

ÉTATS FÉDÉRÉS ET GOUVERNANCE CLIMATIQUE MONDIALE : ANALYSE DES ENGAGEMENTS DU QUÉBEC ENVERS L'ACCORD DE PARIS

Annie Chaloux, Philippe Simard***

*Jennyfer Boudreau***, Hugo Séguin*****

Plus de cinq ans après l'adoption de l'*Accord de Paris sur le climat* (2015) (*Accord de Paris*), cet article démontre que le Québec, en tant qu'État fédéré non partie à la *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques* (CCNUCC), met en œuvre plusieurs des dispositions clefs de l'*Accord* dans ses champs de compétence, faisant de lui un acteur impliqué et actif dans la gouvernance mondiale du climat. Il constitue dès lors un acteur crédible et pertinent pour répondre aux grandes problématiques internationales comme celle de la lutte contre les changements climatiques. Ainsi, les autrices et auteurs démontrent l'importance du rôle que peuvent jouer les gouvernements non centraux, et nommément les États fédérés, dans la gouvernance climatique mondiale, éclatée et polycentrée. Divisé en quatre parties, cet article retrace d'abord l'évolution de la gouvernance climatique mondiale et celle de l'action climatique internationale du Québec depuis les trois dernières décennies. Est ensuite présenté un sommaire des principales obligations et recommandations de l'*Accord de Paris* à l'égard de ses Parties. Ces attentes phares sont par la suite reprises comme grille d'analyse pour évaluer le niveau de conformité du Québec à l'*Accord de Paris*. En guise de conclusion, les autrices et auteurs ciblent d'abord les enjeux sur lesquels la province devra rehausser son ambition et ses efforts, et réfléchissent finalement sur le caractère important des États fédérés, mais aussi de toutes les entités non parties à la CCNUCC, dans l'orchestration de la lutte mondiale contre les changements climatiques.

More than five years after the adoption of the *Paris Climate Agreement* (2015) (*Paris Agreement*), this article demonstrates that Quebec, as a federated state not taking part in the *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), is implementing many of the key provisions of the *Agreement* in its areas of jurisdiction, making it an involved and active player in global climate governance. It is therefore a credible and relevant actor in responding to major international issues such as the fight against climate change. Thus, the authors demonstrate the importance of the role that non-central governments, and specifically federated states, can play in global climate governance, which is fragmented and polycentric. Divided into four parts, this article first traces the evolution of global climate governance and Quebec's international climate action over the past three decades. It then presents a summary of the main obligations and recommendations of the *Paris Agreement* for its Parties. These key expectations are then used as an analytical grid to assess Quebec's level of compliance with the *Paris Agreement*. In conclusion, the authors focus on the issues on which the province will have to increase its ambition and efforts, and finally reflect on the importance of the federated states, but also of all entities not party to the UNFCCC, in orchestrating the global fight against climate change.

* Professeure agrégée à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke, co-directrice du Groupe d'études et de recherche sur l'international et le Québec (GÉRIQ) et directrice du Climatoscope.

** Professionnel de recherche pour le Groupe d'études et de recherche sur l'international et le Québec, Université de Sherbrooke, et consultant chez COPTICOM, Stratégies et Relations publiques.

*** Professionnelle de recherche pour le Groupe d'études et de recherche sur l'international et le Québec, Université de Sherbrooke.

**** *Fellow* au Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM), doctorant à l'Université d'Oregon et conseiller principal chez COPTICOM, Stratégies et Relations publiques.

Más de cinco años después de la adopción del *Acuerdo de París* (2015), este artículo demuestra que Quebec, como Estado federado que no es parte de la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (CMNUCC), está aplicando varias de las disposiciones claves del *Acuerdo* en sus áreas de jurisdicción, lo que lo convierte en un actor implicado y activo en la gobernanza climática mundial. Por lo tanto, es un actor creíble y relevante a la hora de responder a los grandes problemas internacionales, como la lucha contra el cambio climático. Así, los autores demuestran la importancia del papel que pueden ejercer los gobiernos no centrales, y en concreto los estados federados, en la gobernanza climática mundial, que es fragmentada y policéntrica. Dividido en cuatro partes, este artículo traza primero la evolución de la gobernanza climática mundial y de la acción climática internacional de Quebec en las últimas tres décadas. A continuación, presenta un resumen de las principales obligaciones y recomendaciones del *Acuerdo de París* a sus Partes. Estas expectativas fundamentales se utilizan a su vez como tabla de análisis para evaluar el nivel de cumplimiento del *Acuerdo de París* por parte de Quebec. Para concluir, los autores y los autores se centran en los temas en los que la provincia deberá aumentar su ambición y sus esfuerzos, y finalmente reflexionan sobre la importancia de los estados federados, pero también de todas las entidades que no forman parte de la CMNUCC, a la hora de orquestar la lucha global contra el cambio climático.

Les entités non parties à la *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)*¹ (par exemple : la société civile, le secteur privé, les institutions financières, les villes et les autres autorités infranationales) contribuent depuis plusieurs décennies maintenant à l'édification du régime climatique mondial. L'*Accord de Paris sur le climat (Accord de Paris)*² reconnaît d'ailleurs leur rôle, et tout particulièrement celui des pouvoirs publics « à tous les niveaux », dans la lutte contre les changements climatiques. Nombreux sont les États fédérés et autres gouvernements non centraux qui ont déployé des initiatives internationales au fil des ans afin de répondre à la crise climatique, appelant ainsi à une fragmentation du régime climatique mondial, devenant davantage polycentré, et à acteurs multiples³.

Le Québec notamment, joue un rôle très actif dans ce domaine depuis plusieurs décennies, et est même devenu un leader nord-américain et international reconnu sur cette question. Son leadership s'illustre d'ailleurs à travers les nombreux engagements climatiques internationaux qu'il a contractés au cours des trois dernières décennies, et aussi par le fait qu'il s'est déclaré lié aux accords internationaux sur le climat dont la *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques* (1992), le *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Protocole de Kyoto)*⁴ et l'*Accord de Paris* (2015)⁵.

Cette volonté du Québec, en tant qu'État fédéré, de mettre en œuvre ces grands accords internationaux sur le climat dans ses champs de compétence apporte son lot de réflexions, tant sur le plan théorique que pratique. S'y intéresser permet, d'une part, d'accroître la littérature quant au rôle et à la pertinence des États fédérés dans la gouvernance mondiale du climat. D'autre part, dans une perspective pratique, cela vient légitimer la volonté du Québec d'être considéré comme un acteur crédible

¹ *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 9 mai 1992, 1771 RTNU107, (entrée en vigueur : 21 mars 1994) [CCNUCC].

² *Accord de Paris sur le climat*, Doc off UNFCCC, 21^e sess, annexe, Doc NU FCCC/CP/2015/10/Add.1 (2016) [Accord de Paris].

³ Andrew Jordan, Dave Huitemaet Johanna Forster, dir, *Governing climate change : polycentricity in action?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018; Daniel H Cole, « From Global to Polycentric Climate Governance » (2011) SSRN Journal, en ligne : <www.ssrn.com/abstract=1858852>; Marcel J Dorsch et Christian Flachslund, « A Polycentric Approach to Global Climate Governance » (2017) 17:2 Global Environmental Politics aux pp 45-64, en ligne : <www.researchgate.net/publication/315699734_A_Polycentric_Approach_to_Global_Climate_Governance>.

⁴ *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 11 décembre 1997, 2303 RTNU 147 (entrée en vigueur : 16 février 2005) [Protocole de Kyoto].

⁵ Annie Chaloux, Stéphane Paquin et Hugo Séguin, « Canada's Multiple Voices Diplomacy in Climate Change Negotiations : A Focus on Québec » (2015) 20:2 Int Negot aux pp 291-318; Annie Chaloux, « Vingt-cinq ans de paradiplomatie climatique québécoise : quel bilan pour l'action internationale du Québec ? » (2016) RQDI à la p 81; Grégoire Gayard, *Projection internationale des entités fédérées : les politiques internationales du climat du Québec et de la Région wallonne*, thèse de doctorat en science politique, Paris II, 2018; Marten Kooistra, *Paradiplomacy in Practise : The Development of Paradiplomacy in Quebec, Scotland and California*, mémoire de MA en relations internationales, Leiden University, 2017.

et pertinent pour répondre aux grandes problématiques internationales comme celle de la lutte contre les changements climatiques.

L'objectif de cet article est ainsi double. D'abord, il vise à analyser la manière dont le Québec donne suite à son engagement de 2016 de mettre en œuvre les dispositions de l'*Accord de Paris* dans ses propres champs de compétences, et ce, bien qu'il ne soit pas considéré comme une Partie à l'*Accord de Paris*. Deuxièmement, cet article se veut aussi une contribution à la réflexion plus large quant au rôle et à la légitimité des États fédérés dans la gouvernance mondiale du climat. Cinq ans après l'entrée en vigueur de l'*Accord de Paris*, il est possible d'affirmer que le Québec a mis en œuvre l'essentiel des dispositions phares de l'*Accord de Paris* et qu'il constitue dès lors un partenaire impliqué et actif dans cette gouvernance mondiale du climat éclatée et polycentrée. Mais bien plus, par cette volonté de « faire sa part » face à la mise en œuvre de l'*Accord de Paris* en tant que gouvernement non central, cela ouvre une voie non négligeable dans l'importance de promouvoir et d'encourager ces-dits acteurs dans l'édification et la mise en œuvre du régime climatique mondial et ainsi contribuer substantiellement à lutter contre les changements climatiques.

Pour mieux rendre compte de ces réflexions, cet article présente d'abord l'évolution de la paradiplomatie climatique au Québec (I) en s'attardant notamment au phénomène de paradiplomatie climatique ainsi qu'à l'évolution et à la mise en œuvre des engagements internationaux de la province en matière de climat depuis les trente dernières années. Il expose ensuite l'*Accord de Paris* (II) et ses composantes et en dégage les principales obligations et attentes envers les Parties. Ces mêmes obligations et attentes sont ensuite reprises pour constituer la grille d'analyse utilisée pour analyser l'état de la mise en œuvre de l'*Accord de Paris* par le Québec (III). Cela permet ultimement de nourrir la réflexion sur la reconnaissance du rôle important des gouvernements non centraux dans l'orchestration de la lutte mondiale contre les changements climatiques (IV).

I. Paradiplomatie et mise en œuvre des engagements internationaux du Québec en matière de changements climatiques

A. Gouvernance climatique mondiale et paradiplomatie

La construction du régime climatique international que l'on connaît aujourd'hui a débuté avec la signature de la *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques* à Rio de Janeiro, lors la Conférence des Nations unies sur l'environnement humain, mieux connu sous le nom de Sommet de la Terre, en 1992. Construit autour des États souverains (nommés Parties dans les textes officiels), ce nouveau régime avait pour objectif de limiter les émissions de gaz à effet de serre (GES) « à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du

système climatique »⁶. Ce régime reconnaissait également la nécessité pour les pays développés d'être « à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes »⁷ et ainsi de faire preuve de leadership dans les actions à entreprendre face à cette importante problématique. Or on a rapidement assisté à un effritement de ce régime en raison des nombreuses limites et difficultés des Parties à répondre aux objectifs de limitation des émissions de gaz à effet de serre. Les intérêts multiples et souvent contradictoires de la lutte contre les changements climatiques face aux intérêts économiques ainsi que la présence de nombreux points en litige entre les États parties concernant, entre autres, le financement et le renforcement des capacités dans les pays en développement ont également contribué à la fragmentation du régime climatique. Ceci s'est d'ailleurs reflété dans les Conférences des Parties, qui ont montré, au fil du temps, plusieurs blocages et points d'achoppement⁸.

Pourtant, les changements climatiques constituent un cas type de problématique environnementale dont les sources et les conséquences se trouvent tant au niveau local qu'international. La régulation doit ainsi intégrer les acteurs à tous les échelons de la gouverne⁹. Ce n'est donc pas par hasard que nous assistons depuis plusieurs années déjà à une fragmentation du régime climatique international. Dorsch et Flachland soulignent d'ailleurs que l'

*[i]nternational multilateralism, with the UNFCCC and the Conferences of Parties at its core, remains a central—but not exclusive—forum for global climate governance. Other actors and fora are also contributing to a dynamically evolving web of policies at different scales and on different governance levels*¹⁰.

Certains auteurs ont aussi avancé que cet éclatement du régime climatique a eu pour effet de générer un modèle de gouvernance davantage polycentré et à acteurs multiples¹¹. Keohane et Victor notamment, ont souligné que le régime climatique que l'on connaît aujourd'hui devrait davantage être considéré comme un « complexe de

⁶ CCNUCC, *supra* note 1, art 2.

⁷ *Ibid*, art 3.1.

⁸ Gunnar Sjöstedt et Ariel Penetrante, *Climate change negotiations : a guide to resolving disputes and facilitating multilateral cooperation*, Londres, Routledge, 2015; Aynsley J Kellow, *Negotiating climate change : a forensic analysis*, Cheltenham (R-U) et Northampton (É-U), Edward Elgar Publishing, 2018; Christian Downie, *The politics of climate change negotiations : strategies and variables in prolonged international negotiations, New horizons in environmental politics*, Cheltenham (R-U) et Northampton (É-U), Edward Elgar Publishing, 2014; Union européenne, European Parliament's Committee on the Environment, Public Health and Food Safety (ENVI), *International climate negotiations : issues at stake in view of the COP25 UN climate change conference in Madrid* par Lorenz Moosmann et al, Luxembourg, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, 2019.

⁹ Elinor Ostrom, *A Polycentric Approach for Coping with Climate Change*, Banque mondiale, 2009.

¹⁰ Dorsch et Flachland, *supra* note 3; Cole, *supra* note 3; Cole, *supra* note 1; Stefan C Aykut et Amy Dahan, « Pour un autre ordre de gouvernementalité » dans *Gouverner le climat ? Vingt ans de négociations internationales*, coll. Références, Paris, Presses de Sciences Po, 2015 à la p 439; Dorsch et Flachland, *supra* note 1; Joana Setzer et al, « *Transnationalization of climate adaptation by regional governments and the RegionsAdapt initiative* » (2020) 3 Glob Sustain 10.

¹¹ Jordan, Huitema et Forster, *supra* note 3; Cole, *supra* note 1; Stefan C Aykut et Amy Dahan, « Pour un autre ordre de gouvernementalité » dans *Gouverner le climat ? Vingt ans de négociations internationales*, coll. Références, Paris, Presses de Sciences Po, 2015 à la p 439; Dorsch et Flachland, *supra* note 1; Joana Setzer et al, « *Transnationalization of climate adaptation by regional governments and the RegionsAdapt initiative* » (2020) 3 Glob Sustain 10.

régimes », où se chevauchent plusieurs institutions ou régimes qui peuvent avoir des objectifs similaires, concomitants ou divergents, avec des membres variés, qui découlent de priorités et d'enjeux différents et qui ne sont pas organisés hiérarchiquement entre eux¹². D'autres proposent plutôt l'idée de « l'orchestration » pour expliquer la nature éclatée de cette gouvernance. Selon cette approche, la gouvernance climatique mondiale serait d'abord indirecte et basée sur la recherche d'incitatifs à l'action plutôt que la contrainte, puisque les pouvoirs des orchestrateurs (comme les organisations intergouvernementales ou les initiatives transnationales, ou encore les États) seraient limités. Ainsi, ces derniers auraient davantage pour rôle de structurer, coordonner et mobiliser les activités des intermédiaires (qui peuvent à la fois être des acteurs publics ou privés, et provenir de différents échelons de la gouvernance) afin d'atteindre des objectifs mutuellement partagés¹³.

Ainsi, ces différentes approches reconnaissent toutes, à des degrés divers, que la gouvernance mondiale du climat ne relève pas d'une simple approche « top-down » où l'État central et les organisations intergouvernementales constituent les acteurs clefs. Il s'agirait plutôt d'un chevauchement d'acteurs de différents horizons, se déployant tant du bas vers le haut, au niveau horizontal ou encore verticalement afin de répondre à des normes, valeurs et principes partagés entre eux à des degrés divers¹⁴. Dès lors, cela conduit à devoir élargir les recherches vers ces autres acteurs, comme les États fédérés, afin d'y observer leurs efforts, succès, échecs et limites face à l'atteinte des objectifs partagés en regard à l'*Accord de Paris* et plus largement à la gouvernance mondiale du climat.

À cet effet, au cours des trois dernières décennies, de plus en plus de gouvernements non centraux ont cherché à intervenir pour répondre à la problématique climatique, certes sur le plan interne, mais aussi et de plus en plus à l'échelle internationale, menant au développement de ce que les chercheurs appellent désormais la paradiplomatie climatique¹⁵. Se définissant comme l'action

¹² Robert O Keohane et David G Victor, « *The Regime Complex for Climate Change* » (2011) 9:1 *Perspectives on Politics* aux pp 7-23.

¹³ Kenneth W Abbott et Thomas Hale, « Orchestrating Global Solutions Networks : A Guide for Organizational Entrepreneurs » (2014) 9:1-2 *Innovations : Technology, Governance, Globalization* aux pp 195-212; Kenneth W Abbott, « Orchestration : Strategic Ordering in Polycentric Climate Governance » (2017) SSRN J, en ligne : <www.ssrn.com/abstract=2983512>; Karin Bäckstrand et Jonathan W Kuyper, « The democratic legitimacy of orchestration : the UNFCCC, non-state actors, and transnational climate governance » (2017) 26:4 *Environmental Politics* aux pp 764-88.

¹⁴ Thomas Hale et Charles Roger, « Orchestration and transnational climate governance » (2014) 9:1 *Rev Int Organ* aux pp 59-82; Bäckstrand et Kuyper, « The democratic legitimacy of orchestration », *supra* note 13.

¹⁵ Thomas D Eatmon, « Paradiplomacy and Climate Change : American States as Actors in Global Climate Governance » (2009) 1:2 *J of Natural Resources Policy Research* aux pp 153-65; Annie Chaloux, « Paradiplomatie environnementale en perspective : analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans l'espace nord-américain » (2016) 12:1 *R de D du développement durable de McGill* 105; Chaloux, Paquin et Séguin, *supra* note 5; Setzer et al, *supra* note 11.

internationale de gouvernements non centraux¹⁶, la paradiplomatie, dans ce cas-ci climatique, s'est considérablement développée depuis les 30 dernières années. Le Québec notamment a construit une paradiplomatie climatique vaste et structurée, s'inscrivant dans une longue tradition d'actions internationales découlant de la *Doctrine Gérin-Lajoie*, qui, énoncée pour la première fois en 1965, a eu un impact majeur sur la vision du Québec relative à son activité internationale¹⁷. Cette doctrine a permis au Québec de justifier sa propre politique internationale et de conclure des ententes internationales lorsque celles-ci concernent ses propres champs de compétence, si bien qu'aujourd'hui, le Québec est considéré comme l'un des États non souverains les plus actifs internationalement¹⁸. La province est d'ailleurs intervenue sur la scène internationale en matière de changements climatiques dès le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, en intégrant la délégation canadienne, en adoptant des ententes transfrontalières et internationales, et en s'engageant à mettre en œuvre les grands accords internationaux sur le climat dans ses champs de compétence¹⁹. Depuis lors, cette paradiplomatie climatique a évolué et s'est considérablement diversifiée.

B. Évolution de la paradiplomatie climatique québécoise²⁰

Dès l'apparition de la problématique des changements climatiques comme objet de préoccupation politique à l'échelle internationale, le Québec, comme plusieurs autres gouvernements non centraux, a reconnu le caractère intermestique²¹

¹⁶ Panayotis Soldatos, « An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors » dans Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos, dir, *Federalism and International Relations : The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990 aux pp 34-53; Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales : théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, coll Régionalisme et fédéralisme t 3, Bruxelles, New York, P.I.E.-Peter Lang, 2004.

¹⁷ Paul Painchaud, « L'État du Québec et le système international » dans Gerard Bergeron et Réjean Pelletier, dir, *L'État du Québec en devenir*, Montréal, Boréal Express, 1980 aux pp 374-69.

¹⁸ Louis Balthazar, « Les relations internationales du Québec » dans Alain Gagnon, dir, *Québec : État et société*, t 2, Montréal, Éditions Québec/Amérique, 2003 à la p 505; Earl H Fry, « Le Québec tire profit de sa relation économique avec les États-Unis » (2004) *Annuaire du Québec* aux pp 952-55; Stéphane Paquin et Annie Chaloux, « La doctrine Gérin-Lajoie : 50 ans et pas une ride! » (2016) *RQDI* 5; *Loi sur le ministère des Relations internationales*, LQ 1984, c 47 devenue LRQ, c M-25.1 et ultérieurement LRQ, c M-25.1.1, art 19.

¹⁹ Annie Chaloux et Hugo Séguin, « États fédérés et mise en œuvre des traités climatiques internationaux : le cas du Québec » (2011) 41:3 *RDUS* aux pp 607-32; Chaloux, « Vingt-cinq ans de paradiplomatie climatique québécoise », *supra* note 5; Gayard, *supra* note 5.

²⁰ Cette section est une version remaniée et mise à jour de l'article suivant : Chaloux, « Vingt-cinq ans de paradiplomatie climatique québécoise », *supra* note 5.

²¹ Ce néologisme et anglicisme, appelant à la contraction des termes internationaux et domestiques, est apparu au milieu des années 1970. Il concernait initialement les politiques affectant l'économie nationale, comme les embargos, les politiques énergétiques et les tarifs. Voir Bayless Manning, « The Congress, the Executive and Intermestic Affairs : Three Proposals » (1977) 55:2 *Foreign Affairs* 306. Ce terme est apparu de façon assez récente dans la littérature environnementale, afin de soulever l'interdépendance accrue des écosystèmes, rappelant que des problématiques internationales peuvent

de la problématique et la nécessité d'y répondre, tant sur son territoire qu'à l'extérieur de ses propres frontières. Le Québec a ainsi développé son action internationale en matière de climat en utilisant une variété d'outils et de stratégies internationales, en misant à la fois sur le déploiement d'une paradiplomatie transfrontalière et régionale ainsi que sur sa participation au sein de la fédération canadienne pour influencer la position de cette dernière, mais aussi en intervenant directement dans les négociations climatiques internationales et en cherchant à faire valoir le rôle et la pertinence des États fédérés dans la régulation de la problématique des changements climatiques. Et finalement, le Québec a aussi choisi de mettre en œuvre la plupart des dispositions du régime climatique international sur son territoire, lui permettant ainsi d'intégrer encore davantage la *Doctrine Gérin-Lajoie*, alors qu'il reconnaît sa part de responsabilité dans la mise en œuvre des grands accords climatiques internationaux²².

1. LES PREMIERS MOMENTS : PARADIPLOMATIE CLIMATIQUE TRANSFRONTALIÈRE

C'est d'abord dans une perspective transfrontalière que le Québec déploie initialement son activité internationale à la fin des années 1980, au sein de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des Premiers ministres de l'Est du Canada (CGNA-PMEC). Dès 1989, une première résolution est adoptée à cet effet, avant même le dépôt du premier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) à l'égard des changements climatiques, qui paraît en 1990, et du Sommet de la Terre de Rio en 1992. Puis, en août 2001, les États membres de la CGNA-PMEC adoptent un plan d'action régional s'intitulant *Plan d'action sur le changement climatique*, montrant alors un très haut niveau de leadership et de coopération sur cette question, d'autant plus qu'il s'agit à ce moment du tout premier plan d'action du genre en Amérique du Nord et dans le monde²³. Les cibles de réduction prévues par le plan d'action sont par ailleurs très ambitieuses pour l'époque. On vise essentiellement trois phases de réduction des émissions de GES : 1) une stabilisation des émissions de GES par rapport aux niveaux de 1990 pour 2010; 2) une réduction de 10 % des émissions sous les niveaux de 1990 pour 2020; et 3) une réduction des émissions de GES de 75-85 % sous les niveaux de 2001 pour 2050²⁴.

D'autres réseaux d'États fédérés attirent ensuite l'attention du Québec relativement aux questions climatiques. En 2003, la province devient observatrice au sein de la Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI), le tout premier marché de

avoir des conséquences locales et vice-versa, et que la régulation de nombreuses problématiques doit intégrer ces multiples dimensions et une pluralité d'acteurs au processus.

²² Chaloux et Séguin, *supra* note 19.

²³ Abbey Tennis, « States leading the way on climate change action : the view from the Northeast » dans Susanne C Moser et Lisa Dilling, dir, *Creating a climate for change : communicating climate change and facilitating social change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007 à la p 416.

²⁴ CGNA-PMEC, *Plan d'action sur le changement climatique*, 2001.

carbone nord-américain visant plus spécifiquement les émissions de GES provenant des producteurs d'électricité issue de sources thermiques²⁵. Puis, en 2008, elle devient membre de la Western Climate Initiative (WCI), une organisation visant la mise en place d'un marché du carbone multisectoriel où participait alors près d'une dizaine d'États fédérés nord-américains (pour plus de détails, voir Chaloux 2014²⁶). Cette initiative a donné naissance au système de plafonnement et d'échanges de droits d'émission Québec-Californie, qui est actuellement le plus important marché du carbone en Amérique du Nord²⁷.

Enfin, à compter de 2015, le Québec et les membres de la CGNA-PMEC renforcent leur collaboration sur la question des changements climatiques. D'abord, dans le contexte entourant l'avènement de la *Conférence de Paris*, la CGNA-PMEC rehausse sa cible de réduction des émissions de GES en adoptant une cible de -35 à -45 % sous les niveaux de 1990 pour 2030. Et deux années plus tard, en 2017, l'organisation met à jour son plan d'action régional sur le changement climatique et cible de nouveaux champs d'actions prioritaires²⁸.

2. LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DU QUÉBEC : PARADIPLOMATIE CLIMATIQUE INTERNATIONALE

Bien qu'actif au niveau régional, le Québec a rapidement reconnu l'importance d'être aussi présent au niveau international pour répondre à la problématique des changements climatiques. Ainsi, dès 1992, le Québec dépêche des observateurs à la Conférence de Rio durant laquelle la CCNUCC est ouverte à signature²⁹. Le Québec poursuit par la suite sa participation dans l'édification du régime climatique international en intégrant la délégation canadienne lors de l'instauration des Conférences des Parties (CdP) qui ont lieu annuellement à partir de 1995. Des fonctionnaires, ministres et même le Premier ministre québécois sont dorénavant présents et peuvent avoir accès aux forums de négociations et aux événements parallèles de cette importante rencontre annuelle³⁰.

²⁵ Le Québec ne participe pas comme membre au RGGI, puisque ce marché de carbone régle les émissions de GES provenant uniquement des producteurs d'énergie thermique. Le Québec ne produit pratiquement aucun GES de ce type, dû au fait que l'électricité québécoise ne provient, pour l'essentiel, que de l'hydroélectricité, peu émettrice de GES.

²⁶ Chaloux, « *Paradiplomatie environnementale en perspective* », *supra* note 15.

²⁷ Il faut noter que ce marché du carbone a impliqué également l'Ontario, mais ce brièvement, puisque le marché n'a été effectif que quelques mois en 2018; le nouveau gouvernement de Doug Ford ayant retiré l'Ontario du marché du carbone en juillet 2018.

²⁸ Île-du-Prince-Édouard, Conference of the New England Governors and Eastern Canadian Premiers, *2017 Update of the Regional Climate Change Action Plan- Building on Solid Foundations*, Charlottetown, Eastern Canadian Secretariat, 2017.

²⁹ Québec, Ministère de l'Environnement et de la Faune, *Éléments de planification québécoise du développement durable*, Québec, Direction générale du développement durable, 1995 aux pp 5-6.

³⁰ Chaloux, Paquin et Séguin, « Canada's Multiple Voices Diplomacy in Climate Change Negotiations », *supra* note 5.

La participation du Québec dans les forums climatiques internationaux ne se résume pas uniquement à l'intégration de la délégation canadienne. La province va aussi utiliser les CdP à la CCNUCC pour participer et organiser des événements parallèles lui permettant de promouvoir les différentes politiques climatiques mises en place sur son territoire et les actions concertées élaborées avec d'autres États fédérés. Plus concrètement, il s'agit de rencontrer des chefs de gouvernement et d'État nationaux et infranationaux et de développer différents partenariats avec des organisations d'États fédérés qui ont essentiellement pour objectif de défendre et promouvoir le rôle et la pertinence des États fédérés dans la construction du régime climatique mondial. À titre d'exemple, le Québec participe activement, depuis 2005, aux activités de deux organisations d'États fédérés et de gouvernements locaux soit le Climate Group³¹ et le Regions4³². Ces organisations mettent en place différents outils pour assurer une reconnaissance des États fédérés dans les textes de négociation de ces conférences afin de permettre un certain rayonnement des actions des États fédérés dans la gouvernance climatique mondiale³³.

C. **Mise en œuvre et respect des engagements internationaux du Québec face au régime climatique mondial**

Une autre stratégie du Québec face à son action climatique internationale est rattachée à sa volonté de mettre en œuvre, dans ses champs de compétence, différentes dispositions du régime climatique international découlant de la CCNUCC, du *Protocole de Kyoto* ou encore de l'*Accord de Paris*. Ce faisant, il pousse encore plus loin la Doctrine Gérin-Lajoie, alors qu'il reconnaît sa part de responsabilité face au régime climatique international et décide de souscrire à ces engagements internationaux en se déclarant lié à ceux-ci. Qui plus est, le Québec met en œuvre, dans ses champs de compétences, plusieurs des dispositions et obligations du régime climatique, à l'instar d'un État partie.

Un premier pas est franchi à cet effet, en avril 2001, lorsque l'Assemblée nationale du Québec adopte à l'unanimité une motion d'appui au *Protocole de Kyoto*. Cette motion appelait le gouvernement fédéral canadien à ratifier le

³¹ Le *Climate Group* est une organisation regroupant une variété de membres d'États fédérés, de gouvernements locaux, d'entreprises, de municipalités et de personnes influentes qui souhaitent promouvoir et développer une société sobre en carbone. Elle est composée de 220 gouvernements membres, majoritairement subétatiques,

³² Le *Regions4* est une organisation internationale représentant des États fédérés et des gouvernements régionaux au niveau international dans le domaine du développement durable, des changements climatiques et de la biodiversité. Elle cherche notamment à promouvoir et défendre le rôle des États fédérés et gouvernements locaux dans l'édification des régimes environnementaux internationaux comme la CCNUCC et la CDB. En 2019, elle représentait 41 gouvernements subétatiques provenant de 21 pays et quatre (4) continents.

³³ Chaloux, Paquin et Séguin, « Canada's Multiple Voices Diplomacy in Climate Change Negotiations », *supra* note 5.

Protocole et à « mettre en œuvre les mesures qu'il s'est engagé à réaliser dans le cadre du premier plan d'action pancanadien sur les changements climatiques »³⁴. Puis, en 2006, le gouvernement du Québec adopte un plan d'action de lutte contre les changements climatiques, à l'intérieur duquel il rend encore plus explicite sa volonté de « mettre en œuvre le *Protocole* [de Kyoto] dans ses domaines de compétence »³⁵. Ce plan vise une réduction de 6 % des émissions de gaz à effet de serre sous les niveaux de 1990 d'ici 2012 et met en place une série de mesures ciblant tous les secteurs économiques de la province pour y parvenir (transport, énergie, agriculture, matières résiduelles, industries, etc.)³⁶.

Par la suite, en 2009, le Québec va encore plus loin. Quelques mois avant l'amorce des travaux de la CdP15 (Copenhague) devant aboutir à de nouveaux engagements climatiques post-2012 et à plus long terme, le Québec, à la suite d'un important processus de consultation publique, adopte une cible de réduction calquée sur l'Union européenne, soit une cible de réduction de 20 % des émissions sous les niveaux de 1990 pour 2020³⁷. Cette volonté s'est ensuite poursuivie avec l'*Accord de Paris* adopté en 2015. Dans un décret adopté le 7 décembre 2016, le Québec se déclare lié à l'*Accord de Paris* et s'engage à assurer sa mise en œuvre dans ses champs de compétences. On peut dès lors constater clairement la volonté du Québec de s'engager dans ce régime climatique mondial, non seulement en développant des partenariats avec d'autres acteurs, mais aussi en ayant la volonté de respecter les engagements de la communauté internationale en matière de lutte contre les changements climatiques.

D'ailleurs, une étude réalisée en 2011 démontrait déjà cette volonté qu'avait le Québec de se conformer aux différentes obligations découlant de la CCNUCC et du *Protocole de Kyoto*³⁸. Dans les faits, le Québec a mis en œuvre la très grande majorité de leurs dispositions, et ce, indépendamment du gouvernement fédéral, comme en témoigne le processus de mise en œuvre et d'intégration de la CCNUCC et du *Protocole de Kyoto*³⁹ en droit interne au

³⁴ Québec, Ministère de l'Environnement, et de la Lutte contre les changements climatiques et Gouvernement du Québec, communiqué, « L'Assemblée nationale du Québec appuie à l'unanimité le protocole de Kyoto » (10 avril 2001), en ligne : <www.environnement.gouv.qc.ca/communiqués/2001/c010410a.htm>.

³⁵ Québec, Ministère du Développement durable, de l'environnement et des parcs, *Le Québec et les changements climatiques, un défi pour l'avenir : plan d'action 2006-2012*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2008 à la p 12 [*Plan d'action 2006-2012*].

³⁶ Chaloux et Séguin, *supra* note 19.

³⁷ Québec, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, communiqué, « Cible de réduction des émissions de GES Avec une cible de -20% pour 2020, le Québec est un leader dans la lutte aux changements climatiques » (23 novembre 2009), en ligne : <www.environnement.gouv.qc.ca/infuseur/communique.asp?no=1591>.

³⁸ Chaloux et Séguin, *supra* note 19.

³⁹ La cible du Québec pour 2008-2012 était une réduction des émissions de 6 % par rapport aux niveaux de 1990. Il les a finalement réduites de 8 % durant cette période. Voir *l'Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2012 et leur évolution depuis 1990*, en ligne : ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques <www.environnement.gouv.qc.ca/changements/ges/index.htm>.

Québec (et dans ses champs de compétence). Les seules exceptions ayant été relevées dans cette étude provenaient de l'aspect du soutien financier aux pays en développement⁴⁰.

II. *L'Accord de Paris* : contexte, objectifs, obligations et attentes

A. *L'Accord de Paris*, un point tournant pour la gouvernance climatique mondiale

Après cinq années de dialogue sur l'action concertée à long terme des Parties au titre de la *Convention*⁴¹ et quatre années intensives de négociations sous la Plate-forme de Durban⁴², l'adoption de *L'Accord de Paris*, en 2015, marque un tournant dans la gouvernance mondiale du climat. Premier accord universel sur les changements climatiques, *L'Accord de Paris* ne distingue plus aussi strictement la nécessité d'action climatique des États en fonction de leur niveau de développement (comme l'a fait auparavant le *Protocole de Kyoto*), mais demande plutôt à tous les États d'agir en faveur du climat, et ce, en fonction de leur capacité d'agir et selon les objectifs qu'ils se seront eux-mêmes fixés⁴³. *L'Accord de Paris* pose ainsi les bases d'un régime climatique mondial qui demande dorénavant à chaque Partie de déployer ses meilleurs efforts pour lutter contre les changements climatiques.

Dans la décision 1/CP.21 de *L'Accord de Paris*, les Parties incitent également les entités non parties à accroître leurs efforts pour le climat, en reconnaissant du même coup le rôle qu'ils jouent dans la lutte mondiale contre les changements climatiques :

[La Conférence des Parties] [i]nvite les entités non parties [...] à amplifier leurs efforts et à appuyer des mesures destinées à réduire les émissions et/ou renforcer la résilience et diminuer la vulnérabilité aux effets néfastes des changements climatiques⁴⁴.

⁴⁰ Chaloux et Séguin, supra note 19.

⁴¹ CCNUCC, *Rapport de la treizième session de la Conférence des Parties tenue à Bali du 3 au 15 décembre 2007 : Décisions adoptées par la Conférence des Parties*, Doc off AG NU, 2008, Doc NU FCCC/CP/2007/6/Add.1, décision 1 [*Plan d'action de Bali*].

⁴² Le groupe de travail spécial sur la Plateforme de Durban (2011) avait pour mandat d'élaborer, au plus tard en 2015, un texte ayant valeur juridique et applicable à toutes les Parties, et pouvant entrer en vigueur et être adopté en 2020. Voir CCNUCC, *Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-septième session, tenue à Durban du 28 novembre au 11 décembre 2011 - Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa dix-septième session*, Doc off AG NU, 2012, Doc NU FCCC/CP/2011/9/Add.1, décision 2.

⁴³ *Accord de Paris*, supra note 2.

⁴⁴ *Ibid*, partie V.135.

Ainsi, l'*Accord de Paris* ouvre davantage⁴⁵ la voie à une gouvernance climatique mondiale qui, déjà polycentrée et à acteurs multiples⁴⁶, fait une place encore plus grande aux initiatives portées par la société civile, le secteur privé, les institutions financières, les villes et les autres autorités infranationales. Cette reconnaissance du rôle des entités non parties dans la lutte contre les changements climatiques a d'ailleurs encouragé plusieurs gouvernements non centraux à mettre en place une variété de stratégies paradiplomatiques afin de promouvoir leur rôle et contribuer à la lutte contre les changements climatiques dans la mesure de leurs moyens et capacités⁴⁷. C'est d'ailleurs le cas du Québec qui, comme mentionné précédemment, s'est déclaré lié à l'*Accord de Paris* et aux grands accords internationaux sur le climat en plus de mettre en œuvre l'essentiel de ses dispositions phares dans ses champs de compétences.

B. Les objectifs de l'*Accord de Paris* et ses attentes envers les Parties

L'*Accord de Paris* a pour objectif ultime de « renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques »⁴⁸, contribuant de ce fait à la mise œuvre de la CCNUCC. Il vise particulièrement trois objectifs globaux, soit de : (1) « [contenir] l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et [poursuivre] l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5°C » (article 2a); (2) « [renforcer] les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et [promouvoir] la résilience à ces changements et un développement à faibles émissions de gaz à effet de serre » (article 2b); et (3) « [rendre] les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques » (article 2c)⁴⁹.

Pour atteindre ces objectifs, l'*Accord de Paris* prévoit une série de dispositions à l'égard des Parties. À l'image de la majorité des traités internationaux,

⁴⁵ Cette ouverture à l'action des entités non parties a débuté quelques années plus tôt. Voir, par exemple, la décision 1/CP.16 qui reconnaît le rôle « important » de ces acteurs pour agir efficacement sur tous les aspects des changements climatiques, ou encore la plateforme NAZCA (*Non-State Actor Zone for Climate Action*) créée en 2014; une plateforme rassemblant les engagements et actions climatiques d'acteurs non-étatiques.

⁴⁶ Jordan, Huitema, et Forster, *supra* note 3; Cole, *supra* note 3; Dorsch et Flachslund, *supra* note 3; Setzer et al, *supra* note 11.

⁴⁷ Fernando Rei, « Paris Agreement and the Regions Adapt Initiative : The Role of Transnational Action in the Adoption and Implementation of Climate Policies » (2017) 5:4 IJSTS 91; Angel Hsu, Amy J Weinfurter et Kaiyang Xu, « Aligning subnational climate actions for the new post-Paris climate regime » (2017) 142:3-4 Climatic Change aux pp 419-32; Sharmila Murthy, « States and Cities As "Norm Sustainers" : A Role for Subnational Actors in the Paris Agreement on Climate Change » (2019) SSRN J, en ligne : <www.ssrn.com/abstract=3308613>; Annie Chaloux, Philippe Simard et Emmanuel Sfiligoi, *Le Québec et la coopération climatique internationale : une nouvelle stratégie paradiplomatique d'un gouvernement non central*, 2021 (À paraître).

⁴⁸ *Accord de Paris*, *supra* note 2, art 2.

⁴⁹ *Ibid.*

certaines de ces dispositions ont une force légale obligatoire, que l'on reconnaît généralement par l'utilisation du terme « shall »⁵⁰ dans la version anglaise de l'*Accord de Paris*⁵¹. D'autres dispositions peuvent s'interpréter comme des obligations de « s'efforcer », et sont donc faiblement contraignantes pour les Parties. Celles-ci sont généralement introduites par le terme « should ». Outre ces distinctions d'ordre juridique, la portée des dispositions de l'*Accord de Paris* varie également en fonction des sujets concernés. Ainsi, les dispositions applicables aux « Parties » directement⁵², à « toutes les Parties »⁵³ ou à « chaque Partie »⁵⁴ créent clairement des obligations individuelles envers les Parties⁵⁵, alors que d'autres créent des obligations pour le régime dans son ensemble, et non envers les Parties individuellement⁵⁶. À titre d'exemple, l'article 4.5 de l'*Accord de Paris* est un cas type d'obligation applicable au régime dans son ensemble : « [s]upport shall be provided to developing country Parties for the implementation of this Article [...] »⁵⁷.

Aux fins de cet article, nous nous intéresserons spécifiquement aux attentes de l'*Accord de Paris* envers les pays développés parties. Par « attentes », nous entendons toutes les dispositions de l'accord faisant office d'obligations (identifiées par le terme « shall » dans la version anglaise de l'*Accord de Paris*) ou de recommandations (identifiées par le terme « should ») envers les Parties individuellement⁵⁸. Ainsi, nous regroupons les attentes de l'*Accord de Paris* envers les Parties en cinq catégories distinctes d'articles. *In fine*, ces catégories d'articles serviront de grille d'analyse pour évaluer l'état de la mise en œuvre de l'*Accord de Paris* par le Québec.

⁵⁰ Daniel Bodansky, « The Legal Character of the Paris Agreement » (2016) 25:2 *RECIEL* aux pp 142-50.

⁵¹ Faisant usage systématique des termes « shall » et « should » pour introduire ses dispositions, la version anglaise de l'*Accord de Paris* fait clairement la distinction entre ses obligations (« shall », force légale obligatoire) et ses recommandations (« should », faiblement contraignant). Cette distinction est toutefois moins claire dans la version française de l'*Accord*. Aux fins de cet article, nous utiliserons donc la version anglaise de l'*Accord de Paris* comme texte de référence pour identifier ses obligations et recommandations.

⁵² Par exemple : articles 4.13, 4.14, 5.1, 7.7, 8.3, 10.2 et 12.

⁵³ Par exemple : articles 4.8, 4.19, 11.3 et 11.4.

⁵⁴ Par exemple : articles 4.2, 4.9, 7.9 et 7.10.

⁵⁵ Notons que certaines dispositions concernent directement les « pays développés » (p. ex. : articles 4.4, 9.1, 9.3, 9.5, 9.7 et 11.3) et que d'autres cibles directement les « pays en développement » (p. ex. : articles 4.4 et 11.4).

⁵⁶ Bodansky, *supra* note 50.

⁵⁷ « Un appui est fourni aux pays en développement parties pour l'application du présent article [...] » : *Accord de Paris*, *supra* note 243, art 4.5.

⁵⁸ Certaines dispositions non applicables au Québec en tant qu'entité non-partie à la CCNUCC ont été laissés de côté aux fins de cette analyse. Aussi, certaines dispositions à caractère plus technique ou liées à la transparence (art 13) ne figurent pas au sein des catégories ci-dessous, bien qu'elles aient été prises en compte aux fins de cette analyse.

Tableau 1. Attentes en matière de réduction des émissions et de communication des contributions déterminées au niveau national (Catégorie 1)

But	
Parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans les meilleurs délais et parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de GES au cours de la deuxième moitié du siècle (art 4.1)	
Réduction des émissions	
Obligations	Recommandations
Chaque Partie établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national (CDN) et prend des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions (art 4.2.)	Les pays développés parties continuent de montrer la voie en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus et à l'échelle de l'économie (art 4.4)
	Toutes les Parties s'emploient à formuler et communiquer des stratégies à long terme de développement à faible émissions de GES (art 4.19)
Communication des CDN	
Obligations	Recommandations
Chaque Partie communique une CDN tous les cinq ans (art 4.9), chacune représentera une progression par rapport à la CDN antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible (art 4.3)	Dans le contexte de leurs CDN, les Parties devraient tenir compte des méthodes et des directives en vigueur conformément à la Convention (art 4.14)
Les Parties doivent rendre compte de leur CDN et les communiquer de manière claire, transparente et compréhensible (arts 4.13 et 4.8)	

Tableau 2. Attentes en matière d'adaptation et de coopération pour l'adaptation (Catégorie 2)

But	
Renforcer les capacités d'adaptation, accroître la résilience aux changements climatiques et réduire la vulnérabilité à ces changements (art 7.1)	
Adaptation	
Obligations	Recommandations
Chaque Partie entreprend des processus de planification de l'adaptation et met en œuvre des mesures qui consistent notamment à mettre en place ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions utiles (art 7.9)	Chaque Partie devrait présenter et actualiser périodiquement une communication sur l'adaptation, où pourront figurer ses priorités, ses besoins en matière de mise en œuvre et d'appui, ses projets et ses mesures (art 7.10 et 7.11)
Coopération pour l'adaptation	
Obligations	Recommandations
Aucune obligation directe à l'égard des Parties	Les Parties devraient intensifier leur coopération en vue d'améliorer l'action pour l'adaptation, notamment, entre autres, par le partage d'informations, la recherche et le soutien aux pays en développement (art 7.7)

Tableau 3. Attentes en matière de conservation et de renforcement des puits et réservoirs de gaz à effet de serre (Catégorie 3)

But	
Conserver et renforcer les puits et réservoirs de GES, notamment les forêts (art 5.1.)	
Obligations	Recommandations
Aucune obligation directe à l'égard des Parties	Les Parties devraient prendre des mesures pour conserver et renforcer les puits et réservoirs de GES, notamment les forêts (art 5.1.)

Tableau 4. Attentes en matière d'appui aux pays en développement parties et de communication sur l'appui fourni (Catégorie 4)

But	
Fournir des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement parties (art 9.1), donner pleinement effet à la mise au point et au transfert de technologies (art 10.1) et renforcer les capacités des pays en développement parties (art 11.1)	
Appui au pays en développement parties	
Obligations	Recommandations
Les pays développés parties fournissent des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement parties aux fins tant de l'atténuation que de l'adaptation (art 9.1) ⁵⁹	Les pays développés parties devraient continuer de montrer la voie en mobilisant des moyens de financement de l'action climatique provenant d'un large éventail de sources, d'instruments et de filières. Cette mobilisation de moyens de financement devrait représenter une progression par rapport aux efforts antérieurs (art 9.3.)
Les Parties renforcent l'action concertée concernant la mise au point et le transfert de technologies (art 10.2) ⁶⁰	Aucune recommandation directe à l'égard des Parties
Aucune obligation directe à l'égard des Parties	Les Parties devraient améliorer la compréhension, l'action et l'appui eu égard aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques (art 8.3.)
Aucune obligation directe à l'égard des Parties	Les pays développés parties devraient étoffer l'appui apporté aux mesures de renforcement des capacités dans les pays en développement parties (art 11.3)

⁵⁹ À l'article 9.4, on recommande aux Parties de « viser à parvenir à un équilibre entre l'adaptation et l'atténuation » eu égard aux ressources financières déployées pour lutter contre les changements climatiques. Précisons toutefois que cette recommandation s'applique au régime dans son ensemble plutôt qu'aux Parties individuellement. Cette recommandation ne figure donc pas dans cette grille d'analyse.

⁶⁰ À l'article 10.6, on précise également qu'un appui doit être (« shall », en anglais) fourni aux pays en développement pour renforcer la coopération en matière de développement et de transfert de technologies. Précisons toutefois que cette obligation s'applique au régime dans son ensemble plutôt qu'aux Parties individuellement. Cette obligation ne figure donc pas dans cette grille d'analyse.

Communication sur l'appui fourni	
Obligations	Recommandations
Les pays développés parties communiquent tous les deux ans des informations quantitatives et qualitatives à caractère indicatif sur les ressources financières publiques ainsi que des informations transparentes et cohérentes sur leur appui fournis aux pays en développement parties (arts 9.5 et 9.7.)	Aucune recommandation directe à l'égard des Parties
Toutes les Parties qui s'emploient à accroître la capacité des pays en développement parties font régulièrement connaître ces mesures ou initiatives de renforcement des capacités (art 11.4)	Aucune recommandation directe à l'égard des Parties

Tableau 5. Attentes en matière d'éducation et de sensibilisation aux changements climatiques (Catégorie 5)

But	
Améliorer l'éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques (art 12)	
Obligations	Recommandations
Les Parties coopèrent en prenant des mesures pour améliorer l'éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques (art 12)	Aucune recommandation directe à l'égard des Parties

III. La mise en œuvre de l'Accord de Paris par le Québec (2015-2020)

Depuis l'adoption de l'Accord de Paris en 2015, le Québec a mis en œuvre, bien qu'à des degrés divers, la majorité de ses dispositions phares dans ses champs de compétences, en se fixant et communiquant, par exemple, des cibles à moyen et long terme en matière de réduction des émissions de GES, en développant des stratégies d'adaptation, en adoptant des mesures pour la conservation et le renforcement des réservoirs de GES, en apportant un soutien aux pays en développement, ou encore en misant sur la sensibilisation et l'éducation de sa population à l'égard des changements climatiques et de leurs solutions.

Cette section présente la manière dont le Québec parvient concrètement, même en tant qu'entité non partie à la CCNUCC, à répondre aux attentes de l'Accord de Paris et à s'engager dans la gouvernance mondiale du climat. Il est donc ici question des actions climatiques concrètes mises de l'avant par le Québec depuis 2015, ainsi que de leur conformité avec les obligations et recommandations de l'Accord de Paris à l'égard des Parties à CCNUCC, telles que synthétisées à la section précédente.

A. Catégorie 1 : Réduction des émissions et communication des contributions déterminées au niveau national

La première catégorie d'attentes de l'Accord de Paris rassemble les obligations et recommandations devant permettre l'atteinte du plafonnement mondial des émissions de GES dans les meilleurs délais et la carboneutralité au cours de la deuxième moitié du siècle (art 4.1). Elle comprend donc les attentes relatives à la progression continue des cibles de réduction des émissions de GES, à la communication des CDN et aux méthodes employées pour comptabiliser les émissions, à l'emploi de mesures à court et à long terme d'atténuation des GES et à l'adoption d'objectifs à l'échelle de l'économie.

L'article 4.2 de l'Accord de Paris exige que « chaque Partie établi[sse], communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser »⁶¹, ce à quoi le Québec se conforme actuellement. En effet, les cibles de réduction adoptées par le gouvernement du Québec peuvent, en pratique, être considérées comme des CDN pour la province. En 2015, trois cibles d'atténuation étaient en vigueur au Québec par rapport au niveau de 1990 :

Une réduction de 20 % des émissions de GES pour 2020, réitérée dans le *Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (PACC 2020)*⁶²

⁶¹ *Accord de Paris, supra* note 2, art 4.2.

⁶² À noter que le Québec risque très fortement de rater sa cible d'atténuation de 20 % pour 2020 puisque, selon le plus récent inventaire de GES disponible, la province n'avait réduit que de 6 % ses émissions

Une réduction de 37,5 % des émissions de GES pour 2030, adoptée à la suite d'une commission parlementaire à l'Assemblée nationale⁶³

Une réduction de 80 à 95 % des émissions de GES pour 2050, avec l'adhésion du Québec à la coalition Under2⁶⁴.

Par ailleurs, déposé en novembre 2020, le *Plan pour une économie verte 2030 (PEV 2030)* présente deux cibles de réduction pour le Québec. On y réitère d'abord le maintien de la cible d'atténuation de 37,5 % sous les niveaux de 1990 pour 2030; cible qui rappelle, tant sur le fond que sur la forme, une CDN. On y annonce ensuite l'atteinte de la carboneutralité pour 2050⁶⁵. Ainsi, conformément aux obligations des articles 4.2 et 4.9 de l'*Accord de Paris*, le Québec communique et actualise ses CDN (art 4.2), et ce, 5 ans après l'entrée en vigueur de l'*Accord* (art 4.9). La conformité du Québec à l'article 4.9 de l'*Accord de Paris*, aussi connu sous le nom de « clause cliquet », s'appuie aussi sur l'article 46.4 de Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) qui stipule désormais⁶⁶ que « [l]a cible [de réduction du Québec] doit être révisée au moins tous les cinq ans ». La révision et la fixation d'une nouvelle cible doivent faire suite à une sollicitation des conseils du nouveau comité consultatif sur les changements climatiques par le ministre⁶⁷. Précisons toutefois que ce processus ne garantit pas le rehaussement ni l'adoption de nouvelles cibles, ce qui constitue une différence importante par rapport à ce que prévoit l'*Accord de Paris*.

D'ailleurs, le Québec n'est que partiellement conforme à l'article 4.3 de l'*Accord de Paris* qui exige que « la [CDN] suivante de chaque Partie représent[e] une progression par rapport à la [CDN] antérieure »⁶⁸. En effet, bien que sa cible de carboneutralité pour 2050 soit conforme à l'article 4.3, puisqu'il s'agit d'une cible

en 2018 par rapport au niveau de 1990. Toutefois, cet inventaire ne tient pas compte des crédits d'émissions de GES acquises ou vendues dans le cadre du marché du carbone avec la Californie, ce qui permettrait de nuancer ce bilan. Voir Québec, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2018 et leur évolution depuis 1990*, par France Delisle et al, Québec, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2020; voir également Québec, Ministère du développement durable, environnement et parcs, *Le Québec en action vert 2020 : plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques : phase 1*, Québec, Ministère du développement durable, environnement et parcs, 2013.

⁶³ Québec, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, communiqué, « Québec adopte la cible de réduction de gaz à effet de serre la plus ambitieuse au Canada » (27 novembre 2015), en ligne : <www.environnement.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=3353>.

⁶⁴ « Le Québec adhère au Protocole d'accord sur le leadership climatique mondial (Under 2 MOU) » (8 juillet 2015, en ligne : Ministère des Relations et internationales et de la Francophonie <www.mrif.gouv.qc.ca/fr/salle-de-presse/actualites/15487>.

⁶⁵ Québec, *Plan pour une économie verte 2030 : politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2020.

⁶⁶ L'article 19 de la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*, sanctionnée en novembre 2020, est venu modifier l'article 46.4 de la LQE.

⁶⁷ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, art 46.4.

⁶⁸ *Accord de Paris*, *supra* note 43, art 4.3.

plus élevée que celle sous la coalition Under2 (80 à 95 % de réduction), le maintien de l'objectif de réduction de 37,5 % pour 2030 ne constitue pas une progression par rapport à sa cible précédente.

En ce qui concerne l'adoption de mesures à long terme, la cible de carboneutralité du Québec pour 2050 répond à l'article 4.1 de l'*Accord de Paris* qui demande que les États opèrent rapidement des réductions de GES en vue de parvenir à « un équilibre » entre les émissions d'origine anthropiques et leur absorption par des puits de GES pour la seconde moitié du siècle⁶⁹. Cette cible permet également au Québec de se conformer à l'article 4.19 de l'*Accord* qui recommande aux Parties de se doter de stratégies à long terme pour le développement d'une économie sobre en carbone. Pour atteindre sa cible du « zéro émission nette », le Québec comptera sur l'électrification de son économie, en passant d'abord par le secteur des transports qui composaient toujours 44,8 % des émissions GES de la province en 2018⁷⁰. L'interdiction de la vente de véhicules neufs à essence dès 2035 figure d'ailleurs parmi la série de mesures énoncées dans le *Plan de mise en œuvre 2021-2026* du *PEV 2030*⁷¹. Les investissements dans la production et la vente d'hydrogène vert et de bioénergies constituent l'autre pilier de la stratégie à long terme du *PEV 2030* vers la carboneutralité. Le gouvernement compte d'ailleurs augmenter de 50 % sa production des bioénergies d'ici 2030⁷².

Aussi, conformément à la recommandation de l'article 4.4 de l'*Accord de Paris*, les cibles de réduction du Québec sont exprimées en chiffres absolus et s'appliquent à l'échelle de l'économie, soit dans les secteurs des transports, de l'industrie, du bâtiment, de l'agriculture, de la gestion des matières résiduelles et de l'énergie.

Conformément à l'article 46.18 de la LQE, le gouvernement du Québec publie un inventaire bisannuel des GES⁷³. Il le fait conformément aux directives de la CCNUCC (arts 4.8, 4.13 et 4.14 de l'*Accord de Paris*), et ce, en suivant les méthodes prônées par le GIEC (art 13.7 de l'*Accord de Paris*)⁷⁴. Il respecte ainsi les obligations de communication et d'utilisation des méthodes préconisées par la *Convention*. En revanche, les données présentées par l'inventaire québécois diffèrent légèrement des catégories recommandées par la CCNUCC, puisque le Québec offre un inventaire de GES dans lequel le secteur des transports possède sa propre catégorie. De plus, les procédés et la combustion sont plutôt comptabilisés dans le secteur de l'industrie, contrairement à la CCNUCC qui les inclue dans la catégorie « Énergie »⁷⁵. Cela s'explique principalement par la très faible contribution du secteur de l'énergie au bilan

⁶⁹ *Ibid.*, art 4.1.

⁷⁰ Delisle et al, *supra* note 62.

⁷¹ Québec, *Plan pour une économie verte 2030 : Plan de mise en œuvre 2021-2026*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2020 à la p 27.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra* note 67, art 46.18.

⁷⁴ Delisle et al, *supra* note 62.

⁷⁵ *Ibid.*

de GES de la province. Provenant en quasi-totalité de sources renouvelables, la production d'énergie ne représentait que 0,3 % des émissions totales du Québec en 2018⁷⁶.

B. Catégorie 2 : Adaptation aux impacts des changements climatiques et coopération pour l'adaptation

La deuxième catégorie d'attentes de l'*Accord de Paris* rassemble les obligations et recommandations devant mener au renforcement des capacités d'adaptation des États parties ainsi qu'à l'accroissement de leur résilience et à la réduction de leur vulnérabilité face aux changements climatiques (art 7.1). Elle comprend donc les attentes relatives à la mise en œuvre (art 7.9) et à la communication de plans d'adaptation (arts 7.10 et 7.11) ainsi qu'à la coopération et au partage de renseignements entre les Parties en matière d'adaptation (art 7.7).

D'abord, le Québec ne se conforme que partiellement à l'obligation de l'article 7.9 de l'*Accord de Paris*. En effet, sa *Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques 2013-2020* étant échue, le Québec se trouve actuellement sans plan d'adaptation. De plus, le gouvernement du Québec ne communique actuellement aucune évaluation des effets des changements climatiques sur son territoire et de ses vulnérabilités⁷⁷ ni de suivi et d'évaluation des mesures d'adaptation passées⁷⁸.

Néanmoins, le *Plan de mise en œuvre du PEV 2030* énonce les prochaines priorités pour le Québec en matière d'adaptation, dont « la protection de la santé, le maintien de la qualité de vie et la sécurité des communautés québécoises, avec une attention particulière à l'égard des communautés nordiques »⁷⁹. Pour répondre à ces priorités, le Québec reconnaît qu'il devra améliorer sa compréhension des enjeux d'adaptation et renforcer ses capacités, et ce particulièrement pour les secteurs économiques vulnérables et les régions dont le potentiel de risques majeurs est plus élevé.

Au total, le *Plan de mise en œuvre 2021-2026* prévoit 384 millions de dollars pour la mise en œuvre d'actions pour l'adaptation, comme la cartographie et l'analyse des risques pour le territoire, le verdissement des milieux urbains, la planification de solutions efficaces aux inondations et la prévention contre l'érosion des zones côtières⁸⁰. Bien que cela soit insuffisant pour répondre parfaitement à l'article 7.9 de l'*Accord de Paris*, notons que cette communication des priorités et des mesures anticipées permet tout de même au Québec d'être en voie de se conformer aux articles 7.10 et 7.11. Pour y être complètement conforme, le gouvernement devra présenter

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Accord de Paris, supra* note 2, art 7.9c.

⁷⁸ *Ibid.*, art 7.9d.

⁷⁹ *Plan pour une économie verte 2030 : Plan de mise en œuvre 2021-2026, supra* note 71 à la p 22.

⁸⁰ *Ibid.* à la p 23.

une stratégie nationale d'adaptation incluant des politiques et des mesures plus spécifiques et concrètes à mettre en œuvre. Il devra aussi les actualiser périodiquement.

En ce qui a trait à la coopération sur l'adaptation, l'article 7.7 de l'*Accord de Paris* recommande principalement aux Parties d'échanger des renseignements et d'améliorer les connaissances scientifiques sur le climat ainsi que sur l'efficacité des mesures d'adaptation⁸¹. D'abord, sur le plan de l'échange de renseignements, le Québec a adhéré, en 2015, à l'initiative RegionsAdapt qui invite des gouvernements régionaux à collaborer, à prendre des mesures concrètes, et à rendre des comptes sur leur adaptation aux changements climatiques. À ce jour, toutefois, le Québec n'y a publié aucun rapport concernant l'adaptation⁸². Ensuite, sur le plan de l'amélioration des connaissances scientifiques sur le climat, le gouvernement du Québec finance⁸³ et collabore depuis plusieurs années déjà avec le consortium Ouranos, qui produit des rapports scientifiques dans le but d'aider la société québécoise à mieux s'adapter aux changements climatiques. Ouranos participe également à de nombreux projets interdisciplinaires et multi-institutionnels en matière d'adaptation, et produit également des simulations climatiques régionales, notamment pour identifier les régions plus vulnérables aux changements climatiques⁸⁴. Le *PACC 2020* a également donné naissance à l'Observatoire de l'adaptation aux changements climatiques, dont l'objectif était principalement de permettre d'outiller les autorités de santé publique dans leurs efforts pour adapter la société québécoise au réchauffement climatique. Toutefois, celui-ci n'est pas mentionné dans le *PEV 2030*, bien que le gouvernement compte allouer 23,5 millions de dollars pour la consolidation des pôles d'expertise en adaptation au Québec pour la période 2021-2026⁸⁵.

Finalement, puisque le Québec n'a produit aucun rapport officiel sur l'adaptation jusqu'à maintenant, il est difficile de connaître l'efficacité et la pérennité des mesures d'adaptation adoptée par la province (art 7.7e). Il est tout autant difficile de déterminer si ces mesures ont été améliorées au fil du temps. Précisons toutefois que le Québec est en voie de répondre à cette recommandation puisque, dans son Plan de mise en œuvre 2021-2026, le gouvernement annonce un financement de 1,8 million de dollars pour la diffusion des progrès en matière d'atténuation et d'adaptation⁸⁶.

⁸¹ *Accord de Paris*, supra note 2, art 7.7.

⁸² *Regions 4 : Québec*, en ligne : Regions 4 <www.regions4.org/members/quebec/>.

⁸³ Dans le Plan de mise en œuvre 2021-2026, 12,5 millions de dollars du budget alloué pour la consolidation des pôles d'expertise en adaptation seront dédiés à Ouranos.

⁸⁴ Ouranos, en ligne : Consortium sur la climatologie régionale et l'adaptation aux changements climatiques <www.ouranos.ca/ouranos/>.

⁸⁵ *Plan pour une économie verte 2030 : Plan de mise en œuvre 2021-2026*, supra note 71 à la p 32.

⁸⁶ *Ibid.*

C. Catégorie 3 : Conservation et renforcement des puits et réservoirs de carbone

La troisième catégorie d'attentes de l'*Accord de Paris* contient la recommandation devant mener à la conservation et au renforcement des puits et réservoirs de carbone, dont les forêts. À cet égard, le Québec est maintenant conforme à l'article 5.1 de l'*Accord de Paris*, qui recommande aux Parties de « prendre des mesures pour conserver et, le cas échéant, renforcer les puits et réservoirs de gaz à effet de serre [...] notamment les forêts »⁸⁷. Notons que le *PACC 2020* ne comprenait aucune mesure pour la protection et le renforcement des puits et réservoirs de carbone. De son côté, le *Plan de mise en œuvre 2021-2026* du *PEV 2030* leur dédie un budget de 105,7 millions de dollars structuré autour de trois objectifs, soit : 1) éviter la destruction et la dégradation des réservoirs de carbone; 2) augmenter le potentiel de séquestration des forêts commerciales; et 3) mieux comprendre le rôle des milieux naturels dans l'atténuation⁸⁸. De cette somme, 2,6 millions de dollars visent la conservation des « réservoirs de carbone prioritaires » et 88,3 millions de dollars visent à les renforcer, notamment via la plantation et le reboisement en forêt publiques et privés⁸⁹.

Notons aussi qu'en décembre 2020, le gouvernement du Québec annonçait avoir atteint sa cible⁹⁰ de protection de 17 % du territoire terrestre québécois (257 528 km²), conformément au onzième objectif des Objectifs d'Aichi pour la biodiversité⁹¹. Cette portion ne représentait qu'à peine 10 % à la fin de 2019⁹². En augmentant la superficie des aires de conservation, le Québec répond aussi à la recommandation de l'article 5.1 de l'*Accord de Paris*, puisqu'il s'agit, entre autres, d'une mesure permettant de conserver les puits et les réservoirs de GES.

D. Catégorie 4 : Soutien aux pays en développement parties

La quatrième catégorie d'attentes de l'*Accord de Paris* rassemble les obligations et recommandations visant à appuyer les pays en développement parties, notamment via la fourniture de ressources financières (art 9.1), le renforcement de l'action concertée concernant la mise au point et le transfert de technologies (art 10.1), le renforcement de leurs capacités (art 11.1) et le soutien concernant les pertes

⁸⁷ *Accord de Paris*, supra note 2, art 5.1.

⁸⁸ *Plan pour une économie verte 2030 : Plan de mise en œuvre 2021-2026*, supra note 71 à la p 30.

⁸⁹ Québec, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Plan pour une économie verte 2030 : Tableau détaillé des actions du plan de mise en œuvre 2021-2026*, Québec, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2020 à la p 6.

⁹⁰ À noter que l'atteinte de cette cible s'appuie entre autres sur l'engagement du gouvernement du Québec de protéger l'entièreté de l'île d'Anticosti dans le cadre de son inscription comme site du patrimoine naturel de l'UNESCO. Au moment de rédiger cet article, ce processus n'était pas encore complété.

⁹¹ Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Registre des aires protégées*, 2020.

⁹² *Ibid.*

et préjudices liés aux changements climatiques (art 8.3). Il incombe aussi aux États développés de communiquer tous les deux ans des informations relatives à leur appui aux pays en développement et des résultats qui en découlent (arts 9.5 et 9.7).

Le Québec répond en grande partie à ses obligations concernant le soutien aux pays en développement avec son *Programme de coopération climatique internationale (PCCI)*⁹³, mis en place en 2016 avec le *PACC 2020*. Conformément à l'article 9.1, le *PCCI* offre un soutien aux pays francophones du continent africain et des Antilles par le financement de programmes de coopération visant l'atténuation de GES et l'adaptation aux changements climatiques. Les objectifs du *PCCI* sont en conformité avec les articles 10.2 et 11.3 de l'*Accord de Paris*, puisque le programme vise à favoriser le renforcement des capacités, à financer la recherche scientifique locale, à assurer le transfert technologique de l'expertise québécoise et à aider à un développement économique sobre en carbone, et ce, à travers une formule coopérative entre le Québec et les pays bénéficiaires⁹⁴. Bien que le cadre normatif du *PCCI* assure une reddition de compte des projets par le gouvernement, peu de détails sont disponibles sur les résultats atteints par le programme. Pour l'instant, le *PCCI* ne communique que des informations sommaires sur la durée, le financement octroyé et le contenu des projets approuvés, ce qui est conforme à l'article 11.4, mais partiellement conforme aux articles 9.5 et 9.7 de l'*Accord de Paris*. Le gouvernement québécois s'est toutefois donné jusqu'au 31 mars 2021 pour publier un rapport d'évaluation du programme⁹⁵.

Dotée d'un budget global de 30,1 millions de dollars étalé sur sept ans (donc 4,3 millions de dollars par année en moyenne) et trois appels à projets⁹⁶, la première édition du *PCCI* a pris fin en décembre 2020⁹⁷. De son côté, le *Plan de mise en œuvre du PEV 2030* prévoit un budget de 21,5 millions de dollars sur cinq ans (donc aussi 4,3 millions de dollars par année en moyenne) pour soutenir des initiatives

⁹³ Le *PCCI* a été l'un des 15 lauréats du Prix de l'action climatique mondiale des Nations Unies en 2019. Voir Organisation des Nations Unies, communiqué, « *Les lauréats du Prix de l'action climatique mondiale de l'ONU sont annoncés* » (25 septembre 2019), en ligne : <<https://unfccc.int/fr/news/les-laureats-du-prix-de-l-action-climatique-mondiale-de-l-onu-sont-annonces>>.

⁹⁴ Québec, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Cadre normatif du Programme de coopération climatique internationale*, Québec, Direction des programmes et de la mobilisation du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2019 à la p 6.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Le premier appel à projets a été lancé en 2016 : 14 projets totalisant 9,4 millions CAD. Le deuxième (2017) : 9 projets totalisant 8,2 millions CAD. Le troisième (2019) : 15 projets totalisant 9,6 millions CAD.

⁹⁷ L'octroi de subventions pour de nouveaux projets par le *PCCI* a pris fin en décembre 2020. Selon le cadre normatif du *PCCI*, le financement des projets en cours ou ayant été acceptés avant cette période se poursuivra jusqu'au 31 mars 2024. Voir ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Cadre normatif du Programme de coopération climatique internationale*, *supra* note 94. Selon des informations recueillies auprès d'un fonctionnaire du gouvernement du Québec en mars 2021, des changements pourraient être apportés à cet échéancier en raison de la pandémie de COVID-19 et de ses impacts dans les pays francophones d'Afrique et des Antilles.

québécoises et multilatérales de coopération climatique internationale⁹⁸. Ainsi, avec son *PEV 2030*, le Québec demeure conforme aux attentes des articles 9.1, 10.2 et 11.3 de l'*Accord de Paris*. Toutefois, la province n'est que partiellement conforme à l'article 9.3, qui recommande que la fourniture de ressources financières aux pays en développement représente une progression par rapport aux efforts antérieurs.

Finalement, précisons que ni le *PCCI* ni le consortium Ouranos ne déploient actuellement des mesures pour améliorer la compréhension, l'action et l'appui eu égard aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques⁹⁹, rendant ainsi le Québec non-conforme à la recommandation de l'article 8.3 de l'*Accord de Paris*.

E. Catégorie 5 : Éducation et sensibilisation aux changements climatiques

La cinquième et dernière catégorie d'attentes de l'*Accord* contient l'obligation visant l'amélioration de l'éducation, de la formation, de la sensibilisation, de la participation du public et de l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques (art 12).

Le *Plan de mise en œuvre 2021-2026* du *PEV 2030* prévoit un budget de 43,8 millions de dollars pour soutenir la mobilisation des citoyens, des organisations et des communautés du Québec en matière de lutte contre les changements climatiques¹⁰⁰. Cette mesure s'appuiera sur une démarche communicative et participative visant à sensibiliser la population québécoise aux enjeux des changements climatiques et aux solutions existantes pour les atténuer et s'y adapter. D'ailleurs, le programme Action-Climat, mis en place par le *PACC 2020*, sera poursuivi par le *PEV 2030*. Ce programme a pour objectif de « soutenir l'émergence de solutions de lutte contre les changements climatiques provenant des communautés et s'appuyant sur l'implication citoyenne », par le financement de projets à l'échelle locale, régionale et nationale¹⁰¹. En soutenant des projets initiés par la société civile pour la lutte contre les changements climatiques, le Québec se conforme ainsi à l'obligation de l'article 12 de l'*Accord de Paris*.

⁹⁸ Au moment de rédiger cet article, la reconduction du *PCCI* sous sa forme initiale du *PACC 2020* était toujours incertaine. Selon des informations recueillies auprès d'une fonctionnaire du gouvernement du Québec en mars 2021, un programme pour le moins équivalent devrait voir le jour en 2022, et devrait considérer les conclusions et recommandations du rapport d'évaluation du programme (publication prévue pour la fin mars 2021). Voir Gouvernement du Québec, *Plan pour une économie verte 2030 : Plan de mise en œuvre 2021-2026*, supra note 71 à la p 11.

⁹⁹ *Accord de Paris*, supra note 43, art 8.3.

¹⁰⁰ Gouvernement du Québec, *Plan pour une économie verte 2030 : Plan de mise en œuvre 2021-2026*, supra note 71 à la p 24.

¹⁰¹ Québec, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Action-Climat Québec, Programme de soutien à la mobilisation et à l'action citoyenne dans la lutte contre les changements climatiques*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2020.

Les tableaux ci-dessous présentent une synthèse des niveaux de conformité du Québec vis-à-vis des attentes de l'*Accord de Paris*. On dira que le Québec est « Conforme » à une attente s'il respecte l'obligation ou la recommandation de l'article spécifié. Dans le cas contraire, on dira qu'il est « Non conforme ». Dans certains cas, le Québec est en processus de se conformer à une obligation ou à une recommandation; on dira alors que la province est « En voie » de se conformer. Finalement, dans d'autres cas, le Québec respecte seulement en partie une ou plusieurs attentes de l'*Accord de Paris*; on dira donc que la province est « Partiellement conforme ».

Niveau de conformité du Québec aux attentes de l'*Accord de Paris*

Tableau 6. Attentes en matière de réduction des émissions et de communication des contributions déterminées au niveau national (Catégorie 1)

But	
Parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans les meilleurs délais et parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de GES au cours de la deuxième moitié du siècle (art 4.1)	
Réduction des émissions	
Obligation	
Chaque Partie établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national (CDN) et prend des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions (art 4.2.)	Conforme
Recommandations	
Les pays développés parties continuent de montrer la voie en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus et à l'échelle de l'économie (art 4.4)	Conforme
Toutes les Parties s'emploient à formuler et communiquer des stratégies à long terme de développement à faible émissions de GES (art 4.19)	Conforme
Communication des CDN	
Obligations	
Chaque Partie communique une CDN tous les cinq ans (art 4.9), chacune représentera une progression par	Partiellement conforme

rapport à la CDN antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible (art 4.3)	
Les parties doivent rendre compte de leur CDN et les communiquer de manière claire, transparente et compréhensible (arts 4.13 et 4.8)	Conforme
Recommandation	
Dans le contexte de leurs CDN, les Parties devraient tenir compte des méthodes et des directives en vigueur conformément à la Convention (art 4.14)	Conforme

Tableau 7. Attentes en matière d'adaptation et de coopération pour l'adaptation (Catégorie 2)

But	
Renforcer les capacités d'adaptation, accroître la résilience aux changements climatiques et réduire la vulnérabilité à ces changements (art 7.1)	
Adaptation	
Obligation	
Chaque Partie entreprend des processus de planification de l'adaptation et met en œuvre des mesures qui consistent notamment à mettre en place ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions utiles (art 7.9)	Partiellement conforme
Recommandation	
Chaque Partie devrait présenter et actualiser périodiquement une communication sur l'adaptation, où pourront figurer ses priorités, ses besoins en matière de mise en œuvre et d'appui, ses projets et ses mesures (art 7.10 et 7.11)	En voie
Coopération pour l'adaptation	
Recommandations	
Les Parties devraient intensifier leur coopération en vue d'améliorer l'action pour l'adaptation, notamment, entre autres, par le partage d'informations, la recherche et le soutien aux pays en développement (art 7.7)	En voie

Tableau 8. Attentes en matière de conservation et de renforcement des puits et réservoirs de gaz à effet de serre (Catégorie 3)

But	
Conserver et renforcer les puits et réservoirs de GES, notamment les forêts (art 5.1.)	
Recommandation	
Les Parties devraient prendre des mesures pour conserver et renforcer les puits et réservoirs de GES, notamment les forêts (art 5.1.)	Conforme

Tableau 9. Attentes en matière d'appui aux pays en développement parties et de communication sur l'appui fourni (Catégorie 4)

But	
Fournir des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement parties (art 9.1), donner pleinement effet à la mise au point et au transfert de technologies (art 10.1) et renforcer les capacités des pays en développement parties (art 11.1)	
Appui au pays en développement parties	
Obligations	
Les pays développés parties fournissent des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement parties aux fins tant de l'atténuation que de l'adaptation (art 9.1)	Conforme
Les Parties renforcent l'action concertée concernant la mise au point et le transfert de technologies (art 10.2)	Conforme
Recommandations	
Les pays développés parties devraient continuer de montrer la voie en mobilisant des moyens de financement de l'action climatique provenant d'un large éventail de sources, d'instruments et de filières. Cette mobilisation des moyens de financement devrait représenter une progression par rapport aux efforts antérieurs (art 9.3.)	Partiellement conforme
Les Parties devraient améliorer la compréhension, l'action et l'appui eu égard aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques (art 8.3.)	Non conforme

Les pays développés parties devraient étoffer l'appui apporté aux mesures de renforcement des capacités dans les pays en développement parties (art 11.3)	Conforme
Communication sur l'appui fourni	
Obligations	
Les pays développés parties communiquent tous les deux ans des informations quantitatives et qualitatives à caractère indicatif sur les ressources financières publiques ainsi que des informations transparentes et cohérentes sur leur appui fournis aux pays en développement parties (arts 9.5 et 9.7.)	Partiellement conforme
Toutes les Parties qui s'emploient à accroître la capacité des pays en développement parties font régulièrement connaître ces mesures ou initiatives de renforcement des capacités (art 11.4)	Conforme

Tableau 10. Attentes en matière d'éducation et de sensibilisation aux changements climatiques (Catégorie 5)

But	
Améliorer l'éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques (art 12)	
Obligation	
Les Parties coopèrent en prenant des mesures pour améliorer l'éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques (art 12)	Conforme

Dans l'ensemble, on constate que le Québec a, depuis 2015, mis en œuvre plusieurs des attentes clefs associées à l'*Accord de Paris* dans ses champs de compétence. En tant qu'État fédéré non partie, cela démontre une volonté claire de contribuer à l'effort international de lutte contre les changements climatiques, et ce, malgré certaines attentes qui ne sont toujours pas remplies.

D'un côté, l'analyse réalisée dans le cadre de cette recherche révèle que pour quatre des cinq catégories énoncées, soit les attentes concernant l'atténuation des émissions de GES (catégorie 1), la conservation et le renforcement des puits et réservoirs de carbone (catégorie 3), le soutien aux pays en développement (catégorie 4) et l'éducation et la sensibilisation aux changements climatiques (catégorie 5), le Québec se conforme à la plupart des obligations et recommandations. En effet, en ce qui concerne la première catégorie, le Québec s'est fixé des cibles de réduction des émissions de GES pour 2030 et 2050. Il communique ensuite ces cibles et propose finalement de nouvelles cibles qui, pour le long terme (2050) à tout le moins, visent une progression par rapport aux cibles précédemment adoptées. Précisons toutefois que la province n'a pas proposé de cible de réduction des émissions pour 2030 qui puisse être considérée comme une progression par rapport aux cibles antérieures. Il s'agit ici d'un élément pourtant fondamental pour maintenir l'intégrité de l'*Accord de Paris*¹⁰², considérant que limiter le réchauffement climatique entre 1,5°C et 2°C demandera à toutes les Parties qu'elles rehaussent leur ambition climatique tous les cinq ans¹⁰³, conformément aux articles 4.3 et 4.9.

Pour la troisième catégorie, le Québec, via son *PEV 2030* et ses aires protégées, relève nettement son ambition par rapport au *PACC 2020* sur le plan de la conservation et du renforcement des puits et réservoirs de GES. Cette progression témoigne sans conteste de la capacité du Québec à se doter d'outils et de mécanismes pour élever son niveau de conformité à l'égard de ses engagements internationaux. En ce qui concerne la quatrième catégorie, la province s'est engagée auprès des pays en développement en mettant sur pied le *PCCI*, qui vise à soutenir les pays francophones les plus vulnérables aux changements climatiques. Même si le budget qu'y accorde le *PEV 2030* ne représente pas une progression par rapport au *PACC 2020*, ce programme demeure en soi novateur; il a d'ailleurs fait l'objet d'une reconnaissance internationale de la part des Nations Unies. Faisant l'hypothèse que le *PCCI* sera maintenu dans le cadre du *PEV 2030*, le gouvernement du Québec gagnera à assurer une meilleure transparence de la reddition de compte de ce programme. Enfin, pour ce qui est de la cinquième catégorie, notons que la province a aussi déployé des mesures et programmes visant l'amélioration de l'éducation, de la formation, de la sensibilisation et de la participation du public en lien avec les changements climatiques, conformément à l'article 12 de l'*Accord de Paris*.

¹⁰² Lavanya Rajamani et Jutta Brunnée, « The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement : Lessons from the US Disengagement » (2017) 29:3 J of Environmental Law à la p 545.

¹⁰³ Bien que les CDN (de 1^{re} et de 2^e génération) présentées par les Parties recouvrent la quasi-totalité des émissions mondiales de GES, cela ne permet toujours pas de limiter le réchauffement climatique en deçà de 2°C, comme l'indique le *Emissions Gap Report 2020* du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) : « Overall, we are heading for a world that is 3.2°C warmer by the end of this century, even with full implementation of unconditional nationally determined contributions (NDCs) under the Paris Agreement », voir Programme des Nations unies pour l'environnement, *The emissions gap report 2020*, 2020, en ligne : <www.unep.org/emissions-gap-report-2020>. Le rehaussement des CDN est donc indispensable pour respecter les cibles de l'Accord de Paris et ainsi éviter les pires impacts des changements climatiques.

De l'autre côté, cette analyse révèle aussi certains retards ou faiblesses dans la mise en œuvre de l'*Accord de Paris* par le Québec. Ce dernier ne répond que partiellement à plusieurs attentes et certaines font encore l'objet d'élaboration de plans et/ou de mesures, surtout en ce qui concerne l'adaptation. À cet égard, la province n'a toujours pas adopté de plan ni de mesures clairement définies en matière d'adaptation, bien qu'elle ait présenté, dans son *PEV 2030*, quelques priorités et qu'elle vise également, par un soutien financier, à soutenir des mesures visant l'adaptation. Précisons également qu'à la lumière du *Plan de mise en œuvre 2021-2026* du *PEV 2030*, le Québec est encore loin de parvenir à un équilibre du financement entre l'adaptation (environ 400 millions de dollars sur cinq ans) et l'atténuation (environ 5 milliards de dollars sur cinq ans), comme le recommande l'*Accord de Paris*¹⁰⁴. Considérant que les impacts des changements climatiques se manifestent déjà violemment dans divers secteurs et régions du monde, dont au Québec, et qu'ils s'aggraveront assurément au fil du temps, lutter adéquatement contre les changements climatiques nécessitera une approche équilibrée de tous les acteurs en matière d'adaptation et d'atténuation, ainsi qu'une prise en compte des pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, une notion pour l'instant oubliée par le gouvernement du Québec.

En somme, le Québec a mis en œuvre plusieurs des dispositions phares de l'*Accord de Paris* dans ses champs de compétences. N'étant pas considéré comme une Partie à l'*Accord*, cela renforce son rôle assumé depuis quelques décennies déjà en tant que gouvernement non central impliqué et actif dans la gouvernance mondiale du climat éclatée et polycentrée. Cette analyse du cas du Québec démontre, une fois de plus, toute l'importance du rôle joué par les gouvernements non centraux, et notamment les États fédérés, dans la résolution de la crise climatique actuelle¹⁰⁵. Effectivement, misant sur une paradiplomatie climatique aux stratégies diverses, dont la mise en œuvre des grands accords internationaux sur le climat dans leur champ de compétence, les États fédérés occupent une place importante dans l'orchestration de la lutte mondiale contre les changements climatiques.

Plus largement, cette analyse révèle enfin l'influence déterminante qu'exerce l'*Accord de Paris*, et plus largement le régime climatique onusien, sur l'action climatique des gouvernements non-centraux. Depuis la naissance du régime en 1992, l'avancement des négociations climatiques internationales et le contenu des textes négociés ont joué un rôle décisif dans la structuration de l'action climatique interne du Québec. Il s'agit d'un scénario analogue pour plusieurs autres gouvernements ou réseaux de gouvernements non centraux. Pensons, par exemple, aux membres de la coalition Under2¹⁰⁶ ou encore aux États américains membres de la U.S. Climate

¹⁰⁴ Gouvernement du Québec, *Plan pour une économie verte 2030 : Plan de mise en œuvre 2021-2026*, *supra* note 71.

¹⁰⁵ Annie Chaloux, « Le Québec, les États-Unis et l'environnement » dans Guy Lachapelle, dir, *Le destin américain du Québec : américanité, américanisation et anti-américanisme*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011 aux pp 201-24; Chaloux, Paquin et Séguin, « *Canada's Multiple Voices Diplomacy in Climate Change Negotiations* », *supra* note 5.

¹⁰⁶ *Under2 Coalition*, en ligne : The Climate Group <www.theclimategroup.org/under2-coalition>.

Alliance¹⁰⁷, qui se sont engagé à mettre en œuvre des politiques en ligne avec les objectifs de l'*Accord de Paris*. Pensons également aux maires et mairesses des villes membres du réseau C40, qui se sont engagées à « réaliser les objectifs les plus ambitieux de l'Accord de Paris au niveau local »¹⁰⁸. C'est sans compter les nombreuses initiatives lancées par le secteur privé (comme l'initiative Business Ambition for 1.5°C¹⁰⁹) et par les institutions financières (comme le Net-Zero Asset Owner Alliance¹¹⁰) pour contribuer à l'atteinte des cibles de Paris. Voilà autant d'exemples qui démontrent le pouvoir d'« orchestrateur » dont dispose le régime climatique onusien dans la structuration, la coordination et la mobilisation de l'action climatique à l'échelle globale, même auprès des entités non parties à la *CCNUCC*.

¹⁰⁷ *States United for Climate Action*, en ligne : US Climate Alliance <www.usclimatealliance.org/>.

¹⁰⁸ *About C40*, en ligne : C40 Cities <www.c40.org/about>.

¹⁰⁹ *Business Ambition for 1.5°C*, en ligne : Science Based Target <<https://sciencebasedtargets.org/business-ambition-for-1-5c>>.

¹¹⁰ *Institutional investors transitioning their portfolios to net zero GHG emissions by 2050*, en ligne : United Nations Environment Programme Finance Initiative <www.unepfi.org/net-zero-alliance/>.