

Sources ENAP

Volume 17, numéro 5 novembre-décembre 2002

KYOTO : l'instrument de la difficile mais vitale transition énergétique

Erik Bouchard-Boulianne, avocat et étudiant à la Maîtrise en administration internationale

Le débat entourant la ratification du Protocole de Kyoto par le gouvernement canadien devient de plus en plus passionné. Cet intérêt s'explique par l'ampleur des enjeux qui en découlent. Depuis une douzaine d'années, un constat lourd de conséquences s'est précisé : la richesse, le confort et la qualité de vie des habitants des pays développés reposent en grande partie sur l'utilisation d'un type d'énergie, les combustibles fossiles, ce qui provoquera vraisemblablement de graves perturbations sur le climat de la planète et affectera gravement la vie de ses habitants. Devant un tel constat, comment devons-nous réagir? Quelles actions sont appropriées? L'objet du présent texte est de faire un tour d'horizon de la question des changements climatiques tout en précisant pourquoi Kyoto nous apparaît comme la piste d'intervention la plus appropriée à l'heure actuelle.

Les changements climatiques : l'état des connaissances scientifiques

En 1988, l'Assemblée générale des Nations unies donna à un groupe de scientifiques internationaux, le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), le mandat d'étudier en profondeur la problématique des changements climatiques. Voyons ce qui se dégage du plus récent rapport d'évaluation du GIEC. D'abord, il ne subsiste plus de doute quant à la hausse de la température à la surface du globe. Les données recueillies démontrent un réchauffement de l'ordre de 0,6° C (plus ou moins 0,2° C) au cours du XX^e siècle.

Le réchauffement observé s'explique en grande partie par une accentuation de l'effet de serre. Les gaz composant l'atmosphère (azote, ozone, vapeur d'eau, CO₂, méthane et autres) permettent de retenir une partie de l'énergie provenant du rayonnement solaire qui a été réfléchi sur la surface du globe et qui serait autrement perdue dans l'espace. Ce phénomène entraîne un réchauffement de la surface du globe et de la basse atmosphère.

Les données recueillies au cours de la dernière décennie démontrent que la concentration de ces gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère s'est rapidement accrue depuis le début de la révolution industrielle. Il ne fait maintenant aucun doute que l'utilisation accrue des combustibles fossiles (pétrole, gaz

naturel et charbon) par l'humain provoque une augmentation des concentrations des GES dans l'atmosphère. L'augmentation des concentrations de GES dans l'atmosphère provoque à son tour un accroissement de l'effet de serre. Parmi les éléments de forçage radiatif naturel, on retrouve la variation du rayonnement solaire ainsi que les émissions volcaniques.

Est-ce que l'augmentation de la concentration de GES provoquée par l'activité humaine explique le réchauffement observé? Afin de répondre à cette question, les scientifiques doivent parvenir à évaluer la variabilité de la température terrestre provoquée par les facteurs de forçages radiatifs naturels. Les « facteurs de forçages radiatifs » sont les facteurs influençant à la hausse ou à la baisse les températures du globe. Il appert que, malgré certaines incertitudes toujours existantes concernant quelques facteurs climatiques, par exemple l'effet des nuages et des aérosols, le réchauffement observé ne peut s'expliquer par les facteurs de forçage radiatif naturel et qu'« il y a de nouvelles preuves que la plus grande partie du réchauffement climatique au cours des cinquante dernières années est attribuable aux activités humaines ».

Quelles sera l'ampleur du réchauffement et quels en seront les impacts? Répondre à ces questions, c'est quitter le domaine de l'ob-

servation pour celui de la prévision. Les experts du GIEC, qui ont simulé 35 scénarios de développement tenant compte, entre autres, de la démographie, de la croissance économique et de la demande énergétique, prévoient un réchauffement global de l'ordre de 1,4° C à 5,8° C en 2100. Cet écart s'explique par le nombre important de scénarios utilisés. Parmi les effets prévisibles du réchauffement, on note, entre autres, le déclin des récoltes dans les zones tropicales, le déclin de la quantité et de la qualité de l'eau potable pour certaines régions ou l'augmentation du risque d'inondation et de sécheresse pour d'autres et la hausse du niveau des océans. On évoque également le potentiel de perturbations à large échelle tels que le ralentissement de la circulation des courants océaniques et l'émission naturelle de nouveaux GES qui accroîtraient le phénomène de réchauffement.

S'il demeure bien des incertitudes relativement à ces prévisions parce qu'on ne comprend toujours qu'imparfaitement les interactions entre la multitude de facteurs influençant la température terrestre et ses impacts, les scientifiques sont d'accord sur un point : le risque d'effets néfastes importants augmente avec l'ampleur du réchauffement.

Le Protocole de Kyoto : la réponse de la communauté internationale

En 1992, lors du Sommet de la Terre de Rio, 154 pays ont signé la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). La CCNUCC est un engagement des pays signataires à prendre des mesures volontaires visant à contrer les changements climatiques, sans toutefois fixer d'objectifs contraignants. Ces actions reposent sur le principe de précaution voulant que l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer les décisions s'il y a danger de préjudice grave ou irréversible.

La CCNUCC prévoit également la négociation d'un accord plus complet sur la question. En 1997, au Japon, ces négociations culminèrent avec la signature du Protocole de

(suite à la page 2)

KYOTO : L'INSTRUMENT...

Kyoto. C'est la première fois qu'une entente internationale prévoit des cibles à atteindre en matière de réduction des émissions de GES en fonction d'un échéancier. Il s'agit du point central de l'entente.

Le Protocole prévoit trois phases, la première se terminant en 2012, la deuxième en 2017 et une troisième en 2022. La cible globale de la première phase est une réduction d'émission de GES de 5,2 % du niveau d'émission de 1990. Basé sur la prémisse que les changements climatiques ont été provoqués par les activités des pays industrialisés, le Protocole prévoit, dans sa première phase, des engagements de réduction de la part d'un nombre restreint de pays industrialisés (39 pays désignés comme les pays de l'annexe 1 et qui sont responsables de 80 % des émissions globales). Ainsi, plusieurs pays en voie de développement (PVD) tels la Chine, l'Inde, le Brésil et le Mexique ne sont soumis à aucune obligation de réduction au cours de la première phase. Le Canada, lui, s'est engagé à une réduction de 6 % de ses émissions de 1990, ce qui représente une réduction d'environ 26 % des émissions actuelles compte tenu de l'augmentation constante des émissions depuis 1990.

Afin de permettre l'atteinte de la cible globale de réduction des émissions tout en minimisant les coûts totaux reliés aux réductions, trois mécanismes de flexibilité furent institués par le Protocole. Il s'agit du **mécanisme pour un développement propre (CDM)**, du **régime d'exécution conjointe** et du **marché des droits d'émissions**.

Le CDM et le régime d'exécution conjointe sont des mécanismes permettant aux pays de l'annexe 1 de s'approprier des crédits d'émissions en contrepartie d'investissements effectués dans les PVD ou dans les autres pays de l'annexe 1 dans le cadre de projets ayant pour objectif la diminution de leurs émissions ou l'augmentation des activités de captage des GES. Finalement, le mécanisme du **marché des droits d'émissions** sera une bourse où les pays de l'annexe 1 pourront transiger des droits d'émissions. Les pays acquéreurs pourront atteindre leur objectif par une combinaison de réductions et d'achats de droits d'émissions. Ces mécanismes permettent ainsi une réduction des émissions là où les coûts marginaux sont les moins élevés. De plus, le Protocole de Kyoto prévoit la possibilité, pour un pays, de substituer la réduction des émissions de GES par l'augmentation de sa capacité à séquestrer le CO₂ par les puits de carbone tels que les forêts.

À l'heure actuelle, seule la ratification de 55 parties représentant 55% des émissions doit être complétée afin de mettre le Protocole de Kyoto en vigueur. Au 27 septembre 2002, 95 États représentant 37,1% des émissions avaient ratifié l'entente.

K yoto : inefficace et trop coûteux?

Au Canada, le débat entourant la ratification du Protocole de Kyoto devient de plus en plus vif. Les opposants à la ratification présentent leur argumentation sur la base de trois grands éléments : l'incertitude des fondements scientifiques, les répercussions économiques de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto et les faiblesses de cette entente. Nous tenterons de présenter succinctement en quoi ces arguments ne nous semblent pas constituer une justification valable au rejet de Kyoto.

La contestation de la validité des hypothèses scientifiques eu égard aux changements climatiques débuta par la négation des preuves démontrant le réchauffement de la planète et la négation de l'impact de l'activité humaine sur le climat. Avec les nouvelles preuves qui confirment de plus en plus ces deux éléments, la contestation se poursuit à propos de l'impact de certains facteurs dont la connaissance est encore limitée, aux prévisions sur le réchauffement futur et à l'évaluation des impacts futurs du réchauffement.

À l'heure actuelle, les données scientifiques sont suffisamment solides pour permettre d'affirmer qu'un réchauffement est observé et que celui-ci est causé, en grande partie, par l'activité humaine. Par contre, l'ampleur de ce réchauffement et des effets qu'il causera demeurent encore difficilement évaluable. Bien qu'une connaissance plus précise de l'ampleur de ces dommages serait souhaitable afin de choisir la réponse optimale au phénomène, nous soumettons que le principe de précaution doit s'appliquer et que l'état des connaissances justifie l'action. C'est d'ailleurs une position à laquelle se rallient de plus en plus d'opposants de la première heure à la réduction des GES.

Alors que le consensus scientifique entourant les changements climatiques se raffermi, les opposants au Protocole de Kyoto réorientent leur argumentation sur les conséquences économiques néfastes de l'application de l'entente. D'abord, certaines analyses coûts-bénéfices concluent que le coût des réductions d'émissions de GES prévues au Protocole de Kyoto dépassent largement les bénéfices qui en résultent. L'investissement nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction de GES constituerait donc une mauvaise allocation des ressources. Le

raisonnement qui sous-tend cette conclusion peut être résumé comme suit : l'application du Protocole de Kyoto ralentira la croissance économique et la création de richesse alors que ses bénéfices seront marginaux puisqu'une application intégrale de l'entente ne pourra endiguer le réchauffement climatique. En conséquence, la politique la plus efficace eu égard aux changements climatiques est de favoriser la croissance, ce qui accroîtra la richesse des générations futures et leur permettra de mieux faire face aux effets pervers du réchauffement. En d'autres mots, l'application du Protocole de Kyoto nous ferait payer deux fois la note : lors de la réduction des émissions et lors du paiement des dommages futurs causés par le réchauffement.

Une telle conclusion nous paraît mal fondée. Elle est basée sur une estimation du coût des dommages que provoqueront les changements climatiques au cours du prochain siècle. Or, il y a trop d'incertitudes quant à l'avenir pour se risquer à quantifier les dommages éventuels. De plus, cette analyse omet de considérer les risques liés aux perturbations à large échelle. Finalement, les évaluations économiques quantifient rarement les souffrances qu'auront à vivre les humains affectés par les changements climatiques.

Par ailleurs, au Canada, la question des répercussions économiques de Kyoto a pris une toute nouvelle signification depuis le désistement du gouvernement américain rendu public par l'administration Bush en 2001. Bien qu'une partie des réductions d'émissions canadiennes proviendront des mesures d'économie d'énergie, la plupart des analystes conviennent que le Canada ne pourra atteindre ses objectifs de réduction sans la mise en place d'une taxe sur le carbone ou d'un système de marché national d'émission (les permis de polluer). Or, plusieurs intervenants craignent que ces coûts supplémentaires, supportés par les entreprises canadiennes, ne résultent en une perte de compétitivité par rapport à leurs rivales américaines exemptes de ce fardeau. Cette perte de compétitivité provoquerait des pertes d'emplois, la fuite d'investissements et même le risque de voir certaines industries bien implantées quitter le sol canadien pour les États-Unis ou le Mexique qui ne sont pas soumis à une obligation de réduction. Nous devons reconnaître que le rejet de Kyoto par l'administration américaine complique la situation du gouvernement canadien. Cependant, il nous apparaît important de conserver un esprit critique face à certaines

(suite à la page 10)

L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale : une finalité ou un commencement ?

Marie-Josée Charbonneau, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Annie Lirette, MAP, concentration en management international

Mise en contexte

La chute du mur de Berlin en 1989 a grandement incité l'Union européenne (UE) à se redéfinir et à amorcer une réflexion sur la possibilité d'élargir ses frontières, notamment aux anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale (PECO). En 1997, l'UE s'est ainsi positionnée vis-à-vis des PECO et a jeté les bases de leur éventuelle adhésion dans l'Agenda 2000. Porteur de maints espoirs, le projet d'élargissement est en voie de se concrétiser. Dix pays candidats, dont huit PECO, devraient adhérer à l'UE en 2004. Fruit d'un long processus et d'une démarche basée sur la rigueur, leur adhésion n'en demeure pas moins un exercice complexe qui dépasse de loin la mise en conformité de leurs législations et institutions aux normes européennes.

Introduction

Suivant les recommandations de la Commission européenne (CE), formulées en octobre 2002, dix pays candidats devaient intégrer l'Union dès 2004, soit huit anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale (PECO), la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie, ainsi que Chypre et Malte. Résultat de longues et laborieuses négociations, cette adhésion annonce des transformations majeures au sein de la grande Europe unie. Loin de représenter une fin en soi, elle augure d'ambitieux défis. Le présent texte a pour objectif de faire une synthèse des enjeux politiques et économiques liés au processus d'intégration des PECO et tente d'en évaluer son potentiel de réussite.

Il dresse d'abord les grandes lignes de la stratégie de préadhésion pour ensuite accorder une attention particulière aux jeux d'influence qui la sous-tendent et en énumérer quelques limites.

Les critères d'adhésion et la stratégie de préadhésion

Après la réunion du Conseil de l'Europe à Copenhague en 1993, l'élargissement de l'Union aux PECO devient un but explicite. Outre le critère géographique voulant que l'État candidat soit situé en Europe, quatre critères d'adhésion sont alors déterminés. L'État candidat doit d'abord posséder des institutions démocratiques et stables qui garantissent la primauté du droit, le respect des droits de l'homme et la protection des

minorités ethniques. Dans un deuxième temps, il doit bénéficier d'une économie de marché fonctionnelle. Le troisième critère stipule que cette économie de marché doit pouvoir supporter la pression de la compétition et les forces du marché de l'UE. Enfin, l'État candidat doit adopter les buts politiques, économiques et monétaires de l'Union et, par le fait même, accepter l'ensemble des dispositions de l'*acquis communautaire*, soit les droits et les obligations qui lient les États membres entre eux. Toute admission doit, par ailleurs, être assujettie à l'accord des Quinze.

Entre 1994 et 1996, soit peu de temps après avoir signé des Accords européens leur octroyant un accès préférentiel au marché européen¹, dix PECO soumettent leur candidature à l'UE. La Pologne et la Hongrie sont les premiers pays à le faire en 1994, suivis de l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie, en 1995, et de la République tchèque et la Slovaquie, en 1996. Le Conseil des ministres consulte ensuite la CE qui, par le biais de l'*Agenda 2000*, émet une « opinion » en 1997. Celle-ci se compose d'une description détaillée de la situation économique et politique de chaque pays, d'une évaluation de la capacité du pays à adopter l'*acquis communautaire* et de recommandations concernant le début des négociations.

La République tchèque, la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie et l'Estonie sont ainsi invitées à signer un Partenariat d'adhésion en 1998. Quant à l'ouverture des négociations de la Roumanie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Bulgarie et de la Slovaquie, elle se fait

deux ans plus tard. Chaque État s'engage par la suite dans une stratégie de mise en conformité avec les normes européennes.

Il va sans dire que la mise en place et la poursuite d'une telle stratégie requièrent des ressources financières qui s'avèrent quasi inaccessibles aux PECO. C'est pourquoi le programme PHARE, lancé en 1989 par l'UE, et à l'origine conçu pour assurer la reconversion économique de la Pologne et de la Hongrie, devient le principal bailleur de fonds de la préadhésion pour l'ensemble des pays candidats. Ce programme vise essentiellement le renforcement des institutions et des administrations et le financement des investissements. Deux autres fonds gèrent également des aides complémentaires : ISPA, l'Instrument structurel de préadhésion, est consacré à la protection environnementale et aux infrastructures de transport, alors que SAPARD est strictement dédié au secteur agricole et au développement rural.

Les progrès réalisés

Selon le rapport de la CE sur l'évolution de l'élargissement en 2002², tous les PECO continuent de remplir les critères politiques de Copenhague. Depuis 1997, ils ont pour la plupart approfondi la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et celui des minorités. Sur le plan des critères économiques, la CE reconnaît l'existence d'une économie viable à huit pays, soit la République tchèque, la Pologne, la Hongrie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie et la Slovaquie. La Commission croit que les progrès enregistrés en matière de stabilisation macroéconomiques et de réformes économiques permettront à ces pays de résister à la pression concurrentielle et aux forces du marché de l'UE dans les délais fixés pour l'adhésion en 2004. Pour la première fois cette année, l'économie de la Bulgarie est considérée viable et elle devrait pouvoir supporter la pression de la compétition européenne à moyen terme. La Roumanie, quant à elle, ne répond encore à aucun des critères économiques, bien qu'elle ait progressé de façon importante.

Au chapitre de la mise en œuvre et de l'adoption de l'*acquis communautaire*, la CE estime que les PECO atteignent un bon niveau d'alignement. La principale préoccupation consiste néanmoins à continuer le renforcement des structures et des capacités administratives des PECO, particulièrement en Bulgarie et en Roumanie. Ainsi, la nouvelle vague d'adhésion, prévue en 2004, s'applique aux pays dont la mise en conformité est la plus avancée, c'est-à-dire à la

(suite à la page 4)

L'ÉLARGISSEMENT...

République tchèque, la Pologne, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, l'Estonie, la Slovaquie et la Slovaquie.

Un élargissement sous influence

• La perception de l'UE

Il incombe ici d'évaluer quels sont les facteurs moteurs et restrictifs qui influencent l'adhésion. Du côté de l'UE, on estime que l'élargissement est une opportunité politique et économique majeure puisque qu'il permettra de créer une zone de stabilité assurant la paix et la sécurité du continent européen. Le marché unique européen passera en outre de 370 millions à 480 millions de consommateurs, ce qui donnera plus de poids politique à l'UE et consolidera sa position sur les marchés internationaux, particulièrement vis-à-vis du bloc commercial que forme l'ALENA (Accord de libre-échange nord américain).

D'autre part, les échanges commerciaux s'intensifieront à l'intérieur d'un marché unique européen élargi aux PECO.

La gamme de produits et de services offerts s'en trouvera plus diversifiée et les prix diminués. Le faible coût de la main-d'œuvre dans les PECO pourrait également inciter certaines entreprises des États membres à délocaliser leurs activités afin de bénéficier de meilleures conditions de production et ainsi augmenter leur productivité. D'autant plus que, à la faveur de l'ouverture commerciale des PECO depuis 1990, de nouveaux liens se sont tissés entre plusieurs États membres et pays candidats.

L'élargissement de l'UE aux PECO ne fait toutefois pas que des heureux. L'arrivée de nouveaux membres risque d'affecter la politique agricole commune (PAC), allant jusqu'à compromettre sa viabilité. Cette dernière subventionne la communauté agricole européenne afin de lui garantir une stabilité de revenus. De plus, les États membres qui recueillent une part importante des fonds structurels de l'UE, notamment l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande, craignent un détournement de l'assistance au profit des PECO. Certains États mieux nantis redoutent, quant à eux, la levée de nouveaux impôts qui permettraient de répondre à la demande croissante de fonds.

En outre, l'élargissement envisagé impose une refonte en profondeur des institutions de l'UE puisque l'adhésion des États candidats fera presque doubler le nombre de membres. Si de telles réformes sont garantes de l'efficacité institutionnelle, elles soulèvent néanmoins de

nombreux débats au sein des États de l'UE. La préparation à une nouvelle vague d'élargissement implique également de nombreux changements administratifs au sein des institutions européennes, ne serait-ce que pour prévoir les activités de traduction et d'interprétation dans des langues supplémentaires.

Le résultat du référendum irlandais, conduit en octobre 2002, avec 62,49 % des voix en faveur de l'élargissement de l'Union à dix pays candidats pour 2004, fait figure de véritable raz-de-marée. Ce vote de dernière chance pour le traité de Nice annonce un changement de cap important. Ce « oui » permet ainsi, du moins de façon provisoire, d'éviter un chaos institutionnel qui menaçait le processus d'élargissement enclenché depuis plusieurs années. Dans la majorité des États membres, un travail accru de sensibilisation des populations aux effets bénéfiques de l'élargissement demeure indispensable à la réussite de l'entreprise.

• La perception des pays candidats

Du côté des PECO, l'adhésion à l'UE est devenue une source importante de légitimité. C'est donc avec soulagement que les PECO ont accueilli les résultats favorables du référendum irlandais. En plus d'être un gage de stabilité politique dans les PECO, « la perspective d'adhésion à l'Union européenne constitue une force motrice des réformes économiques vers l'économie de marché et l'insertion sur le marché mondial »⁵. C'est dire que l'adhésion favorisera l'intensification du commerce extérieur des PECO et leur croissance économique.

Par ailleurs, l'intégration à l'UE stimulera probablement les investissements d'Europe de l'Ouest, ce qui encouragera, en plus d'apporter une contribution financière, l'implantation de nouvelles méthodes de gestion et de nouvelles technologies. Dans l'ensemble, on prévoit que les membres, tout comme les pays candidats, verront leurs échanges augmenter. Une hausse des transactions est d'ailleurs déjà observable. Par exemple, de 1999 à 2000 seulement, les exportations des PECO en direction des Quinze ont accru en moyenne de 32 %, allant jusqu'à 67 % pour l'Estonie, 36 % pour la Bulgarie, 34 % pour la Lettonie et 33 % pour la Lituanie⁶.

Or, si l'intégration des PECO à l'UE offre un grand nombre d'avantages, elle se heurte tout de même à certaines limites car, faire partie de l'UE entraîne des coûts importants, un surcroît de coordination et un accroissement de la charge de travail administratif.

D'autant plus que la capacité des PECO à mettre en œuvre la réglementation communautaire européenne demeure encore, dans bien des cas, relativement fragile.

Les négociations d'adhésion amènent, quant à elle, des prises de positions différenciées sur les scènes politiques nationales. Certains avancent que la concession de certaines prérogatives politiques au profit de l'UE équivaut à une dilution de la souveraineté nationale. Pour d'autres, les PECO feront les frais d'une entrée trop rapide dans le marché unique européen. Enfin, les partisans d'un libéralisme économique radical considèrent la reprise de l'*acquis communautaire* comme une contrainte inutile. À cela s'ajoute une certaine baisse de l'enthousiasme vis-à-vis du « retour à l'Europe », vu la difficulté d'appréhender l'ensemble de la problématique de l'élargissement.

Sur le plan économique, le niveau et le mode de développement des pays candidats contrastent souvent avec ceux des États membres. Les économies post-socialistes restent, malgré les changements des dernières années, majoritairement traditionnelles, orientées vers les secteurs agricole et industriel (bois, fer, acier) et très peu vers le secteur des services. Leur endettement est notable, leur épargne nationale relativement faible et leur capacité d'investissement limitée, notamment pour financer le renouvellement de leurs infrastructures.

Conclusion

La concrétisation de l'élargissement de l'UE aux PECO ne fait plus de doute. Cette adhésion comporte, certes, d'immenses avantages sur le plan économique. Il n'en demeure pas moins que l'arrivée de dix nouveaux membres, dans une Union initialement conçue pour six pays, risque d'engendrer plusieurs transformations sur le plan politique. L'Union saura-t-elle s'ajuster? Pourra-t-elle réformer ses institutions sans altérer sa nature fondamentale? Quant à la Bulgarie et à la Roumanie, qui resteront en périphérie de l'UE jusqu'en 2007, réussiront-elles à rencontrer les conditions de l'adhésion? Faute de quoi, risquent-elles d'être marginalisées? Chose certaine, l'adhésion des PECO à l'UE bouleversera la donne géopolitique du continent européen et l'équilibre des pouvoirs à l'échelle mondiale. Loin d'être une finalité en soi, cette nouvelle vague d'élargissement, historique tant par sa taille que par sa signification, se présentera comme le catalyseur de nouveaux défis, de nouvelles alliances et de nouvelles influences ●

BIBLIOGRAPHIE

1. DESMOND, Dinan. 2000. *Encyclopedia of the European Union*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 565 p.; *Glossaire; Institutions, politiques et élargissement de l'Union européenne*. 2000. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 81 p. COMMISSION EUROPÉENNE, *Élargissement*. s.d. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/>
2. Avec la Pologne et la Hongrie en 1991; avec la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie en 1993; avec les États baltes en 1995; avec la Slovaquie en 1996.
3. DESMOND, Dinan. 2000. *Encyclopedia of the European Union*, Londres, Lynne Rienner Publishers, p. 168.
4. COMMISSION EUROPÉENNE. 2002. *Vers l'Union élargie - Document de stratégie et rapport de la Commission européenne sur des progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles, Commission européenne, 107 p.
5. FOROWICZ, Yadwiga. 1997. « Le cas de l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale ». Chap. dans *L'Union européenne de l'an 2000*. Paris, Fayard Presses de Sciences Politiques, p. 89.
6. EUROSTATS. 2001. Données déclarées par les États membres de l'UE.
7. LHOMEL, Édith. 1999. « L'élargissement de l'Union européenne à l'Est : l'état de la question en 1998 », *Notes et études documentaires*, no 5091-92 (avril), p.11-22.

NOTE

Les opinions contenues dans ce texte n'engagent que les auteurs. Elles ne reflètent pas la position du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Partenariats public-privé : une équation à résoudre par la gestion de projets

Bachir Mazouz, Ph.D., professeur à l'ENAP

Noureddine Belhocine, DEA, doctorant, gestionnaire de projets à l'Agence montréalaise pour l'emploi

Quand il s'agit de partenariat public-privé (ci-après PPP) les définitions existantes, trop générales, ne permettent pas de saisir les problématiques spécifiques que soulèvent les nombreuses formes d'associations entre les deux secteurs dans leur mise en œuvre. Dans cet article, nous proposons une typologie fondée sur la gestion des projets qui font l'objet du partenariat. Ce faisant, notre typologie repose sur le croisement de deux variables qui nous paraissent pertinentes pour légitimer le PPP : la proximité de la cible et la capacité à générer des projets. Les enjeux majeurs de gestion et les risques stratégiques propres à chaque type de PPP seront décrits ici dans le but d'éclairer les gestionnaires publics.

Introduction

En raison de l'absence d'un dispositif central de repérage des pratiques conjointes entre les gouvernements et le secteur privé (lucrative et non lucrative), il est difficile de rendre compte de l'ampleur du phénomène. Dès lors, il est légitime de s'interroger si ces pratiques connaissent une accélération réelle ou s'agit-il plutôt d'un effet de médiatisation, recherché ou non, par les acteurs en jeu, eu égard au caractère sensible de la question à l'heure des remises en cause profondes des modèles sociétaux et des modes de gouvernance.

Disons-le d'emblée, les restructurations des services publics et leur corollaire, les privatisations, mises en œuvre par les États, ne sont pas dépourvues de soubassements idéologiques et politiques, ici comme ailleurs, et les opinions sont excessivement polarisées. À des degrés divers, selon les sociétés, l'investissement de la sphère publique par des intérêts privés soulève de grands débats et revêt une « charge émotive » certaine, obligeant ainsi les gouvernements à la prudence, à la recherche permanente de compromis et à une certaine pédagogie sociale en vue de rassurer le public, souvent méfiant à l'égard de l'association du privé dans les missions de l'État. Abordé souvent par les institutions internationales comme une technique de privatisation, parmi d'autres, le PPP correspond à une stratégie médiane entre une privatisation totale des services publics et un monopole d'État. Pratiquement élevé au rang de doctrine par tous les échelons gouvernementaux au Québec et au Canada dans les années 1990, le PPP constitue, désormais, une méthode d'administration gouvernementale. Les formes que peuvent prendre les PPP sont variées et multiples. Toutefois, dans la plupart des cas, elles comportent un transfert de la gestion du public vers le privé.

Le PPP, un concept aux contours flous

Sous le vocable de partenariat public/privé, on y inclut généralement une multitude d'arrangements plus ou moins complexes, allant de la sous-traitance à la concession. Lorsque Travaux publics Canada confie la gestion de ses immeubles à une firme privée (BLJC), on est ici en présence d'un cas d'impartition et la réduction des coûts est l'objectif recherché par le Ministère. Quand un CLSC contracte avec une agence privée la fourniture de services de soins à domicile pour personnes âgées, il s'agit plutôt d'une sous-traitance de capacité, répondant à une situation de rareté de ressources. En revanche, l'association du MRCI (ministère des Relations avec les Citoyens et de l'Immigration) avec des organismes communautaires (privés) en vue d'offrir des services d'accueil aux nouveaux immigrants obéit plus à une logique de recherche d'expertise et d'efficacité.

On pourrait multiplier ainsi les exemples de collaboration entre les services publics et des organisations non gouvernementales qu'on a tendance à qualifier tous de partenariat. Pourtant, les logiques et les stratégies qui les sous-tendent sont très différentes et à fortiori leur gestion devrait être différenciée. Les PPP désignent « presque toute forme d'activité conjointe entre les gouvernements et les organismes non gouvernementaux, allant de simples échanges de renseignements à l'établissement d'entreprises conjointes ou à la privatisation complète des services ». Par ailleurs, l'IPPP (Institut des partenariats public/privé) définit quant à lui les PPP comme « coopération entre deux parties, l'une publique, l'autre privée, pour la livraison d'un service public, dans laquelle, il y a l'apport particulier de chacun et un partage des risques et bénéfices ».

(suite à la page 6)

PARTENARIATS...

Ces définitions, trop générales, ne permettent pas de saisir les problématiques spécifiques que soulèvent ces associations dans leur mise en œuvre. On ne gère pas de la même façon un contrat de sous-traitance et une filiale commune! À cet égard, des recherches récentes commencent à s'intéresser au phénomène et proposent des modèles qui rendent mieux compte de la réalité⁴. Toutefois, dans la plupart des cas, les typologies proposées se limitent à déterminer les objectifs de chaque partenaire, particulièrement ceux du service public impliqué et font l'impasse sur les enjeux de gestion propres et les variables clés de succès. Nous proposons ci-dessous une typologie fondée sur la notion de projet, en croisant **la proximité de la cible** visée par les partenaires et **leur capacité à générer des projets**.

• La proximité de la cible

Cette notion renvoie à la position de l'organisation publique par rapport à sa clientèle cible. On retient l'hypothèse que les besoins des citoyens évoluent en fonction des transformations qui s'opèrent dans la société et que, par conséquent, certains ajustements s'imposent dans les services offerts. Cet effort d'adaptation du service public doit être permanent en vue de maintenir la qualité du service offert et pouvoir répondre aux besoins émergents. À l'instar d'une firme privée qui fait de la veille technologique pour maintenir sa compétitivité et son avantage concurrentiel, le service public doit faire en quelque sorte de la *veille sociologique* et être à l'écoute du citoyen et de l'entreprise. Dans ce cas, on parle de *proximité élevée*.

Une disjonction entre besoins du « marché » et offre de services, du fait d'un éloignement du service public par rapport à sa clientèle cible, engendre non seulement un gaspillage de ressources mais aussi le discrédit sur l'organisation gouvernementale. Sous l'effet conjugué de la force d'inertie de la bureaucratie et de l'ampleur des changements sociaux, il est possible, en effet, que le service public se déconnecte de sa réalité et soit incapable de fournir des prestations de qualité. Dans ce cas, on parle de *proximité faible*.

• La capacité à générer des projets

Pour un service public, la **capacité à générer des projets** se mesure par sa propension à traiter la demande sociale et la transformer en projets viables. Pour cela, celui-ci doit disposer non seulement de ressources suffisantes, mais aussi et surtout d'une volonté politique de satisfaire les besoins identifiés. L'importance des ressources, d'une part, et la volonté politique, d'autre part, placeraient donc l'organisation publique sur un conti-

num allant de capacité faible à capacité élevée.

Une typologie des PPP axée sur la gestion de projets

En croisant les variables **proximité de la cible** et **capacité à générer des projets**, il en résulte quatre types de PPP. Ils seront brièvement décrits ici tout en soulignant *les enjeux majeurs de gestion* et les *risques majeurs* qu'un gestionnaire public doit anticiper pour permettre au PPP d'atteindre ses objectifs. Voir le tableau ci-dessous.

Une typologie des partenariats public-privé orientée projet

		Proximité de la cible	
		Faible	Élevée
Capacité à générer des projets	Élevée	<i>Partenariat de circonstance</i> Dicté par des impératifs de gestion, d'expertise, d'injection de capitaux privés	<i>Partenariat élémentaire</i> Recherche d'économie, d'efficacité et d'efficience
	Faible	<i>Partenariat adhésif</i> Découle d'une vraie communauté de pratiques, de convergences des valeurs et des intérêts	<i>Partenariat prospectif</i> Dicté par des enjeux stratégiques à l'échelle des nations et des gouvernements

Partenariat de circonstance

Il met côte à côte une organisation publique ayant un ou plusieurs projets en main, et une organisation privée ayant développé un savoir-faire et une expertise parce que plus proche de la cible. Si pour le partenaire public ce genre de PPP lui permet, le plus souvent, d'atteindre ses objectifs, il en est autrement pour le partenaire privé. Et pour causes, (1) le partage équitable du pouvoir reste problématique : qui contrôle le partenariat en fin de compte? (2) comment capitaliser sur les connaissances? La controverse entourant le projet APC, *Alliance pour le changement*, liant la firme Accenture (ex-Andersen Conseil Canada) et une organisation gouvernementale du Nouveau-Brunswick fera désormais partie des annales des PPP traumatisants pour le partenaire privé. En plus de la controverse générale entourant le PPP dans le domaine social, la firme Accenture aurait été victime de l'asymétrie caractérisant les rapports des partenaires. Les retards enregistrés et la mauvaise presse ont poussé la firme privée à la rupture avec le secteur gouvernemental au Nouveau-Brunswick.

Le gestionnaire public en charge d'un projet à réaliser en *partenariat de circonstance* doit donc développer un mécanisme de contrôle basé sur une délimitation plus précise des responsabilités de chaque partenaire. La délimi-

tation des responsabilités non transférables doit être à la base dudit partage de pouvoir. Aussi, le gestionnaire public doit créer les conditions favorables au transfert d'apprentissage et à la capitalisation des connaissances pour rapprocher davantage son organisation de la cible qui, elle, justifie sa raison d'être.

• Partenariat élémentaire

Tels les contrats de gestion accordés par les gouvernements à des firmes privées (gestion d'espaces et d'édifices publics, collecte de résidus ménagers, cueillette de résidus recy-

clables, prestation de certains services de soins à domicile, etc.). Dans ce cas de figure, le partenaire public recherche une forme d'organisation plus flexible et une gestion rigoureuse des coûts lui permettant de garantir un service public - d'intérêt général ou de cohésion sociale - de qualité. En définitive, peu importe les intentions sous-jacentes au PPP, stratégiques ou opérationnelles, le contrôle du partenariat est quasi unilatéral. Autrement dit, c'est au partenaire public de décider quant à l'avenir du PPP. Les rapports qui animent le partenariat Ville de Montréal/firmes privées spécialisées dans la cueillette de résidus ménagers recyclables illustrent parfaitement le *partenariat élémentaire*. En effet, pour réaliser ses projets touchant, entre autres, à la préservation de l'environnement, la Ville de Montréal a choisi de faire appel à quelques partenaires privés. Le partenaire public précise et gère l'application des règles du jeu, dont celles relatives à l'arbitrage entre les soumissions, et les partenaires privés retenus assument la gestion et la responsabilité des opérations de cueillette des résidus recyclables. Ce faisant, des ressources humaines, financières et matérielles sont déployées et gérées par les partenaires privés au service de la collectivité. En contre partie, la Ville de Montréal rémunère, sur une base périodique, les services rendus à la collectivité. C'est le cas aussi des CLSC-agences privées de prestation de services de soins à

domicile. Ou encore, le partenariat développé par le ministère des Finances du Québec et la Banque Nationale du Canada en matière de gestion des opérations de Placement Québec.

En termes d'enjeux majeurs de gestion, stratégique et opérationnelle, il va de l'intérêt des deux partenaires que les paramètres de qualité des services à la collectivité et aux citoyens soient définis transparents lors de leur application. Le choix des partenaires privés se révèle une variable déterminante pour l'avenir du PPP, à long terme. Quant aux risques majeurs qui guettent le partenaire public, le *partenariat élémentaire* étant essentiellement motivé par la recherche permanente des économies, c'est l'éloignement de la clientèle cible et le désapprentissage organisationnel.

• *Le partenariat adhésif*

Il est caractérisé par une plus grande convergence des valeurs, des missions et des objectifs des partenaires. C'est une forme de communautés de pratiques caractéristiques des PPP liant le plus souvent des organisations privées sans but lucratif (de type communautaire) et des organismes gouvernementaux, autour de services destinés à des clientèles particulières ou répondant à des situations mouvantes ou encore, à des besoins émergents. Bien que ce genre de projets ait la particularité d'être d'intérêt public, régional ou national, de cohésion sociale et d'universalité des services, l'Organisation gouvernementale – tout en se montrant préoccupée par ces dossiers – admet ouvertement l'insuffisance des ressources, des expertises disponibles et le manque de connaissance pratique du terrain. Elle ne peut concevoir ni lancer des projets pour remédier aux dossiers en question. Dès lors, elle favorise à travers des politiques publiques l'émergence de collaborations serrées entre ses organisations et celles présentes sur le terrain. À titre d'illustration, le partenariat entre le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail et les organismes communautaires œuvrant dans le domaine de l'emploi correspond dans une large mesure au partenariat adhésif. Au travers de projets ciblant des groupes sociaux spécifiques (immigrants, femmes monoparentales, minorités visibles, etc.), s'instaure en principe une collaboration symbiotique entre le service public et les organismes communautaires, favorisée et portée par une communauté de vue et de valeurs. Les partenaires sont censés servir les mêmes « causes » et les mêmes objectifs.

En raison de la forte interdépendance qu'induit ce type de partenariat – les organismes communautaires dépendent essentiellement du gouvernement pour leur financement et le gouvernement dépend des organismes com-

munitaires pour mettre en œuvre ses politiques publiques – le partenaire public serait enclin à ménager son partenaire dans le souci de stabiliser le partenariat et le faire fructifier à moyen et long terme. Aussi, ce type de comportement managérial risquerait fort de conduire à une dilution des responsabilités allant jusqu'à compromettre les résultats, particulièrement lorsque la collaboration implique d'autres partenaires dans le projet. L'imputabilité étant le sort du partenaire public, le gestionnaire doit mettre sur pied un mécanisme de collaboration flexible permettant, sur la base d'une délimitation rigoureuse des responsabilités, d'effectuer des ajustements en cours de route et d'assurer un suivi périodique modulable des résultats intermédiaires du PPP. Par ailleurs, dans la réalité, les mécanismes de collaboration, bien évidemment quand ils existent formellement, sont dysfonctionnels à cause des différences dans les modes opératoires et dans les cultures organisationnelles. En termes d'enjeux majeurs de gestion, une attention toute particulière doit être accordée par le gestionnaire aux mécanismes de collaboration favorisant les adaptations culturelles sous-jacentes aux risques encourus par la dilution des responsabilités.

• *Partenariat prospectif*

Il est d'ordre stratégique. Visant la réalisation d'intérêts stratégiques pour les nations et les gouvernements qui les représentent, ce genre de partenariat lie des partenaires publics et des entreprises privées hautement spécialisées dans des secteurs névralgiques de l'économie, de la santé publique, de la défense et de l'éducation nationale. Contrairement au *partenariat adhésif*, le *partenariat prospectif* s'efforce d'aligner des attentes diamétralement opposées. D'un côté, nous avons des firmes privées qui aspirent à des profits élevés, justifiés par les risques encourus, et, de l'autre, des agences gouvernementales soucieuses de doter la société d'avantages compétitifs durables. La complexité, les risques et les coûts des projets dans certains domaines (biotechnologies, pharmaceutique, télécommunications, etc.) poussent très souvent les gouvernements à s'associer au secteur privé. Il arrive que ce type de PPP fasse l'objet de mauvaise presse et de controverse à l'intérieur même des coalitions politiques. C'est souvent autour des mécanismes gérant les rapports des partenaires et l'allocation des ressources que la controverse s'organise. Aux questions suivantes : « À qui profitent les deniers des contribuables dans tels ou tels domaines? Ne serait-il pas plus raisonnable de limiter l'action des organismes gouvernementaux à la réglementation, etc. » succèdent d'autres interrogations d'ordre opérationnel.

En termes d'enjeux majeurs de gestion, les PPP servant des projets dont les retombées

publiques ne sont pas aisément identifiables par le citoyen – ou par ses représentants, par rapport aux notions de service d'intérêt général, de cohésion sociale ou d'universalité qui légitiment l'action gouvernementale – nécessitent un système de gestion approprié. Ce dernier devrait être essentiellement axé sur la gestion serrée des interfaces et la négociation permanente (1) des ressources à consacrer aux projets, (2) des attributs et fonctionnalités des produits et services publics à en tirer, (3) des objectifs communs à atteindre, et (4) des raisons d'être des projets qui restent questionnables par le gestionnaire public. Il s'agit ici de condition à intégrer par le système de gestion si le partenaire public devait garder le contrôle du partenariat et préserver la crédibilité des décideurs et des gestionnaires publics concernés.

En guise de conclusion

En mettant davantage l'accent sur les enjeux de gestion et les risques majeurs encourus dans les PPP, plutôt que sur la forme juridique ou la configuration organisationnelle, la matrice que nous proposons met ainsi en lumière des facteurs clés de succès et d'échec propres à chaque type de projet justifiant le partenariat. Ce faisant, le pilotage d'un PPP par le gestionnaire du service public devrait se faire, non pas en fonction de considérations juridiques ou administratives quelconques, bien que nécessaires, mais plutôt en fonction de paramètres de gestion, préalablement définis afin de réunir les conditions de succès des projets communs. En définitive, en utilisant le même instrument juridique, soit un accord de partenariat par exemple, le gestionnaire public serait tenté de faire l'impasse sur les aspects stratégiques du partenariat noué en privilégiant les mécanismes juridicoadministratifs, sous prétexte d'imputabilité et de responsabilités. Il est vrai que l'équation pour le service public n'est pas simple : jusqu'où partager la chose publique avec le privé, en le ménageant suffisamment pour ne pas mettre en péril les projets gérés en partenariat, tout en livrant un service de qualité conforme aux principes explicités par les déclarations de services aux citoyens ●

BIBLIOGRAPHIE

1. Jarvis, B., (1999). « Partenariats : rhétorique et réalité », *APERÇUS* : la gestion publique au Canada, vol. 4, n° 1, printemps.
2. Rondinelli, D., Iacono, M., (1996). *Policies and strategies for managing privatisation*, Turin, BIT.
3. Zussman, D., (1999). « Les partenariats, une cible en mouvement » *APERÇUS* : la gestion publique au Canada, vol. 4, n° 1, printemps.
4. Boase, J.P., « Beyond government? The appeal of public-private partnerships », *Administration publique du Canada*, vol. 43, n° 1, printemps, p. 75-92.
5. Témoignages apportés par Jean Finn et Patrick Gendron, *Partenariat Public-Privé pour une meilleure performance de l'État*, Colloque international du CEFRIO, 24-25 octobre 2002, Québec.

La modernisation du processus judiciaire

Serge Lafontaine, professeur invité à l'ENAP

*L'accessibilité à la justice est devenue au cours des dernières années une préoccupation majeure des gouvernements et des intervenants du monde judiciaire. Si on a surtout fait porter la responsabilité de ce problème sur le coût quasi prohibitif du processus judiciaire, un autre facteur était également pointé du doigt, soit la complexité et la lenteur extrêmes de ce processus. Cet article dresse un bref résumé de la réforme entreprise par le gouvernement québécois à la suite du dépôt du rapport du Comité de révision de la procédure civile en août 2001 intitulé : **La révision de la procédure civile : une nouvelle culture judiciaire.***

Parallèlement au mouvement de modernisation de l'administration publique avec l'adoption, en l'an 2000, de la *Loi sur l'administration publique*, le milieu juridique a entrepris, de son côté, la modernisation d'un volet très important de son univers : la procédure civile. La procédure civile, c'est l'ensemble des règles qui gouvernent l'introduction et le déroulement des actions en justice devant les tribunaux civils et qui sont regroupées au Québec dans une seule loi, le **Code de procédure civile**. Ces règles de procédure permettent aux citoyens d'avoir accès au processus judiciaire afin de faire valoir leurs droits.

Or, la question de l'accessibilité à la justice est devenue, au cours des dernières années, un sujet de préoccupation majeure pour le gouvernement. Le milieu juridique, mais surtout la population, réclament d'importants changements afin de faciliter aux citoyens l'exercice légitime de leurs droits. Les principaux éléments que l'on reconnaît souvent comme étant des freins à l'accessibilité sont la complexité des procédures devant un tribunal, la lenteur excessive de tout le processus et les coûts importants qui doivent y être engagés, souvent de façon disproportionnée par rapport à l'enjeu réel de l'affaire.

Une nouvelle culture judiciaire

Le ministre de la justice créait donc, en 1998, un comité chargé de réviser la procédure civile et de proposer des mesures propres à assurer une justice plus rapide, plus efficace et moins coûteuse, tant pour le citoyen que pour le système de justice. Le comité a remis son rapport en août 2001. Il proposait au ministre l'adoption d'une « nouvelle culture judiciaire » axée sur les deux objectifs suivants : l'humanisation de la justice, la célérité et l'adéquation des coûts.

Même si le comité proposait une refonte complète du Code de procédure civile, l'accueil favorable reçu par le rapport a été tel que le ministre a déposé à l'Assemblée natio-

nale, dès novembre 2001, un projet de loi reprenant les principales recommandations du comité, remettant à plus tard la refonte complète du Code. Le projet de la loi n° 54, *Loi portant réforme du Code de procédure civile*, a été sanctionné en juin 2002 et l'essentiel de ses dispositions entrèrent en vigueur le 1^{er} janvier 2003.

Cette réforme est bien plus qu'une simple modification de techniques procédurales; c'est un changement profond dans l'approche avec laquelle les citoyens et leur procureur devront envisager le règlement d'un conflit. Elle tourne autour des idées maîtresses suivantes : la déjudiciarisation des litiges, la responsabilisation des parties et la transformation du rôle du juge.

La déjudiciarisation des litiges

Le Code de procédure civile actuel véhicule une approche unidimensionnelle des voies de recours, soit celle du débat contradictoire devant un juge qui décidera ultimement de l'issue du litige. Or, cette approche n'est plus aujourd'hui la seule ni souvent la meilleure voie disponible pour le règlement d'un conflit. Les nouvelles règles introduisent donc, comme partie intégrante des choix qui s'offrent aux citoyens, des modes plus consensuels de règlement des litiges, telle la conciliation. Le système judiciaire et les juges se voient même attribuer la responsabilité d'en favoriser l'utilisation, notamment en matière familiale et de recouvrement des petites créances.

Le nouveau code prévoit aussi que le juge en chef peut demander à un juge de présider une conférence de règlement à l'amiable si les parties le demandent ou y consentent. Cette conférence a pour but, selon l'article 151.16 « d'aider les parties à communiquer, à négocier, à déterminer leurs intérêts, à évaluer leurs positions et à explorer des solutions mutuellement satisfaisantes ». Cette conférence peut avoir lieu à toute étape du processus, elle se tient à huis clos et elle est sans frais. Il

s'agit là d'une ouverture très importante vers une déjudiciarisation du règlement des litiges et ce, dans le Code de procédure civile lui-même. En permettant à un citoyen de choisir le véhicule procédural le plus adapté au règlement de son litige, la réforme lui offre aussi une meilleure accessibilité au système de justice.

La responsabilisation des parties

La deuxième idée maîtresse de la réforme est la responsabilisation des parties. Dans le système actuel, une fois la décision prise d'intenter une procédure, le citoyen entre dans un engrenage dont il ne contrôle absolument pas le mouvement, puisque c'est le Code qui dicte la démarche à suivre.

Avec la réforme, les parties ont un rôle actif à jouer, rôle qui les forcera à s'impliquer dans la conduite de la cause. Dès le départ, quelque soit le mode de règlement du litige qu'elles ont choisi, elles ont la responsabilité de déterminer elles-mêmes le calendrier des procédures, ce qui leur permet de l'adapter aux particularités de leur dossier. Elles n'auront qu'une seule contrainte toutefois et elle est de taille : tout le processus doit être complété et les parties prêtes à procéder à l'audition dans un délai de rigueur de 180 jours depuis le dépôt de la demande en justice.

La transformation du rôle du juge

Cette date butoir de 180 jours illustre bien la troisième idée maîtresse de la réforme, soit la transformation du rôle du juge. Celui-ci ne sera plus limité à entendre et décider d'une affaire; il devra dorénavant exercer un véritable leadership dans le déroulement de la procédure. Il pourra, dès le début du processus, orienter le dossier de façon efficace dans le cadre d'une conférence préparatoire ou arrêter lui-même le calendrier des procédures à défaut par les parties de le faire; en cours de route, il pourra s'immiscer dans la façon dont les parties mènent le dossier et convoquer une conférence de gestion de dossier afin de s'assurer du respect du délai de 180 jours; il pourra enfin présider une conférence de règlement à l'amiable si les parties le désirent. Le juge reste donc juge, mais il devient aussi un gestionnaire d'instance – à défaut par les parties de s'acquitter correctement de ce rôle – et un conciliateur.

Cette première phase de la refonte du Code de procédure civile constitue déjà une nouvelle culture judiciaire, non seulement pour le milieu juridique, mais aussi pour les citoyens, parties à une procédure judiciaire.

L Administration publique devra s'adapter

Pour les organisations publiques, ces modifications au Code de procédure civile ne seront pas sans nécessiter des ajustements sous, au moins, deux aspects : d'une part, l'institutionnalisation des modes consensuels de règlement des litiges exercera une pression énorme pour que ceux-ci soient utilisés. Or, les organisations publiques sont naturellement réticentes à l'utilisation de tels modes. Ceux-ci se font généralement à huis clos, ce qui est contraire au mode de fonctionnement habituel d'une organisation publique. De plus, comme ce sont des modes consensuels, les organisations publiques préfèrent souvent, pour des raisons d'ordre politique ou organisationnel, se faire imposer par un tribunal une solution à leur litige.

D'autre part, la nouvelle date butoir de 180 jours pour compléter le dossier et se déclarer prêt pour l'enquête et l'audition, présentera, dans les dossiers complexes, volumineux ou délicats, un véritable défi pour les gestionnaires publics. Ils ne pourront plus s'abandonner aux caprices et lenteurs d'un système que seul leur procureur contrôle; ils devront au contraire s'investir personnellement et travailler à leur côté afin de monter un dossier étoffé et de compléter à temps toutes les actions nécessaires au succès du processus.

C onclusion

Cette première phase de la refonte du Code de procédure civile est majeure. Elle ne règle pas toutes les questions reliées au problème de l'accessibilité à la justice; toutefois, elle met en place les conditions de base pour maintenir les efforts de recherche de solutions à cette exigence essentielle dans une société de droit : l'accès à la justice ●

BIBLIOGRAPHIE

Projet de Loi n° 54. *Loi portant réforme du Code de procédure civile*, 2002, L.Q., chapitre 7.

Rapport du Comité de révision de la procédure civile. *La révision de la procédure civile : une nouvelle culture judiciaire*, 2001.

<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/ministere/dossiers/crpc/crpc.htm>

Ministère de la Justice. *Mesures visant à instituer un nouveau Code de procédure civile et comportant une proposition quant aux deux premiers livres de ce Code*, 2002. Document de consultation.

<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/ministere/dossiers/crpc/crpc.htm>

Mémoire du Barreau du Québec. *Projet de Loi 54 : Loi portant sur la réforme du Code de procédure civile*. Mai 2002.

<http://www.barreau.qc.ca/opinions/memoires/2002/p154.pdf>

Duchesnay, Claude. *Les règles du jeu changent*. Le Journal du Barreau, 1^{er} octobre 2002, p. 3.

Reid, Hubert. *La réforme du Code de procédure civile : étude comparative du Code actuel et des règles nouvelles*. Montréal, Wilson & Lafleur, 2002, 395 p.

KYOTO : L'INSTRUMENT...

prédictions catastrophistes. Il existe moult exemples où les prédictions économiques des milieux d'affaires opposés à des mesures de protection des travailleurs ou de l'environnement se sont avérées, à posteriori, d'aucune commune mesure avec les impacts réels. Par ailleurs, l'analyse de la problématique des changements climatiques nous amène à conclure au caractère inévitable de la transition vers l'efficacité énergétique et les énergies propres. Il est essentiel que le Canada amorçe sérieusement et dès maintenant son processus de transition énergétique afin de ne pas prendre un retard qui le pénaliserait à long terme, d'autant plus qu'il dispose d'atouts importants pour devenir un créateur de nouvelles technologies énergétiques.

L'une des nouvelles tendances des opposants au Protocole de Kyoto est de reconnaître l'existence du problème du réchauffement et la nécessité de réduire les émissions de GES en prétendant par ailleurs que le Protocole de Kyoto n'est pas l'instrument approprié pour y arriver. Plusieurs arguments soutiennent une telle conclusion. Nous en discuterons ici seulement deux. D'abord, tel que mentionné précédemment, certains experts invoquent l'inefficacité de l'entente pour réduire les effets du réchauffement. Le respect des réductions d'émissions imposées par Kyoto ne ferait que retarder un réchauffement par ailleurs inévitable. Deux éléments peuvent être soulevés à l'encontre de cet argument. D'abord, les projections de ce réchauffement sont basées uniquement sur les réductions d'émissions requises durant la première phase de l'entente alors que des réductions plus étendues sont prévues lors des prochaines phases. Ensuite, une réduction des émissions, même légère, retarderait le réchauffement, mais diminuerait également son ampleur.

Le deuxième argument régulièrement invoqué dans le débat au Canada, c'est que l'échéancier imposé par le Protocole de Kyoto est irréaliste pour atteindre l'objectif de réduction des émissions et qu'en conséquence, le Canada devrait rejeter l'entente internationale et adopter une stratégie nationale de réduction. Cette position nous semble inappropriée parce que, jusqu'à présent, la politique canadienne de réduction volontaire des GES est un cuisant échec. L'illustration

flagrante de cet échec est l'augmentation des émissions depuis dix ans alors que, dès 1992, le Canada s'est engagé dans le cadre de la CCNUCC à réduire ses émissions. Seul un engagement international précis de réduction selon un échéancier déterminé permettra de réaliser une diminution sensible des émissions.

Nous croyons que l'état actuel des connaissances, à savoir que l'activité humaine provoque un réchauffement, que les conséquences néfastes augmentent avec l'ampleur du réchauffement et surtout, qu'une réduction des émissions peut ralentir et réduire le réchauffement, justifient amplement l'amorçe d'une transition énergétique. Il s'agit d'un immense défi que nous devons relever dès maintenant. La problématique des changements climatiques constitue l'occasion idéale de mettre en application le principe du développement durable qui vise à répondre « aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Refuser de participer à l'instrument mondial permettant de réduire notre consommation d'énergies fossiles, c'est manquer à nos responsabilités envers les générations futures ●

BIBLIOGRAPHIE

1. Environ 2000 scientifiques et experts spécialistes des changements climatiques participent à l'élaboration des rapports du GIEC.
2. Les données scientifiques présentées dans ce texte proviennent des différents rapports publiés en 2001 par le GIEC. Ces rapports peuvent être obtenus à l'adresse suivante : www.ipcc.ch
3. Sans la présence de ces gaz à effet de serre (GES), la température moyenne au sol serait de -18° C, soit 33° C sous la température actuelle. Pour un excellent ouvrage de vulgarisation sur l'effet de serre et les changements climatiques en général : Claude Villeneuve et François Richard, *Vivre les changements climatiques, l'effet de serre expliqué*, Éditions Multimondes, Sainte-Foy, 2001.
4. La concentration du principal GES, le CO₂, fut de 280ppm pendant 10 000 ans jusqu'à 1800 avec une variabilité inférieure à 10 % alors que depuis le début de la révolution industrielle, vers 1850, elle a augmenté de 31 % pour s'établir de nos jours à 368 ppm.
5. GIEC, *Climate change 2001 : Synthesis report, Summary for policymakers*, 2001, p. 5
6. Principe 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, 1992.
7. Définis comme tout processus ou activité permettant d'éliminer les GES de l'atmosphère.

8. Pour l'une de ces analyses, consulter Lomborg, Bjorn, *The skeptical environmentalist, measuring the real state of the world*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001. Il s'agit d'un ouvrage majeur et fort controversé puisque l'auteur remet en question plusieurs fondements à la base des mouvements environnementalistes.

9. Un exemple de ce type de conclusions : ROLLINGS-MAGNUSSON, S. et MAGNUSSON, R. C. «The Kyoto Protocol : implications of a flawed but important environmental policy », *Analyse de politiques*, vol. 26, no.3, 2000, p. 347-359.

10. Définition tirée du Rapport Brundtland : Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Montréal, Les éditions du Fleuve et Les Publications du Québec, 1988, p. 52.

 Université du Québec
École nationale
d'administration
publique

SOURCES ENAP est publié 5 fois par année par l'École nationale d'administration publique (ENAP).

Comité de rédaction : Emmanuel Nyahoho (responsable); Daniel Lozeau, Richard Marceau et Denis Proulx.

Édition : André Chénier, directeur des communications.

Sources ENAP est disponible gratuitement sur le site web de l'ENAP à l'adresse suivante : <http://www.enap.ca/publications>, ou sur abonnement.

Abonnement annuel pour 5 numéros :

15 \$ (s'il y a lieu, ajouter la TPS de 7% et la TVQ de 7,5%)

Pour information : Ginette Jobin, téléphone (418) 641-3000, poste 6532 ou télécopieur (418) 641-3058

Toute correspondance doit être adressée à :

Sources ENAP, a/s Ginette Jobin, 555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5 Canada

Courriel : ginette_jobin@enap.quebec.ca

Tous les textes peuvent être reproduits sans autorisation, mais avec mention de la source.

Les articles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Dans le présent document, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Dépôt légal : 4^e trimestre 2002

Bibliothèque nationale du Québec

Bibliothèque nationale du Canada