RAPPORT DU COMITÉ THÉMATIQUE

CHARGÉ DU CRÉDIT POUR LES MESURES HÂTIVES

MAI 1999

PRÉFACE

Ceci est un rapport du Comité thématique chargé du crédit pour les mesures hâtives, l'un des groupes experts multilatéraux établis en vertu du processus national sur les changements climatiques et qui relève du Comité de coordination national sur les questions atmosphériques — changements climatiques (CCNQA-CC). Le rapport représente un cadre pour étudier les éléments possibles d'un système de crédit pour les mesures hâtives qui engloberait la protection des niveaux d'émissions de référence, la création de crédits et l'utilisation des crédits. Le rapport détermine des questions relatives aux politiques et aux programmes, présente des options pour définir les divers éléments du système, étudie le pour et le contre de ces options. Là où il y a lieu, le rapport fournit une orientation quant à la conception de chaque élément et quant aux lacunes analytiques.

Le comité thématique a étudié divers éléments possibles du système. Par exemple, il a évalué les grandes options pour la protection des niveaux d'émissions de référence (chapitre 3). La plupart des questions relatives aux modèles, toutefois, ont été étudiées dans le contexte de la composante du crédit comme elle est présentée au chapitre 4 et qui comprend, entre autres, le niveau d'émissions de référence et le crédit, et les primes comme moyen de créer des crédits. Les membres du comité ont également discuté considérablement des utilisations des crédits. Cependant, ils n'ont fait qu'aborder les discussions sur la façon dont chacun de ces éléments pourraient être incorporés dans un système intégré. Étant donné l'interdépendance des divers éléments, le comité a hésité à formuler des recommandations sur le modèle à adopter, en l'absence de toute analyse intégrée des options.

Le rapport reflète les travaux du Comité thématique chargé du crédit pour les mesures hâtives jusqu'au mois de janvier 1999. Le comité poursuit ses travaux et préparera un rapport final pour le 31 mai 1999 en s'attachant aux échanges volontaires de crédit comme l'a demandé le CCNQA-CC.

Les opinions exprimées dans le rapport sont représentatives, de façon très générale, de l'opinion des membres du comité. Là où c'était nécessaire, toutefois, d'autres opinions ont été indiquées comme recommandées dans les lignes directrices fournies par le secrétariat national des changements climatiques et convenues par le comité thématique. Les opinions exprimées par les membres du comité sont celles des particuliers et non des gouvernements, des organisations ou des entreprises avec lesquels ils sont affiliés. Un glossaire a été ajouté en annexe au rapport. Les définitions du glossaire ont pour but de rendre le rapport plus facile à lire; elles ne constituent pas un lexique absolu de terminologie.

Les travaux du comité thématique ont été menés par de vives discussions sur les diverses questions à l'étude; le dialogue et les débats étaient forts animés; il y a eu un réel engagement de répondre aux attentes du CCNQA-CC et des ministres. La charge

de travail était très lourde pour ceux qui participaient à ces travaux en sus de toutes leurs responsabilités régulières.

1.0 INTRODUCTION

1.1 Mandat du comité thématique

Le 24 avril 1998, à la réunion mixte des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'Énergie et de l'Environnement, les ministres ont convenu d'établir au début de 1999 un système de crédit pour les mesures hâtives et vérifiables qui contribuent à réduire les émissions de gaz à effet de serre, dont les crédits pourraient servir pour rencontrer des obligations futures relatives aux émissions. Le comité thématique a été créé pour conseiller les gouvernements sur l'établissement de ce système.

Le mandat précis du comité thématique consiste à évaluer des options et à recommander des modèles de programme et des plans de mise en œuvre pour un système de crédit pour les mesures hâtives au Canada devant être en place au début de 1999. Le comité thématique a reçu pour instruction d'examiner, entre autres, les questions suivantes : définitions, date d'entrée en vigueur, l'épargne de droits d'émission, niveau de référence des émissions, compensation, rapport, enregistrement, certification, validation. On a demandé au comité thématique de puiser dans l'expérience acquise par l'intermédiaire des deux projets pilotes canadiens — le projet pilote pour l'échange de droits d'émissions pour la réduction des gaz à effet de serre et le projet pilote pour l'échange des droits pour la réduction des émissions. On a demandé au comité thématique de rédiger un rapport final au plus tard en décembre 1998. Le mandat complet du comité thématique se trouve à l'Annexe A.

Le comité thématique se compose d'environ 40 personnes recrutées dans un vaste échantillonnage d'intérêts et d'expertise. L'Annexe B présente une liste des membres, y compris les substituts, et leur affiliation. Le comité thématique prévoit aussi la participation d'un deuxième palier. Les participants du deuxième palier sont ceux qui figurent sur la liste d'adresses du comité thématique, mais qui n'assistent pas normalement aux réunions du comité.

1.2 Préparation du rapport

Le présent rapport est l'œuvre de la contribution collective et individuelle des membres experts du comité thématique au cours des sept derniers mois. Depuis sa création, le comité a tenu six réunions personnelles de deux jours ainsi que six téléconférences. Les documents internes des débats du comité thématique sur diverses questions ont été préparés entre les réunions et ont constitué un moyen de préparation des discussions aux réunions du comité. De plus, le comité a fait faire trois études :

- *Une étude pour relier le système de crédit pour les mesures hâtives à l'inventaire national des gaz à effet de serre*

- *Une autre étude sur le système de crédit pour les mesures hâtives à l'extérieur du Canada*
- *Une autre enfin sur le processus national des changements climatiques pour quantifier les réductions de gaz à effet de serre*

On peut se procurer ces études auprès de l'adjointe administrative du comité, Dannielle Parent (danielle.parent@ec.gc.ca; (819) 953-9429).

En outre, le comité thématique a accordé un contrat récemment pour un abécédaire et un plan de travail au sujet des échanges volontaires de crédit. Comme nous l'avons indiqué plus haut, cela constituera une importante base pour la prochaine phase des travaux du comité thématique.

Le comité n'a pas entrepris de consultations publiques ni engagé officiellement d'autres comités thématiques au-delà des délibérations qui ont eu lieu aux réunions du groupe d'intégration. Cependant, le Comité thématique chargé du crédit pour les mesures hâtives compte des membres qui participent aussi à plusieurs autres comités thématiques. Bien que le comité ait prévu et planifié un modeste atelier pour élargir les discussions au-delà de celles des membres du comité, cela n'a pas encore été possible. Étant donné l'intérêt grandissant pour le crédit relatif aux mesures hâtives, le comité songera à engager un plus large éventail d'intérêts et d'expertise au cours de la prochaine phase des travaux du comité thématique.

2.0 APERÇU DU SYSTÈME DE CRÉDIT POUR LES MESURES HÂTIVES

2.1 Objet

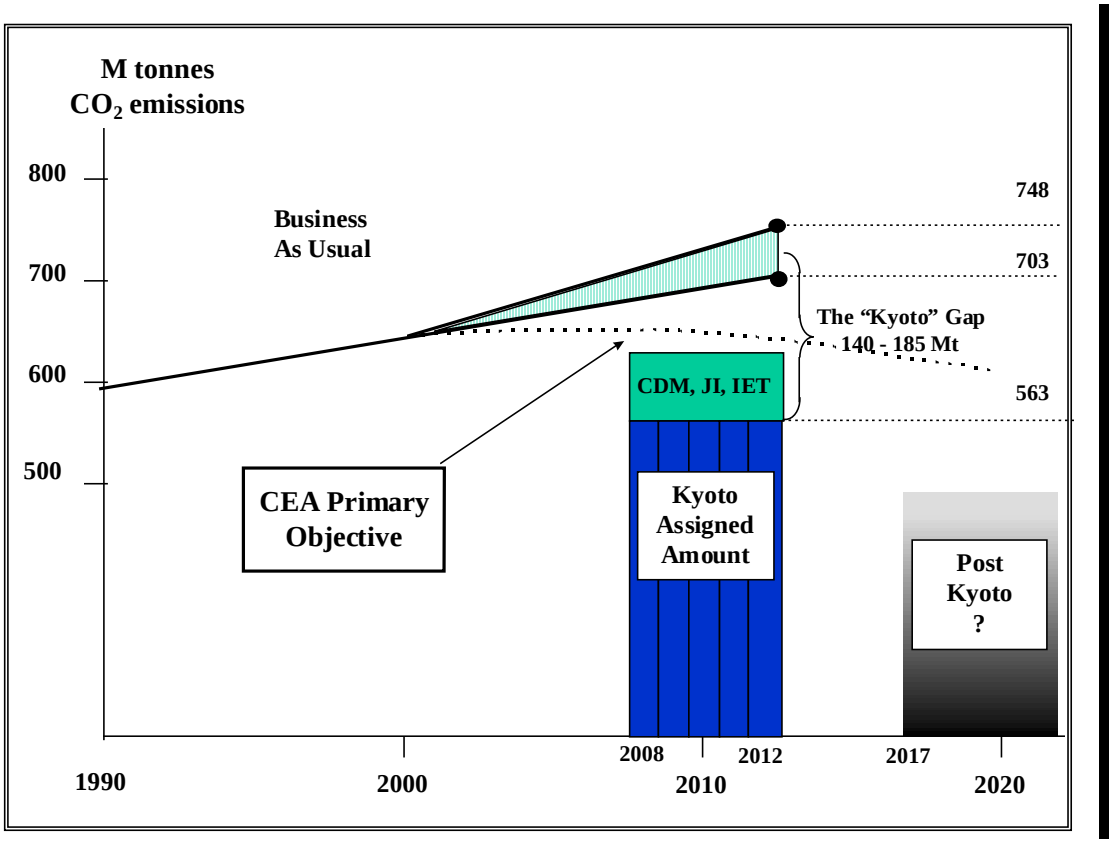
Le gouvernement du Canada a signé le Protocole de Kyoto dans le but de le ratifier éventuellement. Les émissions de gaz à effet de serre du Canada ont augmenté d'environ 10 % par rapport à l'année de référence de 1990 où elles s'élevaient à 601 millions de tonnes par année. Selon les projections actuelles, si l'on maintient le statu quo, les émissions pourraient être de 140 à 185 millions de tonnes par année au-dessus des obligations internationales du Canada en 2010. Les conséquences de cet état de choses pourraient créer une dette nationale qui varierait entre 1,4 et 5,6 milliards de dollars par année[1].

Comme les ministres l'ont remarqué dans leur décision d'avril 1998, en encourageant les mesures hâtives, le Canada peut plus facilement respecter ses obligations résultantes du Protocole de Kyoto. Le crédit pour les mesures hâtives s'appuie sur la notion que des entités peuvent adopter des mesures à bas coûts pour réduire leurs

[1] Cette estimation repose sur un coût moyen qui varie entre 10 $ et 30 $ la tonne.

émissions de gaz à effet de serre et que ces entités prendraient ces mesures sans tarder si les conditions y étaient propices. De façon générale, on croit que le fait d'offrir des stimulants et de supprimer les pénalités possibles pour ces « mesures hâtives » permettrait un rajustement plus simple et moins coûteux pour en arriver aux objectifs de réduction des émissions de Kyoto (c'est-à-dire infléchir la courbe pour tendre à réduire les émissions nationales). La figure 2.1 illustre de quelle façon le crédit pour mesures hâtives pourrait contribuer à réaliser les obligations de réduction des gaz à effet de serre du Canada.

Figure 2.1 Crédit pour les mesures hâtives — « Infléchir la courbe »



En mégatonnes
Émissions de CO_2

Statu quo L'écart de « Kyoto »
140-185 mégatonnes

Objectif premier du crédit pour les mesures hâtives

MDP, AC, EIEE
Montant attribué par Kyoto Après Kyoto

Les mesures hâtives visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre pourraient aussi faciliter la transition pour l'économie canadienne vers un avenir où le carbone pourrait être limité et contribuer à permettre au Canada de prendre position de façon à tirer profit des créneaux économiques possibles à l'échelle du globe. En fait, un système de crédit national pour les mesures hâtives pourrait appuyer les efforts des entreprises canadiennes pour leur permettre de saisir les occasions d'investir dans des projets sous les mécanismes de Kyoto, notamment, les échanges internationaux d'émissions (EIE), l'application conjointe (AC) et le mécanisme pour un développement propre (MDP), et, ainsi, réduire leurs émissions nettes et prévoir les changements technologiques à plus long terme.

Il y a aussi d'autres avantages pour l'environnement qui découlent d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par exemple, en réduisant le CO_2, nous réduisons aussi, dans bien des cas, d'autres émissions qui contribuent au smog urbain. Les mesures hâtives peuvent aussi rapporter d'importants avantages environnementaux en réduisant plus tôt les émissions de gaz à effet de serre que ce n'eut été le cas autrement. Un programme de crédit pour les mesures hâtives encouragerait l'industrie à prendre ces mesures de façon hâtive.

La plupart des membres du comité thématique croient qu'un système qui prévoit un crédit pour ces mesures hâtives est nécessaire pour rendre plus attrayants les investissements en la matière — pour que les émetteurs puissent vraiment croire qu'il ne serait pas avantageux de retarder les mesures propres à réduire les émissions. Les investisseurs demandent aux gouvernements de leur garantir un crédit pour ces mesures hâtives, crédits pouvant être utilisés pour rencontrer des obligations futures.

Cependant, l'établissement d'un système de crédit pour les mesures hâtives soulève un certain nombre de questions clés relativement aux politiques et à la mise en œuvre et qui n'ont pas encore été résolues. Ce sont :

- La certitude de l'investisseur : Une annonce disant que le gouvernement introduira un système de crédit pour les mesures hâtives, sans spécifier les règles détaillées de mise en -œuvre, pourrait prolonger la période d'incertitude des décisions relatives à l'investissement, ce qu'un système de crédit pour les mesures hâtives avait pour but, au début, de réduire;

- Les contraintes relatives aux futures options en matière de politique : La conception de tout système de crédit pour les mesures hâtives pourrait définir ou limiter les aspects clés du prochain système (p. ex., la conception d'un futur système obligatoire d'échange de permis) et ainsi limiter l'éventail de choix possibles futurs en matière d'instruments politiques;

- La responsabilité juridique et financière : Plusieurs des options possibles concernant le crédit pour les mesures hâtives pourraient aussi entraîner des responsabilités futures à la fois importantes et imprévues sur le double plan juridique et financier pour les gouvernements (p. ex., permettre l'utilisation de crédits pour acquitter des taxes dues ou pour donner un accès privilégié à des stimulants ou subventions futures. ;

- Les coûts : Les coûts relatifs à l'administration et de transactions pour plusieurs des options possibles concernant un système de crédit pour les mesures hâtives étudiées dans le rapport seraient probablement très élevés et, en fait, limiteraient la participation aux grandes entreprises.

Il ne faut pas se surprendre, étant donné ces difficultés générales inhérentes à toute stratégie généralisée relative à un système de crédit pour les mesures hâtives, que le comité thématique ne soit pas capable de résoudre certaines de ces questions. D'autres stratégies relatives à un tel système ont été proposées en mettant l'accent sur la protection des niveaux d'émissions de référence et sur des stimulants particuliers pour les mesures hâtives.[2] Par ailleurs, bien qu'il n'y ait pas d'exemple de système de crédit pour les mesures hâtives en place à l'heure actuelle, plusieurs options sont à l'étude aux États-Unis.[3]

2.2 Buts et principes

[2] Un membre a proposé la stratégie suivante :

- Une déclaration générale de la part des Ministres de la réunion mixte pour qu'ils prennent en considération les niveaux d'émissions de référence (là où ces données de base proviennent des émissions réelles et non celles du statu quo) par rapport aux prochaines obligations relatives aux émissions;

- Un processus relié à l'inventaire national des données relatives aux gaz à effet de serre d'Environnement Canada ou d'autres inventaires provinciaux pour les entreprises et autres entités qui aimeraient qu'on prenne en considération à l'avenir leurs données de façon à déterminer leurs émissions réelles à partir de maintenant (et, si possible, pour la période remontant à 1990);

- La reconnaissance qu'une stratégie « généralisée » sur le crédit pour les mesures hâtives est coûteuse, encombrante et contraignante, et que les crédits ciblés pour des mesures particulières, ou des actifs ou des technologies particulières, seront examinés par l'étude des options qu'adopteront tous les comités thématiques à l'été 1999 (et les options retenues pourraient alors être annoncées dans le cadre de la stratégie relative aux changements climatiques en décembre 1999).

[3] Il y a actuellement un projet de loi devant le Congrès américain qui fournirait un cadre (les règles et les applications du crédit n'ont pas encore été définies) pour un système de crédit pour les mesures hâtives. On ne s'attend pas à ce que le projet de loi avance rapidement dans le processus législatif des États-Unis.

Le comité thématique a rédigé une déclaration des buts et des principes qui a été entérinée à la réunion mixte des ministres en octobre 1998.

Le système de crédit pour les mesures hâtives devrait être conçu de façon à :

1. fournir des stimulants immédiats pour accroître et accélérer la réduction hâtive des émissions de gaz à effet de serre;
2. réduire le coût futur du respect des obligations de réduction des gaz à effet de serre du Canada;
3. créer des standards, crédits mesurables de gaz à effet de serre;
4. servir de base à l'investissement dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre par une définition claire des options pour l'utilisation des crédits.

Voici les principes directeurs du système :

1. le système doit être simple
2. le système doit être efficace par rapport au coût
3. le système doit faciliter les échanges
4. le système doit incorporer les réductions admissibles depuis le 1er janvier 1990
5. le système doit encourager la participation générale de tous les secteurs, de toutes les sources et de toutes les régions
6. le système doit être juste, équitable et transparent
7. le système de crédit pour les mesures hâtives doit être compatible avec les autres systèmes réglementaires, fiscaux et économiques
8. le système doit comporter une valeur inhérente pour les utilisateurs
9. le système doit tenir compte des absorptions par les puits admissibles
10. le système doit mesurer et surveiller régulièrement la contribution attribuable aux mesures hâtives prises (en vertu du régime) pour respecter les obligations canadiennes relatives aux gaz à effet de serre, et en faire rapport.

À la suite de la réunion mixte des Ministres en octobre, plusieurs membres du comité thématique ont proposé d'y ajouter les principes suivants :

- même mesure, même crédit : Les mêmes mesures ou projets recevraient le même crédit peu importe l'endroit où la mesure a pris place;
- le partage des ressources atmosphériques;
- une tonne de réduction équivaut à une tonne de crédit.

Le comité a étudié ces principes tout en notant qu'il pourrait y avoir des répercussions importantes pour le partage du fardeau et sur le plan de l'efficacité, mais il n'a pu en arriver à un consensus à ce sujet.

Plusieurs membres du comité ont aussi proposé que le modèle du système de crédit pour les mesures hâtives soit pris en compte dans le contexte de trois objectifs de base :

- la quantité de réductions à rechercher d'ici 2008;
- le nombre de participants attendus dans le système;
- la variété des sources ou des secteurs que le système couvrira.

- Le comité a étudié le premier objectif et bien qu'on se soit entendu, de façon générale, pour dire que différents modèles pourraient donner différents niveaux de réduction, le comité n'a pas étudié en détail les objectifs relatifs au nombre de tonnes ni n'a inséré cet objectif dans son évaluation. Par ailleurs, même si le comité a reconnu l'échange entre différentes options de modèles relativement à la complexité et au coût, il s'est concentré sur la conception d'un système qui permettrait une très large participation et une très large couverture — ce qui serait conforme aux premiers principes énoncés plus haut.

2.3 Éléments de base du système

Un système, selon la définition convenue par le comité, est l'ensemble des éléments d'une organisation, incluant ses procédures, ses processus et les ressources nécessaires pour concevoir, mettre en oeuvre, évaluer, et mettre à jour les buts du système de crédit pour les mesures hâtives. Ce système pourrait comprendre deux composantes :

- Une protection des niveaux d'émissions de référence conçue de façon à s'assurer que les émetteurs ne reçoivent pas une allocation inférieure si une prochaine politique était pour se servir de données historiques sur les émissions comme référence pour la distribution des allocations ou des permis (voir le chapitre 3);

- Des crédits qui pourraient être épargnés, échangés et, éventuellement utilisés, par exemple, pour rencontrer une obligation de réduction future. C'est cet élément du système qui pourrait créer le besoin d'établir un marché dont les biens échangés seraient les crédits ou les certificats de carbone (voir le chapitre 4).

Les deux composantes sont reliées par des éléments communs et par les questions comme le montre la figure 2.2, sauf pour ce qui est d'utiliser les « crédits », qui est tout à fait particulier à la composante « crédit » du système :

Portée et couverture : Est-ce que tous les secteurs sont compris? Par exemple, est-ce que les ménages individuels peuvent en faire la demande? Est-ce que cela comprend aussi les puits et les sources? Est-ce que tous les gaz à effet de serre y sont inclus? Comment traite-t-on des réductions antérieures (avant 1999) relativement aux réductions à venir?

Figure 2.2 Éléments de base d'un système de crédit pour les mesures hâtives (CMH)

Protection du niveau d'émissions de référence
Crédit

Portée et couverture :

Tous les secteurs et les gaz?
Les sources et les puits?
Les activités?
Nationale?
Passée ou future?

Détermination de la réduction/création du crédit

Au niveau du projet, de l'entité?
Utilisation de programmes de primes?
Métrique (Tonnes ou taux)?

Institutions

Registre
Vérification
Certification
Surveillance

Utilisation des crédits :

Reconnaissance ou statut
Conformité à la réglementation
Utilisation financière
Accès aux stimulants
Budget des crédits

- Détermination de la réduction et création du crédit : Quelle est la méthode à employer pour déterminer le volume des réductions de gaz à effet de serre et le montant du crédit? Est-ce, par exemple, par rapport à un niveau d'émissions de référence ou à un train de mesures (c'est-à-dire, un programme de primes)? S'il s'agit d'un niveau d'émissions de référence, est-ce que c'est un niveau d'émissions historiques, les prévisions du statu quo ou quelque autre méthode? Est-ce que le niveau d'émissions de référence est mesuré en termes absolus (p. ex., par tonne d'émissions de gaz à effet de serre) ou est-ce une norme ou un taux d'émissions (p. ex., un certain nombre de tonnes de gaz à effet de serre par unité de production)?

- Institutions : Quelle est l'infrastructure nécessaire relativement à l'enregistrement, à l'administration, à l'établissement de rapports, à la surveillance, à la vérification et à l'attestation pour appliquer le système? Le rapport n'aborde pas les questions institutionnelles, car le comité thématique n'a pas encore terminé ses travaux à cet égard.

- Utilisation des crédits : Quelle est la gamme des applications possibles auxquelles on pourra affecter un crédit plus tard? Pour que le crédit présente une certaine valeur aux investisseurs — et, par conséquent, pour qu'il les incite à investir dans des mesures hâtives — le crédit doit pouvoir servir. En voici quelques utilisations : reconnaissance, conversion à un permis selon le régime réglementé des échanges de permis, contribution à une réduction réglementée des émissions, acquittement d'une obligation fiscale, accès à des stimulants financiers.

Au cours de son analyse, et tout au cours des discussions relatives aux recommandations possibles, il devint clair que l'établissement d'un système de crédit pour les mesures hâtives constituait une entreprise complexe qui demanderait du temps à compléter. Il n'y avait aucun modèle à suivre. Les projets pilotes d'échanges volontaires de crédits PÉREG et PERT et les Mesures volontaires & registre inc. du Défi-climat canadien ont offert un point de départ utile, mais n'ont pas aidé à régler certaines des questions plus fondamentales qui portaient sur la création et sur l'utilisation des crédits. De plus, il a fallu un certain temps pour élaborer chaque point et chacun continue d'évoluer au fur et à mesure que les participants et les gouvernements acquièrent de l'expérience. C'est pourquoi le comité a entrepris de déterminer et d'évaluer les options pour procéder de façon plus graduelle (voir le chapitre 5).

Le comité a aussi reconnu l'interdépendance des éléments d'un système de crédit pour les mesures hâtives. Il est difficile, en effet, de décider d'un élément quelconque en dehors du contexte d'une proposition intégrée. Par exemple, la rigueur d'une méthode pour calculer les réductions d'émissions pour la création de crédits dépend, en partie, de la façon dont ces crédits pourraient être utilisés. Si un crédit peut être utilisé pour répondre à un engagement de Kyoto, alors il serait plus important de faire en sorte que le crédit représente une réduction réelle et progressive. Par ailleurs, si on adoptait une stratégie plus rigoureuse, il pourrait alors y avoir entrave à la participation. Voilà les

questions qu’il y aurait lieu d’approfondir et d’étudier davantage.

3.0 PROTECTION DE BASE

3.1 Introduction

La protection du niveau d'émissions de référence est une façon de supprimer une entrave à la prise des mesures hâtives pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Cette entrave pourrait être implicite dans la conception d'une stratégie future. Les mesures prises hâtivement pour améliorer l'efficacité énergétique ou pour réduire les émissions entraîneront des niveaux d'émissions de référence plus bas et des jalons d'efficacité plus élevés. On pourrait se servir de ces niveaux pour déterminer les affectations futures ou les normes futures de rendement. Les entreprises canadiennes veulent une protection contre des futures politiques qui ne prennent pas en considération les mesures hâtives (d'où l'expression « protection du niveau d'émissions de référence»).

Les niveaux d'émissions de référence d'une entité consiste en la trajectoire de ses émissions historiques et prévues avant que ladite entité ne prenne des mesures pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre. Le simple fait d'entreprendre une mesure hâtive réduit les émissions futures et produit des niveaux d'émissions de référence moins élevées.

Même si la protection des niveaux d'émission de référence réduit le niveau d'incertitude, elle ne l'élimine jamais complètement. La protection des niveaux d'émissions de référence ne détermine en rien si le Canada acceptera un engagement précis comme le Protocole de Kyoto. Elle ne nous apprend pas non plus si un instrument politique particulier sera ou non utilisé à l'avenir. Ce qu'elle nous apprend, toutefois, c'est que si un engagement est pris, et que si un instrument politique reposant sur les niveaux d'émissions de référence est choisi, l'entité serait assurée que on niveau d'émissions de référence ne sera pas ajusté à la baisse suite aux mesures hâtives qu'elle aurait entreprises. La protection des niveaux d'émissions de référence représente une protection conditionnelle — elle ne s'applique qu'aux instruments politiques basés sur les niveaux d'émissions de référence.
Les deux exemples les plus clairs de ce genre d'instrument d'orientation sont les plafonds d'émissions et les normes de rendement. En vertu du programme obligatoire de plafond et d'échange des émissions, l'une des plus grosses décisions à prendre, c'est de déterminer si les permis ou les allocations seront vendus aux enchères ou s'ils seront alloués. Si les permis sont vendus aux enchères, la protection des niveaux d'émissions de référence ne devrait poser aucun problème — les entités qui prennent des mesures hâtives auraient des niveaux d'émissions de référence moins élevées et n'auraient donc pas à acheter autant de permis qu'une autre entité de même nature qui n'aurait pas prise de mesures hâtives. D'autre part, si les permis sont alloués en fonction des émissions historiques, l'entité qui prend des mesures hâtives pourrait recevoir moins de permis qu'une autre entité identique qui n'aurait pas pris de mesures hâtives (c'est-à-dire, l'entreprise pourrait être pénalisée pour avoir agit tôt). La

protection des niveaux d'émission de référence permettrait de faire en sorte que cela ne se produise pas.

La question relative aux normes de rendement est semblable — une entreprise qui prendrait des mesures hâtives améliorerait son rendement au point de vue de l'énergie ou des émissions. Elle pourrait alors être assujettie à une norme plus élevée si l'instrument d'intervention était pour utiliser le niveau d'utilisation d'énergie ou les niveaux d'émissions comme jalons pour calculer l'objectif ou les buts futurs. Là encore, la protection des niveaux d'émissions de référence pourrait protéger les entreprises contre cette éventualité.

À noter que la protection des niveaux d'émissions de référence entraîne le transfert possible des exigences futures en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre des participants aux non participants d'un programme de protection des niveaux d'émissions de référence.

3.2 Options

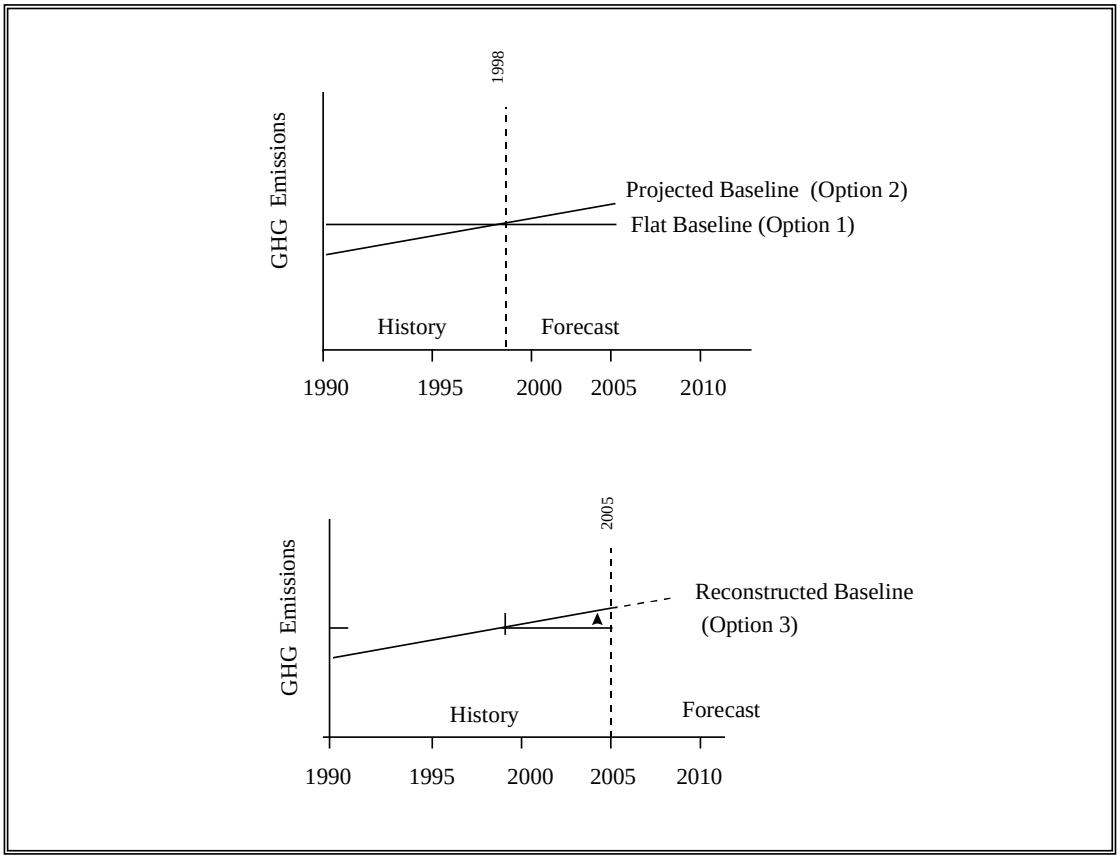
Il y a essentiellement trois façons de fournir à une entité la protection de son niveau d'émissions de référence. Les deux premières établiraient les niveaux d'émissions de référence de l'entité à l'heure actuelle, tandis que la dernière option consisterait en la reconstitution du niveau d'émissions de référence dans le futur La première méthode établirait un niveau des émissions de référence fixe pour l'entité selon ses émissions historiques (ce qui pourrait être la moyenne de plusieurs années) avant l'introduction des mesures hâtives (niveau d'émissions de référence fixe). La deuxième méthode établirait le niveau d'émissions de référence de l'entité en fonction de ses émissions antérieures et projetées avant l'introduction des mesures hâtives (niveau d'émissions de référence projeté). La dernière méthode consisterait à préciser le point de départ dans le temps à partir duquel l'entité reconstituerait son niveau d'émissions de référence avec des réductions vérifiables réalisées grâce à des mesures hâtives (niveau d'émissions de référence reconstitué). Les trois méthodes qui pourraient servir à établir les niveaux d'émissions de référence sont illustrées sur le graphique de la figure 3.1.

La dimension temporelle pour calculer le niveau d'émissions de référence d'une entité a des répercussions importantes sur la mise en œuvre de la protection du niveau d'émissions de référence. Les deux premières options établissent des niveaux d'émissions de référence d'une entité pour le très court terme — donc, l'entité est certaine quant à son futur niveau d'émissions de référence. Les niveaux d'émissions de référence selon la troisième option ne sont en fait pas établis tant que la politique future n'ait été annoncée. Cette méthode indique comment seront déterminées les niveaux d'émissions de référence de l'entité, mais elle n'en permet pas le calcul avant que la reconstitution ait lieu.

Première option : Niveau d'émissions de référence fixe

Bien que la première option soit de loin, la méthode la plus simple, c'est aussi la façon la moins précise d'offrir la protection des niveaux d'émissions de référence. Elle offrirait une protection raisonnable pour les entités dont les émissions ne varient pas avec le temps, mais elle offrirait une protection impropre aux entités dont les émissions varient. Il y aurait certains coûts à prévoir pour la collecte des renseignements historiques, mais ces frais seraient relativement moins élevés que pour les autres options. Cette méthode est la moins subjective en ce sens qu'elle s'appuie sur des données réelles, historiques. La première option, comme la deuxième, assure, à l'heure actuelle, une certitude au sujet du niveau d'émissions de référence futur d'une entité. En outre, elle fournirait probablement le plus haut degré de participation. Par contre, cette option ne reconnaît pas la croissance. Elle ne prévoit pas non plus de provisions pour nouveaux participants dans le système ou pour les fusions. Parmi les trois options, c'est probablement la moins efficace pour offrir la protection du niveau d'émissions de référence pour une entité. En fait, il y a probablement des cas où l'entreprise pourrait être pire si elle recevait cette forme de protection. Elle limite aussi l'éventail de choix futurs de politiques par le fait qu'elle ne tient pas compte de la croissance. Pour les entreprises qui ont des statistiques exactes, toutefois, elle demeure une option pratique.

Figure 3.1 Options relatives à la protection de base



Option 2 : Niveau d'émissions de référence projeté

L'option 2 tient compte des mesures hâtives dans sa projection. Elle pourrait aussi accommoder les nouveaux participants et les fusions. Elle tient compte du parcours probable des émissions futures. Cela étant dit, cette option nécessiterait une méthodologie normalisée pour la projection des futures émissions de façon à ce qu'il y ait traitement identique. Elle est nettement plus complexe que la première option et c'est la plus subjective des trois (car elle s'appuie à un degré moindre sur des renseignements inconnus). Il serait difficile d'évaluer l'exactitude des projections et cela pourrait mener à des machinations.

Option 3 : Niveau d'émissions de référence reconstitué

La dernière option serait probablement la plus compatible avec le système potentiel de « crédits ». Le fardeau de la preuve en revient à l'entreprise elle-même, car c'est elle qui décide si elle désire participer. En général, cette option donne le compte le plus précis des futures émissions en l'absence de mesures hâtives. Elle pourrait permettre

la vérification par une tierce partie des réductions associées aux mesures hâtives. Cependant, elle est plus complexe que la première option, bien qu'elle soit probablement moins complexe que la deuxième. Pour les entreprises qui y participent, il pourrait y avoir des frais considérables pour recueillir l'information. Il pourrait aussi y avoir des frais associés à la vérification. Une certaine forme de méthode d'approbation officielle serait probablement requise.

3.3 Questions relatives à la conception

Niveau absolu ou taux

Le niveau d'émissions de référence peut être calculé selon un taux (émissions par unité de production) plutôt qu'un niveau absolu d'émissions. On dissiperait ainsi certaines des inquiétudes au sujet de la façon dont la méthode tient compte de la croissance, particulièrement à l'égard de la première option. Cependant, cela ajouterait un niveau supplémentaire de complexité et d'incertitude. La troisième option, celle des niveaux d'émissions de référence reconstitués, tiendrait compte de la croissance sans la complexité supplémentaire de mesurer les émissions par unité de production.

Disponibilité des données

La disponibilité des données est un facteur important pour déterminer le quand et le comment de mettre en oeuvre la protection des niveaux d'émissions de référence. Pour octroyer cette protection , il est nécessaire d'avoir des données détaillées relatives aux émissions au niveau de l'entreprise. Dans bien des cas, ces données historiques n'existent pas et ne peuvent être créées. Même si les entreprises commencent à recueillir ce type de renseignement, cela pourrait représenter des frais assez importants. Il appartient aux émetteurs de vérifier les avantages qu'il y aurait à recevoir de la protection des niveaux d'émissions de référence et si ces avantages compenseraient le coût à payer pour recueillir l'information requise.

La protection du niveau d'émissions de référence pour les mesures prises antérieurement

Le comité thématique a convenu que la protection des niveaux d'émissions de référence pour les mesures prises à partir de 1999 était absolument nécessaire pour supprimer toute entrave possible à la prise de mesures hâtives. Il a aussi convenu que la protection des niveaux d'émissions de référence pour les mesures prises entre 1990 et 1998 était nécessaire si l'on voulait faire en sorte que le système ne porte pas préjudice aux entités qui ont pris des mesures au cours de cette période. Cependant, certains membres du comité ont fait valoir que la protection du niveau d'émissions de référence pour la période de 1990 à 1998 était problématique. Certains ont soulevé la question du double avantage.

3.4 Conclusion

Le comité thématique est d'accord pour que les gouvernements offrent une protection du niveau d'émissions de référence pour les mesures hâtives, mais ils jugent celle-ci insuffisante pour guarantir l'atteinte des buts du système de crédit pour les mesures hâtives. Le système devrait aussi incorporer la composante crédit pour les mesures hâtives qui permettent de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

4.0 CRÉDITS

4.1 Portée et couverture[4]

La portée et la couverture définissent les limites de la composante crédit du système. Les éléments du système qui ont trait à la portée sont ceux-ci : les gaz, les secteurs, les activités (traitement des puits, réduction causée par des mesures directes et indirectes, émissions omises) et les crédits internationaux.

4.1.1 Gaz

Est-ce que le système comprendrait tous les six gaz à effet de serre dont il est question dans le Protocole de Kyoto : le dioxyde de carbone (CO_2), le méthane (CH_4), l'oxyde d'azote (N_2O), les hydrofluorocarbones (HFC), les perfluorocarbones (PFC) et l'hexafluorure de soufre (SF_6)[5]?

Deux options de base ont été étudiées : incorporer tous les six gaz dès le début; n'incorporer que le CO_2 du secteur de l'énergie au début et, avec le temps, en étendre la couverture pour y incorporer les cinq autres gaz.

Les arguments favorables à une stratégie graduelle s'appuient principalement sur le fait que les substances « synthétiques » (HCFC, PFC, SF_6) sont difficiles à mesurer et à vérifier. En outre, il est reconnu que la méthode graduelle serait plus simple à administrer et plus facile à mettre en œuvre.

Par contre, cette méthode graduelle pourrait réduire l'efficacité du système en retardant les occasions de tirer profit du grand potentiel de réchauffement planétaire des autres

[4] À noter que les gaz et les secteurs s'appliquent aussi à la composante protection du système des mesures hâtives.

[5] Le Canada a des objectifs pour le CO_2, le CH_4 et le N_2O en fonction des niveaux d'émissions de 1990 et il peut choisir soit 1990 soit 1995 comme année de référence lorsqu'il établit des objectifs pour les HFC, les PFC et les SF_6.

gaz et, ainsi, décourager la participation. On peut aussi la considérer comme contraire au principe de justice et d'équité. Le problème de la quantification et de la vérification d'une réduction d'émissions de n'importe quel gaz pourrait être résolu par des remises ou par l'application d'un système de quantification moins rigoureux (p. ex., le programme de primes dont il est question plus loin).
Le comité thématique est d'accord, de façon générale, pour que le système incorpore tous les six gaz de Kyoto dès le début. Les moyens d'inclure tous les six gaz devraient être étudiés au fur et à mesure de l'établissement de règles particulières pour la mise en œuvre.

4.1.2 Secteurs

Est-ce que la participation des entités dans le système devrait être restreinte, du moins au début?[6]

Plusieurs options ont été prises en considération : limiter la participation à quelques secteurs clés, limiter la participation aux émetteurs importants (c'est-à-dire, aux entreprises dont les émissions se situent au-delà d'un certain niveau minimum), n'imposer aucune restriction à la participation.

Restreindre la participation au système pourrait simplifier l'administration et entraîner des frais de transaction moins élevés. De plus, ces restrictions fourniraient une façon d'acquérir de l'expérience avec le crédit et les échanges, expérience qui pourrait servir à élargir et à améliorer le système.

Par contre, les restrictions qui s'appuient sur la taille d'une entité ou sur les niveaux d'émissions n'ont peut-être aucun rapport avec la taille ou la rentabilité des réductions et pourraient être considérées comme injustes.

De façon générale, le comité thématique a conclu qu'il ne devrait pas y avoir de restrictions à la participation des entités dans le système de crédit pour les mesures hâtives. Cette question devrait être étudiée lorsqu'on établira des règles détaillées pour la mise en œuvre.

4.1.3 Activités

<u>Traitement des puits</u>

Est-ce que le système devrait comprendre les puits?

[6] Cette question dépend, dans une certaine mesure, de la stratégie qui sera adoptée, selon qu'elle soit au niveau de l'entreprise ou de l'activité/projet.

Toute une foule d'options ayant trait à l'inclusion des puits nets ont été prises en considération (comme choix indépendant, en combinaison ou comme stade progressif) :

- Incorporer le carbone provenant des activités de reforestation, d'afforestation et de déforestation entreprises après 1998 (ou 1990) et qui s'est accumulé jusqu'à l'an 2008 (ou jusqu'à la fin du système de crédit pour les mesures hâtives);

- Élargir l'option ci-dessus pour y incorporer l'absorption du carbone provenant de la régénération naturelle à la suite de la récolte;

- Y inclure des activités propres à améliorer les puits de carbone du sol agricole et d'autres puits qui ne sont pas actuellement compris dans le Protocole de Kyoto, comme les terres humides;

- Y incorporer, dans une première phase, seulement le carbone provenant des activités de reforestation urbaine entreprises après 1990 et comprises dans le Partenariat pour la protection du climat ou un programme semblable.

Les changements dans l'absorption des gaz à effet de serre par les puits sont compris dans le Protocole de Kyoto, bien qu'un nombre important de questions relatives aux puits doivent encore être résolues à l'échelle internationale.

Par conséquent, bien que le comité thématique ait convenu de l'inclusion des puits biologiques et non biologiques (réaffirmant ainsi l'un des principes approuvés par les ministres), il fut généralement convenu que la détermination de la façon dont les puits devraient être inclus (et de quelle façon les règles nationales devraient être reliées aux règles internationales au fur et à mesure de leur établissement) constituera une importante question relative à la conception. Plusieurs membres ont fait remarquer qu'aucune décision ne devrait être prise relativement aux puits admissibles à un crédit jusqu'à ce que le GIEC et le Protocole de Kyoto aient clarifié les définitions et les méthodes associées aux activités relatives aux puits admissibles.

<u>Traitement des réductions d'émissions provenant des mesures directes et indirectes</u>

Le comité thématique a étudié le traitement des mesures directes et indirectes qui contribuent à la réduction de gaz à effet de serre.

Même si le comité thématique n'a pas encore clairement défini ces mesures, on peut dire, en général, qu'une mesure directe est une mesure identifiable qui, lorsqu'on l'applique, réduit directement les émissions (p. ex., le changement de carburant). L'action indirecte est une mesure identifiable qui, lorsqu'on l'applique, contribue à diminuer les émissions au-delà des frontières de l'entité (p. ex., les actions visant à réduire la demande d'électricité ou à augmenter l'approvisionnement en électricité

générée à partir de sources non émettrices de gaz à effet de serre, les actions contribuant à l'amélioration de l'efficacité d'un produit ou d'une technologie, les actions contribuant à la modification du comportement et de l'utilisation d'équipement émettant des gaz à effet de serre).

Certains membres du comité considèrent la distinction plutôt artificielle et ils soutiennent que toutes les réductions, qu'elles soient le résultat d'une action directe à la source d'émissions ou le résultat d'une action prise par un consommateur d'énergie, devraient être créditées pourvu qu'elles soient réelles et vérifiables.

Trois options ont été prises en considération : ne tenir compte que des réductions directes d'émissions; tenir compte des réductions directes d'émissions et de certaines mesures indirectes qui donnent lieu à des réductions d'émissions; tenir compte de toutes les réductions directes et indirectes d'émissions.

Les mesures directes et indirectes contribuent à réduire les émissions. Cependant, les actions indirectes font naître aussi une plus grande possibilité de conflits quant aux titres de propriété et au comptage double (ou fuite). Il ne semble pas y avoir nécessité de restrictions a priori sur l'inclusion d'actions indirectes dans le système de crédit pour les mesures hâtives si l'on adopte, au sujet de la question de la propriété une stratégie reposant sur les contrats. Il faudra alors que les tribunaux adoptent des conventions relatives au titre de propriété dans le cours de la résolution de ces conflits. Les négociations complexes associées à cette stratégie peuvent toutefois décourager les activités indirectes de réduction. Comme alternative, les principes et les règles définissant la propriété peuvent être incorporés dans le système même de crédit pour les mesures hâtives, ce qui rétrécit le potentiel de conflit et la complexité des négociations.

Le comité thématique convient que les actions admissibles à un crédit en vertu du système de crédit pour les mesures hâtives ne devraient pas se limiter aux mesures directes; cependant, il faut une définition claire de l'action indirecte avant de prendre des décisions finales sur l'inclusion de toutes ces actions ou de quelques-unes dans le système de crédit pour les mesures hâtives. Il faudrait songer à établir des principes et des règles pour régir la question de la propriété et celle du double comptage.

Traitement des émissions omises

Le comité a étudié l'admissibilité des émissions omises dans le système de crédit pour les mesures hâtives. Les émissions omises proviennent d'actions visant à réduire les émissions par rapport à un niveau d'émissions qui normalement aurait eu lieu.

Les avis sont partagés sur l'inclusion des émissions omises comme idée générale. On s'opposait à cette idée dans le cas où les émissions omises seraient le résultat d'une décision d'annuler une action prévue qui était susceptible de créer des émissions. On

s'est entendu de façon générale pour dire que le flux d'énergie renouvelable supplémentaire qui contribue à supprimer la nécessité de développer davantage une énergie à fort coefficient de carbone devrait être pris en considération. Cependant, il faut travailler davantage pour définir les règles et les mécanismes qui permettront de vérifier que les émissions omises sont réelles et que les questions de propriété et de double comptage soient clarifiées lors de la conception du système.

4.1.4 Crédits internationaux

Est-ce que les réductions d'émissions ou les actions qui ont lieu à l'extérieur du Canada devraient être comprises dans la portée de la composante crédit du système de crédit pour les mesures hâtives? Si oui, comment cette activité devrait-elle être intégrée dans le système de crédit pour les mesures hâtives?

Les réductions attestées par le MDP/AC aideraient le Canada à respecter ses engagements de Kyoto (c'est-à-dire, maintenir l'intégrité du budget et sa souplesse).[7] Par ailleurs, cela fournirait un stimulant à l'industrie canadienne pour participer à ce genre d'activité internationale. Outre que cela fournit des occasions de réduction peu coûteuses, cela permettrait aussi à l'industrie canadienne d'acquérir une expérience précieuse pour entreprendre ce genre de projets. Cependant, il y a des risques supplémentaires et des frais de transaction associés à la poursuite et au développement de réductions internationales et de crédit.

On s'entend généralement pour dire que les réductions MDP et AC attestées devraient être comprises dans le système de crédit pour les mesures hâtives.

Une option consisterait simplement à les traiter de la même façon que les crédits pour les mesures hâtives.

Le comité a également discuté, sans en arriver à une entente, de la stratégie par laquelle les gouvernements garantiraient une valeur monétaire minimale pour les réductions attestées MDP/AC.[8] Les réductions transférées aux gouvernements pourraient être utilisées au lieu du budget du crédit pour les mesures hâtives étudiées à la section 4.5, budget des crédits, ou pour l'augmenter. À l'inverse, les entreprises

[7] Les réductions provenant des projets du MDP réalisées après l'an 2000 peuvent être mises en réserve pour servir au cours de la première période d'engagement (c'est-à-dire, pour augmenter notre budget de Kyoto). Il est vrai qu'à l'heure actuelle les règles internationales relatives aux réductions des émissions réalisées entre l'an 2000 et l'an 2008 et provenant des projets AC ne permettent pas leur mise en réserve pour être utilisées dans la première période d'engagement, mais ces règles peuvent être révisées.

[8] Les gouvernements pourraient limiter leur responsabilité financière en imposant un plafond quant au nombre de tonnes qu'ils sont disposés à acheter. (Les gouvernements sont aussi des intervenants éventuels sur le marché des crédits nationaux.)

peuvent choisir de mettre en réserve les réductions MDP/AC pour leur propre usage ou pour les transférer à une autre entreprise.

Il y aurait lieu de poursuivre les travaux sur l'élaboration et l'évaluation des options consistant à inclure une activité MDP/AC dans le système de crédit pour les mesures hâtives avant de faire toute recommandation.[9] Ces travaux doivent être reliés étroitement avec ceux qu'entreprennent le comité des mécanismes de Kyoto et d'autres comités thématiques.

4.2 Le moment à choisir

4.2.1 Limite d'admissibilité

Le système de crédit pour les mesures hâtives a pour objet de reconnaître ceux qui ont pris des mesures qui permettent au Canada de se rapprocher de ses obligations de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi semblerait-il approprié de fixer comme point limite de l'admissibilité au système de crédit pour les mesures hâtives un moment relié à celui de ses engagements de réduction des gaz à effet de serre. Par conséquent, il est généralement accepté que l'année 1990 servirait de bon point de référence, puisque c'est en 1990 que le Canada a pris son premier engagement international — la stabilisation des émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990 d'ici l'an 2000[10].

Le comité en a donc conclu que seules les réductions faites depuis 1990 devraient être admissibles à recevoir des crédits. Cette décision se retrouve dans le texte provisoire des principes entérinés par les ministres au mois d'octobre (p. ex., le système comprendra les réductions admissibles étant réalisées depuis 1990). Le comité n'a pu en arriver à un consensus pour déterminer si les mesures prises entre 1990 et 1998 devraient recevoir un crédit ou d'autres formes de reconnaissance.

Le comité a déterminé les questions supplémentaires relatives au moment — est-ce que les réductions effectuées après 1990 mais qui ont été faites en vertu d'une action entreprise avant 1990 devraient être admissibles au crédit (c'est-à-dire, les projets primaires à long terme qui se répercutent dans les années 1990 et au-delà).

---

[9] Parmi les autres travaux nécessaires, il y a l'évaluation des rôles possibles des gouvernements (p. ex., l'achat de crédit ou le fait de faciliter les activités MDP), les questions relatives au modèle (p. ex., les taux d'échange des crédits nationaux et internationaux), les questions juridiques (p. ex., achat ou subvention), les questions relatives à la mise en œuvre (p. ex., les avantages d'une stratégie graduelle), l'identification et l'évaluation d'autres mécanismes qui pourraient faciliter le même objectif.

[10] Cet engagement a été rendu officiel dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en 1992.

Le Canada a fait des améliorations considérables dans son efficacité énergétique depuis les années 1970 à la suite des actions prises par les gouvernements, l'industrie, les ménages, etc. Ces améliorations ont aussi mené à une réduction correspondante de l'intensité en carbone de notre économie. Les changements ont été structuraux et durables. Dans la mesure où ces réductions vont au-delà de 1990, on peut prétendre qu'elles devraient être admissibles au crédit. La vérification de ces réductions serait particulièrement difficile étant donné le manque grave de données et les problèmes qu'il y aurait à définir les niveaux d'émissions de référence qui serviraient au calcul des crédits. De façon plus fondamentale, incorporer les réductions provenant des actions prises avant 1990 semblerait non conforme aux buts et aux principes adoptés par le comité thématique et à l'orientation stratégique élaborée par les ministres qui recherchent un système propre à accélérer les actions visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de façon à rapprocher le Canada de ses obligations de réduction des émissions.

N'inclure que les réductions provenant d'actions postérieures à 1990 semble plus près de l'énoncé des buts et des principes du comité thématique — « le système comprendra les réductions admissibles depuis le 1er janvier 1990 ». Cela dit, la vérification de ces réductions pourrait être encore difficile étant donné la variation de la disponibilité de la qualité des données. Une variation qui pourrait simplifier la vérification consisterait à tenir compte des réductions d'après 1990 et qui ont eu lieu selon les programmes existants. Cela fait suite à la décision des ministres à la réunion mixte d'avril 1998 : les mesures vérifiables déjà prises en vertu de certains programmes comme les « Mesures volontaires & registre inc. du Défi-climat canadien, le projet pilote des échanges de réduction des émissions de gaz à effet de serre dirigé par la Colombie-Britannique, le projet pilote d'échange de réduction des émissions de l'Ontario.

4.2.2 Traitement des réductions antérieures et futures

Est-ce que les réductions vérifiées de gaz à effet de serre qui ont été effectuées avant l'établissement du système de crédit pour les mesures hâtives (c'est-à-dire, entre 1990 et le début du système) devraient recevoir le même crédit que les réductions vérifiées qui surviennent une fois le système en place?

Il y a trois options de base :

- Donner aux réductions antérieures une prime par rapport aux réductions futures, c'est-à-dire une réduction vérifiée d'une tonne recevra un crédit de valeur plus grande qu'une tonne

- Traiter les réductions antérieures de la même façon que les réductions futures, c'est-à-dire, une tonne = une tonne

- Rajuster les actions antérieures par rapport aux actions futures, c'est-à-dire, une réduction vérifiée d'une tonne recevrait un crédit de moins d'une tonne

En outre, il y a d'autres formes de reconnaissance pour les réductions antérieures. Par exemple, la reconnaissance des réductions faites entre 1990 et 1998 pourrait prendre la forme d'un rajustement du niveau d'émissions de référence postérieur à1999 à partir duquel le crédit est engendré.

Certains ont dit que les réductions antérieures justifiaient un crédit prime parce que les investissements ou les actions qui engendraient des réductions ont été réalisées à un moment où il y avait beaucoup plus d'incertitude quant à la valeur de ces réductions (c'est-à-dire, dans quelle mesure les investisseurs pouvaient-ils obtenir un crédit par rapport aux obligations futures). Par ailleurs, il est généralement reconnu que ces réductions ont aussi eu tendance à se retrouver à l'extrémité inférieure de la courbe des coûts et souvent donnent lieu à des avantages nets. Des primes pour les actions passées sembleraient incompatibles avec la directive des ministres, et avec les buts convenus par le comité thématique, c'est-à-dire d'accroître et d'accélérer les réductions. Selon le consensus parmi les membres du comité thématique, les réductions antérieures ne devraient pas recevoir de prime.

À l'inverse, certains ont proposé que les réductions antérieures soient traitées de la même façon que les réductions futures. Une réduction d'une tonne dans les émissions de gaz à effet de serre devrait produire probablement les mêmes avantages pour l'environnement, peu importe à quel moment cette réduction a eu lieu — au moins pendant la période allant de 1990 à 2007. Cela étant dit, il y a les avantages cumulatifs pour l'environnement qui proviennent des réductions hâtives dans les émissions de gaz à effet de serre. Étant donné la variation de la disponibilité et de la qualité des données, il pourrait être difficile de procéder à la vérification des réductions antérieures avec la même rigueur que celle qui pourrait être démontrée lors de la vérification des réductions futures, ce qui représente une distinction notable vu l'importance qu'il y a de faire en sorte que, dans la mesure du possible, les réductions soient « réelles » ou « supplémentaires ». Cela donne à supposer que les réductions antérieures peuvent être rajustées. Par ailleurs, on peut rajuster les actions antérieures si la mesure et la vérification des crédits ne peuvent satisfaire aux critères établis pour les actions futures.

Certains soutiennent que les réductions antérieures devraient être traitées différemment des réductions futures. Ces gens s'inquiètent du fait que, si l'on établit un budget limité pour le crédit, le fait d'attribuer des crédits aux réductions antérieures peut limiter les crédits à offrir comme stimulants pour de nouvelles actions qui réduiraient les niveaux futurs d'émissions du Canada. En outre, si l'on attribuait un crédit pour les réductions antérieures, cela pourrait déplacer la responsabilité et le fardeau de réalisation des réductions futures d'émissions vers d'autres secteurs ou entités . Voici

quelques exemples de traitements différents : rajuster les réductions antérieures, restreindre les réductions antérieures à certains types particuliers d'utilisation des crédits, reconnaître les réductions antérieures en rajustant les niveaux d'émissions de référence pour la crédits pour la période qui suivra l'année 1999.

Autre considération : les réductions vérifiées pourraient recevoir un double avantage si elles pouvaient être comptées comme faisant partie de la protection de base et du crédit. Le comité thématique a étudié plusieurs perspectives différentes à ce sujet. Certains soutenaient que le fait d'attribuer un double avantage aux réductions futures serait conforme aux buts du système (c'est-à-dire, pour accélérer les réductions), mais qu'il n'en serait pas de même dans le cas du traitement des réductions antérieures. Il a été dit que, si les réductions antérieures étaient reconnues par la protection du niveau des émissions de référence, alors elles ne devraient pas être admissibles aux crédits. D'autres soutiennent que ni les réductions d'émissions antérieures ni les réductions futures ne devraient recevoir un double avantage, étant donné que le fait d'offrir aux émetteurs une alternative comme option, consisterait en un stimulant suffisant. Finalement, certains membres du comité thématique ont proposé que toutes les réductions devraient être traitées de la même façon dans l'intérêt de la justice.

Il est difficile d'estimer l'ampleur des réductions antérieures qui peuvent être admissibles au crédit, là encore en raison du manque de données. Cela étant dit, tout semble indiquer que l'ampleur de ces réductions pourrait être considérable. Selon une étude préparée pour le comité thématique par PriceWaterhouseCoopers, une estimation brute des réclamations potentielles pour les réductions antérieures (1997 moins 1990) serait de 32 mégatonnes.[11] Si le plein crédit est accordé, cela représenterait environ 6 % de l'allocation annuelle du Canada dans la première période budgétaire, soit 563 mégatonnes selon le Protocole de Kyoto. En guise de comparaison, la mise de côté de 5 % du budget entier des crédits pour les mesures hâtives a été étudiée par le comité thématique et on la retrouve dans plusieurs propositions américaines.[12]

---

[11] À noter que l'estimation de 32 mégatonnes utilisée ci-dessus (c'est-à-dire la différence entre les émissions estimées de 1996-1997 et celles de 1990, non cumulative) ne comprend les réductions réalisées que jusqu'en 1997 et ne comprend que les membres du Défi-climat qui ont présenté un plan d'action/rapport d'étape et les membres du Club des 20 %. La plupart de ces réductions n'étaient pas corroborées et ne sont pas vérifiables sans d'autre documentation. De plus, comme l'exemple utilisé dans l'étude peut ne pas être représentatif, l'estimation de 32 mégatonnes est soit supérieure soit inférieure à l'estimation des réductions qui peuvent être admissibles au crédit. Il importe aussi de noter que le tonnage accumulé de 1990 à 1997 était estimé dans cette étude à 83 mégatonnes. Nous renvoyons les lecteurs à l'étude du contrat pour plus de renseignements : PriceWaterhouseCoopers, Comité thématique chargé du crédit pour les mesures hâtives — processus national sur les changements climatiques : quantification des réductions hâtives de gaz à effet de serre, rapport final, 25 novembre 1998.

[12] Voir Ellen F. Battle Consulting, Survey of Early Credit Systems Outside Canada, rapport final. Préparé pour le Comité thématique chargé du crédit pour les mesures hâtives — processus national du Canada sur les changements climatiques, novembre 1998.

4.3 Création des crédits

4.3.1 Système de données de base et de crédit

Les niveaux d'émissions de référence [13] sont l'un des principaux éléments de tout système de crédit. C'est par rapport aux niveaux d'émissions de référence que les réductions d'émissions sont quantifiées et que les crédits sont créés. Les niveaux d'émissions de référence relatifs au « crédit » équivalent au niveau des émissions au-delà desquelles il doit y avoir réduction pour qu'une réduction d'émissions (et des crédits) puisse être créée par une entité ou un projet. C'est ici que sont soulevées les questions difficiles d'additionnalité[14] et de fuite[15].

Voici les principales questions relatives à la conception du système de niveaux d'émissions de référence et de crédit à l'étude par le comité thématique : (1) le niveau d'activité ou de rapport à utiliser dans la quantification des réductions des émissions; (2) les méthodologies de base qui pourraient être utilisées pour chaque niveau de rapport permis.

Le comité a étudié trois niveaux d'activité ou de rapports qui pourraient être utilisés séparément ou en combinaison pour déterminer les niveaux d'émissions de référence : niveau du projet, niveau de l'installation, niveau de l'entité. À noter que les niveaux d'émissions de référence au niveau de l'installation peuvent être considérés comme un ensemble de niveaux d'émissions de référence au niveau projet et que les niveaux d'émissions de référence de l'entité consistent pareillement en une série de niveaux d'émissions de référence au niveau installation.

Le comité a étudié certaines options pour les méthodologies pour déterminer les niveaux d'émissions de référence. Elles comptent des variations selon les niveaux d'émissions de référence relatifs au tonnage absolu et les niveaux d'émissions de

[13] L'expression « niveaux d'émissions de référence » est employée dans un contexte qui est différent de la protection des niveaux d'émissions de référence. Dans ce dernier cas, il s'agit de protéger les niveaux d'émissions de référence relatifs aux émissions de l'entité avant la prise des mesures hâtives. Dans le présent chapitre, c'est le niveau de référence des émissions d'où sont créés les crédits.

[14] L'additionnalité s'entend du critère qui consiste à créditer les réductions, lesquelles n'auraient pas eu lieu en l'absence de stimulants (c'est-à-dire le système de crédit). Créditer les réductions non additionnelles (ou des réductions quelconques) signifie qu'il y en a moins de crédits disponibles pour stimuler de nouvelles actions supplémentaires qui infléchiraient la courbe des émissions du Canada.

[15] La fuite est un déplacement d'émissions d'une source ou d'un lieu vers une autre source ou un autre lieu.

référence relatifs aux normes de rendement (réduction du tonnage par unité de production). Il faut ici une analyse plus approfondie.

Les rapports des réductions d'émissions au niveau du projet ont été utilisés amplement dans les projets internationaux en vertu du programme des activités entreprises conjointement (AEC)[16] . Au Canada, l'expérience acquise dans les projets pilotes d'échange des émissions ont été au niveau des projets. Le MDP et l'AC sont aussi des stratégies basées sur les émissions relatives au projet.

Trois stratégies de base ont été discutées pour l'établissement du niveau d'émissions de référence propres au projet : (1) les protocoles prescrits — une série de protocoles sur les normes ou du moins des modèles, serait établie pour être utilisée dans divers types de projets; (2) le choix des participants — les participants seraient libres de choisir ou d'établir leurs propres niveaux d'émissions de référence possiblement avec un système de points qui serait relié à la rigueur de la méthode utilisée; (3) l'établissement d'un protocole évolutif — des protocoles normalisés seraient élaborés (cas par cas) au fur et à mesure que les projets de réduction des émissions seraient incorporés au système.

Le comité a brièvement étudié les méthodes relatives aux normes de rendement pour les niveaux d'émissions de référence au niveau des projets. On a proposé des normes de rendement pour trois secteurs : l'électricité, les autres secteurs industriels, le secteur commercial ou institutionnel. Par exemple, la norme de rendement du secteur de l'électricité pourrait se calculer selon la combinaison gaz naturel-turbine (p. ex., 45 % d'efficacité). Tout projet avec un facteur d'émissions moindre recevrait des crédits. Le comité a convenu que cette stratégie devrait être évaluée davantage.

Le rapport au niveau de l'installation a été jugé d'une importance particulière dans le contexte de l'utilisation finale des crédits. Tout futur mécanisme de conformité serait presque certainement appliqué au niveau de l'installation ou de l'usine pour les émissions de sources ponctuelles.[17] Les installations et les usines pourraient être traitées comme une série de projets individuels qui sont administrés comme un seul projet. En principe, une série complète de niveaux d'émissions de référence relatifs à un projet en particulier pourraient s'additionner pour créer le niveau d'émissions de

[16] Une bonne étude de cette expérience se trouve dans l'ouvrage sur l'état des recherches sur les niveaux d'émissions de référence au niveaux projet en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto, OCDE, et le document d'information de l'AISE par Ingo Puhl, 1998.

[17] Les émissions de sources ponctuelles (p. ex., une centrale thermoélectrique, une raffinerie de pétrole ou une usine de fabrication) se prêtent bien à des programmes de gestion de l'environnement, à cause de la facilité avec laquelle les frontières quant à la propriété et à la responsabilité de l'entreprise peuvent être délimitées.

référence d'une installation ou d'une usine.

Les niveaux d'émissions de référence au niveau de l'entité offrent l'occasion de représenter toutes les émissions d'une organisation selon une méthode cumulative.[18] Voici deux grandes stratégies pour déterminer les niveaux d'émissions de référence au niveau de l'entité : (1) fixe : un niveau historique d'émissions ou une ligne descendante; (2) variable : un niveau d'émissions qui est normalisé pour la production. Il y a bien des variations de ces deux stratégies possibles, dont des options hybrides qui uniraient la stratégie propre à l'entité et celle qui est propre au projet (p. ex., l'établissement de niveaux d'émissions de référence relatifs à l'entreprise comme obstacle à franchir avant qu'un crédit puisse être créé au niveau du projet).

Les propositions américaines relatives au crédit pour les mesures hâtives portent sur le niveau d'émissions de référence de l'entité. Par exemple, la *Credit for Voluntary Reductions Act* (S.547), au Sénat, nécessite des réductions absolues par rapport à une période donnée.

Nous avons examiné six stratégies possibles/moments, pour introduire les méthodes pour déterminer les niveaux d'émissions de référence dans le système de crédit pour les mesures hâtives : (1) une taille pour tous : un niveau d'émissions de référence relatif au crédit serait prescrit pour tous les secteurs; (2) le choix des participants : chaque secteur ou entité pourrait choisir son propre niveau d'émissions de référence relatif au crédit; (3) des données hybrides se rapportant au projet ou au projet et à l'entité : les deux seraient permis; (4) variable : chaque secteur recevrait un niveau d'émissions de référence pour le crédit au cours de la phase détaillée de la conception; (5) évolutive : commencer par les niveaux d'émissions de référence relatifs à un projet en particulier et les développer pour l'entité avec le temps; (6) graduelle : établir un niveau d'émissions de référence relatif au crédit pour un genre de source d'émissions (p. ex., les sources ponctuelles) dans un premier temps, et ensuite établir des niveaux d'émissions de référence relatifs au crédit pour d'autres sources (p. ex., les sources régionales et mobiles) dans un deuxième temps.

Le comité thématique a fait une première évaluation des divers niveaux d'établissement des niveaux d'émissions de référence et de rapports, mais n'en est pas arrivé à des résultats concluants. Chacun présente ses propres défis au point de vue de la mise en œuvre et de l'administration. Par exemple, une stratégie relative au niveau des projets semblerait présenter les plus hauts risques de créditer les réductions non additionnelles. Le rapport au niveau de l'entreprise soulève de difficiles questions relativement aux fuites et à l'acquisition d'actif.

4.3.2 Programme de primes

[18] La norme de rendement ou le point de repère de l'industrie multiplié par la production d'une année donnée.

Le programme de primes a été considéré comme un instrument pour quantifier et attribuer les crédits dans le système de crédit pour les mesures hâtives. Le programme de primes est un ensemble limité d'actions pouvant donner droit à un crédit, chacune étant assortie d'un protocole ou d'un facteur particulier de quantification, qui est utilisé pour attribuer les crédits aux actions (projets ou activités), et non aux réductions réelles des émissions. Les crédits provenant de ce programme seraient inscrits au nom des propriétaires au moment où l'action a pris place ; cependant, les questions de propriété et du transfert des crédits seraient administrées dans le contexte général du système de crédit pour les mesures hâtives.

Voici quelles sont les principales questions : (1) déterminer si ce programme de primes peut avoir un certain rôle à jouer dans le système de crédit pour les mesures hâtives; (2) déterminer comment ce programme pourrait s'intégrer dans le système général de crédit pour les mesures hâtives.

Il peut être plus simple d'appliquer ce genre de programme de crédit qu'une stratégie rigoureuse s'appuyant sur les niveaux d'émissions de référence et le crédit, et cela pourrait offrir des crédits avec un coût de transaction beaucoup plus bas. L'établissement de ces programmes, toutefois, pourrait être complexe (p. ex., il pourra être nécessaire de déterminer les niveaux d'émissions de référence du projet) et très coûteux. Les épargnes proviendraient de l'usage répété de ces programmes.

Ce programme de primes fonctionnerait mieux comme instrument propre à un projet pour une série limitée d'actions, dont les mesures ayant un petit potentiel de crédit; les mesures où l'information est rare ou de piètre qualité; les puits et le piégeage du carbone; les mesures qui produisent indirectement des réductions d'émissions, en particulier la R-D et l'éducation.

Bien que le programme de primes puisse être une façon commode d'attribuer des crédits pour les mesures antérieures, il pourrait aussi être possible d'élaborer des programmes pour récompenser les mesures qui seront prises à l'avenir. Par exemple, le programme pourrait s'appliquer à la plus grande série pratique des mesures enregistrées en vertu du Défi-climat ou des programmes pilotes d'échange des réductions d'émissions au Canada.

À l'avenir, la série d'actions donnant droit à un crédit pourra être choisie pour correspondre aux objectifs du système de crédit pour les mesures hâtives. Dans certains cas, les crédits pourraient être attribués à l'action et ne pas refléter exactement les réductions réelles nettes. Dans ces cas-là, le même facteur de rajustement utilisé pour certaines questions comme l'incertitude, les fuites et le double comptage dans d'autres formes de crédit pourrait être appliqué à l'article particulier du programme de primes. Dans d'autres cas, il pourrait y avoir un haut degré de certitude quant aux répercussions d'une action sur les émissions et il ne serait pas alors nécessaire d'appliquer un facteur de rajustement.

Comme seulement un nombre limité d'actions seraient couvertes et que des crédits seraient attribués d'une façon prédéterminée (c'est-à-dire selon une moyenne quelconque), les questions d'équité et de justice seraient alors soulevées, dont des réclamations de chances ratées par omission.

Le soutien au programme de primes est partagé. Plusieurs membres du comité thématique croient qu'il devrait y avoir un système offrant des crédits pour des réductions réelles et à peu de risques par l'effet d'un tel programme. D'autres croient plutôt qu'une prescription uniforme pour les rapports et les données serait de mise dans système de crédit pour les mesures hâtives.

4.3.3 Facteurs transcendants

Que les crédits soient produits par un programme de primes ou en vertu d'un système de niveaux d'émissions de référence et de crédits au niveau du projet, de l'installation ou de l'entreprise, il y a plusieurs questions transcendantes qu'il faut résoudre dans l'élaboration du système. Ce sont :

- La question de savoir si la stratégie relative aux primes ou aux niveaux d'émissions de référence devrait refléter certaines circonstances spéciales d'un projet, d'une installation ou d'une entité ;
- La question de déterminer la ligne de démarcation entre les activités ou les réductions qui reçoivent un crédit et celles qui n'en reçoivent pas;
- La question de faire en sorte que le crédit accordé à une activité de réduction des émissions est proportionnel au degré auquel cette activité aide le Canada à s'acquitter de ses futures obligations internationales.

L'utilisation des niveaux d'émissions de référence variables normalisés pour la production (voir la section 4.3.1) est l'une des méthodes qui permet de tenir compte des circonstances spéciales des entités, mais différent niveaux d'émissions de référence pourraient aussi être appliquées aux entreprises selon l'écart entre leurs niveaux projetés d'émissions ou d'autres facteurs.

Quelle que soit la stratégie pour déterminer les niveaux d'émissions de référence ou le système de primes, le système de crédit pour les mesures hâtives devra préciser une ligne de démarcation pour l'attribution des crédits. Par exemple, dans un système de niveaux d'émissions de référence et de crédits, est-ce que les niveaux d'émissions de référence seront définies de façon à attribuer des crédits pour n'importe quelle réduction d'émissions ou seulement à celles qui dépassent un taux minimum d'amélioration? Si un taux minimum de réduction des émissions est nécessaire pour obtenir un crédit, avec quel niveau de rigueur devrait-il être appliqué? Des taux plus

stricts réduiront au minimum l'étendue dans laquelle des crédits sont accordés aux réductions qui ont eu lieu en l'absence de crédits. Cependant, s'il est trop strict, les entités n'auront pas les stimulants nécessaires pour investir dans des réductions d'émissions efficaces par rapport à leur coût, mais relativement petites.

Enfin, selon la façon dont est conçu le système de crédit pour les mesures hâtives, le crédit provenant d'une activité de réduction des émissions peut être disproportionné par rapport aux répercussions de l'activité au Canada pour respecter ses engagements internationaux relativement aux émissions. Par exemple, si les activités créditables de réduction des émissions ne se prolongent pas dans les prochaines périodes de conformité internationale, elles n'aideront pas le Canada à s'y conformer. De même, un projet pourrait produire une tonne de réductions des émissions par année et recevoir une tonne de crédits pour chaque année où le système est en place. Si le système est en place de 1990 à 2008 et si le projet est mis en œuvre en 1990, il produirait 18 tonnes de crédits. S'il est mis en œuvre en 2007, il ne produirait qu'une tonne de crédits. Cependant, les deux projets réduisent les émissions du Canada de cinq tonnes entre 2008 et 2012. Par contre, le premier projet a plus de répercussions sur l'atmosphère et peut fournir une importante démonstration hâtive des technologies. L'enjeu à savoir si le crédit accordé pour des projets est conforme aux effets du projet sur l'acquittement de l'obligation dépendra d'un certain nombre de questions, notamment : la rigueur des niveaux d'émissions de référence; si le crédit n'est accordé que pour les réductions d'émissions durables jusqu'à durant la période d'engagement internationale; si le crédit est donné pour des réductions d'émissions cumulatives; le traitement des actions passées; et la durée du système de crédit pour les mesures hâtives.

4.4 Utilisation des crédits

Le niveau de stimulation dans un système pour les mesures hâtives — et, par conséquent, la mesure dans laquelle les actions réussissent à réduire les émissions de gaz à effet de serre — sera fonction des affectations admissibles des crédits.[19] Si l'affectation est une future affectation, les investisseurs éventuels prendront leurs décisions selon la valeur prévue des crédits, et selon les hypothèses sur la probabilité des applications et des valeurs futures facultatives. À l'inverse, si les crédits sont utilisés immédiatement, leur valeur sera fonction de ces applications.

Le comité thématique a compilé une liste des « applications » éventuelles des crédits (options relatives à l'utilisation finale) qui pourraient être considérées comme ayant de la valeur pour les organisations et qui pourraient les motiver à prendre des mesures hâtives pour réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le cadre d'un système de crédit pour les mesures hâtives.

[19] Le crédit ne servirait qu'une seule fois.

Voici les quatre grandes options quant à la destination finale :

1. La reconnaissance;
2. La qualification pour un avantage;
3. L'application à un engagement futur (facultatif ou obligatoire);
4. L'application à une obligation financière.[20]

Les options 3 et 4 pourraient être mises en œuvre par une entente facultative entre le gouvernement et la source émettrice, ou par un règlement de normalisation ou un système d'échange.

Le comité a dressé un cadre d'évaluation pour estimer les répercussions environnementales, sociales et économiques des diverses affectations, mais il n'a pu faire son analyse à temps pour le présent rapport. Quoi qu'il en soit, voici certaines considérations préliminaires pour chaque affectation.

Reconnaissance

Les organisations (industries, gouvernements, particuliers) seraient reconnues pour leurs réalisations (ou engagements) volontaires de réduction des gaz à effet de serre par une citation dans des publications commerciales, documents ministériels et auprès des clients et des investisseurs. Comme exemples, mentionnons l'éco-logo et les médailles. Un seuil minimum serait établi et il faudrait l'atteindre avant que des crédits ne soient créés. Un simple critère (p. ex., une réduction des émissions de gaz à effet de serre d'une organisation) ou des critères multiples (p. ex., la réduction du cycle de vie des émissions de gaz à effet de serre) pourraient s'appliquer. Il n'y aura pas de création de biens échangeables.

Voici quelques considérations :

- Offrir un stimulant plus durable que celui offert présentement sous le programme Défi-climat;
- Faire des gaz à effet de serre une composante de l'équité commerciale;
- Pour avoir une certaine valeur, la norme nécessaire pour être reconnue devra être exigeante;
- Les exigences relatives à la quantification, à la vérification et au repérage n'ont pas à être rigoureuses;
- La mise en œuvre devrait être relativement simple — pas de changement législatif ni de règlement; elle pourrait être régie par Défi-climat;
- Pourrait s'appliquer dans le très court terme à relativement peu de frais;

[20] La protection des niveaux d'émissions de référence est aussi une utilisation d'une réduction vérifiée.

- Aucune valeur monétaire directe aux participants;
- Peu probable que cela encouragera de nouvelles activités importantes;
- Peut ne pas être considérée par l'industrie ou le public comme réalisant les engagements de la réunion mixte des ministres.

Qualification aux avantages

Selon certaines conditions futures, une organisation pourrait avoir un accès rapide aux futurs programmes du gouvernement relatifs aux changements climatiques. On peut citer comme exemples les divers programmes de déduction pour amortissement, les initiatives relatives à l'efficacité énergétique, les programmes de subvention à la R-D, l'accès privilégié aux arrangements bilatéraux ou du genre MDP/EC.

Comme alternative, le système pourrait offrir un avantage financier immédiat. Par exemple, les gouvernements pourraient offrir une garantie quant au prix d'un montant fixe par crédit (tonne vérifiée).

Voici quelques considérations :

- Pourrait offrir un moyen clair aux investisseurs pour évaluer les stimulants d'une mesure hâtive par rapport au coût des actions favorables à la réduction;
- Il faudrait probablement des mesures législatives pour la mettre en oeuvre;
- Il est peu probable qu'elle soit appliquée aux actions passées;
- Répercussions financières (conformes au principe de l'utilisateur-payeur).

Application à un engagement futur (facultatif ou obligatoire)

Les organisations auraient la souplesse voulue pour utiliser leurs crédits de façon à respecter leurs engagements volontaires de réduction des émissions de gaz à effet de serre ou leurs obligations réglementaires. On peut citer comme exemples les engagements ou les obligations ayant trait aux normes de rendement ou aux limites d'émissions.

Voici quelques considérations :

- Moins de valeur si elle est reliée à un futur engagement volontaire plutôt qu'à un engagement obligatoire;
- Des crédits peuvent être créés avant qu'on ne connaisse l'engagement ou l'exigence (il serait nécessaire de mettre des crédits en réserve);
- La souplesse assurée par les échanges pourrait permettre aux participants de réaliser leurs engagements de réduction à moindre coût et l'échange fournirait aux participants un stimulant monétaire;

- Il faudrait une infrastructure plus raffinée pour la quantification, la vérification et le repérage et aussi une infrastructure propre aux échanges (si les échanges sont permis);
- Il faudrait des modifications aux règlements (et peut-être une nouvelle loi habilitante);
- L'incertitude existerait jusqu'à ce que l'engagement ou la prescription future (s'il y a lieu) soit précisé;
- Les crédits pourraient être utilisés de façon transitoire (c'est-à-dire que les crédits pourraient être acceptés au lieu des allocations, ou convertis en celles-ci, dans un futur programme de plafond et d'allocation);
- Les crédits pourraient être gagnés à partir d'activités entreprises par le passé;
- Il y aurait des frais plus élevés pour le développement et la transaction;
- Il peut être nécessaire d'imposer des limites au nombre et à la nature des crédits acceptés pour cette utilisation finale.

Application à une obligation financière

Les organisations pourraient utiliser les crédits pour réduire leur obligation financière. Jusqu'à ce que la charge soit spécifiée (s'il y a lieu), la valeur du crédit serait déterminée par les attentes au sujet des charges futures et par la valeur temporelle de l'argent. Parmi les obligations financières auxquelles les crédits pourraient s'appliquer, mentionnons les taxes sur le carbone, les frais d'émissions ou toute autre obligation fiscale ou gouvernementale ayant trait aux changements climatiques.

Voici quelques considérations :

- L'industrie pourrait alors respecter ses engagements de réduction à moindres frais;
- La souplesse assurée par les échanges pourrait permettre aux participants de réaliser leur engagement de réduction à moindre coût et les échanges pourraient offrir aux participants un stimulant monétaire;
- Des crédits pourraient être créés avant que la nature exacte de l'obligation financière ne soit connue (il peut être nécessaire de mettre en réserve des crédits);
- Il faudra une infrastructure plus raffinée pour la quantification, la vérification et le repérage et aussi une infrastructure des échanges (si les échanges sont permis);
- Des modifications aux règlements pourraient être nécessaires (et peut-être aussi une nouvelle loi habilitante);
- Des crédits pourraient être gagnés à partir d'une activité entreprise par le passé;
- Des crédits pourraient être utilisés de façon transitoire (c'est-à-dire que les crédits pourraient être acceptés comme un autre moyen de payer la taxe sur le carbone);
- Des crédits pourraient exempter de payer des frais relatifs à l'environnement;
- Des frais plus élevés de développement et de transaction;

- Il peut être nécessaire de limiter le nombre et la nature des crédits acceptés pour cette utilisation finale;
- Cela peut faire augmenter les questions relatives à la politique fiscale pour ce qui est d'accepter des crédits antérieurs comme paiement d'une obligation fiscale actuelle;
- Répercussions financières (conformité avec les principes de l'utilisateur-payeur).

4.5 Budget des crédits

4.5.1 Introduction

Un système qui crédite des réductions d'émissions vérifiées doit avoir une source à laquelle appliquer les crédits (c'est-à-dire une source à débiter).[21] La source du débit est fonction de l'utilisation à laquelle le crédit est appliqué. Par exemple, si l'utilisation est une obligation réglementaire, alors la source du débit pourrait être une exigence de réduction des émissions, e.g. un crédit obtenu pour la réduction d'une tonne d'émissions peut être converti en un permis de réduction d'une tonne d'émissions. Il n'est pas nécessaire toutefois que ce soit une conversion de un à un. À l'inverse, si le crédit peut être converti en espèces comme stimulant financier, alors la source du débit est un budget gouvernemental, un fonds du secteur privé ou une combinaison des deux.

Puisque le fait de créditer une mesure hâtive nécessite le besoin de débiter une source, la question est de savoir s'il doit y avoir une limite à la somme totale des crédits relatifs à une mesure hâtive — un crédit pour un budget des mesures hâtives — et, si oui, de combien?

À la réunion mixte d'octobre 1998, les ministres ont demandé au comité thématique de songer à affecter un budget réaliste pour un système de crédits pour les mesures hâtives.

4.5.2 Scénarios relatifs à l'utilisation des crédits

Il semblerait y avoir trois scénarios de base pour l'utilisation des crédits dans l'établissement d'un budget pour les mesures hâtives :

- Un qui suppose que le crédit sera utilisé pour une obligation réglementaire future;
- Un qui suppose que le crédit sera encaissé plus tard comme stimulant financier;
- Un qui suppose que le crédit peut être échangé pour un stimulant financier immédiat (c'est-à-dire que le crédit peut être encaissé comme un prix garanti).

[21] Si l'utilisation du crédit correspond à une forme quelconque de reconnaissance, il n'est pas nécessaire de débiter la source.

Dans le premier scénario, il y a deux options :

- Ne fixer aucune limite à la somme des crédits qui peuvent être émis et, par après, convertis;
- Imposer une limite à la somme des crédits qui peuvent être émis ou restreindre le temps accordé pour leur conversion ou leur utilisation;

De même, dans les deuxième et troisième scénarios, il y a deux options :

- Imposer une limite à la somme des crédits qui peuvent être émis ou au budget financier total du stimulant;
- N'imposer aucune limite.

(1) Obligation réglementaire future

Les avantages et les inconvénients d'établir un budget pour un système de crédits pour les mesures hâtives dans le contexte d'une obligation réglementaire future doivent être examinés par rapport aux dispositions du Protocole de Kyoto.

Le Protocole de Kyoto attribue à chaque pays industrialisé une limite fixe d'émissions de gaz à effet de serre à utiliser au cours de la première période de l'engagement. Le total d'émissions permis au Canada pour la période allant de 2008 à 2012 est de 2 825 mégatonnes (94 % de 601 mégatonnes fois 5). Sauf pour ce qui est du mécanisme pour un développement propre, qui récompense les projets dans les pays en développement, et peut-être les dispositions relatives à l'afforestation, le traité actuel ne prévoit pas de crédit pour les réductions d'émissions qui se produisent avant la période 2008-2012. Par conséquent, moyennant ces exceptions, un programme national qui cherche à récompenser les mesures hâtives par son application à une obligation de Kyoto pour le Canada devrait fournir ces crédits à partir de l'allocation de sa première période d'engagement (ou par la suite). Les crédits MDP, par contraste, peuvent être mis en réserve et de façon à agrandir l'allocation. Si les projets d'application commune et d'afforestation deviennent sujets à crédit avant la période d'engagement, cela augmenterait aussi l'allocation canadienne.

Sans une limite, il y aurait le risque qu'un système ambitieux de crédit consomme une grande partie de l'allocation du Canada pour l'engagement. De plus, les non-participants pourraient être tenus d'entreprendre des réductions d'émissions plus importantes au cours de la période d'engagement pour que le Canada atteigne son objectif de réduction. Dans ce dernier cas, cela dépendrait de la proportion dans laquelle les mesures hâtives sont « réelles » et, en fait, de l'infléchissement de la tendance d'émissions du statu quo du Canada vers l'objectif de Kyoto.

Pour réduire ce risque au minimum et pour qu'il y ait suffisamment de crédits pour ceux qui ne prennent pas de mesures hâtives, certaines des propositions américaines imposent des limites au nombre de crédits mis en réserve pour les réductions hâtives. Par exemple, plusieurs proposent une limite de 5 % sur l'allocation de la première période aux États-Unis. Si on l'appliquait à l'allocation du Canada pour la première période d'engagement, cela équivaudrait à un budget total des crédits de 141 mégatonnes.

L'inconvénient qu'il y a à établir un budget de crédit dans ce contexte, c'est que la participation peut dépasser le budget, ce qui nécessiterait un moyen quelconque pour répartir les crédits. Une option consisterait à répartir les crédits selon le principe du premier arrivé premier servi pour récompenser les entités qui cherchent plus agressivement à faire des réductions hâtives. Cependant, cela peut ne pas donner aux entreprises qui songent à investir dans les réductions d'émissions plus de certitude quant à la valeur de leurs réductions futures d'émissions. Une autre option consisterait en une répartition au prorata. Si, à la fin du système des mesures hâtives, le montant total de crédits dépasse le budget, tous les détenteurs de crédits verraient leur crédit diminuer de façon proportionnelle. En d'autres termes, les crédits seraient rajustés.

Une autre façon de stimuler des mesures hâtives, tout en en déterminant la faisabilité, consisterait à ce que les gouvernements procurent un montant fini d'allocations internationales pour appuyer le programme de crédit pour les mesures hâtives (voir la section 4.1.4). D'après plusieurs, cela aurait l'avantage de ne pas « hypothéquer l'avenir », ce que ferait la répartition de la période 2008-2012 ou au-delà.

Une autre stratégie consisterait à permettre aux détenteurs de crédits d'avoir accès aux allocations au-delà de la première période d'engagement, ce qui, en fait, augmenterait la taille du budget des crédits. Bien que cela crée plus d'incertitude pour les investisseurs, cette option serait peut-être préférable à un crédit rajusté pour être utilisé au cours de la première période d'engagement.

(2) <u>Stimulant financier futur</u>

Les détenteurs de crédits encaisseraient leur crédit à l'avenir contre un stimulant financier (c'est-à-dire un prix fixe par crédit; compensation des taxes sur le carbone par tonne). Sans une limite, les gouvernements pourraient s'exposer à une grande dette financière. Par exemple, si les gouvernements devaient garantir un prix en fonction du coût de réduction d'une tonne d'émissions de gaz à effet de serre, la dette financière pourrait se situer entre 1,4 milliard et 4,2 milliards de dollars.[22] À l'inverse, une limite

[22] Ce calcul s'appuie sur un coût moyen d'entre 10 $ et 30 $ par tonne et un budget total des émissions de 141 mégatonnes.

peut comporter un certain rajustement des crédits à l'avenir si l'apport dépasse le budget.

(3) Stimulant financier immédiat

Un stimulant financier immédiat pourrait être offert, par exemple, pour l'achat de crédits à un prix fixe par tonne. La mise en réserve d'un budget pour offrir un stimulant financier immédiat pourrait accélérer les investissements dans les réductions de gaz à effet de serre au-delà de ce qui pourrait être réalisé par un système dont l'utilisation future du crédit ne serait déterminée qu'éventuellement, selon le niveau du stimulant financier. Le comité thématique n'a pas entrepris d'analyse sur les réductions qui pourraient être réalisées par d'autres stimulants et, par conséquent, par ce que pourrait être un budget raisonnable.

5.0 CONCLUSIONS ET LA VOIE DE L'AVENIR

Le comité thématique a fait des progrès en vue d'aider les Ministres de l'Énergie et de l'Environnement à atteindre leur but, soit d'établir un système de crédit pour les mesures hâtives au Canada au début de 1999. Le comité a bien saisi la nécessité d'avoir d'importants piliers pour ériger ce système et il en a tiré plusieurs conclusions relatives à certains éléments d'un système et à la façon dont ces pièces devraient s'imbriquer les unes dans les autres. Voici quelques considérations en particulier :

- La protection des niveaux d'émission de référence est importante pour supprimer tout obstacle aux mesures hâtives, mais elle est insuffisante pour réaliser les buts d'un système de crédit pour les mesures hâtives;
- Le système devrait comprendre les six gaz à effet de serre du Protocole de Kyoto dès la création du système, bien que les moyens de les incorporer devraient être étudiés au fur et à mesure de l'établissement des règles particulières de mise en œuvre;
- Il ne devrait pas y avoir de restrictions quant à la participation des entités au système bien que cela devrait être revu au fur et à mesure de l'élaboration des règles détaillées de mise en œuvre;
- En principe, tous les puits devraient être inclus, mais il faut résoudre les questions de définition et de méthodologie (et il faudra être conforme aux règles et aux méthodologies internationales);
- En principe, les réductions d'émissions provenant d'actions directes et indirectes devraient être admissibles, même s'il faut des définitions plus claires et s'il faut étudier certaines questions relatives à la propriété et au double comptage dans le cas des émissions indirectes;
- En principe, les émissions omises associées au flux d'énergie renouvelable et supplémentaire devraient être admissibles au crédit de façon à reconnaître leur potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre; les réductions MDP et

AC devraient être comprises dans le système de crédit pour les mesures hâtives bien qu'il faille poursuivre les études relativement à la mise en œuvre;
- Les réductions faites depuis 1990 devraient être reconnues d'une certaine façon dans le système de crédit pour les mesures hâtives;
- Un système de crédit pour les mesures hâtives peut accepter un niveau d'émissions de référence au niveau projet, installation ou entreprise;
- Un système de primes peut avoir un certain rôle à jouer dans le système de crédit pour les mesures hâtives.

Par ailleurs, le comité a déterminé un certain nombre de questions d'orientation de base qui devront être résolues par les gouvernements avant qu'on puisse rendre entièrement opérationnel le système de crédit pour les mesures hâtives. Voici, en particulier, certains points :

- La façon d'offrir la protection du niveau des émissions de référence;
- Le traitement précis à réserver aux actions passées par rapport aux actions futures sur le double plan de la protection du niveau d'émissions de référence et des crédits;
- Le degré de rigueur du processus de création des crédits;
- L'utilisation des crédits (c'est-à-dire l'utilisation des crédits doit déterminer le niveau de réductions des gaz à effet de serre et le niveau de stimulants du système).

L'efficience et l'efficacité par rapport au coût sont des considérations clés pour déterminer le comment et le quand les gouvernements voudront prendre des décisions au sujet du « crédit » . Il pourrait y avoir un certain mérite à retarder les décisions relatives à la mise en place du système de crédit pour les mesures hâtives jusqu'à ce que d'autres mesures possibles (qui pourraient se révéler plus économiques) soient étudiées dans le cadre d'une stratégie nationale des changements climatiques.

Étant donné la complexité et la sensibilité de certaines questions, en particulier pour ce qui est de la création des crédits[23], le comité est d'avis qu'il y a deux voies possibles à suivre :

- Une façon progressive à début rapide;
- Une façon plus complète mais plus lente.

Le système pourrait être construit de façon graduelle, par exemple mis en place au cours des six prochains mois mais évoluant sur une année ou deux. Le système pourrait commencer :

[23] Le comité conçoit que la question de l'utilisation des crédits doit être résolue dans le grand contexte de la stratégie générale nationale d'intervention pour les changements climatiques.

- Par une discussion et une négociation d'une série initiale de règles relatives à la création des crédits, peut-être en commençant par une portée étroite et une couverture non moins étroite (p. ex., en n'incluant que les grands émetteurs de CO_2);
- Par certaines règles relatives à la protection des niveaux d'émissions de référence;
- Par une certaine infrastructure nécessaire à l'administration du système (p. ex., l'enregistrement, les rapports, la vérification, la certification).

Certains membres du comité ont soutenu que les questions d'orientation de base doivent être résolues avant qu'on ne prenne de décisions au sujet du crédit.

Le comité a étudié la nature des différentes questions relatives aux politiques et au modèle et le moment de prendre les décisions qui seraient nécessaires pour avancer au moyen d'une stratégie graduelle à début rapide. Par exemple, un sous-groupe du comité a proposé que les gouvernements travaillent en vue d'aménager un bureau opérationnel pour le système de crédit pour les mesures hâtives et le mettre en place au plus tard le 1er mai 1999 en se concentrant sur les décisions à prendre dans trois domaines :

- Préparer une charte de fondation qui préciserait les rôles et les responsabilités du bureau et de ses institutions et fournirait le cadre technique et administratif qui orienterait le bureau du crédit pour les mesures hâtives. Certains éléments très importants, comme la protection des niveaux d'émissions de référence, les mécanismes de création des crédits, le budget des crédits et l'utilisation finale auraient besoin d'être étudiés;
- Veiller à ce que le bureau du crédit pour les mesures hâtives et ses institutions aient l'autorisation et les ressources voulues pour remplir ces rôles et ces responsabilités;
- Établir une première série de règles opérationnelles détaillées selon la charte de la fondation.

Certains participants croient fermement que le programme Défi-climat existant, Écogeste ou un nouveau registre doivent être étudiés en priorité comme moyen d'entreprendre le processus de rendre officielle la collecte des données relativement aux mesures qui pourraient fournir une réduction des émissions. Cette certitude « préliminaire » pour tenir compte des décisions relatives à l'investissement qui a trait à l'efficacité énergétique et à la réduction des gaz à effet de serre serait un premier pas utile.

Par ailleurs, on pourrait adopter une démarche plus lente et plus complexe. En somme, les décisions relatives à la création des crédits (méthodes de base) seraient prises de façon à assurer une meilleure uniformité et à être plus juste dans le traitement des participants et des non-participants.

Bien qu'il y ait eu un soutien considérable pour la stratégie graduelle à début rapide, il n'y a pas eu de consensus au sein du comité. Tandis que la plupart des membres ont convenu de l'importance d'avoir un système de crédit pour les mesures hâtives et de le mettre en branle dès que possible, on s'interrogeait sur le fait que les décisions relatives aux politiques et au modèle qui sont prises maintenant pourraient préjuger des décisions futures et, peut-être, amoindrir l'efficacité du système.

Annexe B

COMITÉ THÉMATIQUE CHARGÉ DU CRÉDIT POUR LES MESURES HÂTIVES : MEMBRES DU PREMIER PALIER ET SUBSTITUTS

Le 26 avril 1999

NOM [Suppléant]	TITRE	ADRESSE	POUR RENSEIGNEMENTS
(COPRÉSIDENT) M. Stephen McClellan	Environnement Canada Affaires économiques et réglementaires Directeur général	10, rue Wellington Hull (Québec) K1A 0H3	COURRIEL : stephen.mcclellan@ec.gc.ca TÉLÉCOPIEUR : (819) 953-5916 TÉLÉPHONE : (819) 956-4736
(COPRÉSIDENT) M. Bob Page	Vice-président, Développement durable Transalta	Box 1900, Station M 110-12th Avenue S.W Calgary (Alb.) T2P 2M1	COURRIEL : bob_page@transalta.com TÉLÉCOPIEUR : (403) 267-7252 TÉLÉPHONE : (403) 267-4774
M. Warren Bell [Shelly Murphy**]**	Directeur, Changements climatiques Ressources atmosphériques Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs	P.O Box 9341 Stn Prov Govt 3rd Floor 2975 Jutland Rd Victoria (B.-C.) V8W 9M1	COURRIEL : wbell@epdiv1.env.gov.bc.ca TÉLÉCOPIEUR : (250) 356-7197 TÉLÉPHONE : (250) 387-4773
M. Tim Blake	Vice-président et directeur First Marathon Security LTD	Exchange Tower 21st Canadian Place Suite 3100 PO Box 21 Toronto (Ont.) M5X 1J9	COURRIEL : Tblake@fmarathon.com TÉLÉCOPIEUR : (416) 869-6795 TÉLÉPHONE : (416) 869-8840
M. J. Desmond Cousens	Scientifique principal Nova Scotia Power Politiques et programmes de l'environnement	PO Box 910 Halifax (N.-É.) B3J 2W5	COURRIEL : des.cousens@nspower.ns.ca TÉLÉCOPIEUR : (902) 428-6749 TÉLÉPHONE : (902) 428-6182
M. André Couture	Ministère de l'Environnement et de la Faune, Direction de la politique du secteur industriel chargé du développement stratégique, Service de la qualité de l'atmosphère	675, boul. René Lévesque Est 9^{e} étage, boîte 71 Québec (Québec) G1R 5V7	COURRIEL : andre.couture@mef.gouv.qc.ca TÉLÉCOPIEUR : (418) 646-0001 TÉLÉPHONE : (418) 521-3950 #4976
Bob Cornelius	Spécialiste de l'industrie principal, Ministère de l'Environnement de		

NOM [Suppléant]	TITRE	ADRESSE	POUR RENSEIGNEMENTS
	l'Ontario, Direction de la Politique sur les eaux		
M. John Dillon	Associé principal et conseiller juridique Politiques et affaires juridiques Conseil canadien des chefs d'entreprises	90, rue Sparks, pièce 806 Ottawa (Ont.) K1P 5B4	COURRIEL : dillon@bcni.com TÉLÉCOPIEUR : (613) 236-8679 TÉLÉPHONE : (613) 238-3727
M^{me} Aldyen Donnelly **[**Brian Williamson**]**	GEMCo	1965 West, 4th Ave. Suite 101 Vancouver (B.-C.) V6J 1M8	COURRIEL : aldyen@mindlink.bc.ca TÉLÉCOPIEUR : (604) 731-4664 TÉLÉPHONE : (604) 878-3658 (vocal) (604) 731-4666
M. Andre Duchesne Pierre Vezina]	Président et directeur général Association des industries forestières du Québec	1200 St-Germain-Des-Prés, suite 102 Sainte-Foy (Québec) G1V 3M7	COURRIEL : aduchesn@riq.qc.ca TÉLÉCOPIEUR : (418) 651-4622 TÉLÉPHONE : (418) 651-9352
M. Charles Ferguson	Vice-président, Inco Limited	145 King Street West Suite 1500 Toronto (Ont.) M5H 4B7	COURRIEL : cferguson@toronto.incoltd.com TÉLÉCOPIEUR : (416) 361-7864 TÉLÉPHONE : (416) 361-7860
M. Bob Flemington [Brian Rawson]	Président, Mesures volontaires & registre inc. du Défi-climat canadien	170, avenue Laurier Ouest Suite 600 Ottawa (Ont.) K1P 5V5	COURRIEL : rflemington@vcr-mvr.ca TÉLÉCOPIEUR : (613) 565-5743 TÉLÉPHONE : (613) 565-5151
M. Luc Gagnon	Section de la gestion de l'environnement Hydro-Québec	75, boul. René Lévesque Ouest, 19^{e} étage Montréal (Québec) H2Z 1A4	COURRIEL : gagnon.luc@hydro.qc.ca TÉLÉCOPIEUR : (514) 289-4977 TÉLÉPHONE : (514) 289-2211 poste 4948
M. Fred Gallagher	Directeur général Vision Quest Windelectric Inc.	Suite 100, 3553 – 31 St. Street NW Calgary (Alb.) T2L 2K7	COURRIEL : ceedfmg@greenenergy.com TÉLÉCOPIEUR : TÉLÉPHONE : (403) 686-1485
M. Phil Jessup	ICLEI	City Hall, East Tower, 8th Floor Toronto (Ont.) M5H 2N2	COURRIEL : pjessup@iclei.org TÉLÉCOPIEUR : (416) 392-1478 TÉLÉPHONE : (416) 392-1462
M^{me} Sue Kirby [Eric Landry]	Directeur général Direction générale de la politique énergétique	580, rue Booth, 19^{e} étage Ottawa (Ont.) K1A 0E4	COURRIEL : skirby@nrcan.gc.ca TÉLÉCOPIEUR: (613) 996-5943 TÉLÉPHONE : (613) 996-7669

NOM [Suppléant]	TITRE	ADRESSE	POUR RENSEIGNEMENTS
	Secteur de l'énergie Ressources naturelles Canada		
M. Joe Kostler	Alberta Power Limited	10035 - 105 Street Edmonton (Alb.) T2J 2V6	COURRIEL : Joe.kostler@apl.ca TÉLÉCOPIEUR : (780) 420-7090 TÉLÉPHONE : (403) 420-3429
M. Gordon Lambert	Suncor Energy Inc.	PO box 38 112-4th Ave. SW Calgary (Alb.) T2P 2V5	COURRIEL : glambert@suncor.com TÉLÉCOPIEUR : (403) 269-6271 TÉLÉPHONE : (403) 269-8720
M^{me} Leah Lawrence	TransCanada Pipelines	111 - 5th Avenue S.W. Calgary (Alb.) T2P 3Y6	COURRIEL : leah.lawrence@pipe.nova.ca TÉLÉCOPIEUR : (403) 267-3278 TÉLÉPHONE : (403) 267-8934
M. Eric Lawton	Conseiller principal, Direction de la politique énergétique Ministère de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie de l'Ontario	880 Bay Street, 3rd floor Toronto (Ont.) M7A 2C1	COURRIEL : lawtoner@est.gov.on.ca TÉLÉCOPIEUR : (416) 325-7023 TÉLÉPHONE : (416) 325-6852
M. Jean-Francois Lefebvre	Président Groupe de recherche appliquée en macroécologie	800, rue Sherbrooke, Local 218 Lachine (Québec) H8F 1H2	COURRIEL : jflefebvre@grame.qc.ca TÉLÉCOPIEUR : (514) 639-9043 TÉLÉPHONE : (514) 639-4132 ou 634-7205
M. Michel Lesueur	MRN-Que	5700 - 4^{e} Avenue Ouest Local A-405 Charlesbourg (Québec) G1H 6R1	COURRIEL : michel.lesueur@mrn.gouv.qc.ca TÉLÉCOPIEUR : (418) 643-8337 TÉLÉPHONE : (418) 627-8380
M. Don MacDonald [Grant Hilsenger]	Ministère de l'Énergie de l'Alberta	9945 - 108 Street, 5 Floor North Petroleum Plaza Edmonton (Alb.) T5K 2G6	COURRIEL : don.macdonald@gov.ab.ca TÉLÉCOPIEUR : (403) 427-2278 TÉLÉPHONE : (403) 422-7872
M. Rob MacIntosh	Directeur des politiques Institut Pembina	Box 7558 Drayton Valley (Alb.) T7A 1S7	COURRIEL : rmac@piad.ab.ca TÉLÉCOPIEUR : (403) 542-6464 TÉLÉPHONE : (403) 542-6272
M. Rob Milne	Enbridge Consumers Gas	Atria III, Suite 1100-2225 Sheppard Ave. East, North York (Ont.) M2J 5C2	COURRIEL : robert.milne@cgc.enbridge.com TÉLÉCOPIEUR : (416) 498-2980 TÉLÉPHONE : Secrétaire : Bev Mckay

NOM [Suppléant]	TITRE	ADRESSE	POUR RENSEIGNEMENTS
		Adresse postale : P.O Box 650 Scarborough (Ont.) M1K 5E3	(416) 498-2952 416-498-2978
M. Ron Nielsen	Directeur, Programme atmosphérique Pollution Probe	12 Madison Avenue Toronto (Ont.) M5R 2S1	COURRIEL : rnielsen@web.net TÉLÉCOPIEUR : (416) 926-1601 TÉLÉPHONE : (416) 926-1907
M. Joel Nodelman **[Anna Tupper]**	Directeur du développement durable EPCOR	10065 Jasper Ave. Edmonton (Alb.) T5J 3B1	COURRIEL : jnodelma@edpower.com TÉLÉCOPIEUR : (403) 412-3346 TÉLÉPHONE : (403) 412-3487
M. Steve Pomper	Alcan Aluminum	1188, rue Sherbrooke Ouest Montréal (Québec) H3A 2G2	COURRIEL : steven_pomper@alcan.com TÉLÉCOPIEUR : (514) 848-1502 TÉLÉPHONE : (514) 848-8200
M. Andy Pool	Coordinateur, Affaires environnementales PanCanadian Petroleum Ltd.	PO Box 2850 Calgary (Alb.) T2P 2S5	COURRIEL : andrew_pool@pcp.ca TÉLÉCOPIEUR : (403) 290-2440 TÉLÉPHONE : (403) 290-2083
M. Mark W. Potter [Jean-François Tramblay]	Économiste principal Développement économique et finances ministérielles Ministère des Finances	L'esplanade Laurier, 12^{e} étage, Tour Est 140, rue O'Connor Ottawa (Ont.) K1A 0G5	COURRIEL : potter.mark@fin.gc.ca TÉLÉCOPIEUR : (613) 992-3648 TÉLÉPHONE : (613) 992-6516
M. John Roberts	Vice-président, Environnement Noranda Forest Inc.	Suite 4500, PO Box 7, Royal Trust Tower, Toronto Dominion Center Toronto (Ont.) M5K 1A1	COURRIEL : robertsj@norandaforest.com TÉLÉCOPIEUR : (416) 982-7396 TÉLÉPHONE : (416) 982-7225
M. Chris Rolfe	WestCost Environmental Law Assoc.	1001 - 207 West Hastings St. Vancouver (B.-C.) V6B 1H7	COURRIEL : crolfe@wcel.org TÉLÉCOPIEUR : (604) 684-1312 TÉLÉPHONE : (604) 684-7378
M. Peter Sol	Environnement Canada Affaires économiques et réglementaires Directeur des politiques	10, rue Wellington Hull (Québec) K1A 0H3	COURRIEL : peter.sol@capp.ca TÉLÉCOPIEUR : (819) 997-0709 TÉLÉPHONE : (819) 994-4484
M. Terrance P. Stopps	Conseiller principal de direction	135 St. Clair Avenue West, Suite 100	COURRIEL : stoppste@ene.gov.on.ca

NOM [Suppléant]	TITRE	ADRESSE	POUR RENSEIGNEMENTS
[Bob Cornelius]	Direction de la politique atmosphérique et des changements climatiques Planification intégrée de l'environnement Ministère de l'Environnement	Toronto (Ont.) M4V 1P5	TÉLÉCOPIEUR : (416) 314-3918 TÉLÉPHONE : (416) 314-4194
M. Bryan W. Swift [Jim Lanigan]	Directeur des relations gouvernementales Affaires de l'entreprise General Motors of Canada Limited.	1908 Colonel Sam Drive Oshawa (Ont.) L1H 8P7	COURRIEL : LNCAHUB.vz4cnb@gmeds.com TÉLÉCOPIEUR : (905) 644-3830 TÉLÉPHONE : (905) 644-1996
M. Robert Tessier **remplacé par Faye Roberts]**	Président et chef de la direction du Gaz métropolitain	1717, rue Du Havre Montréal (Québec) H2K 2X3	COURRIEL : rotessier@gazmet.com TÉLÉCOPIEUR : (514) 598-3725 TÉLÉPHONE : (514) 598-3735
M. Christian Van Houtte	Président Aluminium Association of Canada	1010, rue Sherbrooke Ouest Suite 1600 Montréal (Québec) H3A 2R7	COURRIEL : associa@aluminium.qc.ca TÉLÉCOPIEUR : (514) 288-0944 TÉLÉPHONE : (514) 288-4842
M. George Walczak	Nova Chemicals Ltd.	Parkwest II, Suite 200 2000 Cliffmine Road Pittsburgh, PA 15275	COURRIEL : walczaga@novachem.com TÉLÉCOPIEUR : (412) 490-4002 TÉLÉPHONE : (412) 490-4062
M. Gary Webster	Cdn. Assoc. Petroleum Producers	2100, 350 - 7th Avenue SW Calgary (Alb.) T2P 3N9	COURRIEL : webster@capp.ca TÉLÉCOPIEUR : (403) 266-3214 TÉLÉPHONE : (403) 267-1146
M. Richard Williams	Westcoast	1333 West Georgia Vancouver (C.-B.) V6E 3K9	COURRIEL : rwilliams@wei.org TÉLÉCOPIEUR : (604) 691-5166 TÉLÉPHONE : (604) 488-8000

COMITÉ THÉMATIQUE CHARGÉ DU CRÉDIT POUR LES MESURES HÂTIVES : MEMBRES DU DEUXIÈME PALIER

Le 26 avril 1999

Nom	Affiliation	Adresse	Courriel
M. Jean-Luc Allard	Vice-président SNC-Lavalin Environment Inc.	2271 boul. Fernand-Lafontaine Longueuil (Québec) J4G 2R7	COURRIEL : allaj@snc-lavalin.com TÉLÉCOPIEUR : (450) 651-0885 TÉLÉPHONE : (450) 442-8809
M. Gerald Audet	Ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie	710, Place d'Youville Québec (Québec) G1R 4Y4	COURRIEL : gerald.audet@micst.gouv.qc.ca TÉLÉCOPIEUR : (418) 643-6669 TÉLÉPHONE : (418) 691-8022
M. Tim Blake	Vice-Président et directeur First Marathon Security Ltd.	Exchange Tower 21st Canadian Place, Suite 3100 P.O. Box 21 Toronto (Ont.) M5X 1J9	COURRIEL : tblake@fmarathon.com TÉLÉCOPIEUR : (416) 869-6795 TÉLÉPHONE : (416) 869-8840
Mme Ellen Burack	Secrétariat des changements climatiques	55 Murray Street, Suite 600 Ottawa (Ont.) K1N 5M3	COURRIEL : Ellen.Burack@ccs.gc.ca TÉLÉCOPIEUR : (613) 943-2694/5 TÉLÉPHONE : (613) 943-2685
Mme Nancy J. Coulas	Directeur, Politique de l'environnement Alliance of Manufacturers & Exporters Canada	1, rue Nicholas, suite 1500 Ottawa (Ont.) K1N 7B7	COURRIEL : nancy_coulas@the-alliance.com TÉLÉCOPIEUR : (613) 563-9218 TÉLÉPHONE : (613) 238-8888 poste.234
M. Charles Ferguson	Vice-président, Inco Limited	145 King Street West Suite 1500 Toronto (Ont.) M5H 4B7	COURRIEL : cferguson@toronto.incoltd.com TÉLÉCOPIEUR : (416) 361-7864 TÉLÉPHONE : (416) 361-7860
M. Ted Ferguson	Analyste de l'économie et des politiques Bureau canadien MDP et EC Direction générale des changements climatiques et de l'énergie Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	Édifice Lester B. Pearson Tour B - 4te Étage 125, rue Sussex Ottawa (Ont.) K1A 0G2	COURRIEL : ted.ferguson@dfait-maeci.gc.ca TÉLÉCOPIEUR : (613) 944-0064 TÉLÉPHONE : (613) 944-0613
M. Gerry Finn	Vice-président, Relations entre le gouvernement et l'industrie NOVA Chemicals Ltd.	645-7th Ave. SW Calgary (Alb.) T2P 4G8	COURRIEL : finngj@novachem.com TÉLÉCOPIEUR : (403) 750-4832 TÉLÉPHONE : (403) 750-3223
M. Fred Gallagher	Directeur général VisionQuest Windelectric Inc.	Suite 100, 3553 - 31 Street N.W. Calgary (Alb.)	COURRIEL : ceedfmg@greenenergy.com TÉLÉCOPIEUR : (403) 686-0087

		T2L 2K7	TÉLÉPHONE : (403) 686-1485
M. Rick Gilbert	Bowater	PO Box1150 Liverpool (N.-É.) B0Y1K0	COURRIEL : gilbertrg@bowinc.com TÉLÉCOPIEUR : (902) 354-2271 TÉLÉPHONE : (902) 354-3411
M^{me} Judith Hull	Environnement Canada Politique et Communications Économiste principal	10, rue Wellington Hull (Québec) K1A 0H3	COURRIEL : judith.hull@ec.gc.ca TÉLÉCOPIEUR : (819) 997-2769 TÉLÉPHONE : (819) 953-4282
M. Brian Jantzi, C.Chem.	Directeur, Échange des émissions Ontario Hydro Generation Company	700 University Avenue H15-A4 Toronto (Ont.) M5G 1X6	COURRIEL : brian.jantzi@hydro.on.ca TÉLÉCOPIEUR : (416) 592-4841 TÉLÉPHONE : (416) 592-5417
M. Phil Jessup	ICLEI	City Hall, East Tower, 8th Floor Toronto (Ont.) M5H 2N2	COURRIEL : pjessup@iclei.org TÉLÉCOPIEUR : (416) 392-1478 TÉLÉPHONE : (416) 392-1462
M. Jim Leslie	IIDD	1167 Kensington Cres.NW Suite 310 Calgary (Alb.) T2N 1X7	COURRIEL : jim_leslie@transalta.com TÉLÉCOPIEUR : (403) 543-7232 TÉLÉPHONE : (403) 543-7233
M. Rob MacIntosh	Directeur des politiques Institut Pembina	Box 7558 Drayton Valley (Alb.) T7A 1S7	COURRIEL : rmac@piad.ab.ca TÉLÉCOPIEUR : (780) 542-6464 TÉLÉPHONE : (780) 542-6272
Prof. Keith Newton	Directeur de CRUISE	School of Public Administration 1005 Dunton Tower Université Carleton 1125, Coloney By Drive Ottawa (Ont.) K1S 5B6	COURRIEL : keith_newton@carleton.ca TÉLÉCOPIEUR : (613) 520-2551 TÉLÉPHONE : (613) 520-2600 poste 2641
M. Allan Shaw	NOTA: Retiré à sa demande		
M. Dave Seymour	Président, BOMA Comité de l'énergie et de l'environnement	106, rue Colonnade Suite 200 Nepean (Ont.) K2E 7L6	COURRIEL : tescor-ottawa@sympatico.ca TÉLÉCOPIEUR : (613) 224-3726 TÉLÉPHONE : (613) 224-7500
M. Hugh Sprague	Usines Hilton de Stelco	PO Box 2030 Hamilton (On.) L8N 3T1	COURRIEL : carolyn_barnes@Dofasco.ca (his secretary's e-mail) TÉLÉCOPIEUR : (904) 308-7040 TÉLÉPHONE : (904) 527-8335 poste 3846
M. Satender Singh	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	125, rue Sussex Ottawa (Ont.)	COURRIEL : satender.Singh@extott15.x400.gc.ca

	Division de l'environnement	K1A 0G2	TÉLÉCOPIEUR : (613) 944-0064 TÉLÉPHONE : (613) 944-1455
M. Robert Tessier	Président et chef de la direction du Gaz métropolitain	1717 rue Du Havre Montréal (Québec) H2K 2X3	COURRIEL : rotessier@gazmet.com TÉLÉCOPIEUR : (514) 598-3725 TÉLÉPHONE : (514) 598-3735
M. Gary Webster	Association canadienne des producteurs pétroliers	2100, 350 - 7th Avenue S.W. Calgary (Alb.) T2P 3N9	COURRIEL : webster@capp.ca TÉLÉCOPIEUR : (403) 266-3214 TÉLÉPHONE : (403) 267-1146

Annexe C, GLOSSAIRE

Action Une mesure identifiable ou une combinaison de mesures, dont la mise en œuvre donne lieu à une réduction des émissions.

Admissible Qualifié selon un certain nombre de critères.

Allocation Une limite d'émissions imposée par le gouvernement ou convenue.

Anthropique Causé ou produit par les humains.

Budget Une limite d'émissions, qu'elle s'applique à une Partie, à un particulier ou à une personne juridique.

Conformité Qui fonctionne selon les paramètres donnés dans le règlement prescriptif, par contrat ou par un pacte légalement exécutoire.

Contingentement Droit limité de produire ou de consommer une matière première. On dit aussi quota.

Crédit Certificat représentant les réductions des émissions de gaz à effet de serre au-delà d'une certaine base ou la mise en œuvre des actions désignées par le gouvernement comme ayant une utilisation future.

Devise Certificat ou système pour créer des certificats, permettant l'échange et l'interévaluation des matières premières. Certificats ayant la même valeur nominale et qui peuvent être estimés différemment sur le marché, selon la façon dont il a été produit, l'endroit, le moment et l'auteur.

Niveau d'émissions de référence[24]
Dans le contexte de la création des crédits, c'est le niveau des émissions au-delà duquel il doit y avoir réduction pour qu'un crédit soit produit.

Échange Transfert de propriété, qu'il s'agisse d'une matière première, d'un droit ou d'une devise.

Émission Rejet dans l'environnement.

Registre
Registre des titres de propriété des actifs ou des droits. Le registre peut aussi comprendre des frais, des limites pour l'utilisation ou toute autre caractéristique notable des actifs ou des droits qui pourraient modifier leur valeur marchande.

[24] Voir aussi protection de base.

Un particulier ou une société.

Entité

Évaluation Comparaison du rendement prévu et réel d'une stratégie, d'un programme, d'un système, etc.

Gaz à effet de serre Toute substance gazeuse qui est assujettie à la Convention-cadre sur les changements climatiques et aux protocoles, traités, ententes et instruments connexes. Pour la première période d'engagement, cela comprend chacun des six gaz ou familles de gaz suivants : dioxyde de carbone (CO_2), méthane (CH_4), oxydes d'azote (N_2O), hydrofluorocarbones (HFC) perfluorocarbones (PFC), hexafluorure de soufre (SF_6).

Hâtive À compter du 1er janvier 1990 jusqu'à la dissolution du système.

Mesurable Qui peut être réellement et exactement repéré ou qui peut être estimé selon un protocole qui est généralement convenu pour produire des renseignements fiables sur les changements dans les niveaux d'émissions ou dans les taux d'émissions.

Partie Nation qui a ratifié la Convention-cadre sur les changements climatiques.

Protection du niveau d'émissions de référence

Dans ce contexte, il s'agit du niveau d'émissions qui pourrait être utilisé dans l'allocation des futures obligations de réduction.

Protocole Méthode standard convenue et publiée pour mesurer, vérifier et/ou rapporter les réductions d'émissions de façon à recevoir un crédit pour les mesures hâtives.

Réduction Toute diminution dans les émissions de gaz à effet de serre qui résulteraient d'une action, mesurée en tonnes métriques d'équivalent CO_2 utilisant le potentiel de réchauffement de la planète accepté par le GIEC.

Répartition L'unité la plus commune de mesure, ou devise, dans un système d'allocation. Quota

Réserve (en) Conservé ou mis de côté pour être utilisé plus tard. (Épargne de droits d'émissions)

Stratégie Une configuration choisie a priori de principes, de buts, de moyens ou de façons de faire. Une stratégie générale régit les décisions détaillées prises au moment de la conception du programme.

Système Compilation de l'organisation, des structures, des responsabilités, des pratiques, des procédures, des processus et des ressources

	nécessaires pour élaborer, mettre en œuvre, réviser et maintenir les buts du crédit pour les mesures hâtives.
Vérification	Évaluation d'une tierce partie, ordinairement d'un rapport de fonctionnement ou d'une réclamation de rendement, entreprise par un professionnel qualifié.
Vérifier	Déterminer après coup et souvent selon une tierce partie qu'un résultat dont il est fait rapport a bel et bien été réalisé.
Volontaire	Participation qui n'est pas légalement requise.

<u>Survey of Credit for Early Action Systems Outside Canada</u>,
préparée pour le Comité thématique chargé du crédit pour les mesures hâtives, par Ellen F. Battle Consulting, novembre 1998

L'objectif du rapport est de fournir au Comité chargé du crédit pour les mesures hâtives de l'information sur les initiatives relatives aux mesures hâtives qui ont pour but de réduire les émissions de gaz à effet de serre qui existent ou qui sont proposées dans d'autres juridictions.

Le volume 1 fournit certains renseignements de base sur la notion de stimulant pour les mesures hâtives et sur la justification de ces stimulants. Une brève description et une analyse de diverses propositions de crédit pour les mesures hâtives et de programmes proposés à cet égard aux États-Unis, dont les propositions de CAST First Movers Coalition, du Centre for Clean Air Policy, du Environmental Defense Fund et de Resources for the Future. Les principaux éléments du modèle des initiatives ou programmes pour les mesures hâtives sont alors résumés et étudiés. En fin de compte, l'auteur détermine certaines leçons apprises de ces initiatives et qui peuvent être utiles pour produire le modèle du système canadien de crédit pour les mesures hâtives.

Une liste complète des ouvrages de référence utilisés au cours de ce travail à contrat et une liste des personnes-ressources des propositions et des programmes américains sont aussi fournies.

Le volume 2 du rapport donne une information plus détaillée sur neuf propositions américaines et sur d'autres travaux relatifs au crédit pour les mesures hâtives.

<u>Linking a Credit for Early Action System to the National GHG Inventory</u>,
préparée pour le Comité thématique chargé du crédit pour les mesures hâtives, par D. Cope Enterprises, novembre 1998

L'objectif du rapport est d'évaluer les liens possibles entre un système de crédit pour les mesures hâtives et l'inventaire national des gaz à effet de serre. Il peut être important, par exemple, de veiller à ce que les facteurs d'émissions (en plus du processus et des paramètres d'utilisation du carburant,) utilisés par les industries soient les mêmes que ceux employés pour produire l'estimation de l'inventaire national. De plus, il peut être nécessaire de combiner des données relatives aux réductions des émissions des opérations de certaines installations et de certains secteurs en particulier dans un système de crédit pour les mesures hâtives avec l'inventaire national afin d'estimer les progrès vis-à-vis de l'obtention de l'objectif de réduction des gaz à effet de serre du Canada.

Les auteurs résument ici la structure de cet inventaire national ainsi que son contenu, y compris la source des données utilisées pour produire l'inventaire, et la méthode utilisée pour compiler les données (en fait, de haut en bas ou de façon globale). Ils évaluent différents types de systèmes possibles de crédit pour les mesures hâtives et les stratégies (d'ordinaire de bas en haut) qui pourraient être utilisées pour calculer les

émissions pour certaines installations particulières et pour combiner ces données afin de déterminer les renseignements de l'inventaire local, régional, provincial ou national.

Par cette recherche, ils déterminent les éléments clés du système de l'inventaire national qui pourraient servir de lien entre les industries, par un système de crédits pour les mesures hâtives, et l'inventaire national. De plus, les auteurs traitent de ce qui peut faire obstacle au lien à faire entre l'inventaire national et les réductions obtenues dans un système de crédit pour les mesures hâtives. Puis ils indiquent quelques mesures à prendre pour supprimer ces obstacles.

Quantifying Greenhouse Gas Reductions,
préparée pour le Comité thématique chargé du crédit pour les mesures hâtives, par Price Waterhouse Coopers, novembre 1998

L'objectif de cette recherche est d'analyser les dossiers actuels de réductions des gaz à effet de serre de façon à déterminer les réclamations potentielles « de crédit hâtif ».

Le rapport traite seulement de la période 1990-1998; il n'y a pas de projection au-delà de 1998. Un exemple des bases de données du Défi-climat et du Club des 20 % sont extrapolées pour produire cette estimation.

L'estimation de 31,8 millions de tonnes des réclamations éventuelles du « crédit hâtif » de CO_2E a été obtenue en comparant l'année d'étude 1996-1997 avec l'année de référence 1990 — 21,4 millions de tonnes selon le dossier du Défi-climat et 10,4 millions de tonnes selon le Club des 20 %. Si on faisait un calcul cumulatif, année après année, pour la période de 1990 à 1997, les réductions équivaudraient à 83,2 millions de tonnes de CO_2E — 46,8 millions de tonnes du Défi-climat et 35,3 millions de tonnes selon le Club des 20 %.

On y détermine et étudie les divers facteurs qui pourraient indiquer si ces réductions sont sur ou sous-estimées. Une attention spéciale est accordée à la rigueur du rapport (c'est-à-dire à la probabilité que les réclamations soient vérifiées par une vérification officielle).

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE

1.0 **INTRODUCTION**
- 1.1 Mandat du comité
- 1.2 Préparation du rapport

2.0 **APERÇU DU SYSTÈME**
- 2.1 Objet
- 2.2 Buts et principes
- 2.3 Éléments de base du système

3.0 **PROTECTION DE BASE**
- 3.1 Introduction
- 3.2 Options
- 3.3 Questions relatives au modèle
- 3.4 Conclusions

4.0 **CRÉDITS**
- 4.1 Portée et couverture
  - 4.1.1 Gaz
  - 4.1.2 Secteurs
  - 4.1.3 Activités
  - 4.1.4 Crédits internationaux
- 4.2 Le moment à choisir
  - 4.2.1 Limite d'admissibilité
  - 4.2.2 Traitement des réductions antérieures et futures
- 4.3 Création des crédits
  - 4.3.1 Système de données de base et de crédit
  - 4.3.2 Programme de primes
  - 4.3.3 Facteurs transcendants
- 4.4 Utilisation des crédits

Budget des crédits
- 4.5.1 Introduction
- 4.5.2 Scénarios relatifs à l'utilisation des crédits

5.0 **CONCLUSIONS ET LA VOIE DE L'AVENIR**

ANNEXES

A - Mandat du comité
B - Membres du comité
C - Glossaire
D - Sommaire des études contractuelles sur les crédits pour les mesures hâtives