

EXAMEN DU RÈGLEMENT SUR LE STFR:

Document de consultation



Environnement et
Changement climatique Canada

Environment and
Climate Change Canada

Canada

EC21230.01

À moins d'avis contraire, il est interdit de reproduire le contenu de cette publication, en totalité ou en partie, à des fins de diffusion commerciale sans avoir obtenu au préalable la permission écrite de l'administrateur du droit d'auteur d'Environnement et Changement climatique Canada. Si vous souhaitez obtenir du gouvernement du Canada les droits de reproduction du contenu à des fins commerciales, veuillez demander l'affranchissement du droit d'auteur de la Couronne en communiquant avec :

Environnement et Changement climatique Canada
Centre de renseignements à la population
12^e étage, édifice Fontaine
200, boulevard Sacré-Cœur
Gatineau (Québec) K1A 0H3
Téléphone : 819-938-3860
Ligne sans frais : 1-800-668-6767 (au Canada seulement)
Courriel : enviroinfo@ec.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre de l'Environnement et du Changement climatique, 2021

Also available in English

Table des matières

1 Introduction	5
1.1 Définitions	5
1.2 Contexte.....	6
1.3 Principes et portée de l'examen	7
2 Mobilisation.....	9
3 Contribution aux objectifs de réduction des émissions du Canada.....	11
3.1 Taux de resserrement	11
3.1.1 Contexte	11
3.1.2 Approche proposée.....	14
3.2 Émissions liées aux procédés industriels.....	16
3.3 Dispositions relatives à la flexibilité en matière de conformité.....	17
4 Normes de rendement	18
4.1 Approche d'établissement de normes de rendement.....	18
4.1.1 Etablir le niveau de rigueur en fonction des risques de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité	18
4.1.2 Etablir des normes fondées sur les moyennes nationales pondérées par la production	19
4.1.3 Années de référence.....	19
4.1.4 Calendrier de l'examen des normes.....	19
4.1.5 Énergie thermique.....	19
4.1.6 Portée des émissions visées par les normes de rendement.....	20
4.2 Nouvelles normes de rendement.....	20
4.2.1 Considérations relatives à l'ajout de nouvelles normes de rendement	22
4.3 Examen des normes existantes.....	24
4.3.1 Normes du secteur du fer et de l'acier.....	24
4.3.2 Norme pour la liqueur d'urée.....	24
4.3.3 Modifications de la description d'autres activités	25
4.3.4 Demandes d'examen de normes existantes supplémentaires.....	25
5 Possibilités de réduire le fardeau administratif	27
6 Autres propositions de modification du Règlement sur le STFR.....	28
6.1 Participation volontaire au STFR	28
6.1.1 Ajout de règles relatives à la participation volontaire au Règlement sur le STFR	28
6.1.2 Calendrier de la demande de désignation.....	29
6.1.3 Critères de désignation d'une installation assujettie	29

6.1.4 Annulation d'une désignation	29
6.1.5 Éléments pour lesquels aucune modification n'est proposée	30
6.2 Garantir l'exactitude des rapports	30
6.2.1 Seuils d'importance relative	31
6.2.2 Rapports corrigés.....	32
7 Prochaines étapes	34
Annexe 1 : Contexte et hypothèses de la modélisation	35

1 Introduction

Le règlement fédéral intitulé le [*Règlement sur le système de tarification fondé sur le rendement*](#) (le Règlement sur le STFR), publié dans la partie II de la *Gazette du Canada*, le 10 juillet 2019, expose les règles du système fédéral de tarification du carbone industriel. Le résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) qui l'accompagne prévoit un examen du Règlement sur le STFR en 2022. Dans le cadre de cet examen, le présent document de consultation décrit les principales modifications proposées au Règlement sur le STFR et il sert de base à la participation des parties prenantes.

- La *section 1* définit les concepts centraux de l'examen du Règlement sur le STFR, fournit le contexte de l'examen et expose la portée;
- La *section 2* met en évidence les thèmes qui ressortent de la participation des parties prenantes sur la portée de l'examen;
- Les *sections 3 à 6* décrivent les modifications proposées au Règlement sur le STFR;
- La *section 7* définit les prochaines étapes et le calendrier de l'examen.

1.1 Définitions

Les concepts de normes, de rigueur et de modèles sont au cœur des modifications proposées au Règlement sur le STFR et ils peuvent être utilisés différemment selon les contextes. Pour les besoins de l'examen, ces termes ont les significations suivantes :

Les **normes de rendement** sont des normes d'intensité d'émissions fondées sur le rendement pour des activités précises visées par le Système de tarification fondé sur le rendement (STFR), exprimées en quantité d'émissions de gaz à effet de serre (GES) par unité de production pour une activité ou un produit donné. Ces normes sont, pour la plupart, fixées en pourcentage de la moyenne des intensités d'émissions de toutes les grandes installations émettrices fabriquant des produits semblables au Canada pondérée par la production.

La **rigueur** fait référence à la force d'un signal politique. Une plus grande rigueur dans la politique de tarification du carbone signifie des incitatifs plus forts à réduire les émissions de GES¹. De nombreux éléments de conception du Règlement sur le STFR affectent la rigueur globale du prix sur le carbone pour l'industrie. Dans ce document de consultation sur l'examen du Règlement sur le STFR, la rigueur fait spécifiquement référence au niveau des normes de rendement. Lors de l'élaboration du STFR, les normes ont été fixées à un niveau de rigueur de 80 % de la moyenne des intensités d'émissions de toutes les grandes installations émettrices fabriquant des produits semblables au Canada pondérée par la production, pour la plupart des secteurs. Sur la base d'une évaluation des risques de fuites de

¹ Le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques (Cadre pancanadien) et le plan climatique renforcé du Canada, intitulé *Un environnement sain et une économie saine*, font référence à la rigueur dans un sens général. Un certain nombre de facteurs d'élaboration influent sur la rigueur de la politique de tarification du carbone, notamment la trajectoire des prix dans un système fondé sur des prix explicites, la portée du système, le niveau du plafond dans un système de plafonnement et d'échange et les allocations gratuites accordées à l'industrie.

carbone et des effets négatifs sur la compétitivité dus à la tarification du carbone, la rigueur de certaines normes a été rajustée à 90 ou 95 % de la moyenne nationale des intensités d'émissions pondérée par la production de l'activité. Ces rajustements comprenaient des secteurs dont la proportion moyenne des émissions liées aux procédés industriels était de 30 % ou plus.

Le **modèle** fédéral fait référence aux critères nationaux minimaux de rigueur utilisés par le gouvernement du Canada pour évaluer les systèmes provinciaux et territoriaux de tarification du carbone afin de s'assurer qu'ils sont équitables, cohérents et efficaces.

1.2 Contexte

La tarification de la pollution par le carbone est largement reconnue comme étant le moyen le plus efficace pour réduire les émissions de GES tout en stimulant l'innovation pour offrir aux consommateurs et aux entreprises des options à faibles émissions de carbone. Depuis 2019, toutes les provinces et territoires du Canada ont un prix sur la pollution par le carbone.

L'approche du gouvernement en matière de tarification de la pollution par le carbone donne aux provinces et aux territoires la souplesse nécessaire pour mettre en œuvre un système de tarification du carbone adapté à leur situation. Ce système doit respecter les critères nationaux minimaux de rigueur, tels que définis dans le modèle fédéral, afin de garantir que les systèmes en place dans tout le Canada soient comparables et efficaces. Le modèle comprend un prix national minimal par tonne d'émissions d'équivalent dioxyde de carbone (CO₂e) pour les systèmes de tarification directe. La trajectoire initiale du prix du carbone jusqu'en 2022 a été fixée en 2016 de 20 \$ en 2019 à 50 \$ en 2022.

En décembre 2020, le gouvernement du Canada a publié son plan climatique renforcé, intitulé [Un environnement sain et une économie saine](#), qui décrit les politiques, les propositions et les programmes fédéraux ainsi que les investissements de 15 milliards de dollars pour construire une économie plus forte, plus propre, plus résiliente et plus inclusive. Le plan climatique renforcé a confirmé que le gouvernement du Canada continuera à fixer un prix sur la pollution par le carbone et a proposé que le prix minimum augmente de 15 \$ par année à compter de 2023 pour atteindre 170 \$ en 2030.

Cette trajectoire de prix renforcée a été confirmée en juillet 2021 dans les [Mesures climatiques du Canada pour un environnement sain et une économie saine](#) et est reflétée dans les exigences du modèle fédéral mis à jour pour les systèmes de tarification provinciaux et territoriaux pour la période 2023-2030. La trajectoire des prix et les exigences du modèle mis à jour sont essentielles à la réalisation des réductions requises pour atteindre l'objectif du Canada de réduire les émissions de GES de 40 à 45 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030 et d'atteindre la carboneutralité d'ici 2050. Tous les systèmes de tarification du carbone auront l'obligation de respecter les exigences du modèle fédéral mis à jour en 2023.

Un système fédéral de tarification de la pollution par le carbone agissant à titre de filet de sécurité s'applique à toute province et tout territoire qui en fait la demande ou qui ne respecte pas le modèle fédéral. Le gouvernement fédéral retourne tous les produits directs du système fédéral de tarification de la pollution par le carbone à la province ou au territoire d'origine.

La [Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre \(la Loi\)](#), adoptée le 21 juin 2018, établit le cadre du filet de sécurité fédéral sur la tarification de la pollution par le carbone, composé de deux parties principales :

- une redevance réglementaire appliquée aux combustibles fossiles (redevance sur les combustibles);
- un système d'échange réglementaire pour l'industrie, connu sous le nom de Système de tarification fondé sur le rendement.

Le STFR est conçu pour mettre un prix sur la pollution par le carbone des grandes installations industrielles, tout en atténuant les risques de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité dus à la tarification de la pollution par le carbone sous la redevance fédérale sur les combustibles ou, dans certains cas, la redevance ou d'un prélèvement provincial sur les combustibles. Les installations assujetties doivent verser compensation pour les émissions de GES qui dépassent une limite d'émissions et se voient émettre des crédits excédentaires si leurs émissions sont inférieures à la limite d'émissions applicable. Les installations peuvent vendre les crédits excédentaires ou les mettre en réserve pour les utiliser dans les années à venir.

Le STFR fédéral s'applique au Manitoba, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Yukon, au Nunavut et partiellement en Saskatchewan. Il s'applique également en Ontario, mais une transition vers le système provincial de tarification du carbone pour l'industrie est prévue le 1^{er} janvier 2022².

1.3 Principes et portée de l'examen

Le REIR de juillet 2019 pour le Règlement sur le STFR prévoit un examen du Règlement en 2022. Sur la base de cet engagement, Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) a lancé l'examen du Règlement sur le STFR en publiant un document d'orientation en février 2021, [Examen du Règlement sur le système de tarification fondé sur le rendement du gouvernement fédéral](#). Le document d'orientation a souligné les principes suivants pour guider l'examen :

- veiller à ce que le STFR continue de contribuer aux objectifs de réduction des émissions de GES du Canada tout en réduisant au minimum les risques relatifs à la compétitivité et aux fuites de carbone dus à la tarification de la pollution par le carbone;
- veiller à ce que le Règlement sur le STFR puisse fonctionner efficacement comme un filet de sécurité et s'appliquer dans toutes les provinces et tous les territoires du Canada, le cas échéant;
- réduire le fardeau administratif, dans la mesure du possible.

Le document proposait de faire porter l'examen sur quatre enjeux :

- **Contribution aux objectifs de réduction des émissions de GES du Canada**, notamment en envisageant d'ajouter un taux de resserrement annuel après 2022 des normes de rendement. Consultez la [section 3](#) pour prendre connaissance des modifications proposées.

² Le Nouveau-Brunswick est considéré avoir été retiré du STFR fédéral depuis le 1er janvier 2021 : [Décret modifiant la partie 2 de l'annexe 1 de la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre : DORS/2021-195](#)

- **Nouvelles normes de rendement** pour les activités comportant trois installations ou plus émettant 10 kilotonnes (kt) ou plus de CO₂e au Canada, y compris un test de la compétitivité du secteur et des risques de fuites de carbone en raison de la tarification du carbone. Consultez la [section 4](#) pour prendre connaissance des modifications proposées.
- Des **normes actuelles de rendement** doivent être révisées dans les cas où la définition de l'activité ne correspond plus aux activités actuelles ou prévues des installations concernées, ou lorsqu'une erreur importante dans les données de référence a été découverte depuis la mise en place du Règlement sur le STFR. L'examen ne réévaluera pas les risques relatifs à la compétitivité et aux fuites de carbone dans le but d'établir le niveau de rigueur initial des normes de rendement pour les secteurs qui ont été évalués précédemment. Consultez la [section 4](#) pour prendre connaissance des modifications proposées.
- **Explorer les possibilités de diminuer le fardeau administratif**, notamment en améliorant l'harmonisation des méthodes de quantification des émissions de GES entre le Règlement sur le STFR et le Programme fédéral de déclaration des gaz à effet de serre (PDGES). Consultez la [section 5](#) pour prendre connaissance des modifications proposées.

Depuis la publication du document d'orientation, ECCC a relevé des éléments supplémentaires à examiner, liés à la politique de participation volontaire et pour garantir des rapports exacts. Consultez la [section 6](#) pour prendre connaissance des modifications proposées. De plus, l'examen permettra d'assurer que le STFR fédéral est conçu de façon à s'harmoniser avec le modèle fédéral mis à jour.

Plusieurs autres examens et processus relatifs à la tarification du carbone ont récemment été achevés ou sont en cours en parallèle, mais n'entrent pas dans le cadre de l'examen. Il s'agit notamment du Rapport intérimaire sur la tarification du carbone (hiver 2021) et de l'[Évaluation d'experts de systèmes de tarification carbone](#) au Canada, dirigée par l'Institut canadien du choix climatique (ICCC) publiée au printemps 2021³, de l'exploration des ajustements à la frontière pour le carbone pour le Canada⁴, et du processus pour atteindre une production d'électricité carboneutre⁵.

³ Cette évaluation indépendante menée par des experts de l'ICCC, combinée à l'engagement fédéral avec les provinces, les territoires et les communautés autochtones, a permis d'établir les [critères nationaux minimaux de rigueur \(modèle fédéral\) pour la période de 2023 à 2030](#).

⁴ Le gouvernement du Canada a lancé la première phase de consultations sur les ajustements à la frontière pour le carbone (AFC), qui devraient se poursuivre au cours des prochains mois, à l'aide d'un document encadrant les ACF dans un contexte canadien et international. Le document se trouve ici : [Explorer les ajustements à la frontière pour le carbone pour le Canada](#).

⁵ Le traitement de la production d'électricité dans le STFR n'est pas pris en compte dans cet examen. ECCC envisagera des révisions au traitement de la production d'électricité dans le cadre du STFR au cours du processus visant à introduire une norme sur l'électricité propre qui mettra le Canada sur la route pour réduire encore plus les émissions d'ici 2030 et pour atteindre la carboneutralité de 100% des systèmes de production d'électricité d'ici 2035.

2 Mobilisation

Depuis 2017, ECCC a tenu plus de 800 heures de séances de mobilisation avec des parties prenantes et des partenaires provinciaux et territoriaux afin d'orienter l'élaboration du Règlement sur le STFR.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux, l'industrie, les organisations non gouvernementales de l'environnement et d'autres parties prenantes ont présenté plus de 50 réponses au document d'orientation sur l'examen du Règlement sur le STFR pendant la période de commentaires. ECCC a examiné les réponses transmises et les a utilisées pour orienter le contenu de cette proposition. La participation à l'examen du Règlement sur le STFR a également inclus des groupes de travail techniques pour les secteurs industriels concernés identifiés dans le document d'orientation. Les commentaires qui ne sont pas pris en compte dans le présent examen du Règlement sur le STFR seront reconsidérés dans les prochains examens.

Les réponses transmises ont abordé une variété de thèmes, notamment :

Taux de resserrement proposé : Certaines parties prenantes ont fait part de leurs préoccupations quant à l'introduction d'un taux de resserrement à ce moment-ci, tout en soulignant la nécessité d'une analyse et d'une consultation plus approfondies sur les coûts et les répercussions potentielles du STFR. D'autres ont soutenu la proposition afin de continuer à favoriser la réduction des émissions de GES et de garantir un marché de crédits solide. Certaines parties prenantes ont recommandé que lors de l'établissement du taux de resserrement, les risques de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité soient réévalués à la lumière de la trajectoire renforcée des prix.

Émissions liées aux procédés industriels dans le cadre du STFR : Des parties prenantes ont souligné les défis uniques que représente la réduction des émissions liées aux procédés industriels, tout en reconnaissant le besoin d'outils stratégiques prévisibles et transparents pour aider à réduire ces émissions et à accéder aux technologies à faibles émissions de carbone. Certaines parties prenantes se sont opposées à l'application d'un taux de resserrement aux émissions liées aux procédés industriels, étant donné les possibilités limitées de réduire ces émissions. D'autres parties prenantes étaient favorables à la poursuite de l'imposition d'un prix sur les émissions liées aux procédés industriels, afin de contribuer à stimuler l'innovation.

Élaboration de nouvelles normes de rendement : Les parties prenantes ont en général soutenu l'élaboration de nouvelles normes de rendement. Certaines parties prenantes ont recommandé d'utiliser des années de référence conformes aux normes de rendement initiales, avec une certaine flexibilité si nécessaire.

Normes de rendement existantes : Des parties prenantes sont favorables à une réévaluation des risques de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité, certaines citant la trajectoire renforcée des prix et la nécessité d'une atténuation supplémentaire des risques de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité pour l'industrie. D'autres proposent une application plus stricte du STFR, tel que la réduction du nombre de secteurs visés et l'augmentation du niveau de rigueur des normes de rendement. Des appels ont également été lancés en faveur d'un élargissement de la portée des émissions visées, et l'industrie a demandé à examiner des normes précises.

Réduction au minimum du fardeau administratif : Des parties prenantes ont soutenu la proposition d'harmoniser les méthodes de quantification dans le cadre du STFR avec la version la plus récente du PDGES.

Participation volontaire : Plusieurs parties prenantes ont exprimé des inquiétudes quant au seuil de 10 kt de CO₂e pour la participation volontaire au STFR, en citant la nécessité pour les petites installations d'atténuer les risques de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité résultant de la tarification du carbone. Il y a également eu des commentaires concernant l'analyse à l'échelle du site et la flexibilité autour des années de référence pour établir des normes de rendement pour les installations à participation volontaire.

Captage, utilisation et stockage du carbone (CUSC) : Des parties prenantes ont proposé de clarifier les règles existantes sur les déductions liées au captage et au stockage du carbone dans le Règlement sur le STFR et de reconnaître d'autres formes de captage, d'utilisation et de stockage du carbone comme étant admissibles à la déduction.

Unités de conformité : Plusieurs parties prenantes ont demandé un examen de l'exigence de verser un minimum de 25 % de la compensation au moyen de la redevance sur les émissions excédentaires, certaines affirmant qu'elle est trop faible et d'autres qu'elle est trop élevée.

Vérification : Des parties prenantes ont soutenu la clarification des exigences relatives aux vérifications par des tiers, notamment en supprimant la limite du nombre de rapports pouvant être effectués par le même organisme, ou en portant l'échéancier à dix ans.

Des commentaires des parties prenantes ont porté entre autres sur des points qui ne relèvent pas du champ d'application de l'examen du Règlement sur le STFR, comme l'examen des normes pour la production d'électricité. Ces commentaires seront examinés dans le cadre de la procédure appropriée.

3 Contribution aux objectifs de réduction des émissions du Canada

3.1 Taux de resserrement

3.1.1 Contexte

L'objectif du STFR est de maintenir un prix sur la pollution par le carbone qui crée un incitatif à réduire les émissions par unité de production pour les installations à forte intensité d'émissions et exposées aux échanges commerciaux (FIEECC), tout en atténuant les risques de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité dus à la tarification du carbone. Une tarification intégrale de la pollution par le carbone peut poser des risques liés à la compétitivité aux installations des secteurs à FIEECC si elles sont en concurrence avec des installations produisant des produits similaires dans des pays n'ayant pas mis en place une tarification équivalente du carbone, tant sur les marchés intérieurs que sur les marchés d'exportation. Les fuites de carbone se produisent lorsque la production et les investissements se déplacent vers des lieux où l'intensité des émissions est similaire ou relativement plus élevée en raison d'une tarification du carbone moins rigoureuse. Cela affaiblit les réductions d'émissions à l'échelle mondiale, et entraîne une perte d'activité économique à l'endroit où la tarification du carbone est plus rigoureuse.

Pour atténuer ces risques, des systèmes comme le STFR limitent les coûts de la tarification du carbone pour les secteurs à FIEECC, tout en maintenant le signal de prix sur chaque tonne d'émissions. Au fil du temps, à mesure que les installations amélioreront leur rendement en matière d'émissions en réponse au prix du carbone et à d'autres mesures de soutien, et que l'ambition climatique des partenaires commerciaux augmentera, le risque de fuites de carbone diminuera probablement.

Les taux de resserrement sont des réductions annuelles prévues des normes, afin de rendre les systèmes de tarification du carbone plus rigoureux au fil du temps et de garantir que le signal de prix marginal est maintenu et que les émissions continuent de diminuer. Les taux de resserrement tiennent compte des améliorations continues de l'efficacité et de l'ambition climatique croissante, ce qui favorise un marché sain pour les crédits excédentaires et contribue à financer une décarbonisation encore plus profonde de l'industrie.

Le Règlement sur le STFR ne prévoit pas actuellement de taux de resserrement, à l'exception de certaines activités de production d'électricité. Cependant, l'augmentation de la rigueur des normes de rendement au fil du temps fait partie de l'élaboration du STFR depuis le début, conformément au Cadre pancanadien et au modèle. Le [Cadre de réglementation du STFR de 2018](#) a d'abord introduit l'idée que les normes deviendraient de plus en plus rigoureuses au fil du temps. Le document d'orientation de 2021 sur l'examen du Règlement sur le STFR indiquait que l'examen d'un taux de resserrement annuel ferait partie de l'examen de 2022.

3.1.1.1 Autres systèmes

Le resserrement des normes s'aligne sur les meilleures pratiques internationales. Les taux de resserrement sont intégrés dans plusieurs systèmes d'émetteurs industriels, y compris la plupart des systèmes provinciaux et territoriaux de tarification du carbone au Canada.

Le Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) comprend présentement un taux annuel maximal de réduction des quotas alloués à titre gratuit de 1,6 % pour les secteurs à risque de fuites de carbone. Dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », la Commission européenne considère augmenter le taux annuel maximal de réduction des quotas alloués à titre gratuit pour les secteurs qui ne sont pas visés par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) à 2,5 % à compter de 2026. Les secteurs visés par le MACF de l'UE, soit ceux de la production d'électricité, d'engrais, de ciment, de l'aluminium ainsi que du fer et de l'acier, pourraient devoir faire face à un taux annuel de réduction des quotas alloués à titre gratuit plus élevé. Le nouveau système d'échange de quotas d'émission du Royaume-Uni alignera son taux de resserrement sur sa trajectoire vers la carboneutralité.

Le principal partenaire commercial du Canada, les États-Unis, ne dispose pas d'un système national de tarification du carbone. Dans le programme de plafonnement et d'échange de la Californie, l'allocation gratuite d'unités d'émission diminue annuellement de 4 % pour la période de 2021 à 2030, sauf pour les secteurs ayant été évalués à risque élevé de fuite de carbone, à forte intensité d'émissions et ayant une grande proportion d'émissions liées aux procédés industriels. L'allocation gratuite dans ces secteurs, soit ceux de la calcination de coke, de la production d'engrais azoté, de la production de ciment et de la production de chaux, diminue d'environ 2 % par année.

Au Canada, il est courant que les systèmes provinciaux de tarification du carbone fondés sur le rendement et les systèmes de plafonnement et d'échange incluent une certaine forme de taux de resserrement. Dans certains systèmes, différents taux de resserrement s'appliquent à différents secteurs, et certains systèmes prévoient des exemptions ou un resserrement nul pour ceux qui performent le mieux, pour les installations en dessous de certains seuils d'émissions, pour les secteurs qui choisissent des normes rigoureuses pour commencer au lieu d'un taux de resserrement, ou pour les émissions liées aux procédés industriels pour les premières années de mise en œuvre⁶.

De nombreux systèmes de tarification prévoient également ou alternativement des examens planifiés de leurs normes comme mécanisme d'ajustement de la rigueur au fil du temps. Un taux de resserrement présente l'avantage majeur d'offrir une plus grande transparence et une plus grande certitude en matière stratégique.

3.1.1.2 Une rigueur accrue à l'échelle mondiale

De plus en plus de gouvernements mettent en œuvre une politique climatique rigoureuse. À mesure que l'ambition climatique augmente à l'échelle mondiale, les risques de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité diminuent.

La récente vague mondiale d'annonces d'objectifs nationaux témoigne de la rapidité et de l'ampleur de l'évolution de l'ambition climatique. Sur les 191 parties à l'Accord de Paris, plus de 110 avaient soumis de nouvelles contributions déterminées à l'échelle nationale, ou des mises à jour, à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en octobre 2021. Les dirigeants des États-Unis, du Royaume-Uni, de la Chine et du Japon, entre autres, ont annoncé une augmentation importante de leurs engagements en matière de climat, dans le cadre du Sommet des

⁶ Consultez Dave Sawyer et coll., [Évaluation d'experts de systèmes de tarification carbone 2020 | Un rapport préparé par l'Institut canadien pour des choix climatiques](#), (Gatineau, QC : Environnement et Changement climatique Canada, 2021), p. 67-71.

dirigeants sur le climat de 2021. Le Royaume-Uni a fait de l'atteinte des objectifs de carboneutralité une des priorités du Sommet du G7 qui a eu lieu en juin dernier. Plus de 130 pays ont fixé ou envisagent d'adopter un objectif de carboneutralité pour 2050 et des engagements sont également pris par des administrations infranationales, des villes, des coalitions et des entreprises du monde entier, y compris des institutions financières. La Chine, le plus grand émetteur mondial, s'engage aussi à atteindre la carboneutralité d'ici 2060.

Une analyse de l'Agence internationale de l'énergie révèle qu'au moins 110 entreprises impliquées dans la production à forte intensité énergétique ou la production d'énergie se sont fixées des objectifs de carboneutralité, ce qui représente environ 60 à 70 % de la production mondiale d'équipements de refroidissement et de chauffage, de véhicules, de ciment et d'électricité. Le renforcement de la rigueur de la tarification du carbone et des autres politiques climatiques contribue à créer des engagements et des signaux qui se renforcent mutuellement entre ces engagements et les exigences imposées.

Selon la Banque mondiale, 64 instruments de tarification du carbone couvrant 21,5 % des émissions mondiales sont en place en 2021, ce qui représente une augmentation importante par rapport à 2020. Si les niveaux de prix restent généralement bas, l'expansion des promesses de carboneutralité et les engagements de plus en plus ambitieux pour 2030 suggèrent que les niveaux de prix du carbone ne feront qu'augmenter.

3.1.1.3 Assurer un marché de crédits robuste

L'incitatif engendré par le prix marginal créé par le STFR est un facteur de décision crucial pour les sociétés qui investissent dans la réduction des émissions. La trajectoire du prix du carbone après 2022 envoie un signal de prix fort, en augmentant annuellement de 15 \$ la tonne de CO₂e, pour atteindre 170 \$ la tonne de CO₂e en 2030. Toutefois, ce niveau de prix n'est pas le seul déterminant de l'incitatif engendré par le prix. Les crédits excédentaires sont générés par des installations dont la performance est supérieure à leur norme de rendement. Lorsque les installations planifient des investissements pour la décarbonisation, le prix futur sur le marché des crédits excédentaires qu'elles seront en mesure de générer est un facteur important, car il représente un apport de recettes pour aider à financer ou à défrayer le coût des projets. Comme dans tout marché, il y a de l'incertitude et du risque : il n'est pas possible de savoir avec certitude quel sera le prix futur sur le marché. Le resserrement des normes selon un calendrier prévisible est une mesure que le gouvernement peut prendre pour réduire l'incertitude. Le resserrement des normes réduit le risque d'avoir trop de crédits sur le marché, ce qui ferait baisser le prix des crédits excédentaires et affaiblirait le signal de prix.

L'importance d'un marché de crédits robuste se reflète dans la mise à jour des critères de rigueur du modèle pour les systèmes de tarification au Canada pour la période de 2023 à 2030. Selon le modèle mis à jour, tous les systèmes doivent créer un fort incitatif à réduire les émissions en envoyant un signal de prix clair pour toutes les émissions, y compris sur les marchés des crédits. Plus précisément, les systèmes de tarification fondés sur le rendement doivent être conçus pour garantir une demande nette de crédits, c'est-à-dire que l'obligation de conformité totale doit être supérieure au total des crédits disponibles.

Encadré 1 : Liaison des STFR

La portée de cet examen est limitée à l'élaboration du STFR fédéral. Cependant, la liaison des STFR à travers le pays peut apporter des avantages considérables à long terme. La liaison permettrait d'échanger des unités ou des crédits de conformité avec tout système lié. La liaison des systèmes réduit le coût total de réduction des émissions et, avec cela, le coût total de la conformité. Un système plus vaste élargit les options disponibles pour la réduction d'émissions à des coûts variables, permettant une répartition plus économique de la réduction entre un plus grand nombre d'occasions de réduction. Un coût de conformité plus faible permet également d'atténuer les fuites de carbone vers des administrations extérieures aux systèmes liés.

Le prix des crédits entre des systèmes entièrement liés converge, ce qui se traduit par un signal de prix marginal uniforme pour toutes les installations assujetties aux systèmes liés. Le gouvernement du Canada est disposé à entamer des discussions sur une feuille de route pour la liaison des systèmes avec les provinces et territoires intéressés et il encourage les efforts volontaires pour lier les systèmes. Tout lien entre les systèmes devra être conforme aux critères du modèle mis à jour.

3.1.1.4 Harmonisation avec les programmes de décarbonisation industrielle

Le gouvernement du Canada fournit un soutien direct aux secteurs industriels pour les aider à se décarboniser par des programmes comme l'initiative Accélérateur net zéro et le Fonds stratégique pour l'innovation, qui aidera les secteurs à FIEECC à adopter des technologies propres et vise à catalyser les investissements à grande échelle nécessaires pour atteindre l'objectif de carboneutralité du Canada. Le Fonds pour les combustibles propres et l'incitatif fiscal pour le CUSC sont d'autres exemples de programmes de décarbonisation. Ces investissements rendront possibles des réductions supplémentaires d'émissions de GES et contribueront à avantager l'industrie propre du Canada sur le plan international. Les produits recueillis dans le cadre du STFR seront retournés aux provinces et territoires d'origines. Dans les provinces et territoires où les produits du STFR sont directement remis à travers des programmes, ces derniers supporteront les technologies à faibles émissions de carbone et les projets d'électricité propre ainsi que la décarbonisation des secteurs industriels du Canada.

Le resserrement des normes du STFR contribue à renforcer les objectifs de ces programmes et d'autres. Il permet de s'assurer que, même si ces projets soutenus par le gouvernement commencent à réduire les émissions industrielles, le STFR maintient un marché fort de crédits excédentaires et continue à inciter les installations à faire des réductions encore plus importantes.

3.1.2 Approche proposée

3.1.2.1 Resserrement de toutes les normes à partir de 2023

Un taux de resserrement annuel de 2 % s'appliquerait à la plupart des normes de rendement, à partir de la période de conformité de 2023. Ce taux est fixé pour maintenir une demande suffisante de crédits dans le STFR afin que le prix marginal se maintienne, en tenant compte des améliorations attendues

en réponse au prix du carbone et à d'autres mesures de soutien. Le taux joue un rôle important pour assurer que le STFR fédéral est conçu de façon à s'harmoniser avec le modèle fédéral mis à jour.

Afin de garantir que le STFR continue à atténuer les risques de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité, l'analyse de la compétitivité des secteurs à FIEECC a été mise à jour pour refléter la trajectoire renforcée des prix et le taux de resserrement proposé. Une analyse préliminaire montre que la plupart des secteurs restent à risque faible ou moyen en 2030, à l'exception de ceux de l'aluminium, du ciment, du fer et de l'acier. Pour les normes liées aux secteurs de l'aluminium, du ciment, du fer et de l'acier, ECCC propose que le taux de resserrement soit fixé à un niveau inférieur à 2 %. Sur la base d'une modélisation préliminaire, cela pourrait être établi à 1 % ou moins. Cela s'appliquerait aux normes énumérées aux articles 7, 19, 20 et 22 de l'annexe 1 du Règlement sur les STFR ainsi qu'aux nouvelles normes en cours d'élaboration dans le cadre du présent examen pour le secteur de l'aluminium.

Le taux de resserrement proposé ne s'applique pas aux normes pour le secteur de l'électricité (article 38 de l'annexe 1 du Règlement sur le STFR). L'approche générale pour l'électricité sera revue dans le cadre du processus visant à atteindre la production carboneutre d'électricité. Pour toutes les autres activités énumérées à l'annexe 1 du Règlement sur le STFR, ainsi que pour toute autre activité industrielle visée dans le cadre du Règlement, les normes seraient resserrées de 2 % par an. La formule proposée pour le calcul de la norme de rendement sera :

$$Norme_n = Norme - [Norme * TR * (n - 2022)]$$

Où

Norme_n est la norme de rendement applicable pour la période de conformité n

Norme = norme de rendement provenant de la colonne 3 de l'annexe 1 du Règlement sur le STFR ou calculée selon l'article 37 du Règlement sur le STFR

n = période de conformité pour laquelle la limite d'émissions est calculé, n ≥ 2023

TR = taux de resserrement applicable pour une activité industrielle, exprimé en %

Par exemple, pour une norme de rendement de 100 t/unité, dans un secteur où le taux de resserrement appliqué est de 2 %, la norme de rendement applicable pour la période de conformité de 2023 sera calculée comme suit :

$$\begin{aligned} &= 100 \text{ t/unité} - [100 \text{ t/unité} * 2 \% * (2023-2022)] \\ &= 98 \text{ t/unité} \end{aligned}$$

Le taux de resserrement s'appliquerait à toutes les émissions, y compris les émissions liées aux procédés industriels. Le rajustement initial lié à la compétitivité pour les secteurs à fortes émissions liées aux procédés industriels, tel que décrit à la [section 3.2](#), reconnaît déjà le défi à court terme que représente le traitement de ces sources d'émissions. L'application du taux de resserrement à ces sources envoie un signal indiquant que des efforts doivent être faits pour réduire ces émissions à long terme, soit par le captage et le stockage, soit par l'innovation dans les procédés.

3.1.2.2 Analyse

Comme il est indiqué à la section précédente, la modélisation préliminaire d'ECCC a révélé que la plupart des secteurs visés par le STFR restent exposés à un risque faible ou moyen de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité dans le cadre d'un prix à 170 \$ la tonne CO₂e en 2030, et avec un resserrement de 2 % des normes entre 2023 et 2030. Trois secteurs visés par le STFR se sont avérés être à haut risque en 2030 dans le cadre de ce scénario : l'aluminium, le ciment et le fer et l'acier.

Cette analyse est fondée sur une modélisation dynamique produite par le modèle EC-Pro, qui tient compte des changements dans les émissions industrielles au fil du temps (p. ex. en raison des changements de comportement, des investissements gouvernementaux et d'autres facteurs)⁷. L'annexe 1 fournit des détails supplémentaires sur le contexte et les hypothèses de la modélisation.

3.2 Émissions liées aux procédés industriels

Le gouvernement du Canada s'est engagé à évaluer l'approche actuelle des émissions liées aux procédés industriels dans le Règlement sur le STFR, dans le cadre de l'examen prévu en 2022.

Les parties prenantes de l'industrie se sont inquiétées de la difficulté inhérente à la réduction des émissions liées aux procédés industriels, en citant le temps et les investissements nécessaires pour mettre au point de nouvelles technologies et de nouveaux procédés à long terme. D'autres parties prenantes ont souligné l'importance de maintenir un incitatif pour réduire ces émissions dans le cadre du STFR.

Au cours de l'élaboration initiale du Règlement sur le STFR, le niveau de rigueur des normes de rendement a été rajusté pour les secteurs à fortes émissions liées aux procédés industriels, dans le cadre de l'analyse de la compétitivité en trois phases décrite à la [section 4.1.1](#). Cette approche tient compte des possibilités limitées de réduction de ces émissions à court terme, tout en maintenant un signal de prix sur les émissions liées aux procédés industriels afin de favoriser les réductions à plus long terme par l'innovation et le captage.

Il existe un certain nombre de technologies émergentes pour réduire les émissions liées aux procédés industriels dans les secteurs visés par le STFR⁸. Cependant, elles en sont principalement à la phase de recherche et de projets pilote de leur développement. Par exemple, les technologies de CUSC sont de plus en plus présentes dans les stratégies visant la carboneutralité, étant donné les limites de réduction des émissions liées aux procédés industriels. Comme les technologies de CUSC continuent d'évoluer, le gouvernement du Canada soutient le CUSC en reconnaissant certains types de captage et de stockage dans le STFR, et il a annoncé un nouveau crédit d'impôt lié au CUSC dans le budget

⁷ L'analyse a utilisé la même approche de modélisation que l'analyse de la phase 2 pour fixer les niveaux de rigueur des normes de rendement.

⁸ Consultez, à titre d'exemple : Christopher G. F. Bataille, « Physical and policy pathways to net-zero emissions industry », *WIREs Climate Change*, vol. 11, no 20 (mars/avril 2020), <https://doi.org/10.1002/wcc.633> (en anglais seulement).

de 2021. Le maintien du signal de prix sur les émissions liées aux procédés industriels incite à poursuivre le développement et le déploiement du CUSC.

ECCC ne propose pas pour le moment de modifier l'approche actuelle pour les émissions liées aux procédés industriels. Ces émissions continueraient d'être prises en compte dans l'établissement de la rigueur initiale d'une nouvelle norme de rendement, mais elles seraient soumises au taux de resserrement appliqué aux normes. Cette approche reflète les défis associés à la réduction des émissions liées aux procédés industriels, mais elle continue d'encourager toutes les réductions d'émissions de GES au fil du temps.

3.3 Dispositions relatives à la flexibilité en matière de conformité

Le REIR du Règlement sur le STFR s'engage à réévaluer l'obligation de verser au moins 25 % de la compensation par le biais de la redevance pour émissions excédentaires, à partir de la période de conformité de 2022. Cette exigence fait partie d'une série de limitations sur l'utilisation des unités de conformité comprises dans le STFR. D'autres règles prévoient des dates limites d'utilisation pour les différents types de crédits et des limites à l'utilisation des crédits excédentaires générés dans les provinces qui sont ensuite retirées du STFR. Ces types de règles sont couramment inclus dans les systèmes d'échange de droits d'émissions et ils contribuent à garantir le maintien du signal de prix sur la pollution par le carbone et la réalisation des réductions d'émissions attendues.

Jusqu'à présent, il y a eu une importante demande nette dans le STFR pour les périodes de conformité de 2019 et de 2020. Toutefois, le champ d'application du STFR est en train de changer avec le retrait de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick et, dans son rôle de système de filet de sécurité, il pourrait encore changer au fil du temps. D'autres facteurs peuvent également influer sur l'offre et la demande sur le marché d'échange de crédits du STFR, comme l'offre d'unités reconnues et de crédits compensatoires pour les GES fédéraux.

Ainsi, ECCC ne propose pas de modifier les dispositions relatives à l'obligation de verser un minimum de 25 % de la compensation par des paiements de redevances pour émissions excédentaires à partir de 2022. ECCC continuera à surveiller le marché d'échange de crédits du STFR et à considérer l'importance de cette exigence dans les examens futurs.

4 Normes de rendement

Le Règlement sur le STFR comprend 78 normes de rendement couvrant plus de 30 secteurs industriels au Canada. Comme l'indique le document d'orientation de 2021, ECCC élabore de nouvelles normes de rendement et révise certaines normes de rendement déjà en place.

4.1 Approche d'établissement de normes de rendement

4.1.1 Établir le niveau de rigueur en fonction des risques de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité

Les normes de rendement sont, pour la plupart, établies en fonction de la moyenne des intensités d'émissions de toutes les grandes installations émettrices produisant des produits semblables au Canada pondérée par la production. Pour les normes de rendement déjà en place, ECCC a ajusté le niveau de rigueur de départ en fonction de ce qui suit :

- une évaluation en trois phases des risques de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité du secteur (niveau de risque des secteurs à FIEECC), en utilisant un prix du carbone à 50 \$ la tonne de CO₂e;
- le niveau d'émissions liées aux procédés industriels de chaque secteur, qui sont plus difficiles à réduire que d'autres émissions.

L'évaluation en trois phases comprenait :

- Phase 1 : analyse statique basée sur les émissions historiques et les données économiques;
- Phase 2 : analyse dynamique à l'aide d'une modélisation économique;
- Phase 3 : la prise en compte de renseignements supplémentaires et d'analyses justificatives pertinents pour comprendre les problèmes relatifs à la compétitivité associés à la tarification du carbone, y compris les preuves d'impacts importants au niveau des installations dus à la tarification du carbone, lorsqu'elles sont largement disponibles pour les installations de ce secteur.

Les normes de rendement ont été fixées à 80 % de la moyenne des intensités d'émissions du secteur pour les secteurs considérés comme présentant un risque faible ou moyen. Les normes pour les secteurs évalués comme étant à haut risque ont été rajustées à 90 %. Pour les secteurs qui continuaient à être évalués à haut risque à 90 %, un deuxième rajustement a été effectué à 95 %⁹. Les secteurs présentant une forte proportion d'émissions liées aux procédés industriels ont également été rajustés.

⁹ Le niveau d'intensité des émissions et d'exposition aux échanges commerciaux a été examiné en mesurant l'intensité des émissions (IE), où IE = Coût direct du carbone / Valeur brute ajoutée, et l'exposition aux échanges commerciaux (EEC), où EEC = (Importations + Exportations) / (Importations + Ventes). Les secteurs à FIEECC à risque élevé sont des secteurs dont l'IE est supérieure à 3 % et l'EEC supérieure à 20 %, ou l'IE supérieure à 15 % et l'EEC entre 10 et 20 %, ou l'IE supérieure à 30 % et l'EEC à n'importe quel niveau.

ECCC entend maintenir le même facteur de rigueur (p. ex. 80 %, 90 % ou 95 %) pour les normes de rendement existantes et de fixer la rigueur pour les nouvelles normes en utilisant la même approche en trois phases. Cela inclut l'évaluation du niveau de risque des secteurs à FIEECC à 50 \$ la tonne de CO₂e. Le maintien de la même approche garantit l'équité entre les secteurs pour lesquels des normes ont déjà été mises en place et ceux pour lesquels de nouvelles normes sont proposées. Une deuxième analyse dynamique des secteurs à FIEECC à 170 \$ la tonne est effectuée dans le cadre de l'analyse utilisée pour établir les taux de resserrement des normes existantes et nouvelles.

4.1.2 Établir des normes fondées sur les moyennes nationales pondérées par la production

Afin de refléter le rendement canadien et d'encourager les réductions nationales, ECCC établit des normes de rendement en fonction de la moyenne nationale des intensités d'émissions pondérée par la production pour une activité donnée. Au cours du processus d'examen du STFR, certaines parties prenantes ont exprimé la crainte que les normes ne reflètent pas le profil d'émissions d'un secteur dans une province donnée. Comme le STFR est un système de filet de sécurité fédéral, il doit être conçu pour s'appliquer dans n'importe quel province ou territoire du Canada si nécessaire, et ECCC prévoit de continuer à utiliser la moyenne nationale des intensités d'émissions pondérée par la production.

4.1.3 Années de référence

ECCC a fixé les valeurs numériques des normes de rendement existantes à partir des données les plus récentes disponibles au moment où les normes ont été établies. Certaines parties prenantes ont demandé le rajustement d'une norme existante pour reconnaître les réductions d'émissions avant la période de référence. En général, les années de référence sont fixées en utilisant les années récentes pour lesquelles des données sont disponibles afin d'inciter à des réductions supplémentaires des émissions au fil du temps. ECCC n'a pas l'intention de réviser les normes pour prendre en compte les réductions d'émissions qui ont eu lieu dans le passé.

4.1.4 Calendrier de l'examen des normes

Certaines parties prenantes ont indiqué que les normes devraient être examinées sur demande, ou selon un calendrier de révision particulier, par exemple, pour s'aligner sur les innovations ou les changements dans la gamme de produits ou lorsqu'une nouvelle installation est mise en service. ECCC envisagera d'examiner les normes dans le cadre des processus d'examens réguliers, plutôt qu'à la demande. Cette approche offre une certitude et favorise une incitation à la décarbonisation.

4.1.5 Énergie thermique

Les parties prenantes ont exprimé leur inquiétude quant à la capacité des vendeurs d'énergie thermique à transférer les coûts liés à la conformité aux installations assujetties du STFR qui achètent de l'énergie thermique. Il y a également eu des demandes pour une norme de rendement propre à l'énergie thermique, par exemple, l'énergie thermique qui est produite par les installations de chauffage urbain.

Le STFR est conçu pour se prémunir contre les risques de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité, les normes de rendement n'étant fournies qu'aux installations des secteurs à risques. La conception du STFR prévoit une allocation aux utilisateurs d'énergie thermique à FIEECC, dans l'intention que les fournisseurs renégocieront les contrats avec les utilisateurs finaux pour transférer les coûts supplémentaires. Les secteurs qui ne sont pas à FIEECC consomment également de l'énergie thermique, par exemple, du chauffage urbain. Pour ces utilisateurs, le prix du carbone sur les combustibles devrait inciter les consommateurs à utiliser des options énergétiques à plus faibles émissions, dont potentiellement le chauffage urbain.

4.1.6 Portée des émissions visées par les normes de rendement

Certaines parties prenantes ont demandé que la portée des émissions visées par les normes de rendement soit élargie pour inclure toutes les émissions (combustion, liées aux procédés, fugitives et indirectes). Les normes de rendement comprennent généralement toutes les émissions d'une installation, y compris celles provenant de la combustion, des procédés et des sources d'émissions fugitives, à l'exception des émissions de méthane provenant de l'évacuation et des fuites de certaines activités pétrolières et gazières¹⁰. Les normes de rendement ont été ajustées pour tenir compte des transferts importants d'énergie thermique. Les émissions provenant de la production d'électricité sont également visées par le STFR, mais au point de production de l'électricité. ECCC n'envisage pas de changer cette approche pour le moment.

4.2 Nouvelles normes de rendement

Pour fonctionner efficacement en tant que système de filet de sécurité, le Règlement sur le STFR doit être structuré de manière à s'appliquer dans n'importe quel province ou territoire du Canada, au besoin, notamment en prévoyant des normes de rendement pour toutes les principales activités industrielles. ECCC élaboré actuellement des normes de rendement supplémentaires pour les activités comportant trois installations ou plus émettant 10 kt de CO₂e ou plus par année au Canada. Le document d'orientation comprenait une liste préliminaire de ces activités.

Le Règlement sur le STFR comprend des activités qui ont été déterminées en identifiant les secteurs industriels dans lesquels au moins une installation avait déclaré 50 kt de CO₂e ou plus au PDGES au cours d'au moins une année de 2014 à 2016 dans des provinces qui ne disposaient pas de tarification de la pollution par le carbone. Le REIR du Règlement sur le STFR a indiqué l'intention d'ajouter des normes de rendement au fil du temps.

Le tableau 1 présente des définitions d'activités et des unités de mesure proposées pour les nouvelles normes de rendement, lorsqu'elles sont disponibles. Elles ont été élaborées en consultation avec des groupes de travail de l'industrie. Les provinces et les territoires avaient aussi été invités à participer.

Tableau 1 : Définitions des activités et unités de mesure proposées

Secteur	Définition de l'activité	Unité de mesure
Pétrole et gaz	Exploitation minière de surface des sables bitumineux et extraction du bitume	barils de bitume produits

¹⁰ Au moment de la publication du Règlement sur le STFR, des travaux étaient en cours pour élaborer une réglementation fédérale visant le méthane provenant des secteurs pétrolier et gazier. ECCC pourrait réévaluer l'assujettissement de ces émissions au Règlement sur le STFR dans le cadre d'examens futurs.

Secteur	Définition de l'activité	Unité de mesure
Extraction minière	Production de sel de chlorure de sodium (NaCl) évaporé au moyen d'un procédé d'extraction par dissolution, à l'exception de la production de sel de chlorure de sodium (NaCl) comme sous-produit d'autres procédés	tonne de chlorure de sodium (NaCl) évaporé
Production de métal	Production d'aluminium à partir d'alumine	tonnes d'aluminium liquide
	Production d'anodes destinées à la production d'aluminium à partir d'alumine	tonnes d'anodes cuites
	Production de coke de pétrole calciné destiné à la production d'aluminium à partir d'alumine	tonnes de coke calciné
	Laminage d'acier à chaud	tonne d'acier laminé à chaud
Produits chimiques	Production d'éthylène glycol	tonnes d'éthylène glycol
	Production de pneus	tonnes de pneus
Transformation des aliments	Production de malt	tonnes de malt fini
Produits du bois	Production de placages et de contreplaqués en bois de résineux et de feuillus	mètre cube (m ³) de placages et de contreplaqués en bois de résineux et de feuillus finis
	Production de bois d'œuvre de résineux et de feuillus	mètre cube (m ³) de bois d'œuvre de résineux et de feuillus finis
	Production de panneaux de particules et de panneaux de fibres à moyenne densité (à l'exclusion des panneaux à copeaux orientés)	mètre cube (m ³) de panneaux de particules et de panneaux de fibres à moyenne densité finis (à l'exclusion des panneaux à copeaux orientés)

4.2.1 Considérations relatives à l'ajout de nouvelles normes de rendement

4.2.1.1. Nombre d'installations

Compte tenu de la proposition d'élaborer des normes de rendement supplémentaires pour les activités exercées à trois installations ou plus émettant 10 kt de CO₂e ou plus par année, la grande majorité des installations susceptibles d'être assujetties au STFR disposeront d'une norme prévue à l'annexe 1 du Règlement sur le STFR. L'utilisation de données provenant de moins de trois installations pour établir une norme dont la valeur numérique serait prévue à l'annexe 1 du Règlement sur le STFR pourrait soulever des problèmes de confidentialité.

Lorsqu'il y a moins de trois installations qui émettent 10 kt de CO₂e ou plus par année et où est exercée une activité industrielle dans un secteur à risque de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité, ECCC ne prévoit pas ajouter l'activité à l'annexe 1 du Règlement sur le STFR. Les installations qui rencontrent les critères de participation volontaire au STFR pourront toujours participer au STFR dans les provinces et territoires où il s'applique sur la base d'une norme de rendement calculée à l'aide d'un facteur de réduction des émissions de 80 %. Un facteur de réduction des émissions de 80% est considéré comme étant le point de départ pour toutes les activités qui ne figurent pas à l'annexe 1. Certaines parties prenantes ont souligné que cette approche ne tient pas compte des risques sectoriels de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité. ECCC continuera d'envisager l'ajout d'activités au Règlement sur le STFR lors des prochains examens.

Le document d'orientation a identifié la production de biodiesel comme une activité potentielle à ajouter à l'annexe 1 du Règlement sur le STFR. La mobilisation menée auprès du groupe de travail a permis de déterminer que, après la fermeture d'une installation, moins de trois installations de production de biodiesel émettent plus de 10 kt de CO₂e. Les installations de production de biodiesel pourront toujours déposer une demande de participation volontaire, à condition qu'elles répondent aux critères. Dans ce cas, les installations recevraient une norme de rendement calculée propre à l'installation.

4.2.1.2 Disponibilité des données

La quantité de données dont dispose ECCC varie selon le secteur. Sur la base de la mobilisation effectuée à ce jour, ECCC ne dispose pas de suffisamment de données provenant de sources publiques ou industrielles pour élaborer des normes de rendement numériques, qui s'ajouteraient à l'annexe 1 du Règlement sur le STFR, pour deux activités identifiées dans le document d'orientation : l'abattage et la préparation du bétail (à l'exception de la volaille) et la production de panneaux à copeaux orientés.

Les installations où sont exercées ces activités pourront toujours demander à participer volontairement au Règlement sur le STFR, à condition de satisfaire aux critères de participation volontaire. Dans ce cas, les installations recevraient une norme de rendement calculée propre à l'installation.

4.2.1.3 Années des données

ECCC élabore des normes de rendement pour un certain nombre d'activités comportant un grand nombre d'installations qui émettent entre 10 et 50 kt de CO₂e. Les installations qui émettent moins de 50 kt de CO₂e n'étaient pas tenues de faire une déclaration au PDGES avant 2017. Afin de s'assurer que des données soient disponibles pour toutes les installations, ECCC propose d'utiliser les données du PDGES pour les années 2017 à 2019.

Un certain nombre de parties prenantes ont demandé à utiliser les données des années 2014 à 2016 pour établir de nouvelles normes, par souci de cohérence avec les normes existantes. L'une des raisons est que certaines installations sont déjà visées par une norme de rendement établie selon les données de 2014 à 2016. Les installations qui exploitent les sables bitumineux et qui valorisent le bitume ou le pétrole lourd pour produire du pétrole brut synthétique et celles qui produisent de l'éthylène glycol et d'autres produits pétrochimiques sont deux exemples. De même, comme il est indiqué à la [section 4.3.1](#), l'activité de laminage d'acier à chaud est exercée dans les aciéries et miniaciéries intégrées dont les normes reposent sur des données de 2014 à 2016. Cependant, l'activité de laminage d'acier à chaud est aussi exercée dans des installations de laminage autonomes dont les rapports annuels sur leurs émissions ont commencé à être transmis en 2017.

Afin d'examiner les répercussions du choix des années de référence pour ces normes, ECCC collecte les données des années 2014 à 2019 pour ces activités. ECCC envisagera d'utiliser les données de 2014 à 2016 dans les cas où une nouvelle norme de rendement s'appliquerait principalement aux installations ayant une norme de rendement existante.

D'autres parties prenantes ont demandé la flexibilité de fournir des données pour des années autres que 2017 à 2019 pour des raisons comme des perturbations de procédés. ECCC examinera ces demandes au cas par cas.

4.2.1.4 Émissions de méthane provenant des sables bitumineux

ECCC propose d'inclure les émissions fugitives de méthane de sources diffuses dans les normes de rendement de l'exploitation des sables bitumineux. Le Règlement sur le STFR ne couvre pas actuellement les émissions de méthane provenant de l'évacuation et des fuites dans certains secteurs pétroliers et gaziers parce qu'elles ont été ciblées pour être incluses dans des règlements fédéraux relatifs aux émissions de méthane du secteur pétrolier et gazier en amont. Cependant, ECCC propose d'inclure les émissions fugitives de méthane de sources diffuses provenant de l'exploitation des sables bitumineux, car elles ne sont pas actuellement assujetties à la réglementation fédérale sur le méthane.

4.2.1.5 Autres nouvelles normes de rendement en cours d'examen

Les installations concernées par une nouvelle norme ou pour lesquelles une norme existante est en cours d'examen peuvent avoir sur place une activité dont l'ajout à l'annexe 1 du Règlement sur le STFR n'est pas envisagé. Pour que la couverture de ces installations soit complète, ECCC propose d'ajouter des normes pour ces activités à l'annexe 1, même si elles ne répondent pas au critère des trois installations ou plus qui émettent 10 kt de CO₂e ou plus. Dans ces cas, l'activité sera ajoutée à l'annexe 1 et une norme de rendement calculée s'appliquera. Ces activités supplémentaires comprennent la production d'alumine à partir de bauxite, la production de fer de réduction directe, la production de scories de titane et la production de poudre métallique.

4.3 Examen des normes existantes

ECCC examine les normes de rendement actuellement prévues à l'annexe 1 du Règlement sur le STFR uniquement dans les cas où :

- la définition de l'activité dans le Règlement sur le STFR ne correspond pas à l'activité exercée aux installations concernées;
- un secteur entreprend ou prévoit exercer des activités qui n'ont pas été actuellement prises en compte lors de l'élaboration des normes de rendement;
- une erreur importante dans les données de référence a été découverte depuis la mise en place du Règlement sur le STFR.

ECCC a mobilisé les parties prenantes de l'industrie, les provinces et les territoires dans des groupes de travail qui ciblent des normes de rendement existantes et désignées à des fins d'examen.

4.3.1 Normes du secteur du fer et de l'acier

Sur la base des travaux d'examen effectués jusqu'à présent, ECCC propose ce qui suit :

- réviser la structure des activités existantes et les définitions des activités afin de mieux refléter les activités exercées aux installations concernées par les normes existantes;
- permettre aux aciéries d'accéder aux normes de rendement existantes sur la production de chaux;
- permettre aux aciéries d'accéder à la norme de rendement existante pour l'électricité produite à partir de combustibles fossiles autres que le gaz de haut fourneau ou d'autres gaz produits dans le cadre de procédés sidérurgiques.

ECCC envisage également l'ajout d'une activité de laminage à chaud qui s'appliquerait à la fois aux installations autonomes de laminage à chaud et à ces activités lorsqu'elles se déroulent dans des aciéries (discuté plus en détail à la [section 4.2](#) sur les nouvelles normes de rendement proposées).

ECCC a formé un groupe de travail pour examiner ces normes, avec la participation d'installations visées par les normes de rendement existantes pour le fer et l'acier principalement, ainsi que d'installations qui effectuent le laminage d'acier à chaud dans des installations autonomes.

4.3.2 Norme pour la liqueur d'urée

En réponse à une demande de l'industrie, ECCC envisage l'élaboration d'une norme distincte pour la production d'urée granulée, actuellement visée par la norme existante pour la liqueur d'urée. Le Règlement sur le STFR comprend déjà une norme pour la liqueur d'urée, un engrais à base d'azote, lorsqu'il est produit après la production d'ammoniac anhydre ou d'ammoniac aqueux par le reformage à la vapeur d'hydrocarbures. Certaines installations qui produisent de la liqueur d'urée la transforment ensuite en urée granulée. La norme existante traite ces produits distincts de la même manière; cependant, la production d'urée granulée est plus intensive en émissions. L'introduction d'une norme distincte pour l'urée granulée nécessiterait une révision de la norme existante pour la liqueur d'urée afin de ne plus inclure les émissions supplémentaires associées à la production d'urée granulée.

4.3.3 Modifications de la description d'autres activités

ECCC envisage d'apporter des modifications mineures à la formulation de certaines activités afin de les rendre plus claires, conformément à l'intention des normes.

Fabrication automobile – ECCC propose de réviser la définition de l'activité existante pour la restreindre afin qu'elle ne s'applique pas à la production de véhicules zéro émission. Le secteur automobile est en transition vers la production de véhicules zéro émission, qui devraient remplacer au fil du temps les véhicules fonctionnant seulement avec des moteurs à combustion interne. La définition actuelle de l'activité ne prend pas en compte la technologie des moteurs, qui s'appliquent à ces nouveaux produits même s'ils constituent un produit distinct. Les installations qui produisent des véhicules zéro émission pourront toujours déposer une demande de participation volontaire à conditions qu'elles répondent aux critères. Dans ce cas, les installations recevraient une norme de rendement calculée propre à l'installation.

Production de métaux ou de diamants à partir de l'extraction ou du broyage de mineraux ou de kimberlite – ECCC propose de clarifier la définition de l'article 26 du Règlement sur le STFR. Les modifications ajouteront une définition du broyage basée sur la définition incluse dans le *Règlement sur les effluents des mines de métaux et des mines de diamants*. Il sera également précisé que les sous-articles concernant l'extraction et le broyage d'un produit. Les installations qui ne font que l'une ou l'autre de ces activités pourront toujours déposer une demande de participation volontaire à conditions qu'elles répondent aux critères, car ce secteur est considéré comme présentant un risque important de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité. Dans ce cas, les installations recevraient une norme de rendement calculée propre à l'installation.

4.3.4 Demandes d'examen de normes existantes supplémentaires

Transformation industrielle des pommes de terre – ECCC envisagera la révision de la norme existante pour les secteurs principalement composés d'installations dont les émissions se situent dans la fourchette de 10 à 50 kt de CO₂e lorsque la prise en compte de ces installations dans le calcul de la norme de rendement changerait de façon substantielle sa valeur. Les installations effectuant la transformation industrielle de pommes de terre de cette taille ont indiqué qu'elles devaient être prises en compte dans le calcul de la norme de rendement pour cette activité. ECCC invite les installations de transformation de la pomme de terre à fournir des données pour aider à l'évaluation de cette norme.

Produits chimiques de grande valeur – L'hydrogène est un sous-produit du procédé de vapocraquage utilisé pour la production de produits chimiques de grande valeur. La norme pour les produits chimiques de grande valeur a été conçue de telle sorte que l'hydrogène en tant que sous-produit est uniquement admissible à la norme pour les produits chimiques de grandes valeurs et n'est pas admissible à la norme de rendement qui s'applique à l'hydrogène produit par le reformage du méthane à la vapeur. Les parties prenantes ont indiqué que, puisque les deux valeurs de la norme de rendement sont différentes, cela a une incidence sur le traitement de l'hydrogène en tant que sous-produit sur le marché. ECCC est conscient de la demande croissante en hydrogène et des initiatives en cours le concernant. Une fois ces initiatives avancées, ECCC envisagera d'examiner les composants propres à l'hydrogène dans le Règlement du STFR.

Production et traitement du gaz naturel – Les parties prenantes se sont inquiétées du fait que la norme existante pour la production et le traitement du gaz naturel ne tient pas compte de tous les liquides de gaz naturel produits par ces installations et qu'elle peut ne pas tenir compte de la variabilité de la qualité de la ressource qui a une incidence sur le profil des émissions. Les normes de rendement

sont élaborées pour être neutres sur le plan technologique et géologique dans la mesure du possible. Par conséquent, ECCC n'envisage pas d'autres rajustements pour tenir compte des différences de qualité des réserves de gaz naturel auxquelles les installations accèdent, mais il pourrait envisager des rajustements pour différents liquides de gaz naturel à l'avenir.

Installations de valorisation – Les parties prenantes ont demandé que des modifications soient apportées à la norme pour les installations de valorisation afin d'adopter une approche fondée sur le baril pondéré en fonction de la complexité, similaire à celle en vigueur pour les raffineries de pétrole. ECCC pourrait envisager de revoir cette norme à l'avenir, mais il ne propose pas de modifications pour le moment.

5 Possibilités de réduire le fardeau administratif

ECCC envisage d'inclure un mécanisme dans le Règlement sur le STFR pour permettre au ministre de l'Environnement et du Changement climatique de spécifier et de modifier les méthodes de quantification des émissions requises sur une base annuelle. Ce type de mécanisme permettrait à ECCC de travailler avec d'autres programmes de déclaration des GES afin d'harmoniser plus rapidement les méthodes de quantification des émissions de GES en vertu du STFR.

Un certain nombre de programmes de déclaration des émissions de GES existent dans tout le pays. Bien que beaucoup de ces programmes existent pour des raisons différentes, il est important de simplifier les exigences de quantification pour les programmes de déclaration annuelle des GES. La nécessité d'assurer la cohérence entre les méthodes de quantification utilisées au cours de différentes années de déclaration doit également être en équilibre avec l'exactitude de l'utilisation des dernières méthodes de quantification disponibles.

Au cours de l'année à venir, ECCC continuera d'évaluer les méthodes de quantification afin d'améliorer la cohérence des exigences en matière de déclaration, l'objectif étant de s'harmoniser encore plus avec le PDGES et d'autres programmes de déclaration dans la mesure du possible pour la période de déclaration de 2023.

6 Autres propositions de modification du Règlement sur le STFR

ECCC propose une série de changements pour améliorer la mise en œuvre du STFR. Au fur et à mesure qu'ECCC continue à mettre en œuvre le STFR et à recevoir des commentaires des parties prenantes, des changements supplémentaires pourraient être proposés.

6.1 Participation volontaire au STFR

En vertu de l'article 172 de la Loi, la personne responsable d'une installation peut demander que celle-ci soit désignée à titre d'installation assujettie en vertu de la Loi. Actuellement, la [Politique concernant la participation volontaire au STFR](#) (la Politique) décrit les considérations dont le ministre tiendra compte pour prendre une décision à cet égard. ECCC propose d'incorporer des éléments clés de la Politique dans le Règlement sur le STFR afin de fournir une plus grande certitude tout en faisant quelques ajustements pour améliorer la mise en œuvre et répondre aux commentaires des parties prenantes.

6.1.1 Ajout de règles relatives à la participation volontaire au Règlement sur le STFR

Les éléments clés de la Politique resteront tels quels et seront incorporés, dans la mesure du possible, dans le Règlement sur le STFR. Ces éléments qui restent inchangés comprennent:

- Les critères d'admissibilité à la participation volontaire
 - être situé dans une province ou un territoire assujetti au filet de sécurité;
 - avoir déclaré des émissions de 10 kt de CO₂e ou plus en 2017 ou après, ou dans le cas d'une installation nouvelle, modernisée ou agrandie, démontrer qu'elle prévoit des émissions de 10 kt de CO₂e ou plus dans les trois ans suivant la date de sa première production;
 - soit exercer une activité industrielle figurant à l'annexe 1 du Règlement sur le STFR (activité de l'annexe 1), soit une activité admissible.
- Les activités admissibles sont celles qui ont lieu dans les installations situées dans des secteurs à risques d'effets négatifs relatifs à la compétitivité et aux fuites de carbone.
- Les facteurs utilisés pour déterminer les secteurs qui présentent un risque important de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité, tels que décrits à l'annexe A de la Politique.
- Les renseignements à soumettre pour les installations où une activité de l'annexe 1 est exercée (comme indiqué à l'annexe B de la Politique).

6.1.2 Calendrier de la demande de désignation

ECCC propose de modifier le calendrier de la demande de désignation, sur la base des préoccupations des parties prenantes qui estiment que le processus est long et crée de l'incertitude. Actuellement, les installations qui participent volontairement peuvent demander une désignation à tout moment de l'année. Cet aspect de la Politique serait modifié comme suit :

- exiger que les demandes soient transmises au plus tard à une date précise, par exemple le 1^{er} avril de l'année précédent l'année au cours de laquelle la désignation sera en vigueur;
- commencer la période de conformité le 1^{er} janvier de l'année qui suit la présentation et l'acceptation d'une demande de désignation.

6.1.3 Critères de désignation d'une installation assujettie

En vertu de la Politique actuelle, une installation où est exercée une activité de l'annexe 1 en tant qu'activité secondaire peut participer volontairement, mais celle où est exercée une activité admissible en tant qu'activité secondaire ne le peut pas. ECCC propose de faire des modifications permettant à une installation où une activité admissible est exercée en tant qu'activité secondaire de participer volontairement, qu'une activité de l'Annexe 1 y soit exercée ou non, tant que l'activité admissible ait été préalablement reconnue en vertu du Règlement. Afin d'aider les installations qui souhaitent participer volontairement dans le cadre de ces nouvelles règles, ECCC propose de publier une liste des activités admissibles qui ont été spécifiées pour des installations à ce jour en vertu de la partie 2 de la Politique. De nouvelles activités admissibles seront ajoutées à cette liste selon les critères établis dans le Règlement. Ces critères reflèteront la façon dont les activités admissibles sont définies en vertu de la politique actuelle.

La formule de la norme de rendement calculée pour l'activité désignée à l'article 37 du Règlement sur le STFR serait modifiée afin d'exiger que les émissions pour toute activité non admissible de l'annexe 1 qui constitue une partie importante¹¹ des revenus ou des émissions d'une installation, soient soustraites des émissions de l'installation. Les changements s'appliqueraient aux nouveaux demandeurs et non aux installations assujetties qui ont déjà établi leur norme de rendement avant les modifications réglementaires, tant qu'elles ne changent pas ou n'ajoutent pas d'activités.

6.1.4 Annulation d'une désignation

ECCC propose que le Règlement sur le STFR précise qu'une désignation à titre d'installation assujettie pourrait être annulée dans trois circonstances supplémentaires à celles actuellement précisées :

- a) lorsque l'installation a été désignée à titre d'installation assujettie sur la base de renseignements faux ou trompeurs;
- b) lorsque le secteur de l'installation assujettie n'est plus considéré comme étant exposé à un risque de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité en raison de la tarification de la pollution par le carbone;
- c) lorsqu'une demande d'annulation est reçue de l'installation assujettie, au plus tard le 1^{er} novembre de l'année précédent l'année pour laquelle l'annulation est demandée. Dans ce cas, l'annulation de la désignation prendrait effet le 31 décembre de l'année où la désignation est annulée.

¹¹À titre d'exemple, 20 % ou plus des revenus ou des émissions

La modification proposée prévoit l'obligation de fournir à une installation assujettie un avis d'intention d'annuler sa désignation au moins 30 jours avant l'annulation de la désignation dans le cas de la circonstance décrite au point a) ci-dessus, et 90 jours dans le cas de la circonstance décrite au point b) ci-dessus.

6.1.5 Éléments pour lesquels aucune modification n'est proposée

ECCC prend acte des commentaires des parties prenantes sur un certain nombre d'autres aspects de la Politique, mais il n'envisage pas de traiter les points suivants pour le moment :

- **Seuil de participation volontaire** – Un certain nombre de parties prenantes ont demandé d'abaisser le seuil de 10 kt de CO₂e pour la participation volontaire. ECCC maintient que le STFR est le mécanisme approprié pour faire face aux risques de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité pour les installations dont les émissions sont plus élevées. D'autres mécanismes sont plus appropriés pour desservir les petites installations.
- **Années de référence** – Les parties prenantes souhaitent disposer d'une certaine souplesse pour déterminer les années de référence utilisées pour fixer les normes de rendement en vertu de la Politique. L'approche adoptée jusqu'à présent a consisté à appliquer une méthode uniforme pour élaborer les normes, notamment en ce qui concerne les années de référence utilisées. ECCC n'a pas l'intention de modifier l'approche des années de référence ou de modifier les années de référence pour les installations qui ont des normes.
- **Regroupement d'installations pétrolières et gazières** – Le Règlement sur le STFR permet actuellement à plusieurs sites de présenter une demande en tant qu'une seule installation s'ils sont intégrés de telle sorte qu'ils répondent à la définition d'installation prévue par le Règlement. Les parties prenantes ont demandé que des dispositions soient prises pour permettre aux sites pétroliers et gaziers en amont qui sont considérés comme des installations multiples en vertu du Règlement sur le STFR de se regrouper aux fins d'une participation volontaire. ECCC ne propose pas actuellement d'effectuer ce changement, mais il continuera à envisager une telle approche lorsqu'il terminera cet examen ou dans le cadre d'examens futurs.
- **Objectif de la Politique** – ECCC ne prend pas en compte les demandes des parties prenantes visant à élargir le champ d'admissibilité à une participation volontaire des installations qui ont accès à d'autres exemptions fédérales de la redevance sur les combustibles qui limitent les coûts de la tarification du carbone, comme les serres.

6.2 Garantir l'exactitude des rapports

La Loi exige que les installations assujetties soumettent à la fois un rapport annuel contenant les renseignements décrits aux articles 11 et 12 ainsi qu'à l'annexe 2 du Règlement sur le STFR, et un rapport de vérification pour chaque période de conformité. Le rapport annuel doit inclure la quantité d'émissions de GES et la quantité de production, déterminées à l'aide des méthodes de quantification prévues par le Règlement.

Les quantités déclarées dans le rapport annuel définissent directement l'obligation légale fondamentale des installations assujetties au STFR fédéral. Cette obligation légale est la compensation pour les

émissions de GES qui dépassent la limite annuelle d'émissions de l'installation assujettie, soit par le paiement d'une redevance pour émissions excédentaires, soit par la remise d'unités de conformité.

Plusieurs éléments fonctionnent ensemble pour garantir la qualité des rapports et promouvoir des degrés élevés de conformité réglementaire. Comme la plupart des systèmes de tarification du carbone, le Règlement sur le STFR exige qu'une tierce partie indépendante vérifie l'exactitude des renseignements déclarés. ECCC effectue un examen fondé sur les risques des rapports annuels et des rapports de vérification transmis. Les rapports corrigés traitent des erreurs ou des omissions relevées par l'installation assujettie ou le ministre. La Loi donne également aux agents de l'application de la loi d'ECCC le pouvoir d'inspecter de manière proactive les installations. ECCC, conformément à ses [politiques de conformité et d'application de la loi](#), prendra des mesures de mise en œuvre et d'application de la loi au besoin.

6.2.1 Seuils d'importance relative

L'article 49 du Règlement sur le STFR établit des seuils d'importance relative pour les écarts quantitatifs, à la fois pour les émissions de GES et la production des activités industrielles visées (voir le tableau 2).

Dans le rapport de vérification d'une installation assujettie, les organismes de vérification doivent déterminer à un niveau d'assurance raisonnable, tel que défini dans *Gaz à effet de serre – Partie 3 : Spécifications et lignes directrices pour la vérification et la validation des déclarations des gaz à effet de serre* (norme ISO 14064-3), si :

- (i) un écart important existe en ce qui concerne la quantité totale de GES et la production déclarée dans le rapport annuel pour chaque activité industrielle visée qui est utilisée dans le calcul de la limite d'émissions;
- (ii) de l'avis de l'organisme de vérification, le rapport annuel ou le rapport corrigé a été établi conformément au Règlement sur le STFR.

Les organismes de vérification doivent effectuer leurs vérifications conformément à la norme ISO 14064-3 publiée par l'Organisation internationale de normalisation. Dans les normes ISO, le concept d'importance relative est un outil d'évaluation des risques, qui indique si une erreur individuelle ou l'ensemble d'erreurs, d'omissions ou de fausses déclarations peut nuire aux décisions de ceux qui utilisent les informations déclarées.

Le seuil d'importance relative est une exigence qui guide le processus de vérification et le rapport. Les organismes de vérification élaborent la nature et l'étendue de leurs activités, par exemple les plans d'échantillonnage, en fonction du niveau de raffinement nécessaire pour évaluer un seuil particulier avec un niveau d'assurance raisonnable. Un seuil d'importance relative plus élevé ne nécessiterait pas le même niveau d'échantillonnage fondé sur le risque qu'un seuil plus bas et plus rigoureux.

Le seuil d'importance relative prévu garantit que tous les organismes de vérification appliquent des seuils d'importance relative cohérents lorsqu'ils examinent les rapports annuels transmis en vertu du Règlement sur le STFR. Le Règlement sur le STFR prévoit également les conséquences relatives à des erreurs, des omissions ou des inexacititudes supérieures aux seuils d'importance relative prévus. Tout d'abord, lorsqu'un rapport corrigé est requis, une erreur qui aurait constitué un écart important si elle avait été relevée durant la vérification du rapport annuel entraîne l'exigence de transmettre le rapport corrigé accompagné du rapport de vérification associé. Deuxièmement, le ministre peut

déterminer la quantité de GES émise par une installation assujettie ou sa limite d'émissions si la quantité totale des GES ou la production présentent un écart important. Troisièmement, le ministre n'émettra pas de crédits excédentaires à une installation assujettie sur la base d'un rapport annuel qui contient un écart important.

Étant donné que les seuils d'importance relatives prévus dans le Règlement sur le STFR sont des outils importants pour l'établissement de rapports uniformes et précis, ECCC propose de mettre à jour les seuils comme il est indiqué au tableau 2.

Tableau 2 : Modifications proposées aux seuils d'importance relative dans le Règlement sur le STFR

Émissions de GES d'une installation assujettie	Erreurs ou omissions individuelles et leur ensemble pour les GES		Erreur ou omission individuelle pour la production de chaque activité industrielle visée	
	Actuel	Proposé	Actuel	Proposé
< 50 kt de CO₂e	8 %	5 %	5 %	0,1 %
De 50 à < 500 kt de CO₂e	5 %	Aucun changement	5%	0,1%
≥ 500 kt de CO₂e	2 %	Aucun changement	5%	0,1%

6.2.1.1 Écart important pour les émissions de GES

ECCC propose de maintenir le seuil d'importance relative de 2 % pour les émissions de GES des installations qui émettent plus de 500 kt de CO₂e et de fixer le seuil d'importance relative à 5 % pour toutes les autres installations. Cela s'alignerait sur de nombreuses autres provinces canadiennes et, sur la base des rapports transmis pour les périodes de conformité de 2019 et de 2020, n'aurait aucune incidence sur les résultats des rapports de vérification.

6.2.1.2 Écart important pour la production

ECCC propose d'abaisser à 0,1 % le seuil d'importance relative pour la production. Les quantités produites sont multipliées par la norme de rendement applicable pour déterminer la limite d'émissions d'une installation assujettie. Toute inexactitude par rapport aux valeurs de production a un effet multiplicateur sur la limite d'émissions et réduit considérablement l'exactitude des valeurs de compensation et de crédits excédentaires. Cela s'alignerait sur la plupart des autres systèmes provinciaux au Canada et, sur la base des rapports transmis pour les périodes de conformité de 2019 et de 2020, aurait un effet limité sur les résultats des rapports de vérification.

6.2.2 Rapports corrigés

En vertu de l'article 176 de la Loi, si la personne responsable d'une installation assujettie se rend compte d'une erreur ou d'une omission dans les cinq ans qui suivent la transmission du rapport annuel, elle doit en informer le ministre. En vertu de l'article 62 du Règlement sur le STFR, elle doit alors transmettre un rapport corrigé dans un délai de 60 jours (si l'erreur ou l'émission n'aurait pas constitué un écart important si elle avait été relevée lors de la vérification du rapport annuel) ou un rapport

corrigé et un rapport de vérification dans un délai de 90 jours (si l'erreur ou l'omission aurait constitué un écart important).

L'article 177 de la Loi donne également au ministre le pouvoir de demander un rapport corrigé dans les cinq ans suivant la transmission d'un rapport annuel s'il estime qu'il y a une erreur ou une omission. Le ministre peut également exiger la vérification du rapport corrigé. Le Règlement sur le STFR prévoit des délais de 60 ou 90 jours, selon que le ministre demande ou non la vérification du rapport corrigé.

Sur la base d'un examen des rapports annuels et de vérification reçus pour les périodes de conformité de 2019 et de 2020, ECCC a formulé les observations suivantes :

- De nombreux rapports annuels ont été transmis même s'ils contiennent des erreurs ou des omissions « corrigibles » identifiées par l'organisme de vérification. Les erreurs ou omissions corrigibles comprennent celles liées à l'utilisation d'un facteur d'émissions ou d'une méthode de quantification erronés ou à l'omission d'une source d'émissions de GES.
- De nombreux rapports annuels pour la période de conformité de 2020 contiennent les mêmes erreurs que les organismes de vérification ont relevées lors de la période de conformité de 2019.

Les exigences en matière de rapports énoncées dans la Loi et le Règlement sur le STFR sont obligatoires.

Le seuil d'importance relative ne doit pas être confondu avec la liste limitée d'exceptions de déclaration, y compris l'exception relative aux quantités minimes qui se trouve à l'article 23 du Règlement sur le STFR. En vertu de cette règle, le rapport annuel n'a pas besoin d'inclure les GES de certains types d'émissions s'ils représentent moins de 0,5 % des émissions totales.

ECCC envisage les approches suivantes :

- Clarifier que les personnes responsables des installations assujetties corrigent toute erreur ou omission « corrigible » avant de transmettre le rapport annuel. ECCC sollicite des commentaires sur les types d'erreurs qui sont actuellement corrigées avant la transmission, les raisons pour lesquelles les erreurs ne sont pas corrigées avant la transmission, et les défis que représente la correction des erreurs relevées par les organismes de vérification avant la transmission du rapport annuel.
- Retirer l'obligation automatique de transmettre un rapport corrigé lorsqu'une personne responsable d'une installation assujettie prend connaissance d'une erreur ou d'une omission après la transmission d'un rapport annuel. ECCC propose de donner des pouvoirs afin de permettre au ministre de déterminer s'il faut ou non exiger un rapport corrigé en fonction d'un examen des avis d'erreurs ou d'omissions soumis. Les décisions seraient basées sur un examen des renseignements fournis par la personne responsable de l'installation. Par exemple, des erreurs très mineures peuvent ne pas justifier la correction de rapports annuels transmis précédemment, surtout si elles sont corrigées dans les années suivantes. Ce changement permettrait de corriger des erreurs ou omissions importantes tout en réduisant un peu le fardeau administratif.
- Clarifier que toutes les erreurs et omissions soient corrigées à l'avenir afin qu'elle ne se répètent pas d'une période de conformité à l'autre.

7 Prochaines étapes

ECCC vise les échéances suivantes pour l'examen du Règlement sur le STFR :

- Engagement continu avec les principales parties prenantes sur les enjeux techniques, selon les besoins;
- Une période de commentaires de 45 jours sur ce document de consultation;
- Publication du projet de règlement dans la partie I de la *Gazette du Canada* au cours du premier semestre de 2022, suivie d'une période de commentaires de 30 jours;
- Règlement final publié dans la partie II de la *Gazette du Canada* avant la fin de 2022;
- Modifications devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023 et s'appliquer à partir de la période de conformité de 2023.

Les parties intéressées sont invitées à fournir leurs commentaires écrits par courriel avant le 24 janvier 2022 à l'adresse suivante : tarificationducarbone-carbonpricing@ec.gc.ca. ECCC examinera les commentaires reçus et poursuivra la mobilisation durant l'hiver 2022.

Annexe 1 : Contexte et hypothèses de la modélisation

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) a modélisé la trajectoire du prix du carbone après 2022 et évalué les risques de fuites de carbone et d'effets négatifs sur la compétitivité en examinant les niveaux d'intensité des émissions et d'exposition aux échanges commerciaux (IEECC) pour chaque secteur. La modélisation comprenait, pour l'essentiel, les mêmes hypothèses que celles utilisées dans *Un environnement sain et une économie saine*, le plan climatique renforcé du Canada publié le 11 décembre 2020¹². L'analyse EC-Pro s'appuie sur le scénario de référence de 2020, qui comprend toutes les politiques et mesures financées, prévues par la loi et mises en œuvre par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en date de septembre 2020. La modélisation inclut les mesures sectorielles complémentaires et la norme sur les carburants propres, telles qu'elles ont été modélisées en vertu du plan climatique renforcé. Cette analyse ne tient pas compte des mesures relatives au secteur de l'affectation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (ATCATF), aux solutions fondées sur la nature ou à l'agriculture détaillées dans [l'annexe de modélisation du plan climatique renforcé](#).

En outre, ECCC a légèrement modifié les hypothèses de tarification du carbone afin d'évaluer les répercussions dans le contexte du STFR comme filet de sécurité fédéral. Dans le plan climatique renforcé, la modélisation a supposé des systèmes de tarification du carbone uniformes pour toutes les provinces et tous les territoires, à l'exception du Québec¹³. ECCC a supposé que le Québec maintiendrait son régime actuel de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de carbone. Cependant, la modélisation utilisée pour évaluer les répercussions du taux de resserrement proposé supposait que toutes les provinces et tous les territoires, y compris le Québec, étaient assujettis au système fédéral de tarification fondé sur le rendement (STFR) pour un système uniforme à l'échelle nationale. Le STFR est conçu de manière à pouvoir s'appliquer partout au Canada et il est donc nécessaire d'analyser les répercussions économiques du STFR comme s'il s'appliquait partout au Canada. Cela permet également d'analyser les répercussions sur les secteurs qui n'existent que ou principalement dans certaines régions, par exemple le secteur de l'aluminium au Québec.

Pour évaluer les niveaux des FIEECC, ECCC a utilisé son ensemble unique de modèles qui appuient le processus d'élaboration des politiques du gouvernement dans les domaines de la qualité de l'air et de l'atténuation des changements climatiques. Ces modèles soutiennent l'analyse fondée sur les données probantes et les décisions stratégiques concernant le secteur de l'énergie et son incidence sur l'économie et l'environnement. La capacité de modélisation est robuste et a fait l'objet d'un examen par les pairs, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

¹² Pour plus de renseignements sur la modélisation du plan climatique renforcé par ECCC, vous pouvez consulter le site suivant : https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/climate-change/climate-plan/annexe_modelisation_analyse_environnement_sain_economie_saine.pdf

¹³ Pour le plan climatique renforcé, les systèmes de type STFR ont été appliqués partout sauf au Québec comme substitut des systèmes provinciaux qui respectent le modèle. Puisque le plafonnement du Québec est déjà suffisamment rigoureux pour refléter la trajectoire des prix, il a été laissé tel quel.

L'analyse de modélisation de l'incidence du plan a été réalisée à l'aide de deux modèles d'ECCC :

- E3MC – un cadre de modélisation qui combine Énergie 2020 et un modèle macroéconomique fonctionnant en tandem. Énergie 2020 est un modèle ascendant de simulation des technologies de l'énergie pour les dix provinces et les trois territoires. Sa granularité permet l'analyse d'un large éventail de mesures complémentaires et de normes de rendement ciblées et de règlements. Le modèle est utilisé pour élaborer les projections du scénario de référence du Canada en matière d'énergie et d'émissions qui sont soumises aux Nations Unies et qui encadrent l'élaboration des politiques environnementales du Canada.
- EC-Pro est un modèle d'équilibre général calculable multisectoriel et multirégional pour les dix provinces et les trois territoires. Le modèle compte plus de 25 secteurs, l'accent étant mis sur l'énergie et les industries énergivores. Sa structure économique sous-jacente, combinée à ce niveau de détail, permet au modèle de produire des résultats robustes liés à la compétitivité qui pourraient découler des politiques.