



Mémoire de RÉSEAU environnement  
sur le Cadre réglementaire  
sur les émissions atmosphériques

présenté à  
Environnement Canada

le 31 juillet 2007

## **Table des matières**

Présentation de l'organisme RÉSEAU environnement.....	3
1. Introduction .....	4
2. Commentaires généraux .....	4
3. Commentaires spécifiques.....	5
3.1 Cadre réglementaire sur les émissions de gaz à effet de serre .....	5
3.1.1 Cibles de réduction des émissions.....	5
a. Nature des cibles .....	5
b. Répartition des cibles.....	6
c. Cibles pour les nouvelles installations.....	6
3.1.2 Mécanismes de conformité .....	7
a. Crédits d'émissions .....	7
b. Système canadien de compensations .....	8
c. Fonds technologique.....	9
d. Mesures d'action précoce .....	10
3.2 Cadre réglementaire sur les émissions de polluants atmosphériques.....	10
3.2.1 Cibles de réduction des émissions.....	10
4. Conclusion .....	11

## **Présentation de l'organisme RÉSEAU environnement**



RÉSEAU environnement est le plus important regroupement de professionnels de l'environnement au Québec. Sa mission consiste à assurer, dans une perspective de développement durable, l'avancement des technologies et de la science, la promotion des expertises et le soutien des activités en environnement par le regroupement de spécialistes, de gens d'affaires, de municipalités et d'industries de l'environnement, de langue française, en favorisant :

- les échanges techniques et commerciaux;
- la diffusion des connaissances techniques;
- le suivi de la réglementation;
- la représentation auprès des décideurs;
- l'assistance auprès des marchés interne et externe.

L'organisme s'appuie sur l'adhésion de plus de 2000 membres, dont plus de 400 entreprises, près de 250 municipalités, ainsi qu'une vingtaine d'organismes gouvernementaux et parapublics, œuvrant dans quatre principaux champs d'activités, soit l'eau potable et les eaux usées, les sols et les eaux souterraines, l'air et les changements climatiques ainsi que les matières résiduelles.

La particularité et la force de RÉSEAU environnement résident dans le regroupement de membres qui proviennent autant du secteur privé que public. Ces membres, réunis au sein de comités de travail, échangent sur leurs problématiques respectives et établissent des consensus, notamment sur les modifications législatives et réglementaires mises de l'avant par les gouvernements en matière d'environnement.

## **1. Introduction**

À la suite de la publication, le 26 avril 2007, du cadre réglementaire fédéral sur les émissions atmosphériques, RÉSEAU environnement a réuni ses membres experts dans le domaine de l'air et des changements climatiques en vue de rédiger le présent mémoire. Ce document comprend les commentaires généraux et spécifiques de l'Association, ces derniers se concentrant principalement sur les dispositions relatives aux émissions atmosphériques industrielles.

RÉSEAU environnement désire également remercier Environnement Canada des opportunités d'information et d'échange qui lui ont été offertes à RÉSEAU environnement au sujet du cadre réglementaire sur les émissions atmosphériques. L'Association désire particulièrement remercier Mme Thao Pham et son équipe de leur disponibilité lors de la rencontre du 23 mai 2007 chez RÉSEAU environnement.

## **2. Commentaires généraux**

RÉSEAU environnement salue le fait que la problématique des gaz à effet de serre (GES) et celle de la qualité de l'air soient abordées de façon conjointe, au sein de ce cadre réglementaire. L'Association considère en effet que ces deux problématiques sont étroitement liées. La prise en compte de la problématique de la qualité de l'air intérieur est également accueillie très favorablement.

RÉSEAU environnement salue aussi l'ouverture du gouvernement quant à la flexibilité offerte aux industries pour rencontrer leurs obligations réglementaires. La présence de différents mécanismes de conformité est accueillie favorablement par l'Association.

RÉSEAU environnement désire néanmoins rappeler l'importance d'une réelle continuité et clarté réglementaire, indispensables à la pleine participation du secteur privé et des municipalités à l'effort de réduction des émissions atmosphériques. À cet effet, il est impératif que les échéanciers annoncés dans le cadre réglementaire soient respectés, et notamment la publication dès le printemps 2008 dans la Partie I de la *Gazette du Canada* de la totalité des projets de règlements prévus. D'autre part, il est crucial que la majorité des règlements soient adoptés avant les prochaines élections fédérales, qui interviendront au plus tard au cours de l'année 2009.

L'Association souligne également l'importance de faire appel aux forces du marché afin de générer un signal de prix qui puisse stimuler la réalisation de projets de réduction des GES à travers le Canada et faciliter l'atteinte des objectifs de réduction des émissions à moindre coût.

RÉSEAU environnement souligne enfin une préoccupation relative à la possibilité que certains de nos partenaires européens imposent au Canada des sanctions commerciales en réponse à la fixation par le cadre réglementaire de cibles de réduction inférieures à celles que nous sommes engagés à atteindre dans le cadre du Protocole de Kyoto. RÉSEAU environnement recommande que le gouvernement s'exprime sur ce sujet afin de rassurer les entreprises ayant des inquiétudes quant à une taxation supplémentaire de leurs produits et services à l'étranger.

### **3. Commentaires spécifiques**

#### **3.1 Cadre réglementaire sur les émissions de gaz à effet de serre**

##### **3.1.1 Cibles de réduction des émissions**

###### **a. Nature des cibles**

RÉSEAU environnement comprend que le choix du gouvernement d'établir des cibles d'intensité vise à assurer la mise en place rapide de mesures de contrôle des émissions des grands émetteurs au Canada, ces mesures étant en effet attendues depuis plusieurs années par de nombreux intervenants canadiens.

L'Association désire néanmoins souligner deux inconvénients majeurs relatifs à l'établissement de cibles basées sur l'intensité des émissions, et en premier lieu le fait que ce type de cible ne garantit pas des réductions absolues, considérant que des cibles d'intensité peuvent être respectées en dépit d'une augmentation de la production industrielle. En deuxième lieu, RÉSEAU environnement rappelle que la majorité des pays ayant mis en place des cibles de réduction pour les émetteurs industriels ont fait le choix de cibles absolues, avec le développement d'un système d'échange de crédits selon le mode « Cap and trade ». C'est notamment le cas du système d'échange européen et des systèmes en cours de développement aux États-Unis, tel que la Regional Greenhouse Gas Initiative<sup>1</sup> et la Western Regional Climate Action Initiative, ou encore en Australie.

RÉSEAU environnement recommande en conséquence que les cibles de réduction des émissions de GES soient établies le plus rapidement possible en termes absolus, cette modification cruciale pouvant être effectuée dès la prochaine révision du cadre réglementaire, en 2012<sup>2</sup>. L'établissement de cibles en termes absolus permettra une réduction réelle des émissions de GES au Canada et garantira la qualité des crédits issus de ces réductions, cette qualité étant un préalable essentiel à toute démarche visant à établir des liens avec d'autres systèmes d'échange et à attirer des investissements étrangers au Canada.

---

<sup>1</sup> Regional Greenhouse Gas Initiative : <http://www.rggi.org/>

<sup>2</sup> L'avis d'intention du 21 octobre 2006 mentionne quant à lui le passage à des cibles absolues, mais seulement à partir de la période 2020-2025 (p 3359 de la Partie I de la Gazette du Canada du 21 octobre 2006)

## **b. Répartition des cibles**

RÉSEAU environnement souligne l'importance de respecter le principe d'équité quant à la répartition des cibles au sein des différents secteurs industriels, et désire à cet effet soulever un point à l'origine du non respect de ce principe. En effet, selon notre compréhension, la répartition des cibles pourra résulter des propositions effectuées par les secteurs eux-mêmes, et notamment par les différentes associations sectorielles. Cette méthode peut conduire au non respect du principe d'équité car plusieurs entreprises ne sont pas assurées que leurs intérêts seront représentés efficacement, compte tenu de la diversité existant au sein de certains secteurs.

L'Association recommande donc que le gouvernement fixe une intensité moyenne pour chaque secteur réglementé, ce qui évitera notamment à certaines entreprises performantes d'être pénalisées et favorisera les réductions de la part d'entreprises moins performantes.

Quant à la détermination du seuil d'émissions à partir duquel les entreprises seraient soumises à la réglementation, RÉSEAU environnement invite le gouvernement à fixer un seuil tenant compte des coûts administratifs engendrés, tant au niveau des entreprises que du gouvernement lui-même. Un seuil trop bas pourrait notamment engendrer des coûts administratifs difficiles à intégrer pour les entreprises de faible taille. L'Association recommande également que les entreprises ayant des émissions inférieures au seuil déterminé puissent participer à l'effort de réduction par le biais du système canadien de compensations pour les GES.

## **c. Cibles pour les nouvelles installations**

Le cadre réglementaire stipule qu'en ce qui concerne les nouvelles installations, « la cible initiale de réduction de l'intensité des émissions de gaz serait fondée sur des normes de combustible propre ». RÉSEAU environnement invite le gouvernement à préciser les critères d'établissement de cette norme, ces critères devant notamment tenir compte du niveau de disponibilité des combustibles sur le marché, des nouvelles technologies et de leur efficacité éprouvée.

D'autre part, l'Association s'interroge sur les exigences relatives aux installations disposant des meilleures technologies disponibles, compte tenu que ces dernières ne seront pas en mesure de réduire l'intensité de leurs émissions de 2% par an. RÉSEAU environnement invite ainsi le gouvernement à clarifier cet aspect et en particulier la manière dont la réduction annuelle de 2% s'appliquera à de telles installations.

L'Association recommande à ce sujet que la période de grâce pour les nouvelles installations utilisant la meilleure technologie disponible soit étendue à au moins

dix ans. Dans le cas contraire, la réglementation constituerait un frein à l'utilisation immédiate de technologies faiblement émettrices par nos entreprises et un risque que ces dernières développent leurs nouvelles installations à l'étranger plutôt qu'au Canada. RÉSEAU environnement recommande également que la définition des meilleures technologies disponibles soit établie selon les secteurs d'activité.

#### **d. Secteur de la production d'électricité**

Concernant le secteur de la production électrique, RÉSEAU environnement se prononce en faveur de l'établissement d'un facteur d'intensité nationale représentant l'intensité moyenne de toute la production d'électricité thermique et non thermique au Canada. Ce facteur d'intensité servirait de ligne de référence pour tout nouveau projet et permettrait d'établir si un projet génère des crédits ou requiert l'achat de crédits sur le marché.

#### **3.1.2 Mécanismes de conformité**

##### **a. Crédits d'émissions**

RÉSEAU environnement recommande que le gouvernement fédéral définisse un seul standard de crédit, afin de faciliter les conditions de liquidité du marché. En d'autres termes, une devise en CO<sub>2</sub>e<sup>3</sup> doit être établie, notamment pour assurer la fongibilité des crédits issus des réductions internes et des crédits compensatoires. Ce standard unique de crédit doit également être déterminé et annoncé rapidement, à savoir d'ici l'automne 2007, afin de favoriser le démarrage rapide d'un marché à terme.

L'Association accueille également favorablement l'ouverture du gouvernement à lier le marché canadien aux marchés existants ou à venir aux États-Unis et au Mexique. RÉSEAU environnement recommande que ces liens soient établis dans les meilleurs délais, l'Association souscrivant en effet à l'objectif de mettre en place un marché régional nord-américain. RÉSEAU environnement recommande également l'établissement de liens avec le marché d'échange européen dès que cela sera réalisable. Ces liens avec les systèmes d'échange européen et nord-américain favoriseront les conditions de liquidité du marché et permettront à des investisseurs étrangers d'investir au Canada en achetant des crédits canadiens.

Concernant les liens établis avec d'autres marchés, l'Association recommande que ces liens soient réellement bilatéraux afin que chaque partie profite pleinement du lien créé. RÉSEAU environnement rappelle à cet effet l'importance d'optimiser la qualité des crédits canadiens en instaurant dès 2012 des cibles absolues pour les grands émetteurs.

---

<sup>3</sup> CO<sub>2</sub> équivalent

Enfin, RÉSEAU environnement souligne l'importance de mettre en place, dans les meilleurs délais, le registre national canadien permettant de consigner les transactions des crédits issus des réductions d'émissions. L'Association recommande à cet effet que la gestion d'un registre unique et réglementé soit déléguée à une organisation privée canadienne.

## **b. Système canadien de compensations**

RÉSEAU environnement recommande l'adoption rapide, soit dès janvier 2008, d'une réglementation encadrant le développement d'un système canadien de crédits compensatoires. Ce système permettra en effet la réalisation de projets de réduction des GES à travers le Canada, tout en constituant une option de conformité clé pour les entreprises ayant des obligations de réduction.

L'Association rappelle également que le gouvernement peut s'appuyer sur une base solide de travaux canadiens relatifs à la conception du système, ces travaux ayant rassemblé l'ensemble des intervenants concernés<sup>4</sup>. Le mécanisme de développement propre (MDP) du Protocole de Kyoto constitue également un exemple concret et bien établi de reconnaissance des projets générateurs de crédits de carbone, ses méthodologies étant rigoureusement validées et vérifiées par des organismes privés puis approuvées par le conseil exécutif du MDP des Nations Unies.

RÉSEAU environnement recommande que la portée du système demeure la plus large possible afin de favoriser un développement optimal des projets de réduction des GES. L'Association recommande notamment la reconnaissance des émissions évitées provenant des projets d'énergie renouvelable ou d'efficacité énergétique et se prononce en faveur de l'établissement d'un facteur d'intensité nationale représentant l'intensité moyenne de toute la production d'électricité thermique et non thermique au Canada.

RÉSEAU environnement reconnaît également l'existence d'un dilemme concernant le type de réglementation à considérer pour l'additionnalité réglementaire des réductions réalisées par les projets compensatoires. L'additionnalité définie à partir de toute réglementation à laquelle le projet doit se conformer constituerait un frein à la mise en place de réglementations par les provinces, alors que l'additionnalité définie à partir des réglementations fédérales seules mettrait en péril l'intégrité environnementale du système de compensations.

Afin de résoudre ce dilemme, RÉSEAU environnement recommande que l'additionnalité des réductions soit définie à partir de la réglementation la plus

---

<sup>4</sup> L'initiative du Industrial – Provincial Offset Group (IPOG) en est un exemple : <http://www.offsetsgroup.ca/>

exigeante et existante au Canada, ce qui permettra de respecter le principe d'équité quant à l'attribution des crédits compensatoires.

L'Association offre enfin son expertise au gouvernement fédéral quant au processus de développement des protocoles de quantification, soulignant également l'importance pour le Québec de développer des protocoles dans les domaines de la valorisation des biomasses municipales, agricoles ou forestières.

### **c. Fonds technologique**

RÉSEAU environnement émet une préoccupation quant aux niveaux plafonds de contribution au Fonds technologique. Tels que fixés, ces niveaux plafonds représentent des conditions minimales, mais non optimales, pour l'émergence d'un marché du carbone au Canada.

L'Association comprend que la contribution autorisée à hauteur de 70% de l'obligation réglementaire des entreprises provient d'une incertitude gouvernementale quant à la disponibilité des crédits d'émissions, tels que les crédits issus des réductions internes, les crédits compensatoires ou les crédits du MDP. Il s'agit en effet de l'explication avancée par le gouvernement lors de la consultation ayant eu lieu à Montréal le 1<sup>er</sup> juin 2007.

Afin de tenir compte de cette incertitude, l'Association recommande que le taux de participation au Fonds technologique et le prix à la tonne de CO<sub>2</sub>e offert par le Fonds soient modulés en fonction de la disponibilité (quantité et prix) des crédits d'émissions sur le marché canadien. Ainsi, en cas de forte disponibilité des crédits sur le marché canadien, la contribution autorisée au Fonds pourrait être réduite. RÉSEAU environnement accorde en effet une priorité aux réductions effectuées directement par les industries visées par le cadre réglementaire ainsi qu'aux projets du système de compensations, ces derniers permettant de réaliser rapidement et concrètement une réduction des émissions de GES au Canada.

L'Association recommande également que l'étendue des technologies pouvant être financées par le Fonds technologique demeure la plus large possible, afin de favoriser le développement optimal des technologies contribuant à la décarbonisation de notre économie et de respecter le principe d'équité en ce qui concerne la répartition des sommes issues du Fonds.

Enfin, RÉSEAU environnement désire émettre une recommandation relative à la prise en compte de l'une des spécificités du Québec, à savoir l'application d'une redevance sur les hydrocarbures aux distributeurs de gaz naturel, de carburants et de combustibles, à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2007<sup>5</sup>. Il est en effet prévisible que

---

<sup>5</sup> Ces redevances serviront à alimenter le Fonds vert québécois à hauteur de 200 millions de dollars par année, afin de financer le plan d'action du Québec sur les changements climatiques

ces distributeurs transfèrent le coût de la redevance aux consommateurs d'hydrocarbures, et notamment à plusieurs industries qui seront également assujetties à la réglementation fédérale sur les émissions atmosphériques. Si tel était le cas, et afin de respecter le principe d'équité, l'Association recommande que la contribution au Fonds vert québécois des entreprises soumises à la réglementation fédérale puisse être comptabilisée comme une contribution équivalente au Fonds technologique.

#### **d. Mesures d'action précoce**

RÉSEAU environnement s'interroge sur la méthodologie ayant conduit le gouvernement à retenir la quantité maximale de 15 Mt quant à l'allocation de crédits pour des mesures d'action précoce. L'Association recommande que des précisions soient apportées à ce sujet.

D'autre part, RÉSEAU environnement est d'avis que 15 Mt constituent une quantité extrêmement faible comparativement à l'étendue des actions hâtives mises en place par les industries canadiennes et surtout québécoises entre 1992 et 2006. Enfin, l'Association s'interroge sur les critères de qualification des candidats et souligne une nouvelle fois l'importance de respecter le principe d'équité en ce qui concerne le processus d'attribution des crédits pour des mesures d'action précoce.

### **3.2 Cadre réglementaire sur les émissions de polluants atmosphériques**

#### **3.2.1 Cibles de réduction des émissions**

RÉSEAU environnement salue les efforts du gouvernement fédéral pour la mise en place d'une réglementation sur les polluants atmosphériques parmi les plus exigeantes au monde.

L'Association désire néanmoins émettre une préoccupation relative aux projections d'émissions utilisées par le gouvernement fédéral pour l'établissement de cibles sectorielles, ces projections nous ayant été présentées lors de la rencontre du 23 mai 2007 avec Environnement Canada. Il s'avère en effet que les projections effectuées<sup>6</sup> ne prévoient pas d'augmentation des émissions entre 2006 et 2015 pour plusieurs secteurs industriels, le raffinage du pétrole étant un exemple.

Le développement de nouvelles installations ou l'agrandissement d'installations existantes ne semble donc pas avoir été envisagé. L'Association invite ainsi le gouvernement à clarifier la situation pendant les consultations tenues avec les différents secteurs industriels afin d'ajuster ou préciser ces projections.

---

<sup>6</sup> Pour un scénario sans réductions

#### **4. Conclusion**

RÉSEAU environnement confirme donc sa disponibilité à mettre à disposition son expertise concernant plusieurs éléments dont les modalités doivent être précisées :

1. La prise en compte par le gouvernement d'une éventuelle application de sanctions commerciales par nos partenaires européens;
2. L'application d'une norme de combustible propre et les exigences relatives aux nouvelles installations utilisant les meilleures technologies disponibles;
3. La méthode de répartition des cibles d'émissions de GES au sein des différents secteurs industriels;
4. La méthodologie sous-jacente à la détermination de la quantité maximale de 15 Mt en ce qui concerne les crédits pour des mesures d'action précoce;
5. Les protocoles de quantification pour le système canadien de compensations;
6. Les critères de répartition des sommes issues du Fonds technologique et des crédits pour les mesures d'action précoce;
7. Les ajustements relatifs aux projections d'émissions de polluants atmosphériques.

RÉSEAU environnement recommande néanmoins d'ores et déjà :

1. Le respect des échéanciers annoncés dans le cadre réglementaire et l'adoption de la majorité des règlements avant les prochaines élections fédérales;
2. Une cible de réduction des GES pour chaque secteur réglementé basée sur une intensité moyenne et sectorielle d'émissions fixée par le gouvernement;
3. L'établissement d'un facteur d'intensité nationale représentant l'intensité moyenne de toute la production d'électricité thermique et non thermique au Canada;
4. La définition d'un seul standard de crédit d'émissions, et ce, d'ici l'automne 2007;
5. Un taux de participation au Fonds technologique et un prix à la tonne de CO<sub>2</sub>e offert par le Fonds modulés en fonction de la disponibilité (quantité et prix) des crédits d'émissions sur le marché;
6. La mise en place dans les meilleurs délais d'un registre national unique et réglementé et la gestion du registre par une organisation privée;
7. L'établissement de cibles de réduction en termes absolus dès 2012;
8. L'établissement, dans les meilleurs délais, de liens bilatéraux avec les marchés nord-américain et européen;

9. La mise en place dans les meilleurs délais, soit dès janvier 2008, de la réglementation encadrant le développement d'un système canadien de crédits compensatoires;
10. Une portée la plus large possible du système canadien de crédits compensatoires et la reconnaissance des émissions évitées provenant des projets d'énergie renouvelable ou d'efficacité énergétique;
11. La définition de l'additionnalité réglementaire à partir de la réglementation la plus exigeante et existante au Canada (système de compensations);
12. La prise en compte du niveau de disponibilité des combustibles sur le marché, des nouvelles technologies et de leur efficacité éprouvée pour l'établissement de la norme de combustible propre;
13. Une équivalence entre les redevances versées au Fonds vert québécois et la contribution au Fonds technologique fédéral;
14. Le respect du principe d'équité pour la répartition des sommes issues du Fonds technologique et des crédits pour les mesures d'action précoces.