

## La juste part du Canada : Réduction des émissions dans le cadre de l'Accord de Paris

### Table des matières

Qu'est-ce qu'une juste part du budget carbone mondial?.....	1
Juste part du Canada .....	4
Calcul de la juste part du Canada.....	5
Juste part en tant que <b>budget carbone</b> .....	6
Juste part en tant qu' <b>objectif de réduction des émissions</b> .....	7
Juste part en tant que <b>date butoir</b> plus rapprochée <b>pour atteindre la carboneutralité</b> ... ..	8
Juste part et projet de loi C-12 .....	10

Recherche et rédaction par : **Karine Péloffy**, conseillère aux affaires légales et parlementaires  
**Nick Zrinyi**, analyste de politiques

Le contenu de ce document est à titre informatif uniquement. Rien dans ce document ne doit être interprété comme un avis juridique ou professionnel et vous ne pouvez pas vous fier au contenu de ce document en tant que tel.

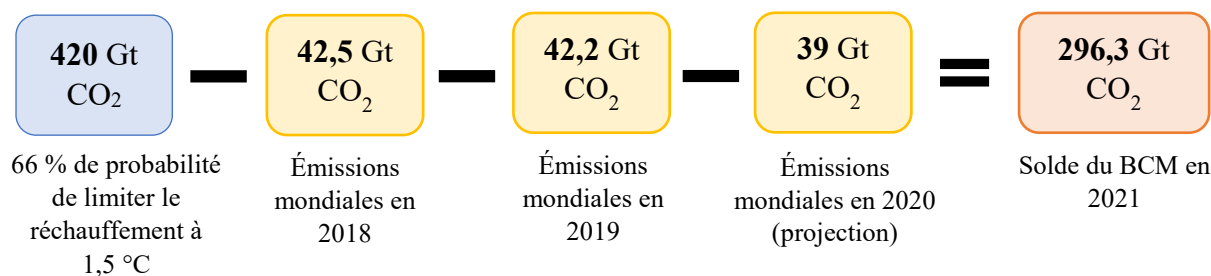
### Qu'est-ce qu'une juste part du budget carbone mondial?

L'[Accord de Paris de 2015](#) engage les pays à « [contenir] l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et [à poursuivre] l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels » (al. 2(1)a)). Il convient de noter que, pendant les négociations, le Canada a mené la charge pour l'adoption d'une cible mondiale plus ambitieuse, à savoir la limitation du réchauffement à 1,5 °C plutôt que 2 °C.

Pour que ces objectifs de température soient atteints, l'atmosphère ne peut absorber qu'une quantité fixe d'émissions de GES. C'est ce qu'on nomme le *budget carbone mondial* (BCM).

Les scientifiques calculent ce budget en fonction de relations complexes entre les émissions de carbone et les puits dans les océans, l'atmosphère et le sol. Par exemple, le [Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C \(2018\)](#) (GIEC RS1,5) [EN ANGLAIS SEULEMENT\*] fait état d'un BCM restant d'environ 420 milliards de tonnes (Gt) de CO<sub>2</sub> pour une probabilité des deux tiers de limiter le réchauffement à 1,5 °C; cette projection correspondrait le mieux au principe de précaution. Le respect de ce budget carbone impliquerait l'atteinte de la carboneutralité d'ici 2040 environ. D'autres estimations du BCM ont été établies

en ce qui concerne le seuil de 2 °C et pour une probabilité de 50 % d'atteindre l'un ou l'autre des objectifs de température<sup>1</sup>.



**Figure 1 :** Le BCM de 2018 selon le [GIEC RSI,5](#) (2018), en tant qu'émissions cumulatives de CO<sub>2</sub> du début de 2018 jusqu'à l'atteinte de la carboneutralité, moins les émissions mondiales de carbone selon les estimations de Friedlingstein et coll. en [2018](#) et [2019](#) (avec leurs projections pour 2020), ramène le solde du BCM pour 2021 à 296,3 Gt CO<sub>2</sub>.

Certains soutiennent que l'élaboration des politiques par les différentes administrations devrait reposer sur une répartition nationale, sectorielle, régionale et sociale de ce BCM. La métaphore du budget appelle ainsi d'importantes mises en garde, car l'étendue de la fourchette d'incertitude permet de douter qu'il reste effectivement un solde d'émissions à partager et le budget ne tient pas compte des considérations temporelles liées aux émissions et aux réductions ni de l'équité intergénérationnelle.

L'équité est un des grands axes de la répartition de l'effort. L'Accord de Paris « sera appliqué conformément à l'équité et au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales » (art. 2(2), « CBDR-RC »). En outre, chaque Partie doit préciser en quoi elle « considère que sa contribution déterminée au niveau national [CDN] est équitable et ambitieuse » ([décision 1/CP.21 paragr. 27](#)).

Nombreux sont ceux qui ont conclu, par simplification, qu'ensemble l'objectif de température, le principe des CBDR-RC et la mise en œuvre équitable signifient que les signataires doivent faire leur *juste part* de l'effort mondial. Il n'existe toutefois aucune définition consensuelle de cette notion, et la plupart des pays n'ont pas fixé ni atteint des objectifs correspondant le moins le moins à leur juste part.

La notion de l'équité dans le contexte des changements climatiques est multidimensionnelle. Par exemple, les populations démunies et vulnérables qui sont les moins responsables des changements climatiques sont les plus susceptibles d'en subir les conséquences. De même, les générations à venir seront les plus fortement touchées par les dérèglements climatiques, alors que ce sont nos actes du passé et du présent qui en sont la principale cause. Comme la définition d'une juste part ou de l'équité ne fait pas consensus, les interprétations se sont multipliées, chacune comportant ses propres hypothèses, paramètres et répartitions du BCM. Dans son

\* Résumé français consultable au [ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/SR15\\_Summary\\_Volume\\_french.pdf](https://ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/SR15_Summary_Volume_french.pdf)

<sup>1</sup> Avec un budget de 580 Gt CO<sub>2</sub>, la probabilité de limiter le réchauffement planétaire à 1,5 °C serait de 50 %. Pour y parvenir, il faudrait atteindre la carboneutralité (zéro émission nette) d'ici 2050 et maintenir un budget net négatif par la suite (Garoufalidis-Auger et Greenford, 2021).

rapport de 2014, le GIEC reproduit une étude antérieure qui [répartit l'effort](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT] en fonction de trois principes d'équité :

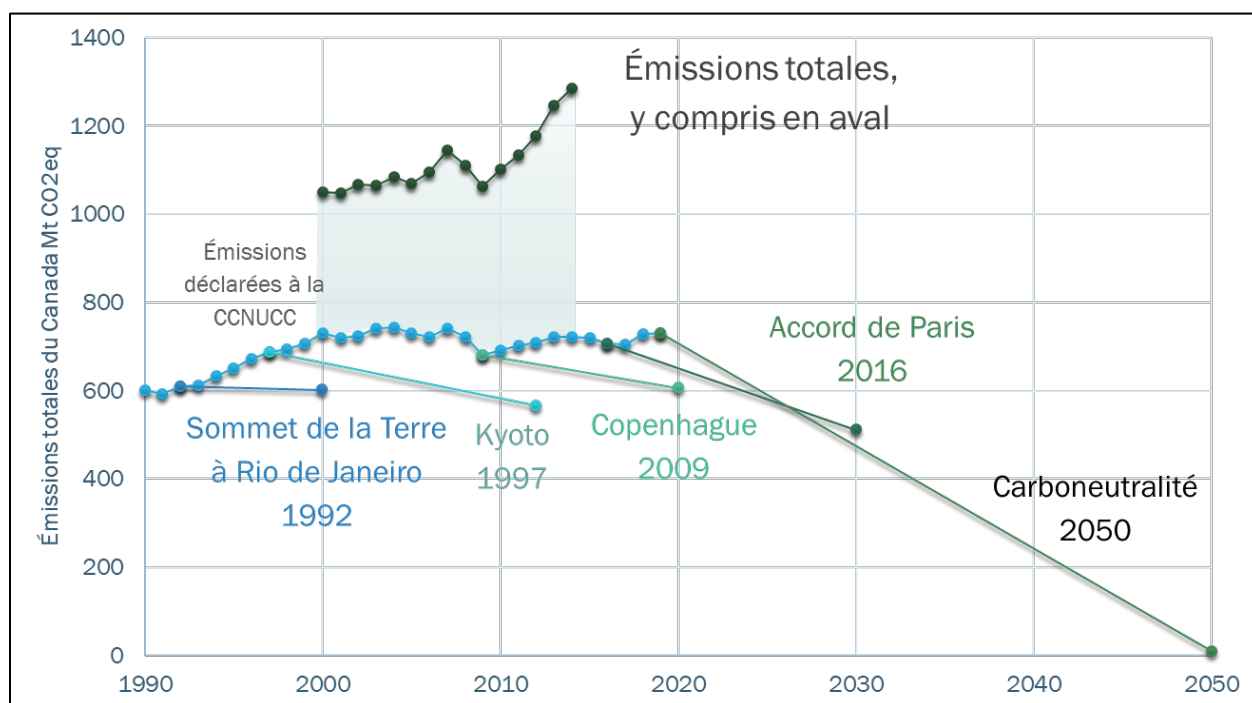
- **Responsabilité** – comptabilisation cumulative des émissions historiques.
- **Capacité** – mise en corrélation des réductions et du PIB ou de l'indice du développement humain (IDH).
- **Égalité** – prise en compte des émissions par personne, soit dans l'immédiat ou de sorte que l'égalité des efforts converge à terme.

Une répartition équitable du BCM est établie à partir de combinaisons de ces éléments. Par exemple, la formule fondée sur les émissions cumulatives par personne (CPP) affecte les émissions à chaque pays en fonction de sa population tout en tenant compte des émissions cumulatives historiques.

Bien que différentes interprétations demeurent contestées, les efforts actuels sont manifestement insuffisants. Soyons clairs, les interprétations varient pour des raisons éthico-normatives et non pour des raisons techniques. Toutes les études sur le partage de l'effort indiquent que les pays avancés doivent fixer et atteindre des objectifs plus ambitieux que la moyenne mondiale. De plus, certaines méthodes de répartition du BCM sont *contraires* à des positions éthiques défendables, notamment une approche du moindre coût où les réductions doivent se produire là où elles coûtent le moins cher et l'approche des droits acquis voulant non seulement que les pays soient absous de leurs émissions historiques, mais aussi qu'ils aient toute latitude pour perpétuer l'actuelle répartition inéquitable des émissions, exacerbant ainsi les injustices historiques.

## Juste part du Canada

Jusqu'à présent, le Canada a omis de fixer et d'atteindre des objectifs de réduction des émissions territoriales conformes aux efforts mondiaux visant à limiter le réchauffement à 1,5 °C et à le contenir bien en deçà de 2 °C, et est loin d'apporter sa juste contribution à l'effort collectif mondial. Comme l'illustre la figure 2 ci-dessous, le Canada a toujours raté ses faibles cibles au cours des trois dernières décennies et les projections actuelles indiquent qu'il ne respectera pas non plus sa cible pour 2030.



**Figure 2 :** Les émissions historiques du Canada et les objectifs climatiques fédéraux qu'il a ratés. Aucun des engagements du Canada ne tient compte des considérations liées à la juste part.

**Les échecs du passé ont considérablement accru l'urgence de mesures d'atténuation draconiennes.** Le Canada arrive au 10<sup>e</sup> rang pour sa contribution aux changements climatiques, et ses émissions par personne sont parmi les plus élevées au monde. Du fait qu'il extrait, consomme et exporte depuis longtemps des combustibles fossiles, le Canada est responsable d'une part relativement plus importante du réchauffement à ce jour que la plupart des autres pays. Comparativement à d'autres, il a aussi les moyens d'agir contre les changements climatiques, grâce à la prospérité économique ainsi acquise.

D'autre part, en tant que pays avancé, le Canada s'est engagé, dans le cadre de l'Accord de Paris, à réduire davantage les émissions que les pays moins développés, à donner l'exemple en matière de réduction des émissions et à aider les pays en développement à mettre l'Accord en œuvre.

### Encadré 1 : Les émissions du Canada en aval

Jusqu'à présent, le régime de lutte contre les changements climatiques a été centré sur des objectifs nationaux et territoriaux de réduction des émissions, même si l'Accord de Paris prévoit plus de souplesse dans l'établissement des objectifs nationaux dans l'intérêt de la collaboration et en reconnaissance de l'intégration des marchés énergétiques à l'échelle mondiale. Cette question est importante pour les pays exportateurs de combustibles fossiles. En effet, les émissions en aval résultant de la combustion au point d'utilisation des ressources extraites, qui a souvent lieu dans le pays importateur, sont exclues des déclarations annuelles à la CCNUCC du pays exportateur.

Le Canada exporte des combustibles qui émettent en gros autant d'émissions lors de leur combustion à l'étranger que le total des émissions du pays sur son territoire ([Lee, 2017](#)). En d'autres mots, **si l'on comptabilise les émissions en aval des combustibles exportés, l'impact climatique du Canada est deux fois plus élevé que la quantité couramment déclarée dans les inventaires nationaux.** Cette comptabilisation partielle est à l'avantage des projets à fortes émissions.

Les exportations ont également une incidence sur les marchés énergétiques mondiaux. D'après des estimations, l'approvisionnement en pétrole de sources marginales tel le bitume exporté par le Canada fait augmenter la consommation mondiale de pétrole de 0,2 à 0,6 baril par baril additionnel produit ([Erickson, 2018](#)).

Les pays exportateurs de combustibles fossiles qui prétendent aussi être des chefs de file dans la lutte contre les changements climatiques sont de plus en plus souvent [dénoncés](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT].

Dans le contexte de l'Accord de Paris, la responsabilité nationale en matière de changements climatiques doit également englober les émissions exportées et leurs effets sur les marchés, puisque la lutte contre les changements climatiques est un effort mondial concerté. Le projet de loi C-12 dans sa forme actuelle passe sous silence les conséquences internationales des activités au pays, et la mise en œuvre actuelle du nouveau facteur climatique dans la loi fédérale sur l'évaluation d'impact n'inclut pas comme il se doit les répercussions en aval.

### Calcul de la juste part du Canada

Trois approches différentes ont été utilisées pour exprimer l'obligation du Canada de faire sa juste part :

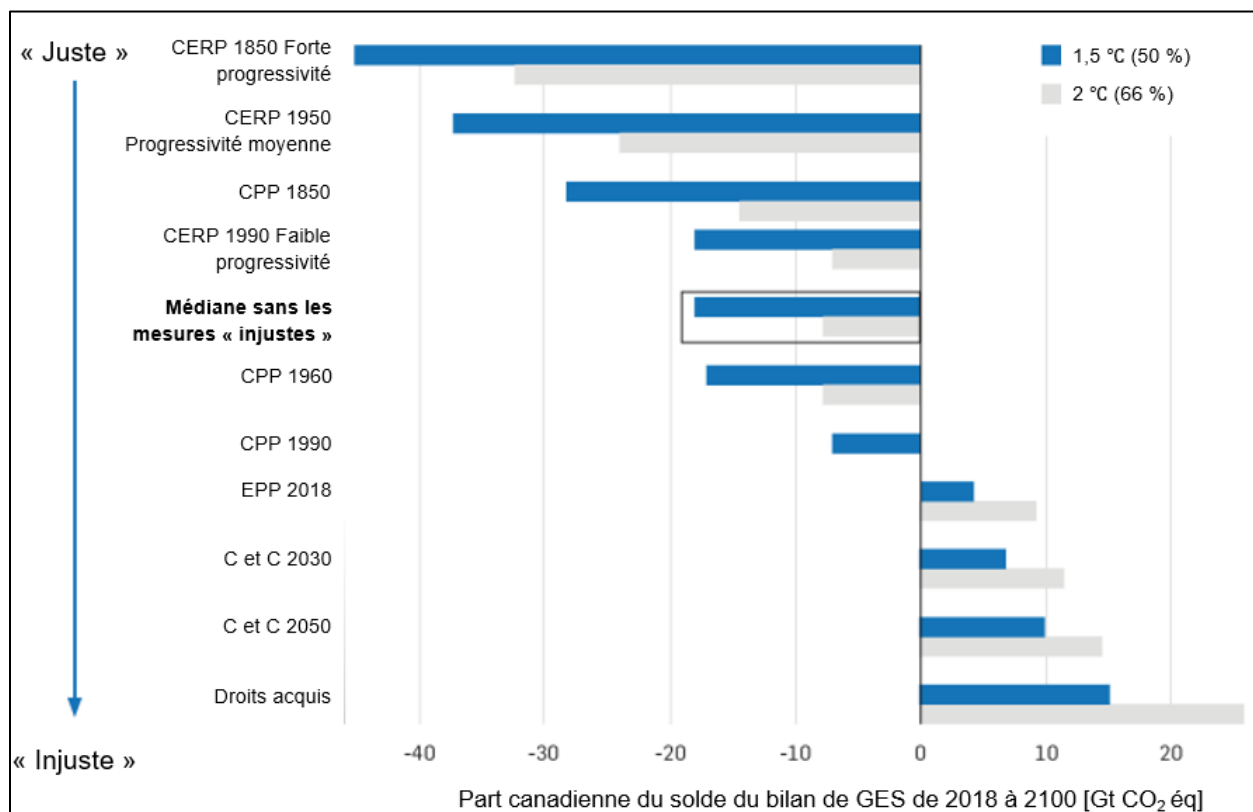
- En tant que **budget carbone** – un État doit limiter ses émissions à une quantité cumulative donnée au cours d'une période prescrite.
- En tant qu'**objectifs annuels** – doit atteindre un objectif unique au cours d'une année donnée.
- En tant que **date butoir pour atteindre la carboneutralité** – doit être carboneutre avant une année donnée.

On trouvera des exemples et une description des conséquences de chaque approche dans les sections qui suivent.

### Juste part en tant que **budget carbone**

Le [2019 Paris to Projects Report](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT] emploie sept méthodes différentes pour évaluer la juste part du BCM qui revient au Canada (figure 3, ci-dessous). Les méthodes employées répartissent le budget des émissions par personne, et elles varient selon qu'elles tiennent compte des contributions historiques et selon l'année de référence retenue.

**Le Canada est déjà débiteur des autres pays sur le plan du climat, et ses émissions additionnelles ne font qu'accroître son endettement.**



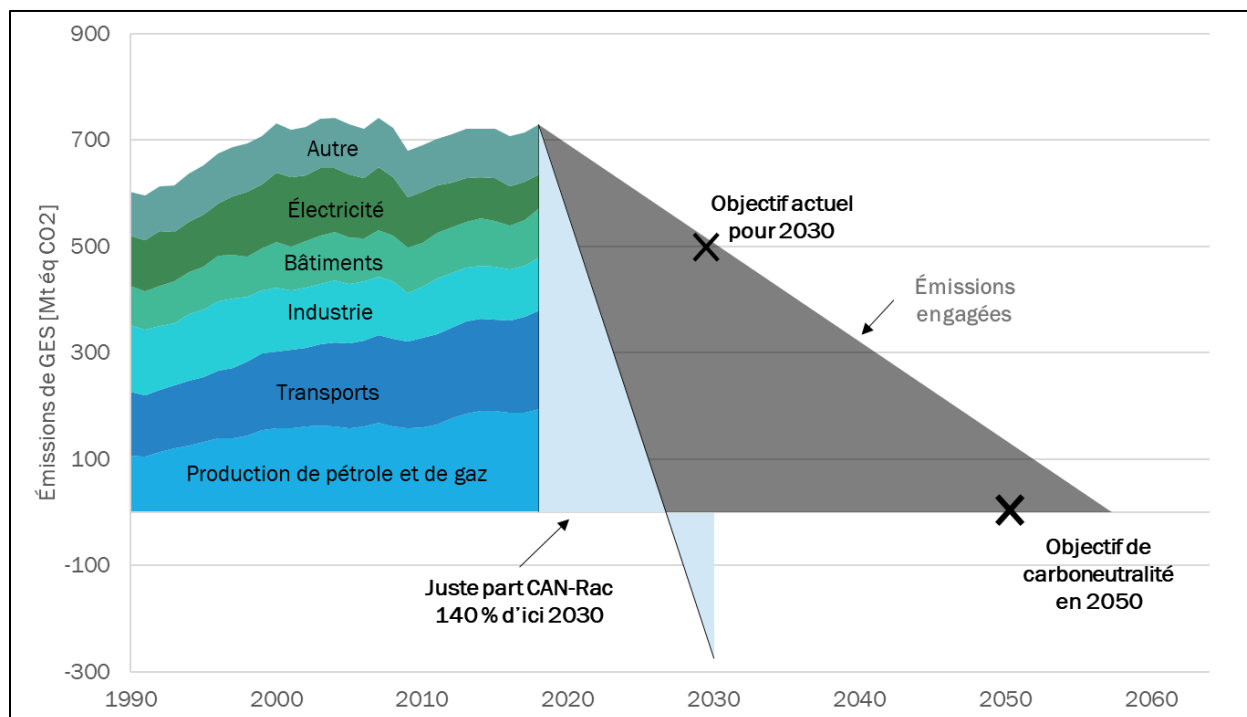
**Figure 3** : Représentation graphique d'estimations justes et injustes des budgets carbone du Canada ([Gibson et coll., 2019, p. 55](#)). CPP signifie cumulatives par personne, EPP signifie égales par personne.

**En règle générale, plus l'approche est juste, plus le budget carbone du Canada est négatif.**

C'est donc dire que le Canada a déjà épuisé sa juste part des émissions restantes pour contenir le réchauffement à 1,5 °C ou 2 °C selon presque tous les critères d'équité, quelle que soit l'hypothèse retenue pour évaluer l'équité et l'éthique (« la juste part ») ([Gibson et coll., 2019](#)). D'un point de vue strictement éthique, il faudrait donc que le Canada cesse d'émettre des GES, qu'il commence à les retirer de l'atmosphère et qu'il aide d'autres pays à en faire autant.

### Juste part en tant qu'objectif de réduction des émissions

Le [Réseau action climat](#) (CAN-Rac) préconise un objectif équitable total pour le Canada de l'équivalent de 140 % sous les niveaux de 2005 d'ici 2030<sup>2</sup>. Du point de vue de la faisabilité, cet objectif correspond à une réduction de 60 % des émissions nationales et à une réduction des émissions à l'étranger équivalant à 80 % des émissions canadiennes au moyen de la coopération avec les pays en développement. La figure 4, ci-dessous, illustre cet objectif équitable, ainsi que les émissions historiques par secteur, les objectifs fédéraux actuels et les émissions en cours.



**Figure 4** : Émissions historiques (CER, 2020) et engagées (Tong et coll., 2019) par rapport aux cibles actuelles de réduction des émissions et de la juste part CAN-Rac.

Comme l'indique la figure 4, on prévoit déjà que les émissions engagées associées à l'infrastructure existante dépassent déjà tous les objectifs, même sans la réalisation de nouveaux projets de développement. L'écart entre les émissions engagées du Canada et la voie vers une juste part illustre à quel point nous sommes loin de concrétiser la totalité de nos engagements découlant de l'Accord de Paris. Pour réduire les émissions dans une mesure qui se rapproche le moins de la juste part du Canada, tous les futurs projets de développement devront être carboneutres ou carbonégatifs, et les infrastructures existantes à fortes émissions devront être mises hors service. De plus, toute émission résiduelle devra être compensée par le financement de réductions des émissions ailleurs dans le monde, sans que cela ne remplace ni ne modifie le soutien financier aux pays en développement prévu aux termes de l'Accord de Paris.

<sup>2</sup> CAN-Rac utilise un [cadre accessible au public](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT] mis au point par le Climate Equity Reference Project (CERP) pour évaluer des objectifs équitables axés principalement sur la responsabilité historique et la capacité économique d'agir. [Renseignements généraux sur la juste part et méthodologie de CAN-Rac](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT]

Il importe de souligner que la réduction souvent citée de 45 % d'ici 2030 (par rapport à 2010) ne représente pas la juste part du Canada. Ce chiffre repose sur les conclusions du GIEC RS1,5 en 2018 et correspond aux réductions médianes dans des scénarios qui limitent l'augmentation de la température à 1,5 °C ([scénarios dans la plupart desquels l'objectif de température est dépassé temporairement](#)) [EN ANGLAIS SEULEMENT]. Comme on l'a vu, le Canada étant un pays avancé et un grand émetteur, son objectif doit être plus ambitieux que la moyenne mondiale.

### Encadré 2 : Budgets carbone et objectifs annuels

En 2008, le Royaume-Uni a adopté une loi sur la responsabilité climatique qui prévoit l'établissement de budgets carbone cumulatifs sur cinq ans. Le gouvernement doit définir un plafond d'émissions sur cinq ans et le respecter.

La notion d'un budget carbone constitue peut-être le meilleur outil conceptuel pour garantir la responsabilité climatique et le fondement le plus rigoureux pour des discussions éclairées sur le partage de l'effort à différents échelons. Il importe de souligner, cependant, que même s'il porte le nom de budget carbone mondial (*global carbon budget*) et qu'il est généralement considéré comme un bon modèle, le système britannique ne repose pas sur les principes de la juste part. Les budgets carbone qui constituent la politique du Royaume-Uni ne représentent pas une répartition équitable de l'effort mondial et ne découlent pas directement ni scientifiquement du BCM.

Les cibles annuelles de réduction des émissions de GES, en revanche, qui ne sont que des instantanés des émissions à un moment précis, ne constituent pas des outils de responsabilisation aussi efficaces que les budgets carbone. En effet, le pays qui se dote d'un cadre de réductions annuelles peut atteindre son objectif pour une année visée tout en enregistrant avant et après l'année visée des émissions annuelles beaucoup plus élevées que les trajectoires de réduction à respecter pour atteindre les objectifs de température.

### Juste part en tant que **date butoir plus rapprochée pour atteindre la carboneutralité**

À l'échelle mondiale, 121 pays se sont [engagés](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT] à tendre vers la carboneutralité d'ici 2050, dont sept se sont engagés à atteindre cet objectif *avant* 2050 et deux se prétendent déjà carbonégatifs. La lutte contre les changements climatiques pourrait par conséquent se concevoir comme une [course vers la carboneutralité](#).

Garoufalis-Auger et Greenford (2021)<sup>3</sup> proposent une interprétation novatrice de la juste part. Ils évaluent une juste part du budget carbone en fonction de la vitesse des réductions d'émissions et de l'atteinte de la date butoir pour la carboneutralité.

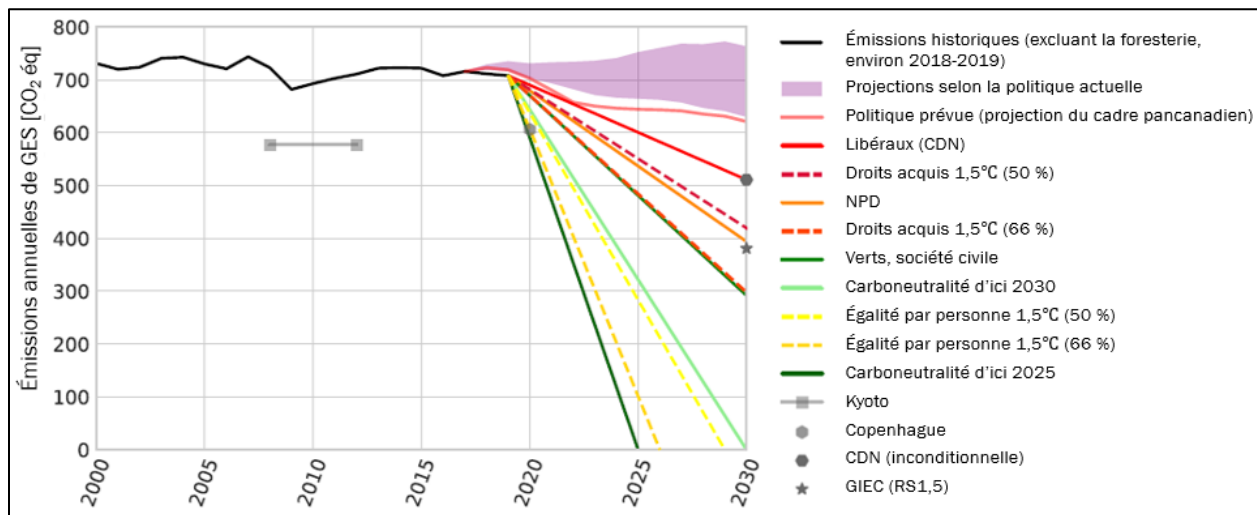
L'approche des émissions égales par personne (EPP) est la seule qui relève d'un quelconque principe d'équité un et qui prévoit un budget carbone positif pour le Canada. Cette approche fait toutefois abstraction de la responsabilité (les émissions historiques) et de la capacité (les

---

<sup>3</sup> Publication à paraître intitulée « *Addressing the Climate Emergency in Canada: Aiming for zero emissions between 2025 and 2030* »



disparités économiques). Si l'approche de l'EPP est retenue en dépit de ses lacunes, la carboneutralité devrait être atteinte entre 2023 et 2040, selon que les émissions demeurent constantes (2023) ou que la trajectoire des réductions est linéaire (2025-2030) ou exponentielle (2040). Cependant, étant donné que notre juste part est un budget négatif selon toutes les autres approches plus justes de partage de l'effort (voir la figure 3), le Canada serait tenu d'avoir déjà atteint la carboneutralité.



**Figure 5** : Représente la date butoir pour l'atteinte de la carboneutralité des budgets carbone EPP (jaune, pointillé) et d'autres voies que détaillent Garoufalis-Auger et Greenford (2021). Image reproduite et traduite de Garoufalis-Auger et Greenford (2021).

### Encadré 3 : Zéro émission et zéro émission nette (carboneutralité)

L'Accord de Paris décrit ainsi la *carboneutralité* : « un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre » (art. 4(1)). En d'autres mots :

$$\text{Totalité des } \textit{émissions} \text{ de GES anthropiques} - \text{totalité des } \textit{absorptions} \text{ de GES anthropiques} = 0$$

Une grande incertitude entoure toutefois la faisabilité technique, l'ampleur et la permanence des éliminations à grande échelle, qui demeurent donc surtout théoriques à l'heure actuelle. Si nous comptons sur de futures technologies qui n'existent pas pour justifier des efforts de réduction moins ambitieux, nous risquons de dépasser le BCM déjà limité, un dépassement qui aurait des répercussions disproportionnées et inéquitables sur les pays et les populations les plus vulnérables. Pour ces raisons, des approches plus équitables mettent l'accent sur la réduction directe des principales sources d'émissions anthropiques, telles que l'extraction de combustibles fossiles et la combustion dans l'industrie et dans le secteur des transports. La meilleure approche consiste à viser zéro émission de GES anthropiques et à recourir à l'élimination, dans la mesure du possible, pour aller en deçà de zéro.

### Juste part et projet de loi C-12

Le préambule du projet de loi C-12 mentionne à la fois la CCNUCC et l'Accord de Paris. Bien que les principes d'équité et CBDR-RC ne sont pas explicitement mentionnés, ceux-ci pourraient être considérés comme inclus par référence aux « engagements internationaux du Canada » aux articles 4, 8 et 26(b).

Le projet de loi stipule que la méthodologie utilisée pour faire rapport sur les émissions de gaz à effet de serre du Canada est conforme à celle prévue par la CCNUCC, mais l'article 26 permet explicitement de s'en écarter à la discrétion du cabinet.

Le cadre proposé prévoit l'établissement d'objectifs pour des échéances espacées de cinq ans, (plutôt que des budgets carbone cumulatifs) et ne précise pas où les réductions des émissions doivent se produire ni dans quelle mesure des crédits internationaux pourront être obtenus pour atteindre les objectifs.

L'obligation principale du projet de loi C-12 est la carboneutralité pour l'année 2050 (« Cible pour 2050 – La cible nationale en matière d'émissions de gaz à effet de serre pour 2050 est la carboneutralité. » (art.6)) Un moyen de faire cadrer le projet de loi C-12 avec la nécessité de faire notre juste part comme pays sans faire de compromis politiques sur le plan de l'éthique serait de repenser l'objet de la loi, qui deviendrait *atteindre la carboneutralité dès que possible et au plus tard en 2050*, plutôt que de viser simplement l'année 2050 comme date butoir.

Présenter le défi climatique comme une course vers la carboneutralité aurait peut-être aussi une plus grande valeur pédagogique que des objectifs annuels aux yeux du Canadien moyen. C'est bien beau de tenir le gouvernement responsable de l'action climatique, mais pour remporter le défi climatique, presque tous devront y mettre du leur. En ce sens, il ne faudrait pas négliger la valeur éducative de ce projet de loi.