



Mémoire de RÉSEAU environnement sur le
Système canadien de compensations pour les
gaz à effet de serre

Adressé à Environnement Canada
le 4 octobre 2005

4 octobre 2005

TABLE DES MATIÈRES

Présentation de l'organisme RÉSEAU environnement	2
1. Introduction	3
2. Commentaires généraux : notre message	3
2.1 Principaux constats	3
2.1.1 Trois catégories d'acteurs	3
2.1.2 Une portée élargie du système de compensations	4
2.1.3 Des obstacles au libre échange	4
2.2 Recommandations	4
2.2.1 Clarifier le rôle des institutions financières	4
2.2.2 Des garanties pour les promoteurs technologiques	5
2.2.3 Favoriser la fongibilité entre le marché canadien d'échange de crédits de CO ₂ et les autres marchés d'échange	6
3. Commentaires spécifiques	6
3.1 Taille minimale des projets	6
3.2 Critères d'admissibilité	7
3.2.1 Propriété des réductions ou absorptions	7
3.2.2 Niveau de référence pour les réductions excédentaires	7
3.2.3 Couverture du système de compensations	8
3.3 Quantification et vérification des crédits	8
3.3.1 Documents d'orientation pour la quantification / vérification des réductions	8
3.3.2 Exigences en matière de quantification	8
3.3.3 Exigences en matière de vérification	9
3.3.4 Entités d'accréditation de la vérification	9
3.4 Réduction indirecte des émissions – électricité	9
3.4.1 Propriété des réductions	9
3.4.2 Production d'énergie non émettrice	9
3.4.3 Facteur d'intensité national	10
4. Conclusion	10

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. Plus spécifiquement, l'Association vise à favoriser:

- 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 1900 membres, dont 400 entreprises, 200 municipalités et plus de 1200 professionnels 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 11 août 2005, des documents de consultation sur le Système canadien de compensations pour les gaz à effet de serre (GES), RÉSEAU environnement a réuni ses membres experts dans le domaine des changements climatiques en vue de rédiger le présent mémoire. Dans un esprit intégrateur et rassembleur, l'Association pour la prévention de la contamination de l'air et des sols (APCAS), qui regroupe plus de 150 membres au Québec dans le secteur de l'assainissement de l'air, a également participé aux travaux de ce comité d'experts. L'APCAS partage donc entièrement les éléments de ce mémoire.

En tant que représentant de l'industrie environnementale au Québec, RÉSEAU environnement salue les efforts du gouvernement fédéral pour mettre en oeuvre son *Projet vert* et faciliter le développement de projets technologiques au Canada. L'association est donc favorable au principe même de la mise en place du système canadien de compensations pour les gaz à effet de serre. Cependant, les modalités du système, telles que proposées par les documents de consultation, ont suscité un certain nombre d'interrogations parmi les membres de l'association.

Ce document présente donc les principales préoccupations et recommandations de RÉSEAU environnement. Notre mémoire comporte également un certain nombre de commentaires spécifiques sur les règles et exigences du système de compensations.

2. Commentaires généraux : notre message

2.1 Principaux constats

2.1.1 Trois catégories d'acteurs

La lecture des documents de consultation laisse voir que le système de compensations repose sur trois types d'acteurs :

- 1) Le gouvernement du Canada, amené à jouer un rôle primordial dans l'achat de crédits au travers du Fonds pour le Climat;
- 2) Les grands émetteurs finaux (GEF), qui ont une obligation de réduction de 36 mégatonnes sur l'objectif canadien de réduction de 270 mégatonnes;
- 3) Les artisans de la plus grande partie des réductions nécessaires à l'atteinte de l'objectif de Kyoto, à savoir les entreprises, les individus, les municipalités, les institutions financières, soit

l'ensemble des acteurs qui n'ont pas d'obligation réglementaire de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

2.1.2 Une portée élargie du système de compensations

En proposant que « toute activité de réduction ou d'absorption des émissions qui n'est pas assujettie au règlement sur les GEF puisse être admissible à la production de crédits compensatoires » (p.2 de l'Aperçu), le système de compensations va au-delà de ce qui est prévu au Protocole de Kyoto en matière de reconnaissance d'actions pour les réductions de GES.

2.1.3 Des obstacles au libre échange

Le système de compensations énonce clairement à la page 6 de l'Aperçu que les « crédits compensatoires seront assujettis aux règles intérieures visant à atteindre des objectifs stratégiques intérieurs ». Les crédits issus des projets canadiens ne pourront donc être vendus que sur le marché domestique, les acheteurs potentiels étant les GEF et le Fonds pour le climat, comme le précise le processus de création de crédits présenté à l'annexe 1 de l'Aperçu.

D'autre part, le gouvernement fédéral se trouve en position de quasi-monopole sur le marché canadien du carbone, étant donné que :

- Le *Projet vert* prévoit que le Fonds pour le climat achète l'équivalent de 75 à 115 mégatonnes par an entre 2008 et 2012, les GEF ayant une cible globale de 36 mégatonnes ;
- Le gouvernement fédéral s'est engagé à garantir aux GEF un prix de 15\$ la tonne d'équivalent en dioxyde de carbone pour la période 2008-2012. Au delà de 15\$, le gouvernement fédéral devient donc le seul acheteur.

Le marché canadien, tel que proposé par le système de compensations, se distinguera ainsi des mécanismes d'échange mis en place en Europe, où s'applique l'esprit de libre marché concernant les crédits de CO₂.

2.2 Recommandations

2.2.1 Clarifier le rôle des institutions financières

2.2.1.1 Le mécanisme d'échange des crédits

Les documents de consultation demeurent particulièrement silencieux sur le détail du mécanisme d'échange envisagé, la seule précision étant l'énoncé de la page 6 de l'Aperçu : « Concrètement, l'échange de crédits se fera par l'entremise d'institutions, telles que des courtiers ou des bourses, mis en place par le secteur privé ». Dans un contexte où le gouvernement fédéral demeure le principal acheteur en dessous de 15\$ et le seul acheteur au-dessus de \$15, cet

énoncé apparaît difficile à réaliser. Les bourses sont en effet des institutions qui favorisent la libre circulation de l'argent et des biens dans le temps et l'espace.

En tant qu'association professionnelle de l'environnement, il n'appartient pas à RÉSEAU environnement de soumettre des suggestions précises sur le mécanisme financier des échanges. L'association invite cependant le gouvernement fédéral à consulter les institutions financières du Canada, afin d'apporter publiquement plus de précisions sur les différents mécanismes pouvant être instaurés.

2.2.1.2 L'administration du système

RÉSEAU environnement reconnaît le rôle primordial du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'encadrement législatif et réglementaire du système de compensations. Dans un esprit de simplification et d'efficacité du système de compensations, l'association suggère néanmoins que soit étudiée la possibilité de confier au secteur privé l'administration du système et le registre de suivi des projets.

2.2.2 Des garanties pour les promoteurs technologiques

RÉSEAU environnement craint que la domesticité du marché ainsi que la garantie fédérale aux GEF ne constituent de sérieux freins à la mise en place de projets technologiques. C'est pourquoi l'association est d'avis que le gouvernement fédéral s'engage en premier lieu sur les points suivants, afin de favoriser le développement de projets au Canada :

- Assurer la pérennité du Fonds pour le Climat;
- S'engager sur la suppression de la garantie de 15\$ après l'échéance de 2012.

D'autre part, le mécanisme d'achat de crédits internes par le Fonds pour le climat reste à préciser. RÉSEAU environnement recommande donc que le gouvernement fédéral :

- Apporte des précisions sur le comportement du Fonds pour le Climat lorsque le prix des crédits internes est supérieur à celui des crédits étrangers;
- Précise le comportement du Fonds pour le climat lorsque les crédits internes dépassent le seuil de 15\$;
- Garantisse clairement aux promoteurs de projets les mêmes intervalles de prix que ceux du marché international, lorsque ces derniers s'avèrent supérieurs au seuil de 15\$.

Cette dernière garantie nous apparaît essentielle pour permettre le développement des projets dont le prix des crédits serait supérieur à \$15, et ainsi assurer les investissements économiques au Canada.

2.2.3 Favoriser la fongibilité entre le marché canadien d'échange de crédits de CO₂ et les autres marchés d'échange

Le système canadien de compensations accepte des réductions non reconnues par le protocole de Kyoto. On pourrait donc, à prime abord, envisager que deux types de crédits puissent résulter des projets canadiens :

- 1) Les crédits qui respectent en tous points l'esprit et la lettre du Protocole de Kyoto et ses compléments successifs par le biais des différentes Conférences des parties;
- 2) Les crédits qui ne répondent pas aux exigences du Protocole de Kyoto.

RÉSEAU environnement recommande donc que le gouvernement fédéral apporte des précisions sur ce point, le texte traduisant une certaine ambiguïté sur l'existence ou non de différentes catégories de crédits.

D'autre part, des bourses d'échange de crédits respectant l'esprit de libre échange se développent actuellement en différents endroits de la planète. Le European Climate Exchange et le Chicago Climate Exchange en sont quelques exemples. Dans la mesure où le système canadien de compensations crée des obstacles au libre échange des crédits, RÉSEAU environnement s'interroge sur les réelles « possibilités d'établir des liens avec d'autres systèmes d'échange de droits d'émission » (p.6 de l'Aperçu). RÉSEAU environnement recommande donc que le gouvernement fédéral apporte publiquement plus de précisions quant à la fongibilité entre le marché canadien d'échange de crédits de CO₂ et le marché international.

Plus précisément, l'association est d'avis que le gouvernement canadien reconnaisse la possibilité pour les promoteurs d'utiliser le mécanisme d'application conjointe tel que prévu au Protocole de Kyoto, afin d'assurer une saine concurrence entre les différents marchés d'échange de crédits d'émissions et ainsi permettre aux promoteurs d'obtenir les meilleurs prix pour leurs crédits d'émissions.

3. Commentaires spécifiques

3.1 Taille minimale des projets

Compte tenu des frais engendrés par le processus de reconnaissance des crédits, RÉSEAU environnement est d'avis que le gouvernement fédéral fournisse une estimation des coûts de transaction afin d'évaluer le seuil minimum pour la viabilité d'un projet.

RÉSEAU environnement recommande d'autre part que plusieurs promoteurs puissent se regrouper pour passer à travers du processus d'enregistrement. Cela permettrait d'alléger considérablement l'administration nécessaire au suivi des projets et d'augmenter la faisabilité de ces derniers.

Au niveau des micro-projets, il nous apparaît enfin plus simple et moins coûteux d'utiliser des incitatifs fiscaux, tel un rabais de taxe à l'achat de certains appareils ou véhicules, plutôt que d'octroyer des crédits compensatoires.

3.2 Critères d'admissibilité

3.2.1 Propriété des réductions ou absorptions

L'Aperçu (p.5) fournit les indications suivantes en ce qui concerne la propriété des réductions : « *Propriété* : il doit y avoir une propriété claire en common law des réductions ou absorptions des émissions de gaz à effet de serre engendrées par un projet. » La version anglaise de ce texte se lit par ailleurs comme suit : « *Ownership*: there must be clear legal ownership of the greenhouse gas reductions or removals achieved from a project. »

La version anglaise ne précise pas que c'est en vertu de la common law que la propriété des réductions ou absorptions des émissions de gaz à effet de serre engendrées par un projet sera déterminée. La traduction est surprenante car le droit québécois est régi par le Code civil contrairement aux autres provinces canadiennes qui elles sont régies par la common law . Il est impératif d'obtenir plus de précisions sur ce sujet, l'établissement de la propriété des réductions étant un préalable fondamental à l'admissibilité des projets. Il est d'ailleurs indiqué dans le document technique qu'en cas de contestation de la propriété des réductions, « la validation du projet sera retardée jusqu'à ce que la question de propriété puisse être réglée de manière satisfaisante » (p.3, paragraphe [133] du document technique).

3.2.2 Niveau de référence pour les réductions excédentaires

La page 4 de l'Aperçu précise que « les réductions ou les absorptions par les projets de compensation ne pourront produire des crédits compensatoires que si ces réductions ne sont pas le résultat d'un règlement, d'un programme ou d'un encouragement bien défini du gouvernement fédéral en faveur de la réduction des gaz à effet de serre ».

Cet énoncé est ambigu car il conduit à deux interprétations possibles concernant le terme « règlement », qui pourrait ainsi désigner :

- La réglementation fédérale;
- Tout règlement, qu'il soit fédéral, provincial ou municipal.

Ce point mérite attention car des normes municipales et provinciales limitent les émissions de GES à travers le Canada. À titre d'exemple au Québec, le *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération* oblige les exploitants de lieux d'enfouissement à capter et traiter les biogaz. RÉSEAU environnement est donc d'avis que le texte de l'aperçu soit modifié afin de lever l'ambiguïté quant aux conditions d'additionnalité des réductions.

3.2.3 Couverture du système de compensations

RÉSEAU environnement accueille favorablement l'ouverture du système de compensations aux différents acteurs de la société et à la reconnaissance des puits, un point important sur le plan environnemental. L'association désire cependant commenter la phrase suivante de l'Aperçu (p.5) : « les projets qui stockent du carbone au Canada peuvent être admissibles peu importe l'origine de ce carbone ». Le système de compensations semble ainsi s'ouvrir à l'importation de CO₂ en provenance des États-Unis et à l'octroi de crédits pour sa séquestration dans des puits de pétrole. RÉSEAU environnement recommande que des clarifications soient apportées sur ce point, cette ouverture ayant certaines implications.

En effet, le gouvernement fédéral créditerait ainsi des émissions ne faisant pas partie de l'inventaire national des GES et qui ne permettraient pas au Canada de rencontrer ses objectifs. De plus, ces projets ne peuvent être considérés comme de l'application conjointe car les États-Unis n'ont pas ratifié le protocole de Kyoto. RÉSEAU environnement est donc d'avis que ces réductions ne doivent pas être comptabilisées dans le système de compensations. Dans le cas contraire, le Québec pourrait proposer d'inclure les émissions provenant des sols contaminés. Ces émissions ne sont pour l'instant pas comptabilisées dans l'inventaire canadien, mais il existe des technologies permettant de décontaminer les sols tout en réduisant les GES émis.

3.3 Quantification et vérification des crédits

3.3.1 Documents d'orientation pour la quantification/vérification des réductions

Le système de compensations se base sur la norme ISO 14064 qui donne une définition scientifique exacte mais large des GES. RÉSEAU environnement recommande donc que le gouvernement fédéral précise que le système de compensations ne concerne que les GES régis par le Protocole de Kyoto.

3.3.2 Exigences en matière de quantification

RÉSEAU environnement accueille favorablement l'utilisation des protocoles pré-approuvés pour faciliter le processus d'approbation des projets. En ce qui concerne l'utilisation de facteurs ou de coefficients prédéterminés pour les puits

agricoles et le captage des gaz d'enfouissement (p.8 de l'Aperçu), l'association s'interroge néanmoins sur la faisabilité d'élaborer des facteurs valides pour l'ensemble du Canada.

3.3.3 Exigences en matière de vérification

Le paragraphe [133] de la page 26 du document technique limite la taille maximum d'une demande individuelle entre 50 000 et 100 000 t CO₂. Cette limitation vise sûrement à permettre la présentation de projets divisibles par les promoteurs, mais il y aura probablement des projets non divisibles et dépassant cette limite. RÉSEAU environnement s'interroge donc sur la démarche prévue par le gouvernement fédéral en ce qui concerne les demandes individuelles non divisibles et dépassant la limite de 100 000t.

3.3.4 Entités d'accréditation de la vérification

RÉSEAU environnement est d'avis que la certification des entreprises de vérification des crédits (p.28, paragraphe [146] du document technique) devra être assez large, afin de s'assurer que suffisamment d'entreprises fournissent ce service et que ce marché soit concurrentiel.

3.4 Réduction indirecte des émissions – électricité

3.4.1 Propriété des réductions

Les réductions indirectes des émissions d'électricité sont visées par le système de compensations, comme le précise le paragraphe [199] du document technique. Au sens de la définition des émissions indirectes de la norme ISO 14064, l'émission est en dehors du champ de propriété de la corporation qui génère « indirectement » l'émission. Il y a donc un risque de double comptage ou de conflit de propriété entre les utilisateurs et les fournisseurs d'électricité dans le cadre de programmes d'économie d'énergie. RÉSEAU environnement est d'avis que le gouvernement fédéral doit porter une attention particulière à ce sujet afin de limiter ce risque.

3.4.2 Production d'énergie non émettrice

Les paragraphes [208] et [206] du document technique expliquent les modalités s'appliquant aux grands projets ainsi qu'aux projets entre 50 et 200 MW. RÉSEAU environnement invite cependant le gouvernement fédéral à préciser la démarche retenue pour les projets d'une taille inférieure à 50 MW.

D'autre part, l'association recommande que les projets d'autoproduction soient éligibles au système de compensations, la plupart des provinces du Canada offrant la possibilité à des producteurs individuels de vendre leur production au distributeur officiel. En ce qui concerne le Québec, Hydro-Québec Distribution a

déposé une demande en ce sens auprès de la Régie de l'énergie, l'audience étant actuellement en cours.

3.4.3 Facteur d'intensité national

RÉSEAU environnement est favorable à l'utilisation d'un facteur d'intensité national pour l'électricité (p.38, paragraphe [212] du document technique). L'association désirerait néanmoins plus de précisions sur la possibilité d'utiliser ce facteur pancanadien, pour les utilisateurs d'électricité réalisant des économies d'énergie indépendamment du type d'électricité produite localement.

4. Conclusion

RÉSEAU environnement souscrit pleinement à la recherche d'une réduction du carbone dans l'économie par l'accroissement des incitatifs au progrès technologique. Le système canadien de compensations, tel que proposé par les documents de consultation, souffre néanmoins d'un manque d'indications claires ou de lignes directrices pour les acteurs qui rendront les réductions de GES opérationnelles, soit les institutions financières et les promoteurs technologiques. Il nous apparaît notamment indispensable que le gouvernement fédéral :

- Apporte des garanties aux promoteurs de projets quant à l'achat de leurs crédits par le Fonds pour le Climat au-delà du seuil de 15\$;
- Précise le tonnage prévu de réductions issues du système de compensations, afin de clarifier la contribution du système à l'atteinte des objectifs du *Projet vert*.

D'autre part, le Protocole de Kyoto reposant sur le libre échange des crédits issus des réductions de GES, le gouvernement canadien devrait également faire tout son possible pour favoriser la fluidité des échanges à l'intérieur du Canada, ainsi qu'entre le Canada et d'autres pays ayant ou non ratifié le protocole, par le mécanisme d'application conjointe ou tout autre mécanisme à venir.

RÉSEAU environnement reconnaît enfin les efforts du gouvernement fédéral pour simplifier le système de compensations. Afin de poursuivre cet effort, l'association recommande que soit étudiée la possibilité de confier l'administration du système et le registre de suivi à une seule entité.