

VINGT-CINQ ANS DE PARADIPLOMATIE CLIMATIQUE QUÉBÉCOISE : QUEL BILAN POUR L'ACTION INTERNATIONALE DU QUÉBEC ?

Annie Chaloux

Numéro hors-série, juin 2016

La doctrine Gérin-Lajoie : 50 ans d'actions internationales du Québec

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1067650ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1067650ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Chaloux, A. (2016). VINGT-CINQ ANS DE PARADIPLOMATIE CLIMATIQUE QUÉBÉCOISE : QUEL BILAN POUR L'ACTION INTERNATIONALE DU QUÉBEC ? *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 81–98.
<https://doi.org/10.7202/1067650ar>

Résumé de l'article

En janvier 2014, le Québec et la Californie liaient officiellement leur système de plafonnement et d'échange d'émissions de gaz à effet de serre (SPEDE), ce qui créait, par le fait même, le tout premier marché du carbone multisectoriel en Amérique du Nord, et le 2^e plus important marché du carbone du monde après celui de l'Union européenne. De façon toute particulière, par cette action, le Québec concrétisait plus de vingt-cinq ans de paradiplomatie climatique et confirmait du coup le plein exercice de ses champs de compétence dans un domaine où celui-ci estime pouvoir intervenir à la fois au niveau interne et au niveau international, à l'instar de ce qu'énonçait la doctrine Gérin-Lajoie, diffusée et adoptée par le gouvernement du Québec depuis les cinquante dernières années. Comment expliquer ce développement paradiplomatique sur la question des changements climatiques ? Quelles ont été les stratégies développées pour assurer une présence active du Québec sur la scène internationale sur ces questions ? Et surtout, que conclure de ces actions paradiplomatiques québécoises face à la problématique des changements climatiques ? L'objectif de cet article est de présenter l'évolution de la paradiplomatie climatique québécoise, de présenter le marché du carbone de la Western Climate Initiative, dernier instrument paradiplomatique québécois et d'offrir une réflexion sur la portée de ce marché du carbone nord-américain dans la paradiplomatie climatique québécoise. Cet article s'inscrit donc dans la littérature sur la paradiplomatie et le fédéralisme et permet de cerner l'action internationale du Québec dans le domaine des changements climatiques, secteur considéré désormais comme l'un des piliers de son action internationale contemporaine.

VINGT-CINQ ANS DE PARADIPLOMATIE CLIMATIQUE QUÉBÉCOISE: QUEL BILAN POUR L'ACTION INTERNATIONALE DU QUÉBEC?

*Annie Chaloux**

En janvier 2014, le Québec et la Californie liaient officiellement leur système de plafonnement et d'échange d'émissions de gaz à effet de serre (SPEDE), ce qui créait, par le fait même, le tout premier marché du carbone multisectoriel en Amérique du Nord, et le 2^e plus important marché du carbone du monde après celui de l'Union européenne. De façon toute particulière, par cette action, le Québec concrétisait plus de vingt-cinq ans de paradiplomatie climatique et confirmait du coup le plein exercice de ses champs de compétence dans un domaine où celui-ci estime pouvoir intervenir à la fois au niveau interne et au niveau international, à l'instar de ce qu'énonçait la doctrine Gérin-Lajoie, diffusée et adoptée par le gouvernement du Québec depuis les cinquante dernières années. Comment expliquer ce développement paradiplomatique sur la question des changements climatiques? Quelles ont été les stratégies développées pour assurer une présence active du Québec sur la scène internationale sur ces questions? Et surtout, que conclure de ces actions paradiplomatiques québécoises face à la problématique des changements climatiques? L'objectif de cet article est de présenter l'évolution de la paradiplomatie climatique québécoise, de présenter le marché du carbone de la Western Climate Initiative, dernier instrument paradiplomatique québécois et d'offrir une réflexion sur la portée de ce marché du carbone nord-américain dans la paradiplomatie climatique québécoise. Cet article s'inscrit donc dans la littérature sur la paradiplomatie et le fédéralisme et permet de cerner l'action internationale du Québec dans le domaine des changements climatiques, secteur considéré désormais comme l'un des piliers de son action internationale contemporaine.

In January 2014, Quebec and California officially joined their respective cap-and-trade systems for greenhouse gas emissions, thus creating the first ever multisectoral carbon market in North America, and the second most important carbon market in the world after the European Union. Especially, through this action, Quebec consolidated over twenty five years of climate paradiplomacy, and confirmed the full exercise of its jurisdiction in a field in which it considers it can intervene both at the internal and the international level, as outlined in the Gérin-Lajoie doctrine, adopted and promoted by the Quebec government for the last fifty years. How can we explain this paradiplomatic development on the climate change issue? What were the strategies developed to ensure an active presence by Quebec on the international scene? And, in particular, what must we conclude from Quebec's paradiplomatic actions in regard to the climate change issue? The main objective of this article is to present the evolution of Quebec's climate paradiplomacy and the Western Climate Initiative carbon market, Quebec's latest paradiplomacy instrument, as well as to offer a discussion on the scope of this North American carbon market within Quebec's climate paradiplomacy. This article is thus part of the literature on paradiplomacy and federalism, and allows for the identification of Quebec's international action within the climate change field, a sector now considered as one of the pillars of its contemporary international action.

En enero de 2014, Quebec y California estrechaban oficialmente su sistema de limitación y de intercambio de emisiones de gas del efecto invernadero (SPEDE), lo que creaba, por el mismo hecho, el primer mercado de carbono multisectorial en América del Norte, y el segundo mercado más importante de carbono del mundo después del de la Unión Europea. De modo totalmente particular, por esta acción, Quebec concretaba más de veinticinco años de paradiplomacia climática y confirmaba de golpe el pleno ejercicio de sus campos de competencia en un tema donde estima poder intervenir a la vez a nivel interno y a nivel internacional, así por ejemplo de lo que enunciaba la doctrina Gérin-Lajoie, difundida y adoptada por el gobierno de Quebec desde hace cincuenta años. ¿Cómo explicar este desarrollo paradiplomático sobre la cuestión de los cambios climáticos?

* Professeure adjointe, École de politique appliquée, Université de Sherbrooke.

¿Cuáles han sido las estrategias desarrolladas para asegurar una presencia activa de Quebec sobre la escena internacional sobre estas cuestiones? Y sobre todo, ¿qué concluir de estas acciones paradiplomáticas de Quebec frente a la problemática de los cambios climáticos? El objetivo de este artículo es presentar la evolución de la paradiplomacia climática de Quebec, de presentar el mercado de carbono de Western Climate Initiative, último instrumento paradiplomático de Quebec y de ofrecer una reflexión sobre el alcance de este mercado de carbono norteamericano en la paradiplomacia climática de Quebec. Este artículo se inscribe pues en la literatura sobre la paradiplomacia y el federalismo, permitiendo cercar la acción internacional de Quebec en el tema de los cambios climáticos, un sector considerado en lo sucesivo como uno de los pilares de su acción internacional contemporánea.

En janvier 2014, le Québec et la Californie liaient officiellement leur système de plafonnement et d'échange d'émissions de gaz à effet de serre (SPEDE), ce qui créait, par le fait même, le tout premier marché du carbone multisectoriel en Amérique du Nord, et le deuxième plus important marché du carbone du monde après celui de l'Union européenne. Cet exploit, accompli après plus de six années de travail, d'embûches et de difficultés, permettait de mettre un prix sur le carbone, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, mais aussi et surtout, de démontrer le rôle que peuvent jouer les États fédérés dans la régulation de l'une des plus grandes problématiques internationales du XXI^e siècle. De façon toute particulière, par cette action, le Québec concrétisait plus de vingt-cinq ans de paradiplomatie climatique et confirmait du coup le plein exercice de ses champs de compétence dans un domaine où celui-ci estime pouvoir intervenir à la fois au niveau interne et au niveau international, à l'instar de ce qu'énonçait la doctrine Gérin-Lajoie¹, diffusée et adoptée par le gouvernement du Québec depuis les cinquante dernières années². Comment expliquer ce développement paradiplomatique sur la question des changements climatiques? Quelles ont été les stratégies développées pour assurer une présence active du Québec sur la scène internationale sur ces questions? Et surtout, que conclure de ces actions paradiplomatiques québécoises face à la problématique des changements climatiques? Ces questions demeurent fort pertinentes alors que cet enjeu suscite de nombreux débats face au contexte fédéral canadien et même sur la scène internationale, et que les États fédérés revendiquent de plus en plus un rôle et une place dans la gouvernance mondiale du climat.

Dans un contexte où le Québec est devenu très actif sur ces questions, l'objectif de cet article est de mettre en lumière la paradiplomatie climatique québécoise, de présenter le marché du carbone de la Western Climate Initiative, dernier instrument paradiplomatique québécois et d'offrir une réflexion sur la portée de ce marché du carbone nord-américain dans la paradiplomatie climatique québécoise. Cet article s'inscrit donc dans la littérature sur la paradiplomatie et le fédéralisme et permet de cerner l'action internationale du Québec dans le domaine des changements climatiques, secteur considéré désormais comme l'un des piliers de son action internationale contemporaine. Pour ce faire, cet article est divisé en trois blocs : la première partie aborde les questions du fédéralisme canadien et du partage des compétences en environnement, permettant d'expliquer le développement paradiplomatique québécois dans ce domaine. Dans un deuxième temps, il est question de l'évolution de la paradiplomatie climatique québécoise depuis le début des années 1990 et la dernière partie traite de façon plus explicite de la mise sur pied du marché du carbone à travers la Western Climate Initiative, qui peut être considérée comme un aboutissement de l'action internationale du Québec pour le climat. Nous concluons plus largement par une réflexion quant au rôle du Québec dans le système international et face à la pertinence de cet acteur à intervenir dans la gouvernance mondiale du climat.

¹ Ministre de l'éducation, *Doctrine Paul Gérin-Lajoie*, Québec, 1965.

² Stéphane Paquin et Louise Beaudoin, *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur, 2006 aux pp 31-34.

I. Environnement, fédéralisme canadien et paradiplomatie

Les questions de la gouvernance et de la gestion environnementale sont sujettes à moult débats et défis depuis plusieurs décennies maintenant au Canada. La complexité même de l'environnement et son caractère « indivisible » en tant que compétence constitutionnelle rendent très difficile l'appropriation complète de cet enjeu par l'un ou l'autre des paliers de gouvernement³. En effet, les sources de la dégradation environnementale sont multiples, tout comme ses conséquences, et touchent de ce fait plusieurs compétences constitutionnelles entre les deux paliers de gouvernement. La Cour Suprême a d'ailleurs confirmé cette difficile appropriation de la compétence environnementale par l'État fédéral ou les provinces dans son jugement *Friends of the Oldman River Society c. Ministre des Transports du Canada*, à l'intérieur duquel elle affirme que:

Il faut reconnaître que l'environnement n'est pas un domaine distinct de compétence législative en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867 et que c'est, au sens constitutionnel, une matière obscure qui ne peut être facilement classée dans le partage actuel des compétences, sans un grand chevauchement et une grande incertitude. On a élaboré diverses méthodes analytiques pour régler ce problème; toutefois, il n'en existe pas une seule qui conviendra dans tous les cas. [...] À mon avis, on peut plus facilement trouver la solution applicable à l'espèce en examinant tout d'abord l'énumération des pouvoirs dans la Loi constitutionnelle de 1867 et en analysant comment ils peuvent être utilisés pour répondre aux problèmes environnementaux ou pour les éviter. On pourra alors se rendre compte que, dans l'exercice de leurs pouvoirs respectifs, les deux paliers de gouvernement peuvent toucher l'environnement, tant par leur action que par leur inaction. Pour mieux comprendre, on doit examiner les pouvoirs spécifiques⁴.

Si ces compétences relèvent tant du fédéral que des provinces, il semble que ce soit les provinces qui, les premières, ont occupé cet espace juridique. En effet, dès les premières années de la fédération canadienne, les toutes premières réglementations environnementales découlaient essentiellement d'enjeux locaux (notamment la santé). Par conséquent, ce sont les provinces qui ont rapidement acquis une prééminence dans les dossiers environnementaux, au détriment du gouvernement fédéral⁵. D'ailleurs, plusieurs auteurs estiment que le rôle joué par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'environnement au cours des années est demeuré minimal, laissant aux provinces le rôle de première ligne dans la protection de l'environnement⁶.

³ Gérald A Beaudoin, *La Constitution du Canada: institutions, partage des pouvoirs. Charte canadienne des droits et libertés*, 3^e éd, Montréal, Wilson & Lafleur, 2004 aux pp 779-98.

⁴ *Friends of the Oldman River Society c Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 RCS 3 à la p 64.

⁵ Edward A Fitzgerald, « The Constitutional Division of Powers with Respect to the Environment in the United States » dans Kenneth M Holland, F L Morton et Brian Galligan, dir, *Federalism and the Environment: Environmental Policymaking in Australia, Canada, and the United States*, Westport, Greenwood Press, 1996, 19 aux pp 34-35.

⁶ A Bélanger, « Fédéralisme canadien et lutte contre les changements climatiques » (2011) 20:1 *Const Forum Const* à la p 11; Kathryn Harrison, *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1996 à la p 4.

Le Québec, comme les autres provinces, a donc développé au fil du temps plusieurs politiques publiques à l'égard des questions environnementales, occupant ainsi le « terrain » des politiques environnementales. Avec l'avènement de la doctrine Gérin-Lajoie en 1965, il devenait par le fait même tout naturel pour l'État québécois d'occuper ses champs de compétences à l'égard des questions environnementales au niveau international. D'ailleurs, à compter des années 1960, le Québec deviendra de plus en plus actif sur les questions environnementales, trouvant écho dans le contexte plus large d'une prise de conscience collective des problèmes environnementaux qui ont émergé à compter des années 1960 et 1970 aux niveaux local, national et international. Cette période, considérée comme un moment charnière dans l'évolution de l'action publique environnementale, a permis une prise de conscience collective de l'impact de l'être humain sur son environnement naturel et sur sa dégradation. À partir de ce moment, au Québec comme dans plusieurs pays occidentaux, l'environnement devient un objet de préoccupation nécessitant l'action de l'État⁷, et plusieurs tragédies et catastrophes environnementales de nature « intermestique »⁸ rappelleront la nécessité d'intervenir à la fois au niveau interne, mais aussi en collaboration avec d'autres États et acteurs transfrontaliers et internationaux pour répondre adéquatement à ces problématiques. D'ailleurs, il est intéressant de noter que depuis 1972, au niveau mondial, le nombre d'engagements internationaux contraignants et non contraignants dans le domaine de l'environnement a connu un accroissement substantiel, à la fois sur les plans bilatéral et multilatéral⁹, reflétant cet accroissement des relations internationales dans ce domaine.

À partir de ce moment, plusieurs inquiétudes et préoccupations communes à l'égard de la protection de l'environnement apparaissent dans l'espace public nord-américain. Le partage des écosystèmes et la nature transfrontalière des problèmes environnementaux qui émergent poussent tout naturellement au développement de relations et d'initiatives entre les États fédérés de part et d'autre de la frontière. Ceci est facilité entre autres par le fait que les provinces canadiennes et États américains partagent des compétences constitutionnelles analogues relativement aux questions environnementales (on peut penser notamment aux ressources naturelles et à l'énergie, à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, à l'agriculture (en partie), au transport et à la régulation des émissions dans les secteurs industriels). Les relations transfrontalières se développent ainsi considérablement, et pour VanNijnatten, les approches de gouvernance transfrontalière et régionale au niveau des États fédérés en Amérique du Nord sont devenues très significatives pour réguler les problématiques environnementales¹⁰.

⁷ Louis Simard et Laurent Lepage, « Gestion de l'environnement au Québec. Quel bilan à l'heure de la concertation? » dans Robert Bernier, dir, *État québécois au XX^e siècle*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2004, 351 aux pp 351 à 370.

⁸ Ce néologisme et anglicisme, appelant à la contraction des termes internationaux et domestiques, est apparu de façon assez récente dans la littérature environnementale, afin de soulever l'interdépendance accrue des écosystèmes, rappelant que des problématiques internationales peuvent 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.

⁹ Edith B Weiss, « Understanding Compliance with International Environmental Agreements: The Baker's Dozen Myth » (1999) 32 U Rich L Rev 1555 aux pp 1557-58.

¹⁰ Voir VanNijnatten, *infra* note 11.

En fait, les études de cas réalisées au cours de la dernière décennie indiquent que ce sont les gouvernements sub-étatiques, en particulier les États américains et dans une certaine mesure les provinces canadiennes, agissant souvent par le biais des mécanismes de coopération transfrontaliers, qui ont été le premier lieu de développement d'initiatives transfrontalières pour répondre aux problèmes environnementaux. Ces recherches montrent que les relations transfrontalières sub-étatiques sont devenues plus formelles, ayant des orientations davantage multilatérales ou régionales, et que les projets entrepris sont devenus de plus en plus ambitieux¹¹.

Ceci est particulièrement vrai du côté québécois. À partir des années 1970, le Québec amorce les premiers balbutiements de sa paradiplomatie verte avec de nombreux partenaires transfrontaliers à la fois au niveau bilatéral et multilatéral. Ces relations s'institutionnalisent très rapidement ensuite, à travers notamment des organisations régionales comme la Conférence des Gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (CGNA-PMEC) ou encore le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs (CGGL)¹². Plusieurs questions environnementales deviennent l'objet d'engagements internationaux de la part du Québec, notamment pour les questions liées aux changements climatiques¹³. En agissant de la sorte, le Québec a ainsi contribué à redéfinir les modes traditionnels de gouvernance environnementale en Amérique du Nord, d'une logique « *top-down* » et hiérarchique, vers une logique collaborative et de gouvernance à paliers multiples¹⁴.

II. Évolution de la paradiplomatie climatique québécoise

Le développement de la paradiplomatie climatique a suivi ce même sentier. Cette paradiplomatie s'est beaucoup développée, dans les premiers temps, avec les partenaires frontaliers et régionaux en Amérique du Nord. Par contre, le Québec a aussi mis en place une paradiplomatie innovante plus globale, où il a littéralement cherché à se déployer dans le régime climatique international, en intervenant au sein de la fédération canadienne pour influencer la position de cette dernière, mais aussi

¹¹ Traduction libre de Debora L VanNijnatten, « The North American Context: Canadian Environmental Policy and Continental Push » dans Debora L VanNijnatten et Robert Boardman, dir, *Canadian Environmental Policies and Politics: Prospects for Leadership and Innovation*, 3^e éd, Don Mills, Oxford University Press, 2009, 92 à la p 97 [VanNijnatten].

¹² À noter que bien que le Québec ne soit devenu membre associé à cette organisation qu'en 1997, il a entretenu des liens étroits avec l'organisation dès sa naissance en 1983. Voir Annie Chaloux, Stéphane Paquin et Hugo Séguin, « Canada's Multiple Voices Diplomacy in Climate Change Negotiations: A Focus on Québec » (2015) 20:2 *International Negotiation* 291 [Chaloux, Paquin et Séguin].

¹³ Annie Chaloux et Hugo Séguin, « États fédérés et mise en œuvre de traités climatiques internationaux: le cas du Québec » (2011) 41 *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 607 à la p 616 [Chaloux et Séguin].

¹⁴ Emma S Norman et Karen Bakker, « Governing Water Across the Canada US Borderland » par Monica Gattinger et Geoffrey Hale, dir, *Borders and Bridges. Canada's Policy Relations in North America*, Toronto, Oxford University Press, 2010, 194 aux pp 194-212; Hans Bruyninckx, Sander Happaerts et Karoline Van den Brande, *Sustainable Development and Subnational Governments. Policy-Making and Multi-Level Interactions*, New York, Palgrave Macmillan, 2012.

directement dans les négociations climatiques internationales en cherchant à faire valoir le rôle et la pertinence des États fédérés dans la régulation de cette problématique. Les deux prochaines sections abordent de façon plus détaillée ces deux axes de développement paradiplomatique du Québec dans le domaine des changements climatiques.

A. L'enjeu climatique et développement d'une paradiplomatie transfrontalière et régionale

La question de l'action internationale du Québec dans le domaine des changements climatiques émerge d'abord avec les partenaires frontaliers du Québec de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (CGNA-PMEC) à compter de la fin des années 1980. Partenaires de longue date en termes de paradiplomatie environnementale¹⁵, cette organisation a en quelque sorte servi de laboratoire de l'action internationale du Québec, en ce qui concerne notamment les questions de gestion de l'eau transfrontalière, de pluies acides, de mercure, etc. Quant à la question climatique, dès 1989, une première résolution reflétant les préoccupations de la région à l'égard de cette problématique est adoptée par les premiers ministres et gouverneurs¹⁶, et ce, trois ans avant la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) qui a eu lieu à Rio de Janeiro et qui a abouti à l'adoption de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*¹⁷, premier jalon du régime climatique international que l'on connaît aujourd'hui.

L'enjeu des changements climatiques continue par la suite d'être abordé par l'organisation dans les années qui suivent, mais celui-ci demeure traité de façon périphérique. Il faut attendre près d'une décennie pour que celui-ci ne prenne une place de choix dans les travaux de la CGNA-PMEC. En juillet 2000, des discussions sont lancées afin d'adopter une approche régionale pour lutter contre les changements climatiques. À ce moment, les États-Unis et le Canada n'avaient toujours pas confirmé leur intention de ratifier ou non le *Protocole de Kyoto*¹⁸, ce qui plaçant ces négociations paradiplomatiques dans un contexte bien particulier. Malgré le rejet des États-Unis ensuite de ratifier le *Protocole de Kyoto* en mars 2001 et l'ambivalence canadienne à ratifier le Protocole (qui ne sera ratifié qu'en décembre 2002), la Conférence continue ses travaux et adopte en août 2001 un plan d'action régional s'intitulant Plan d'action sur le changement climatique. Les États fédérés membres de la CGNA-PMEC montrent 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

¹⁵ Annie Chaloux, *Fédéralisme, relations transfrontalières et changements climatiques en Amérique du Nord: le cas de la CGNA-PMEC*, mémoire es arts, Université de Sherbrooke, 2009 à la p 42 [Chaloux].

¹⁶ CGNA-PMEC, *Aperçu des discussions 1973-2008*, Boston, 2008.

¹⁷ *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 9 mai 1992, 1771 RTNU 107 (entrée en vigueur: 21 mars 1994) [CCNUCC].

¹⁸ *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 11 décembre 1997, 2303 RTNU 162 (entrée en vigueur : 16 février 2005) [*Protocole de Kyoto*].

du genre en Amérique du Nord et dans le monde¹⁹. 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 : d'abord une stabilisation des émissions de GES par rapport aux niveaux de 1990 pour 2010, puis, dans un deuxième temps, une réduction de dix pourcent des émissions sous les niveaux de 1990 pour 2020, et enfin une réduction des émissions de GES pour 2050 de soixante-quinze à quatre-vingts pourcent sous les niveaux de 2001²⁰. Les objectifs sont régionaux et non pas individuels, permettant une collaboration entre les divers acteurs et une reconnaissance des particularités de chaque État membre. Tennis estime d'ailleurs que l'ambition de ce plan d'action régional et transfrontalier est considérable pour l'époque :

Au moment où le plan d'action de la CGNA-PMEC sur le changement climatique a été adopté, aucun gouvernement ne s'était encore engagé sur des réductions d'émissions de GES à long terme, et les gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et les premiers ministres des provinces étaient les premiers décideurs dans le monde à promettre des réductions d'émissions aux niveaux jugés nécessaires pour protéger le système climatique, et de mettre une cible de réduction qu'ils estimaient nécessaires pour atteindre cet objectif ultime. Bien que ce nouveau pas de fait dans la gouvernance mondiale du climat n'était pas attaché à un calendrier précis, il a néanmoins permis d'amorcer une réflexion sur les perspectives à long terme, et les cibles proposées ont également inspiré d'autres pays à faire de même²¹.

Ainsi, par ce plan d'action, l'on a confirmé le leadership régional sur la question des changements climatiques et le rôle clef que peuvent avoir les États fédérés dans la régulation de cette problématique et dans la gouvernance mondiale de l'environnement. Dans les années qui suivent, le Québec et ses partenaires voisins deviennent de véritables promoteurs du rôle et de la pertinence des États fédérés dans la lutte aux changements climatiques en Amérique du Nord et ont ouvert la voie à plusieurs autres organisations transfrontalières et régionales d'États fédérés qui seront créées par la suite, forgeant en quelque sorte un nouveau type de fédéralisme environnemental sur le continent²².

Dans les années qui suivent, le Québec investit encore davantage cette sphère d'activité internationale sur le continent nord-américain. En 2003, il devient observateur du tout premier marché du carbone nord-américain, le Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI), qui est associé plus spécifiquement aux émissions de GES provenant des producteurs d'électricité provenant de sources thermiques²³. Il

¹⁹ 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 & Facilitating Social Change*, New York, Cambridge University Press, 2007, 416 [Tennis].

²⁰ CGNA-PMEC, Plan d'action sur le changement climatique, 2001.

²¹ Tennis, *supra* note 19 à la p 419.

²² Chaloux, *supra* note 15 à la p 8.

²³ Le Québec ne participe pas comme membre au RGGI puisque ce marché du carbone régule les émissions de GES provenant uniquement des producteurs d'énergie thermique et que 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.

devient également membre de la Western Climate Initiative (WCI) en 2008, marché du carbone multisectoriel auquel participent maintenant officiellement le Québec, la Californie et l'Ontario et qui est aujourd'hui le plus important marché du carbone en Amérique du Nord²⁴. Enfin, en 2012, le Québec s'est joint à l'initiative North America 2050, qui avait pour objectif de coordonner les actions climatiques entre les États et provinces canadiennes, américaines et mexicaines et à promouvoir la transition vers une économie sobre en carbone. Cette initiative n'a cependant pas abouti et est rapidement disparue²⁵.

Si la décennie qui s'est écoulée a clairement montré la prévalence d'une paralysie des autorités fédérales canadiennes et états-uniennes à répondre à l'enjeu climatique²⁶, il n'en demeure pas moins que les États fédérés de part et d'autre de la frontière, comme le Québec, ont su développer des politiques innovantes et plus ambitieuses, notamment en ce qui concerne les cibles de réduction des émissions ou encore les normes d'émissions des véhicules automobiles. Du côté québécois, le développement de ces activités paradiplomatiques au niveau continental a ainsi été la pierre angulaire de revendications plus importantes par la suite sur la capacité d'action et le rôle des États fédérés dans la régulation de la question climatique et de la mise en œuvre d'un régime climatique global.

B. Les forums internationaux, mise en œuvre des engagements internationaux et reconnaissance des États fédérés

Bien qu'actif au niveau régional, le Québec a rapidement reconnu l'importance d'être aussi présent au niveau international et dans les forums internationaux pour répondre à la problématique des changements climatiques. Très tôt dans l'histoire des négociations climatiques internationales, le Québec décide d'investir dans ce deuxième volet d'activité et élabore une stratégie plus globale de développement paradiplomatique. Il faut d'ailleurs noter que le gouvernement du Québec dépêchait déjà, en 1992, des observateurs à la Conférence de Rio²⁷, qui donnera naissance à la *CCNUCC*, montrant du coup cette volonté d'être actif dès les premiers moments d'élaboration du régime climatique mondial.

Cette volonté d'être présent au niveau international et dans les forums internationaux, ainsi que d'être reconnu comme un acteur crédible et pertinent va s'articuler autour de deux principaux éléments. Premièrement, le Québec va intensifier sa présence lors des Conférences des Parties à la *CCNUCC* qui ont lieu

²⁴ L'Ontario a récemment joint les rangs de ce marché du carbone en avril 2015, mais son marché n'est pas encore effectif et pleinement lié au marché du carbone Québec-Californie.

²⁵ Center for Climate and Energy Solutions, « Multi-state Climate Initiative », en ligne : Center for Climate and Energy Solutions <<http://www.c2es.org/us-states-regions/regional-climate-initiatives>>.

²⁶ Annie Chaloux, *Paradiplomatie environnementale en perspective: analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans l'espace nord-américain*, thèse de doctorat, École nationale d'administration publique, 2014 [Chaloux, *Paradiplomatie environnementale*].

²⁷ Québec, Ministère de l'Environnement et de la Faune, *Éléments de planification québécoise du développement durable*, Québec, Publication du Gouvernement du Québec, 1995 aux pp 5-6.

annuellement et développer de multiples stratégies lui permettant de défendre et promouvoir le rôle et l'importance de ces acteurs dans la gouvernance climatique mondiale. Deuxièmement, il cherchera à intégrer les différents principes du régime climatique international dans ses politiques internes, lui permettant du coup d'assurer une certaine crédibilité au message véhiculé par la diplomatie climatique québécoise²⁸.

1. PARTICIPATION DANS LES CONFÉRENCES DES PARTIES DE LA CCNUCC

Comme mentionné précédemment, le Québec a décidé de participer activement dans les négociations climatiques internationales dès la naissance du régime climatique mondial. S'il cherche d'abord à participer directement et à influencer l'élaboration des positions canadiennes face à la *CCNUCC* et par la suite au *Protocole de Kyoto*, les lourdes tensions intergouvernementales, que ce soit sur le partage des compétences constitutionnelles liées à cet enjeu, le rôle du fédéral dans l'élaboration des politiques climatiques que sur les cibles de réduction possibles entre les différentes provinces²⁹ feront en sorte de limiter la capacité d'action du Québec dans ce contexte. Ce faisant, le Québec va développer différentes stratégies lui permettant de participer aux négociations climatiques internationales et d'y défendre et promouvoir ses intérêts. Il va ainsi participer à la plupart des Conférences des Parties à la *CCNUCC* qui ont eu lieu depuis 1995 via la délégation canadienne. Des fonctionnaires, ministres et même premier ministre québécois seront donc présents et pourront avoir accès aux forums de négociations et aux événements parallèles de cette importante rencontre annuelle³⁰.

Mais le Québec va aller beaucoup plus loin dans l'investiture de ces tribunes internationales. Il va utiliser les Conférences des Parties 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, rencontrer des chefs de gouvernement et d'État nationaux et infranationaux, et 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. Entre autres, le Québec participe activement, depuis 2005, aux activités de deux organisations d'États fédérés et de gouvernements locaux, le Climate Group³¹ et le Network of Regional Government for Sustainable Development

²⁸ Pour plus de détails, voir Chaloux et Séguin, *supra* note 13 aux pp 607-32.

²⁹ Jack Stilborn, « Canadian Intergovernmental Relations and the Kyoto Protocol: What Happened, What Didn't? », Conférence Challenges to Canadian Federalism de l'Association canadienne de science politique, Sess A2, présentée à l'Université Dalhousie, 30 mai 2003, en ligne: <<https://www.cpsa-acsp.ca/paper-2003/stilborn.pdf>> à la p 7.

³⁰ Chaloux, Paquin et Séguin, *supra* note 12 aux pp 308-09.

³¹ Le Climate Group est une organisation regroupant une variété de membres d'États fédérés, de gouvernementaux locaux, d'entreprises, de municipalités et de personnes influentes qui souhaitent promouvoir et développer une société sobre en carbone.

(NRG4SD)³² qui mettent en place différents outils pour assurer une reconnaissance des États fédérés dans les textes de négociation de ces conférences et pour assurer un certain rayonnement des actions des États fédérés dans la gouvernance climatique mondiale³³.

2. L'AUTRE STRATÉGIE QUÉBÉCOISE DANS LA GOUVERNANCE CLIMATIQUE MONDIALE: LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

En plus d'assurer une présence active dans les forums internationaux pour défendre et promouvoir ses intérêts, le Québec a aussi choisi de mettre en œuvre sur son territoire la plupart des dispositions du régime climatique mondial associé à la *CCNUCC* et au *Protocole de Kyoto*. Ce faisant, il a poussé encore plus loin la doctrine Gérin-Lajoie puisqu'il reconnaissait sa part de responsabilité dans la mise en œuvre du *Protocole de Kyoto* dans ses champs de compétence.

Un premier pas est franchi à cet effet en 2001 lorsque l'Assemblée nationale du Québec adopte à l'unanimité, en avril 2001, une motion d'appui au *Protocole de Kyoto*, qui appelait le gouvernement fédéral canadien à le ratifier 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 va plus loin en adoptant 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. Se faisant, le Québec réaffirme les principes de son action internationale en vertu de la doctrine Gérin-Lajoie, énoncée pour la première fois il y a maintenant cinquante ans. Ainsi, l'adoption du *Plan d'action 2006-2012* par le Québec démontre sans conteste sa volonté de mettre en œuvre le *Protocole de Kyoto* sur son territoire. Ce Plan vise alors une réduction de six pourcent des émissions de gaz à effet de serre sous les niveaux de 1990 d'ici 2012 et met en place une série de mesures ciblées pour y parvenir qui touchaient tous les secteurs économiques de la province (transport, énergie, agriculture, matières résiduelles, industries, etc.)³⁶.

Par la suite, en 2009, le Québec va encore plus loin. Alors que les négociations internationales portant sur la deuxième phase du *Protocole de Kyoto* se

³² NRG4SD est une organisation internationale représentant des États fédérés et des gouvernements régionaux au niveau international dans le domaine du développement durable. 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.

³³ Chaloux, Paquin et Séguin, *supra* note 12 aux pp 308-09.

³⁴ Assemblée nationale du Québec, communiqué « L'Assemblée nationale du Québec appuie à l'unanimité le Protocole de Kyoto » (10 avril 2001), en ligne: Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques Québec <<http://www.mddelcc.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 13 aux à la p 617.

préparent, 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 vingt pourcent des émissions sous les niveaux de 1990 pour 2020³⁷. On constate donc une volonté de développer une politique distincte de la part du Québec à l'égard du climat.

Au surplus, une étude réalisée en 2012 démontre également cette volonté du Québec de se conformer aux différentes obligations découlant de la *CCNUCC* et du *Protocole de Kyoto*³⁸. Dans les faits, si l'on regarde concrètement le processus de mise en œuvre et d'intégration du *Protocole de Kyoto* en droit interne au Québec (et dans ses champs de compétence), on constate que le Québec a mis en œuvre la très grande majorité des dispositions de la *CCNUCC* et du *Protocole de Kyoto*, et ce, indépendamment du gouvernement fédéral. Pour le moment, l'une des seules exceptions relatives à la mise en œuvre du *Protocole de Kyoto* au Québec concerne le soutien financier aux pays en développement³⁹.

III. Concrétisation de la paradiplomatie climatique québécoise dans la lutte contre les changements climatiques: le marché du carbone Québec-Californie

En plus des deux voies diplomatiques que développera le Québec pour défendre ses intérêts à l'égard de l'enjeu climatique énoncés dans la section précédente, l'engagement international du Québec va prendre une dimension encore plus considérable avec la mise en place du marché du carbone à travers la Western Climate Initiative. Cette initiative phare a permis non seulement de démontrer le rôle accru des États fédérés nord-américains dans la lutte aux changements climatiques, mais a surtout signifié l'engagement réel et tangible de ces acteurs envers la protection du climat mondial. La section qui suit présente donc cet aboutissement de la diplomatie climatique québécoise en présentant, en premier lieu, les premiers moments de la WCI et de l'implication du Québec à l'intérieur de celle-ci. Par la suite, nous y verrons les différents moments de mise en œuvre et amorcerons une réflexion sur les constats qui peuvent ressortir par rapport à cet important instrument international développé par le Québec pour répondre à l'enjeu climatique.

A. Premiers moments de la Western Climate Initiative

Après l'adoption du *Plan d'action 2006-2012* sur les changements climatiques, l'intérêt du Québec pour les marchés du carbone se manifeste assez rapidement. Plusieurs discussions avaient d'ailleurs eu cours sur les possibilités pour

³⁷ Québec, Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques Québec, *Cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre du Québec pour 2030 - Document de consultation*, Québec, Publications du Québec, 23 novembre 2015 à la p 1 [*Cible de réduction*].

³⁸ Chaloux et Séguin, *supra* note 13 à la p 630.

³⁹ *Ibid* à la p 618.

le Québec de créer son propre marché du carbone ou de se joindre à d'autres marchés qui étaient alors en construction en Amérique du Nord ou ailleurs dans le monde⁴⁰. Par ailleurs, la version révisée du *Plan d'action 2006-2012* (parue en 2008) exprime cette volonté de se doter d'un système de plafonnement et d'échange de crédit d'émission pour la province, afin d'aller au-delà des approches volontaires qui avaient été privilégiées initialement⁴¹.

La création de la Western Climate Initiative en 2007 par des États de l'Ouest américain devient alors une occasion forte intéressante pour le Québec. Dès sa création, des États fédérés du Canada, des États-Unis et du Mexique montrent un intérêt marqué pour l'établissement d'un marché du carbone au niveau des États fédérés. Dans les mois qui suivent la création de l'organisation, la Colombie-Britannique (avril 2007) et le Manitoba (juin 2007) se joignent à l'initiative. Suivent d'autres États américains et provinces canadiennes par la suite: l'Utah, le Montana, le Québec et l'Ontario⁴². Plusieurs États mexicains deviennent, quant à eux, observateurs dans les travaux de l'organisation. À son apogée, la WCI avait onze États fédérés membres et quatorze États fédérés avaient un statut d'observateurs, ce qui constituait alors potentiellement un marché du carbone de grande envergure, touchant dix-neuf pourcent de la population et vingt pourcent du PIB américain, et soixante-dix-neuf pourcent de la population et soixante-seize pourcent du PIB canadien⁴³.

Rapidement s'enclenchent les discussions afin d'élaborer une proposition relative au design du futur marché du carbone. On élabore alors un projet de marché qui concernerait la plupart des secteurs économiques en couvrant plus de quarante-cinq pourcent des émissions de GES des territoires concernés, en touchant à la fois les secteurs industriels, du transport, de la production et de la distribution d'énergie lorsque le marché serait totalement implanté en 2015⁴⁴. De même, la WCI fixe d'autres critères d'adhésion au marché pour chaque État et province souhaitant participer à ce nouvel instrument. D'abord, chaque État doit avoir adopté une cible de réduction des émissions de GES sur son territoire, ainsi qu'un plan d'action visant à réduire ces émissions. Ensuite, les États doivent adopter les normes californiennes sur les émissions de GES des véhicules légers. Finalement, ces derniers doivent participer au Climate Registry, un registre nord-américain des émissions de GES⁴⁵. On constate

⁴⁰ Chaloux, *Paradiplomatie environnementale*, supra note 26 à la p 167.

⁴¹ *Plan d'action 2006-2012*, supra note 35.

⁴² « Montana joins B.C., Manitoba, six other states in climate initiative », *Welland Tribune* (10 janvier 2008) en ligne: Welland Tribune <<http://www.wellandtribune.ca/2008/01/10/montana-joins-bc-manitoba-six-other-states-in-climate-initiative>>; Alexandre Robillard, « Le Québec adhère à un regroupement pour mettre sur pied un marché du carbone », *La Presse Canadienne* (18 avril 2008); « Ontario joins North American network to reduce greenhouse gas emissions », *La Presse Canadienne* (18 juillet 2008) en ligne: Red Deer Advocate <http://www.reddeeradvocate.com/business/Ontario_joins_North_American_network_to_reduce_greenhouse_gas_emissions.html?mobile=true>.

⁴³ Cate Hight et Gustavo Chavez, « Du changement dans l'air: les bases du futur marché américain du carbone », (2008) 15 *Mission Climat* à la p 17.

⁴⁴ *Ibid* à la p 14.

⁴⁵ *Ibid* à la p 12.

dès lors l'ambition réelle de ce marché du carbone dans la régulation de l'enjeu climatique sur le continent nord-américain.

Cependant, en 2011, un certain déclin s'amorce dans les travaux de l'organisation. En dépit d'une effervescence et d'un intérêt marqué par les États fédérés pour la mise en place de ce marché de carbone, l'arrivée au fil de départ est beaucoup plus difficile qu'envisagé initialement. Alors que le début des activités est prévu pour janvier 2012, plusieurs éléments viennent compromettre les avancées. Les négociations entourant la création de ce marché du carbone et l'acceptabilité de cet instrument font face à une opposition sérieuse des secteurs politiques, sociaux et économiques dans certains États et provinces⁴⁶. En effet, la lenteur de la reprise économique aux États-Unis et au Canada à la suite de la crise économique de 2008, la situation financière difficile de plusieurs États fédérés, et le retour des débats aux États-Unis sur l'origine anthropique des changements climatiques font reculer la priorité accordée à la question du réchauffement climatique et du marché du carbone dans plusieurs États américains et provinces canadiennes⁴⁷. De surcroît, les élections américaines de 2010 et l'arrivée de nouveaux gouverneurs républicains ont pour effet d'entraver considérablement les travaux de la WCI. D'ailleurs, Klinsky affirme à cet effet que :

Au moment de s'y joindre, la plupart des gouverneurs membres de la WCI étaient démocrates. Les deux exceptions étaient de gouverneur Schwarzenegger et Huntsman en Californie et en Utah respectivement, qui étaient tout deux reconnus comme des promoteurs des politiques climatiques [...]. En 2010-2011, l'Arizona, l'Utah et le Nouveau-Mexique avaient des gouverneurs n'ayant pas d'engagements forts pour le climat. Tous ces États (en plus du Montana) avaient des majorités républicaines dans leur législature, et se sont tous retirés du marché de carbone (arrétant toute politique climatique sur leur territoire) et ont adopté des législations rendant plus difficile toute politique climatique future. Dans ces cas, les gouverneurs qui avaient été proactifs sur la question du climat ont été remplacés ou encore un changement important dans le gouvernement s'est opéré⁴⁸.

⁴⁶ Center for Climate and Energy Solutions, « California Cap-and-Trade Program Summary », en ligne: Center for Climate and Energy Solutions <<http://www.c2es.org/us-states-regions/action/california/cap-trade-regulation#sub2>>; Gordon Hamilton, « Six U.S. states abandon carbon-trade partnership », *Vancouver Sun* (18 novembre 2011) en ligne : [sqwalk.com <http://www.sqwalk.com/q/six-us-states-abandon-carbon-trade-partnership>](http://www.sqwalk.com/q/six-us-states-abandon-carbon-trade-partnership); Debra Kahn, « California Delays Cap-And-Trade Auctions, Citing Potential Gaming », *The New York Times* (30 juin 2011) en ligne : [The New York Times <http://www.nytimes.com/cwire/2011/06/30/30climawire-california-delays-cap-and-trade-auctions-cit-96440.html>](http://www.nytimes.com/cwire/2011/06/30/30climawire-california-delays-cap-and-trade-auctions-cit-96440.html) [Kahn]; Sonja Klinsky, « Bottom-Up Lessons Emerging from the Western Climate Initiative's Development Challenges » (2013) 13:2 *Climate Policy* 143 aux pp 145-69 [Klinsky]; Philippe Mercure, « Marché du carbone: Québec inc. souffle le chaud et le froid », *La Presse* (6 juillet 2011) en ligne: [La Presse.ca <http://affaires.lapresse.ca/economie/quebec/201107/201106/201101-4415561-marche-du-carbone-quebec-inc-souffle-le-chaud-et-le-froid.php>](http://affaires.lapresse.ca/economie/quebec/201107/201106/201101-4415561-marche-du-carbone-quebec-inc-souffle-le-chaud-et-le-froid.php).

⁴⁷ Gordon Hamilton, « Carbon credits could be a billion-dollar industry », *Vancouver Sun* (19 avril 2012), en ligne : [Vancouver Sun <http://www.vancouversun.com/technology/Carbon+credits+could+billion+dollar+industry/4637677/story.html>](http://www.vancouversun.com/technology/Carbon+credits+could+billion+dollar+industry/4637677/story.html).

⁴⁸ Klinsky, *supra* note 46 à la p 156.

Du côté canadien, l'intérêt pour la WCI faiblit également au cours de cette période. La Colombie-Britannique, l'Ontario et le Manitoba vivent certaines difficultés liées à la mise en place de la WCI sur leur territoire. Notamment, la Colombie-Britannique et l'Ontario, qui avaient pourtant confirmé leur intention de présenter leur projet de réglementation pour le système de plafonnement et d'échange sur leur territoire au début 2011 n'y donnent pas suite⁴⁹. Du côté du Manitoba, peu de suivi est fait à cette période⁵⁰. Ainsi, à la fin de l'année 2011, l'ensemble des États américains, à l'exception de la Californie, s'était formellement retiré de la WCI. Les provinces canadiennes ont quant à elles reporté la mise en œuvre de la WCI sur leur territoire, sauf pour le Québec, où cet enjeu a suscité un important consensus entre les partis politiques dans la province. Ne restent ainsi, en 2011, que le Québec et la Californie dans cette initiative régionale.

B. Sa mise en œuvre

Le recul constaté par les différentes Parties à la WCI a quelque peu fragilisé la mise en œuvre du marché du carbone même pour les Parties restantes. Du côté californien, certains acteurs économiques, politiques et sociaux ont tenté de freiner la mise en place de ce système, notamment par la mise en place d'un référendum en 2010 qui visait à rendre conditionnel l'entrée en vigueur au marché du carbone à l'atteinte d'un taux de chômage minimum de 5,5% dans l'État. L'objectif affiché par les détracteurs était d'éviter de nuire à la santé économique de la Californie. La proposition fut défaite à plus de soixante-et-un pourcent⁵¹. En plus, des groupes environnementaux ont aussi par la suite poursuivi le gouvernement californien par rapport à la réglementation relative à la mise en place de ce système, arguant que celui-ci ne permettait pas de réduire localement les émissions de GES. Malgré le fait que la poursuite ait perdu sa cause et que la Californie ait pu aller de l'avant, ceci a néanmoins ralenti le processus de mise en œuvre et a forcé la Californie à retarder la mise en place du système d'une année⁵².

Du côté québécois, la mise en place du marché du carbone n'a pas suscité autant de polarisation chez les différents acteurs de la société. Les premières consultations parlementaires qui ont été faites dès 2009 attestent par ailleurs de ce plus grand consensus entre les acteurs économiques, politiques et sociaux, qui sont tous en faveur de ce mécanisme sous certaines conditions. Toutefois, après le retrait de l'Ontario et des États américains à cette initiative régionale, certains acteurs économiques québécois exposeront certains doutes quant à la viabilité du système de plafonnement et d'échange au Québec, allant même jusqu'à demander un report la

⁴⁹ *Ibid* à la p 158.

⁵⁰ Jean Dumont, *Le marché du carbone du Québec (SPEDE): Analyse et enjeux*, Essai Maîtrise en environnement, Université de Sherbrooke, mai 2013.

⁵¹ Karel Mayrand, « Mettons un terme au chantage des pétrolières: Heureusement, le gouvernement Couillard fait preuve de sagesse et de vision en maintenant le cap. Il faut l'applaudir », *Le Devoir* (14 septembre 2014) en ligne: *Le Devoir* <<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/418509/marche-du-carbone-mettons-un-terme-au-chantage-des-petrolieres>>.

⁵² Kahn, *supra* note 46.

mise en œuvre du système dans la province, et ce, à compter de 2011. L'association des manufacturiers et exportateurs du Québec estime alors que « sans indication concrète sur l'engagement des autres juridictions, le projet de règlement [visant la mise en place d'un marché de carbone] impose une perte de compétitivité pour le Québec par le seul fait de cette incertitude »⁵³. La Fédération des chambres de commerce du Québec est aussi allée dans la même direction, arguant que « [l]on devrait attendre les économies équivalentes à celle du Québec comme l'Ontario, la Colombie-Britannique et les États du Nord-est américain, avant d'aller de l'avant »⁵⁴. Malgré ces quelques sorties provenant de certains acteurs économiques, résistances normales dans un système pluraliste, cela n'a pas eu pour effet de paralyser l'action gouvernementale, et l'appui observé a été bien réel dans la mise en œuvre du système de plafonnement et d'échange au Québec.

Ces inquiétudes provenant des différents acteurs économiques et sociaux au Québec et en Californie n'ont toutefois pas empêché la mise en œuvre du marché du carbone régional. Ces dernières ont continué les rencontres de travail et ont structuré les différents éléments permettant la mise sur pied du système de plafonnement et d'échange des émissions. Le Québec et la Californie créent donc en novembre 2011 une organisation indépendante visant à faire la gestion, la vérification et la coordination du marché de carbone, la Western Climate Initiative inc.⁵⁵. C'est d'ailleurs à travers la WCI inc. que le système de suivi des droits d'émission CITSS (Compliance Instrument Tracking System Service) est développé. L'objectif de ce système est de faire la gestion et le suivi des droits d'émission octroyés dans le cadre de la WCI (crédits conventionnels, crédits compensatoires et crédits pour réduction hâtive), de la phase de délivrance ou d'émission des crédits jusqu'à leur retrait final du système de plafonnement et d'échange⁵⁶.

Par la suite, les deux Parties adoptent les réglementations nécessaires à la mise sur pied d'un système de plafonnement et d'échange des émissions sur leur territoire⁵⁷. Les processus d'harmonisation des politiques s'effectuent ensuite, si bien que l'harmonisation et la liaison des marchés californiens et québécois s'officialisent en novembre 2013, avec l'approbation par l'Assemblée nationale du Québec de l'*Entente relative à l'harmonisation et l'intégration des programmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre entre le Québec et la*

⁵³ Manufacturiers et Exportateurs du Québec, *Un système nécessaire mais à repenser: Commentaires de MEQ sur le projet de règlement sur le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*, Manufacturiers et Exportateurs du Québec, 2011 à la p 4.

⁵⁴ Philippe Mercure, « Marché du carbone: une fracture salée pour les entreprises », *La Presse* (15 février 2012) en ligne : <http://affaires.lapresse.ca/economie/energie-et-ressources/201202/14/01-4495985-marche-du-carbone-une-facture-salee-pour-les-entreprises.php>.

⁵⁵ WCI inc, « Western Climate Initiative, inc », en ligne: <http://www.wci-inc.org/fr/>.

⁵⁶ WCI inc, « Bienvenue au système CITSS de la WCI », en ligne: <https://www.wci-citss.org/?lang=fr>.

⁵⁷ Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques Québec, communiqué « Liaison des marchés du carbone Québec-Californie: l'Assemblée nationale donne le feu vert » (5 novembre 2005), en ligne : Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communiquer.asp?no=2701>.

*Californie*⁵⁸. Les deux marchés sont ainsi liés formellement depuis le 1^{er} janvier 2014 et des ventes aux enchères conjointes ont court depuis cette période.

C. Quel bilan pour l'action internationale du Québec?

La mise en place du marché du carbone Québec-Californie constitue un apport indéniable dans la gouvernance climatique internationale et dans la reconnaissance du rôle et de la pertinence des États fédérés à développer des stratégies innovantes pour contribuer à cet enjeu pouvant être considéré comme l'un des principaux défis de l'humanité pour le prochain siècle.

Cet instrument est devenu une carte de visite réelle, tangible et crédible pour les décideurs québécois à travers le monde, qui ont multiplié dans les dernières années les appels invitant à mettre en place des mesures de tarification carbone basée sur le marché, et même à répliquer cette « histoire à succès », de cette récente, mais essentielle coopération qui a émergé entre deux États fédérés pourtant si différents. On voit dès lors à quel point la doctrine Gérin-Lajoie s'est bien adaptée à la réalité des changements climatiques et comment celle-ci trouve toute sa pertinence face au contexte international actuel.

On peut aussi désormais entrevoir les bénéfices rattachés au fait d'avoir été les initiateurs, les fondateurs de ce marché du carbone. Ceci a permis au Québec et à la Californie d'élaborer un système qui tienne compte de leurs particularités et de leur réalité, et qui soit à l'avantage de ceux-ci. Pour les acteurs qui regardent désormais ce marché du carbone avec intérêt, le fait de se joindre à ce marché aujourd'hui les oblige à respecter le « corps et l'esprit » du marché du carbone pensé et formulé par et pour le Québec et la Californie. Le coût d'avoir été les premiers n'est donc pas si mauvais en soi, d'autant plus que l'actualité récente nous montre un regain d'intérêt pour cet instrument, alors que l'Ontario a déclaré en avril 2015 son intention de se joindre au marché du carbone incessamment⁵⁹, ou encore aux États du Nord-Est des États-Unis liés au Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI) qui ont également mentionné leur intérêt de s'associer à la WCI⁶⁰, et même l'intérêt du Mexique à suivre le marché du carbone proposé par le Québec⁶¹ pour s'en convaincre.

Enfin, la mise en place du marché du carbone oblige le Québec, comme la Californie, à devoir réfléchir la réalité des changements climatiques dans une logique

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Tom Rand, « The provinces get it: Carbon pricing can be simple and efficient », *The Globe and Mail* (14 avril 2015) en ligne : <http://www.theglobeandmail.com/globe-debate/the-provinces-get-it-carbon-pricing-can-be-simple-and-efficient/article23956553/>.

⁶⁰ Martin Croteau, « Neuf États pourraient rejoindre le Québec dans le marché du carbone », *La Presse* (8 octobre 2015) en ligne : <http://affaires.lapresse.ca/economie/quebec/201510/08/01-4908031-neuf-etats-pourraient-rejoindre-le-quebec-dans-le-marche-du-carbone.php>.

⁶¹ « Le Mexique intéressé par le marché du carbone, dit Philippe Couillard », *La Presse Canadienne* (12 octobre 2015) en ligne : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/politique/2015/10/12/001-mexique-commerce-couillard-visite-carbone-marche.shtml>.

de long terme. Le Québec a donc dû proposer une nouvelle cible de réduction de ses émissions de GES pour 2030 afin d'ajouter une nouvelle phase d'activité au marché du carbone, alors que la dernière cible proposée par le Québec, de 2020, arrive à échéance rapidement. Le Québec a donc proposé une cible, qui est actuellement en consultation, qui serait une réduction des émissions de 37,5% sous les niveaux de 1990 pour 2030⁶². La mise en place d'un marché du carbone constitue donc un moment charnière, à la fois pour l'action publique québécoise à l'égard de l'environnement, mais aussi pour l'action internationale du Québec de façon plus générale face à la gouvernance mondiale du climat, auquel celui-ci souhaite, de toute évidence, contribuer.

La diplomatie climatique québécoise élaborée depuis les vingt-cinq dernières années a considérablement évolué. Partant d'une logique transfrontalière et régionale, elle s'est par la suite mondialisée, diversifiée et consolidée. Avec la création du marché du carbone avec la Californie, plusieurs seraient même tentés de dire qu'elle a pris un nouveau tournant, reflet des transformations qui se sont opérées dans les dernières décennies sur la scène internationale et sur la complexité grandissante de la gouvernance mondiale du climat. Bien plus, le marché du carbone mis en place a montré à quel point ces acteurs ont su se moderniser et innover dans l'exercice de leur relation internationale, reflétant la nature « intermestique » des enjeux environnementaux contemporains d'une part, mais aussi la pertinence de ces acteurs à répondre à plusieurs problématiques internationales d'envergure.

Enfin, le Québec, grâce à cet enjeu, a pu montrer qu'il pouvait être considéré comme un partenaire de confiance à l'égard de ses relations internationales dans le domaine de l'environnement. Ce faisant, cela démontre l'importance qu'il faut désormais accorder aux relations internationales de ces entités gouvernementales non centrales dans la gouvernance environnementale et plus largement par rapport aux visions véhiculées à l'égard du système international en tant que tel. La doctrine Gérin-Lajoie demeure donc toujours d'actualité dans ce domaine, et ce, pour plusieurs décennies encore.

⁶² *Cible de réduction, supra note 37 à la p 31.*