

Résumé des commentaires reçus sur l’Avis d’intention pour réglementer les émissions de gaz à effet de serre qui sont produites par les grands émetteurs finaux

(Gazette du Canada, partie I, 16 juillet 2005, vol. 139, n° 29)

Introduction

L’Avis d’intention pour réglementer les grands émetteurs finaux a été publié dans la partie I de la Gazette du Canada le 16 juillet 2005. Il présente un aperçu des moyens que le gouvernement fédéral entend prendre pour mettre en œuvre sa politique de lutte contre les changements climatiques en ce qui a trait aux réductions des émissions de gaz à effet de serre par les grands émetteurs finaux (GEF).

Nous partons de l’hypothèse que le règlement proposé serait élaboré sous le régime des Parties 5 et 11 de la *Loi canadienne sur la protection de l’environnement* (LCPE 1999). Le ministre de l’Environnement serait le ministre responsable et le règlement proposé serait appliqué par Environnement Canada.

La publication de l’Avis d’intention a été suivie d’une période de commentaires de 60 jours.

Nous avons reçu un total de 37 mémoires de la part de divers regroupements industriels, sociétés, gouvernements provinciaux, groupes environnementaux, commerçants et membres intéressés du public. Voici un résumé des commentaires reçus.

1. Élaboration du règlement en vertu de la LCPE 1999

1.1 Élaboration du règlement sur les GEF

Les commentaires comprenaient ce qui suit :

- Les six gaz à effet de serre satisfont tous aux critères énoncés à l’article 64 de la LCPE 1999 et devraient être ajoutés à l’annexe 1 de la LCPE 1999.
- Il est malavisé de réglementer le dioxyde de carbone et les autres gaz à effet de serre à titre de substances toxiques en vertu de la LCPE 1999.
- Le gouvernement devrait retirer les références aux toxiques dans leur rapport avec l’annexe 1 et plutôt faire référence aux substances contrôlées ou potentiellement nuisibles.
- Un article différent de la LCPE 1999, tel que les dispositions sur la pollution atmosphérique internationale de la section 6 de la partie 7, devrait être utilisé pour réglementer les gaz à effet de serre.

- Il est raisonnable d'utiliser la LCPE 1999 comme autorité législative pour réglementer les émissions de gaz à effet de serre pourvu que la LCPE 1999 puisse servir de renfort réglementaire au système des GEF.

Dans l'ensemble, les groupes environnementaux ont fermement appuyé la proposition du gouvernement de réglementer les gaz à effet de serre en vertu de la LCPE 1999. Les commentaires reçus des secteurs industriels exprimaient des opinions partagées concernant l'élaboration d'un règlement en vertu de la LCPE 1999. La désignation du dioxyde de carbone comme substance toxique inquiétait profondément la majorité des répondants de l'industrie.

1.2 Partenariats avec les provinces et les territoires

Les commentaires comprenaient ce qui suit :

- Il faut accroître les partenariats et la coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.
- Le gouvernement fédéral devrait s'efforcer de faire place à la diversité régionale.
- Puisque c'est le gouvernement fédéral qui est légalement tenu de se conformer au Protocole de Kyoto, il devrait se réserver la décision finale concernant les résultats stratégiques et les objectifs du système des GEF.

Dans l'ensemble, l'industrie était favorable à une approche harmonisée de la réglementation, soulignant l'importance de la coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Les répondants de l'industrie ont aussi appuyé l'élaboration d'un unique système de déclaration des émissions. Les groupes environnementaux ont dit souhaiter que les autorités fédérales conservent le pouvoir de décision final concernant la mise en œuvre du système des grands émetteurs finaux.

2. Cibles d'intensité des émissions

Les commentaires comprenaient ce qui suit :

- Les accords d'équivalence doivent veiller à ce que toutes les entités d'un secteur soient traitées sur un pied d'égalité.
- L'élaboration de cibles devrait être fondée sur l'intensité des émissions sectorielles.
- L'utilisation de l'intensité des émissions pour contrôler les gaz à effet de serre a tendance à favoriser les secteurs qui augmentent leur production globale.
- L'utilisation de cibles d'intensité des émissions plutôt que de cibles de réductions absolues des émissions engendre un transfert inacceptable de responsabilités, au gouvernement et aux contribuables, pour une production plus élevée que prévue.

Dans l'ensemble, les réponses de l'industrie témoignaient d'une attitude généralement favorable à l'égard des cibles d'intensité des émissions. Certains secteurs ont souligné les

défis potentiels soulevés par la détermination et l’atteinte des cibles d’intensité des émissions proposées. Les groupes environnementaux s’opposaient à la détermination de cibles des émissions fondées sur l’intensité plutôt que de cibles absolues.

2.1 Cibles pour les installations existantes

Les commentaires comprenaient ce qui suit :

- Les installations ou les secteurs devraient pouvoir déterminer si les cibles d’intensité de réduction des émissions devraient être fixées à 12 p. 100 en deçà de l’intensité totale des émissions ou à 15 p. 100 en deçà de l’intensité de la combustion thermique uniquement.
- Les cibles d’intensité des émissions devraient prendre en considération les technologies disponibles et les conditions des marchés sur lesquels évoluent les sociétés.
- La limite arbitraire d’une cible de réduction de 12 p. 100 pour les industries sans émissions liées à des processus fixes aura des répercussions défavorables sur la compétitivité des industries qui ont des émissions liées à des processus fixes et pour lesquelles il n’existe aucune technologie connue de réduction des émissions.
- Les cibles d’intensité des émissions devraient être calculées en fonction des installations parce que les profils d’exploitation diffèrent d’une installation à l’autre et que, par conséquent, les valeurs d’intensité des émissions sont différentes.
- Les cibles devraient être fondées sur des ensembles de données cohérents, en tenant compte que la plupart des installations au sein d’un sous-secteur varieront, particulièrement compte tenu des limites variables des installations intégrées.
- Les cibles devraient être fondées sur l’intensité des émissions sectorielles, mais il faut procéder à des rajustements pour fixer la cible sectorielle des émissions liées à des processus dans des installations individuelles.
- Le gouvernement devrait reconnaître les mesures déjà prises dans certains secteurs pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.
- Une cible de 0 p. 100 pour les émissions liées à des processus fixes n’est pas nécessaire étant donné que les cibles globales sont déjà passées d’une réduction de 15 p. 100 à 12 p. 100.
- On a soulevé un certain nombre de préoccupations propres aux divers secteurs.

Dans l’ensemble, l’industrie s’est déclarée très favorable à des cibles d’intensité des émissions pour chaque installation. Certains secteurs ont soulevé certaines préoccupations sectorielles auxquelles on répond en élaborant des règlements sectoriels. Les groupes environnementaux ont dit croire que l’exclusion des émissions liées à des processus fixes des cibles d’intensité des émissions pour les GEF n’était pas à conseiller.

2.2 Meilleure technique existante d'application rentable (MTEAR)

Les commentaires comprenaient ce qui suit :

- Les cibles fondées sur la MTEAR devraient obéir à un ensemble approprié de critères nationaux.
- Les cibles MTEAR devraient être propres à un combustible.
- On devrait fixer des cibles MTEAR fondées sur les installations.
- Les nouvelles installations et les installations existantes faisant l'objet de transformations ou d'agrandissements en profondeur qui vont au-delà des normes MTEAR devraient pouvoir vendre, mettre en réserve ou utiliser des crédits dans d'autres installations assujetties appartenant à la même société.
- Les installations qui respectent les normes MTEAR et qui ont été construites ou rénovées avant 2000 doivent faire face, injustement, à une réduction de 12 p. 100 de l'intensité de leurs émissions, malgré les investissements préalables dans la technologie de réduction des émissions.
- Les cibles fondées sur la MTEAR ne seront acceptables que si : a) les cibles sont fixées à un niveau d'intensité plus faible que les cibles pour des installations comparables existantes et si b) elles peuvent être resserrées après une période de temps raisonnable.
- Il est impératif que les normes MTEAR tiennent compte des différences entre les régions quant à la capacité de produire de l'énergie propre.

Dans l'ensemble, les répondants ont exprimé un soutien nuancé pour le concept de la MTEAR. Les groupes environnementaux ont encouragé le gouvernement fédéral à interpréter rigoureusement la MTEAR.

Les réponses de l'industrie faisaient état d'opinions divergentes sur l'opportunité d'appliquer les normes MTEAR par secteur ou par installation. Certaines sociétés et organisations sectorielles ont soulevé des questions d'ordre sectoriel, auxquelles on répond en élaborant des règlements sectoriels.

2.3 Cogénération, énergie propre et gestion axée sur la demande

Les commentaires comprenaient ce qui suit :

- On devrait offrir des encouragements suffisants pour favoriser l'utilisation et le développement de la cogénération.
- Le gouvernement devrait reconnaître que si le programme est mal conçu, ce qui peut encourager une usine à faire de la cogénération peut décourager une centrale électrique de faire de la cogénération.
- L'inclusion de la gestion axée sur la demande dans le système de compensations pourrait peut-être stimuler l'expansion des activités d'efficacité énergétique et de gestion axée sur la demande au Canada.

- Les crédits attribués dans le cadre du système de compensations ne devraient pas être comptabilisés aussi dans le cadre du Fonds du partenariat.

Dans l'ensemble, les répondants de l'industrie se sont dits d'accord avec l'admissibilité de l'énergie propre, de la gestion axée sur la demande et de la cogénération par d'autres que les GEF. Un certain nombre de répondants se sont dits préoccupés par les difficultés que comporte la comptabilisation des émissions de la cogénération. Les groupes environnementaux craignaient une double comptabilisation des crédits dans le cadre du système de compensations et du Fonds du partenariat.

2.4 Seuils d'émissions minimums

Les commentaires comprenaient ce qui suit :

- On devrait mettre en place des seuils d'émissions minimums pour chaque installation afin de réduire le fardeau administratif associé au système des GEF.
- Les seuils d'émissions minimums devraient être mis en place à l'échelle des entreprises plutôt qu'en procédant installation par installation.
- En déterminant les seuils d'émissions minimums, le gouvernement fédéral devrait prendre en considération non seulement les petites entreprises mais aussi celles qui ont de faibles émissions en raison du recours à des combustibles neutres en carbone.
- Les entreprises qui n'atteignent pas le seuil minimum d'émissions devraient être réunies en un unique grand émetteur aux fins du système des GEF, ce qui permettrait de réduire les coûts de réglementation assumés par chaque entreprise.
- Le gouvernement devrait veiller à ce que les installations de pétrole et de gaz en amont qui pourraient arriver en deçà du seuil minimum ne soient pas responsables d'une partie importante du total des émissions du secteur des hydrocarbures.

Dans l'ensemble, les répondants de l'industrie étaient favorables à l'établissement de seuils minimums des émissions annuelles de gaz à effet de serre qu'une entreprise doit dépasser afin que le règlement proposé sur les GEF s'applique. Les opinions étaient toutefois partagées sur la façon d'appliquer le seuil. Les groupes environnementaux voulaient que le gouvernement s'assure que les exonérations des petits émetteurs ne réduisent pas considérablement le montant global des émissions industrielles.

3. Options de conformité souples

3.1 Système d'échange de droits d'émission

Les commentaires comprenaient ce qui suit :

- Le gouvernement fédéral devrait consulter le ministère de l'Environnement de l'Ontario qui possède un registre pour l'administration des échanges de NOx et de SO₂.
- On devrait permettre le transfert de crédits entre les sociétés, à des frais de transaction minimums, pour encourager les réductions des émissions au moindre coût.
- Afin d'accroître la liquidité du marché du carbone du Canada, le gouvernement devrait prêter et/ou vendre aux enchères une quantité importante de crédits intérieurs aux intervenants sur le marché, qu'ils pourront utiliser à des fins d'échange.
- Le gouvernement ne devrait pas se contenter d'acheter des crédits internationaux à utiliser pour respecter les engagements de Kyoto du Canada; il devrait aussi attribuer des crédits certifiés au Canada, qui pourront être vendus sur le marché mondial.
- Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que le système d'échange de droits d'émissions soit efficace, facile à utiliser et à vérifier, et rentable.
- On a soulevé des préoccupations au sujet de l'effet de l'assurance de prix de 15 \$ sur la liquidité du système d'échange de droits d'émission.
- Un système d'échange de droits d'émission fondé sur des points de référence et des crédits envoie le signal que les entreprises ont le droit d'émettre. Le système de permis, par contre, envoie le signal que chaque tonne d'émissions doit faire l'objet d'un permis émis par le gouvernement au nom de la population.
- Tout système électronique de suivi des crédits doit être pleinement accessible au public.

Dans l'ensemble, les réponses indiquaient que l'industrie aimerait que les coûts de transaction d'un système d'échange de droits d'émission intérieur soient réduits au minimum. Les négociants s'inquiètent de la taille du système d'échange de droits d'émission intérieur et des répercussions de l'assurance de prix de 15 \$ sur la liquidité du marché. Certains groupes environnementaux ont exprimé une préférence pour un système de plafonnement et d'échange plutôt que pour un modèle d'échange des émissions de type « points de référence et crédit ».

3.2 Investissement dans la technologie à des fins de conformité

Les commentaires comprenaient ce qui suit :

- L'avantage du Fonds d'investissement technologique pour les provinces devrait être proportionnel à leur contribution.
- Les 9 Mt/année ou 45 Mt/année pour 2008-2012 devraient être réparties entre les GEF qui veulent utiliser les unités d'investissement technologique à des fins de conformité, soit avant le début de 2008 ou au début de 2008, afin de retirer les avantages d'un investissement précoce dans les technologies de réduction des gaz à effet de serre.

- Le Fonds d’investissement technologique devrait débuter en 2006 afin de donner aux sociétés canadiennes le temps d’obtenir un avantage concurrentiel dans le domaine des technologies durables.
- Le Fonds d’investissement technologique pourrait profiter à certains secteurs plus qu’à d’autres.
- Les paiements versés dans un Fonds d’investissement technologique devraient être interdits parce qu’on ne s’attend pas qu’ils produisent des réductions des émissions au cours de la période de Kyoto 2008-2012. Par contre, on devrait offrir des encouragements pour le développement technologique par l’entremise de cibles appropriées à long terme pour les GEF et de politiques et de mesures complémentaires.

Dans l’ensemble, l’industrie était favorable à l’inclusion des contributions pour l’investissement technologique comme option de conformité. On a soulevé des questions concernant les détails des modalités de contribution au Fonds d’investissement technologique pour la lutte aux gaz à effet de serre et à d’autres fonds d’investissement technologiques admissibles. Les groupes environnementaux ont dit craindre que l’investissement technologique à des fins de conformité ne permette aux grands émetteurs finaux d’échapper à la conformité en déboursant de l’argent plutôt qu’en réduisant l’intensité de leurs émissions de gaz à effet de serre.

3.3 Assurance de prix

Les commentaires comprenaient ce qui suit :

- Il faudrait mettre au point une approche simple, efficace et efficiente pour offrir des options de conformité à 15 \$ la tonne.
- L’élimination de l’assurance de prix de 15 \$ au cours de la période post-2012 pourrait engendrer une inflation rapide des prix des crédits de carbone, qui aurait, dans l’ensemble, des répercussions défavorables sur les sociétés canadiennes.
- On ne devrait pas offrir de remise sur les coûts vérifiés qui dépassent 15 \$ en raison du fardeau administratif que cela engendrerait et de la possibilité d’abus.
- Dans la mesure où le prix des réductions de gaz à effet de serre dépasse les 15 \$ la tonne durant la période de mise en œuvre, le contribuable subventionnera encore davantage les grands pollueurs.
- S’il faut des mécanismes supplémentaires, outre le Fonds d’investissement technologique, pour respecter l’engagement du gouvernement de plafonner le coût de conformité, des crédits particuliers pourraient être la forme la plus simple.
- Un prix de 15 \$ la tonne est trop faible pour fournir les encouragements nécessaires à l’innovation technologique par l’industrie canadienne.

La majorité des répondants a fortement appuyé un mécanisme simple et pratique pour mettre en œuvre l’assurance de prix de 15 \$. On a formulé quelques suggestions sur la

façon de procéder. Les négociants ont soulevé des préoccupations au sujet des répercussions de l'assurance de prix sur la liquidité du marché du carbone au pays, et sur son effet sur la compatibilité avec les marchés internationaux du carbone. Selon les groupes environnementaux, l'assurance de prix de 15 \$ la tonne est trop faible, et les coûts dépassant les 15 \$ seront assumés par les contribuables pour subventionner la conformité des GEF.

4. Évaluation de la conformité et infrastructure

4.1 Dispositions d'apurement

Les commentaires comprenaient ce qui suit :

- Les répondants ont proposé une période de conformité continue de trois ans, assortie d'un plafonnement des dérogations des sociétés en matière de conformité.
- La différence de calendriers entre les différents systèmes d'échange de droits d'émission introduira des inefficacités sur le marché mondial, puisqu'elle permettra de l'arbitrage et de l'agiotage entre le système des GEF et les autres systèmes.
- Le gouvernement devrait offrir de la souplesse aux sociétés qui prévoient réaliser d'importantes réductions des émissions plus tard durant la période d'apurement.

Dans l'ensemble, les représentants de l'industrie et les provinces ont appuyé la souplesse offerte par le processus d'apurement. Les négociants aimeraient qu'on harmonise les calendriers entre les marchés du carbone canadien et international.

4.2 Fusions et acquisitions

Les commentaires comprenaient ce qui suit :

- Les nouveaux propriétaires/exploitants devraient être responsables de la conformité, peu importe le moment de l'acquisition ou de la fusion.
- L'exploitant officiel à la fin de l'année devrait assumer la responsabilité des déclarations et de la conformité.
- Il est plus opportun d'attribuer les obligations en matière de déclaration et de conformité à la société responsable en fonction du moment où elle était propriétaire et exploitante de l'installation, plutôt que d'imposer la responsabilité pleine et entière à la société qui exploite l'installation à la fin de l'année.

Dans l'ensemble, l'industrie s'est dite d'accord que l'exploitant à la fin de l'année devrait être responsable de la conformité, bien que les opinions divergeaient. Les groupes environnementaux n'ont pas commenté.

4.3 Pénalités

Les commentaires comprenaient ce qui suit :

- On devrait mettre en place un système de droits qui ne criminalise pas la non-conformité.
- Pour garantir l'intégrité du système sur le plan de l'environnement, les GEF devraient être tenus de veiller à ce que les cibles de réduction préalables qui n'ont pas été atteintes soient reportées à la prochaine période de conformité.
- Il n'y a aucune raison de garantir une limite de 200 \$ aux peines si cette somme ne correspond pas à la désapprobation de la population à l'égard de telles violations.
- La pénalité de 200 \$ la tonne semble excessive étant donné les incertitudes du cadre de réglementation et de déclaration proposé.

Dans l'ensemble, les répondants de l'industrie croient que la pénalité de 200 \$ la tonne pourrait avoir de graves conséquences économiques pour certains secteurs. Les groupes environnementaux, par contre, croient que la pénalité est trop faible, et qu'elle ne reflète pas les impacts environnementaux et sociaux de la non-conformité. Les négociants veulent garantir que les cibles de réduction des GEF qui ne sont pas atteintes seront reportées à la période de conformité suivante.

4.4 Quantification, surveillance et déclaration

Les commentaires comprenaient ce qui suit :

- La conception et la mise en œuvre d'un système de déclaration à guichet unique efficace sur le plan des coûts sont critiques pour éviter un fardeau administratif excessif aux gouvernements et à l'industrie.
- Le cadre de quantification, de surveillance et de déclaration devrait respecter les différences régionales en ce qui a trait à la production d'émissions.
- Les données sur la production des GEF devraient être pleinement accessibles à l'inspection par le public. Cette transparence est essentielle pour tenir les sociétés publiquement responsables de leur recours à l'échange de droits d'émission pour atteindre leurs cibles.

Dans l'ensemble, on s'est dit fortement favorable à un système de déclaration harmonisé, à guichet unique. Les groupes environnementaux ont demandé que toutes les données déclarées soient accessibles au public.