

« Grands émetteurs finaux » : pierre angulaire de la mise en œuvre canadienne du Protocole de Kyoto

Points clés

- Un système de cibles d'émissions pour les grands établissements industriels (« grands émetteurs finaux » ou « GEF ») s'avère la plus importante mesure nécessaire à la mise en œuvre canadienne du Protocole de Kyoto.
- Les fonctionnaires de Ressources naturelles Canada préparent actuellement les directives de rédaction d'un projet de loi établissant le système des GEF pour qu'il puisse être déposé en 2004.
- Plusieurs échappatoires menacent le système des GEF. Si celles-ci sont admises, le système générera une réduction d'émissions nettement moindre que ce que le gouvernement s'est engagé à obtenir des GEF.

Contexte

Les grands établissements industriels émettent près de la moitié des émissions canadiennes de gaz à effet de serre; de plus, les émissions industrielles ont augmenté plus vite que l'ensemble des émissions canadiennes. Un système de cibles d'émissions pour ces « grands émetteurs finaux » ou « GEF » s'avère donc la plus importante mesure nécessaire à la mise en œuvre canadienne du Protocole de Kyoto. Le *Plan du Canada sur les changements climatiques* (plan fédéral de novembre 2002) reconnaît ce fait en prévoyant un système de cibles d'émissions et d'échanges de droits d'émissions pour les GEF. Le *Plan* alloue à ce système une réduction d'émissions annuelles de 55 mégatonnes — de loin le plus gros élément du *Plan*.

Au plus tard en 2008 — date où le Canada doit commencer à se conformer au Protocole de Kyoto — les émissions de plusieurs centaines d'établissements industriels à travers le Canada devront se plier à des cibles réglementées. Afin d'atteindre leurs cibles, les propriétaires des établissements auront le choix de réduire leurs propres émissions ou d'acheter des droits d'émissions sur le marché des échanges de droits, compensant ainsi d'autres émetteurs qui auront réalisé des réductions.

L'idée générale de cibles et échanges de droits n'est pas compliquée. Il reste cependant des décisions clés à prendre quant aux détails. On peut comparer le système des GEF à un système financier corporatif. Un système *financier* qui livre de vrais bénéfices doit reposer sur une comptabilité *financière* rigoureuse. De même, un système de cibles et d'échanges de droits d'*émissions* ne livrera des réductions réelles que s'il repose sur une comptabilité rigoureuse d'*émissions*. Malheureusement, plusieurs échappatoires de comptabilité risquent d'être admises dans le système des GEF. Chacune de ces échappatoires résulterait en une réduction d'émissions nettement moindre que ce que le gouvernement s'était engagé à obtenir du système dans le *Plan du Canada sur les changements climatiques*. Puisque la cible de Kyoto du Canada ne changera pas, **chaque réduction que le système des GEF ne génère pas est une réduction de plus que le gouvernement — et les contribuables — devront générer autrement.**

Une nouvelle loi fédérale est nécessaire afin d'établir le système des GEF. Des fonctionnaires de Ressources naturelles Canada en préparent actuellement les directives de rédaction afin que le projet de loi puisse être déposé en 2004, échéance nécessaire pour que le système soit en place en 2008. Le gouvernement a déjà fait des concessions aux industries sur différents points du système des GEF. C'est à cette étape précise de son développement qu'il s'avère essentiel de s'assurer que l'intérêt public est protégé et que chacune des échappatoires potentielles est éliminée.

Dix échappatoires potentielles

1. Augmentation du niveau d'émissions dit « du statu quo ». Les 55 mégatonnes de réductions attribuées au système des GEF dans le *Plan du Canada sur les changements climatiques* sont mesurées par rapport au niveau projeté d'émissions en 2010. Le gouvernement révisé actuellement cette projection « du statu quo ». Toute augmentation produira un niveau d'émissions industrielles plus élevé que celui prévu dans le *Plan*.

2. Comptage en double les autres réductions allouées aux industries. Les 55 mégatonnes représentent 15 % des émissions des GEF projetées pour la « période d'engagement » de Kyoto (2008–12). C'est ainsi que le

gouvernement essaie de convaincre les industries d'accepter des cibles inférieures par 15 % aux niveaux « du statu quo ». Mais cela ne tient pas compte de plusieurs mesures du *Plan du Canada sur les changements climatiques* destinées à obtenir des réductions des émissions industrielles *au-delà* des 55 mégatonnes du système des GEF. Par exemple, le Plan alloue 14 mégatonnes de réductions à des programmes comme *l'Initiative de captage et de stockage du CO₂* dans le secteur du pétrole et du gaz, ou le *Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne*. Si des cibles de 15 % seulement sont imposées, ces réductions seront comptées deux fois — une première fois dans le cadre de tels programmes, et une deuxième fois dans le système des GEF.

3. Des cibles ne s'additionnant pas correctement. Même si le gouvernement avait raison de viser une réduction globale de 15 % (voir n° 2 ci-haut), pour chaque compagnie ou secteur qui obtenait une cible de réduction de moins de 15 % il faudrait ajuster les autres cibles pour conserver la réduction totale de 55 mégatonnes. Or, le gouvernement a déjà commencé à concéder des cibles moins contraignantes pour certains GEF, mais il n'a cependant pas encore identifié les compagnies ou secteurs qui devront combler ce déficit.

4. Permission de hausses d'émissions attribuables aux hausses de production. Le gouvernement entend établir les cibles des GEF en fonction de « l'intensité des émissions ». Or, la cible de Kyoto du Canada concerne une quantité absolue d'émissions. Si la production industrielle dépasse les projections, des cibles d'intensité des émissions conduiront à un niveau d'émissions industrielles plus élevé que celui prévu dans le *Plan du Canada sur les changements climatiques*. Le système devrait donc permettre un resserrement des cibles d'intensité si la production dépasse de beaucoup les projections.

5. Comptage en double les réductions allouées aux autres secteurs. On propose de permettre aux GEF d'acheter des « crédits compensatoires » représentant des réductions d'émissions réalisées dans des secteurs non-GEF (les édifices, par exemple). Ces crédits contribueraient à atteindre les cibles des GEF. Cela crée la possibilité de compter une telle réduction deux fois : une première fois dans le secteur non-GEF en question et une deuxième fois dans le système des GEF. Certains crédits compensatoires peuvent être légitimes, mais l'octroi de crédits dans le cas de réductions déjà mises au compte d'initiatives prévues pour des secteurs non-GEF dans le *Plan du Canada sur les changements climatiques* s'avère un comptage en double.

6. Octroi de crédits pour ce qui serait arrivé de toute façon. Il est possible que des crédits compensatoires soient octroyés, au moins en partie, pour des réductions d'émissions qui auraient eu lieu de toute façon dans le scénario « du statu quo ». Ce serait le cas, par exemple, de crédits octroyés pour une plantation d'arbres qui aurait été établie même sans le Protocole de Kyoto. Si cela se produit, les 55 mégatonnes ne représenteront que partiellement la réduction par rapport au niveau « du statu quo » qu'elles sont censées représenter.

7. Octroi de crédits pour la recherche et le développement. Le gouvernement a laissé entrevoir la possibilité pour les GEF de compter leurs investissements en R&D vers l'atteinte de leurs cibles, même si ces investissements ne livrent pas de résultats assez tôt pour contribuer à l'atteinte de la cible de Kyoto du Canada en 2008–12. Cela s'applique à une grande partie des projets de R&D actuels. Compter ces investissements fera reporter la réalisation des 55 mégatonnes de réductions au delà de 2012. Il faut assurément des initiatives gouvernementales en matière de R&D visant des réductions d'émissions à long terme, mais ces dernières ne peuvent compter dans l'atteinte de la cible de Kyoto du Canada que dans la mesure où elles mènent à des réductions avant 2013.

8. Établissement de cibles moins contraignantes en échange d'engagements futurs. De façon similaire, le gouvernement a proposé d'établir des cibles pour les GEF inférieures à celles permettant d'obtenir les 55 mégatonnes (avant 2013) en échange de réductions plus importantes de la part de certaines compagnies après 2012.

9. Des vérifications et une transparence insuffisantes. Tout comme les comptes financiers, les comptes d'émissions ont besoin d'une vérification rigoureuse afin de s'assurer que les bénéficiaires sont réels. Les représentants de certaines industries affirment que leurs rendements en matière d'intensité des émissions devraient bénéficier d'un haut niveau de confidentialité. Ceci empêcherait le public d'avoir confiance dans la conformité des compagnies au système des GEF. On peut difficilement justifier un tel niveau de confidentialité. L'application de la loi est trop importante pour être reléguée à des entretiens à huis clos entre les industries et le gouvernement.

10. Admission de droits d'émissions étrangers ne représentant pas de réelles réductions. Le gouvernement n'entend pas limiter l'utilisation de droits d'émissions étrangers dans l'atteinte des cibles des GEF. Par contre, certains de ces droits pourraient ne pas représenter de réelles réductions d'émissions. Par exemple, la Russie pourrait vendre un surplus de droits dont l'origine se trouve dans la récession des années 90 plutôt que dans la lutte au changement climatique. Il faudrait au minimum que le public ait accès au registre des droits d'émissions utilisés pour se conformer au système afin que chaque compagnie soit obligée de justifier ses choix.