³⁸. Ce plan était loin d'être parfait mais il aurait permis de mettre en place au Canada un ensemble cohérent de politiques appuyées sur un système de plafonnement et d'échange de permis d'émissions de GES. Mais le gouvernement libéral, dont je faisais partie, a perdu les élections de 2006 au profit du Parti conservateur.

Le nouveau Premier ministre, M. Stephen Harper, était ouvertement sceptique quant à la science des changements climatiques. Il avait qualifié le Protocole de Kyoto de « complot socialiste » et un an après sa prise du pouvoir, il parlait encore des « soi-disant gaz à effet de serre ».

Depuis, son gouvernement a modéré son discours et prétend prendre au sérieux la crise des changements climatiques. Mais les gestes ne suivent pas les paroles. Il a mis au placard le plan du gouvernement précédent sans le remplacer. Il a renoncé à la cible à laquelle le Canada s'était engagé en vertu du Protocole de Kyoto (réduction de 6 % des émissions pour 2008-2012 par rapport à 1990), et a décidé en définitive de s'aligner sur la cible, bien moins exigeante, du gouvernement américain : une réduction des émissions de 17 % en 2020 par rapport à 2005, ce qui équivaut à une hausse de 3 % des émissions canadiennes par rapport au seuil de 1990. Même là, les mesures que le gouvernement a mises en place ne permettront d'atteindre que le quart de cette cible, comme l'admet le ministère de l'Environnement lui-même, ou à peine le dixième, selon une analyse indépendante³⁹.

Sur le plan international, le Canada avait mérité un rôle de leader lors de la Conférence de l'ONU sur les changements climatiques de 2005 (COP 11), tenue à Montréal, que j'avais eu l'honneur de présider. Depuis, sous le gouvernement conservateur, le Canada est devenu l'un des adversaires les plus irréductibles du Protocole de Kyoto, ce qui lui a valu de recevoir des prix fossiles remis par les groupes écologistes à chaque conférence de l'ONU. Dans les termes d'un groupe environnementaliste, le Sierra Club, le Canada est passé « de héros à zéro »⁴⁰.

Lors de la campagne électorale de 2008, le Parti libéral, dont j'étais devenu le leader, avait placé au centre de son programme électoral un ambitieux plan d'écologisation de l'économie canadienne⁴¹. Notre proposition la plus audacieuse était un programme de réforme fiscale intitulé *Le Tourmant vert*⁴². Il s'agissait d'assigner un juste prix aux émissions de carbone en instaurant une taxe carbone, et de se servir des sommes ainsi perçues pour réduire l'impôt sur le revenu des individus et des entreprises. Les économistes et les écologistes s'entendaient – pour une fois – pour approuver les fondements de notre réforme fiscale. Mais je n'ai pas réussi à en convaincre les Canadiens, ni à neutraliser la campagne efficace du Parti conservateur contre ce qu'ils ont appelé « la taxe sur tout ». Notre programme était aussi attaqué par le parti de gauche (le Nouveau Parti Démocratique) qui affirmait que seules les grandes entreprises devaient se voir assigner des cibles de réduction et qu'il fallait laisser tranquilles les contribuables. Les Libéraux ont donc perdu cette élection.

S'ils avaient gagné, 75 % des émissions canadiennes de GES auraient été taxées à hauteur de 10 dollars la tonne en 2009, prix qui serait progressivement passé à 40 dollars en 2012 (le dollar canadien est à peu près à parité avec le dollar américain). Ce passage à une taxe verte aurait donné lieu à de substantielles réductions d'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises, de même qu'à des crédits fiscaux au titre des pratiques ne portant pas atteinte au climat. Malheureusement, après notre revers électoral, l'expression « taxe carbone » semble être devenue taboue au Canada et aux États-Unis. Je dois dire que je me sens une responsabilité face à cette inaction qui perdure en matière de lutte contre les changements climatiques.

Aujourd'hui, le gouvernement fédéral conservateur ne s'est même pas donné « les outils de gestion clés » pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, constate le commissaire à l'Environnement et au développement durable du Canada⁴³. Les programmes et les subventions du gouvernement canadien pour la décarbonisation de l'économie sont jugés par les experts comme nettement moins généreux qu'aux États-Unis⁴⁴. De même, sa réglementation des émissions de GES générées par les véhicules ou les centrales au charbon est estimée comme à peine plus exigeante que ce qu'aurait engendré le *statu quo*⁴⁵.

L'actuel gouvernement canadien place beaucoup d'espoir dans le captage et le stockage du CO₂, une technologie à l'efficacité incertaine dans le cas du charbon et encore plus dans celui des sables bitumineux. Mais en l'absence d'un prix assigné au carbone, le secteur privé n'a aucun intérêt à investir les milliards de dollars nécessaires pour accélérer la mise en place de cette technologie⁴⁶. Le gouvernement mise aussi sur un programme de subventions aux biocarburants qui favorise surtout l'éthanol extrait du maïs. Son effet environnemental étant plus que douteux, ce programme s'apparente plutôt, comme ailleurs, à une forme de soutien au secteur agricole.

Le gouvernement canadien prétend que le Canada ne peut pas en faire plus que les États-Unis, son gigantesque voisin, avec qui il effectue les trois quarts de ses échanges commerciaux. Tant que les États-Unis, leur gouvernement, leur Congrès, n'auront pas instauré de loi sur le climat, de plafonnement des émissions de GES, de tarification du carbone, le gouvernement du Canada ne le fera pas non plus. Ottawa attend Washington !

Toutefois, il faut se demander à quoi tient cette soudaine incapacité d'agir différemment des États-Unis, précisément en matière de lutte contre les changements climatiques, quand on sait que le Canada a su, en d'autres temps, adopter, par rapport à son voisin du Sud, un système de santé plus accessible et plus efficace, un régime de droits des travailleurs plus généreux, des politiques de lutte contre la criminalité plus justes et plus efficaces, un endettement public nettement inférieur, un système bancaire beaucoup plus fiable et un impôt moins lourd sur les profits des entreprises ?

Cet attentisme du gouvernement fédéral canadien lui est reproché, et pas seulement par les environnementalistes, les scientifiques et les

partis d'opposition. Les entrepreneurs réclament de plus en plus un tournant vers une décarbonisation de l'économie. Un centre de recherche canadien réputé, l'Institut C.D. Howe, a calculé que le fait de reporter l'adoption de mesures concrètes « ne fera qu'augmenter le coût d'ensemble des réductions à long terme⁴⁷ ».

Selon une autre étude réalisée par un autre centre de recherche canadien, l'institut Pembina, les répercussions des politiques climatiques sur la compétitivité pourraient se limiter à quelques industries seulement. L'étude montre que si le prix du carbone était nettement plus élevé au Canada qu'aux États-Unis, seule la production responsable de quelque 5 % des émissions industrielles serait à risque⁴⁸.

Un autre centre de recherche réputé, le Conference Board du Canada, montre que les secteurs canadiens de la recherche, des politiques publiques et des affaires n'ont pas suffisamment saisi l'occasion que représente l'expansion rapide du marché mondial des technologies de réduction des émissions de GES : « Instaurer un prix du carbone, par exemple, stimulerait grandement le développement et la commercialisation de technologies canadiennes respectueuses du climat⁴⁹ ».

Les gouvernements provinciaux canadiens ne sont pas inactifs mais leurs efforts ne peuvent pas compenser le manque de leadership du gouvernement fédéral. Certaines provinces, soit le Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Manitoba, se tournent vers les États américains, notamment la Californie, pour tenter d'établir avec eux un système de plafonnement et d'échange de permis d'émissions de GES (la Western Climate Initiative). L'Ontario s'est lancé dans la promotion active des énergies renouvelables et s'affaire à fermer ses centrales au charbon. L'Alberta, souvent pointé du doigt, a tout de même mis en place un système de plafonnement fondé sur l'intensité des émissions. L'initiative la plus ambitieuse est une taxe carbone mise en place par la Colombie-Britannique. Mais aussi courageuse soit-elle, cette initiative est trop modeste pour donner lieu à une forte réduction des émissions (la taxe atteindra son maximum – 30 dollars la tonne – en 2012) et aucun parti politique majeur ne s'est engagé à aller plus loin dans le sens de cette taxe verte⁵⁰.

Les choses auraient pu se passer autrement avec une autre fortune électorale. Elles le peuvent encore. Le Canada peut se donner le

leadership politique qui lui fait cruellement défaut en ce moment dans la lutte contre les changements climatiques. Encore faudra-t-il résoudre un autre obstacle politique, le dernier qu'il nous faut examiner : la forte concentration géographique de ses émissions de GES, laquelle pose un problème d'équité particulièrement complexe.

4. FÉDÉRALISME ET JUSTICE CLIMATIQUE AU CANADA

Il n'est aucun pays où la politique de réduction des GES ne soulève un problème d'équité entre les citoyens : comment répartir entre eux l'effort de façon équitable. Au Canada se pose un problème additionnel, toujours non résolu, celui de la répartition de l'effort entre ses entités fédérées : les dix provinces et les trois territoires.

Les problèmes d'équité entre individus sont inhérents aux politiques de réduction des émissions de GES. La tarification du carbone, en particulier, sous forme de taxe ou de système de plafonnement et d'échange d'émissions de GES, peut être assez régressive, les ménages à faibles revenus étant d'ordinaire ceux qui consacrent une forte proportion de leurs revenus au chauffage et aux transports⁵¹. C'est particulièrement le cas dans un pays au climat froid et aux grandes distances comme l'est le Canada⁵². On a calculé, par exemple, que la taxe carbone de la Colombie-Britannique ponctionne une plus grande proportion des revenus des moins bien nantis et qu'elle s'accompagne aussi de baisses d'impôts qui sont surtout favorables aux mieux nantis⁵³.

Une tarification régressive du carbone paraît particulièrement inéquitable dans un pays où les inégalités croissent⁵⁴ déjà et où la hausse des émissions de GES est presque uniquement imputable aux consommateurs les plus fortunés⁵⁵.

Le *Tournant vert*, proposé aux Canadiens par le Parti libéral aux élections fédérales de 2008, évitait ce genre d'iniquité. Au contraire, nous incluons dans cette réforme fiscale des objectifs sociaux qui étaient financés par les revenus de la taxe carbone. En fait, notre plan aurait permis, en cinq ans, de réduire du tiers la pauvreté générale et de la moitié celle des enfants, au moyen de prestations fiscales pour les familles et les Canadiens à faible revenu. De plus, sans consentir à quelque exonération que ce soit, nous épaulions, grâce aux revenus de la taxe carbone, différents groupes dans leurs efforts de réduction de leurs émissions. C'est pourquoi le plan prévoyait, outre une réduction

généralisée des impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises ainsi que de nouveaux incitatifs pour les énergies vertes, un crédit rural vert, une allocation pour les habitants du Nord, des crédits spéciaux pour les agriculteurs, les forestiers et les pêcheurs (afin de les aider à réduire leurs émissions de GES), des crédits pour les organismes à but non lucratif ou caritatifs.

Cette réforme fiscale nous apparaissait juste et infiniment plus simple à comprendre que les plans de nos adversaires qui étaient tous fondés sur de complexes mécanismes de plafonnement et d'échanges d'émissions. Pourtant, c'est notre plan qui s'est fait critiquer pour sa complexité. Promettre simplement à chaque Canadien un « chèque vert », le même pour tous, aurait été plus rentable électoralement mais certainement bien moins rentable du point de vue social, économique et environnemental.

La concentration géographique des émissions canadiennes présente un autre facteur de complexité, un problème de justice particulièrement épineux. Macdonald, Douglas *et al.*⁵⁶ ont bien fait ressortir toute l'étendue de cette difficulté en comparant les émissions par habitant des provinces canadiennes et des États européens pour l'année 2009. C'est de leurs données que le tableau 2 est extrait. Il compare les provinces canadiennes aux pays de l'EU-15. On constate que la grande majorité des Canadiens vit dans des provinces dont le niveau d'émissions n'est pas très différent de la norme européenne. Ainsi le Québec, avec des émissions annuelles de 10,4 tonnes de GES par habitant, fait mieux que l'Allemagne qui en émet 11,2 tonnes. L'Ontario, (12,6 tonnes) se compare à la Finlande (12,3 tonnes). Les émissions de la Colombie-Britannique (14,3 tonnes) sont à peine plus élevées que celles de l'Irlande (13,9 tonnes). L'Ontario, le Québec et le Colombie-Britannique représentent 75 % de la population canadienne.

Le tableau 2 montre que le bilan canadien est considérablement alourdi par les résultats tout à fait hors norme de deux de ses provinces : l'Alberta, qui émet 63,7 tonnes de GES par habitant et la Saskatchewan (71,0 tonnes). Ces deux provinces représentent 14 % de la population mais 40 % de ses émissions de GES. Le lourd bilan climatique de ces deux provinces s'explique facilement : c'est de leur sol qu'est extraite la plus grande part de la production canadienne d'hydrocarbures, notamment les sables bitumineux. De plus, c'est du

charbon que ces deux provinces tirent l'essentiel de leur électricité. Le sous-sol de l'Alberta renferme 70 % des réserves canadiennes de charbon. Près de la moitié des émissions canadiennes générées pour l'électricité et le chauffage proviennent de l'Alberta. En contraste, la production d'électricité du Québec et de la Colombie-Britannique est presque exempte d'émissions de CO₂ puisqu'elle provient essentiellement de l'hydroélectricité.

Tableau 2. Émissions de gaz à effet de serre par habitant des provinces canadiennes et des pays membres de l'UE 15

Rang	Pays ou Province	Émissions par habitant (Mt CO ₂)
1	Suède	6.4
2	Portugal	7.1
3	France	8.0
-	Espagne	8.0
5	Italie	8.1
6	Royaume-Uni	9.1
7	Autriche	9.6
8	Québec	10.4
9	Grèce	10.9
10	Danemark	11.0
11	Allemagne	11.2
12	Belgique	11.5
13	Pays-Bas	12.0
14	Finlande	12.3
15	Ontario	12.6
16	L'Île-du-Prince Édouard	13.4
17	Irlande	13.9
18	Colombie-Britannique	14.3
19	Manitoba	16.6
20	Terre-Neuve-et-Labrador	18.6
21	Nouvelle-Écosse	22.4
22	Luxembourg	23.9
23	Nouveau-Brunswick	24.6
24	Alberta	63.7
25	Saskatchewan	71.0

Source : Macdonald, Douglas *et al.*, « Background document for three workshops on national climate-change policy: Allocating Canadian greenhouse gas emission reductions amongst sources and provinces: learning from Germany and the EU », Centre for the Environment, University of Toronto, Ottawa, 6 septembre 2011, p. 30.

Une telle concentration géographique des émissions de GES est propre au Canada. Par exemple, on ne la retrouve pas à un tel degré dans trois autres fédérations : aux Etats-Unis⁵⁷, en Allemagne⁵⁸ ou en Australie⁵⁹.

Le tableau 2 montre que l'Alberta, avec 63,7 tonnes par habitant, émet cinq fois plus que l'Ontario (12,6) et six fois plus que le Québec (10,4). En comparaison, l'Europe forme un ensemble très homogène. Ses quatre grands États, notamment, émettent à peu près le même nombre de tonnes par habitant : la France, 8 tonnes, l'Italie, 8,1, le Royaume-Uni, 9,1 et l'Allemagne, 11,2 tonnes.

L'homogénéité des pays européens a facilité la négociation de leurs cibles de Kyoto et de la répartition des réductions de GES nécessaire à leur atteinte. De plus, le plus grand pays européen, l'Allemagne, a accepté de prendre à sa charge une très large part de cet effort de réduction (80 % selon Macdonald *et al.*)⁶⁰. Ce faisant, l'Allemagne a pris un risque. Il faut dire que la modernisation des industries vétustes et polluantes de l'ancienne Allemagne de l'Est lui permettait d'anticiper une réduction considérable de ses émissions. Au Canada, aucune province ne s'est sentie en mesure de prendre un tel risque. Le Canada n'a pas eu son Allemagne.

Au contraire, chaque province a défendu, bec et ongles, une répartition de l'effort de réduction qui se fonde sur des critères de justice à son avantage. Les provinces peu émettrices ont avancé le principe du pollueur payeur, selon lequel les provinces et les secteurs industriels qui émettent le plus doivent réduire leurs émissions en conséquence. Certaines de ces provinces, notamment le Québec, défendaient le principe de la reconnaissance du mérite des précurseurs, selon lequel les secteurs industriels qui ont déjà réduit leurs émissions dans le passé ne devraient pas se faire imposer de nouveaux efforts de réduction ; au contraire, ils devraient être récompensés par des crédits compensatoires versés par les grands émetteurs.

La province de l'Alberta a toujours opposé une fin de non-recevoir à de tels critères. Elle fait valoir que puisque l'ensemble du pays profite des retombées économiques de l'extraction pétrolière et gazière, il n'est que juste que l'effort de réduction soit équitablement réparti entre l'ensemble des provinces et des secteurs d'activité économique. Cette province rappelle qu'elle contribue déjà largement

à financer les autres par l'entremise des transferts de fonds fédéraux, et que ce n'est pas en sortant encore plus d'argent de l'Alberta qu'on pourra y injecter les milliards de dollars nécessaires à la réduction de ses émissions. Enfin, elle souligne qu'elle est la seule province à avoir mis en place un système de plafonnement fondé sur l'intensité des émissions et que l'industrie des sables bitumineux a réduit l'intensité de ses émissions (mais pas ses émissions absolues qui elles, croissent sans cesse) de 29 % par rapport à 1990.

Ce débat se déroule dans un cadre politique qui laisse d'importants leviers d'action entre les mains des gouvernements provinciaux. En effet, le Canada est une fédération décentralisée dont la Constitution accorde aux provinces la compétence sur l'énergie et les ressources naturelles. Sur cette base, le gouvernement albertain affirme que le gouvernement fédéral n'a pas la compétence constitutionnelle qui lui permette d'imposer aux provinces un système de réduction des émissions de GES contraignant. Le gouvernement fédéral rétorque, sans doute avec raison, que puisque la jurisprudence fait de l'environnement une compétence partagée, le gouvernement fédéral a tout à fait la compétence pour agir.

Ce qui rend les choses encore plus compliquées, c'est que les projections annoncent une concentration géographique encore plus poussée des émissions de GES, notamment sous l'effet de la forte expansion prévue de l'exploitation des sables bitumineux. Cette industrie prévoit que la production totale, exprimée en nombre de barils de pétrole par jour, aura presque triplé d'ici 2025, passant de 1,5 million de barils par jour à 3,7 millions. Aujourd'hui, l'exploitation des sables bitumineux albertains produit 6,5 % des émissions canadiennes. En 2020, ce sera probablement 12 %, soit plus que le total des émissions de la province de Québec. Alors que les autres secteurs économiques vont réduire leurs émissions, l'expansion des sables bitumineux va faire plus qu'annuler ces baisses, de sorte que si rien n'est fait pour modifier le cours des choses, l'ensemble des émissions canadiennes devrait continuer à croître⁶¹.

Autrement dit, les émissions produites par l'exploitation des sables bitumineux sont appelées à croître quatre fois plus vite que celles des autres secteurs de l'économie canadienne. Que faire alors ? Le gouvernement conservateur a jonglé avec l'idée d'imposer au secteur des sables bitumineux une cible moins exigeante que celle des autres

secteurs⁶². Cela équivaudrait à demander au secteur manufacturier québécois ou au secteur forestier de la Colombie-Britannique, d'accepter des cibles de réduction plus exigeantes pour accommoder les sables bitumineux. Anticipant une levée de boucliers, le gouvernement a abandonné ce projet.

En 2009, deux grandes institutions environnementalistes canadiennes, la Fondation Suzuki et l'institut Pembina, ont publié une étude qui concluait que le Canada pourrait réduire ses émissions de 25 % pour 2020 par rapport à 1990, tout en enregistrant une croissance économique enviable de 23 % durant la décennie, s'il prenait les mesures nécessaires, y compris l'instauration d'un prix de 200 dollars par tonne de CO₂⁶³. Selon l'étude, un tel effort ne réduirait la croissance de l'économie canadienne que de 3,2 points de pourcentage par rapport à l'hypothèse du *statu quo* (où aucun effort supplémentaire n'est fait pour réduire les émissions). Pour les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan, les pertes par rapport à l'hypothèse du *statu quo* seraient plus considérables : 12,1 points de pourcentage pour la première, 7,5 pour la seconde. Enfin, l'étude faisait valoir que ces deux provinces continueraient malgré tout à enregistrer les taux de croissance les plus forts du Canada.

Cette étude reposait sur des hypothèses discutables⁶⁴. Par exemple, les auteurs prévoient que le prix du baril de pétrole se stabiliserait en deçà de 50 dollars entre 2010 et 2020⁶⁵. Mais il importe surtout ici de souligner la verte réponse qu'elle a suscitée dans l'Ouest canadien⁶⁶. La Canada West Foundation a notamment fait valoir que le poids de l'Alberta et de la Saskatchewan dans l'économie canadienne ne cesse de croître, que les bénéfices de l'industrie pétrolière et gazière rejaillissent sur les autres provinces, directement ou indirectement, sous forme d'emplois, de contrats et d'investissements de toute sorte, et qu'autant il serait injuste de mettre sur la paille les usines de construction d'automobiles en Ontario sous prétexte qu'elles fabriquent des produits qui émettent de grandes quantités de GES, autant il n'y a aucune justification à faire peser sur l'extraction d'énergie fossile de l'Alberta et de la Saskatchewan tout le poids des objectifs de réduction des GES.

Dans le *Tournant vert*, le plan libéral de 2008 dont j'ai parlé plus haut, la taxe carbone était prélevée de façon à répartir l'effort fiscal entre les contribuables des différentes provinces. Mais comme nous

ne pouvions pas garantir aux électeurs albertains et saskatchewanais que chaque dollar prélevé dans leur province leur serait rendu, cela n'a pas aidé la fortune du Parti libéral dans ces provinces.

Divers auteurs ont suggéré qu'il faudrait au Canada une tarification du carbone conçue pour que tout montant prélevé dans une province y soit réinvesti. Le gouvernement fédéral prélèverait une taxe uniforme partout au pays mais les revenus de cette taxe seraient rendus aux provinces en fonction de leur contribution. Plusieurs experts et représentants de l'industrie insistent toutefois pour que, quoi que l'on fasse, on mette en place une approche intégrée à l'échelle du pays qui établisse un prix unifié pour le carbone applicable à tous les secteurs et à toutes les provinces et qui, ce faisant, évite une balkanisation improductive des politiques climatiques⁶⁷.

La Canada West Foundation elle-même a donné son appui à une taxe carbone, à condition toutefois que celle-ci ne devienne pas un nouveau véhicule pour transférer l'argent albertain vers les autres provinces. Elle fait valoir qu'une tarification du carbone, qui témoignerait du sérieux avec lequel le Canada prend ses responsabilités climatiques, aiderait à protéger le pétrole albertain contre les boycotts qui s'organisent contre les sables bitumineux en Europe et aux États-Unis⁶⁸.

Il faut dire que les sables bitumineux canadiens – la plus grande réserve potentielle de pétrole après celle de l'Arabie saoudite – ont pris valeur de symbole, un symbole qui entache la réputation du Canada⁶⁹.

Même des Prix Nobel dénoncent les GES produits par l'exploitation des sables bitumineux canadiens⁷⁰. Faire du pétrole avec ce bitume visqueux et lourd, aggloméré avec du sable, est très polluant et requiert de vastes quantités d'eau. Son extraction génère de trois à quatre fois plus de GES que le pétrole conventionnel⁷¹.

Certains défenseurs de cette industrie ont tenté de faire dévier le débat, en plaçant qu'il s'agit d'un pétrole « éthique », puisqu'il est produit par un État démocratique respectueux des droits de la personne, un pays stable, allié des autres démocraties, offrant un heureux contraste avec les autres grands producteurs, comme l'Arabie saoudite, l'Iran, le Soudan, le Nigéria, l'Angola et le Venezuela⁷².

L'industrie des sables bitumineux, quant à elle, fait surtout valoir que si les émissions sont calculées non seulement à l'étape de l'extraction, mais en tenant compte de tout le cycle du produit, jusqu'à la combustion du carburant par les usagers, le surcroît de GES généré par les sables bitumineux par rapport au pétrole conventionnel est de faible ampleur. En fait, il serait de 20 % selon l'évaluation de la Commission européenne, 17 % selon celle du gouvernement des États-Unis, environ 13 % selon la Société royale du Canada⁷³. Cet écart est appelé à se réduire, prédit l'industrie, en raison de ses efforts pour abaisser l'intensité énergétique de ses activités, mais aussi du fait que le pétrole classique est lui aussi de plus en plus difficile et polluant à extraire, soit que les nouvelles réserves soient de qualité douteuse, soit qu'il faille maintenant aller les chercher dans des régions difficilement accessibles ou profondément dans la mer.

Ce dernier argument n'est pas de nature à rassurer les écologistes qui rêvent d'une humanité libérée de sa dépendance au pétrole et qui considèrent avec consternation la « fuite en avant » vers des formes d'hydrocarbures de plus en plus lourdes et polluantes. Voilà sans doute la raison pour laquelle les sables bitumineux font figure de symbole repoussoir même si, à l'échelle planétaire, leurs émissions de GES sont d'une importance relativement faible. Par exemple, les 650 centrales au charbon américaines émettent 60 fois plus de GES que les sables bitumineux canadiens⁷⁴.

La respectabilité de l'industrie des sables bitumineux sera mise en cause tant que le Canada n'aura pas donné des gages de sa détermination à combattre les changements climatiques et les autres pollutions. On en prend conscience dans les milieux politiques et industriels. « Cette campagne anti-sables bitumineux ne s'essoufflera pas et va probablement s'intensifier en l'absence d'une loi canadienne sur le climat » peut-on lire dans un message électronique qu'adressait à l'Ambassadeur du Canada à Washington un conseiller spécial en énergie de l'Ambassade⁷⁵. Il faut maintenant que cette prise de conscience se traduise en actes.

On le voit, il y a certainement des solutions au dilemme canadien. Mais ces solutions passent par la prise en compte du contexte fédératif du pays et de la forte concentration géographique de ses émissions de GES.

CONCLUSION

Si Camus avait raison d'écrire que la vraie générosité envers l'avenir consiste à tout donner au présent, alors le monde est en droit de s'attendre à beaucoup plus du Canada dans la lutte contre les changements climatiques induits par l'activité humaine. Le Canada pourrait faire plus dès maintenant, en se donnant des politiques beaucoup plus affirmées dans tous les domaines pertinents : réglementations ciblées, codes du bâtiment, règles pour l'aménagement du territoire et contre l'étalement urbain, expansion des transports en commun et des trains à grande vitesse, normes de rendement énergétique des appareils et des véhicules, subventions aux nouvelles technologies, promotion des énergies vertes et renouvelables. Toutes ces politiques prendraient leur force dans le cadre d'un plan climatique national et d'un régime de prix du carbone.

Certes, le Canada peut légitimement invoquer des circonstances atténuantes : un climat froid, de grandes distances, une forte croissance économique et démographique, une exploitation intensive des matières premières et des hydrocarbures, une intégration économique poussée avec les États-Unis et une concentration géographique des émissions tout à fait exceptionnelle. Ce dernier facteur pose un épineux problème d'équité qui, jusqu'à présent, a entravé la mise en branle d'une action climatique efficace à l'échelle du Canada.

Ces facteurs expliquent pourquoi le Canada offre, en matière de lutte contre les changements climatiques, une performance qui est aux antipodes de sa réputation de bon citoyen du monde. S'ils expliquent les carences du Canada, ils ne les excusent pas. Ils aident à comprendre, mais ils ne sont pas une justification.

Si rien de plus n'est fait, les émissions canadiennes de GES vont continuer à croître. Or, le monde attend de tous les pays développés qu'ils réduisent de beaucoup leurs émissions, non seulement en intensité relative, mais aussi dans l'absolu. S'ils ne le font pas, on ne peut pas s'attendre à ce que les pays émergents et en voie de développement fassent leur part. En d'autres termes, si tous les pays se comportent comme le Canada l'a fait jusqu'à présent, le point de non-retour climatique qu'est la barre des 2°C sera franchie, entraînant de graves conséquences pour tous les pays, y compris le Canada dont

L'environnement naturel est particulièrement vulnérable aux perturbations climatiques.

Récemment, on a vu une succession de catastrophes météorologiques motiver les Australiens à se doter de politiques climatiques plus affirmées, dont une taxe carbone. Faudra-t-il que les Canadiens en passent obligatoirement par là ? Pas vraiment. Les Canadiens peuvent se convaincre d'eux-mêmes que le rôle de resquilleur climatique leur sied mal ; il ne correspond ni à leur histoire, ni à leur réputation, ni à leur intérêt bien compris.

Lorsque les Canadiens s'engageront résolument dans la décarbonisation de leur économie, lorsqu'ils mettront « l'épaule à la roue » pour inventer, mettre en œuvre puis exporter à travers le monde les solutions du développement viable, alors le monde reconnaîtra le Canada qu'il admire plus que tout autre pays. Alors les Canadiens, comme les autres humains, pourront se dire, paraphrasant la phrase de Pierre Elliot-Trudeau que je citais en introduction : « Voilà une nation qui, par sa tolérance, sa courtoisie, le respect des autres et de la nature, s'est donné la forme la plus élevée de sentiment national. »

NOTES

- [1] Reputation Institute, *Canada is the country with the best reputation in the World*, New York, septembre, 2011.
- [2] Jacques Chirac, *Allocution prononcée à Iqaluit (Nunavut)*, 6 septembre 1999.
- [3] Cité dans Ron Graham, *Trudeau : l'essentiel de sa pensée politique*, Éditions du Jour, 1998, p. 186.
- [4] George Monbiot, *Canada's Image Lies in Tatters. It is Now to Climate What Japan is to Whaling*, Guardian.co.uk, décembre 2009.
- [5] World Resources Institute, *Comparability of Annex I Emission Reduction Pledges*, février 2010.
- [6] Éloi Laurent, *Social-écologie*, Flammarion, 2011, p. 21; et aussi Marina Cazorla et Michael Toman, International Equity and Climate Change Policy, *Climate Issue Brief*, n° 27, décembre 2000.
- [7] Réseau Action Climat Canada, *Résultat d'un sondage canadien*, juin 2010 ; et aussi Harris-Decima, *Canadians : Commit to Tougher Emissions Targets, even if China and India Don't*, Octobre 2009.

- [8] Gouvernement du Canada, Ministère des Ressources naturelles, *Vivre avec les changements climatiques au Canada*, 2007, p. 44.
- [9] *ibid*, p. 3.
- [10] *ibid*, p. 3.
- [11] *ibid*, p. 13.
- [12] Karen Bubnia-Litic et Nathalie J. Chalifour, *Are Climate Change Policies fair to Vulnerable Communities? The Impact of British Columbia's carbon Tax and Australia's Carbon Pricing Proposal on Indigenous Communities*, 2011.
- [13] Gouvernement du Canada, Ministère des Ressources naturelles, *Vivre avec les changements climatiques au Canada*, 2007, p. 8.
- [14] Gouvernement du Canada, *Projet vert : aller de l'avant pour contrer les changements climatiques; un Plan pour honorer notre engagement de Kyoto*, 2005, p. 34.
- [15] Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, *Le prix à payer : répercussions économiques du changement climatique pour le Canada*, 2011.
- [16] *ibid*, p. 39.
- [17] Gouvernement du Canada, *Rapport d'inventaire national*, 2010.
- [18] International Energy Agency, *CO2 Emissions from Fuel Combustion; Highlights*, 2010, pp. 7-8.
- [19] International Energy Agency, 2010, p. 13.
- [20] *ibid*, p. 9.
- [21] *ibid*, p. 95.
- [22] *ibid*, p. 44.
- [23] *ibid*, p. 83.
- [24] *ibid*, p. 95.
- [25] *ibid*, p. 80.
- [26] *ibid*, p. 92.
- [27] Éloi Laurent, « Faut-il décourager le découplage ? », *Revue de l'OFCE*, n° 120, 2011, p. 254.
- [28] Andrew Nikiforuk, « *Blame Canada!* », *Business and Politics*, automne 2011.
- [29] Peters, Glen, *et al.*, *Growth in Emission Transfers via International Trade from 1990 to 2008*, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, mai 2011.
- [30] S. J. Davis et K. Caldeira, *Consumption-based accounting of CO2 emissions*, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, mars 2010.
- [31] Éloi Laurent, « Faut-il décourager le découplage ? », *Revue de l'OFCE*, n° 120, 2011, pp. 235-257, notamment p. 249.
- [32] Gouvernement du Canada, *Rapport d'inventaire national sur les sources et les puits de gaz à effet de serre au Canada, 1990-2009*, 2010.
- [33] *ibid*, p. 4.
- [34] *ibid*, p. 8.
- [35] *ibid*, p. 7.
- [36] *ibid*, p. 8.
- [37] *ibid*, p. 9.
- [38] Gouvernement du Canada, *Projet vert : aller de l'avant pour contrer les changements climatiques ; un Plan pour honorer notre engagement de Kyoto*, 2005

- [39] Bramley, Matthew, *To Hit Climate Target, Ottawa Would Have to Work 10 Times Harder*, Pembina Institute, août 2011.
- [40] Sierra Club, From Hero to Zero, *Sierra Club magazine*, novembre-décembre 2008.
- [41] Parti libéral du Canada, *Un Canada plus prospère, plus juste et plus vert : un plan d'action pour le XXI^e siècle*, 2008.
- [42] Parti libéral du Canada, *Le Tournant vert : Bâtir l'économie canadienne du XXI^e siècle*, 2008
- [43] Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport d'octobre 2011 du Commissaire à l'environnement et au développement durable*, p. 53.
- [44] Tim Weiss, *Comparing U.S. and Canadian Investments in Sustainable Energy in 2010*, Pembina Institute, mars 2010.
- [45] Matthew Bramley et Julia Kilpatrick, *First in-Depth Analysis Finds Federal Greenhouse Gas Regulations May Have Little or no Effect*, Pembina Institute, juillet 2010 ; et aussi : P. J. Partington, *Canada's Draft Coal Regulations : A Halfhearted Approach to Climate Change*, Pembina Institute, octobre 2011.
- [46] The Royal Society of Canada Expert Panel, *Environmental and Health Impacts of Canada's Oil Sands Industry*, décembre 2010, pp. 90-91.
- [47] Dave Sawyer et Carolyn Fischer, *Better Together? The Implications of Linking Canada-US Greenhouse Gas Policies*, C.D. Howe Institute, août 2010.
- [48] Matthew Bramley *et al.*, *Linking Cap-and-Trade Systems in North America*, Pembina Institute /International Institute for Sustainable Development, décembre 2009.
- [49] Danielle Goldfarb, *Global Climate-Friendly Trade: Canada's Chance to Clean Up*, Conference Board of Canada, octobre 2008.
- [50] John Richards, *Idle Speculation : Prefunding the Boomers' Frail Elderly Care and Legitimizing a Carbon Tax*, in Fred Gorbet et Andrew Sharpe, *New Directions for Intelligent Government in Canada*, The Center for the Study of Living Standards, pp. 227-248.
- [51] Congressional Budget office, *Trade-offs in Allocating Allowances for CO2 Emissions*, 2007; Sustainable Prosperity, *Carbon Pricing and Fairness*, Université d'Ottawa, juillet 2011; et aussi : Sustainable Prosperity, *Carbon Pricing, Social Equity and Poverty Reduction*, Université d'Ottawa, mai 2011.
- [52] Sustainable Prosperity, *Effect of Carbon Pricing on Low-Income Households, and Its Potential Contribution to Poverty reduction*, Université d'Ottawa, mai 2011; et aussi : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, *Objectif 2050 : politique de prix pour le carbone pour le Canada*, 2009, p. 81.
- [53] Marc Lee et Toby Sanger, *Is B.C.'s Carbon Tax Fair? An Impact Analysis for Different Income Levels*, Vancouver : CCPA, 2008.
- [54] Conference Board of Canada, *Canadian Income Inequality*, 2011.
- [55] Lars Osberg, *Have Most North Americans Already Met their Kyoto Obligations? Trends in the CO2 Content of Consumption and the Role of Income Inequality*, *Dalhousie University, Working Paper*, n° 2008-02, avril 2008.
- [56] Macdonald, Douglas *et al.*, *Allocating Canadian Greenhouse Gas Emission Reductions Amongst Sources and Provinces : Learning from Germany and the EU*,

- Background document for three workshops on national climate-change policy, University of Toronto, 2011, p. 30.
- [57] James Boyce, K. Riddle, E. Matthew, *Cap and Dividend: A State-By-State Analysis*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, août 2009.
- [58] Macdonald, 2011, p. 30.
- [59] *ibid*, p. 59.
- [60] Macdonald *et al.*, 2011, p. 79 ; aussi : M.T.Hatch, 2007, The Politics of Climate Change in Germany : Domestic Sources of Environmental Foreign Policy, in P.G. Harris, Directeur, *Europe and Global Climate Change*, Cheltenham; et : Edward Elgar, 2007, pp. 41-62.
- [61] Clare Demerse, *Why the Oilsands Matter to Climate Policy in Canada*, Pembina Institute, septembre 2011.
- [62] Allan Woods et Tanya Takaga, New Climate Plan Would Favour Oil Sands : Ottawa's Pitch Helps Economies of Saskatchewan, Alberta at Expense of Other Provinces, critics say, *Toronto Star*, 5 septembre 2009.
- [63] M.K. Jaccard and Associates, *Exploration of Two Canadian Greenhouse Gas Emissions targets : 25% below 1990 and 20% below 2006 levels by 2020*, Suzuki Foundation et Pembina Institute, octobre 2009.
- [64] Jack Mintz, *Our Costly Climate Plan*, Financial Post, 10 décembre 2009.
- [65] M.K. Jaccard and Associates, *Exploration of Two Canadian Greenhouse Gas Emissions targets : 25% below 1990 and 20% below 2006 levels by 2020*, Suzuki Foundation et Pembina Institute, octobre 2009, p. 97.
- [66] Roger Gibbins, *Sharing the Load. Addressing the regional Economic Effects of Canadian Climate Policy*, The West in Canada Research Series, décembre 2009; et aussi : Roger Gibbins et Robert Roach, Look before you Leap. Oil and Gas, the Western Canadian Economy and National Prosperity, *The West in Canada Research Series*, 2010.
- [67] Jotham Peters *et al.*, Taxing Emissions, Not Income: How to Moderate the Regional Impact of Federal Environmental Policy, C.D. Howe Institute, *Commentary*, n° 314, novembre 2010; Tracy Snoddon, et Randal Wigle, Clearing the Air on Federal and Provincial Climate Change Policy in Canada, *Choices*, vol. 15, n° 11, décembre 2009, p. 3; et aussi : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, *Objectif 2050 : politique de prix pour le carbone pour le Canada*, 2009, p. 8.
- [68] Canada West Foundation, *Changing the Climate. A Policy Framework for Canada's New Energy Environment*, 2011, p. 25.
- [69] Jennifer Grant, *Oil Sands. Clearing the Air*, Pembina Institute, 2009.
- [70] Carmen Chai, Nobel Laureates Urge Harper to Halt Oilsands Expansion ; 'Proven Strategic Resource' Creates Jobs, Ottawa Counters', *Edmonton Journal*, 29 septembre 2011.
- [71] The Royal Society of Canada Expert Panel, *Environmental and Health Impacts of Canada's Oil Sands Industry*, décembre 2010, p. 92.
- [72] Ezra Levant, *Ethical Oil: The case for Canada's oilsands*, McClelland and Stewart, 2010 ; et aussi : Canada West Foundation, *Changing the Climate. A Policy Framework for Canada's New Energy Environment*, 2011, p. 22.

- [73] The Royal Society of Canada Expert Panel, *Environmental and Health Impacts of Canada's Oil Sands Industry*, décembre 2010, p. 92.
- [74] Canada West Foundation, *Changing the Climate. A Policy Framework for Canada's New Energy Environment*, 2011, p. 11.
- [75] Cité dans : Mike De Souza, Expansion Jeopardized by Lack of Climate Plan, Doer Told, *The Leader-Post*, 12 octobre 2011.