

Réglementation des gaz à effet de serre et de la pollution atmosphérique

2007

En avril 2007, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il entendait réglementer les émissions industrielles de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques. Les industries affectées sont : la production d'électricité par combustion, le pétrole et le gaz, les produits forestiers, la fonte et l'affinage, le fer et l'acier, les mines et la fabrication de ciment, de chaux et de produits chimiques.

Gaz à effet de serre

Le programme vise à ralentir l'augmentation des émissions d'ici trois à cinq ans et à réaliser des réductions absolues des émissions d'ici 2012. Aux termes des règlements proposés, les installations existantes seront assujetties à une réduction obligatoire de 18 % des émissions d'ici 2010 (au-dessous des niveaux de 2006), suivie d'une amélioration de 2 % pour chaque année subséquente (réduction de 26 % d'ici 2015). Les nouvelles installations (ayant démarré APRÈS 2003) bénéficieront d'un délai de grâce de trois ans après lequel elles devront respecter la cible de réduction de 2 % par an, la ligne de base étant créée en fonction d'une « norme de combustible plus propre ». Les soi-disant « émissions liées à des processus fixes » ne sont pas incluses dans les calculs (p. ex. le CO₂ dégagé par une réaction chimique dans la production du ciment).

En ce qui concerne la politique pour les grandes industries à forte consommation d'énergie, la Chambre de commerce du Canada appuie l'approche de la cible d'intensité des installations avec une option de conformité axée sur des versements à un Fonds de la technologie selon un prix de conformité défini. Cette approche crée des pressions et encourage une amélioration égale du rendement dans tous les secteurs et les établissements, nouveaux et existants, en plein essor, en perte de vitesse ou demeurant constants. La politique met également l'accent tant sur les réductions d'émissions à court terme que sur les progrès technologiques visant l'obtention de réductions plus importantes à l'avenir. La Chambre reconnaît également que les cibles, bien que significatives et éventuellement coûteuses pour un grand nombre d'industries, ne sont pas axées sur l'atteinte des obligations de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto du Canada, que nous considérons irréalisables vu que la période d'engagement débute en 2008. Les règlements entrent en vigueur en 2010 et les entreprises disposent d'un certain délai pour élaborer et mettre en œuvre des techniques d'atténuation et des plans d'action.

Nous craignons toutefois que, bien qu'un crédit unique pour action précoce ait été proposé, les entreprises ayant réduit leurs émissions depuis 1990 aient un niveau d'émissions de base beaucoup plus faible que leurs concurrentes qui n'ont pas agi. La protection de la ligne de base, souvent appelée une des formes de crédit pour action précoce, a été un important concept dans les discussions de politique industrielle au cours des cinq à dix années; elle visait à faire en sorte que les entreprises qui amélioraient leur efficacité énergétique et réduisaient leurs émissions ne seraient pas pénalisées dans l'établissement des lignes de base. Le crédit pour action précoce devrait prendre la forme d'ajustements aux lignes de base des installations pour éviter que les entreprises qui ont adopté des mesures en vue de réduire leurs émissions avant 2006 ne sont pas pénalisées.

Plusieurs mécanismes seront mis à la disposition des entreprises pour les aider à atteindre leurs cibles de réduction, notamment :

- réductions internes

- versements au Fonds de la technologie
- échange domestique d'émissions (et, éventuellement, des échanges avec les États-Unis)
- certains crédits admissibles du mécanisme pour un développement propre
- compensations provenant d'industries non réglementées
- reconnaissance unique de l'action vérifiée prise entre 1992 et 2006 (action précoce)

Durant la période de transition, en particulier, le Fonds de technologie sera une importante source de crédits de pollution pour de nombreuses entreprises qui sont incapables de prendre des mesures immédiates pour diminuer l'intensité de leurs émissions. Les entreprises pourront respecter au moins une partie des exigences réglementaires par le truchement de paiements au Fonds de la technologie. Ces options de conformité visaient à permettre l'investissement de sommes dans une même région pour financer des projets très coûteux qui engendreront les progrès technologiques nécessaires à des réductions futures plus importantes. Environnement Canada semble avoir délaissé cet objectif dernièrement. Les paiements s'élèveront à 15 \$ par tonne entre 2010 et 2012 et à 20 \$ par tonne en 2013, augmentant parallèlement avec le PIB nominal au cours des années suivantes. Les contributions seraient limitées à 70 % du montant total imposé par la réglementation en 2010, diminueraient au cours des années subséquentes (65 % en 2011, 60 % en 2012, 55 % en 2013, 50 % en 2014, 40 % en 2015, 10 % en 2016 et 10 % en 2017) et aucune contribution ne serait autorisée après 2017.

Une option permettrait aux entreprises d'obtenir des crédits du Fonds de la technologie pour des investissements pré-certifiés dans une technologie de transformation qui réduirait progressivement les émissions futures et une petite partie du fonds sera limitée à 5 tonnes métriques par an de 2010 à 2017, ce qui contribuera au financement de projets de recherche-développement.

La Chambre de commerce du Canada est ravie de constater que plusieurs options sont offertes aux entreprises canadiennes pour leur permettre d'atteindre les cibles au cas où les mesures d'atténuation internes s'avèreraient peu pratiques à court terme. Bien qu'elle appuie le concept du Fonds de la technologie, elle estime que l'élimination graduelle du Fonds comme mécanisme de conformité est inappropriée et imprévoyante. Il importe également que le Fonds soit structuré et administré de manière à permettre aux milieux d'affaires de participer aux décisions sur l'affectation des sommes. On éviterait ainsi que le Fonds de la technologie devienne un fonds de corruption politique.

Il importe que le Fonds de la technologie soit affecté à l'élaboration et à la mise en œuvre de technologies qui permettront aux industries de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre ou qui contribueront à l'échange d'émissions. La Chambre de commerce du Canada craint vivement que la durée de vie limitée du Fonds et de son mandat, à savoir réaliser des réductions réciproques appariées aux investissements dans le Fonds, signifie que peu d'argent sera octroyé à la recherche sur des nouvelles techniques innovatrices. En particulier, il faudrait affecter plus d'argent à la section recherche-développement du Fonds et prévoir plus de souplesse en ce qui a trait au type de recherche qui peut être financée.

Pollution de l'air

En ce qui concerne les polluants atmosphériques, des cibles absolues (non fondées sur l'intensité) qui sont au moins aussi rigoureuses que celles des États-Unis ou des autres pays performants sur le plan de l'environnement seront fixées et entreront en vigueur entre 2010 et 2015. Les plafonds d'émissions nationaux ont été estimés selon une analyse interne effectuée par Environnement Canada qui a déterminé les réductions de pourcentage suivantes par rapport à 2006 (total pour le Canada) : oxydes d'azote (NOx) 40 %, oxydes de soufre (SOx)

55 %, composés organiques volatils (COV) 45 % et particules 20 %. Des limites seront fixées pour d'autres polluants dans certains secteurs. L'échange d'émissions sera permis à l'échelle nationale pour les oxydes d'azote et les oxydes de soufre et il pourrait éventuellement y avoir un marché d'échanges internationaux avec les États-Unis.

Nous croyons comprendre que les séances de consultation avec l'industrie en vue de valider les cibles sectorielles pour les polluants atmosphériques ont révélé des lacunes graves dans les données et l'analyse de ces cibles et des problèmes fondamentaux touchant l'approche réglementaire proposée et le processus de finalisation des règlements.

L'initiative du gouvernement fédéral visant à établir des cibles d'émission nationales pour ces polluants s'écarte du travail continu du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) sur l'établissement de normes nationales. On s'inquiète du manque de consultation avant l'établissement des objectifs et le nouveau libellé du règlement. Il semble que les objectifs et les plafonds d'émission proposés ne soient pas fondés sur la santé ou l'impact environnemental dans différentes régions du Canada; en outre, les projets de règlement ne misent pas sur les démarches réglementaires actuelles réussies auxquelles participent les instances fédérales et provinciales.

La Chambre de commerce du Canada s'inquiète particulièrement du manque de lien entre les plafonds d'émission, les problèmes locaux de qualité de l'air et l'équilibre entre les coûts des démarches de réduction des émissions et les avantages des nouvelles activités économiques, car cela pourrait sérieusement entraver l'investissement nouveau dans les industries canadiennes et affecter notre compétitivité internationale.

Autres initiatives

Plusieurs autres initiatives seront mises en œuvre pour couvrir les émissions des industries non visées par les règlements susmentionnés :

- À compter du modèle de l'année 2011, les véhicules moteurs seront assujettis à une norme obligatoire en matière de rendement énergétique, élaborée en consultation d'ici à la fin de 2008. Le gouvernement fédéral entend également travailler avec les États-Unis à l'élaboration d'une norme continentale en matière de rendement énergétique.
- Des règlements seront mis en œuvre en 2011 pour remplacer le protocole d'entente actuel avec le secteur ferroviaire.
- On adoptera les normes internationales actuelles pour contrôler la pollution de l'air provenant des navires et on travaillera à l'élaboration de nouvelles normes internationales plus strictes.
- Des règlements viseront à réduire les émissions de polluants atmosphériques provenant des véhicules routiers et à caractère non routier, conformément aux règles de l'EPA des États-Unis.
- Il y aura des normes de rendement énergétique pour les produits commerciaux et de consommation, notamment des nouvelles normes de rendement énergétique pour 18 produits présentement non réglementés (tels que les lessiveuses et les chaudières commerciales) et des exigences plus sévères pour dix produits actuellement réglementés (notamment les lave-vaisselle et les déshumidificateurs).

Recommandations

Que le gouvernement fédéral :

1. Maintienne la démarche fondée sur la cible d'intensité à l'égard de la restriction des émissions de gaz à effet de serre, reconnaissant que ces cibles devraient mener à des réductions d'émissions absolues.
2. Reconnaisse les démarches prises par de nombreuses entreprises pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et autorise un ajustement des lignes de base des installations pour les protéger.
3. Augmente le montant d'argent devant être investi dans le volet recherche-développement du Fonds de la technologie.
4. Abandonne l'élimination graduelle du Fonds de la technologie. Après 2013, autorise des versements au Fonds de la technologie équivalant au double du taux de croissance du PIB dans le but d'augmenter les paiements, avec le temps, jusqu'à ce qu'il soit plus économique de réduire les émissions que de verser des sommes au Fonds.
5. Veille à ce que les sommes investies dans le Fonds de la technologie soient affectées à l'élaboration et à la mise en œuvre de technologies qui permettront à l'industrie de réduire ses émissions ou qui contribueront à l'échange de ces émissions.
6. Voie à ce que l'industrie participe à l'administration du Fonds de la technologie et contribue à déterminer les meilleures perspectives d'investissement pour réduire les émissions.
7. En plus de permettre la génération de crédits d'émissions de gaz à effet de serre par le truchement du mécanisme pour un développement propre, envisage d'autoriser des projets de mise en œuvre conjoints en vertu du Protocole de Kyoto.
8. Travaille avec les provinces, territoires et gouvernements des Premières nations pour élaborer des plafonds régionaux appropriés pour les émissions d'oxydes d'azote, d'oxydes de soufre, de composés organiques volatils et de particules.
9. Dans les provinces où le système de réglementation provincial atteint ou excède les objectifs du plan fédéral, reconnaisse le système comme équivalent et accepte que le respect des exigences de celui-ci soit identique au respect des exigences du plan fédéral. Les critères énoncés dans les règlements fédéraux/provinciaux/territoriaux sur les contaminants atmosphériques doivent être harmonisés.
10. Lorsqu'il établit des normes de rendement énergétique ou d'émissions pour les produits, applique une approche non axée sur la technologie pour s'assurer que la norme est fondée sur un certain niveau d'émission ou d'utilisation d'énergie et n'inclut/n'exclut pas arbitrairement des types de produits particuliers.
11. Travaille avec les provinces et territoires pour essayer d'établir et de maintenir une seule norme de réduction de la consommation de carburant nationale, harmonisée au niveau national avec les compétences des États-Unis pour s'assurer que le Canada conserve les avantages environnementaux et économiques de notre secteur automobile nord-américain.