

Harmonisation de la réduction des émissions de gaz à effet de serre au Canada

La Chambre de commerce du Canada reconnaît que le changement climatique est un problème mondial grave et complexe qui exige des stratégies et des actions à court, moyen et long terme. Elle reconnaît également qu'il est possible de réduire la pollution de l'air simultanément dans le cadre de n'importe quelle initiative.

Les objectifs inconstants en matière de changement climatique que les instances fédérales, provinciales et territoriales élaborent séparément posent cependant aux entreprises d'importants enjeux sur le plan de la certitude et de la conformité. Bien que tous les paliers de gouvernement traitent des mêmes préoccupations, leur approche et leurs échéanciers diffèrent considérablement. Par souci d'efficacité, le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et territoires, devrait élaborer une démarche coordonnée et uniforme à l'égard du changement climatique et de la pollution de l'air.

Objectifs de réduction des Gaz à effet de serre au Canada

Le tableau suivant révèle clairement la diversité et l'incohérence des objectifs de réduction des gaz à effet de serre proposés au pays :

Compétence	Type d'objectif de réduction des gaz à effet de serre	Niveau cible de la réduction des gaz à effet de serre	Échéancier
Colombie-Britannique	Absolu	33 % au-dessous du niveau de 2007	d'ici 2020
		80 % au-dessous du niveau de 2007	d'ici 2050
Alberta	Absolu	Croissance des émissions arrête et commence à baisser	d'ici 2020
		14% au-dessous du niveau de 2005	d'ici 2050
	Intensité	Intensité des émissions des grands émetteurs finaux réduite de 12 % par rapport à 2006 puis de 2 % par an	début en 2007
Saskatchewan	Par personne	22 tonnes par personne de moins que le niveau de 2004 (32 % de moins que le niveau actuel)	d'ici 2020
		80 % de moins que le niveau actuel	d'ici 2050
Manitoba	Absolu	6 % au-dessous du niveau de 1990	d'ici 2012
Ontario	Absolu	6 % au-dessous du niveau de 1990	d'ici 2014
		15 % au-dessous du niveau de 1990	d'ici 2020
Québec	Absolu	1,5 % au-dessous du niveau de 1990	d'ici 2012
Nouveau-Brunswick	Absolu	10 % au-dessous du niveau de 1990	d'ici 2020
Nouvelle-Écosse	Absolu	10 % au-dessous du niveau de 1990	d'ici 2020
Île-du-Prince-Édouard	Régional/absolu (Plan d'action sur le changement climatique des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada)	10 % au-dessous du niveau de 1990 dans la région	d'ici 2020
Terre-Neuve et Labrador	Régional/absolu (Plan d'action sur le changement climatique des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada)	10 % au-dessous du niveau de 1990 dans la région	d'ici 2020
Yukon	Aucun	s/o	s/o
Territoires du Nord-Ouest	Secteur public	10 % au-dessous du niveau de 2001	d'ici 2011
Nunavut	Aucun	s/o	s/o
Gouvernement du Canada	Absolu	20 % au-dessous du niveau de 2006	d'ici 2020
		65 % au-dessous du niveau de 2006	d'ici 2050
	Intensité	Intensité des émissions des grands émetteurs finaux réduite de 18 % par rapport aux niveaux de 2003 puis de 2 % par an	Start in 2010
Engagement du Canada au titre de	Absolu	6 % au-dessous du niveau de 1990	d'ici 2012

Le gouvernement fédéral et l'Alberta imposeront des frais aux grands émetteurs finaux pour les volumes d'émissions supérieurs au plafond, mais l'application et les méthodologies ne sont pas uniformes; les revenus doivent servir à financer des projets de réduction des gaz à effet de serre. La Colombie-Britannique met en œuvre une taxe ascenseur sur la consommation d'hydrocarbures; la mise en œuvre de réductions simultanées de l'impôt sur le revenu est sensée neutraliser les revenus de la taxe sur les hydrocarbures; le Québec a mis en œuvre une taxe sur les hydrocarbures; les revenus doivent servir à financer des projets de réduction des gaz à effet de serre.

Projets de réduction des Gaz à Effet de Serre aux Etats-Unis

Projets américains existant déjà ou en cours d'élaboration :

- Élaboration et direction du Partenariat Asie-Pacifique sur le développement propre et le climat à titre de complément au protocole de Kyoto que l'administration américaine actuelle n'a pas ratifié. (Voir Initiatives internationales ci-après.) On s'attend, cependant, à ce que la prochaine administration formule un autre plan de réduction des gaz à effet de serre.
- Plusieurs états américains ont conclu des accords intergouvernementaux sur la réduction des gaz à effet de serre. Certains des accords incluent des sous-groupes de provinces canadiennes. Exemples : le Plan d'action sur le changement climatique des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, la Western Climate Initiative, la Regional Greenhouse Gas Initiative et le Mid-Western Greenhouse Gas Accord.
- Certaines banques américaines ont cessé de financer les centrales thermiques conventionnelles alimentées au charbon à cause de l'exposition aux risques financiers associée à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- La Californie a légiféré des normes d'émissions de gaz à effet de serre peu élevées pour les fournisseurs d'énergie à la Californie, qu'ils soient établis en Californie ou non.
- Les gouvernements fédéraux des États-Unis et du Canada se dirigent vers l'adoption d'un système remanié et très strict, fondé sur les attributs, appelé Corporate Average Fuel Economy, qui établit pour les flottes un objectif de 35 milles au gallon pour 2020. La Californie propose également ses propres normes de consommation d'essence et de véhicules à émissions nulles qui mèneront à des exigences strictes sur l'économie d'essence.

Projet de Réduction des Gaz à Effet de Serre Internationaux

Initiatives internationales en cours d'élaboration :

- Le Partenariat Asie-Pacifique sur le développement propre et le climat auquel participent l'Australie, le Canada, la Chine, l'Inde, le Japon, la République de Corée et les États-Unis. Les partenaires ont convenu de travailler ensemble et avec le secteur privé pour atteindre les objectifs touchant la sécurité énergétique, la réduction nationale de la pollution de l'air et le changement climatique tout en favorisant une croissance économique durable et une baisse de la pauvreté. Le Partenariat mettra l'accent sur une expansion de l'investissement et du commerce en technologies énergétiques et en produits et services plus propres dans les secteurs de marché clés.
- La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, dont les états membres formulent une entente internationale sur les émissions qui entrera en vigueur après 2012 (la fin de la période du protocole de Kyoto). Pour être efficace, la nouvelle entente doit imposer des plafonds obligatoires relativement aux émissions de gaz à effet de serre aux pays développés et en développement, particulièrement aux pays BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine). Ces pays sont des participants essentiels à tout projet international de réduction des émissions, parce qu'ils émettent déjà ou émettront bientôt plus de gaz à effet de serre que les États-Unis et que leurs émissions augmentent rapidement.

Enjeux de la Réduction des Gaz à Effet de Serre

Une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre comporte d'importants enjeux :

- Une importante partie de l'infrastructure émettrice de gaz à effet de serre a été mise en place durant une période où l'approvisionnement en hydrocarbures était abondant et relativement peu coûteux. Cette infrastructure, qui n'a pas été conçue de manière à minimiser les émissions de gaz à effet de serre, sera difficile à moderniser et a une très longue durée de vie. Par exemple, les véhicules (durée de vie d'environ 15 ans), les centrales thermiques (entre 20 et 40 ans) et les bâtiments (plus de 100 ans).
- Une réduction dramatique des émissions de gaz à effet de serre, comme l'ont proposé de nombreuses compétences à travers le globe, exigera la mise en œuvre de nouvelles technologies. La mise au point et l'application à grande échelle de ces nouvelles technologies prendra de nombreuses années et progressera par étapes – théorie, recherche, essais de laboratoire, essais en projet pilote (petite échelle), essais de démonstration (échelle moyenne) et mise en œuvre commerciale.
- À mesure que la population et l'activité économique augmenteront (particulièrement dans les pays BRIC), les émissions de gaz à effet de serre s'accroîtront, entravant l'atteinte de l'objectif de réductions globales absolues.
- Jusqu'à ce jour, les propositions et les technologies axées sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre ont porté principalement sur les grands émetteurs finaux, les véhicules à passagers et les véhicules utilitaires légers. Pour atteindre les objectifs globaux, il faudra réduire les émissions de gaz à effet de serre des sources plus petites comme les particuliers et les petites et moyennes entreprises.
- On arrivera à réduire les émissions globales uniquement si les particuliers et les consommateurs (particulièrement dans les pays développés et en développement fortement peuplés) font des choix différents et répondent aux initiatives par le truchement de mécanismes d'établissement des prix qui incorporent les coûts des émissions aux produits de consommation.
- Les frais d'émission perçus pour stimuler l'amélioration des immobilisations et les nouvelles technologies ne sont pas uniformes dans toutes les compétences, ce qui rend les règles du jeu inégales et soulève des questions de compétitivité internationale.
- Certaines compétences proposent de mettre en œuvre des programmes de plafonnement et d'échange de droits. Les plafonds initiaux doivent être uniformes dans les compétences où ils sont mis en œuvre et ne pas favoriser une compétence aux dépens d'une autre. Les échanges doivent se limiter à des crédits indépendamment vérifiables couvrant la quantité et la durée des échanges. Les échanges ne doivent pas affaiblir financièrement les acheteurs de crédits et les empêcher de mettre en œuvre des stratégies de réduction des émissions de gaz à effet de serre ou d'atteindre les cibles mandatées. Le programme devrait couvrir un vaste groupe économique ayant des fondements économiques semblables et les échanges d'émissions ne devraient pas servir uniquement à transférer l'activité ou la richesse économique d'une compétence à plafond peu élevé à une compétence à plafond élevé. Une telle approche est problématique, car elle est coûteuse, complexe et difficile à administrer efficacement, compte trop sur la création d'une zone d'échange correctement dimensionnée et est fondée sur les principes traditionnels de la régulation de l'offre qui se sont avérés des mécanismes économiquement perturbateurs et inefficaces sur le plan de l'agriculture.

Établissement des Prix des Émissions de Gaz à Effet de Serre au Canada

La politique d'établissement des prix des émissions de gaz à effet de serre au Canada devrait respecter les critères généraux suivants :

- En attendant la mise en œuvre d'un accord international équitable sur la réduction des gaz à effet de serre entre les compétences commerciales appropriées, toute politique devrait régler les questions d'exportation et de compétitivité à l'aide d'ajustements frontaliers (pour les importations et les exportations) ou du recyclage des revenus (réinvestissement dans l'industrie) pour mettre les producteurs canadiens sur un pied d'égalité.
- Appliquer les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de l'économie (au-delà des grands émetteurs finaux).
- Être coordonnée avec toute stratégie de réduction de la pollution de l'air.
- Être simple et éviter l'application en cascade de taxes (c.-à-d. imposer une taxe en plus d'une taxe).

- Constituer un système coordonné fédéral, provincial et territorial harmonisé dans l'ensemble du pays et éviter les transferts intercompétences de richesses.
- Être complétée par une stratégie visant à perfectionner les technologies actuelles très coûteuses qui sont la clé de la transformation future du système énergétique.
- Inclure des modèles pour l'élargissement de la politique au-delà des grands émetteurs finaux.
- Veiller à ce que les frais recueillis servent à financer des travaux de recherche, de développement et de commercialisation de projets de réduction des émissions pour renforcer la position concurrentielle du Canada en ce qui a trait aux technologies de réduction des émissions.
- Adopter une approche « sans incidence sur les recettes » pour que les coûts du carbone imposés soient contrebalancés par une réduction des taxes ou par un investissement direct dans la technologie ou l'infrastructure en vue de réduire les émissions futures d'hydrocarbures.

Sommaire

La réduction des émissions de gaz à effet de serre est une question très complexe. Par conséquent, les politiques et programmes devraient inclure et traiter les éléments communs suivants :

- Couvrir une période à long terme avec des objectifs à court, moyen et long terme.
- Prévoir une certitude et une harmonisation afin que les entreprises et les consommateurs puissent planifier efficacement et de façon rentable l'atteinte des objectifs imposés.
- Inclure des mesures objectives, vérifiables pour assurer que l'on se dirige vers l'atteinte des objectifs visés.
- Offrir des incitatifs et un financement pour la recherche-développement de pointe sur la gestion et la réduction des émissions.
- Voir à ce que les partenaires commerciaux et les concurrents n'utilisent pas les mécanismes d'efficacité et de réduction des émissions comme des nouvelles formes d'obstacles commerciaux non-tarifaires.

Recommandations

Que le gouvernement fédéral :

Travaille proactivement avec les instances provinciales et territoriales pour mettre en œuvre des politiques, programmes, lois et règlements qui :

Garantissent l'équité et l'efficacité

1. Sont harmonisés de manière à ce que les particuliers et les entreprises dans toutes les compétences canadiennes soient traités équitablement, puissent planifier efficacement et aient un ensemble unique et clair de normes et/ou de cibles de conformité à l'échelle du pays.
2. Assurent que les programmes gouvernementaux visant à limiter ou à réduire les émissions de gaz à effet de serre n'ont pas d'incidence sur les recettes
3. Traitent les gaz à effet de serre et les polluants atmosphériques simultanément, car de nombreuses sources de gaz à effet de serre émettent également des polluants.
4. Exigent la présentation de rapports exhaustifs sur les progrès des initiatives de réduction des gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques.

Tirent profit des possibilités des marchés concurrentiels

5. Communiquent clairement et avec transparence au milieu des affaires et aux Canadiens les coûts et les avantages de la mise en œuvre de changements qui réduisent indéniablement les émissions de gaz à effet de serre.
6. Reconnaissent que des échéanciers convenables sont nécessaires au développement et à la mise en œuvre des technologies qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre.
7. Encouragent le développement et la mise en œuvre de technologies qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre et rendent le Canada concurrentiel à l'échelle internationale en ce qui a trait aux

technologies environnementales et aux technologies de réduction des émissions, et ce, par le truchement d'incitatifs financiers ou fiscaux.

8. Octroient les frais recueillis pour les volumes d'émissions supérieurs au plafond à des projets de recherche, de développement et de commercialisation, proportionnellement à ce que les industries ont payé.

Favorisent la cohérence et la collaboration au sein de la communauté internationale

9. Assurent une cohérence avec les cibles de réduction et les normes de conformité des pays industrialisés et en développement, reconnaissant la petite taille de l'économie canadienne et son niveau d'intégration et de rattachement à l'économie américaine.
10. Formulent le détail de la position et de la stratégie internationale du Canada en consultation avec les principaux intervenants.