

## Promesses enterrées : L'évolution de la politique climatique du Canada à l'ère des Conservateurs\*

---

Par  
Annie Chaloux<sup>1</sup>

*\* Version finale après acceptation par les pairs, avant édition finale, Canadian Foreign Policy Journal, 20(1).*

### Introduction

En décembre 2011, le Canada devenait le premier pays – et le seul, spécifieront certains – à se retirer formellement du Protocole de Kyoto. Ce faisant, le gouvernement canadien tournait la page sur plus de deux décennies de négociations multilatérales dans lesquelles il avait pourtant joué un rôle significatif. En effet, il a été l'un des tout premiers à s'inquiéter de la problématique des changements climatiques dans les années 1980 et à ratifier la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 1992. Il avait également ratifié le Protocole de Kyoto en 2002 dans un contexte où les États-Unis, son principal partenaire économique, avait pourtant annoncé leur intention de ne pas y donner suite. L'arrivée des Conservateurs semble donc avoir changé la donne. Dès 2006, non seulement ceux-ci annoncent que le Canada ne parviendra pas à respecter ses engagements de réduction d'émission pour la période 2008-2012, mais la question climatique est désormais traitée comme un irritant dans le développement économique. Plusieurs constatent par ailleurs la transformation rapide du discours sur la question au niveau international et le réalignement des politiques canadiennes sur le climat sur celles de Washington.

Cette évolution rapide pousse nombre d'observateurs à associer le renversement dans la politique étrangère canadienne avec l'élection des Conservateurs en janvier 2006. Qu'en est-il vraiment ? Alors que les émissions de GES ont augmenté de façon continue entre 1990 et 2012, peut-on véritablement parler de rupture dans la politique étrangère climatique canadienne avec l'arrivée au pouvoir des Conservateurs ? Faut-il davantage y voir une (in)action analogue enrobée dans un discours différent ? Si l'on constate un certain déclin dans le leadership canadien à l'égard du climat sous la période libérale (1993-2005), et ce, dès les premières Conférences des Parties (CdP) de la CCNUCC en 1995, l'arrivée des Conservateurs semble avoir bouleversé bien davantage la politique canadienne en la matière. L'enjeu climatique, à l'instar de plusieurs autres, a fait l'objet d'une transformation importante sous le gouvernement Harper, tant sur le plan des valeurs et principes défendus que sur les actions et les politiques publiques associées. L'objectif

---

<sup>1</sup> Annie Chaloux est chercheuse-boursière à la Chaire de recherche du Canada en économie politique internationale et comparée. Elle est aussi candidate au doctorat à l'École nationale d'administration publique (ENAP) et boursière du CRSH.

de cet article est donc d'analyser cette évolution dans la politique étrangère canadienne entre 1988 et 2012. Il reviendra ainsi sur l'historique de la position canadienne et présentera ensuite les faits marquants depuis l'arrivée des Conservateurs en 2006. Enfin, il analysera les facteurs de rupture et de continuité dans la politique étrangère et climatique canadienne.

Trois outils de collecte d'information ont été utilisés pour réaliser cette recherche, soit de la recherche documentaire (incluant notamment comme sources primaires des publications officielles, publications de personnes ou de groupes impliqués, rapports de délégations, etc.), de l'observation non participante lors de Conférences des Parties et des entrevues semi-dirigées. Près d'une dizaine d'entrevues ont été effectuées entre novembre 2012 et mai 2013, auprès d'anciens et d'actuels fonctionnaires fédéraux et des provinces (provenant de différents ministères dont les ministères de l'environnement et affaires étrangères/rerelations internationales) et auprès de membres d'ONG environnementales et de membres de syndicats. Afin de protéger la confidentialité des échanges et l'anonymat des personnes interrogées, ces entrevues seront toutes référencées ainsi : « Entrevues effectuées entre novembre 2012 et mai 2013 ».

### **Évolution de la politique climatique canadienne**

L'évolution de la politique étrangère canadienne à l'égard du climat a été marquée par trois principales phases. Lors de la première, qui s'est déroulée au cours de la décennie 1980 sous le gouvernement des progressistes-conservateurs, le Canada a exercé un leadership international significatif. Ce leadership s'inscrivait dans un contexte plus large où le Canada avait considérablement contribué, au cours des années 1980, à développer une gouvernance environnementale globale sur une panoplie d'enjeux d'importance, tels que les pluies acides, la protection de la couche d'ozone ou encore la gestion des pêches (Boardman, 2009 ; Cass, 2008 ; Smith, 1998). La deuxième phase correspond au retour des Libéraux (1993) et au contexte de construction du régime climatique international à travers les négociations entourant le Protocole de Kyoto qui ont débuté en 1995. Enfin, la troisième phase débute avec l'arrivée des Conservateurs en janvier 2006. Mettant en lumière les difficultés du Canada à atteindre ses objectifs de réduction d'émissions de GES, ce dernier s'écarte des principes et valeurs entourant les négociations climatiques internationales actuelles et aligne sa politique climatique sur les États-Unis. Les prochaines sections explorent donc plus en détail ces trois phases.

#### **Des progressistes-conservateurs aux libéraux (1988-2005)**

Le Canada est généralement considéré comme l'un des acteurs importants dans la mise sur pied des premiers jalons du régime climatique international que l'on connaît aujourd'hui. Il a ainsi organisé dès 1988, à Toronto, l'une des toutes premières conférences internationales sur les changements climatiques, de concert avec le Programme des Nations Unies sur l'environnement (PNUE) et l'Organisation météorologique mondiale (OMM). Cette conférence a permis une première prise de conscience de l'impact potentiel des changements climatiques au niveau mondial, mais a également ouvert le dialogue quant à des négociations internationales futures

afin de stabiliser le climat de la planète. Brian Mulroney, alors premier ministre, avait affirmé en ouverture de la conférence que : « Humanity is conducting an unintended, uncontrolled, globally pervasive experiment, whose ultimate consequences are second only to global nuclear war » (May, 2007), révélant du coup l'importance que cet enjeu revêtait pour son gouvernement, et surtout la nécessité d'y répondre de façon globale. Dès 1990, le gouvernement canadien s'est doté d'une cible ambitieuse de réduction de ses émissions GES, soit une stabilisation des émissions pour l'année 2000, et ce, deux ans avant l'adoption d'une cible analogue lors des négociations qui mèneront à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Le Canada est également l'un des premiers États à ratifier la Convention en 1992, et qui entrera en vigueur en 1994.

Dans les années qui suivent, les dissensions internes ébranlent le leadership canadien sur la question du climat. Les questions relatives à l'élaboration et la mise en œuvre de futures ententes internationales sur le territoire canadien, le partage des compétences constitutionnelles liées à cet enjeu et les cibles de réduction possibles entre les différentes provinces sont au cœur des débats. La faiblesse du processus intergouvernemental nuit alors à la capacité du nouveau gouvernement libéral à atteindre un accord pancanadien en vue des négociations internationales sur la question, et ce dernier opte pour des stratégies centralisatrices et unilatérales dans l'établissement de la politique climatique.

Ces tensions se font sentir dès les premières Conférences des Parties de la CCNUCC. Des rencontres intergouvernementales sont alors organisées pour tenter de dégager un consensus quant aux cibles de réduction des émissions de GES à adopter par le Canada. Si le gouvernement fédéral et les provinces parviennent à un accord en novembre 1997 (soit une cible visant la stabilisation des émissions au niveau de 1990 pour 2010), le Québec, quant à lui, marque sa dissidence, souhaitant que le Canada adopte une cible plus ambitieuse. Le gouvernement fédéral se distancie à son tour rapidement du « consensus » intergouvernemental et propose une cible plus ambitieuse de réduction des émissions de GES de 3 % sous les niveaux de 1990 pour l'année 2010. Puis, encouragé par l'enthousiasme manifesté par les États-Unis et l'Union européenne lors de la Conférence des Parties à Kyoto (CdP-3) en 1997, le Canada hausse encore davantage sa cible de réduction à 6 % sous les niveaux de 1990 pour la période d'engagement de ce qui deviendra le Protocole de Kyoto (2008-2012), donc bien au-delà des cibles initialement prévues par les provinces. S'ensuivent alors de vives tensions au pays sur cette question et celle relative au processus de mise en œuvre du Protocole de Kyoto dans les champs de compétence des provinces (Bakvis, Baier et Brown, 2009 ; Simpson, Jaccard et Rivers, 2008 ; Vannijnatten, 2009).

Malgré cet enthousiasme lors des négociations internationales entourant le Protocole de Kyoto, plusieurs auteurs signalent que les positions défendues par le Canada se distancient du leadership initialement manifesté par les Progressistes-Conservateurs entre 1988 et 1993. En effet, assez rapidement, le Canada s'allie avec d'autres grands émetteurs pour négocier au sein d'une

coalition, nommée l'« Umbrella Group » (Japon, États-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Russie, Ukraine et Islande). La coalition demeure moins proactive que l'Union européenne quant aux cibles de réduction qu'elle souhaite voir s'imposer, et vise une plus grande flexibilité dans les mécanismes de réduction des émissions de GES. En ce sens, ces pays font la promotion des mécanismes de marché, tels que ceux du carbone, et des puits de carbone (Dufault, 2006 ; Harrison, 2007 ; Smith, 2009a).

Dès lors, on constate un infléchissement de la position canadienne à l'égard des changements climatiques. Avec le retrait des États-Unis, son principal partenaire économique, le risque pour le Canada d'être désavantagé économiquement par la ratification devient réel. Bien plus, le retrait du principal émetteur de GES de la planète compromet la survie même du Protocole et permet aux pays plus réfractaires d'obtenir des concessions supplémentaires de la part notamment de l'Union européenne, dont la reconnaissance des puits de carbone comme source de réduction des émissions (Bakvis, Baier et Brown, 2009 ; Simpson, Jaccard et Rivers, 2008). Le Canada ratifie finalement le Protocole de Kyoto en décembre 2002, qui prendra effet en février 2005.

Or, il est important de mentionner que cette ratification ne s'est pas faite sans heurt. D'abord, le gouvernement fédéral a décidé de ratifier unilatéralement le Protocole de Kyoto alors que les rencontres intergouvernementales ne permettaient pas d'arriver à un consensus quant à sa mise en œuvre. Certaines provinces, dont l'Alberta, refusaient toute cible de réduction contraignante, alors que d'autres provinces, dont le Manitoba et le Québec, défendaient ardemment la position canadienne à l'égard du texte négocié à Kyoto (Harrison, 2007 ; Stilborn, 2003). Si le gouvernement canadien pouvait unilatéralement ratifier le Protocole sans obtenir l'aval des provinces, il en est tout autrement en ce qui a trait à sa mise en œuvre. Comme une large part des politiques publiques à l'égard du climat concerne les compétences constitutionnelles des provinces (gestion des ressources naturelles incluant l'énergie, transport, aménagement du territoire et gestion des déchets, etc.), la prise en compte de ces acteurs demeure fondamentale afin de respecter les engagements internationaux du Canada. Ainsi, le processus de mise en œuvre s'est révélé beaucoup plus difficile à effectuer, en raison de la décentralisation de l'autorité à l'égard du climat au pays (Smith, 2009a).

Dans ce contexte, pourquoi le Canada a-t-il décidé de ratifier le Protocole de Kyoto ? En effet, déjà à cette époque, les coûts liés à une diminution des émissions de GES étaient extrêmement élevés au Canada, en raison de l'accroissement substantiel de ces émissions depuis 1990, et du retrait des États-Unis du processus. Si les raisons de la ratification canadienne demeurent nébuleuses, plusieurs éléments ont néanmoins été avancés par les spécialistes, fonctionnaires et membres d'ONG travaillant sur la question. Pour certains, le Canada cherchait à l'époque à se distinguer des États-Unis et à poursuivre l'héritage multilatéral au cœur de sa politique étrangère (Boardman, 2009 ; Harrison, 2007). Pour d'autres, le retrait des États-Unis au Protocole offrait une opportunité pour le Canada d'obtenir des concessions supplémentaires qui permettraient par la suite de ratifier le traité en question (Cass, 2008 ; Simpson, Jaccard et Rivers, 2008 ; Smith,

2009a). D'autres encore ont affirmé que l'appui de syndicats de travailleurs canadiens et de certaines associations d'entreprise aurait également joué en faveur de la ratification, ce qui donnait une certaine légitimité à la position d'alors<sup>2</sup>. D'autres ont souligné que le premier ministre de l'époque souhaitait faire de la ratification l'un de ses plus importants legs politiques (Kukucha, 2005 ; Smith, 2009a). Par ailleurs, certains proches conseillers du premier ministre et haut-fonctionnaires ont affirmé que dès la ratification, on savait qu'il serait très difficile pour le Canada d'atteindre ses objectifs de réduction d'émissions de GES pour la première période d'engagement du Protocole de Kyoto (Goldenberg, 2006 ; Harrison, 2007 ; Simpson, Jaccard et Rivers, 2008).

En 2004, l'élection du gouvernement minoritaire de Paul Martin change un peu la donne, du moins temporairement. L'arrivée d'un nouveau premier ministre libéral conjuguée avec l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto en février 2005 et la tenue de la 11<sup>e</sup> Conférence des Parties, qui a lieu à Montréal en décembre 2005, contribue à remettre l'enjeu climatique dans les priorités du gouvernement canadien<sup>3</sup>. Le ministre de l'Environnement de l'époque, Stéphane Dion, propose alors un nouveau plan d'action national de lutte contre les changements climatiques, avec l'objectif de réduire les émissions canadiennes de GES de 270 mégatonnes. Ce plan demeure cependant assez vague quant aux actions à prendre : il propose de mettre sur pied un marché de carbone, favorise les mesures volontaires de réduction des GES et compte principalement atteindre ses objectifs grâce à des dépenses publiques, notamment par l'achat de crédits d'émissions sur le marché international. Mais les mesures de régulation quant à l'atténuation des émissions ne comptant que pour 13% des émissions requises pour atteindre l'objectif de réduction de 6% des émissions sous 1990 pour 2008-2012, le plan d'action proposé par le gouvernement libéral à ce moment n'est donc pas encore suffisant pour respecter l'engagement canadien envers le Protocole de Kyoto (Harrison, 2007).

### **L'arrivée des Conservateurs au pouvoir 2006-2012**

Si plusieurs difficultés sont constatées sous l'ère libérale à l'égard de la diplomatie climatique canadienne, l'arrivée des Conservateurs transforme celle-ci de façon beaucoup plus substantielle. La nouvelle mouture du Parti conservateur (née de l'alliance entre l'ancien Parti progressiste-conservateur et l'Alliance canadienne, qui avait une très forte base dans l'ouest du pays de par sa fusion antérieure avec le Parti réformiste) n'a jamais caché son désintérêt, voire son opposition au Protocole de Kyoto. Non seulement les troupes conservatrices et alliancistes avaient-elles voté contre sa ratification en 2002, mais Stephen Harper avait aussi annoncé dès la campagne électorale de 2004 sa volonté de renier le Protocole s'il était élu (Dufour, 2012, p. 30;45). La position idéologique du Parti conservateur et de son nouveau premier ministre, qui avait déjà comparé cet accord à un « complot socialiste » annonçait clairement la façon dont cet enjeu serait traité par ce gouvernement (CBC, 2007). Ces derniers rejettent ainsi certains principes

---

<sup>2</sup> Entrevues effectuées entre novembre 2012 et mai 2013.

<sup>3</sup> Entrevues effectuées entre novembre 2012 et mai 2013.

fondateurs du régime climatique international et aligneront la politique climatique canadienne sur celle des États-Unis.

Ainsi, dès avril 2006, la ministre de l'Environnement, Rona Ambrose, affirmait qu'il était impossible pour le Canada d'atteindre la cible de 6% de réduction des émissions pour 2012, et le gouvernement ne cherchera même plus à faire des efforts supplémentaires pour réduire les émissions (Boardman, 2009 ; Harrison, 2007 ; Macdonald, 2009). Bien plus, plusieurs programmes fédéraux liés aux changements climatiques sont annulés, et les dépenses fédérales liées à cet enjeu ont également subi des réductions de l'ordre de 40% de leur budget total (Bramley et Demerse, 2006 ; Windfield et Macdonald, 2008).

En 2007, le nouveau plan d'action de lutte contre les changements climatiques s'intitulant *Prendre le virage : Un plan d'action pour réduire les gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique* confirme l'abandon des cibles de réduction des GES pour lesquelles le Canada s'était pourtant formellement engagé dans le cadre du Protocole de Kyoto, tout en modifiant l'année de base des nouvelles cibles canadiennes, passant ainsi de 1990 à 2006. Ainsi, ces nouveaux engagements ne tiennent pas compte de l'accroissement des émissions depuis 1990. Enfin, le plan d'action vise également des cibles de réduction en termes d'intensité plutôt que des réductions absolues et atténue considérablement l'ambition canadienne à l'égard de cet enjeu (Harrison, 2007 ; Macdonald et Vannijnatten, 2010).

Dans les négociations climatiques internationales qui suivent, l'attitude cavalière du gouvernement Harper porte un sérieux coup à l'influence canadienne sur la scène internationale. Le Canada est même considéré par nombre de représentants de gouvernements, d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales, comme un empêcheur de tourner en rond. Celui-ci cumule les prix fossiles (prix décerné à la suite d'un vote de plus de 400 ONG à travers le monde) à compter de 2006 en plus de recevoir un flot de critiques de nombreux délégués présents lors des Conférences des Parties (Cardinal, 2007a, 2007b ; McCarthy, 2011 ; Robitaille, 2006). Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) met en lumière, à son tour, la faible volonté du Canada d'honorer ses engagements historiques envers le climat dans son rapport annuel de 2007-2008 (UNDP, 2007, p. 118-120). Le dirigeant du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), Rajendra Pachauri, va plus loin, affirmant que « [t]his particular government has been a government of skeptics. They do not want to do anything on climate change » (AFP, 2007). Cette absence de volonté a d'ailleurs encouragé certaines provinces, et notamment le Québec, à développer une diplomatie climatique distincte de celle promue par Ottawa, et même à dénoncer les actions du gouvernement fédéral sur différentes

tribunes nationales et internationales<sup>4</sup> (Chaloux et Séguin, 2012), reflétant les nombreuses frictions encore présentes quant à la régulation de cette problématique.

En outre, le retrait officiel du Canada du Protocole de Kyoto en décembre 2011 n'est que le point culminant de cette nouvelle politique étrangère. Devenant le premier et le seul pays à dénoncer complètement les engagements des pays industrialisés envers le climat, ce dernier rejette *de facto* les valeurs et principes liés aux fondements du régime climatique mondial. Selon Boardman :

Support to environmental multilateralism has been steadily eroded by factors unrelated to the environment, such as a general disenchantment with UN-style cooperation, the Harper government's preference for consolidating Canada-US ties, the appeal of classical-liberal ideas of the small state and trade liberalization, and competition for priority from energy supply issues and traditional notions of security (Boardman, 2009, p. 138).

Cet éloignement du processus multilatéral onusien s'est accompagné d'une volonté d'établir des partenariats moins exigeants sur le plan des politiques climatiques et de concurrencer le système onusien. Le Canada s'allie ainsi à d'autres partenaires à l'époque plus réfractaires au Protocole, comme la Chine, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et les États-Unis dans le *Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate* (McGee et Taplin, 2009 ; Smith, 2009a).

### **Continuité et rupture dans la politique étrangère canadienne à l'égard des changements climatiques**

Le survol de l'évolution de la politique canadienne à l'égard de l'enjeu climatique a permis d'entrevoir les zones de continuité et de rupture depuis l'arrivée des Conservateurs au pouvoir en 2006. Alors que les éléments de continuité entre 1992 et 2012 renvoient surtout à l'incapacité ou l'absence de volonté réelle de répondre aux engagements internationaux à l'égard du climat, les éléments de rupture concernent quant à eux avant tout la conduite de la politique étrangère, dans les valeurs, principes et idées défendus par le Canada sur la question climatique.

#### **L'incapacité de répondre aux engagements internationaux sur le climat : discours différent, faiblesse analogue**

L'analyse de l'évolution de la politique étrangère canadienne à l'égard du climat a révélé une certaine continuité entre Libéraux et Conservateurs sur un aspect très important de ce processus, soit celui de la volonté – et les difficultés – de mettre en œuvre des mesures de réduction des émissions de GES afin de répondre aux engagements internationaux. En effet, et plusieurs auteurs le soulignent, le Canada a failli à répondre à cet enjeu qui pose un défi substantiel à la fois sur le plan de la politique étrangère et celui du fédéralisme et de la séparation des pouvoirs (Cass, 2008 ; Harrison, 2007 ; Macdonald, 2009 ; Smith, 2009a, 2009b). En outre, pour la période 1990 et 2011, les émissions ont cru de plus de 17% par rapport à 1990, soit plus de 25 % au-delà des

---

<sup>4</sup> On peut se rappeler le bras de fer qui avait eu lieu à Copenhague entre le gouvernement conservateur et Jean Charest, qui reprochait alors à celui-ci d'être trop timide dans ses engagements de réduction des émissions de GES au pays et d'être à la remorque des États-Unis dans l'établissement de ses politiques climatiques (Olivier, 2009).

objectifs canadiens à l'égard du Protocole de Kyoto (Canada, 2013) et ni les politiques mises en place par les Libéraux ou par les Conservateurs ne sont parvenues à infléchir l'accroissement des émissions de GES.

De plus, certains ont souligné les contradictions évidentes entre le discours des Libéraux et le réel leadership canadien dans l'édification d'un régime climatique. Bien qu'ils fussent conscients de l'impossibilité d'atteindre les objectifs liés au Protocole de Kyoto, ceux-ci ont néanmoins continué à valoriser et promouvoir une image d'un acteur vert et proactif sur la question climatique, alors qu'il n'en était rien sur le plan des politiques internes. Si certaines personnes interrogées ont expliqué cette attitude d'abord et en partie par une connaissance encore trop parcellaire à l'égard de cet enjeu et par une sous-estimation des impacts des changements climatiques<sup>5</sup>, il n'en reste pas moins que le décalage entre le discours et l'action a continué de s'accroître, rendant de plus en plus difficile l'atteinte de l'objectif canadien à l'égard de la première phase du Protocole de Kyoto. Ceci a mené certains auteurs à affirmer le caractère principalement symbolique de la participation canadienne à la construction du régime climatique international et ce, bien avant l'arrivée des Conservateurs au pouvoir (Cass, 2008 ; Harrison, 2012 ; Smith, 2009a). Ainsi, bien que ceux-ci aient clamé haut et fort qu'ils ne respecteraient pas les engagements canadiens pris en vertu du Protocole de Kyoto et adopté un comportement plus tranché – qualifié par certains de « cow-boy » climatique (Smith, 2009a).-, reste que le manque de volonté politique chez les Libéraux de mettre en place des actions concrètes n'a pas contribué davantage à répondre aux engagements internationaux du Canada à ce moment.

### **Les États-Unis et la politique climatique canadienne : Américanisation ou autonomie ?**

Un élément qui semble distinguer plus clairement la politique étrangère des Libéraux de celle des Conservateurs concerne la place occupée par les États-Unis dans la diplomatie climatique canadienne. Bien que les États-Unis aient toujours eu une influence importante dans le développement de la politique étrangère canadienne à l'égard du climat, celle-ci s'est traduite de façon différente à travers le temps. Il y avait d'abord une volonté de se distinguer et d'assurer une certaine autonomie face à la politique étrangère américaine à l'égard du climat en proposant une vision multilatérale dans la régulation de cette problématique. Ce faisant, le Canada pouvait ainsi promouvoir une image de bon citoyen international face à l'enjeu climatique et se distinguer de son voisin du sud.

Dans cette perspective, lors des négociations entourant le Protocole de Kyoto en 1997, il y avait une volonté claire du gouvernement canadien de dépasser la cible de réduction de GES proposée initialement par les États-Unis. Pour plusieurs, c'est cette même raison qui aurait poussé le Canada à adopter une cible de réduction de 6% sous les niveaux de 1990 pour la période 2008-2012, après que les États-Unis aient proposé une cible plus ambitieuse de 7% de réduction des

---

<sup>5</sup> Entrevues effectuées entre novembre 2012 et mai 2013.



émissions de GES (Harrison, 2007 ; Simpson, Jaccard et Rivers, 2008)<sup>6</sup>. Puis, à la suite du rejet des États-Unis du Protocole de Kyoto en 2001, la ratification canadienne devenait un autre symbole de distinction par rapport aux États-Unis, puisque le Canada continuait de s'engager dans la voie du multilatéralisme (Cass, 2008).

Toutefois, l'imbrication substantielle de l'économie canadienne à celle des États-Unis porte naturellement à considérer ce partenaire dans la construction des normes et règles guidant la politique climatique canadienne. En effet, le Canada ne peut passer outre ses relations avec son partenaire du Sud et l'influence de celui-ci sur son économie. De ce fait, malgré un discours multilatéral important sous les Libéraux, le rejet par les États-Unis du Protocole de Kyoto a certainement ralenti, voire annihilé, les progrès du Canada sur la question, en accentuant les tensions entre les différentes autorités gouvernementales et au niveau de la mise en œuvre du Protocole au pays, certains arguant par exemple que cela désavantagerait l'économie canadienne. Les tensions observées entre le maintien de l'autonomie canadienne et de l'alignement sur les États-Unis étaient ainsi très présentes lors de cette période.

Avec l'arrivée des Conservateurs en 2006, la nature de l'influence américaine dans la politique étrangère climatique canadienne se modifie considérablement. Le gouvernement se détache des valeurs multilatérales promues par ses prédécesseurs et décide d'aligner davantage ses politiques sur celles de son principal partenaire économique. À plusieurs reprises, il affirme qu'il est impossible d'ériger un régime climatique international sans la présence des plus grands émetteurs (faisant référence à la fois aux pays en développement et aux États-Unis) (Smith, 2009a). De même, après l'élection du président Obama en 2008, le Canada annonce sa volonté d'élaborer un accord bilatéral avec les États-Unis sur la question des changements climatiques qui tienne compte des particularités nord-américaines (Kirton, 2009). Ce projet n'aura toutefois pas de suite.

Par la suite, cette volonté d'harmonisation ira encore plus loin. Concernant les cibles de réduction des émissions de GES, le gouvernement Harper s'aligne sur celles établies par les États-Unis, ce qui le conduit à diminuer l'ambition de ses cibles pour la période 2020. En effet, alors que l'Accord de Copenhague laissait aux pays développés une période d'un peu plus d'un mois pour inscrire officiellement les objectifs chiffrés fixés en matière d'émissions pour l'année 2020, le Canada, qui avait pourtant proposé lors de la CdP-11 une cible de réduction de 20% des émissions sous les niveaux de 2006 pour l'année 2020, inscrit une cible encore moins ambitieuse, soit une réduction des émissions de 17% sous les niveaux de 2005 pour 2020, qui est identique à celle proposée par Washington. Dans le document envoyé au secrétariat de la CCNUCC par le négociateur canadien et ambassadeur aux changements climatiques pour officialiser la cible canadienne, on indique d'ailleurs que «[l']objectif quantifié d'émissions à l'échelle de l'économie du Canada pour 2020 sera aligné sur l'objectif quantifié d'émissions et l'année de référence des États-Unis » (Canada, 2010).

---

<sup>6</sup> Entrevues effectuées entre novembre 2012 et mai 2013.

Quant à la réglementation des émissions de GES provenant des différents secteurs industriels devant entrer en vigueur en janvier 2010, le gouvernement choisit également d'attendre celles établies par le Congrès des États-Unis avant d'agir, ce qui montre là aussi cette volonté d'alignement de la politique climatique canadienne sur celle des États-Unis (Harrison, 2012). D'ailleurs, le premier ministre Harper mentionne clairement cette volonté lors de la Conférence de Copenhague en 2009 :

What will be most critical for Canada in terms of filling out the details of our regulatory framework will be the regulatory framework of the United States [...]. If the Americans don't act, it will severely limit our ability to act. But if the Americans do act, it is essential that we act in concert with them (Cité dans McCarthy, 2009).

Aussi, en 2010, le rejet du projet de loi Waxman-Markey – projet de loi visant la mise sur pied d'un marché de carbone aux États-Unis – par le Sénat américain, retarde les possibilités du Canada de réguler la question climatique par un mécanisme analogue. Il choisit alors d'aligner sa réglementation sur celle du *US Environmental Protection Agency* (Harrison, 2012). Il semble donc que désormais, toute politique canadienne à l'égard du climat ne se distingue plus de celle décidée à Washington, du moins au niveau des autorités fédérales, témoignant ainsi du réalignement de la politique étrangère canadienne à l'égard de cette question. L'autonomie canadienne d'antan a donc cédé le pas à une politique «made-by-Washington».

### **La responsabilité canadienne à l'égard du climat : du multilatéralisme au « cowboy » climatique**

L'une des transformations les plus importantes dans la politique sur le climat se révèle sur le plan des valeurs et des normes défendues dans la construction et l'édification du régime climatique international, et la façon de conduire sa diplomatie climatique (Cass, 2008). La tradition multilatérale du Canada lui a longtemps permis de se distinguer de Washington. De ce fait, si l'on peut se demander pourquoi le Canada a souhaité s'investir dans les négociations climatiques internationales sous les Libéraux, c'est notamment parce que cette participation s'inscrivait dans la vision multilatérale traditionnelle qui lui a souvent bénéficié depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale (Boardman, 2009).

Or, dès l'arrivée des Conservateurs au pouvoir, cette image a été mise à mal. Dans les Conférences des Parties qui suivent, la position canadienne évolue considérablement, et celui-ci adopte un discours idéologique beaucoup plus proche de celui des États-Unis (Macdonald et Vannijnatten, 2010) et agit en obstruction au processus de négociation onusien<sup>7</sup> (Ott, Sterk et Watanabe, 2008 ; Smith, 2009a). Pour Smith, c'est là où la rupture dans la politique étrangère des Conservateurs devient évidente :

Ministers have explicitly rejected the boy-scout internationalism of the Liberals (which also influenced the articulation of climate change policy during the Mulroney era). They

---

<sup>7</sup> Entrevues effectuées entre novembre 2012 et mai 2013.

have also rejected key principles of the climate change regime such as the historic responsibilities of states, and in climate forums developed supported participated change outside of the conference of parties. Unlike the Mulroney-era Progressive Conservatives, the Harper Conservatives have engaged in regime dismantling as opposed to regime creation (Smith, 2009a, p. 63).

Cherchant à minimiser la responsabilité morale des pays industrialisés, pourtant les principaux émetteurs de gaz à effet de serre depuis 150 ans et donc largement responsables à ce titre des problématiques climatiques actuelles, le Canada affirme que ses émissions de GES ne représentent qu'une part très faible des émissions mondiales, soit 2% (alors que le Canada représente 0,5% de la population mondiale) et que « [l]e Protocole ne couvre que les pays responsables d'un petit pourcentage (de plus en plus petit) des émissions mondiales et, par conséquent, il n'est pas un moyen efficace pour relever le défi mondial que sont les changements climatiques » (Canada, 2012). De même, alors que les pays développés, dont le Canada, s'étaient engagés en 2009 à soutenir financièrement les pays en développement à court et long terme<sup>8</sup> pour atténuer leurs émissions et s'adapter aux conséquences du réchauffement planétaire – ce que le Canada avait fait en fournissant un soutien financier pour la période 2010-2012 –, la Conférence des Parties de Doha (CdP18) sonne le glas du soutien financier canadien. Aucune nouvelle somme n'est annoncée pour soutenir les pays en développement, le Canada attendant un nouvel accord qui inclut l'ensemble des grands émetteurs. Ce rejet des principes et valeurs liés au Protocole de Kyoto et à la CCNUCC culmine avec le retrait historique du Canada en décembre 2011, qui constitue une rupture évidente avec les valeurs multilatérales traditionnelles du pays et confirme de façon définitive le revirement dans la politique étrangère sur la question du climat. Ce faisant, le Canada a choisi de faire bande à part, de jouer au « cow-boy » climatique en cherchant à ébranler le seul instrument international permettant de réduire les émissions de GES au niveau global.

## **Conclusion**

Pouvons-nous conclure à une rupture dans la politique étrangère canadienne depuis l'arrivée des Conservateurs sur la question du climat? Le manque d'ambition est-il le résultat de la seule action des Conservateurs? Le présent article a permis de relever une certaine continuité dans la politique étrangère canadienne entre Libéraux et Conservateurs. Bien que les gouvernements précédents aient clamé à maintes reprises leur engagement à l'égard du régime climatique international, le peu d'action et le manque de volonté à l'égard de cette problématique au niveau interne a fait en sorte d'éroder le mythe du « bon citoyen climatique international ». Aux yeux de certains, les Conservateurs n'ont fait que dire tout haut ce que les Libéraux pensaient tout bas. Quoi qu'il en soit, le résultat a été le même, soit une augmentation continue des émissions de GES entre 1990 et 2011.

---

<sup>8</sup> L'accord de Copenhague prévoyait que les pays développés s'engageaient à fournir un soutien financier supplémentaire de 30 milliards de dollars entre 2010-2012, puis un accroissement du financement pour atteindre 100 milliards de dollars pour 2020.

Toutefois, malgré cette relative continuité, les Conservateurs ont bouleversé bien davantage le paysage traditionnel de la politique étrangère canadienne. Non seulement ces derniers ont transformé le rôle traditionnel joué par le Canada dans les institutions multilatérales, mais leur attitude cavalière à l'égard du régime climatique international a certainement ébranlé la vision que l'on avait du rôle du Canada à l'égard de cette problématique globale. En se retirant du Protocole de Kyoto, en réduisant son soutien aux pays en développement, en cherchant à concurrencer le régime climatique actuel en promouvant d'autres ententes moins exigeantes et en s'alignant sur la politique américaine à tout prix, les Conservateurs ont transformé l'essence même de la politique étrangère canadienne sur le climat. Si auparavant le Canada pouvait être perçu comme un citoyen international vert, mais impuissant, désormais, il ressemble davantage à celle d'un « cow-boy » climatique peu influent.

## Bibliographie

- AFP, 2007. Nobel Climate Panel Chief Raps Canada on Carbon Cuts. *Agence France Presse*, 6 décembre.  
<http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hjgJAYTz1867ZFCzP0IQIDnFdDcA?hl=en>
- Bakvis, H., Baier, G. et Brown, D. M., dir., 2009. *Contested Federalism: Certainty and Ambiguity in the Canadian Federation*. Toronto: Oxford University Press.
- Boardman, R., 2009. Canadian Environmental Policy in the Global Context: Obligations and Opportunities. dans Vannijnatten, D. L. et Boardman, R. dir.. *Canadian Environmental Policy and Politics. Prospects for Leadership and Innovation*. Toronto: Oxford University Press, 3<sup>e</sup> éd., p. 137-149.
- Bramley, M. et Demerse, C., 2006. *Climate Change, Kyoto and the New Federal Government: Concerns and Expectations*. The Pembina Institute.
- Canada, 2010. *Soumission du Canada Accord de Copenhague*. Gouvernement du Canada, [http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/application/pdf/canadacphaccord\\_app1french.pdf%3E](http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/canadacphaccord_app1french.pdf%3E).
- Canada, 2012. *Plan sur les changements climatiques en application de la Loi de mise en oeuvre du Protocole de Kyoto 2012 - Retrait du Canada du Protocole de Kyoto*. Ottawa: Environnement Canada.  
<http://www.ec.gc.ca/Publications/default.asp?lang=Fr&n=EE4F06AE-1&xml=EE4F06AE-13EF-453B-B633-FCB3BAECEB4F&offset=3&toc=show-archived>
- Canada, 2013. *National Inventory Report 1990–2011: Greenhouse Gas Sources and Sinks in Canada*. Ottawa: Environnement Canada.
- Cardinal, F., 2007a. « L'honnêteté du Canada mise en doute ». *La Presse*, 12 décembre.
- Cardinal, F., 2007b. « Même la Chine fait la leçon au Canada ». *La Presse*, 11 décembre.
- Cass, L. R. 2008. « A Climate of Obstnacy: Symbolic Politics in Australian and Canadian » Policy. *Cambridge Review of International Affairs*, 21(4), 465-482.
- CBC, 2007. Harper's Letter dismisses Kyoto as “Socialist Scheme”. *CBC News*, January 30, 2007.
- Chaloux, A., Séguin, H. 2012. États fédérés et mise en oeuvre de traités climatiques internationaux: le cas du Québec, *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 41 (3), 607-632.

- Dufault, E., 2006. *Demi-tour: une approche sociologique des renversements de politique étrangère. Le cas de la politique étrangère environnementale canadienne*. Thèse de doctorat. Université du Québec à Montréal.
- Dufour, G., 2012. Le retrait du Canada du Protocole de Kyoto et le droit international public - droit de dénonciation, abus de droit et responsabilité internationale, *Revue québécoise de droit international*, 25 (1), 29-55.
- Goldenberg, E., 2006. *The Way it Works: Inside Canada*. Toronto: McClelland & Stewart.
- Harrison, K. 2007. « The Road Not Taken: Climate Change Policy in Canada and the United States ». *Global Environmental Politics*, 7(4), 92-117.
- Harrison, K. 2012. « Multilevel Governance and American Influence on Canadian Climate Policy: The California Effect vs. the Washington Effect ». *Zeitschrift für Kanada-Studien*, 32(2), 45-64.
- Kirton, J. 2009. « Consequences of the 2008 US Elections for America's Climate Change Policy », Canada, and the World. *International Journal*, 64(1), 153-162.
- Kukucha 2005. « From Kyoto to the WTO: Evaluating the Constitutional Legitimacy of the Provinces in Canadian Foreign Trade and Environmental Policy ». *Canadian Journal of Political Science*, 38(1), 129-152.
- Macdonald, D., 2009. « The Failure of Canadian Climate Change Policy: Veto Power, Absent Leadership, and Institutional Weakness ». dans Vannijnatten, D. L. et Boardman, R. dir.. *Canadian Environmental Policy and Politics. Projects for Leadership and Innovation*. Toronto: Oxford University Press, p. 152-166.
- Macdonald, D. et Smith, H. A. 1999. « Promises Made, Promises Broken: Questioning Canada's Commitments to Climate Change ». *International Journal*, 55(1), 107-124.
- Macdonald, D. et Vannijnatten, D. L. 2010. « La politique canadienne en matière de changements climatiques et l'influence nord-américaine ». *Gouvernance*, 7(1).
- May, E., 2007. Brian Mulroney and the Environment. In: Blake, R. B. ed. *Transforming the Nation: Canada and Brian Mulroney*. Montreal: McGill-Queen's University Press, p. 381-392.
- McCarthy, S., 2009. Canada's strategy: Promise now, implement later. *The Globe and Mail*, 18 décembre.
- McCarthy, S., 2011. African Countries Press Developed World to Reach Climate Deal. *The Globe and Mail*, 6 décembre 2011.

- McGee, J. et Taplin, R. 2009. The role of the Asia Pacific Partnership in discursive contestation of the international climate regime. *International Environmental Agreements*, 9(3), 213-238.
- Olivier, F., 2009. Conférence de Copenhague - Harper semble avoir mal digéré les remontrances de Charest», *Le Devoir*, 23 décembre, p. A1.
- Ott, H. E., Sterk, W. et Watanabe, R. 2008. The Bali Roadmap: New Horizons for Global Climate Policy. *Climate Policy*, 81(91-95).
- Robitaille, A., 2006. « La France défend le Québec à Nairobi. Une sorte de «Vive le Québec vert» vite dénoncé par Ottawa ». *Le Devoir*, 17 novembre 2006.
- Simpson, J., Jaccard, M. et Rivers, N., 2008. *Hot Air. Meeting Canada's Climate Change Challenge*. 2nd edition ed. Toronto: McClelland & Stewart.
- Smith, H. A., 1998. *Canadian Federalism and International Environmental Policy Making: The Case of Climate Change*. Working Paper: Institute of Intergovernmental Relations.
- Smith, H. A. 2009a. « Political Parties and Canadian Climate Change Policy ». *International Journal*, 64(1), 47-66.
- Smith, H. A. 2009b. « Unwilling internationalism or strategic internationalism? Canadian climate policy under the conservative government ». *Canadian Foreign Policy Journal*, 15(2), 57-77.
- Stilborn, J., 2003. Canadian Intergovernmental Relations and the Kyoto Protocol: What Happened, What didn't. *CPSA 2003 Conference*.
- UNDP, 2007. *Human Development Report 2007/2008*. New York: Human Development Report Office, United Nations.
- Vannijnatten, D. L., 2009. Canadian Environmental Policy and Continental Push. dans Vannijnatten, D. L. et Boardman, R. dir. *Canadian Environmental Policies and Politics*. Don Mills: Oxford University Press, p. 92-108.
- Windfield, M. S. et Macdonald, D., 2008. « The Harmonization Accord and Climate Change Policy: Two Case Studies in Federal-Provincial Environmental Policy ». dans Bakvis, H. et Skogstad, G. dir. *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*. 2e édition ed. Toronto: Oxford University Press, p. 266-288.