



CONSULTATIONS SUR LA CONCEPTION D'UN SYSTÈME DE COMPENSATION DES GES POUR LE CANADA – 2003

– Rapport sommaire –

Préparé par :

Marbek Resource Consultants Ltd.

et

Stratos Inc.

Préparé pour le :

**Groupe de travail sur les compensations
Gouvernement du Canada**

Octobre 2003

RÉSUMÉ

Contexte et objectifs – Le Groupe de travail fédéral interministériel sur les compensations (GTC) a été l'hôte d'une série de sessions de consultations d'une journée dans six villes du pays, du 16 au 26 juin 2003.

Les objectifs des sessions de consultation étaient les suivants :

- informer les provinces/territoires et les intervenants sur les options et le processus d'élaboration d'un système de compensations;
- favoriser les échanges et la discussion sur la faisabilité d'un système de compensations, au cours de la première période d'engagement;
- obtenir une première réaction sur les considérations, les éléments et les options en matière de conception;
- conseiller les provinces/territoires et les intervenants sur la façon de participer davantage à la conception du système de compensations.

Au total, 295 personnes ont participé aux sessions. Environ 75 participants représentaient des industries qui pourraient être considérées comme d'éventuels « acheteurs » de crédits compensatoires; 62 représentaient des industries et d'autres organisations exerçant des activités, qui pourraient être considérées comme des « vendeurs » de crédits compensatoires (y compris 13 représentants municipaux); et 41 participants représentaient des intérêts intermédiaires dans les secteurs des services conseils, du commerce, des assurances et des finances. Les autres 117 participants représentaient des intérêts multisectoriels, y compris 42 représentants provinciaux ainsi que 60 représentants du milieu universitaire, d'organisations environnementales et d'autres organisations de la société civile.

L'ordre du jour de la session comportait une série de présentations par le GTC (sur le processus d'élaboration du système de compensations, sur les questions et les options à facettes multiples ainsi que sur les questions et les options sectorielles en matière de conception) et une période de questions et de commentaires à l'aide de questions d'orientation. Des rapports de session ont été préparés pour chacune des six sessions et ont été affichés, dans les deux langues officielles, sur le site web des changements climatiques du gouvernement du Canada, à <http://www.changementsclimatiques.gc.ca>.

Les provinces et les territoires ainsi que les intervenants ont été invités à présenter des mémoires sur le Document de travail. Au total, 76 mémoires provenant de 73 organismes/particuliers avaient été reçus le 31 juillet 2003, à temps pour être inclus dans ce rapport sommaire. Le Groupe de travail sur les compensations tient également compte des mémoires reçus après le 31 juillet 2003.

Ce rapport présente un résumé général des messages clés communiqués par les provinces et les territoires ainsi que les intervenants – ci-après appelés participants – à la fois durant les sessions et dans les mémoires. Le rapport sommaire ainsi que les rapports de chaque session ont été rédigés, dans la mesure du possible, de manière à refléter les points de vue exprimés par les participants et leur interprétation du *Document de travail sur le système de compensations* (Document de travail) et des autres propositions de principe du gouvernement. Il n'intègre pas

les réponses aux questions posées aux participants par les panélistes membres du GTC qui ont participé aux sessions.

Points de vue généraux sur le concept et le processus – Les discussions tenues durant les sessions de consultation ainsi que les mémoires remis au GTC ont été véritablement constructifs. En général, les participants ont fermement appuyé le concept d'un système de compensation des gaz à effet de serre (GES) pour le Canada. Chez les personnes qui ont appuyé, en principe, le concept d'un système de compensation des gaz à effet de serre, les préoccupations/problèmes suivants ont été soulevés à maintes reprises :

- Exclusion de l'énergie renouvelable et des autres activités indirectes de réduction des émissions;
- Agencement avec les autres éléments du *Plan du Canada sur les changements climatiques* (le Plan);
- Crédits pour les mesures précoces;
- Pertinence des méthodologies proposées pour l'estimation des niveaux de référence et les projections selon le statu quo;
- Complexité du système proposé;
- Besoin d'admettre que d'autres approches stratégiques pourraient être efficaces;
- Besoin d'uniformité sur les plans international et intérieur;
- Besoin de tenir compte des bénéfices nets des projets.

Commentaires sur les principes – Les participants se sont dits généralement d'accord avec les principes énoncés dans le Document de travail. On n'a établi aucune hiérarchie précise de ces principes. Le plus grand nombre d'interventions a porté sur le principe du « aussi ouvert que pratique ». La plupart des participants ont soutenu que le système devrait être conçu de manière à étendre la participation à tous les secteurs et toutes les activités à l'extérieur du système des gros émetteurs industriels qui sont en mesure de livrer des réductions et/ou des absorptions des émissions de GES. Bon nombre ont pris note de l'exclusion de l'énergie renouvelable.

Commentaires sur les critères d'admissibilité – Les participants se sont dits généralement d'accord avec les critères d'admissibilité présentés dans le Document de travail. Le plus grand nombre d'interventions a porté sur les critères proposés concernant les excédents. De nombreux participants ont proposé que les critères relatifs aux excédents soient moins restrictifs et qu'ils n'excluent que 1) les activités et les projets entrepris en réaction à des exigences réglementaires ayant directement trait aux réductions/absorptions des GES et 2) la partie des réductions/absorptions financée directement par le gouvernement.

Quant à la période d'attribution des crédits proposée, plusieurs participants ont dit que la période proposée de cinq ans pour l'attribution des crédits (2008-2012) était trop courte et qu'elle limiterait les investissements dans les projets de compensation des GES. On a fortement recommandé d'envisager un recours à un système de compensations qui octroierait des crédits pour les réductions d'émissions réalisées avant 2008.

Les critères d'admissibilité portant sur la propriété ont aussi été approfondis par plusieurs participants. Les participants appuyaient un vaste éventail d'approches de la propriété, y compris des approches fondées sur des règles, des approches fondées sur des contrats et une combinaison des deux.

La date de début est aussi l'un des critères d'admissibilité qui ont été abordés fréquemment. Le principal message voulait qu'on annonce dès que possible la date de début des projets admissibles afin de fournir des certitudes aux investisseurs.

Commentaires sur les questions administratives – Les participants ont exprimé des points de vue divergents sur les structures et les rôles administratifs éventuels. Certains favorisaient une tierce partie et/ou un organisme sans lien de dépendance. On croyait aussi fermement que l'administration du système exigerait une intervention active du gouvernement. Quant aux rôles, les participants ont généralement affirmé que l'organisme responsable du programme devrait s'en remettre autant que possible à des compétences et à des systèmes extérieurs en matière d'élaboration des protocoles, de rapports et de vérification.

En ce qui a trait à l'attribution de crédits compensatoires, les participants se sont dits généralement d'accord avec un système de compensations qui permettrait et encouragerait la mise en place d'un marché d'options/de contrats à terme pour avancer des revenus aux promoteurs de projets. Dans le même ordre d'idées, les participants ont en général exprimé le point de vue voulant que le risque de non-livraison soit géré par l'entremise d'arrangements contractuels externes privés.

Un certain nombre de participants ont fait remarquer que l'un des rôles importants de l'organisme responsable du programme, ou provisoirement du GTC, serait de fournir des précisions sur la nature juridique des crédits compensatoires.

Commentaires sur les questions de conception – Les participants ont exprimé des points de vue polarisés sur les questions de non-permanence. Certains ont soutenu que la nature non permanente des activités d'absorption du carbone devrait rendre ces activités inadmissibles à une participation au système de compensations proposé et ont instamment demandé que toute approche fondée sur la gestion du risque qu'on adopterait cherche avant tout à éviter la responsabilité publique. D'autres ont soutenu que la non-permanence ne serait pas une question difficile à régler et se sont demandé pourquoi le Document de travail y accordait tant de place. Certains participants ont exprimé un intérêt général pour le concept d'un régime temporaire d'attribution de crédits pour la gestion du risque des renversements de carbone, alors que d'autres s'y sont opposés.

En ce qui a trait aux niveaux de référence, on s'est dit préoccupé par la précision des projections du gouvernement fédéral selon le statu quo. Les participants se sont aussi dits inquiets que les propositions retenues pour la détermination des niveaux de référence et les projections selon le statu quo soient confuses et complexes. On a appuyé un système plus simple en vertu duquel les niveaux de référence et les projections selon le statu quo seraient élaborés en tenant compte des pratiques régionales et sectorielles habituelles. Toutefois, les participants étaient d'avis qu'il fallait assurer l'intégrité du système de compensations. Ils tenaient aussi fermement à ce que les niveaux de référence, une fois déterminés, ne soient pas modifiés durant le cycle de vie du projet proposé.

Questions de foresterie – Les participants représentant les intérêts du secteur forestier ont fortement préconisé que le Canada intègre les activités de gestion des forêts dans l'inventaire national et ont fait part de leur appui à l'inclusion des projets d'émissions évitées dans le système

de compensations proposé. D'autres participants ont toutefois émis l'avis que les émissions évitées pourraient être mieux gérées par l'entremise de mesures ciblées plutôt que de compensations. On a exprimé une préférence générale, quoique pas unanime, pour l'approche « sans projets » de la détermination des niveaux de référence décrite dans le Document de travail.

Les participants du secteur forestier se préoccupaient aussi des questions suivantes :

- Manque de reconnaissance du potentiel de réduction des émissions dans le secteur;
- Questions relatives aux niveaux de référence et au statu quo;
- Questions de propriété – concernant les titres de la Couronne et des Autochtones ainsi que les locataires/exploitants des forêts;
- Besoin de garantir des bénéfices nets pour la forêt, et élaboration de propositions de projets conformément aux principes et aux pratiques de gestion durable des forêts.

Questions agricoles – Les participants n'ont pas exprimé de nette préférence pour l'une ou l'autre des options concernant la détermination des niveaux de référence proposés dans le Document de travail (producteur indépendant c. mise en commun) et ont soutenu que les deux approches devaient être offertes. En ce qui a trait à la mise en commun, les intervenants croyaient fermement que les critères d'adhésion et les procédures administratives devaient être laissés à la discrétion pleine et entière des promoteurs de projets et des acheteurs de compensations. Les participants du secteur de l'agriculture se préoccupaient aussi des questions suivantes :

- Manque de reconnaissance du potentiel de réduction des émissions du secteur;
- Aucun désavantage pour les mesures prises avant la première période d'engagement;
- Questions relatives aux niveaux de référence et au statu quo;
- Définition des critères d'admissibilité relatifs aux excédents;
- Questions de propriété.

Questions relatives aux gaz d'enfouissement – Les participants ont généralement exprimé une nette préférence pour l'accès au potentiel de réduction des émissions de gaz d'enfouissement par l'entremise d'un système de compensations plutôt que de la réglementation. De nombreux participants se sont fortement opposés au concept d'une contribution obligatoire à Kyoto par les projets du secteur des gaz d'enfouissement. Les participants se préoccupaient aussi des questions suivantes :

- Définition des critères relatifs aux excédents;
- Date de début;
- Admissibilité des projets d'utilisation des gaz d'enfouissement.

Questions relatives aux autres secteurs – Les participants se sont élevés contre les propositions du Document de travail concernant l'admissibilité et l'inadmissibilité des projets d'énergie renouvelable et des autres projets de réduction indirecte des émissions. Plus généralement, certains participants ont soutenu que le Document de travail n'insistait pas suffisamment sur les réductions des émissions dans d'autres secteurs, comparativement à l'accent mis sur les absorptions des émissions dans les secteurs agricole et forestier.

Les participants ont cerné les éléments de conception suivants, dont l'adoption faciliterait l'inclusion de projets dans d'autres secteurs :

- Processus rationalisé d'application, d'examen et de vérification des petits projets;
- Possibilités de regrouper les petits projets;
- Définition précise des critères relatifs aux excédents dans leurs rapports aux mesures ciblées.

Variations et enjeux régionaux – L'éventail et la nature des messages entendus ont été relativement uniformes dans les six sessions de consultation. Chaque session a toutefois comporté une discussion et une exploration plus détaillées des enjeux les plus présents dans les économies régionales respectives. Ceux-ci sont détaillés dans le rapport.

Prochaines étapes – Les résultats des sessions de consultation et des mémoires alimenteront l'élaboration d'un système de compensation des GES pour le Canada. En outre, on procède à des travaux analytiques pour étoffer la conception du système de compensations. Le prochain document public devrait être publié au début de 2004. Avant de finaliser la conception du système de compensations recommandé, on sollicitera à nouveau les commentaires des provinces et des territoires ainsi que des intervenants.

Table des matières

RÉSUMÉ	I
1. INTRODUCTION	1
1.1 CONTEXTE	1
1.2 OBJECTIFS DES SESSIONS	3
1.3 DÉROULEMENT DES SESSIONS.....	3
1.4 REPRÉSENTATION AUX SESSIONS	4
1.5 MÉMOIRES	5
1.6 AU SUJET DE CE RAPPORT.....	5
2. MESSAGES CLÉS	6
2.1 OBSERVATIONS GÉNÉRALES.....	6
2.2 POINTS DE VUE GÉNÉRAUX SUR LE CONCEPT ET LE PROCESSUS.....	6
2.3 POINTS DE VUE SUR DES SUJETS À FACETTES MULTIPLES	9
2.3.1 PRINCIPES.....	9
2.3.2 CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ	11
2.3.3 ADMINISTRATION.....	13
2.3.4 QUESTIONS DE CONCEPTION.....	15
2.4 POINTS DE VUE SUR LES QUESTIONS SECTORIELLES	16
2.4.1 SECTEUR FORESTIER	16
2.4.2 SECTEUR DE L'AGRICULTURE	17
2.4.3 GAZ D'ENFOUISSEMENT	19
2.4.4 AUTRES SECTEURS.....	20
3. VARIATIONS ET ENJEUX RÉGIONAUX	21
3.1 SESSION DE TORONTO.....	21
3.2 SESSION DE MONTRÉAL.....	21
3.3 SESSION DE HALIFAX	21
3.4 SESSION DE CALGARY.....	22
3.5 SESSION DE VANCOUVER.....	22
3.6 SESSION DE REGINA.....	23
4. PROCHAINES ÉTAPES	24
Annexe A : Calendrier des sessions de consultation et ordre du jour type	
Annexe B : Questions d'orientation des sessions de consultation	
Annexe C : Questions d'orientation dans le Document de travail	
Annexe D : Rapport des sessions et participation	
Annexe E : Résumé de la participation aux sessions	
Annexe F : Liste des mémoires	

1. INTRODUCTION

1.1 CONTEXTE

Le 21 novembre 2002, le Canada publiait le *Plan du Canada sur les changements climatiques* (le Plan). Ce plan présente une démarche en trois étapes en vue d'atteindre la cible du Canada aux termes du Protocole de Kyoto, soit une réduction annuelle des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 240 mégatonnes (MT). Tout d'abord, les investissements réalisés à ce jour permettront de réaliser le tiers de la réduction totale (80 MT). Deuxièmement, le Plan définit une stratégie pour une réduction supplémentaire de 100 MT. Enfin, il présente un certain nombre d'interventions actuelles et potentielles qui devraient permettre au Canada de réaliser les réductions de 60 MT qui restent.

Les gros émetteurs industriels (GEI) jouent un rôle considérable dans la stratégie du Plan. Les GEI, qui comprennent les secteurs de l'électricité thermique, du pétrole et du gaz, et des mines et de la fabrication, devraient produire environ la moitié du total des émissions de GES du Canada d'ici 2010. Le Plan propose de fixer des cibles de réduction des émissions – atteignant en tout 55 MT – pour les GEI par l'entremise d'accords contractuels assortis de renforts réglementaires ou financiers. Pour offrir aux GEI suffisamment de souplesse pour atteindre leurs cibles, le Plan propose de leur donner accès à l'échange de droits d'émission, à des permis internationaux et à des compensations intérieures.

Le Plan désigne l'agriculture, les forêts et les lieux d'enfouissement comme offrant le potentiel de créer des crédits compensatoires pour de nouvelles activités de réduction des émissions et d'accroissement des puits. Selon le Plan, l'amélioration des puits agricoles et forestiers peut produire des crédits compensatoires pour des augmentations de puits supérieures à celles que procurent les pratiques en vigueur. Le Plan propose aussi de tenir des consultations pour déterminer s'il y a lieu de réglementer les réductions des émissions procurées par les nouvelles activités de captage et de torchage ou d'utilisation des gaz d'enfouissement, ou de les rendre admissibles à la production de crédits compensatoires.

Le Groupe de travail fédéral interministériel sur les compensations (GTC), qui réunit des représentants d'Environnement Canada, de Ressources naturelles Canada, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, a été constitué pour encadrer les activités de conception d'un projet de système de compensations, et pour consulter la population au besoin.

En avril 2003, le GTC a fait le point sur la réflexion du gouvernement fédéral concernant les éléments clés d'un système de compensations intérieur, dans un document sur les éléments clés qui a été communiqué aux intervenants ainsi qu'aux provinces/territoires. Ce document a été suivi d'un *Document de travail sur le système de compensations* (Document de travail) plus détaillé. Le Document de travail a alimenté les sessions de consultation et a été remis à tous les invités, au début de juin 2003; il a également été diffusé publiquement sur le site web sur les changements climatiques du gouvernement du Canada (<http://www.changementsclimatiques.gc.ca>). Le Document de travail aborde les questions soulevées dans le Plan en ce qui a trait au potentiel de l'agriculture, de la foresterie et des gaz d'enfouissement, et élargit la portée du système de compensations proposé afin d'y inclure d'autres possibilités de réduction des émissions dans

l'ensemble de l'économie, qui ne sont pas visées par le système de renforts/accords contractuels des GEI.

Le gouvernement fédéral poursuit l'élaboration du système de compensations proposé en tenant compte des commentaires reçus tout au long des consultations sur le système de compensations, des mémoires reçus par la suite et des travaux d'analyse.

1.2 OBJECTIFS DES SESSIONS

Les objectifs des sessions de consultation étaient les suivants :

- informer les provinces/territoires et les intervenants sur les options et le processus d'élaboration d'un système de compensations;
- favoriser les échanges et la discussion sur la faisabilité d'un système de compensations, au cours de la première période d'engagement;
- obtenir une première réaction sur les considérations, les éléments et les options en matière de conception;
- conseiller les provinces/territoires et les intervenants sur la façon de participer davantage à la conception du système de compensations.

Les sessions ne visaient pas à servir de tribune où négocier des positions ou encore rechercher un consensus entre les participants. Les participants ainsi que les autres personnes qui n'ont pu assister aux sessions de consultation ont été invités à détailler leurs commentaires par l'entremise de mémoires.

1.3 DÉROULEMENT DES SESSIONS

Des sessions d'une journée ont été organisées dans six villes du pays, du 16 au 26 juin 2003. On a utilisé le même ordre du jour pour toutes les sessions (voir l'annexe A). Aux termes d'un contrat passé avec le GTC, des consultants de Marbek Resource Consultants et Stratos Inc. ont animé les sessions et ont préparé les rapports.

Le GTC était l'hôte des sessions, qui ont pris la forme d'un panel réunissant des représentants d'Environnement Canada (Direction de l'économie des changements climatiques et Bureau national de la prévention de la pollution), de Ressources naturelles Canada (Groupe des gros émetteurs industriels, Division des politiques d'environnement domestiques et Service canadien des forêts) et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (Analyse des politiques agricoles et environnementales ou Bureau de l'environnement).

L'ordre du jour prévoyait une série de présentations en plénière par les membres du panel, fondées sur les renseignements détaillés dans le Document de travail. Les présentations de la matinée comportaient un aperçu du rôle du système de compensations proposé dans le Plan, ainsi que du rôle du GTC et du calendrier d'élaboration du système. D'autres présentations ont porté sur des sujets plus généraux, et ont permis de donner plus de détails sur les principes du système, les critères d'admissibilité et les considérations en matière de conception. Dans l'après-midi, on a offert des présentations sectorielles portant sur les options en matière de conception et les enjeux dans les domaines de la foresterie, de l'agriculture, des gaz d'enfouissement et autres.

À la suite de la présentation générale, les participants ont eu l'occasion de poser des questions pour obtenir des précisions et de faire des interventions générales concernant l'opportunité de recourir à un système de compensations pour favoriser la poursuite des objectifs du Plan ainsi que sur l'approche proposée pour l'élaboration d'un tel système.

Après la présentation sur les questions plus générales, les participants ont à nouveau eu l'occasion de poser des questions afin d'obtenir des précisions et de faire des interventions sur les questions d'orientation reliées à ces sujets (voir l'annexe B) et/ou à d'autres enjeux.

Après les présentations sur les questions et les options sectorielles, les participants ont été invités à assister à l'une des quatre discussions en petits groupes. Ces groupes ont discuté des diverses questions d'orientation pertinentes et d'autres sujets connexes, et ont ensuite présenté à la plénière un résumé des interventions portant sur les questions d'orientation. Les participants ont eu l'occasion de soulever des questions de clarification et/ou de faire d'autres interventions sur les présentations des petits groupes.

Tout au long de la journée, les panélistes ont participé en répondant aux demandes de clarification, en posant des questions, en répondant à des questions, et en soulignant les considérations clés.

Les participants ont été encouragés à partager ouvertement leurs points de vue, sachant que ceux-ci ne leur seraient pas attribués dans les rapports subséquents. On a également demandé aux participants de respecter cette règle de « non-attribution » dans leurs commentaires publics sur les sessions (p. ex. aux médias). Bien que les médias n'aient pas été invités comme tels, ils ont pu assister aux sessions pourvu que les interventions en plénière ne soient pas attribuées sans permission préalable.

Étant donné les limites de temps, les participants ont été encouragés à intervenir brièvement (de 3 à 5 minutes) et à éviter les présentations formelles. On a invité les personnes qui voulaient présenter des commentaires écrits sur les questions d'orientation soulevées dans les sessions de consultation ou sur les questions clés posées dans le Document de travail (voir l'annexe C) à le faire par courriel, par la poste ou par télécopieur, avant le 31 juillet 2002. Ces points de vue ont aussi été intégrés dans le rapport.

Les rapports des sessions ont pris la forme de comptes rendus de sept ou huit pages portant sur les commentaires formulés au cours de chaque session. Les rapports ne sont ni un procès-verbal ni un recueil de tous les points de vue exprimés. Ils tentent plutôt de saisir les points de vue qui, de l'avis du rapporteur ou de l'animateur, étaient largement partagés ou représentaient l'opinion d'un sous-groupe des participants. Dans la mesure du possible, les rapports ont voulu demeurer fidèles aux points de vue exprimés en évitant les commentaires rédactionnels ou les réponses des panélistes qui ont assisté aux sessions.

On trouvera à l'annexe D les rapports de chaque session ainsi que la liste des organismes participants.

1.4 REPRÉSENTATION AUX SESSIONS

Pour assurer le succès des consultations, le nombre de participants devait être gérable et assurer un équilibre entre les groupes d'intervenants et les provinces/territoires. La première étape a été d'établir une liste de catégories de participants qui devaient être représentés, y compris les représentants provinciaux/territoriaux et municipaux, les organisations non gouvernementales (ONG) et le secteur privé. La deuxième étape a été de classer ces personnes et ces organismes en fonction de leurs intérêts et de leur rôle dans un éventuel système de compensations. Ces

catégories comprenaient les éventuels acheteurs et vendeurs de compensations ainsi que les intermédiaires, et aussi des personnes ayant des intérêts plus généraux. La liste d'ONG comprenait des organismes ou des représentants des milieux de l'environnement, de la santé, des finances, du travail, des Autochtones, des consommateurs, des municipalités et des universités, tandis que dans le cas du secteur privé, on a invité des représentants d'associations commerciales/industrielles et des secteurs de l'énergie, des transports, de la fabrication, de la transformation des ressources, de l'agriculture et de la foresterie ainsi que des consultants et des intermédiaires actifs dans le domaine des changements climatiques et des mécanismes axés sur le marché. La liste des invités a été conçue de manière à garantir, dans toute la mesure du possible, une représentation de toutes ces catégories.

Au total, 295 participants ont assisté aux sessions. L'annexe E présente un résumé de la participation, y compris des chiffres relatifs aux personnes invitées et – dans le cas de celles qui ont participé – une ventilation par catégorie.

1.5 MÉMOIRES

Lors des sessions de consultation, les participants ont été invités à présenter un mémoire sur le Document de travail. Le site web sur les changements climatiques du gouvernement du Canada a servi de tribune pour lancer cette invitation à un plus large public. Au total, 76 mémoires provenant de 73 organismes/particuliers différents avaient été reçus le 31 juillet 2003, à temps pour être inclus dans ce rapport sommaire. On en trouvera la liste à l'annexe F. Ce rapport sommaire présente tout autant les interventions des participants lors des sessions que les points de vue exprimés dans les mémoires. Bien qu'on n'en rende pas compte dans le présent rapport, les décideurs tiendront compte de tous les mémoires reçus après le 31 juillet 2003.

1.6 AU SUJET DE CE RAPPORT

Ce rapport sommaire est fondé sur les six rapports de session ainsi que sur les mémoires reçus avant le 31 juillet 2003. Les personnes qui ont participé aux sessions et les auteurs des mémoires réunissaient des intervenants et des représentants des provinces et des territoires mais, pour assurer la simplicité, nous les qualifierons ici de participants.

Le rapport présente les messages clés entendus au cours des sessions de consultation et contenus dans les mémoires reçus ainsi que les caractéristiques particulières des enjeux régionaux et des divers messages observés dans les diverses sphères de compétences. À l'instar des rapports de session, ce rapport veut saisir de manière succincte et fidèle les points de vue représentatifs ou largement exprimés. Il faut remarquer qu'étant donné notre intention, soit offrir un résumé des messages clés communiqués par les participants, nous n'avons pas inclus dans ce rapport les réponses fournies par les représentants gouvernementaux membres du panel au cours des sessions (relativement aux questions de clarification et d'intention).

2. MESSAGES CLÉS

2.1 OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Les discussions tenues durant les sessions de consultation ainsi que les mémoires remis au GTC ont été véritablement constructifs. Les interventions s'en tenaient rigoureusement aux recommandations visant à assurer un système efficace et efficient de compensation des GES pour le Canada.

L'éventail et la nature des messages entendus ont été relativement conséquents au cours des six sessions de consultation. Chaque session a toutefois comporté une discussion et une exploration plus détaillée des enjeux les plus présents dans les économies régionales respectives. La section 3 ci-dessous donne un bref aperçu des variations, d'une session à l'autre, entre les messages clés résumés ici.

Bien qu'en général, les participants aient félicité le GTC et exprimé leur appréciation pour son travail, certains se sont dits préoccupés par la brièveté des délais, en soulignant que les calendriers ne leur permettaient pas de consulter pleinement leur auditoire sur les questions soulevées dans le document de travail.

2.2 POINTS DE VUE GÉNÉRAUX SUR LE CONCEPT ET LE PROCESSUS

En général, les participants ont fermement appuyé le concept d'un système de compensation des GES pour le Canada. Cet appui englobait aussi les activités relatives à l'agriculture, à la foresterie et aux gaz d'enfouissement dans un tel système, ainsi que les réductions des émissions engendrées par les activités dans d'autres secteurs.

Certains intervenants, particulièrement quelques représentants des ONG, s'inquiétaient que les compensations ne remplacent, en l'absence d'une comptabilisation judicieuse, de réelles réductions des émissions, et qu'elles réduisent donc les avantages multipliés et menacent l'intégrité du Plan et l'atteinte de la cible de Kyoto. En outre, certains de ces intervenants se sont dits sceptiques quant à la possibilité que les puits de GES proposés engendrent vraiment une séquestration durable des GES.

On a soulevé à maintes reprises les préoccupations/questions suivantes :

Exclusion de l'énergie renouvelable et des autres activités indirectes de réduction des émissions – L'objection la plus fréquente, tant dans les mémoires que dans les interventions lors des sessions de consultation, portait sur l'exclusion du système de compensations proposé dans le Document de travail de l'énergie renouvelable et des autres activités de réduction indirecte des émissions. Ce point de vue allait de pair avec la position voulant que les crédits compensatoires offerts pour l'énergie renouvelable et les autres projets de réduction indirecte des émissions doivent être accordés à ceux qui investissent dans les projets plutôt qu'aux entités qui connaissent une réduction induite de leurs émissions à la suite de ces investissements.

Les participants aux sessions étaient d'avis que les incitatifs en place étaient insuffisants et ont dit souhaiter l'inclusion de projets d'énergie renouvelable (p. ex. énergie éolienne, énergie de la biomasse, le sol comme source de chaleur, etc.) et les activités de gestion axée sur la demande et

de conservation dans le système de compensations. Certaines interventions ont également proposé que d'autres sources d'énergie libres d'émissions soient aussi admissibles, y compris les installations de production d'hydroélectricité et d'énergie nucléaire.

Tout en reconnaissant les défis (p. ex. la possibilité de double comptabilisation) que soulèverait l'inclusion de telles activités, les mémoires renfermaient de nombreuses recommandations détaillées sur la façon de les relever.

Un petit nombre de mémoires ont toutefois fait valoir que l'électricité renouvelable et d'autres activités de réduction indirecte des émissions étaient déjà comptabilisées dans la partie du Plan portant sur les mesures ciblées. À leur avis, on ne devrait envisager d'intégrer de telles activités au système de compensations proposé qu'une fois pleinement atteints les objectifs fixés dans le cadre des mesures ciblées.

Agencement avec les autres éléments du Plan du Canada sur les changements climatiques –

Un sujet d'intervention fréquent portait sur les demandes de précision par les participants concernant l'agencement entre le système de compensations et les autres éléments du Plan sur les changements climatiques du gouvernement fédéral, notamment : le système de renforts/accords contractuels pour les gros émetteurs industriels (GEI); les mesures ciblées actuelles et prévues, telles que les fonds d'infrastructures et les *Fonds municipaux verts*; et les initiatives proposées relatives au fonds de partenariat et à l'innovation.

À maintes reprises au cours des sessions de consultation et dans les mémoires, les participants ont invité le gouvernement du Canada à procéder à des exercices de consultation semblables sur les autres dimensions du Plan. Ils se sont souvent dits d'avis qu'un processus unique, ou un ensemble de processus parallèles étaient nécessaires pour la conception de tous les éléments clés du Plan, pour assurer les intervenants que rien d'important ne « passerait entre les mailles du filet ».

Crédits pour les mesures précoces – Une intervention qui a été réitérée à maintes reprises portait sur les préoccupations des participants au sujet de l'absence de crédits pour les mesures précoces dans le système proposé de compensation des gaz à effet de serre. Bien qu'on ait reconnu que le gouvernement fédéral doive concevoir un système apte à respecter l'engagement de Kyoto du Canada, les participants ont soutenu qu'en ne récompensant pas les mesures prises avant la première période d'engagement, le système de compensations proposé enverrait les mauvais signaux. Les participants ont souligné que de nombreux projets exigeaient des investissements avant 2008 pour produire des réductions/absorptions au cours de la période 2008-2012, et que ces investissements préalables à 2008 devaient être encouragés.

Plusieurs participants, particulièrement ceux des secteurs forestier et agricole, ont en outre fait remarquer que la réalisation des projections selon le statu quo présentées dans le Plan dépendait de la poursuite des activités de maintien et des investissements par les acteurs de ces secteurs. Ces participants étaient d'avis que, en l'absence d'une compensation convenable pour les mesures prises avant la première période d'engagement, des incitatifs pervers pourraient engendrer le report ou l'abandon, avant 2008 et/ou durant la période 2008-2012, d'activités existantes et planifiées, ce qui compromettrait les projections selon le statu quo.

Préoccupations concernant les projections selon le statu quo et les niveaux de référence –

Les commentaires des intervenants ont aussi mis en relief les préoccupations concernant plusieurs dimensions des projections des émissions selon le statu quo présentées dans le Plan. En l'absence d'information sur une ventilation des projections selon le statu quo par secteur et/ou activité, plusieurs intervenants ont soulevé des préoccupations concernant la crédibilité du Plan et, par conséquent, les hypothèses du Document de travail. De nombreuses interventions laissaient entendre qu'une approche descendante des projections selon le statu quo engendrerait des difficultés quant à la définition d'un niveau de référence approprié au niveau des projets et aux projections concernant la réduction/absorption des émissions. Tant au cours des sessions de consultation que dans les mémoires, on a formulé des recommandations détaillées concernant d'autres façons de déterminer les niveaux de référence et les projections selon le statu quo.

Besoin d'intégrité et de simplicité sur le plan de l'environnement – On s'est dit largement d'accord avec le fait de garantir l'intégrité environnementale du système de compensations et la crédibilité des crédits compensatoires. Toutefois, les points de vue variaient quant au niveau de complexité nécessaire pour en arriver à un tel système.

Un grand nombre d'interventions ont fait état de préoccupations face à l'apparente complexité du système de compensation des GES proposé dans le Document de travail. Ces participants ont invité le gouvernement fédéral à repenser l'approche actuelle et à élaborer une approche plus simple de la détermination de l'admissibilité des projets et des niveaux de référence, des exigences en matière de rapports et de vérification, etc. Par ailleurs, ces participants ont invité le gouvernement fédéral à fixer dès que possible les règles de fonctionnement et les procédures du système afin de s'assurer qu'on planifie et qu'on commence les investissements avant 2008. Un nombre important d'intervenants ont aussi proposé que le gouvernement fédéral prévoie une mise en place graduelle précoce du système de compensations, à compter de 2005 par exemple, pour permettre aux acteurs d'acquérir l'expérience nécessaire de l'application des règles proposées pour le système.

D'autres participants, tels que certains représentants d'ONGE, ont soutenu que le système devait être rigoureux afin d'assurer son intégrité environnementale et le respect des engagements de Kyoto du Canada.

Reconnaissance d'autres approches stratégiques – Plusieurs interventions et mémoires ont fait remarquer qu'un système de compensations pourrait ne pas être, dans tous les cas, le moyen le plus indiqué pour susciter des activités de réduction/absorption des émissions. Les participants ont laissé entendre que le recours à des mesures ciblées (p. ex. règlements, offre d'incitatifs directs, etc.) pourrait convenir davantage à certaines applications. Particulièrement, une minorité d'intervenants était d'avis que les activités agricoles et forestières de séquestration avaient moins leur place dans tout système de compensations en raison de problèmes concernant leur non-permanence.

Attention aux autres répercussions et avantages multipliés sur le plan de l'environnement –

Certains participants étaient d'avis que la conception du système de compensations devrait favoriser des activités aptes à fournir des avantages multipliés sur le plan de la santé humaine et de l'hygiène du milieu. D'autres étaient d'avis que l'admissibilité au système de compensations proposé devrait à tout le moins dépendre de la réalisation d'un examen environnemental préalable des projets proposés. Un tel exercice permettrait de quantifier tout impact négatif

involontaire sur l'environnement que pourrait engendrer l'activité proposée et d'évaluer ces impacts en fonction des avantages prévus de la réduction des GES.

Besoin d'uniformité sur les plans intérieur et international – Un certain nombre de participants ont appuyé l'engagement pris dans le Document de travail à veiller à ce que les crédits obtenus grâce aux investissements dans des activités de compensation soient pleinement échangeables contre des unités de conformité dans le cadre d'autres systèmes intérieurs (p. ex. le système d'accords contractuels/renforts pour les gros émetteurs industriels) et internationaux (c.-à-d. le Mécanisme pour un développement propre, l'Échange international de droits d'émission, l'Application conjointe). Un certain nombre d'interventions ont prié le GTC d'aller plus loin et d'utiliser, dans toute la mesure du possible, les règles et les procédures en voie d'élaboration au niveau international, un processus dans lequel le Canada joue un rôle clé. Certains participants ont toutefois soulevé des préoccupations quant à la façon d'assurer la compatibilité du système, surtout compte tenu de l'engagement concernant un plafond sur le prix à la tonne de réduction des émissions dans le cadre du système d'accords contractuels/renforts des gros émetteurs industriels.

Tous les participants n'étaient pas d'accord avec le concept de compatibilité entre les compensations et les unités de conformité internationales. Certains participants étaient d'avis que le système de compensation des GES du Canada devrait comprendre des mécanismes qui favoriseraient nettement l'investissement au Canada plutôt qu'à l'étranger.

En plus d'appuyer le concept de compatibilité internationale, un certain nombre de participants ont demandé au GTC de collaborer avec les provinces pour veiller à mettre au point des systèmes de compensations provinciaux et fédéral compatibles et intégrés, et ont dit préférer un unique système national. On a insisté sur l'harmonisation entre les initiatives fédérales et provinciales.

Besoin de certitude – Une autre intervention courante insistait sur le besoin de certitude chez les investisseurs. On a dit que la certitude concernant au moins certains éléments clés du système de compensations était nécessaire pour encourager l'investissement. De nombreux participants ont fait remarquer que si l'on espérait que les projets produisent des réductions/absorptions des émissions au cours de la période 2008-2012, les investissements devaient être réalisés dès maintenant puisque les investisseurs ne sont pas enclins à engager des fonds sans un certain degré de certitude et qu'ils pourraient orienter leurs investissements ailleurs, y compris vers d'autres pays.

2.3 POINTS DE VUE SUR DES SUJETS À FACETTES MULTIPLES

2.3.1 Principes

Les participants aux sessions de consultation et ceux qui ont présenté des mémoires se sont dits généralement d'accord avec les principes énoncés dans le Document de travail. On n'a établi aucune hiérarchie précise de ces principes.

Quelques intervenants ont affirmé que les déclarations présentées dans le Document de travail ressemblaient davantage à des objectifs qu'à des principes. Ces participants ont prié le GTC de réfléchir aux principes clés sous-tendant le *Plan du Canada sur les*

changements climatiques (p. ex. l'équité régionale et sectorielle) et de les intégrer dans la conception d'un système de compensations.

Certains intervenants ont fourni des suggestions verbales et écrites concernant d'autres principes prépondérants pour la gouvernance d'un système de compensations pour le Canada, notamment :

- un engagement à la transparence et à la participation du public;
- la propriété fondée sur l'investissement;
- un engagement à permettre la négociation du risque par l'entremise d'arrangements contractuels; un engagement à éviter la responsabilité publique à l'égard de la non-livraison ou de la non-permanence des compensations.

Aussi ouvert que pratique – En ce qui a trait aux principes énoncés dans le Document de travail, le plus grand nombre d'interventions a porté sur la question d'ouverture. Ces participants ont pris particulièrement note de l'exclusion de l'énergie renouvelable et des autres projets de réduction indirecte des émissions, et ont soutenu que le système devait être conçu de manière à étendre la participation à ces secteurs, ainsi qu'à tous les autres secteurs et activités aptes à livrer des réductions/absorptions des émissions de GES. Plusieurs participants étaient d'avis que le principe d'ouverture contribuerait au respect des autres principes reliés à l'encouragement des investissements au Canada, à l'envoi de signaux appropriés et à l'amélioration de la liquidité du marché.

D'autres participants se sont opposés au principe d'ouverture, et ont exprimé des préoccupations au sujet de la possibilité d'une double comptabilisation des activités de réduction indirecte des émissions. Ces participants étaient d'avis que le principe d'ouverture devrait être remplacé par un engagement en faveur de l'« intégrité environnementale », garantissant que les activités admissibles dans le cadre du système de compensations proposé ne compromettraient pas la poursuite des cibles fixées pour d'autres dimensions du Plan fédéral.

Accroître la liquidité du marché et fournir des signaux économiques appropriés – Durant les sessions de consultation et dans les mémoires, les participants ont reconnu la tension entre le besoin de règles claires et efficaces et le désir d'un système pratique. Des participants ont débattu de la question de savoir où mettre l'accent entre ces deux extrémités du système. Certains, particulièrement ceux qui ont un intérêt évident à titre d'éventuels fournisseurs et/ou acheteurs de compensations, ont exprimé une nette préférence pour un système aussi simple que possible, capable d'offrir des encouragements à l'investissement, et engendrant des investissements précoces et un niveau élevé de liquidité du marché. Ces participants ont parfois fait valoir l'importance d'encourager les interventions et de ne pas s'attarder au fait que l'intervention soit ou non prévue dans les prévisions selon le statu quo. D'autres participants, y compris les ONGE, ont fortement insisté sur une conception prudente des règles pour encourager de réelles réductions/absorptions des émissions et éviter des incitatifs pervers. Certains ont aussi insisté sur la mise en place de règles officielles claires et sur les possibilités de participation du public favorisant la transparence du système et un niveau élevé d'intégrité environnementale.

Contribuer au respect des engagements de Kyoto du Canada – On a également relevé des points de vue divergents concernant le principe de la contribution à la poursuite de la cible de Kyoto du Canada, soit par l'entremise de puits selon le statu quo ou au-delà des réductions selon le statu quo. Certains participants, souvent des vendeurs, ont manifesté leur ferme opposition au concept d'une contribution à Kyoto dans le cadre du système de compensations. Ces participants ont interprété la contribution proposée comme l'équivalent d'une taxe qui accroîtrait les coûts de transaction et aurait pour effet de limiter la participation et la liquidité du marché. D'autres, plus particulièrement les représentants des ONG, se sont dits fortement en faveur du concept, particulièrement dans leurs mémoires. Ces participants ont soutenu qu'il était nécessaire que tous les secteurs fassent leur part pour atteindre la cible de Kyoto.

Relativement à une question connexe, on a exprimé des points de vue divergents sur le calendrier à adopter pour atteindre les objectifs du Canada en matière de changements climatiques. Certains ont soutenu que le système de compensations devrait avoir pour but d'amorcer une foule d'activités dans la poursuite de buts à plus long terme plutôt que de se concentrer sur l'engagement de Kyoto pour 2008-2012. D'autres ont affirmé leur nette préférence pour un système qui garantirait, en premier lieu, le respect de l'engagement de Kyoto du Canada pour cette période, tout en reconnaissant qu'une contribution permanente au-delà de 2012 est justifiée.

Encouragement à investir au Canada – En général, les participants ont fermement appuyé le principe relié à l'investissement intérieur. Certains ont soutenu que le système devait être conçu expressément pour favoriser l'investissement dans les compensations intérieures plutôt que l'investissement à l'étranger.

2.3.2 Critères d'admissibilité

Les participants aux sessions de consultation et ceux qui ont présenté des mémoires ont exprimé leur appui général aux critères d'admissibilité formulés dans le Document de travail. Dans l'ensemble, les participants ont aussi souligné l'importance de préciser dès que possible les critères d'admissibilité au système de compensation des GES afin de faciliter la prise de décisions par les éventuels investisseurs dans les projets.

Excédents – Le plus grand nombre d'interventions a porté sur les critères proposés concernant les excédents. De nombreux participants estimaient que les critères relatifs aux excédents ne devaient pas être trop restrictifs. Ils ont soutenu, par exemple, que les mesures prises dans le cadre d'initiatives volontaires devraient être admissibles à la création de compensations. En outre, on a dit que seules les mesures prises pour respecter un règlement précis visant à lutter contre les émissions de GES devraient être jugées inadmissibles.

De nombreux participants se sont aussi dits en désaccord avec la proposition du Document de travail voulant que les réductions ou les absorptions résultant des mesures ciblées ou de toute autre initiative de lutte contre les changements climatiques du gouvernement ne soient pas admissibles à la création de compensations. Un certain nombre de participants ont soulevé des questions concernant l'équité et la légalité de

cette exclusion. Par exemple, certains participants ont fait remarquer que la participation à plusieurs des mesures ciblées était volontaire.

Ces participants s'inquiétaient aussi que les réductions/absorptions réalisées avec l'aide de contributions gouvernementales, aussi faibles soient-elles, que ce soit par l'entremise de mesures ciblées ou même d'initiatives agricoles sans rapport avec les changements climatiques, ne soient exclues. Dans leurs mémoires, plusieurs participants ont émis l'opinion que seule la proportion des réductions/absorptions des émissions équivalant au pourcentage des investissements du gouvernement devrait être exclue.

Quant aux critères relatifs au caractère excédentaire et unique, certains participants ont invité le GTC à collaborer avec les provinces qui sont en voie d'élaborer leurs propres plans sur les changements climatiques afin que la question des excédents ou du caractère unique ne devienne pas une question de « double obstacle » pour ceux qui sont tenus d'opérer des réductions des émissions dans le cadre de systèmes multiples.

Enfin, comme nous l'avons souligné ci-dessus, les participants ont exprimé de vives préoccupations au sujet de l'inadmissibilité proposée des projets d'énergie renouvelable et d'autres projets capables d'engendrer des réductions indirectes des émissions. Les mémoires ont fourni au GTC une analyse plus détaillée du traitement potentiel des réductions indirectes des émissions.

Date de début et période d'attribution de crédits – En ce qui a trait à la date de début des projets, la majorité des participants ont dit souhaiter une date de début commune pour tous les projets et types d'activités. Un faible nombre de participants jugeaient plus appropriée une approche à niveaux multiples, à la fois dans et entre les projets et secteurs. Quant aux dates précises, les intervenants ont fait les suggestions suivantes :

- date du lancement officiel du système de compensations pour le Canada;
- décembre 2002, soit le moment de la ratification du protocole de Kyoto par le Canada;
- le 1^{er} janvier 2000, conformément au Mécanisme pour un développement propre;
- le 1^{er} janvier 1990, conformément au Protocole de Kyoto;
- toute date conforme à la date de début proposée pour le système de renforts/accords contractuels des gros émetteurs industriels.

Plusieurs participants ont exprimé le point de vue selon lequel la période proposée de cinq ans pour l'attribution des crédits (2008-2012) était trop courte et limiterait les investissements dans les projets de compensation des GES. On a fortement appuyé l'examen d'un recours à un système de compensations qui octroierait des crédits pour les réductions d'émissions réalisées avant 2008. On a aussi appuyé l'extension de la période d'attribution de crédits après 2012, étant donné que certains projets – comme les projets forestiers – exigeront une vie économique beaucoup plus longue pour permettre de récupérer les investissements. Compte tenu du niveau d'incertitude après la première période d'engagement et des limites imposées par le besoin d'intégrer le système de compensations au système d'accords contractuels/renforts, aucune proposition précise ne s'est toutefois dégagée sur la façon de prolonger la période d'attribution de crédits au-delà de 2012.

Quant aux initiatives pilotes antérieures relatives aux GES, telles que le PERE, le PEREG et le PPERA, un certain nombre d'intervenants ont proposé de leur accorder une considération spéciale dans le système de compensations proposé, surtout si l'on adoptait des critères plus restrictifs pour la date de début et la période d'attribution de crédits. Un petit nombre d'intervenants ont soutenu que les initiatives pilotes ne devaient pas faire l'objet d'un traitement de faveur et qu'elles devraient être assujetties aux mêmes règles et critères d'admissibilité que tous les projets.

Propriété – Certains participants ont appuyé une approche fondée sur les règles, où la propriété des réductions/absorptions serait précisée dans les règles du système de compensations. On a souvent mentionné que les règles du système de compensations devraient affirmer que la propriété revenait à l'investisseur. D'autres intervenants ont favorisé une approche contractuelle, où les intervenants dans le projet de compensations rédigerait des contrats où serait précisée la propriété. D'autres privilégiaient une approche mixte, où les règles générales de propriété seraient précisées dans les règles du système de compensations, mais où les détails des projets pourraient être réglés par l'entremise de contrats privés. Un autre point de vue sur l'approche mixte voulait que la propriété soit déterminée par l'entremise de contrats privés mais que les règles du système de compensations exigent que les promoteurs de projets produisent des renonciations signées par toute partie qui pourrait éventuellement revendiquer la propriété.

La diversité des points de vue était souvent fonction du type de projet. Par exemple, les participants qui se sont penchés sur les projets de réduction indirecte des émissions favorisaient une approche fondée sur les règles stipulant que les investisseurs dans le projet plutôt que ceux qui connaîtraient la réduction induite des émissions devraient se voir accorder la propriété des compensations. En outre, les participants représentant le milieu agricole ont proposé que la propriété soit liée directement à la propriété foncière.

2.3.3 Administration

Organisme responsable du programme – Les participants ont exprimé des points de vue divergents sur les structures et les rôles administratifs éventuels. Certains favorisaient une tierce partie et/ou un organisme sans lien de dépendance; toutefois, on croyait aussi fermement que l'administration du système exigerait la participation active du gouvernement. Quant aux rôles, les participants ont généralement affirmé que l'organisme responsable du programme devrait s'en remettre autant que possible à des compétences et à des systèmes extérieurs pour se concentrer sur la mise en place des règles générales et du cadre de fonctionnement du système.

Les participants ont mentionné le vaste éventail de prestataires de services d'expérience, comme dans les domaines des assurances et de la comptabilité, qui sont déjà agréés pour réaliser des activités de vérification et d'assurance dans le cadre d'autres systèmes réglementés par l'État. Le point de vue général voulait que ces prestataires de services soient agréés pour réaliser des activités semblables de vérification et d'assurance dans le cadre du système de compensations proposé. Quelques participants se sont toutefois demandé si un système fondé sur la vérification externe par des prestataires de services

embauchés par les promoteurs de projets eux-mêmes offrirait des niveaux suffisants de transparence et de participation publique. Ces participants ont en règle générale soutenu qu'on ne pourrait garantir des niveaux appropriés de participation publique et de transparence que par une vérification réalisée par l'entremise de l'organisme responsable du programme lui-même. Dans la même optique, on a formulé, aux deux extrémités du spectre, des préoccupations concernant la façon dont le système traiterait les renseignements commerciaux confidentiels.

Certains intervenants ont aussi prié le GTC de s'appuyer sur les systèmes en place et les prestataires de services dans d'autres domaines. Par exemple, un certain nombre de participants se sont déclarés en faveur de la déclaration des activités reliées aux compensations par l'entremise d'un programme refondu de Mesures volontaires et Registre (MVR) plutôt qu'au moyen d'un nouvel instrument. Ce point de vue n'a toutefois pas fait l'unanimité.

En examinant l'équilibre entre les diverses dimensions administratives, les participants ont exprimé leur appui général à un système global qui serait :

- aussi simple que possible – avec de faibles coûts de transaction;
- intégré à l'échelle internationale – avec les systèmes administratifs et les procédures en voie d'élaboration pour les mécanismes de Kyoto;
- harmonisé sur le plan intérieur – avec les systèmes de compensations/échanges de droits d'émission envisagés au palier provincial.

Enfin, certains participants ont fait remarquer que l'un des rôles les plus importants de l'organisme responsable du programme, ou provisoirement du GTC, serait de fournir des précisions sur la nature juridique des crédits compensatoires. Les participants ont souligné que cela serait important pour déterminer les règles d'échange des crédits concernant notamment la nature de la bourse et le niveau de participation gouvernemental indiqué.

Attribution précoce des crédits – Les participants se sont généralement dits en faveur d'un système de compensations qui permettrait et encouragerait la mise en place d'un marché d'options/de contrats à terme pour verser des avances de revenus au promoteur du projet. Quelques participants, particulièrement les représentants des intérêts du secteur forestier, ont souligné les délais particulièrement longs associés aux activités de projets dans ce secteur et ont exprimé leur préférence pour un mécanisme officiel qui permettrait l'attribution précoce des crédits qu'on se verrait octroyer jusqu'en 2012 et au-delà.

Risque de non-livraison – Les participants ont en général exprimé le point de vue voulant que le risque de non-livraison soit géré par l'entremise d'arrangements contractuels externes privés, et ils ont présenté, dans leurs mémoires, un certain nombre de suggestions sur la façon de formuler de tels arrangements. De l'avis de ces participants, l'organisme responsable du programme devrait exiger que chaque projet décrive comment il gère le risque de non-livraison.

2.3.4 Questions de conception

Les commentaires des participants concernant les questions de conception ont porté avant tout sur la gestion de la non-permanence dans l'optique des activités d'absorption du carbone, ainsi que sur les niveaux de référence des projets et des secteurs. Seul un nombre restreint de commentaires a été reçu concernant les questions reliées aux fuites des projets.

Non-permanence – Les participants ont exprimé des points de vue polarisés sur l'approche de la non-permanence. Certaines ONGE ont soutenu que la nature temporaire des activités d'absorption du carbone devrait les rendre inadmissibles à une participation au système de compensations proposé. À l'autre extrémité du spectre, certains participants représentant les intérêts des secteurs forestier et agricole ont soutenu que la non-permanence ne serait pas une question difficile à régler et se sont demandé pourquoi le Document de travail y accordait tant de place. Entre ces deux pôles, d'autres participants ont exprimé un appui de principe à l'inclusion des projets d'absorption du carbone dans le système de compensations tout en avertissant qu'un marché liquide des compensations pour l'absorption ne verrait pas le jour à moins qu'on puisse concevoir et mettre en place des systèmes de gestion du risque pour régler la question de non-permanence tout en gardant les coûts de transaction bas.

Quant à la gestion de la non-permanence, les participants se sont dits généralement d'accord avec un système qui exigerait que les promoteurs des projets élaborent des plans exhaustifs de gestion du risque et démontrent qu'ils ont souscrit suffisamment d'assurance auprès d'une tierce partie pour gérer les risques de renversements. On a également mentionné le rôle possible des associations de producteurs de produits primaires, des bourses et d'autres pools dans la gestion du risque.

Toutefois, un petit nombre de participants des secteurs de la foresterie et de l'agriculture ont soutenu que, même si une assurance était offerte par des tierces parties, elle pourrait ne pas protéger toutes les catégories de risques; le gouvernement devrait donc être prêt à soutenir ou garantir le système en cas d'événements catastrophiques tels que des incendies de forêt et des infestations de ravageurs.

D'autres participants, particulièrement des associations environnementales de la société civile, ont exprimé un point de vue circonspect sur le rôle des contrats privés dans la gestion du risque, et soutenu qu'il fallait éviter à tout prix la possibilité de se décharger de la responsabilité et de la faire porter au public.

Plusieurs participants ont exprimé un intérêt général pour le concept d'un régime temporaire d'attribution de crédits pour la gestion du risque des renversements de carbone. Des participants représentant les intérêts du secteur forestier ont toutefois exprimé des points de vue fort divergents sur ce concept. Alors que certains lui ont accordé de solides appuis, d'autres ont laissé entendre qu'il n'avait aucune place dans un système de compensation des gaz à effet de serre pour le Canada.

Dans leurs mémoires, un petit nombre de représentants du secteur forestier ont présenté des commentaires détaillés sur d'autres sujets plus précis concernant les questions de non-permanence exposées dans le Document de travail.

Niveaux de référence – En ce qui a trait aux estimations globales, les participants ont demandé de préciser les activités et les niveaux d'émission qui étaient inclus dans les projections selon le statu quo pour les divers secteurs.

On s'est dit préoccupé par la précision des projections du gouvernement fédéral selon le statu quo. Au niveau des projets, les participants se sont aussi dits inquiets du fait que les propositions retenues pour la détermination des niveaux de référence et les projections selon le statu quo soient confuses et complexes. On a fortement appuyé un système plus simple en vertu duquel les niveaux de référence et les projections selon le statu quo seraient élaborés en tenant compte des pratiques régionales et sectorielles habituelles. Les participants étaient également préoccupés par l'option mise en avant dans le Document de travail en faveur d'un nouveau calcul des niveaux de référence avant la fin de la première période d'engagement. Certains participants tenaient fermement à ce que les niveaux de référence, une fois déterminés, ne soient pas modifiés durant le cycle de vie du projet proposé. Certains intervenants ont aussi proposé que les règles du système de compensations concernant la détermination des niveaux de référence et les projections selon le statu quo soient harmonisées avec les règles du Mécanisme de Kyoto en voie d'élaboration au niveau international.

Le secteur agricole s'est inquiété que les niveaux de référence fondés sur le statu quo ne débouchent sur un incitatif pervers, dans le secteur agricole, à l'encontre du maintien de la pratique d'absorption du carbone – c'est-à-dire que les agriculteurs pourraient être incités à procéder à des renversements afin de garantir leur capacité de créer des compensations durant la période 2008-2012.

2.4 POINTS DE VUE SUR LES QUESTIONS SECTORIELLES

2.4.1 Secteur forestier

Approche des niveaux de référence – Au cours des sessions de consultation, les participants ont discuté des avantages et des inconvénients de l'approche de la détermination des niveaux de référence proposée dans le Document de travail (« sans projets » c. « période de base »). On a exprimé une préférence générale, quoique pas unanime, pour l'approche « sans projets » en raison de sa souplesse générale. On a également préféré, en général, l'approche « sans projets » dans les opinions exprimées dans les mémoires. Les mémoires des intérêts du secteur forestier ont aussi fourni des détails sur la gamme complète de questions posées dans le Document de travail.

Activités de gestion des forêts et projets d'émissions évitées – Les participants représentant les intérêts du secteur forestier ont fortement préconisé que le Canada intègre les activités de gestion des forêts dans l'inventaire national et ont fait part de leur appui à l'inclusion des projets d'émissions évitées dans le système de compensations proposé. Les points de vue divergeaient toutefois quant aux types précis de projets qui devraient être jugés admissibles/inadmissibles. Bien que certains participants se soient

prononcés contre l'inclusion de projets tels que la gestion des ravageurs et la gestion des incendies, d'autres ont soutenu que les outils de modélisation et de gestion étaient assez perfectionnés pour inclure des projets de cette nature. D'autres participants ont toutefois émis l'avis que les émissions évitées pourraient être mieux gérées par l'entremise de mesures ciblées plutôt que de compensations.

Manque de reconnaissance du potentiel de réduction des émissions – De nombreux participants ont commenté l'accent mis par le Document de travail sur les activités d'absorption des émissions dans le secteur, aux dépens des activités de réduction des émissions. Ces participants ont soutenu que les activités de réduction des émissions dans ce secteur, telles que le recours aux biocombustibles provenant de la forêt, promettaient d'apporter des contributions considérables et qu'elles devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi.

Questions relatives aux niveaux de référence et au statu quo – Les participants sectoriels ont demandé des précisions concernant les projections du gouvernement fédéral relatives au statu quo. En général, ils craignaient que ces estimations descendantes ne soient pas utiles pour déterminer des niveaux de référence et des projections à l'échelon des projets.

Questions de propriété – Les participants ont déterminé que les arrangements uniques du secteur à l'égard des propriétaires forestiers (c.-à-d. les terres de la Couronne) et des locataires/exploitants des forêts soulevaient des questions particulières quant à la propriété des compensations. Un certain nombre de participants ont aussi fait remarquer que le Document de travail passait sous silence la question des éventuels titres autochtones.

Garantir des bénéfices nets pour la forêt – Un certain nombre de participants ont commenté le besoin de veiller à ce que les projets du secteur forestier soient évalués en fonction de leurs impacts nets sur la forêt dans son ensemble et non seulement en fonction de leur contribution aux absorptions/réductions de carbone. Plus particulièrement, on a émis l'avis que les projets de compensations du secteur forestier devaient être entrepris conformément aux principes et aux pratiques généralement convenus de gestion durable des forêts.

2.4.2 Secteur de l'agriculture

Approche de l'élaboration des projets – En ce qui a trait aux deux options proposées dans le Document de travail concernant l'élaboration des projets, les participants n'ont pas exprimé de nette préférence (producteurs indépendants c. mise en commun) et ont soutenu que les deux approches devraient être offertes. Les participants estimaient généralement que les critères d'adhésion et les procédures d'administration pour tous les regroupements de projets devraient être laissés à la discrétion des promoteurs de projets et des acheteurs de compensations.

Manque de reconnaissance du potentiel de réduction des émissions – De nombreux participants ont formulé des commentaires sur l'accent mis par le Document de travail sur les activités d'absorption des émissions dans le secteur, aux dépens des activités de

réduction. Ces participants ont soutenu que les activités de réduction des émissions dans le secteur, telles que la gestion des fumiers et la promotion des biocarburants, promettaient d'apporter des contributions considérables et qu'elles devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi.

Aucun désavantage pour les mesures prises avant la première période d'engagement

– Les participants sectoriels se sont dits déçus que les pratiques exemplaires de gestion utilisées par les premiers adoptants aient été englobées dans les projections des gouvernements selon le statu quo. Ces participants ont fait état du risque associé à ces projections en soutenant qu'elles dépendaient de la poursuite des activités de maintenance par les intérêts sectoriels. On a soutenu qu'en l'absence de compensations suffisantes pour les mesures prises avant la première période d'engagement, le système de compensations offrirait un incitatif pervers aux adoptants précoces pour qu'ils interrompent les activités de maintenance, au moins jusqu'en 2008. Les participants à la session de Regina ainsi qu'un certain nombre d'intervenants qui ont présenté des mémoires ont formulé des recommandations sur la façon dont le GTC pourrait régler ce problème dans la conception du système.

Statu quo – Les participants s'inquiétaient que les estimations du gouvernement fédéral concernant un puits agricole de 10 MT selon le statu quo dans le *Plan du Canada sur les changements climatiques* aient permis au gouvernement d'accaparer la propriété de crédits qui, à leur avis, appartiennent aux propriétaires fonciers réalisant la pratique de séquestration. À Regina, on s'est dit vivement préoccupé par le fait qu'une forte proportion des puits selon le statu quo se trouve dans cette province; par conséquent, les participants de Regina s'estimaient injustement pénalisés. Certains participants ont proposé que le gouvernement réévalue le volet du Plan relatif au statu quo.

Niveaux de référence et date de début – De nombreux participants étaient en faveur d'une date de début précoce (c.-à-d. 1990) ainsi que d'une détermination de niveaux de référence liés à cette date de début, de façon à ce que les adoptants précoces des pratiques de conservation ne soient pas désavantagés et soient admissibles aux bénéfices découlant de la participation à un système de compensations. En outre, les participants ont fait remarquer que cette approche éviterait la mise en place d'un incitatif pervers qui retarderait jusqu'à 2008 l'adoption des pratiques bénéfiques.

Critère relatif aux excédents – Les participants étaient aussi préoccupés par le critère proposé relatif aux excédents et ses effets sur les intervenants du secteur agricole engagés dans des programmes tels que le programme de *Couverture végétale*.

Questions de propriété – Alors que les participants des autres secteurs ont soutenu que les investisseurs dans les projets devraient être propriétaires des crédits compensatoires qui en découleraient, les intérêts représentant le secteur agricole ont jugé nécessaire de veiller à ce que les propriétaires fonciers conservent la propriété des compensations dans leur secteur.

Gestion du risque – En général, les participants estimaient que le risque et la responsabilité devraient être minimisés, et gérés de manière rentable. Les participants du

secteur agricole se sont dits fort intéressés à recevoir plus d'information sur des approches fondées sur des crédits compensatoires temporaires.

2.4.3 Gaz d'enfouissement

Compensations c. réglementation – De nombreux participants ont exprimé une nette préférence pour la gestion des émissions de gaz d'enfouissement dans le cadre d'un système de compensations, et ont cerné certaines des limites des approches réglementaires. D'autres intervenants, y compris certaines ONGE, ont demandé au GTC de prendre une décision en fonction d'une analyse formelle des deux options.

Contribution à la cible de Kyoto – Les éventuels exploitants de gaz d'enfouissement se sont généralement opposés à la proposition du Document de travail exigeant que les projets du secteur des gaz d'enfouissement contribuent à Kyoto. La contribution proposée a été perçue comme une taxe qui irait à l'encontre du désir de liquidité et des approches au moindre coût pour les gros émetteurs industriels. Quelques participants ont émis l'avis qu'une telle contribution, si nécessaire, devrait être exigée de manière transparente et égale pour tous les projets de tous les secteurs. Quelques autres participants ont appuyé une contribution, tout en suggérant que les projets de gaz d'enfouissement ne soient pas admissibles au système de compensations tant que les réductions des émissions définies pour les gaz d'enfouissement dans le *Plan du Canada sur les changements climatiques* n'auraient pas été réalisées.

Définir les excédents – Certains participants ont dit être préoccupés par le fait que les critères proposés relativement aux excédents feraient en sorte que les projets financés, en partie, par l'entremise d'initiatives telles que les Fonds municipaux verts de la Fédération canadienne des municipalités, le Programme d'infrastructures du gouvernement fédéral ou le programme pilote PPEREA ne soient pas admissibles au système de compensations. Les participants ont recommandé que, plutôt que de recourir à des exclusions aussi générales, seule la part de réduction des émissions équivalente à la part des investissements fédéraux dans de tels projets soit inadmissible.

Date de début – Les participants ont fait remarquer que les activités de captage des gaz d'enfouissement au Canada avaient débuté dès 1992, dans l'espoir qu'une valeur soit accordée aux réductions des émissions. En règle générale, les participants étaient d'accord pour que le système débute le 1^{er} janvier 2000 (date de début du Mécanisme pour un développement propre) dans les cas où les municipalités ou d'autres parties avaient investi dans le captage des gaz d'enfouissement.

Admissibilité des projets d'utilisation des gaz d'enfouissement – Les participants se sont dits préoccupés par le fait que les principes et les critères d'admissibilité énoncés dans le Document de travail ne rendraient admissibles aux compensations que les réductions des émissions provenant du captage et de la destruction des gaz d'enfouissement, alors que toutes les réductions indirectes des émissions associées aux applications pratiques des gaz d'enfouissement, telles que la production d'électricité à partir d'énergie renouvelable, seraient inadmissibles.

2.4.4 Autres secteurs

Admissibilité – Comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, de nombreux participants se sont élevés contre les propositions du Document de travail concernant l'inadmissibilité de l'énergie renouvelable et les autres projets de réduction indirecte des émissions. Plus généralement, les participants ont soutenu que le Document de travail insistait trop sur les absorptions des émissions dans les secteurs agricole et forestier, aux dépens des réductions des émissions dans ces secteurs et d'autres encore.

Types de projets offrant le plus grand potentiel – Les participants ont proposé divers types de projets qui pourraient contribuer considérablement au système de compensations proposé. Un grand nombre de ces activités ont été cernées durant les sessions de consultation et dans les mémoires, tels que les secteurs du transport commercial routier, ferroviaire et maritime.

Dans certains cas, les mémoires ont présenté des estimations détaillées qui cherchaient à quantifier l'ampleur des réductions des émissions résultant de projets dans certains secteurs.

Les participants ont cerné les éléments de conception suivants, dont l'adoption faciliterait l'inclusion de projets dans d'autres secteurs.

- processus rationalisé d'application, d'examen et de vérification des petits projets;
- possibilité de regrouper les petits projets;
- définition précise des critères relatifs aux excédents dans leurs rapports aux mesures ciblées.

3. VARIATIONS ET ENJEUX RÉGIONAUX

Bien qu'un certain nombre de messages clés relativement uniformes se soient dégagés des sessions (tels que présentés dans la section précédente), les sessions individuelles témoignaient de certaines différences entre les situations (p. ex. sources d'énergie, base industrielle, environnement socio-culturel) dont a fait état la discussion. Voici certaines des variations.

3.1 SESSION DE TORONTO

- **Préoccupations au sujet de l'exclusion des projets d'énergie renouvelable.** Plusieurs participants se préoccupaient de l'exclusion projetée du système de compensations proposé des projets d'énergie renouvelable et des autres projets de réduction indirecte des émissions. Bien que ce message ait été entendu à toutes les sessions, il a été exprimé le plus souvent et le plus vigoureusement à Toronto et à Calgary (voir ci-dessous).
- **Désir de réelles réductions des émissions.** Au cours de la session de Toronto, plusieurs interventions ont demandé que le GTC s'efforce d'assurer l'intégrité globale du système de compensations proposé en élaborant des règles rigoureuses pour éviter la double comptabilisation et pour veiller à ce que l'on respecte l'engagement de Kyoto du Canada. Un certain nombre de participants ont aussi fait part de leur appui à un système de compensations qui serait en mesure de garantir des avantages multipliés, surtout concernant l'air pur dans la région.

3.2 SESSION DE MONTRÉAL

- **Préoccupations au sujet de la crédibilité des projections selon le statu quo, du Plan d'action 2000, et des réductions et absorptions supplémentaires.** Plusieurs participants ont exprimé leur scepticisme concernant la modélisation utilisée pour calculer le total des tonnes de GES. Plus particulièrement, on se préoccupait de la comptabilisation du potentiel de nouvelles réductions/absorptions par rapport aux réductions/absorptions comprises dans les projections selon le statu quo et à celles associées au Plan d'action 2000.
- **Préoccupations au sujet de l'exclusion de l'hydroélectricité.** Comme dans d'autres villes, plusieurs participants se sont objectés à l'exclusion de la production d'électricité renouvelable. À Montréal, on s'inquiétait particulièrement du traitement accordé aux gros investissements dans l'hydroélectricité.

3.3 SESSION DE HALIFAX

- **Préoccupations au sujet de la portée et de l'ampleur du système proposé.** Les participants à la session de Halifax s'inquiétaient tout particulièrement du fait que le système de compensations proposé dans le Document de travail mettait généralement l'accent sur les règles nécessaires pour gérer un système composé surtout de gros projets, ainsi que de projets émanant des secteurs forestier et agricole. Les participants ont prié le GTC de ne pas oublier qu'il fallait veiller à ce que le système puisse accueillir la participation d'une multitude de petits projets, et que les travaux futurs fassent place à une discussion plus approfondie du traitement des projets dans d'autres secteurs. Certains

participants croyaient que le système de compensations pourrait être une solution de rechange utile aux mesures ciblées pour la promotion des réductions des émissions dans divers secteurs.

3.4 SESSION DE CALGARY

- **Préoccupations au sujet de l'exclusion des projets d'énergie renouvelable.** Plusieurs participants appartenant à divers secteurs, y compris les entreprises de services publics et les hydrocarbures, s'inquiétaient de l'exclusion du système de compensations proposé des projets d'énergie renouvelable et des autres projets de réduction indirecte des émissions.
- **Préoccupations au sujet du rôle que devrait jouer le gouvernement.** La session de Calgary a donné lieu à de nombreuses discussions concernant le rôle que devrait jouer le gouvernement dans un système de compensation des GES pour le Canada. Les participants étaient généralement en faveur d'un rôle minimum pour l'État – axé sur la réglementation – et d'un recours maximum aux prestataires de services existants dans les domaines reliés à l'élaboration des protocoles, à l'enregistrement, à la vérification, aux assurances, etc.
- **Préoccupations concernant l'admissibilité des initiatives municipales** – Les intérêts municipaux ont pris plus de place au cours de la session de Calgary qu'ailleurs. Les participants municipaux étaient particulièrement inquiets de l'exclusion possible d'activités dans lesquelles ils étaient lourdement intervenus au cours des quelques années précédentes, notamment : l'énergie renouvelable, la gestion de l'électricité axée sur la demande, la gestion des déchets et la gestion de la demande de transport. On a aussi soulevé des préoccupations au sujet de l'exclusion éventuelle de tout projet qui aurait pu recevoir l'appui des Fonds municipaux verts de la Fédération canadienne des municipalités.

3.5 SESSION DE VANCOUVER

- **Intérêt pour les activités des autres secteurs.** Les participants de Vancouver ont cerné un certain nombre de secteurs économiques importants à l'échelle régionale et qui pourraient procurer des compensations pour la réduction des émissions, y compris les secteurs du transport commercial routier, ferroviaire et maritime. Plusieurs participants s'inquiétaient de l'exclusion prévue du système de compensations proposé des projets d'énergie renouvelable et des autres projets de réduction indirecte des émissions.
- **Préoccupations au sujet de l'environnement.** Comme à Toronto, quelques interventions à la session de Vancouver ont demandé que le GTC cherche à garantir l'intégrité globale du système de compensations proposé en élaborant des règles rigoureuses pour éviter la double comptabilisation et pour veiller à ce que l'on respecte l'engagement de Kyoto du Canada.
- **Interprétation plus générale du potentiel du secteur forestier.** Un certain nombre de participants de Vancouver se sont dits préoccupés par le fait que la section du Document de travail consacrée au secteur forestier mette l'accent sur les activités d'absorption du

carbone. Ces participants ont fait remarquer le grand potentiel d'activités de réduction des émissions dans ce secteur aussi, particulièrement en rapport avec l'utilisation de la biomasse forestière comme combustible.

3.6 SESSION DE REGINA

- **Vive critique des projections agricoles selon le statu quo.** Les participants de l'industrie à Regina ont tout particulièrement critiqué les projections du gouvernement fédéral selon le statu quo concernant le secteur agricole. Un certain nombre de participants ont fait remarquer que ces projections dépendaient de la réalisation d'activités de maintien en cours, concernant les sols agricoles, par des intérêts sectoriels. Ces participants ont soutenu que de telles activités pourraient être interrompues et que les projections elles-mêmes pourraient être compromises si le système de compensations ne prévoyait pas un traitement approprié des mesures prises avant la première période d'engagement pour les premiers adoptants de pratiques sectorielles exemplaires de gestion.
- **Interprétation plus large du potentiel du secteur agricole.** Un certain nombre de participants de Regina ont dit être préoccupés par le fait que la section du Document de travail consacrée à l'agriculture mette l'accent sur les activités d'absorption de carbone. Ces participants ont fait remarquer le potentiel considérable d'activités de réduction des émissions dans le secteur, particulièrement en rapport avec la gestion des fumiers et l'utilisation de la biomasse agricole comme combustible.

4. PROCHAINES ÉTAPES

Les résultats des sessions de consultation et des mémoires alimenteront l'élaboration d'un système de compensation des GES pour le Canada. En outre, on procède à des travaux analytiques pour étoffer la conception du système de compensations. Le prochain document public devrait être publié au début de 2004. Avant de finaliser la conception du système de compensations recommandé, on sollicitera à nouveau les commentaires des provinces et des territoires ainsi que des intervenants.

ANNEXE A
CALENDRIER DES SESSIONS DE CONSULTATION
ET ORDRE DU JOUR TYPE

1. **Toronto**, Ontario – le 16 juin 2003
2. **Montréal**, Québec – le 17 juin 2003
3. **Halifax**, Nouvelle-Écosse– le 18 juin 2003
4. **Calgary**, Alberta – le 23 juin 2003
5. **Vancouver**, Colombie-Britannique – le 24 juin 2003
6. **Regina**, Saskatchewan – le 26 juin 2003

ORDRE DU JOUR

8:30	Plénière
8:45	Présentation générale sur le Document de travail et discussion initiale (plénière)
10:00	Pause
10:15	Série de présentations et discussion sur les sujets à facettes multiples (plénière) <ul style="list-style-type: none">• Principes• Critères d'admissibilité• Administration• Considérations en matière de conception
12:15	Dîner
1:15	Résumé par l'animateur de la séance de la matinée (plénière)
1:30	Présentation des questions sectorielles (plénière) <ul style="list-style-type: none">• Foresterie• Agriculture• Gaz d'enfouissement• Autres secteurs
2:15	Discussion en petits groupes par intérêt sectoriel (salles pour petits groupes)
3:30	Pause
3:45	Rapport des groupes de discussion et discussion finale (plénière)
4:45	Prochaines étapes (plénière)
5:00	Fin de la session

ANNEXE B

QUESTIONS D'ORIENTATION POUR LES SESSIONS DE CONSULTATION

Questions d'orientation sur les principes :

- Certains principes sont-ils plus importants que d'autres?
- Comment faire des compromis si nécessaire?

Questions d'orientation sur les critères d'admissibilité :

- Quelles questions ces critères d'admissibilité soulèvent-ils et comment peut-on les gérer?

Questions d'orientation sur l'administration :

- Quels sont la structure et le rôle qui conviennent à l'organisme ou aux organismes responsables du programme?
- Devrait-on attribuer précocement les crédits compensatoires?
- Comment devrait-on aborder le risque de non-livraison?

Questions d'orientation sur les considérations en matière de conception :

- Comment devrait-on définir le périmètre des projets? Quand devrait-on intervenir au sujet des fuites dans la quantification des compensations?
- Quelle(s) approche(s) de la non-permanence préférez-vous et pourquoi?

Questions d'orientation sur les options en matière de foresterie :

- Quelle approche préférez-vous en ce qui a trait aux niveaux de référence et pourquoi?
- Les projets d'émissions évitées (p. ex. projets de déboisement) devraient-ils être admissibles?

Questions d'orientation sur les options en matière d'agriculture :

- Quelle approche préférez-vous et pourquoi?
- Dans le cadre de l'approche fondée sur des projets indépendants, comment devrait-on déterminer les changements dans les stocks de carbone?
- Dans l'approche fondée sur le regroupement, quels critères d'adhésion un pool devrait-il imposer?

Questions d'orientation sur les options en matière de gaz d'enfouissement :

- Quelle option préférez-vous et pourquoi?
- En fonction de votre préférence, quels sont à votre avis les facteurs de conception les plus importants en ce qui a trait à la mise en œuvre?
- Sur quoi devrait-on fonder la détermination de la contribution?

Questions d'orientation sur les options pour les autres secteurs :

- Les propositions ci-dessus concernant l'admissibilité/l'inadmissibilité sont-elles raisonnables?
- Quels types de projets (autre les gaz d'enfouissement et la foresterie/agriculture) offrent le plus de possibilités?
- Quels éléments de conception pourraient être mis en œuvre pour faciliter l'inclusion de nouveaux types de projets et/ou les petits projets dans le système de compensations?

ANNEXE C

QUESTIONS D'ORIENTATION DANS LE DOCUMENT DE TRAVAIL

Critères d'admissibilité

- Quelle devrait-êre la date de début pour les projets de compensation admissibles? Devrait-on utiliser la même date pour tous les types de projets? Comment devrait-on définir la date de début d'un projet?
- Comment devrait-on traiter les projets qui ont fait l'objet d'un examen dans le cadre des expériences pilotes PERE, PEREG et PPEREA?
- Quelle est l'approche privilégiée pour garantir la propriété bien définie des réductions/absorptions des émissions?
- À votre avis, quels types de projets conviennent à titre de projets de compensation? Quel est le potentiel annuel de réduction/absorption des émissions de tels projets au Canada? Est-ce que d'autres approches pourraient engendrer ces réductions à moindre coût?

Gouvernance du système de compensations

- Quelles devraient-êre la structure et la composition de l'organisme responsable du programme?

Processus d'examen

- Le gouvernement devrait-il appuyer la préparation d'un protocole de quantification standard pour un nouveau type de projets? Le cas échéant, quel type et quel niveau d'appui seraient pertinents?
- Qui devrait êre responsable de la vérification – l'organisme responsable du programme ou des entités de vérification agréées?
- Les crédits compensatoires devraient-ils êre attribués par anticipation? Comment contrer le risque de non-livraison?

Périmètre et fuites

- Quelle est la définition appropriée du périmètre d'un projet et quelles sources de fuites devraient êre cernées et surveillées?
- Quelle est la méthode la plus efficace et la plus pratique pour rendre compte des fuites dans le protocole de quantification?

Le cas de la non-permanence des projets d'absorption

- Comment devrait-on traiter les renversements survenus avant l'attribution d'un crédit compensatoire?
- Qui devrait êre responsable des renversements touchant les puits de carbone pour lesquels des crédits ont déjà été attribués?
- Combien de temps le carbone doit-il demeurer séquestré pour êre considéré comme l'équivalent d'une réduction des émissions?
- Est-ce qu'une exigence rigoureuse de production d'un plan de gestion du risque serait une façon appropriée de tenir compte de la non-permanence?
- Si l'on utilise une approche d'équivalence en tonnes par année, combien de tonnes/année devraient êre considérées comme l'équivalent d'une réduction permanente?
- Si l'on devait utiliser l'approche fondée sur l'assurance, quelle devrait êre la longueur de la

période d'assurance?

- Qu'est-ce qui constituerait une protection suffisante; et une telle protection serait-elle offerte dans le commerce à un prix qui permettrait aux projets de puits d'être viables?
- Si des crédits temporaires sont utilisés, la période de validité devrait-elle être fixe ou variable; quelle devrait être sa longueur; et devrait-elle être fixée de manière à coïncider avec les périodes d'engagement?
- Quelle(s) approche(s) de la non-permanence devrait(ent) être acceptée(s) par le système de compensations? Si les règles permettent plus d'une approche, le choix devrait-il être laissé aux promoteurs de projets ou être précisé par les règles, en fonction du type de projet?

Forêts

- Les projets forestiers qui permettent d'éviter des émissions soulèvent-ils des questions distinctes ou particulièrement difficiles, par exemple en ce qui a trait aux niveaux de référence et aux fuites? Serait-on justifié de ne pas inclure ces projets dans un système de compensations?
- Quel est le potentiel des nouveaux projets de puits forestiers? Quelles modalités de la conception du système de compensations aideraient à surmonter le fait qu'une bonne part des avantages de certains projets forestiers puissent ne pas être obtenus avant une longue période de temps?
- Êtes-vous d'accord que l'option 1 – un niveau de référence « sans projets » – est l'option à privilégier pour les projets forestiers?
- À votre avis, quelles méthodologies sont les mieux adaptées aux projets forestiers et seraient les plus utilisées dans le cadre de l'approche fondée sur le niveau de référence « sans projets »? Pourquoi?
- Comment les niveaux de référence des projets devraient-ils tenir compte des changements dans la réglementation en vertu de cette option, si tant est qu'ils doivent en tenir compte?
- Préférez-vous l'option 2 – un niveau de référence fondé sur une période de base? Le cas échéant quelle est à votre avis une période de base appropriée pour laquelle les données sur le changement dans les stocks de carbone sont susceptibles d'être disponibles.

Agriculture

- Comment devrait-on déterminer les changements dans les stocks de carbone dans les projets individuels? S'il faut procéder à des mesures, quelles techniques devrait-on utiliser? Quelles sont les conditions (p. ex. superficie minimum) dans lesquelles des estimations statistiques sont indiquées?
- Comment le niveau de référence devrait-il tenir compte de l'augmentation dans les stocks nets de carbone selon le statu quo?
- Comment le périmètre devrait-il être précisé pour les projets de compensations agricoles individuels?
- Dans le cadre d'un recours aux pools, quel type d'administration publique ou privée des pools fonctionnerait le mieux?
- En cas d'un recours aux pools, quels devraient être les critères d'adhésion à un pool?
- Quelle est, à votre avis, le mode de participation au système de compensations qu'il y a lieu de privilégier, et pourquoi? Devrait-on offrir les deux approches?

Gaz d'enfouissement

- Que pensez-vous des concepts de l'option 1 et de l'option 2? À laquelle des options va votre préférence et pourquoi?

- Compte tenu de votre préférence, quels sont, à votre avis, les facteurs les plus importants en ce qui a trait à la mise en œuvre?
- Quelle contribution – exprimée en pourcentage des réductions admissibles dans un lieu – serait-elle raisonnable?

ANNEXE D RAPPORTS DES SESSIONS ET PARTICIPATION

CONSULTATIONS SUR LA CONCEPTION D'UN SYSTÈME DE COMPENSATION DES GES POUR LE CANADA

– RAPPORT DE SESSION –

**Airport Marriott Hotel
Toronto, Ontario
Le 16 juin 2003**

1. INTRODUCTION

La première session de consultation a eu lieu à Toronto le 16 juin 2003. Elle réunissait environ 75 participants de divers secteurs industriels, d'associations commerciales, d'ONGE et d'entreprises de services ainsi que des particuliers. Des représentants des gouvernements fédéral et provincial étaient aussi présents. On trouvera la liste des organismes participants à l'annexe A.

Ce rapport résume les points de vue exprimés au cours de la session de consultation de Montréal. Ces points de vue sont présentés sans modification ou interprétation.

La consultation avait pour but de recueillir les commentaires des divers participants. Il ne s'agissait pas d'en arriver à un consensus bien que le rapport signale les questions ayant suscité un accord général.

2. POINTS DE VUE GÉNÉRAUX SUR LE CONCEPT ET SUR LE PROCESSUS

En règle générale, on s'est dit d'accord avec le système de compensations, ainsi qu'avec l'inclusion de projets appartenant à des secteurs autres que l'agriculture, la foresterie et les gaz d'enfouissement.

Dans l'ensemble, on a reconnu que les compensations permettent d'établir un lien entre les émetteurs figurant dans l'inventaire qui n'ont pas d'obligations de réduction des émissions et ceux qui en ont. On s'attend que cette inclusion favorise la créativité, permette l'accès à un vaste ensemble de réductions des émissions et, par conséquent, réduise les coûts globaux du respect des obligations. On a soulevé certaines objections quant au concept du système de compensations en soutenant que le système de compensations permettrait aux gros émetteurs industriels (GEI) d'éviter d'intervenir dans leurs propres installations et qu'on perdrait les avantages multipliés des réductions des émissions sur le plan de l'air pur.

Bien qu'on ait applaudi à la nature ouverte du processus de compensation, on a soulevé des préoccupations au sujet de l'exclusion de certains secteurs, particulièrement celui de l'énergie renouvelable (comme source d'électricité). On estimait que le fait de traiter l'énergie renouvelable dans le cadre du système de renforts/engagements contractuels conférait trop de pouvoir commercial aux GEI et désavantageait considérablement des solutions de remplacement viables telles que l'énergie éolienne et l'utilisation des gaz d'enfouissement (GE).

Certains participants se sont interrogés sur l'engagement du gouvernement du Canada (GC) en faveur du concept des compensations. Plus précisément, s'il s'avèrait coûteux et encombrant d'administrer le système de compensations et d'y participer, proposerai-t-on une solution de rechange? On a cherché à préciser ce point et on a dit craindre que les compensations ne soient pas mises en œuvre.

En ce qui a trait au processus, deux thèmes se sont dégagés :

- **Intégration au Plan fédéral.** Bon nombre des participants estimaient difficile de commenter le système de compensations proposé sans obtenir plus de détails sur les volets du plan général sur les changements climatiques. Il y avait beaucoup d'incertitude quant à la façon dont le système de compensations s'intégrerait aux autres volets du plan fédéral et dont les compensations compléteraient les autres interventions, y compris l'interaction avec les mesures ciblées. Plusieurs participants ont posé des questions sur les plans relatifs à des consultations plus générales sur le système de renforts/engagements contractuels pour les GEI et sur l'approche globale à l'égard des mesures ciblées. Plus précisément, on a soutenu que des consultations et des négociations bilatérales ciblées n'offraient pas suffisamment de transparence et qu'elles étaient injustes envers les intérêts qui n'y étaient pas représentés.
- **Rythme de la mise en œuvre.** De nombreux participants ont soutenu que le système de compensations devrait reconnaître les projets dès que possible et que les règles et les protocoles devraient être publiés très prochainement afin qu'on puisse prendre avec certitude des décisions en matière d'investissement. Un certain nombre de participants croyaient qu'une mise en œuvre rapide (malgré certains problèmes de conception) plutôt qu'une mise en œuvre plus lente et plus méthodique constituerait un compromis acceptable. Par exemple, on a soutenu que le système de compensations ne devrait pas attendre qu'on précise le niveau de référence selon le statu quo et qu'on devrait commencer à élaborer les protocoles avant 2004.

3. POINTS DE VUE SUR LES SUJETS À FACETTES MULTIPLES

3.1 Principes

Plusieurs participants ont dit appuyer les principes, quoique certains aient proposé qu'il faille des principes de gouvernance d'ordre supérieur, tels que la durabilité, le pollueur-payeur, la transparence, l'équité, l'harmonisation, etc. On a laissé entendre que les principes proposés étaient en fait des objectifs et non de principes.

Plusieurs participants ont proposé qu'on considère la liquidité du marché comme le principe prédominant (sous-entendant que les coûts de transaction devraient être minimisés) alors que d'autres estimaient que la contribution à l'engagement de Kyoto pris par le Canada constituait le principe le plus important. Beaucoup étaient d'avis que la formulation des principes devait être plus précise.

On a soutenu que l'exclusion des énergies renouvelables était contraire à un certain nombre de principes. Dans le même ordre d'idées, on a affirmé que les principes d'« ouverture » et

d'« envoi de signaux appropriés » devraient être interprétés de manière moins restrictive afin de ne pas exclure des projets de compensation potentiels.

On a aussi affirmé que l'« envoi de signaux appropriés » sous-entendait une date de début précoce et un certain type de reconnaissance pour les interventions précoces, afin de ne pas pénaliser ceux qui agiront sans tarder.

Un certain nombre de participants ont soulevé le besoin d'une plus grande harmonisation entre des programmes et des initiatives de réduction des GES des gouvernements fédéral et provinciaux. Par exemple, on a affirmé qu'il fallait une approche cohérente de la mesure chez tous les gouvernements pour encourager la coopération concernant l'administration du système. Toutefois, compte tenu des importantes différences régionales sur le plan des possibilités, on a aussi proposé que, dans le cadre du système fédéral, les provinces jouent un rôle dans la définition des variations régionales.

Pour que le marché fonctionne, on a soutenu qu'un crédit devait être un produit dont la validité, la permanence et la propriété étaient clairement définies. Toutefois, la complexité administrative exigée pour garantir pleinement ces qualités ajoute aux coûts de transaction et réduit par conséquent la liquidité du système. On a proposé que le système soit conçu de manière à équilibrer ces considérations.

3.2 Admissibilité

Les commentaires sur les critères d'admissibilité ont porté sur cinq critères :

- **N° 2. Date de début.** On s'est dit préoccupé par le report de la date de début et on a reconnu qu'il fallait des incitatifs pour promouvoir les interventions précoces avant 2007. Par ailleurs, on a soulevé des questions au sujet de la façon dont les projets pilotes d'échange précoce (p. ex. PERE, PEREG et PPEREA) s'inscriront dans le système de compensations.
- **N° 3. Période d'attribution de crédits.** On a mentionné que le critère d'admissibilité n° 3 introduisait une incertitude considérable étant donné l'horizon de planification à plus long terme de la plupart des projets de réduction des GES et d'investissement. Il n'y a actuellement aucune certitude quant aux crédits compensatoires au-delà de la première période d'engagement de cinq années, et il n'y a donc aucune reconnaissance de l'horizon de planification des investissements à long terme (et des réductions de GES à plus long terme).
- **N° 5 et N° 6. Mesurable et vérifiable.** On a fait remarquer que ces critères sous-entendaient un fardeau administratif et des coûts de transaction considérables qu'il fallait minimiser, particulièrement dans le cas des petites et moyennes entreprises (PME). Par ailleurs, on a aussi souligné que le document de travail n'accordait pas suffisamment d'attention au fait qu'il faudra effectuer des recherches considérables pour appuyer ces critères d'admissibilité.
- **N° 7. Excédents.** On a formulé des préoccupations au sujet des visées et de la formulation du critère relatif aux excédents, qui ne devrait pas exclure des interventions

volontaires ou motivées par des règlements autres que ceux visant les GES (p. ex. interventions en réponse aux règlements sur le NOx, qui réduisent aussi les GES). Certains participants étaient d'avis que l'exclusion de ces interventions serait contraire à l'approche de gestion des émissions de multipolluants et qu'elle n'enverrait pas les signaux appropriés. On a demandé de préciser davantage la définition des excédents.

4. ADMINISTRATION

Les commentaires suivants ont été relevés :

- **Exemples à des fins de clarté.** On a proposé de donner des exemples pour améliorer la compréhension du système de compensations proposé.
- **Estimation des coûts de transaction.** On croyait qu'il serait utile d'avoir une idée générale des coûts d'administration par projet, afin d'estimer les coûts des projets et les répercussions sur la faisabilité des projets.
- **Examen public.** On a reconnu qu'un examen public était nécessaire dans le système de compensations. Certains ont préconisé un examen public au niveau des projets (c.-à-d. durant la validation) tandis que d'autres ont préconisé un examen uniquement durant l'élaboration des règles et des protocoles de validation et de vérification.
- **Mise en œuvre précoce.** On a mentionné à maintes reprises que la mise en œuvre devrait avoir lieu avant 2007, et ce pour les raisons suivantes : créer un climat d'investissement plus sûr; hâter les flux d'investissement pour mettre en œuvre les projets; réduire le risque de non-conformité au cours de la période d'engagement; créer une expérience relative à un système de marché; et fournir une base précoce pour l'élaboration et le perfectionnement des protocoles.
- **Stratégie de vérification.** On a proposé qu'une approche pertinente de la vérification pour réduire les coûts d'administration serait d'opter pour le modèle de l'impôt sur le revenu et de réaliser des vérifications d'un sous-ensemble de projets par opposition à une vérification de tous les projets.
- **Admissibilité dans le cadre du système international.** On a souligné que les crédits créés dans le cadre du système de compensations intérieur pourraient être plus contraignants que les crédits créés dans le cadre des mécanismes de Kyoto, mais que la conception devrait assurer un équilibre entre les besoins intérieurs et la compatibilité internationale.

5. CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA CONCEPTION

On a abordé les sujets suivants :

- **Risque de non-livraison.** En présumant que les contrats seront le premier véhicule d'échange, on a soutenu que le système de compensations n'a pas à régler les problèmes de non-livraison entre les parties. Les recours et les exigences en matière de qualité dans

les contrats de non-performance sont habituellement très explicites et relèvent de l'acheteur et du vendeur.

- **Non-permanence des puits.** Les points de vue étaient nombreux et divergents sur la façon de régler la question de la non-permanence. Certains participants envisageaient la question dans le même contexte que tout scénario de non-livraison (voir ci-dessus), tandis que d'autres souscrivaient à l'idée que le risque associé à ces crédits devait être pris en compte d'une façon ou d'une autre (en utilisant l'une des méthodes proposées dans le Document de travail). On a soutenu que le risque de non-permanence était trop élevé, ce qui imposait la responsabilité au gouvernement (engendrant une subvention de fait aux GEI). En retour, le système de compensations devrait mettre l'accent sur les réductions des émissions plutôt que sur les puits.
- **Périmètres.** On a affirmé qu'il fallait poursuivre les discussions et fournir plus de précisions concernant l'attribution et la comptabilisation des réductions des émissions reliées à la cogénération et n'ayant pas rapport avec les émissions visées.

6. POINTS DE VUE SUR LES CONCEPTIONS SECTORIELLES

6.1 Foresterie

Le groupe thématique s'est penché sur les avantages et les inconvénients des deux options proposées concernant les niveaux de référence et a conclu que l'option A était celle à privilégier – l'approche du niveau de référence « sans projet ».

	<i>Option A : Sans projet</i>	<i>Option B : Période de base</i>
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> • Offre des incitatifs pour les nouvelles activités durant la première période d'engagement. • Englobe le concept de « période de base » pour certains projets (p. ex. boisement). • Les projets seront plus tangibles et vendables. • S'inspire de l'approche des « autres secteurs ». • N'exige aucune hypothèse de tendance linéaire dans le développement des forêts à partir de la période de base. • Peut avoir un niveau de référence dynamique. • Peut fonctionner dans le cas des projets d'émissions évitées. • Pas besoin de regroupement d'un paysage à l'autre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut fournir plus d'avantages à long terme. • Coûts de transaction moins élevés.
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> • Peut avoir des coûts de transaction élevés. • Exige une information scientifique abondante pour fixer un niveau de référence. • Les exigences en matière d'examen et de vérification peuvent être plus rigoureuses et/ou coûteuses. 	<ul style="list-style-type: none"> • Besoin de regroupement d'un paysage à l'autre. • Ne fonctionne pas pour les projets d'émissions évitées. • Suppose la poursuite d'une tendance linéaire dans le niveau des forêts à partir de la période de base.

En ce qui a trait à l'admissibilité des projets d'émissions évitées, le groupe a proposé d'étudier des projets proactifs (p. ex. lutte contre les ravageurs, protection contre les incendies, réduction de la largeur des emprises des routes) mais qu'il fallait des règles pour juger l'admissibilité des projets. En règle générale, le groupe estimait que les projets de « non-intervention » (p. ex. ne pas récolter une forêt) ne devraient pas être admissibles.

On a également formulé les points de vue suivants :

- Il faut fixer la date de début dès que possible.
- Il faut préciser la propriété des crédits de carbone. Par exemple, les propriétaires fonciers (Couronne, privé) sont-ils propriétaires des crédits compensatoires?
- Il faut que le système reconnaisse les droits autochtones et les droits issus d'un traité; et qu'il en tienne compte.
- Il faut envisager un plan d'urgence au cas où le Protocole de Kyoto n'entrerait pas en vigueur ou s'il n'y avait pas de deuxième période d'engagement.
- Il faut envisager les implications des avantages multipliés (p. ex. l'intégrité des écosystèmes, etc.)
- En ce qui a trait au risque de renversement (p. ex. infestations d'insectes, incendies), il vaut peut-être mieux recourir à la gestion du risque en utilisant les meilleures connaissances scientifiques disponibles plutôt que de souscrire de l'assurance.
- L'ampleur d'un « désastre » ou d'un événement de non-permanence pourrait être un facteur à prendre en considération.

6.2 Agriculture

Le groupe thématique a examiné deux approches – producteur indépendant et regroupement – et a conclu que les deux ne s'excluaient pas mutuellement. Voici quelques-uns des commentaires :

- L'approche fondée sur la mise en commun (les pools) est pertinente lorsqu'il existe des pratiques communes.
- L'approche fondée sur des projets indépendants est utile lorsque le secteur est plus diversifié et il peut faire place à des concepts innovateurs (p. ex. nouveaux cultivateurs, digesteurs anaérobies).
- Bien que l'approche de mise en commun puisse permettre d'éviter de décourager une adoption précoce, elle ne règle pas le problème des crédits pour les mesures précoces.

En ce qui a trait à l'approche fondée sur des projets indépendants, le groupe s'est demandé comment déterminer les changements dans les stocks de carbone. Voici quelques-uns des commentaires :

- Les calculs devraient être fondés sur l'état actuel des connaissances.
- On devrait valider les implications des pratiques de gestion optimales (PGO) à la lumière de solides connaissances scientifiques.
- Les calculs devraient être compatibles avec les comptes nationaux de GES (s'appliquent aussi à la mise en commun).
- Il faut quantifier la valeur potentielle des crédits compensatoires pour les agriculteurs.

En ce qui a trait à l'approche fondée sur la mise en commun, le groupe a offert les idées suivantes :

- Il pourrait y avoir différents types de pools (p. ex. régionaux ou sectoriels).
- Certaines PGO pourraient ne pas s'appliquer partout et il faudra donc opérer des rajustements.
- Des critères scientifiquement fondés sont importants pour l'innovation, ainsi que pour la mesure et la vérification.

On a également formulé les points de vue suivants :

- Le concept de la mise en commun (les pools) et le principe d'ouverture ont rallié de nombreux appuis.
- Il sera capital de comprendre comment le marché actualisera la non-permanence et le risque.
- Gestion du risque – si le pool est trop étroit (petit) il pourrait ne pas pouvoir composer avec les pleines implications du risque. Un pool sectoriel pourrait permettre de répartir le risque de manière plus appropriée.
- Les résultats des recherches scientifiques et de l'innovation concernant les puits agricoles doivent être communiqués aux agriculteurs et à l'industrie.
- Le défi est de créer des incitatifs en faveur des interventions immédiates, et non seulement au cours de la première période d'engagement.
- Le méthane produit par le bétail est une émission importante, et il se pourrait qu'on sous-estime le potentiel de réduction des émissions.
- Seulement une ou deux provinces surveillent l'azote du sol – cela peut offrir une possibilité de réduction.
- Il faut des règles cohérentes pour le système de compensations et pour celui des engagements contractuels en ce qui a trait à l'admissibilité et aux crédits pour les mesures précoces.
- Il faut des règles simples, claires et rentables pour optimiser les incitatifs et garantir la participation des agriculteurs.
- Il faut préciser sans tarder les rôles, les incitatifs et les dates de début afin qu'on puisse prendre des décisions en matière d'investissement. Plus particulièrement, un certain nombre de projets de réduction des émissions dureront plus de cinq ans et doivent commencer bien avant la première période d'engagement.

6.3 Gaz d'enfouissement

Le groupe thématique a examiné les options de l'accroissement de la réglementation par rapport aux compensations et a exprimé une nette préférence pour les compensations. On a déterminé les avantages suivants :

- Les compensations favoriseront les réductions et les interventions intérieures.
- Les compensations sont plus efficaces dans l'optique d'un promoteur (c.-à-d. que les compensations engendreront davantage de réductions des émissions).
- Les compensations des GE sont de premier ordre – facile à mettre en œuvre avec des réductions mesurables et vérifiables.
- Les compensations engendreront de faibles coûts d'administration et de transaction.

On a aussi déterminé les inconvénients de la réglementation :

- La réglementation dans ce contexte est irréalisable et peu pratique.
- Les provinces sont peu susceptibles d'appuyer une réglementation supplémentaire.
- La compétence du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'adoption de nouveaux règlements n'est pas évidente.
- Le coût d'administration des règlements est élevé.
- Les règlements sont inefficaces dans l'optique d'un promoteur (c.-à-d. que seuls les excédents qui s'ajoutent aux réductions obtenues en vertu du règlement peuvent être vendus à titre de compensations).

Selon les membres du groupe, les plus importants facteurs en ce qui a trait à la mise en œuvre sont les suivants :

- **Définition d'un excédent.** On a proposé d'utiliser plutôt les termes « règlement propre aux changements climatiques » pour préciser l'intention.
- **Date de début du système.** Il faut plus de certitude. On a proposé le 1^{er} janvier 2002 comme date de début pour le MDP.
- **Date de début du projet.** Il faut une définition de ce qui constitue la date de début d'un projet (c.-à-d. « première pelletée de terre » ou activités).

Tous se sont opposés au concept d'une contribution directe aux engagements de Kyoto pris par le Canada, et ce pour les raisons suivantes :

- **Inéquitable.** Le fait d'exiger une contribution désavantagerait les projets de GE par rapport aux autres projets intérieurs (agriculture, etc.) et internationaux du MDP/AC.
- **Inefficace.** Exiger une contribution accroîtrait le prix et le coût des réductions et déplacerait la demande vers d'autres projets.
- **Légalité incertaine.** Une contribution représente un droit que le gouvernement pourrait ne pas avoir le pouvoir de prélever.

On a également formulé les points de vue suivants :

- On devrait reconnaître pleinement la valeur du recours aux GE pour déplacer d'autres combustibles. Sinon, on crée un incitatif pervers en faveur du torchage plutôt que de l'utilisation.
- La participation aux accords volontaires et aux programmes tels que l'EcoLogo ne devrait pas exclure l'attribution de crédits pour les compensations des GE.

6.4 Autres secteurs

Le groupe thématique a examiné la proposition sur l'admissibilité. Les points de vue suivants ont été formulés :

- L'exclusion des énergies renouvelables n'est pas raisonnable et envoie les mauvais signaux concernant le recours à l'énergie renouvelable.
- Les crédits compensatoires devraient être attribués à ceux qui font l'investissement.
- Puisque les énergies renouvelables sont exclues des discussions des GEI, elles devraient être comprises dans le système de compensations.
- Il faut préciser le sens des interventions « volontaires » qui pourraient être exclues.

Le groupe a jugé qu'il existait un grand nombre de projets de compensation potentiels dans de nombreux secteurs, notamment : les énergies renouvelables; la biomasse; l'utilisation de l'énergie dans les transports, la consommation de carburant des véhicules; la gestion axée sur la demande (électricité et gaz); la réduction des trajets des employés; le recyclage et la cogénération. En bout de ligne, le groupe estimait que le marché devrait décider des projets les plus prometteurs et que le système devrait être aussi ouvert que possible.

Pour faciliter l'inclusion de nouveaux ou de petits projets, le groupe a formulé les suggestions suivantes :

- On devrait préciser les droits et les responsabilités des courtiers et fournisseurs.
- Il faut fixer dès que possible les règles pour la période post-2010.
- Le système devrait demeurer aussi simple que possible. Bien qu'il faille de la cohérence, le gouvernement ne devrait pas essayer de concevoir un système parfait.
- Le système devrait être en place d'ici 2004.
- Un système de crédits à deux paliers devrait être envisagé – actualiser certains crédits compensatoires en fonction de critères tels que direct c. indirect.
- Le coût d'élaboration des protocoles pourrait être subventionné, ou l'on pourrait mettre en place un système de licence/droits d'auteur pour récompenser les premiers requérants.
- Il faut veiller à ce que les exigences concernant la vérification par une tierce partie ne soient pas excessivement onéreuses.
- Il faut préciser dès que possible la date de début.

On a également formulé les points de vue suivants :

- On ne devrait pas exclure de projets dans l'expectative de coûts de transaction ou d'administration élevés. Le marché devrait décider.
- L'exclusion des énergies renouvelables et l'incertitude qui en découlera signifie que le climat d'investissement dans les énergies renouvelables sera plus favorable aux États-Unis qu'au Canada. C'est donc dire que la plupart des investissements iront aux États-Unis.
- L'inclusion des énergies renouvelables dans le système des GEI accroît le pouvoir commercial dont jouissent actuellement les producteurs d'électricité à partir des combustibles fossiles sur le marché. Une telle politique publique est malavisée.

7. CONCLUSION ET PROCHAINES ÉTAPES

De nombreux participants ont indiqué qu'ils feraient parvenir des commentaires écrits sur le document de travail.

Un certain nombre de participants ont cherché à obtenir plus de précisions sur l'intégration du plan fédéral (c.-à-d. entre les compensations, les mécanismes de Kyoto, les mesures ciblées et les GEI) avant de commenter les détails du système de compensations.

Quant aux prochaines étapes, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il prévoyait intégrer les commentaires des intervenants au cours de l'été dans une proposition détaillée sur la conception d'un système de compensations. On invite et on sollicite des commentaires écrits, qui devraient être adressés à consultations2003@ec.gc.ca. On trouvera davantage de renseignements sur la présentation de commentaires écrits à www.climatechange.gc.ca.

Annexe A – Liste des organismes participants

Programme des gaz à effet de serre d'Alcan
Fondation BIOCAP Canada
Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Initiatives canadiennes œuméniques pour la justice
Institut canadien des engrais
Association canadienne du gaz
Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement
Association canadienne de l'énergie éolienne
Clean Air Canada Inc.
Clean Power Income Fund
Réseau action climat Canada
Climate Change Central
Solutions pour les changements climatiques
CO₂e
Comcor Environmental
David Suzuki Foundation
Dow Chemical
Draz Consulting
Duke Energy
E4 Inc.
Earth Tech (Canada) Inc.
Forêt modèle de l'Est de l'Ontario
Eastern Power Ltd.
Enbridge Gas Distribution
EnQuest Power Corporation
GCSI-Natsource
Gowling LaFleur Henderson LLP
Green Power Trade Show, Toronto
ICF Consulting
ICLEI Energy Services
Independent Power Producers' Society of Ontario
Jantzi & Associates
Kinectrics Inc.

Annexe A – Liste des organismes participants (suite)

Macleod Dixon LLP
Macviro Consultants Inc.
Manitoba Hydro
Margaree Consultants Inc.
Mikro-tek Inc.
Noranda Inc./Falconbridge Ltd.
North American Carbon Inc.
Ogilvy Renault
Ontario Clean Air Alliance
Ontario Corn Producers' Association
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario
Ministère de l'Énergie de l'Ontario
Ministère de l'Entreprise, des Débouchés et de l'Innovation de l'Ontario
Ministère des Richesses naturelles de l'Ontario
Ministère de l'Environnement de l'Ontario
Ontario Power Generation
Osler, Hoskin & Harcourt LLP
Pilkington Glass of Canada Ltd.
Pollution Probe
Probyn & Co.
Protocol Energy/The Forest Bird Society
RIS International Ltd.
Ritwik Inc.
Robert J. Redhead Ltd.
T. Rotherham Forest Consulting Inc.
Teletrips Inc.
Chambre de commerce du Canada
Toronto Hydro Corporation
Trees Ontario Foundation
Vestas-Canadian Wind Technology
Walker Industries Holding Ltd.
Woodrising Consulting Inc.

CONSULTATIONS SUR LA CONCEPTION D'UN SYSTÈME DE COMPENSATION DES GES POUR LE CANADA

– RAPPORT DE SESSION –

**Hôtel Ramada Aéroport
Montréal, Québec
Le 17 juin 2003**

1. INTRODUCTION

La session de consultation de Montréal a eu lieu le 17 juin 2003. Elle réunissait une quarantaine de participants de divers secteurs industriels tels que la foresterie et l'agriculture, des associations commerciales, des ONGE, des particuliers et des intermédiaires (cabinets d'avocats, courtiers, etc.) Des représentants du gouvernement du Québec et de certaines municipalités étaient aussi présents, ainsi que les membres de l'équipe fédérale. On trouvera la liste des organismes participants à l'annexe A.

Ce rapport résume les points de vue exprimés au cours de la session de consultation de Montréal. Ces points de vue sont présentés sans modification ou interprétation.

La consultation avait pour but de recueillir les commentaires des divers participants. Il ne s'agissait pas d'en arriver à un consensus, bien que le rapport signale les domaines ayant suscité un accord général.

2. POINTS DE VUE GÉNÉRAUX SUR LE CONCEPT ET LE PROCESSUS

En règle générale, on s'est dit d'accord avec un système d'échange des compensations et on a largement appuyé l'inclusion dans le système de secteurs autres que la foresterie, l'agriculture et les gaz d'enfouissement.

Divers participants ont exprimé des préoccupations concernant les estimations selon le statu quo ainsi que les puits et les réductions potentiels reliés à l'agriculture, à la foresterie et aux gaz d'enfouissement. Les participants ont formulé les suggestions suivantes :

- On devrait rendre publique la modélisation économique détaillée qui a permis d'en arriver à ces chiffres.
- On devrait préciser la relation entre les niveaux de référence, le statu quo et le potentiel.
- Il faudrait revoir et valider les estimations pour assurer une plus grande certitude en matière de décision.
- On devrait préparer des estimations sur la mesure dans laquelle les GEI feront appel au système de compensations pour atteindre leurs cibles.
- Il faudrait concilier les estimations avec les autres estimations des mégatonnes dans le Plan sur les changements climatiques. Certains participants s'inquiétaient particulièrement du fait que certains puits ou certaines réductions inclus dans le Plan d'action 2000 étaient comptabilisés deux fois.

On a évoqué le besoin d'une plus grande précision quant au rôle du système de compensations par rapport aux mesures ciblées et aux autres outils proposés.

Les participants ont remis en question la demande d'un système de compensations intérieures alors que des crédits internationaux seront en vente à un prix garanti de 15 \$ la tonne. On craignait qu'il n'y ait pas suffisamment d'incitation à acheter des compensations intérieures.

Plusieurs participants ont soulevé des préoccupations concernant l'exclusion des projets portant sur la production d'électricité renouvelable ou la gestion de l'électricité axée sur la demande. Par exemple, la production d'hydroélectricité ne fait pas partie du groupe des gros émetteurs industriels (GEI) et ne recevra donc pas d'attributions – un participant a souligné que si l'on devait aussi les empêcher de produire des crédits compensatoires, les producteurs d'hydroélectricité seraient en situation de désavantage concurrentiel par rapport aux producteurs d'électricité thermique.

Plusieurs participants ont dit qu'il fallait plus de renseignements sur les rôles de l'échange de droits d'émission intérieur, les compensations et les engagements contractuels avec les GEI, ainsi que sur la relation entre ces divers volets. Par exemple, un participant s'est demandé si le même organisme administratif serait chargé à la fois du système des GEI et du système des compensations.

3. POINTS DE VUE SUR LES SUJETS À FACETTES MULTIPLES

3.1 Principes

Une bonne partie de la discussion a porté sur les principes de la certitude des investisseurs et de l'envoi des signaux appropriés. Certains croyaient que le plafond de 15 \$ était une importante distorsion du marché et que la possibilité de mesures ciblées enverrait aussi le mauvais signal en encourageant des interventions plus coûteuses. En règle générale, on se souciait du fait que les questions reliées à la propriété des crédits compensatoires et à la validation des projets créaient de l'incertitude chez les investisseurs. En ce qui a trait à cette dernière question, on a souligné l'importance d'éviter la réévaluation des niveaux de référence durant la vie d'un projet puisque cela minerait la confiance des investisseurs dans les projets de compensation. La certitude des investisseurs est un préalable à la mise en place d'un marché à terme pour les crédits compensatoires.

On a proposé d'ajouter un principe, à savoir éviter la double comptabilisation. On estimait que le risque de double comptabilisation était assez élevé pour compromettre l'intégrité du système de compensations sur le plan environnemental, surtout à la lumière de l'actuelle possibilité de chevauchement entre un système de compensations, les engagements contractuels avec les GEI, les mesures ciblées, etc. En outre, les contribuables canadiens ne devraient pas avoir à payer deux fois pour la même mesure de réduction des GES.

On a formulé des commentaires sur le principe d'une contribution des compensations à l'engagement de Kyoto du Canada, allant du point de vue voulant que ce principe ne reconnaisse pas la relation entre les compensations et les engagements contractuels des GEI au point de vue voulant que le principe ne soit pas favorable à l'investissement à long terme au Canada. À cet

égard, on a souligné le besoin d'une plus grande certitude concernant la validité des crédits compensatoires dans la période postérieure à 2012 afin d'attirer l'investissement.

3.2 Admissibilité

Les commentaires ont porté avant tout sur les critères relatifs à la date de début et sur la période d'attribution de crédits, les excédents et la propriété.

Date de début (n° 2) et période d'attribution de crédits (n° 3). On s'est dit essentiellement favorable à une date de début précoce pour les projets de crédits compensatoires. En outre, on a suggéré que la période d'attribution de crédits soit la même que la période applicable au système de renforts/engagements contractuels des GEI (peut-être avant 2008), bien que certains croyaient aussi qu'il faille éviter la mise en réserve de crédits préalables à 2008. On a soulevé la question de la situation du Projet pilote d'échange de droits d'émission (PERT) et du Projet pilote d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre (PEREG). Un point de vue voulait que bien que les projets du PEREG puisse être jugés admissibles, les projets PERT ne devraient pas l'être parce que le processus de validation de ces projets n'est ni assez transparent ni assez rigoureux.

Excédents (n° 7). On a commenté quatre questions :

- **Règlements provinciaux.** Plusieurs participants ont souligné le besoin de règles du jeu équitables. On a cité en exemple les gaz d'enfouissement – ils sont sujets à divers niveaux de réglementation provinciale de sorte qu'il faut une définition nationale standard des excédents. Pour régler cette question, on a offert deux suggestions : un accord sur un règlement minimum entre toutes les provinces ou un cadre fédéral assorti de règlements provinciaux différents.
- **Accords volontaires.** Un participant s'est demandé si les cibles volontaires devraient être jugées comme faisant partie du niveau de référence. On a soulevé le cas des engagements pris dans le cadre du Programme d'économie de l'énergie dans l'industrie canadienne (PEEIC) comme exemple d'une intervention volontaire en vue d'améliorer l'efficacité énergétique. On a soulevé la question de la difficulté de distinguer les impacts dus aux accords volontaires dans les niveaux de référence ainsi que la possibilité qu'ils créent un incitatif pervers.
- **Double comptabilisation.** On a à nouveau souligné le fait qu'il fallait s'assurer que les crédits compensatoires sont excédentaires et qu'ils n'ont pas été comptabilisés dans d'autres programmes de réduction des émissions du gouvernement. En publiant les travaux de modélisation détaillés qui ont permis de déterminer les chiffres selon le statu quo, on permet au public et à l'industrie de se faire une meilleure idée des interventions à partir desquelles les réductions ont été calculées et qui ont servi à définir les cibles présentées dans le Plan sur les changements climatiques. Si l'on connaissait mieux ces interventions, on risquerait moins de faire une double comptabilisation. Un participant a signalé que les estimations servant à la modélisation macroéconomique ne sont ni nécessairement appropriées ni fiables pour une analyse plus détaillée au niveau des interventions individuelles.

- **Additionnalité.** On a suggéré que la définition d'un excédent soit précisée pour veiller à ce que les niveaux de référence représentent ce qui surviendrait en l'absence de l'ensemble du système de compensations (par opposition à l'absence du projet), afin de garantir l'additionnalité.

Propriété (n° 9). On s'est essentiellement dit d'accord avec le point de vue voulant que le gouvernement fédéral élabore des règles de propriété par défaut mais que, subséquemment, les parties puissent faire place aux circonstances sectorielles par l'entremise de contrats.

4. ADMINISTRATION

On a relevé les commentaires suivants :

4.1 Organisme responsable du programme

Un certain nombre de participants étaient d'avis qu'un ministère ou organisme du gouvernement fédéral devrait être désigné comme organisme responsable du programme, et ce pour les raisons suivantes :

- L'organisme responsable du programme doit rendre des comptes et le gouvernement fédéral dispose des mécanismes nécessaires pour ce faire. Il s'agit également du palier de gouvernement qui est responsable de l'engagement du Canada sur le plan international.
- Une entité gouvernementale peut garantir la transparence en intégrant un processus d'examen public.
- Une entité gouvernementale évite les questions de conflit d'intérêts.
- Les gouvernements provinciaux ne sont pas incités à se conformer à Kyoto puisqu'ils ne sont pas directement responsables de la cible du Canada.

Un autre point de vue voulait que l'organisme responsable du programme s'appuie sur les connaissances existantes. On a dit qu'une entité telle que les Mesures volontaires et registre (MVR), qui mobilise déjà l'industrie à l'égard des émissions de GES, serait un choix indiqué puisque l'organisme encourage la transparence au sujet des interventions de l'industrie et peut susciter l'engagement sans les frais administratifs d'un cadre réglementaire.

On a proposé que des entités telles que les MVR ou BIOCAP, ou les gouvernements provinciaux, jouent un rôle en fournissant des conseils ou de la coordination sous la supervision générale d'un organisme fédéral. Plusieurs participants ont dit qu'il était important que le gouvernement intervienne pour garantir l'intégrité environnementale du système de compensations mais que, par la suite, le marché devrait pouvoir fonctionner librement.

4.2 Examen public

On a appuyé dans une certaine mesure le point de vue voulant que le public puisse exercer un certain droit de regard sur le processus. Mais le type d'examen a suscité des divergences. Un point de vue voulait qu'il y ait une période d'examen public de 70 à 90 jours avant l'approbation de chaque projet, tandis qu'un autre voulait qu'il soit suffisant d'offrir un accès public aux renseignements qui ne sont pas de nature délicate sur le plan commercial puisque tout processus d'examen engendrerait un retard inacceptable dans l'attribution des crédits. La question des

divers niveaux de renseignements inscrits dans les registres et accessibles à un examen public a été soulevée. Plus particulièrement, on a souligné que la transparence était essentielle à l'examen des crédits utilisés par les GEI pour se conformer aux cibles de leurs engagements contractuels.

4.3 Attribution précoce

En réponse à la question sur l'attribution précoce des crédits et sur le risque de non-livraison, on a souscrit au point de vue voulant que les crédits soient disponibles à des fins d'attribution précoce puisqu'une telle mesure accroît la liquidité du marché, réduit les risques pour les investisseurs et permet à l'industrie de planifier les achats futurs. Par ailleurs, on était d'avis qu'un marché à terme serait capable de répondre à la plupart de ces besoins. Les points de vue sur le début possible de l'attribution précoce variaient, et on a souligné le besoin pour l'industrie de produire des inventaires de ses propres émissions avant de commencer à acheter des compensations.

4.4 Risque de non-livraison

On a suggéré, entre autres, pour réduire le risque de non-livraison, d'adopter un critère pour juger l'expérience du promoteur du projet concernant la mise en marché de projets crédibles. On croyait généralement que le marché s'occuperait de la non-livraison par l'entremise d'arrangements contractuels entre les acheteurs et les vendeurs. Un participant a dit craindre que les activités excessives de surveillance et de gestion du risque ne portent préjudice aux petits projets. On s'inquiétait plus généralement que de trop nombreuses contraintes accroissent les coûts de transaction et empêchent, jusqu'à un certain point, les crédits compensatoires de concurrencer les permis internationaux.

5. CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA CONCEPTION

5.1 Périmètre et fuites

En réponse à la question du périmètre et des fuites des projets, un point de vue voulait que le marché se charge du périmètre et des fuites des projets par l'entremise de la gestion du risque dans les arrangements contractuels. En général, on estimait qu'il fallait trouver un équilibre entre la responsabilité et la promotion de la liquidité du marché.

5.2 Non-permanence

En ce qui a trait à la non-permanence, certains étaient d'avis que les crédits temporaires offriraient la meilleure protection contre les renversements.

6. POINTS DE VUE SUR LES CONCEPTIONS SECTORIELLES

6.1 Foresterie

Un nombre considérable de questions ont été soulevées pour obtenir des précisions. Ces questions portaient sur les sujets suivants :

- Le caractère inapproprié de la définition de la non-permanence concernant les puits forestiers.
- La relation/la différence entre les compensations des émissions évitées pour l'échange intérieur de droits d'émissions et l'utilisation des attributions d'émissions évitées pour les échanges internationaux.
- La comptabilisation requise pour démontrer le respect du plafond sur les puits de gestion forestière.
- La relation entre l'inventaire national et la comptabilisation par projet.
- La désignation de la récolte à titre d'émission aux termes du Protocole et l'intention de renégocier ce point à une date ultérieure.
- L'attrait des projets du MDP, puisqu'ils semblent actuellement offrir un moyen plus simple d'obtenir des crédits.
- La possibilité que les provinces gèrent leurs propres pools forestiers, et qu'elles agissent comme vendeuses de compensations et distributrices de revenus.

En réponse à la question concernant la mesure du niveau de référence à préférer (sans projet c. période de base) on s'entendait généralement pour dire que chaque option offrait des avantages et que, pour que le secteur forestier participe à un système de compensations, il fallait autant de souplesse que possible dans la prise de décisions au sujet des projets de compensation.

En réponse à la question de savoir si les émissions évitées devraient faire partie d'un système de compensations, on croyait que le secteur forestier fonderait ses décisions sur les caractéristiques économiques de chaque projet et qu'il était dans son intérêt de disposer de toutes les options.

On a souligné que si la décision sur l'inclusion de la gestion des forêts n'était pas prise avant 2006, on ne ferait aucun investissement, sinon très peu, dans la gestion des forêts concernant les compensations durant la première période d'engagement.

6.2 Agriculture

En réponse à la question sur l'approche des projets à privilégier (indépendants c. pools), on s'entendait généralement pour dire que les deux options étaient viables dans des situations différentes, et que le marché et le coût dicteraient le choix.

En ce qui a trait à l'approche fondée sur des projets indépendants, on a reconnu que la technologie nécessaire pour déterminer les changements dans le stock de carbone agricole s'améliorait, et qu'entre-temps, le secteur utiliserait les meilleurs outils disponibles.

Quant à l'approche fondée sur une mise en commun, les participants ont convenu que la structure des pools ne devrait pas être prescrite et qu'il était probable que les promoteurs tireraient parti des structures actuelles des pools (telles que les organismes d'assurance-récolte ou les syndicats du blé) qui offrent les coûts administratifs les plus faibles.

On a également formulé les commentaires suivants :

- Le gouvernement devrait fournir le cadre du système, mais le secteur privé devrait le gérer.

- Il reste à résoudre la question des mesures à prendre face aux réductions des émissions en période de déclin économique, et de la hausse des émissions due à la croissance.
- Le calcul des émissions en cas de statu quo soulève encore certaines inquiétudes, ainsi que le maintien de l'intégrité environnementale.
- L'agriculture a besoin de bonnes données scientifiques et de recherches continues pour appuyer sa participation à un système de compensations.

6.3 Gaz d'enfouissement

En réponse à la question privilégiée par les participants (réglementation élargie c. système de compensations), on s'est généralement dit d'accord avec l'inclusion dans le système de compensations, sous réserve que toutes les émissions (et non seulement le méthane) soient incluses afin de favoriser la liquidité du marché. On a reconnu que les règlements provinciaux devaient être modifiés pour régler la question des excédents.

En ce qui a trait aux facteurs de conception pour la mise en œuvre, le groupe thématique a souligné ce qui suit :

- On devrait choisir la date de début la plus hâtive possible.
- La définition d'un excédent devrait intégrer ce qui suit :
 - l'admissibilité de toutes les émissions au-delà des niveaux réglementés par les provinces;
 - des règles du jeu équitables entre les provinces.

Quant à la contribution proposée, les points de vue allaient d'une contribution nulle à une contribution de 10 à 15 %, reflétant ainsi ce que'on propose pour les autres secteurs.

On a également formulé les commentaires suivants :

- Le prix des crédits compensatoires aura des répercussions sur la mise en œuvre des plus petits projets concernant les lieux d'enfouissement. On peut réaliser des économies d'échelle, et un prix plus élevé suscitera davantage de projets;
- Il devrait exister un encouragement à la production d'énergie renouvelable à partir des lieux d'enfouissement (et l'on devrait décourager le torchage).

6.4 Autres secteurs

En général, le groupe était favorable aux propositions concernant l'admissibilité, sauf dans le cas des projets comportant la fourniture d'électricité renouvelable ou la gestion de la demande, ou des projets comportant des impacts hors site ou en aval. Le groupe était d'avis que ces types de projets présentaient des possibilités considérables et qu'on ne devrait pas les exclure inutilement. Le groupe croyait que les projets devraient être jugés au mérite, en fonction des critères d'admissibilité plutôt que d'être exclus globalement. On a proposé que ce soit aux promoteurs d'un projet de démontrer le respect des critères. Par exemple :

- Les projets relatifs à l'électricité devraient démontrer que les réductions sont différentes de celles qui surviendraient dans le cadre d'un système de renforts/engagements contractuels des GEI.

- Les projets relatifs à la demande de transport devraient démontrer que les émissions évitées sont mesurables et vérifiables et que la propriété ne peut être contestée.
- Les projets de recyclage devraient démontrer que les réductions sont nettes des fuites associées au transport des matériaux recyclés.

On a reconnu qu'il serait difficile de satisfaire aux critères et, plus particulièrement, d'élaborer un niveau de référence crédible pour déterminer les réductions excédentaires.

Quant aux éléments de conception qui encourageraient des projets neufs et /ou plus petits dans un système de compensations, les participants ont proposé ce qui suit :

- Éliminer toutes les restrictions sur les types de projets (y compris la restriction sur les projets de production d'électricité et les projets en amont ou hors-site).
- Appliquer (rigoureusement) les critères d'admissibilité.
- Charger le promoteur du projet de prouver qu'il a satisfait aux critères, comme ci-dessus (p. ex. la propriété est claire, le projet est excédentaire par rapport au système des GEI et des mesures ciblées, il est mesurable et vérifiable).
- Les promoteurs des petits projets pourraient procéder à une mise en commun entre des particuliers et/ou des PME et d'autres. La mise en commun des petites réductions provenant des interventions des particuliers offre un avantage supplémentaire, soit la promotion d'une plus grande sensibilisation aux enjeux et un plus grand sentiment d'appartenance chez les citoyens.

Le groupe a fait remarquer que le rôle du gouvernement est de reconnaître les petits projets, d'accélérer le processus de leur validation et de promouvoir la sensibilisation.

7. CONCLUSION ET PROCHAINES ÉTAPES

Quant aux prochaines étapes, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il prévoyait intégrer les commentaires des intervenants au cours de l'été dans une proposition détaillée sur la conception d'un système de compensations. On invite et on sollicite des commentaires écrits, qui devraient être adressés à consultations2003@ec.gc.ca. On trouvera davantage de renseignements sur la présentation de commentaires écrits à www.climatechange.gc.ca

Annexe A : Liste des organismes participants

Abitibi Consolidated
André Simard & Associés
Association canadienne du ciment
Bureau sur les changements climatiques (Québec)
Conseil canadien du porc
Conseil de l'industrie forestière du Québec
Conseil patronal de l'environnement du Québec (CPEQ)
Division canadienne des produits forestiers Bowater inc.
Fasken Martineau Dumoulin LLP
Fédération canadienne d'agriculture
Fondation canadienne de l'arbre
Forintek Canada Corp
Gaz Métropolitain
Grain Growers of Canada
Groupe Alcan Métal Primaire, Division d'Alcan Inc.
GSCI-Natsource
Highland Energy Inc.
ICF Consulting
Kruger
McCarthy Tétrault
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
Ministère de l'Environnement du Québec
Ministère des Ressources naturelles du Québec, Secteur énergie
Ministère des Ressources naturelles du Québec, Secteur faune et parcs
Ministère du Développement économique et régional du Québec
Noranda Inc./Falconbridge Ltd.
Paprican
Pembina Institute
Producteurs laitiers du Canada
Régie de gestion des matières résiduelles de la Mauricie
Régie intermunicipale Argenteuil Deux-Montagnes
Tembec Inc.
Union des municipalités du Québec (UMQ)
Union des producteurs agricoles
Université McGill

CONSULTATIONS SUR LA CONCEPTION D'UN SYSTÈME DE COMPENSATION DES GES POUR LE CANADA

– RAPPORT DE SESSION –

**Hôtel Delta Barrington
Halifax, Nouvelle-Écosse
Le 18 juin 2003**

1. INTRODUCTION

La session de Halifax était la troisième de six sessions de consultation sur la conception d'un système de compensations des gaz à effet de serre pour le Canada. Elle réunissait une trentaine d'intervenants d'un éventail d'industries, d'associations commerciales, d'organisations non gouvernementales et d'intermédiaires. Des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux étaient aussi présents. On trouvera la liste des organismes participants à l'annexe A.

Ce rapport résume les points de vue exprimés au cours de la session de consultation de Halifax. Ces points de vue sont présentés sans modification ou interprétation.

La consultation avait pour but de recueillir les commentaires des divers participants. Il ne s'agissait pas d'en arriver à un consensus, bien que le rapport signale les domaines ayant suscité un accord général.

2. POINTS DE VUE GÉNÉRAUX SUR LE CONCEPT ET LE PROCESSUS

En règle générale, on s'est dit d'accord avec le système de compensations proposé pour les gaz à effet de serre. Toutefois, on a soulevé de nombreuses questions visant à préciser les éléments du système proposé. On s'est également interrogé sur la relation entre les éléments du Plan sur les changements climatiques (p. ex. le système des GEI, les mesures ciblées, etc.) et les rôles de différents ministères fédéraux.

De nombreux participants ont demandé des précisions sur la définition et la date de début du scénario en cas de statu quo, et ont demandé si les efforts déployés dans le passé seraient ou non récompensés en vertu d'un tel système. On a souligné le besoin de reconnaître et de récompenser les mesures précoces, étant donné le fait que des progrès considérables ont été accomplis au cours de la dernière décennie en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. On a émis l'opinion selon laquelle, faute de reconnaître les mesures précoces, ceux qui ont déjà réalisé des progrès considérables en adoptant des pratiques exemplaires ne seront pas vraiment encouragés à poursuivre les améliorations et pourraient même se trouver désavantagés par rapport à d'autres qui n'ont pas encore adopté des pratiques semblables.

Les participants ont cherché à clarifier les critères qui serviraient à établir la distinction entre les « activités commerciales normales » et les « nouveaux efforts exceptionnels », et aussi à savoir si les niveaux de référence pourraient ou non être modifiés à la lumière de nouvelles informations. L'idée de définir la pratique standard au sein d'un secteur particulier ainsi que le concept des

moyennes régionales comme moyen d'établir des niveaux de référence équitables ont suscité des appuis.

La plupart des participants ont convenu que le gouvernement fédéral devrait offrir des incitatifs pour la création de crédits intérieurs. Ceux-ci pourraient prendre la forme soit d'encouragements initiaux (en subventionnant les projets de compensation) ou d'encouragements à l'utilisation finale (le gouvernement pourrait être un acheteur de compensations). L'offre d'incitatifs pour la création de crédits intérieurs pourrait aussi aider à diminuer la demande d'unités de conformité provenant de sources internationales.

Bien que la plupart des participants aient été d'avis que des crédits intérieurs devraient être disponibles à des fins d'échange sur le marché international, plusieurs particuliers ont exprimé des préoccupations concernant l'harmonisation entre les principes et les structures de prix intérieurs, et les pratiques internationales.

Voici quelques autres points de vue présentés.

- Il devrait exister un mécanisme pour veiller à ce qu'il n'y ait pas de double comptabilisation entre le système de compensations et le système de renforts/engagements contractuels des GEI.
- Les coûts d'administration et de transaction associés aux mesures ciblées devraient être comparés à ceux associés au système de compensations.
- Il faudrait mettre en place une structure de gouvernance officielle – comportant une représentation de tous les ministères fédéraux clés – pour encadrer le système de compensations.
- La proposition voulant que les projets conçus pour réduire la consommation d'électricité provenant du réseau ne recevraient pas de crédits porterait nettement atteinte à plusieurs projets de gaz d'enfouissement.

3. POINTS DE VUE SUR LES SUJETS À FACETTES MULTIPLES

3.1 Principes

En général, les participants étaient d'accord avec les cinq principes, mais ont laissé entendre que certains d'entre eux semblaient se contredire et contredire d'autres initiatives relevant du Plan sur les changements climatiques du Canada (p. ex. le système des GEI). On a fortement appuyé les quatrième et cinquième principes, qui veulent que le système de compensations soit conçu de manière à encourager l'investissement au Canada et à fournir les bons incitatifs à l'investissement. Plusieurs participants étaient d'avis que des incitatifs (y compris une date de début précoce) étaient nécessaires pour encourager l'investissement dans des projets qui procureront des bénéfices à long terme, particulièrement ceux qui retireront des bénéfices directs uniquement après la période initiale d'attribution des crédits. On a également fait valoir qu'il faudrait mettre en place des mécanismes pour veiller à ce qu'on maintienne les bonnes pratiques à court terme, puisque l'abaissement du rendement actuel afin d'obtenir davantage de crédits pour des interventions futures pourrait engendrer des incitatifs pervers. De tels incitatifs pervers pourraient aussi compromettre certains des crédits présumés selon le statu quo, qui devraient, selon les prévisions, contribuer directement au respect par le Canada de son engagement de Kyoto.

On a aussi dit qu'il faudrait assurer une cohérence entre le système de compensations proposé et les autres initiatives découlant du Plan sur les changements climatiques du Canada. Puisque certaines initiatives en cours sont conçues pour encourager des mesures précoces, le système de compensations ne devrait pas mettre l'accent uniquement sur des actions futures qui s'ajoutent aux activités en cours.

On s'est dit d'accord avec le principe voulant que le système soit aussi « ouvert que pratique »; un participant a fait remarquer l'important potentiel de réduction des émissions dans le secteur des transports, qui pourrait produire des crédits à utiliser par les GEI. L'engagement du secteur privé serait essentiel à la réussite de tout effort de réduction.

3.2 Admissibilité

La réaction aux critères d'admissibilité proposés a été mitigée, et assortie de nombreuses préoccupations sectorielles. Dans l'ensemble, on se souciait tout particulièrement du manque de certitude quant à l'admissibilité des projets au-delà de 2012.

Un participant a souligné le besoin de reconnaître les rapports réciproques entre les projets – particulièrement dans le cas des entités intégrées verticalement qui peuvent faire porter leurs efforts sur plusieurs volets du plan de mise en œuvre global (y compris le processus des GEI, le système de compensations et le système des mesures ciblées).

On a aussi fait remarquer que le système de compensations ne devrait pas se contenter de promouvoir et de récompenser l'investissement dans les technologies d'énergie renouvelable et les réductions de la consommation d'électricité.

Il sera important d'appliquer le critère relatif aux excédents avec circonspection pour éviter les barrières artificielles qui pourraient empêcher de tirer des bénéfices de certaines mesures. Plus particulièrement, on a soulevé des préoccupations au sujet de l'application du critère relatif aux excédents dans le contexte des mesures ciblées comportant de relativement faibles contributions du gouvernement fédéral. Certains participants ont remis en question l'équité du recours à une approche graduelle par opposition à la déduction d'une part proportionnelle des crédits produits.

Les participants ont cerné le besoin d'évaluer l'efficacité relative et la rentabilité des mesures ciblées par rapport aux autres (telles que l'admissibilité des compensations) avant de décider de la meilleure stratégie.

En règle générale, les participants ont convenu qu'il fallait des signaux précoces quant aux projets qui seront admissibles aux crédits et qu'il faudra posséder un niveau élevé de certitude bien avant le début de la première période d'engagement.

Un participant a fait remarquer que la relation entre les consommateurs et les fournisseurs offrirait certains débouchés. Par exemple, la possibilité d'établir des relations entre les producteurs et les fournisseurs dans le cadre desquelles il serait possible de produire des compensations réelles, mesurables et vérifiables ayant une propriété bien définie (peut-être partagée).

Un participant était d'avis qu'il fallait une comptabilisation sur l'ensemble du cycle de vie afin de tenir compte de l'effet réel sur les GES tant des émissions que de la séquestration du carbone. On a aussi recommandé que les données recueillies par l'entremise des rapports d'analyse existants s'appliquent au système de compensations.

4. ADMINISTRATION

Presque tous les participants souhaitaient un système simple. Par exemple, l'un d'eux a souligné le besoin de limiter la paperasserie.

La plupart des participants estimaient que le processus allait devoir être rajusté pour tenir compte des conditions particulières de chaque secteur et de chaque région du pays. Par exemple, certains appuyaient l'idée d'un recours aux mécanismes en place pour la mise en commun (p. ex. l'assurance-récolte), quoique les participants ont averti que les conditions variaient d'un bout du pays à l'autre du pays (p. ex. dans les Maritimes, moins de 30 % des récoltes sont assurées – de sorte que ce mécanisme s'y applique de manière restreinte).

Les participants ont à nouveau souligné le besoin de reconnaître les mesures précoces et que la meilleure façon de répondre au besoin d'incitatifs serait par l'entremise de la création d'un marché à terme qui offrirait aux acheteurs l'occasion d'acheter des crédits pour livraison ultérieure. Ils ont aussi souligné que l'une des préoccupations que soulève ce mécanisme a trait à la permanence : qui est responsable de veiller à ce que les crédits vendus sur le marché à terme soient en fait réalisés? On a fait valoir que les risques associés au marché à terme étaient considérables et qu'on hésiterait à acheter des crédits s'il n'y avait pas plus de certitude.

Plusieurs participants ont proposé une période d'essai pour le système. Après cette période, le gouvernement, en consultation avec les intervenants, pourrait revoir le système proposé et apporter les rajustements nécessaires avant une mise en œuvre généralisée. Les participants potentiels auraient aussi l'occasion de mettre à l'essai leur protocole de quantification et de vérification avant la première période d'engagement.

En ce qui a trait aux exigences d'établissement de rapports, la plupart des participants ont convenu qu'il serait important d'orienter les vendeurs éventuels dès que possible. Il faudra plusieurs années pour recueillir une bonne partie de l'information nécessaire aux rapports, ce qui illustre le besoin d'amorcer le processus le plus tôt possible.

On a aussi fait remarquer que la responsabilité de déterminer le statu quo et les niveaux de référence et de présenter les rapports n'incombera pas nécessairement au demandeur des compensations. Il pourrait ainsi être difficile de consacrer les ressources nécessaires à la production d'information crédible (p. ex. les gouvernements provinciaux pourraient être responsables des inventaires forestiers sans pour autant être les principaux bénéficiaires de la vente des compensations).

En outre, dans le cas de certains gouvernements dont la capacité est limitée, il sera difficile d'assurer une vérification par une tierce partie. Puisque le nombre d'entités de vérification disponibles est limité, la possibilité de conflits d'intérêts pourrait survenir, ce qui suggère qu'il faudrait d'autres mécanismes de vérification. Si des tiers ne sont pas disponibles, le paiement de la vérification pourrait relever soit du promoteur du projet ou du gouvernement fédéral.

5. CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA CONCEPTION

La plupart des participants ont convenu qu'il faudrait une orientation supplémentaire pour déterminer les périmètres des projets et régler les questions de permanence.

On a illustré à quel point il serait difficile de comptabiliser les puits forestiers en prenant les projets comme base et l'on a proposé que les périmètres des projets soient comparables à ceux qu'on avait déjà fixés pour déterminer la production durable et l'approvisionnement de bois d'œuvre. Les petits projets de boisement, où il est possible de déterminer les répercussions au niveau du projet, font exception.

En ce qui a trait aux puits agricoles, on a appuyé le point de vue selon lequel la détermination du périmètre projet par projet pourrait imposer un trop lourd fardeau administratif et qu'il pourrait être indiqué de recourir à un certain type de regroupement.

Les points de vue divergeaient quant au recours aux crédits temporaires pour régler des questions de permanence – certains étaient en faveur, d'autres contre.

6. POINTS DE VUE SUR LES CONCEPTIONS SECTORIELLES

6.1 Foresterie

Les membres de ce groupe de discussion ont émis l'opinion que l'option « sans projet » constituait l'approche la plus juste et raisonnable, tandis que l'option fondée sur une période de base produirait à la fois des gagnants et des perdants, selon l'état de la forêt plutôt que la nature du projet.

La détermination des niveaux de référence pour les terres privées soulève plusieurs questions. Plus particulièrement, et selon l'approche, il sera difficile de déterminer les moyennes régionales, le statu quo et l'historique pour chaque entreprise, ainsi que les répercussions des règlements provinciaux et ceux de la Couronne.

Voici quelques autres questions et points de vue :

- Comment le gouvernement s'assurera-t-il qu'on ne pénalise pas les adoptants précoces?
- Comment peut-on éviter les incitatifs pervers?
- Les moyennes régionales seront utiles, mais il faudra des niveaux de référence dynamiques ou des mises à jour périodiques pour tenir compte des changements (p. ex. pullulation de ravageurs). En plénière, l'un des participants à la session a appuyé ce point de vue mais a averti qu'il pourrait engendrer la perte de crédits compensatoires et soulever des questions de responsabilité.
- Il existe des possibilités considérables d'améliorer les pratiques de gestion des forêts dans le Canada atlantique mais il sera difficile de créer des incitatifs à l'investissement dans des projets à long terme.

En ce qui a trait aux projets qui permettent d'éviter des émissions, les membres ont conclu que l'admissibilité devrait dépendre de chaque type de projet. En outre, il sera difficile de fixer des niveaux de référence pour ce type de projets.

On a également formulé les points de vue suivants :

- Il faut décider sans tarder de l'admissibilité des projets de gestion des forêts.
- Les boisés privés ont beaucoup de points en commun avec le secteur de l'agriculture et bon nombre des éléments de la conception qu'on envisage pour ce secteur, tels que le regroupement, pourraient s'y appliquer.
- L'engagement du Conseil canadien des ministres des forêts (CCMF) en faveur de la gestion durable des forêts (GDF) exige de tenir compte d'autres valeurs, outre la séquestration du carbone. Ces valeurs doivent être protégées dans la conception du système de compensations.
- On devrait envisager la certification des projets par une tierce partie; toutefois, il faudra prendre une décision sans tarder.
- Le premier projet servira de précédent pour les projets suivants, mais il devrait être possible de modifier les procédures de détermination des niveaux de référence pour les projets subséquents.

6.2 Agriculture

En ce qui a trait au regroupement des options par rapport à l'approche fondée sur des projets indépendants, les membres du groupe de discussion sur l'agriculture ont conclu que les deux options présentaient des possibilités et des défis uniques.

L'approche fondée sur le regroupement pourrait être conçue de deux façons : 1) les membres pourraient comprendre tous les producteurs d'une région donnée; ou 2) l'adhésion pourrait être facultative, seuls ceux souhaitant participer devenant membres d'un pool. La première option reconnaîtrait les adoptants précoces et tardifs, et pourrait s'appuyer sur les ensembles de données existants, mais il y aurait des pertes sur le plan du coût unitaire. La deuxième option récompenserait davantage les adoptants tardifs et s'accompagnerait de coûts de transaction élevés. En plénière, on a émis l'opinion que l'approche fondée sur le regroupement pourrait fonctionner dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et dans différents secteurs, et qu'il y aurait plusieurs avantages à étoffer les considérations relatives à la gestion de la chaîne d'approvisionnement.

L'approche fondée sur des projets indépendants récompenserait les adoptants précoces, mais il ne serait pas pratique de procéder à des mesures sur chaque ferme. Il serait difficile de quantifier les changements dans les stocks de carbone en raison de l'absence de données historiques, des coûts associés à la détermination du statu quo pour chaque projet et de l'insuffisance des pratiques existantes de modélisation statistique.

On a également formulé les points de vue suivants :

- Les initiatives de stockage du carbone devraient être conçues de manière à favoriser d'autres objectifs de conservation.

- L'industrie est intéressée à la création de crédits temporaires pour régler les questions de permanence.
- La disponibilité ou non de bases de données suffisantes concernant les pratiques agricoles soulève des préoccupations.
- Les mesures de lutte contre les changements climatiques ne devraient pas être segmentées – il sera important qu'il y ait des interactions entre les secteurs.
- Les avantages relatifs d'une approche fondée sur l'ensemble d'une exploitation agricole par rapport à une approche fondée sur chaque produit agricole devraient être examinés.

6.3 Gaz d'enfouissement

Le groupe de discussion sur les gaz d'enfouissement a conclu que l'inclusion des gaz d'enfouissement dans le système de compensations était préférable à l'accroissement de la réglementation, et ce pour les raisons suivantes :

- L'approche de la « carotte » vaut mieux que l'approche du « bâton ».
- Les mesures de réduction des émissions devraient s'accompagner de compensations appropriées, compte tenu surtout des ressources limitées dont disposent les lieux d'enfouissement qui sont la propriété des municipalités.

Le groupe a aussi convenu que l'un des plus importants facteurs de conception sera la détermination d'une date de début appropriée. Le groupe a recommandé que les projets débutent aussitôt que possible (on a proposé le 1^{er} janvier 2004 comme date de début) et qu'on encourage les échanges précoces afin d'acquérir un niveau d'expérience suffisant avant la mise en œuvre intégrale du processus. On a aussi proposé d'attribuer des crédits pour les interventions réalisées avant 2008. Les principes de simplicité, de clarté et de transparence devraient orienter toutes les étapes de la conception.

Le groupe ne croyait pas que les initiatives relatives aux gaz d'enfouissement devraient contribuer directement à la cible de Kyoto. On a émis l'opinion qu'une contribution directe dissuaderait la réduction et que les interventions de ce secteur représenteraient « une expropriation sans compensation » (c.-à-d. que le gouvernement fédéral recevrait des crédits pour des interventions du secteur privé sans avoir à investir dans les réductions comme telles), ce qui entraînerait une perte de revenus pour les propriétaires des réductions d'émissions.

Le groupe de discussion sur les gaz d'enfouissement a aussi souligné le besoin de promouvoir une gestion durable des déchets, le réacheminement organique et la réduction à la source. Il a aussi recommandé d'envisager l'inclusion de la consommation d'énergie dans le système de compensations.

6.4 Autres secteurs

Les membres du groupe de discussion ont fait valoir que la réussite du système dépendra de a) la faisabilité administrative, et de b) l'aptitude à quantifier et à consigner les réductions des émissions. Le groupe a aussi relevé l'absence d'incitatifs pour l'utilisation d'énergie renouvelable et souligné l'importance d'assurer la compatibilité entre le système des compensations et les initiatives complémentaires des gouvernements fédéral et provinciaux.

Le groupe a recommandé que le gouvernement fédéral fasse preuve d'ouverture à l'égard des autres projets, en offrant une certaine flexibilité au cours des premières étapes et en introduisant plus de rigueur au fil du temps. L'un des avantages d'un tel système serait la promotion de solutions technologiques innovatrices.

Voici les types de projets qu'on a jugés comme les plus prometteurs :

- Remplacement des combustibles résidentiels;
- Transports (conversion des parcs de véhicules, consommation de carburant, ferroutage);
- Initiatives communautaires;
- Réacheminement des déchets solides (programme de gestion des produits organiques);
- Biocarburants;
- Efficacité énergétique (en général).

On pourrait intégrer des éléments de conception pour faciliter l'inclusion d'un nouveau type de projets et/ou de petits projets dans le système de compensations. En voici quelques-uns :

- Évaluation simple des petits projets;
- Regroupement des activités;
- Créneau pour les initiatives communautaires;
- Ouverture à des idées innovatrices.

Voici quelques autres commentaires :

- Les compensations permettent davantage d'innovations que les mesures ciblées, mais elles sont associées à un niveau élevé d'incertitude.
- La flexibilité régionale devrait faire partie de la conception.

7. CONCLUSION ET PROCHAINES ÉTAPES

Quant aux prochaines étapes, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il prévoyait intégrer les commentaires des intervenants au cours de l'été dans une proposition détaillée sur la conception d'un système de compensations. On invite et on sollicite des commentaires écrits, qui devraient être adressés à consultations2003@ec.gc.ca. On trouvera davantage de renseignements sur la présentation de commentaires écrits à www.climatechange.gc.ca.

Annexe A : Liste des organismes participants

Alberta Sustainable Resource Development
Association des producteurs agricoles du Nouveau-Brunswick
Atlantic Grains Council
Centre de conservation des sols et de l'eau de l'Est du Canada
Conseil de recherches agroalimentaires du Canada
Conservation Corps - Newfoundland and Labrador
Ecology Action Centre
Énergie Nouveau-Brunswick
Forest Products Association of Nova Scotia
Highland Energy Inc.
JD Irving
Manufacturiers et exportateurs du Canada
Ministère de l'Agriculture et de la Foresterie de l'Î.-P.-É.
Ministère de l'Énergie de la Nouvelle-Écosse
Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux du Nouveau-Brunswick
Ministère des Mines et de l'Énergie de Terre-Neuve et Labrador
Ministère des Ressources naturelles et ministère de l'Énergie du Nouveau-Brunswick
Natsource
Neill and Gunter Ltd.
North Atlantic Refining Ltd.
Nova Scotia Agricultural College
Nova Scotia Power
Stora Enso Port Hawkesbury Ltd.
UPM-Kymmene

CONSULTATIONS SUR LA CONCEPTION D'UN SYSTÈME DE COMPENSATION DES GES POUR LE CANADA

– RAPPORT DE SESSION –

**Marriott Hotel
Calgary, Alberta
Le 23 juin 2003**

1. INTRODUCTION

Environ 70 intervenants, représentant un éventail de secteurs industriels, d'entreprises et d'associations municipales, d'ONG environnementales, de gouvernements provinciaux et d'administrations municipales ont assisté à la session de Calgary. Ce rapport s'accompagne d'une liste distincte des organismes qui ont participé à la réunion.

Ce rapport résume les points de vue exprimés au cours de la session de consultation de Calgary. Ces points de vue sont présentés sans modification ou interprétation.

La consultation avait pour but de recueillir les commentaires des divers participants. Il ne s'agissait pas d'en arriver à un consensus, bien que le rapport signale les domaines ayant suscité un accord général.

2. POINTS DE VUE GÉNÉRAUX SUR LE CONCEPT ET LE PROCESSUS

Les participants à la session de Calgary ont donné leur accord de principe au concept d'un système de compensation des gaz à effet de serre. Ce soutien n'était pas universel. En outre, les participants ont cerné trois domaines problématiques clés :

- L'absence d'information sur les limites entre le système de compensations et les autres éléments du Plan sur les changements climatiques du gouvernement fédéral;
- L'inadmissibilité proposée des projets de production d'électricité renouvelable (particulièrement la production éolienne) et d'autres projets comportant la réduction indirecte des émissions;
- L'absence de prise en compte des crédits pour les mesures précoces.

Agencement avec les autres éléments du Plan sur les changements climatiques du gouvernement fédéral – Les participants ont demandé plusieurs précisions sur l'agencement entre le système de compensations et les autres éléments du Plan sur les changements climatiques du gouvernement fédéral, notamment : le système de renforts/engagements contractuels du groupe des gros émetteurs industriels; les mesures ciblées actuelles et prévues, telles que les Fonds d'infrastructures et les Fonds municipaux verts; et les initiatives proposées relatives au Fonds de partenariat et à l'Innovation.

Plus précisément, les participants s'inquiétaient des répercussions de ces initiatives sur les projections selon le statu quo et sur les niveaux de référence sectoriels/des activités, ainsi que sur l'admissibilité des diverses activités sectorielles dans le cadre du système de compensations. On

a affirmé qu'il fallait préciser ce domaine pour susciter des investissements et des activités avant 2008, et pour veiller à ce que les réductions des émissions ne soient pas comptabilisées en double.

Les intervenants étaient aussi d'avis qu'un processus unique, ou un ensemble de processus parallèles, était nécessaire pour la conception de tous les éléments clés du Plan et pour rassurer les intervenants que rien d'important ne « passerait entre les mailles du filet ».

Exclusion des projets renouvelables et des autres projets d'émissions indirectes. – Les participants se sont dits particulièrement préoccupés par l'absence de clarté concernant la façon dont on s'y prendrait pour susciter des investissements dans des projets d'électricité renouvelable aux termes du Plan fédéral. Une majorité importante de participants ont dit souhaiter l'inclusion des projets d'énergie renouvelable dans le système de compensations, y compris ceux comportant l'énergie éolienne et les sous-produits de la biomasse des activités forestières et agricoles. Plus particulièrement, les participants ont dit être inquiets que l'approche proposée pour gérer ces incitatifs dans le cadre du processus de renforts et d'engagements contractuels des gros émetteurs industriels ne tienne pas compte des réalités du réseau d'électricité déréglementé de l'Alberta. Les participants étaient tout autant préoccupés par l'exclusion proposée des activités relatives à l'efficacité énergétique et à la gestion axée sur la demande, qui contribueraient elles aussi à une réduction indirecte des émissions. D'autres intervenants ont soulevé des préoccupations portant avant tout sur la divergence entre l'exclusion et plusieurs des principes proposés dans le Document de travail, notamment :

- Principe 1 (Améliorer la liquidité du marché) – Cela exclurait une part importante des réductions des émissions les moins coûteuses, les plus facilement mesurables et les plus facilement vérifiables;
- Principe 2 (Aussi ouvert que pratique) – Cela dissuaderait les investissements dans l'énergie renouvelable par les petits et moyens exploitants et n'enverrait un signal au marché qu'aux gros producteurs d'électricité;
- Principe 4 (Encouragement à investir au Canada) – La réduction de la liquidité et un recours accru à des activités moins certaines inciteraient les acheteurs à se tourner vers l'étranger pour certaines réductions;
- Principe 5 (Envoyer les signaux appropriés) – Cela éliminerait des incitatifs importants concernant l'achat par les municipalités de blocs d'énergie renouvelable.

Les participants ont aussi fait remarquer que l'actuel Encouragement à la production d'énergie éolienne était sensiblement inférieur à des incitatifs semblables offerts aux États-Unis et ont soutenu que cet incitatif ne suffirait pas à lui seul à engendrer la création d'un solide réseau d'énergie renouvelable au Canada. Les participants ont proposé deux autres possibilités pour offrir des incitatifs plus précis à l'investissement dans l'énergie renouvelable.

- Création d'une « mise en réserve » des compensations pour les projets d'énergie renouvelable;
- Mise en place d'un système de quotas échangeables/d'un portefeuille pour l'énergie renouvelable, échangeable.

Crédit pour les mesures précoces – Un nombre considérable de participants ont soulevé des préoccupations au sujet de l'absence de crédits pour les mesures précoces dans le système proposé de compensation des gaz à effet de serre. Bien qu'on ait reconnu que le gouvernement fédéral doit concevoir un système capable de respecter l'engagement de Kyoto du Canada, les participants ont soutenu qu'en ne récompensant pas les mesures précoces, le système de compensation proposé envoyait les mauvais signaux et n'offrait que des incitatifs limités concernant les investissements dans les activités de réduction des émissions avant 2008. En outre, en ne récompensant pas les mesures précoces, les niveaux de référence selon le statu quo déterminés par le gouvernement fédéral pourraient ne pas être atteints, puisqu'en raison des incitatifs pervers, des activités existantes et prévues pourraient être reportées ou abandonnées avant 2008. Plusieurs intervenants ont demandé qu'on envisage le recours à une approche normalisée par industrie ou par secteur, de sorte que les entreprises qui réalisent des investissements précoces et qui dépassent le niveau de référence ne soient pas indûment punies.

3. POINTS DE VUE SUR LES SUJETS À FACETTES MULTIPLES

3.1 Principes

Plusieurs participants ont exprimé une opinion voulant que le Principe 5 (Envoyer les signaux appropriés) soit le plus important des cinq énumérés dans le Document de travail. Ces participants croyaient qu'il n'était pas suffisamment certain que les réductions des émissions selon le statu quo seraient en fait réalisées, à moins que des signaux appropriés ne soient envoyés. En outre, ces participants favorisaient un plan qui soit capable de positionner le Canada pour ses buts à long terme plutôt que d'être axé exagérément sur le respect des engagements de Kyoto.

Bien qu'un participant ait proposé qu'on retire le Principe 3 (Contribution à l'engagement de Kyoto), puisqu'il engendrerait une augmentation des coûts de transaction, d'autres ont proposé que le Principe 3 soit considéré comme le plus important. Les participants ont fermement appuyé un système de compensations des gaz à effet de serre qui soit en mesure de créer des incitatifs pour les investissements au pays même (Principe 4).

Enfin, quelques participants ont proposé de tenir compte de quatre principes supplémentaires dans la conception du système de compensations des gaz à effet de serre.

- Un engagement en faveur de la transparence et de la participation du public, en tenant compte des expériences antérieures concernant les systèmes quasi volontaires;
- Un engagement à ce que ceux qui investissent soient propriétaires des compensations;
- Un engagement à permettre la négociation du risque par l'entremise d'arrangements contractuels;
- Un engagement à éviter la responsabilité publique à l'égard de la non-livraison ou de la non-permanence des compensations.

3.2 Admissibilité

On a proposé d'inclure un critère supplémentaire, exigeant que les projets de compensation proposés soient assujettis à une certaine forme d'examen environnemental préalable, qui évaluerait les répercussions environnementales plus générales que pourrait avoir le projet.

Critère 2 : Date de début du projet – Les participants ont offert diverses suggestions :

- Décembre 2002, soit le moment de la ratification du Protocole de Kyoto par le Canada;
- Le 1^{er} janvier 2000, conformément au Mécanisme pour un développement propre;
- Le 1^{er} janvier 1990, conformément au Protocole de Kyoto;
- Toute date conforme à la date de début proposée pour le système de renforts/engagements contractuels des gros émetteurs industriels;
- D'autres se sont dits favorables à une date de début progressive.

Critère 3 : Période d'attribution de crédits – Plusieurs participants ont exprimé l'opinion que la période proposée de cinq ans pour l'attribution de crédits (2008-2012) était trop courte et qu'elle entraverait l'application du Principe 1 (Amélioration de la liquidité du marché). On a fortement appuyé l'examen d'une date de début précoce, comportant peut-être une certaine forme de programme pilote. On a aussi appuyé une période d'attribution des crédits prolongée, après 2012, étant donné que certains projets exigeront une vie économique beaucoup plus longue pour récupérer les investissements.

Critères 4, 5 et 6 : Réel, mesurable et vérifiable – Les participants ont fait remarquer que certains projets d'énergie renouvelable et d'autres projets comportant des activités d'économie d'énergie comptaient parmi ceux qui pouvaient le mieux satisfaire à ces critères.

Critère 7 : Excédents – Les participants ont souligné que la détermination des excédents dépendra d'une meilleure compréhension de ce qu'englobent ou non les niveaux de référence selon le statu quo et de ce qui est visé par les autres éléments du Plan. Un participant était d'avis que les excédents ne devraient pas être déterminés en fonction du niveau de réduction des émissions qui seraient survenues en l'absence du projet, mais plutôt de celles qui seraient survenues en l'absence du système de compensations.

Critère 8 : Unique – Le gouvernement fédéral a été invité à collaborer avec les provinces qui sont en voie d'élaborer leur propre plan sur les changements climatiques afin que la question du caractère unique ne devienne pas une question de « double obstacle » pour ceux qui sont tenus d'opérer des réductions des émissions dans le cadre de systèmes multiples.

Critère 9 : Propriété – Les participants ont soutenu qu'il était capital de préciser dès que possible les questions de la propriété afin d'améliorer les perspectives de liquidité du marché. Certains participants étaient d'avis que la propriété devrait être déterminée strictement en fonction des investissements dans un projet par les promoteurs.

4. ADMINISTRATION

Questions de gouvernance – Les participants ont exprimé des points de vue polarisés sur les structures administratives possibles et sur les rôles. Bien qu'on ait exprimé un certain appui en faveur d'une autorité sans lien de dépendance, exercée par une tierce partie, d'autres étaient d'avis que l'administration du système était trop importante pour être laissée à une tierce partie et qu'elle exigerait la participation active du gouvernement. Quant aux rôles, on a dit que l'autorité devrait permettre de négocier le risque de non-conformité à ceux qui prennent ce risque, l'autorité s'occupant surtout de déterminer les peines pour non-conformité.

Orientation des promoteurs de projets – Les participants ont formulé de nombreux commentaires sur la question du niveau et du type d'orientation appropriés que devrait offrir le gouvernement ou une autre instance administrative. Un participant a fait une mise en garde contre les attentes irréalistes en matière d'orientation qui pourraient découler de processus normalisés, étant donné l'éventail des activités de projets qui pourraient avoir lieu. D'autres participants ont dit que le gouvernement/l'autorité devrait avoir pour rôle de fixer les normes pour l'élaboration de protocoles par des tiers. D'autres ont souscrit à ce point de vue tout en remarquant que le gouvernement/l'autorité devrait trouver le moyen d'indemniser ceux qui élaborent les protocoles afin que ceux-ci puissent ensuite être placés dans le domaine public de manière à contribuer à l'abaissement des coûts de transaction dans l'ensemble du système de compensations. L'appui à l'élaboration de protocoles par des entités autres que le gouvernement/l'autorité n'a pas fait l'unanimité. Quelques participants se sont demandé si les parties qui ont des intérêts évidents dans les résultats des projets pourraient élaborer des protocoles équitables et pertinents. Les participants ont convenu que l'élaboration des protocoles nationaux devrait s'inspirer des travaux en cours sur la scène internationale.

Processus d'examen – On a formulé divers points de vue quant à savoir quelle entité devrait être chargée de la vérification. Certains participants ont soutenu que des tierces parties qui fournissaient déjà des services (vérificateurs, comptables, etc.) devraient se voir confier ce travail. D'autres ont insisté sur le besoin de transparence et sur le rôle du secteur public dans le processus d'examen. On s'est demandé si des exigences de vérification annuelles n'entraîneraient pas des coûts de transaction inacceptables. D'autres ont proposé que les exigences de vérification soient conformes à celles qu'on était à mettre au point dans le système international. Quant au lien entre la vérification et l'attribution de crédits, un participant a encouragé les promoteurs de projets à mettre les revenus gagnés en réserve dans un compte distinct portant intérêt jusqu'à ce que ceux-ci soient pleinement vérifiés/versés.

Les registres – Un participant a souligné l'importance de préciser sans tarder les exigences d'enregistrement afin que la collecte et l'analyse de l'information puissent être gérées de manière à minimiser les coûts, en les intégrant à la conception du projet dès le début. D'autres ont souligné l'importance de la compatibilité entre les registres qui sont déjà en place ou en voie d'élaboration au pays.

Échanges et liens avec les systèmes internationaux – Certains participants ont exprimé leur plein appui à un système de compensations intérieures qui pourrait s'intégrer facilement à ceux qu'on est à élaborer pour les Mécanismes de Kyoto. En ce qui a trait aux questions des échanges, on a souligné le rôle favorable que pourrait jouer un marché à terme afin d'atténuer la volatilité et d'accroître la liquidité.

Autres questions administratives – Un participant a souligné que des règles claires sur les pénalités incitent fortement à chercher à faire les choses comme il se doit et dissuade fortement de ne pas agir comme il se doit, que ce soit intentionnellement ou accidentellement.

5.

CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA CONCEPTION

Niveaux de référence – Les participants ont demandé de préciser les activités et les niveaux d'émission qui étaient inclus dans les projections selon le statu quo pour les divers secteurs. La

question du moment où l'on jugerait définitives les projections selon le statu quo ou encore de savoir si elles changeraient à mesure qu'approcherait l'année 2008 a été soulevée. On a dit s'inquiéter que les propositions concernant les projections selon le statu quo et les niveaux de référence étaient confuses et complexes, surtout parce qu'elles tentaient de tenir compte des investissements partiels dans le cadre d'autres mesures pour déterminer la partie des réductions admissibles à une compensation. On a également fait des interventions suggérant que les règles du système de compensations pour les projections selon le statu quo et les niveaux de référence soient conformes à celles en voie d'élaboration pour le Protocole de Kyoto et qu'elles en tirent parti.

Non-permanence des projets d'absorption – Les participants se sont dits intéressés à recevoir plus d'information sur l'attribution temporaire des crédits et son impact sur les puits. On a proposé que l'industrie de l'assurance joue aussi un rôle de premier plan dans la gestion des questions de non-permanence dans les systèmes de contrats privés, dans la mesure où le produit serait clairement connu/défini. On a également mentionné le rôle possible des associations de producteurs de produits primaires, des bourses et d'autres pools dans la gestion du risque. D'autres participants ont exprimé un point de vue plus prudent sur le rôle des contrats privés en soutenant que, sans un examen public attentif, la responsabilité pourrait être refilée au public. En outre, le besoin de régler les questions de non-permanence de manière conforme au système international a aussi été soulevé. Un participant a soutenu qu'avant que les fournisseurs de services du secteur privé dans les domaines de l'assurance, des impôts et de la comptabilité ne jouent un rôle dans le système de compensations, il fallait préciser si les compensations seraient un produit primaire, une valeur, un permis environnemental ou un service. En ce qui a trait aux difficultés de régler les questions de non-permanence associées aux activités d'absorption, certains ont jugé souhaitable de concentrer les investissements dans des projets de réduction des émissions plus certains, y compris les gaz d'enfouissement, et dans l'énergie renouvelable à faible impact.

6. POINTS DE VUE SUR LA CONCEPTION SECTORIELLE

6.1 FORESTERIE

Points de vue sur les approches proposées pour les niveaux de référence – Les participants ont discuté des avantages et des inconvénients de chaque approche sans se prononcer nettement en faveur de l'une ou de l'autre. Ils ont remarqué que l'approche sans projet assurait la plus grande flexibilité et qu'elle permettait de choisir le niveau de référence le mieux approprié au type de projet. On a toutefois reconnu qu'étant donné l'éventail et la diversité des projets possibles et de leur taille, cette approche serait complexe et engendrerait les coûts de transaction les plus élevés.

Certains participants croyaient nécessaire de ventiler par région et par activité les projections selon le statu quo en foresterie, puisque de telles estimations pourraient donner un niveau de référence standard plus utile et plus rentable concernant les activités en fonction desquelles évaluer les projets proposés. On a également relevé le fait qu'une telle approche fondée sur des moyennes nationales pourrait aider à récompenser les intervenants précoces et à susciter des investissements et des activités supplémentaires avant 2008.

Points de vue sur l'admissibilité des projets d'émissions évitées – Les participants ont convenu que les projets d'émissions évitées ne devraient pas être exclus globalement. Ils ont toutefois

convenu que les projets de déboisement évité (p. ex. profils sismiques à faible impact améliorés, aménagement conjoint de réseaux routiers avec d'autres secteurs) étaient plus pertinents tandis qu'il vaudrait peut-être mieux traiter d'autres types de projets d'émissions évitées (p. ex. la suppression des incendies et des ravageurs) au moyen des mesures ciblées plutôt que du système de compensations en raison de la difficulté d'établir des niveaux de référence et de déterminer les impacts écologiques potentiels à long terme.

Points de vue sur d'autres questions – Les participants ont jugé qu'il fallait mettre l'accent sur les approches de gestion de la non-permanence. Enfin, ils se sont dits d'avis que la conception du système de compensations devait reconnaître que les décisions relatives aux pratiques de gestion des forêts sont, en bout de ligne, déterminées par la valeur de la fibre ligneuse et que les activités de projets proposées ne tenant compte que de la gestion du carbone ne seraient pas viables. En raison de la nature à long terme des investissements forestiers, il faut garantir des crédits après 2012 pour susciter des investissements.

6.2 AGRICULTURE

Points de vue sur les approches proposées – Les participants n'ont pas exprimé de nette préférence pour l'une ou l'autre des approches proposées (producteurs indépendants c. regroupement) puisqu'on estimait que chacune comportait des éléments positifs et négatifs, dont certains pourraient engendrer des incitatifs pervers et mener à des comportements risqués. L'approche fondée sur les projets indépendants a toutefois été jugée plus susceptible de régler les problèmes de responsabilité. La complexité et les besoins d'information pour déterminer les niveaux de référence et les projections selon le statu quo au cas par cas pourraient toutefois engendrer des coûts de transaction inacceptables. Certains participants ont estimé que l'approche fondée sur le regroupement pourrait comporter des coûts de transaction moindres, particulièrement si l'on s'appuyait sur des estimations descendantes des niveaux de référence et des projections selon le statu quo.

Une autre approche mise en avant a reçu l'appui de certains participants. Elle comporterait l'offre de « compensations » ou d'autres incitatifs par le gouvernement afin de s'assurer que l'activité selon le statu quo soit entreprise telle que prévue. Cela récompenserait les intervenants précoces, offrirait un incitatif pour des investissements supplémentaires avant 2008 et aiderait à éviter un comportement de risque.

Points de vue sur les critères d'adhésion à un pool – Les participants croyaient fermement que les critères d'adhésion devraient relever des promoteurs des projets et des acheteurs de compensations.

Points de vue sur d'autres questions – Les participants ont souligné l'importance des activités de réduction des émissions dans le secteur agricole dans des domaines tels que l'alimentation du bétail, la gestion des fumiers et la gestion du biogaz. On estimait que de telles activités étaient considérablement différentes des activités d'absorption du carbone faisant intervenir des sols agricoles, puisqu'elles sont plus faciles à mesurer et à vérifier et qu'elles ne soulèvent pas de questions concernant la non-permanence. Les participants croyaient aussi que d'autres questions devaient être approfondies, notamment la propriété, la discussion des activités jugées comme relevant du statu quo et les besoins des acheteurs en plus de ceux des vendeurs.

6.3 OPTIONS EN MATIÈRE DE GAZ D'ENFOUISSEMENT

Points de vue sur les options proposées – Les participants ont exprimé une nette préférence pour la gestion des émissions de gaz d'enfouissement dans le cadre d'un système de compensations par rapport à un processus réglementaire. Le groupe a relevé certaines des lacunes d'une approche réglementaire :

- Elle engendre un comportement minimum plutôt que maximum;
- Elle cible des installations et des activités nouvelles et supplémentaires plutôt qu'existantes;
- Elle ne profite ni à l'exploitant du projet ni aux gros émetteurs industriels;
- Son élaboration prend du temps et des ressources;
- Il s'agit d'une compétence provinciale/territoriale et non fédérale;
- On ne croit pas vraiment qu'on puisse adopter dans les délais prescrits un règlement ou une série de règlements à l'échelle du pays.

Quant à sa préférence pour une approche fondée sur les compensations, le groupe a mentionné ce qui suit :

- Elle inciterait fortement à maximiser le comportement;
- Il s'agirait d'une approche plus efficace et efficiente pour réaliser des réductions de méthane à partir des lieux d'enfouissement existants, durant la période 2008-2012.
- Elle profiterait à la fois à l'exploitant d'un projet et aux membres du groupe des gros émetteurs industriels.

En reconnaissant que les provinces continueront de réglementer les lieux d'enfouissement pour régler les problèmes de sécurité et d'odeur, les participants ont proposé que toute activité « excédentaire » au-delà de la réglementation soit admissible au système de compensations.

Points de vue sur les facteurs de conception clés – Les participants ont relevé le besoin de définir clairement les réductions qui seraient admissibles à la création de compensations par l'entremise de projets financés par les Fonds municipaux verts ou le Programme d'infrastructures du gouvernement fédéral (c.-à-d. l'application du critère relatif aux excédents). Le groupe a recommandé que la partie du projet financée par les promoteurs eux-mêmes, outre celle financée par les gouvernements fédéral et provinciaux, soit jugée admissible.

On a également reconnu que la date de début était une importante question de conception. Deux participants ont fait remarquer que les activités de captage des gaz d'enfouissement avaient débuté dès 1992, dans l'espoir qu'une valeur soit accordée aux réductions des émissions. Afin de reconnaître les mesures précoces et de leur attribuer des crédits, le groupe a proposé ce qui suit :

- Les investissements dans le captage des gaz d'enfouissement réalisés par les gros émetteurs industriels devraient être étudiés au cas par cas, durant la négociation des engagements contractuels des entreprises;
- On devrait fixer le 1^{er} janvier 2000 (date de début du Mécanisme pour un développement propre) comme date de début général dans les cas où les municipalités ou des parties autres que les gros émetteurs industriels auraient réalisé des investissements dans le captage des gaz d'enfouissement. Les participants ont proposé que les promoteurs qui

avaient réalisé des investissements dans le captage des gaz d'enfouissement avant cette date aient l'occasion de demander des exemptions, au cas par cas.

Points de vue sur les bases de détermination de la contribution à la cible de Kyoto du Canada

– Les participants ont soutenu que cette contribution devrait être nulle. Ils ont affirmé qu'une telle contribution était essentiellement une taxe et qu'elle irait à l'encontre de la volonté de liquidité et des approches au moindre coût pour les gros émetteurs industriels. Les participants ont ajouté que si le gouvernement jugeait nécessaire une telle contribution, il devrait lui-même acheter et retirer du système les compensations pour les gaz d'enfouissement.

Points de vue sur d'autres questions – Les participants ont fait remarquer qu'il fallait déterminer les niveaux de référence des projets à compter de la date de début d'un projet et que ceux-ci ne devraient pas faire l'objet de révisions en fonction d'activités réglementaires futures puisque les investissements sont déterminés en fonction de la durée de vie d'un projet. Les participants ont convenu que les gaz d'enfouissement utilisés pour remplacer des combustibles fossiles utilisés dans des installations n'appartenant pas au groupe des gros émetteurs industriels devraient être admissibles aux compensations, tel que proposé dans le Document de travail. Ils ont aussi suggéré que la production d'électricité à partir de gaz d'enfouissement soit admissible aux compensations, étant donné que de telles compensations représentent une importante source de revenus, qu'on estime à de 5 à 10 % du revenu total d'un projet.

6.4 AUTRES SECTEURS

Points de vue sur l'admissibilité – Les participants ont fait remarquer le potentiel de création de compensations dans d'autres secteurs. Toutefois, on estimait que le plafond de 15 \$ imposé au prix pour les gros émetteurs industriels pourrait limiter le potentiel. D'autres ont fait remarquer que le gouvernement fédéral était probablement mieux placé que les participants pour réaliser l'analyse de sensibilité au prix. En outre, on a formulé, en plénière, un point de vue voulant qu'on évalue le potentiel de l'ensemble du système de compensations avant de retenir cette option stratégique plutôt qu'une autre.

Les participants ont affirmé que les règles ne devraient pas, de fait, exclure quelque secteur que ce soit du système de compensations et se sont dits intéressés à rendre admissibles les énergies renouvelables ainsi que l'efficacité énergétique et la gestion axée sur la demande (GAD). Il faut déterminer quel instrument (compensations, mesures ciblées) est le plus apte à stimuler l'investissement et l'activité dans le secteur des énergies renouvelables et de la GAD, ce qui exigera de prendre en compte les conditions du marché et la situation dans chaque province particulière. Il faut s'assurer que l'Initiative d'encouragement à la production d'énergie éolienne serve de transition vers l'inclusion de l'énergie éolienne dans le système de compensations plutôt que d'obstacle. Le gouvernement fédéral doit néanmoins fixer des règles de base et des pénalités dans la conception d'un système de compensations. Un participant a mentionné un fonds municipal d'éco-efficacité qui existe à Edmonton et qui a été conçu, du moins en partie, de manière à profiter de la vente de compensations.

Les participants ont repéré des possibilités de projets reliées à ce qui suit :

- Le secteur des transports (p. ex. efforts collectifs pour capter des émissions individuelles évitées au moyen de mécanismes tels que l'échange de « télétrajets » (teletrip) et des initiatives communautaires pour réduire les déplacements en automobile);
- Le secteur du pétrole et du gaz (p. ex. captage des gaz de torche);
- Le secteur municipal (p. ex. réduction collective de la consommation d'énergie par les citoyens);
- Séquestration géologique du CO₂;
- Production d'électricité éolienne (on a mentionné que, selon les travaux antérieurs de la table sur l'électricité, le potentiel était de 25 MT).

On a détaillé un type de projet précis – la mise au point et la commercialisation d'un nouvel additif pour le carburant qui pourrait réduire les émissions des gaz d'échappement des véhicules. Pour obtenir la compensation, il faudrait remplir les conditions suivantes :

- Un investissement clair dans ce carburant modifié par une entreprise ou une autre entité;
- L'aptitude à rendre compte des ventes (bien qu'il ne soit pas nécessaire de savoir quel type de véhicule utilise l'essence modifiée);
- Une garantie que le producteur de ce carburant conserve les droits aux crédits compensatoires.

On a mentionné qu'un protocole élaboré pour les additifs dans l'essence dans le cadre de l'initiative PERT (Projet pilote d'échange de droits d'émission) pourrait peut-être offrir un modèle utile pour de tels mécanismes.

Conditions de conception – Les participants ont relevé le besoin de cerner et d'évaluer l'éventail des risques pour chaque secteur, et d'envisager comment les éviter. On a proposé que le gouvernement ait comme rôle de fixer les règles de base sur l'attribution des crédits ainsi que les règles d'un mécanisme de règlement des différends, mais qu'il laisse ensuite le marché décider de la propriété des crédits compensatoires spécifiques.

5. CONCLUSIONS

On a remercié le gouvernement fédéral de consulter les intervenants et de leur fournir l'occasion de commenter les options en matière de conception d'un système de compensations. On a prié le gouvernement de procéder à des consultations sur tous les autres éléments du plan.

Un participant a dit croire que le principal message entendu au cours de la journée était que le gouvernement fédéral devait envoyer les signaux appropriés et offrir des crédits pour les mesures précoces plutôt que de mettre en place un système complexe et encombré de règlements, destiné uniquement aux contributions à l'engagement de Kyoto du Canada. On a dit croire que des signaux appropriés, qui permettraient des investissements et des interventions précoces, engendreraient de nombreuses activités capables de combler l'écart de Kyoto.

Quant aux prochaines étapes, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il prévoyait intégrer les commentaires des intervenants au cours de l'été dans une proposition détaillée sur la conception d'un système de compensations. On invite et on sollicite des commentaires écrits, qui devraient être adressés à consultations2003@ec.gc.ca. On trouvera davantage de renseignements sur la présentation de commentaires écrits à www.climatechange.gc.ca.

Annexe A – Liste des organismes participants

Agcert International, LLC
Agrium
Alberta Agriculture Food & Rural Development
Alberta Department of Energy
Alberta Environment
Alberta Newsprint Company
Alberta Urban Municipalities Association
ALPAC
Association canadienne de l'énergie éolienne
Association canadienne des pipelines de ressources énergétiques
Association canadienne des producteurs pétroliers
Atco Gas
ATCO Power
BP Canada Energy
Canadian Climate Exchange Inc.
Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors
Canadian Cattleman's Association
Encana Corporation
EnerStrategies
ENMAX Corporation
Enwest Inc.
EPCOR
Fédération canadienne des municipalités
Genesis Projects Corp.
Graymont Limited
Green Energy Technologies
Husky Energy
ICF Consulting Canada Inc.
Imperial Oil Reserves
Institut international du développement durable
International Emissions Trading Association
Jacques Whitford Environment Ltd.

Lake Wabamun Enhancement & Protection Association

Annexe A – Liste des organismes participants (suite)

Luscar Ltd.

Nabors Canada

Natsource

Nexen Canada Ltd.

Nodelcorp Consulting Inc.

Nova Chemicals Corporation

Nova Chemicals Ltd.

PCS Potash

Pembina Institute

Petro-Canada

Pricewaterhouse Coopers

Producer Services Consulting Inc.

Pyecombe Consulting Services

Ron Quick & Associates

Saskatchewan Environmental Society

Saskatchewan Soil Conservation Association

Shell Canada, Oil Sands

Suncor Energy Inc.

Teletrips Inc.

Transalta

TransCanada PipeLines

Valdrew Environmental Services Ltd

Ville de Calgary

VisionQuest

Western Barley Growers Association

CONSULTATIONS SUR LA CONCEPTION D'UN SYSTÈME DE COMPENSATION DES GES POUR LE CANADA

– RAPPORT DE SESSION –

**Sheraton Wall Centre Hotel
Vancouver, C.-B.
Le 24 juin 2003**

1. INTRODUCTION

La cinquième session de consultation a eu lieu à Vancouver, le 24 juin 2003. Elle réunissait 44 participants de divers secteurs industriels, d'associations commerciales, d'ONGE et d'entreprises de services ainsi que des particuliers. Des représentants des gouvernements fédéral et provincial étaient aussi présents. On trouvera la liste des organismes participants à l'annexe A.

Ce rapport résume les points de vue exprimés au cours de la session de consultation de Vancouver. Ces points de vue sont présentés sans modification ou interprétation.

La consultation avait pour but de recueillir les commentaires des divers participants présents. Il ne s'agissait pas d'en arriver à un consensus, bien que le rapport signale les domaines ayant suscité un accord général.

2. POINTS DE VUE GÉNÉRAUX SUR LE CONCEPT ET SUR LE PROCESSUS

En ce qui a trait au concept et au processus, un certain nombre de perspectives ont suscité un accord général chez les participants :

- On appuie, en règle générale, un système de compensations intérieures qui incite à investir au Canada et à acheter des réductions/absorptions de GES au pays (et non des réductions/absorptions internationales). Par exemple, un participant a affirmé que, dans son secteur, il faudra des compensations pour atteindre de manière rentable des cibles de réduction des émissions au niveau des usines.
- On a soulevé des préoccupations au sujet du besoin de clarté quant aux rapports entre les divers éléments du Plan fédéral (p. ex. le système des gros émetteurs industriels (GEI), les mesures ciblées (MC) et le système de compensations). On a aussi posé une question au sujet des possibilités et des coûts relatifs d'un système de compensations comparativement à d'autres approches telles que les mesures ciblées.
- On a soulevé des questions au sujet de l'agencement du système de compensations intérieures (et d'autres éléments du Plan fédéral) avec les systèmes internationaux du MDP/AC. Par exemple, on a fait remarquer que le système de compensations proposé dans le Document de travail semblait distinct des règles de vérification du MDP, etc.
- Un certain nombre de participants ont fait remarquer que le système de compensations proposé dans le Document de travail n'accordait que peu d'attention aux activités de

compensation dans des secteurs clés de l'économie de la Colombie-Britannique, notamment des secteurs clés pour réaliser des réductions de GES dans la provinces, tels que les transports commerciaux.

- Un certain nombre de participants ont demandé des précisions sur les critères proposés concernant les excédents et leur application aux émetteurs d'importance régionale (p. ex. les émissions fugitives des pipelines et des transports commerciaux (le secteur responsable des plus fortes émissions de GES en Colombie-Britannique); et aux initiatives existantes de lutte contre les GES (p. ex. le financement de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), le financement des infrastructures vertes). Plus particulièrement, un participant a fait remarquer que le Fonds d'investissement municipal vert (FIMV) de la FCM s'appuie sur les ventes de compensations. On a ensuite demandé si le plan financier du Fonds municipal vert était compromis dans le cadre d'un mécanisme de compensations et si les participants au FIMV pouvaient vendre leurs réductions d'émissions à titre de compensations.

Un participant a soulevé un point supplémentaire : la majorité des participants à la session ont intérêt à ce que les règles soient souples puisqu'ils profiteront directement de la participation à un système de compensations, tandis qu'un nombre plus restreint de participants s'intéressent aux réductions des émissions uniquement pour des raisons environnementales. Ainsi, on ne devrait pas juger des commentaires formulés durant la session en fonction du nombre de participants en faveur de la souplesse. Ce participant a également fait remarquer qu'on devrait veiller à ce que le gouvernement et les citoyens n'aient pas à assumer la responsabilité advenant que des mesures flexibles ne produisent pas suffisamment de réductions et d'absorptions de GES.

3. POINTS DE VUE SUR DES SUJETS À FACETTES MULTIPLES

3.1 Principes

En général, on a appuyé les principes énoncés dans le Document de travail. Voici certains points de vue qui se sont dégagés des discussions sur les principes :

- Il faut des règles rigoureuses pour s'assurer que, dans le cadre du système de compensations, il ne survienne pas de conflits entre les principes et pour assurer la crédibilité des compensations canadiennes (pour favoriser la liquidité).
- On a fermement appuyé, mais pas unanimement, le Principe n° 3 (Contribuer à l'engagement de Kyoto) et certains participants ont soutenu que ce principe devrait présider à tous les autres dans le cadre du système de compensations. Cela dit, on a demandé à préciser le sens de l'équité dans le contexte de la contribution intersectorielle à Kyoto. Un autre participant a soutenu qu'un système qui ne met pas directement en rapport les crédits compensatoires avec une réelle réduction des émissions dans l'inventaire national était sans intérêt.
- Quant au principe de liquidité, un participant a fait remarquer qu'il fallait procéder à un examen minutieux en appliquant le principe de liquidité pour assurer la crédibilité du système de compensations.

- Le Principe n° 4 (Incitation à investir au Canada) a reçu l'appui d'un certain nombre de participants. On a soulevé plusieurs points concernant ce principe :
 - L'incitation à investir au Canada existe déjà (c.-à-d. avec l'obligation de 55 MT pour les GEI) et le système de compensations ne devrait pas porter atteinte à cet incitatif.
 - On a souligné que les interventions au pays ont des répercussions favorables sur le PIB. Par conséquent, la position du gouvernement fédéral devrait aller à l'encontre de l'importation des crédits internationaux pour garantir que l'on maximise les répercussion des compensations intérieures sur le PIB du Canada.
 - Il faut éviter les obstacles officiels à l'investissement intérieur dans la conception du système de compensations.
- On a proposé un nouveau principe : minimiser les risques et maximiser la certitude. Par exemple, on a souligné que les GEI ne veulent pas investir dans l'achat des crédits qui ont un risque plus élevé que les réductions des émissions dans leurs propres activités (opérations). Par conséquent, le système de compensations ne devrait pas être conçu de manière à offrir des incitatifs à certains projets dans certains secteurs où les risques pourraient être élevés (c.-à-d. des compensations qui soulèvent des questions de non-permanence.). Si le système est conçu de manière à promouvoir les projets de compensation à haut risque, les GEI chercheront probablement à opérer des réductions à plus faible risque à l'aide d'autres mécanismes, y compris l'achat de réductions du MDP à l'échelle internationale.
- On a affirmé qu'il fallait que les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les administrations municipales collaborent pour la conception et la mise en œuvre d'un système de compensations.

3.2 Admissibilité

Un certain nombre de participants ont mentionné les problèmes qui entouraient la **date de début** et la **période d'attribution de crédits**.

- Un certain nombre de participants étaient d'avis que la période d'attribution de crédits de 2008-2012 proposée dans le Document de travail n'attribuait pas de crédits pour les mesures précoces et engendrait par conséquent un incitatif pervers qui risquait de reporter les investissements jusqu'à 2008. On estimait que le défi, pour le système de compensations, était d'encourager les mesures précoces et de récompenser les intervenants précoces (y compris les projets dans le cadre de programmes pilotes tels que le PERT/PEREG). Si on peut y arriver, a-t-on soutenu, on pourra éviter les incitatifs pervers. On a mentionné qu'il est difficile pour l'instant de déterminer si un projet potentiel devrait être mis en œuvre dans le cadre de programmes existants tels que le PPEREA, ou si l'investissement devrait être reporté jusqu'au moment où il sera possible de le réaliser dans le cadre du système de compensations (qui aurait un ensemble de règles différent).
- On a souligné qu'il serait utile de créer une période d'attribution de crédits de sorte que les projets ayant un horizon à long terme qui sont déjà en voie d'être mis en œuvre puissent être optimisés pour réduire les GES. En ce qui a trait à la période d'attribution de

crédits au-delà de 2012, on a fait remarquer que de nombreux investissements ont des horizons temporels plus longs et que le système de compensations devrait tenter d'assurer une sécurité en matière d'admissibilité au-delà de 2012, surtout dans le cas des projets (c.-à-d. les projets de foresterie).

- Un participant a suggéré que la date de la ratification par le Canada du Protocole de Kyoto serve de date de début.

Quant au critère **unique**, on a affirmé que le système de compensations pourrait donner lieu à une double comptabilisation et qu'il fallait de la clarté pour éviter une telle situation.

En ce qui a trait à la **propriété**, on a formulé les commentaires suivants :

- La question de la propriété telle que présentée dans le Document de travail n'est pas claire.
- Les arrangements contractuels portant sur la propriété devraient faire l'objet d'un encadrement public afin de sauvegarder l'intérêt public.
- Dans le cas des municipalités, les acheteurs et les vendeurs disposent de ressources publiques, de sorte que la question de propriété (qui a payé pour quoi et quand) doit être réglée dans le cadre du système de compensations.
- On a soutenu que l'investisseur devrait être propriétaire des compensations.

Quant aux critères d'admissibilité en général, on a dit que l'admissibilité d'un plus grand nombre de secteurs et de types de projets limiterait les options de réduction des MT à l'extérieur de la cible de 55 MT pour les GEI.

Certains participants ont soutenu que la portée du système de compensations telle que proposée dans le Document de travail posait problème. Plus particulièrement, l'exclusion du système de compensations des réductions indirectes des émissions provenant de projets de gestion axés sur la demande (GAD), d'efficacité énergétique et de cogénération soulevait des préoccupations. Un participant a soutenu qu'un système de compensations fondé sur l'approche du moindre coût devrait comprendre des projets tels que des projets de GAD et d'efficacité énergétique.

4. ADMINISTRATION

Un certain nombre de participants ont affirmé qu'on devrait faire appel aux systèmes en place en concevant le système de compensations afin de minimiser les coûts de transaction. Par exemple, on a proposé que le système reprenne les règles du MDP concernant les compensations internationales afin qu'il y ait le moins de différence possible entre les systèmes d'échange; ou que le système des Mesures volontaires et registres (MVR) soit révisé à des fins d'établissement de rapports. Cela réduirait les coûts de transaction des projets et garantirait la compatibilité entre les mécanismes et les systèmes. D'autres étaient d'avis que les MVR n'étaient pas un modèle adéquat puisque le système de compensations exigerait la présence d'autorités administratives qui n'existent pas actuellement dans le cadre des MVR.

Un certain nombre de participants ont affirmé qu'il fallait préciser le rôle et le niveau de la participation publique. À cet égard, on a formulé des points de vue divergents sur le rôle administratif du gouvernement par rapport au secteur privé dans la conception et l'administration du système de compensations. Par exemple :

- Certains ont soutenu que le rôle du gouvernement était de mettre en place et de vérifier le système, et de permettre au secteur privé d'administrer la plus grande part du système possible sur les plans de la vérification et de la quantification.
- Un participant a suggéré qu'un organisme multilatéral soit chargé de réaliser des examens des projets, comme dans le cas du processus du PPEREA.
- Un autre participant a dit qu'il fallait que le gouvernement fédéral agisse à titre d'autorité responsable des compensations et qu'il soit tenu de rendre des comptes à cet égard. Par exemple, seul le gouvernement fédéral serait en mesure d'échanger les unités compensatoires contre des unités ayant cours à l'échelle internationale. Par conséquent, il faut que le gouvernement fédéral ne se contente pas de simplement adopter des règles et procéder à des vérifications.
- Un participant a affirmé qu'un système ouvert à l'examen public garantirait la crédibilité et favoriserait l'autocorrection du système de compensations au fil du temps.
- On a fait remarquer que, pour assurer la certitude des investissements, il fallait à la fois des certitudes quant au calendrier du processus d'examen des compensations (y compris la vérification) et au besoin d'attribution annuelle des crédits. Par conséquent, le gouvernement devrait avoir pour rôle d'assurer une structure adéquate pour appuyer le processus d'examen (p. ex. des critères clairs pour l'approbation ou le rejet d'une proposition de projet). Il faut aussi des calendriers précis pour l'examen des projets, les commentaires et la décision. On a cité en exemple les calendriers bien définis du processus du MDP.
- Quant à l'information fournie par les promoteurs de projets de compensations et à la question de la confidentialité, un participant était d'avis qu'il fallait s'assurer que le plus d'information possible soit publique, par exemple en ce qui a trait aux niveaux de référence.

En outre, certains participants ont souligné que le processus d'examen des projets devrait permettre des rétroactions et des modifications au cours de l'examen, afin que les demandes continuent de cheminer dans le système. On a aussi soutenu que chaque proposition de projet ne devrait pas faire l'objet de multiples processus d'examen, ce qui serait inefficace et accroîtrait l'incertitude des investissements. On devrait également esquisser les règles d'un processus d'appel.

5. CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA CONCEPTION

On a signalé que la plupart des calculs et des règles concernant le système de compensations semblent s'appliquer à de grands projets mais que la taille des promoteurs admissibles en Colombie-Britannique est petite. Ainsi, le système devrait reconnaître les différences d'échelle entre les projets. On a aussi dit que même dans le cas du regroupement, les coûts de transaction seront probablement plus élevés que pour les émetteurs uniques et que, par conséquent, la conception du système doit tenir compte du fardeau des coûts de transaction que doivent porter les pools ou les groupes de vendeurs de compensations.

Quant à la **non-permanence**, on a formulé un certain nombre de points de vue divergents portant sur la question de la responsabilité.

- Certains participants ont affirmé sans ambages que la responsabilité de la non-permanence ne devrait pas incomber au public. Dans le cas d'un mécanisme de responsabilité public, on risque fortement que les projets risqués reçoivent des subventions publiques en aval, comme par exemple ceux qui offrent des compensations non permanentes. Ces participants ont souligné que les acheteurs ou les vendeurs de compensations devraient être responsables de régler le problème de non-permanence. On a proposé que si une subvention est envisagée, celle-ci s'applique dans le cadre des mesures ciblées et non pas d'un système de compensations, étant donné que les coûts de transaction sont probablement moins élevés dans le cas des mesures ciblées que dans celui des compensations.
- Un autre participant a affirmé que ni l'acheteur ni le gouvernement ne devraient avoir à se soucier de la non-permanence – le vendeur devrait courir tous les risques.
- Un autre point de vue voulait que le gouvernement garantisse les compensations approuvées pour favoriser l'investissement.

Quant à la gestion de la non-permanence, les participants se sont dits intéressés à des compensations temporaires et ont demandé qu'on approfondisse les analyses et qu'on fournisse plus de renseignements sur le fonctionnement éventuel d'un tel système. Un participant était d'avis qu'une exigence de remplacement serait la meilleure façon de régler le problème de non-permanence.

Un certain nombre de participants n'étaient pas favorables au concept d'une **contribution** de chaque secteur/projet de compensation à la cible de Kyoto du Canada, comme le propose le Document de travail. On a invoqué, entre autres, le fait qu'une telle contribution comportait une double comptabilisation dans le cas des GEI, ceux-ci payant leur réduction de 55 MT ainsi que la contribution provenant des gaz d'enfouissement et les autres compensations du secteur. En outre, on a affirmé qu'une telle contribution créerait un incitatif pervers à investir sur le plan international et non au pays même.

6. POINTS DE VUE SUR LES CONCEPTIONS SECTORIELLES

6.1 Foresterie

Quant à la question de l'approche des niveaux de référence à préférer, le groupe estimait qu'aucune approche (avec projet c. période de base) ne s'imposait. Cela dit, la plupart de la discussion a porté sur l'approche sans projet et sur trois considérations particulières en matière de conception :

- L'approche sans projet fournit les incitatifs appropriés;
- Il existe des outils qui permettent d'utiliser l'information existante (c.-à-d. les rendements gérés c. non gérés);
- Il existe des problèmes d'importance, notamment :
 - L'élaboration de niveaux de référence réalistes;
 - L'assurance d'un encadrement approprié.

En ce qui a trait à l'approche fondée sur une période de base, on a souligné que le changement dans les stocks de carbone au fil du temps n'est ni toujours clair ni toujours définissable.

On était généralement d'avis que les projets d'émissions évitées reliés au déboisement évité devraient être inclus. Toutefois, on a soulevé des préoccupations concernant l'inclusion d'autres types de projets tels que la gestion des ravageurs et la protection contre les incendies de forêts, où il est difficile de fixer des niveaux de référence. Enfin, on a convenu que les compensations ne sont peut-être pas le meilleur mécanisme pour susciter des projets d'émissions évitées et que, plus particulièrement, des mesures ciblées ou des règlements pourraient s'avérer plus efficaces pour engendrer des mesures.

En ce qui a trait au traitement de la non-permanence, on a manifesté un intérêt pour les crédits temporaires. Toutefois, on a affirmé qu'il fallait mieux comprendre les répercussions sur l'économie des projets, y compris celles des prix plus faibles pour chaque tonne de carbone et de la responsabilité différée des dettes. En outre, le système de compensations doit faire la distinction entre la non-permanence des renversements planifiés (récoltes) et les renversements non planifiés (incendies, insectes). D'autres mécanismes pourraient être prometteurs pour régler le problème de non-permanence, tels que des servitudes de conservation et des privilèges en matière de gestion durable des forêts.

Les participants ont affirmé qu'il fallait distinguer clairement l'application de l'article 3.3 du Protocole de Kyoto (boisement, reboisement et déboisement) de celle de l'article 3.4 (gestion des forêts) et que cette distinction devrait être établie clairement dans le Descriptif.

Enfin, il faut approfondir les discussions sur les valeurs et les répercussions des éléments qui ne sont pas du carbone, tels que la biodiversité. L'intégration des principes de la gestion durable des forêts (GDF) dans les compensations serait utile. Un participant a aussi fait remarquer que les projets de gestion des forêts devraient comprendre un engagement en faveur de la gestion durable des forêts.

6.2 Agriculture

En ce qui a trait aux options fondées sur le regroupement par rapport à celles fondées sur un producteur indépendant, on a signalé que les deux approches sont souhaitables, et que les projets de compensations ne devraient pas être limités à l'une ou l'autre. Idéalement, la décision d'utiliser telle ou telle approche devrait être prise au niveau de la ferme et serait fondée sur une évaluation de type coûts-avantages à ce niveau même. Les dimensions précises des deux approches comprennent ce qui suit :

Avantages	Inconvénients
Regroupement	
<ul style="list-style-type: none"> • Répartition des risques • Coûts de transaction plus faibles y compris une estimation plus facile du statu quo • Adoptants précoces indemnisés pour le maintien 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendement plus faible • Incitatif plus faible pour les adoptants tardifs
Individuel	
<ul style="list-style-type: none"> • Plein avantage financier de l'intervention • Une ferme de grande taille a des coûts de transaction plus bas • Capte les changements dans les pratiques – mesure les changements grâce aux nouvelles pratiques par rapport aux niveaux de référence 	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun dossier des pratiques selon le statu quo; il s'ensuit des coûts de transaction élevés associés à la vérification et à la validation du statu quo au niveau de la ferme

En ce qui a trait aux **critères d'adhésion**, l'adhésion aux pools ne devrait pas être limitée ou restreinte. Voici les raisons invoquées en faveur d'une adhésion ouverte :

- La participation aux pools ne fonctionnera que si elle est volontaire et si les agriculteurs peuvent évaluer les avantages. Il est donc inutile d'appliquer des critères qui limitent l'adhésion;
- Il n'y a pas de modèle commun qui conviendrait à tous les pools et à toutes les circonstances;
- Il y a beaucoup de précédents en ce qui a trait aux pools et aux autres regroupements d'agriculteurs (c.-à-d. les coopératives) en agriculture, et donc beaucoup de modèles viables;
- Il existe divers types de regroupements dans les pools (p. ex. par géographie, type de ferme, etc.) et on ne devrait donc imposer aucune limite;
- Les contestations de la part d'autres structures provinciales pourraient compliquer l'adhésion aux pools (p. ex. les permis et le partage d'équipements pour l'immatriculation des véhicules et la propriété partagée);
- Les contrats des pools peuvent être efficaces pour régler les problèmes de sortie/entrée/non-performance, etc.

On a formulé un certain nombre d'observations concernant l'approche fondée sur le producteur indépendant et sur la façon dont les changements dans les stocks de carbone devraient être déterminés :

- Il faut plus d'outils pour mesurer les stocks de carbone au niveau de la ferme;
- Le producteur moyen aura de la difficulté à mesurer indépendamment les stocks de carbone. Il y a donc ici un rôle pour les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que pour les administrations municipales afin qu'ils aident à élaborer les protocoles et à assurer la formation;
- La taille des fermes influera sur le coût global de l'évaluation des stocks au niveau de la ferme (c.-à-d. que les grosses fermes pourront obtenir des coûts de transaction plus faibles par unité de réduction/absorption).

Le groupe thématique a relevé un certain nombre de commentaires supplémentaires :

- En ce qui a trait à l'écart non attribué de 60 MT dans le Plan fédéral, on a soutenu qu'il était possible d'utiliser les puits et les mesures ciblées relatives aux puits pour combler cet écart, d'autant plus que le marché pourrait ne pas susciter de demande pour les compensations relatives aux puits et qu'il faudra peut-être des mesures ciblées pour encourager des interventions relatives aux puits à l'extérieur du système de compensations.
- La propriété des compensations est un problème d'importance étant donné que la gestion des terres et la propriété des terres sont très distinctes en agriculture. Par conséquent, il faut préciser la propriété des compensations.
- Quant au risque de non-permanence, on a affirmé que l'allocation pourrait être viable, mais non l'assurance.

6.3 Gaz d'enfouissement

On a manifesté une nette préférence pour le recours à un système de compensations plutôt qu'à la réglementation des GES provenant des lieux d'enfouissement, étant donné que cela fournit un incitatif commercial en faveur de réductions efficaces (c.-à-d. une possibilité de profits pour les lieux d'enfouissement et des réductions au moindre coût pour les GEI). On a aussi affirmé qu'il serait complexe de concevoir des règlements pour le secteur des lieux d'enfouissement et qu'il s'agissait probablement d'une compétence provinciale. Par conséquent, on ne souhaite pas la réglementation des GES émis par ce secteur. Les participants ont néanmoins proposé une option complémentaire qui comporterait des incitatifs financiers pour la production d'électricité à partir des GE.

On a cerné un nombre important de facteurs en ce qui a trait à la conception :

- Les options concernant le choix de la date de début allaient de la date de promulgation du système des GEI à l'attribution immédiate de crédits pour les compensations;
- En ce qui a trait aux **critères relatifs aux excédents**, on a convenu qu'il fallait préciser le traitement des réductions dans le cadre des projets pilotes;
- On a convenu que **l'envoi immédiat des signaux appropriés** était un principe important pour le système de compensations. On a affirmé qu'il existe dès maintenant un fort potentiel de réduction et que l'incertitude entourant le système de compensations entrave le captage de quantités supplémentaires de gaz à court terme;
- Les participants avaient des opinions divergentes concernant les principes de **contribution à la cible de Kyoto**. Certains étaient d'avis qu'il s'agissait d'un principe clé tandis que d'autres ont préconisé de retirer le principe pour des motifs d'efficacité;
- On a formulé des opinions diverses concernant la base de détermination du **niveau de contribution**. Certains ont soutenu que le secteur des gaz d'enfouissement ne devrait pas faire de contribution directe à la cible de Kyoto puisque cela entre en conflit avec l'efficacité et dissuade l'investissement. D'autres ont soutenu que la contribution est valide et devrait être exprimée sous forme de pourcentage de la réduction afin que les petits projets ne soient pas désavantagés. En outre, tous les secteurs devraient être assujettis à la contribution pour garantir l'équité.

Les participants ont formulé d'autres commentaires, notamment :

- Les compensations ne sont qu'un instrument stratégique et il faut déterminer si divers instruments sont plus rentables;
- On se préoccupe des coûts d'administration qui pourraient empêcher les petites municipalités et les municipalités rurales d'adhérer au système de compensations.

6.4 Autres secteurs

Le groupe chargé des autres secteurs a exprimé des préoccupations et de la confusion au sujet de la complexité du système de compensations proposée dans le Document de discussion et de l'exclusion de certains secteurs et types de projets. Par exemple :

- On ne sait trop quels secteurs sont ou non visés par le système d'engagements contractuels et l'on veut préciser cette question;

- En ce qui a trait à la propriété, on a soulevé une question au sujet de la propriété des crédits produits dans le cadre des projets de réduction de l'énergie. On a aussi signalé que la distinction entre la production d'électricité et les autres secteurs ne tient pas compte des réalités commerciales;
- Enfin, la date de début et la période d'attribution de crédits proposées dans le Document de travail sont trop éloignées et il est probable que seules les grandes entreprises intégrées puissent planifier de manière efficace dans le cadre du système de compensations.

On a cerné un certain nombre de types de projets qu'on jugeait offrir le plus grand potentiel dans le cadre du système de compensations :

- Transport commercial – Renverser la tendance à l'abandon du chemin de fer en faveur de la route et fournir des réductions d'émissions grâce au transport intermodal;
- Foresterie – Utilisation de la biomasse (1-2 MT disponibles annuellement en C.-B.);
- Compensations des émissions internes dans les entreprises intégrées, notamment grâce aux petites centrales hydroélectriques;
- Génération hors-réseau – diesel dans les collectivités éloignées;
- Efficacité énergétique en milieu urbain et regroupement des projets de transport;
- Plantation d'arbres et conversion des surfaces bâties en des puits de carbone;
- Toits verts/puits urbains;
- GAD par les administrations municipales.

Un nombre important d'éléments ou de thèmes ont été cernés en matière de conception, notamment :

- On est intéressé à définir la contribution des mesures ciblées (existantes et nouvelles) par secteur pour préciser l'application du critère des excédents et l'inclusion des projets dans le système de compensations;
- On a signalé que l'innovation devrait être laissée au marché et plus particulièrement à ceux qui achèteront et vendront les compensations;
- Le système devrait être rentable, avec des coûts d'administration et de transaction faibles; la faisabilité de certains projets sera déterminée par le fardeau imposé par les coûts d'administration et de conformité.

7. CONCLUSION ET PROCHAINES ÉTAPES

Quant aux prochaines étapes, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il prévoyait intégrer les commentaires des intervenants au cours de l'été dans une proposition détaillée sur la conception d'un système de compensations. On invite et on sollicite des commentaires écrits, qui devraient être adressés à consultations2003@ec.gc.ca. On trouvera davantage de renseignements sur la présentation de commentaires écrits à www.climatechange.gc.ca.

Annexe A : Participants – Vancouver

BC Agriculture Council
BC Hydro
CarbonCorp Management
Carbonforest
Chemical Lime Company of Canada
Conseil de conservation des sols Canada
Crane Management Consultants
CSQ Environmental Technologies
David Suzuki Foundation
Duke Energy Gas Transmission
Environmental Intelligence
Facet Decision Systems
Fasken Martineau DuMoulin LLP
GEMCO
Global Change Strategies International
Greater Vancouver Regional District
Howe Sound Pulp & Paper
Lamorna Enterprises Ltd.
Lorax Environmental
Lynn Ross Consulting
McCarthy Tétrault
Ministère de l'Énergie du Manitoba, Climate Change Branch
Ministère des Forêts de la C.-B., Economics & Trade Branch
NorskeCanada
Regional District of Comox-Strathcona
Regional District of Fraser-Fort George
Sierra Club du Canada
Terasen Gas
Timmenga & Associates Inc.
University of British Columbia
Vista Group
West Fraser Timber Co. Ltd.
Weyerhaeuser Company Ltd.

CONSULTATIONS SUR LA CONCEPTION D'UN SYSTÈME DE COMPENSATION DES GES POUR LE CANADA

– RAPPORT DE SESSION –

**Delta Regina Hotel
Regina, Saskatchewan
Le 26 juin 2003**

1. INTRODUCTION

La session de Regina était la dernière des six sessions de consultation sur la conception d'un système de compensation des gaz à effet de serre pour le Canada. Elle réunissait une quarantaine d'intervenants de diverses entreprises, associations industrielles et organisations non gouvernementales. Des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que des administrations municipales étaient aussi présents. On trouvera la liste des organismes participants à l'annexe A.

Ce rapport résume les points de vue exprimés au cours de la session de consultation de Regina. Ces points de vue sont présentés sans modification ou interprétation.

La consultation avait pour but de recueillir les commentaires des divers participants. Il ne s'agissait pas d'en arriver à un consensus, bien que le rapport signale les domaines ayant suscité un accord général.

2. POINTS DE VUE GÉNÉRAUX SUR LE CONCEPT ET SUR LE PROCESSUS

En règle générale, on s'est dit plutôt favorable au système de compensation des gaz à effet de serre. Toutefois, certains participants ont fait valoir qu'il fallait considérablement préciser les diverses options et les propositions concernant les éléments du système décrits dans le Document de travail. Plusieurs participants, y compris ceux du secteur agricole, se sont dits préoccupés par l'incertitude entourant le calcul selon le statu quo. On se préoccupait aussi du manque de reconnaissance des projets de compensation au-delà de 2012. On a fait remarquer qu'une période d'attribution de crédits se terminant en 2012 entraverait l'innovation et compliquerait, pour les promoteurs, la planification et le financement des projets. On a souligné que les investisseurs et les conseils d'administration des entreprises ont besoin d'une plus grande certitude quant au rendement à long terme.

On s'est dit préoccupé par la complexité du système de compensations détaillé dans le Document de travail. Les participants ont affirmé que le système proposé devrait être à la fois simple et flexible, et certains ont soutenu que le rôle du gouvernement dans l'administration du programme devrait être limité. Un programme flexible encouragerait l'innovation et l'adoption de solutions rentables.

On a proposé d'assurer la transparence et un traitement égal dans la détermination du statu quo : c'est-à-dire de prendre un pourcentage fixe des réductions ou des absorptions existantes de GES pour chaque secteur à titre de part du gouvernement – essentiellement une « taxe sur l'énergie »

– et de l'appliquer de manière transparente et uniforme à tous les secteurs et ensembles d'activités d'un secteur. Cela permettrait de préciser les réductions/absorptions admissibles aux crédits compensatoires découlant des activités passées et présentes, et jetterait les bases d'un fonctionnement plus efficace du marché.

3. POINTS DE VUE SUR LES SUJETS À FACETTES MULTIPLES

3.1 Principes

En général, on a largement appuyé les principes proposés pour le système de compensations. Toutefois, plusieurs participants ont affirmé qu'il fallait les élaborer davantage avant que le système ne devienne opérationnel. Le Principe 2 (Aussi ouvert que pratique) et le principe 5 (Envoyer les signaux appropriés) ont été jugés très importants pour assurer la réussite globale du système, et l'on a aussi fortement appuyé le troisième principe (Contribuer à l'engagement de Kyoto).

On a également présenté les points de vue suivants sur certains des principes/concepts :

- **Améliorer la liquidité du marché** – En ce qui a trait au premier principe, un participant a souligné l'importance d'assurer la fongibilité entre les marchés intérieur et international, y compris l'adoption de règles de commerce uniformes. Le marché devrait aussi encourager les participations de toute taille et de tout niveau, même si les contributions semblent faibles. Le gouvernement devrait également reconnaître les avantages environnementaux outre les réductions/absorptions de GES qui peuvent être obtenus par l'entremise de l'investissement du secteur privé dans les compensations.
- **Aussi ouvert que pratique** – On a proposé que les règles associées au système de compensations soient élaborées et adaptées au fil du temps pour tenir compte des conditions réelles du marché au fur et à mesure que les secteurs apprendront à créer des crédits et que la compréhension s'approfondira grâce au fonctionnement du système.
- **Contribuer à l'engagement de Kyoto** – Un participant était d'avis qu'il s'agissait là du principe sous-jacent le plus important du système de compensations.
- **Créer des incitatifs pour l'investissement au Canada** – On a recommandé que le système de compensations soit conçu de manière à encourager l'investissement dans la province/région et au Canada.
- **Envoyer les signaux appropriés** – Un participant a souligné l'importance d'éviter les incitatifs pervers, indiquant que les secteurs ayant des capacités sur le plan des puits ont le potentiel de faire des contributions favorables ou défavorables.
- **Compromis** – On a proposé, dans l'étude des compromis, d'envisager comme il se doit la « maximisation du potentiel » de réductions/d'absorptions du système, les plus grands efforts étant consacrés à des options qui produiront le meilleur rendement.

Plusieurs participants ont aussi recommandé d'adopter des principes supplémentaires ou d'étoffer les principes existants, notamment :

- Les principes du système de compensations proposé devraient être conformes aux principes prépondérants du Plan du Canada sur les changements climatiques et les refléter, ainsi qu'aux principes convenus par les ministres fédéraux et provinciaux/territoriaux.

- Le système devrait être *simple*, puisqu'un processus administratif plus simple élargira et diversifiera la participation au système de compensations, notamment chez les plus petites entreprises.
- On devrait insister sur les avantages de la *prévention de la pollution*, par opposition à la gestion de la pollution.
- *L'incertitude et le risque* sont d'une importance particulière – surtout en ce qui a trait au calcul selon le statu quo (p. ex. Qu'est-ce que le statu quo? Quels comportements englobe-t-il ou non? Comment peut-on envoyer les signaux appropriés aux promoteurs et au public?)
- Le système doit souligner l'importance d'un *partage équitable du fardeau* entre les régions géographiques et minimiser l'imposition d'un fardeau déraisonnable à quelque région que ce soit. Cela importe particulièrement dans le cas de la Saskatchewan, qui jouera un rôle important dans la création des puits agricoles.
- Tous les secteurs devront être traités *équitablement*; dans un même secteur, les entreprises et/ou les particuliers devraient aussi être traités équitablement.
- Les principes devraient permettre de poursuivre un éventail d'objectifs, notamment la prévention et la gestion des changements climatiques, afin d'éviter les impacts négatifs et de procurer des avantages à l'industrie canadienne, l'amélioration de la qualité de vie et l'intégrité écologique.

3.2 ADMISSIBILITÉ

Les critères d'admissibilité proposés ont suscité un vaste éventail d'opinions.

On a soutenu que la période limitée proposée pour l'attribution de crédits – 2008 à 2012 – engendrait de graves problèmes en matière d'investissement. De nombreux participants tenaient à ce que le système de compensations reconnaisse les mesures précoces et on s'entendait généralement pour dire qu'il fallait éliminer les incitatifs pervers afin d'encourager les promoteurs à investir dans les mesures précoces. On a dit craindre qu'une courte période d'attribution de crédits, telle que 2008-2012, n'incite à éviter d'agir avant la période de 2008-2012. Certains participants ont indiqué qu'il fallait des incitatifs pour encourager les investissements immédiats dans des projets de compensation à long terme, y compris l'option d'investissement dans des marchés à terme. Ils ont proposé de fournir aux promoteurs de projets les incitatifs appropriés pour des investissements initiaux, si le rendement sur l'investissement dans un projet de compensation du carbone était incertain au-delà de 2012.

On a discuté abondamment des critères relatifs aux excédents et la plupart des participants ont convenu qu'il fallait les préciser. Voici certaines des questions clés qui ont été soulevées :

- Les projets qui reçoivent un financement partiel des gouvernements provinciaux et des administrations municipales se verront-ils refuser l'accès au système proposé? Ou l'admissibilité sera-t-elle fonction du niveau de financement reçu (p. ex. si 25 % du projet est financé par l'administration municipale, les autres 75 % du projet demeurent-ils admissibles au système de compensations)?
- Comment peut-on distinguer les actions excédentaires des activités relevant du statu quo?
- Le calcul des niveaux de référence devrait-il tenir compte des effets des incitatifs pervers?

- Les réductions autres que celles du CO₂e qui contribuent à l'atteinte des objectifs en matière changements climatiques sont-elles admissibles dans le cadre de ce système (p. ex. la vapeur d'eau)?

En ce qui a trait au critère relatif aux excédents, l'un des principaux domaines de discussion portait sur la relation entre les programmes volontaires et le système de compensation du carbone. Le Programme de couverture végétale, par exemple, s'adresse aux activités agricoles et est conçu de manière à contribuer à des objectifs plus généraux en matière de biodiversité et de qualité de l'environnement. Toutefois, la participation à ce programme pourrait exiger des participants qu'ils renoncent à leurs droits de vendre des crédits de carbone à l'avenir, et l'on a laissé entendre que cela imposerait un net désavantage à certaines des exploitations agricoles les plus innovatrices sur le marché des compensations. Plusieurs exploitations agricoles ont signé des contrats pour réaliser des interventions visant à atteindre des objectifs environnementaux, mais les parties à ces accords ignorent, pour la plupart, les implications de leur participation au Programme de couverture végétale sur le plan des compensations. Pour régler ce problème, on a proposé d'informer les agriculteurs des implications de leur participation au Programme de couverture végétale dans le contexte du système de compensations, et que les contrats énoncent explicitement le nombre de crédits de carbone qui seront créés grâce à la participation au Programme de couverture végétale. L'accroissement de la transparence associé à la participation au Programme de couverture végétale permettra aux agriculteurs de 1) déterminer quelles activités seront jugées excédentaires à l'avenir; et 2) de comparer les avantages de la participation au Programme de couverture végétale avec les avantages potentiels de la participation au marché des compensations de carbone.

Un participant était d'avis que le critère relié à la propriété allait fonder le système de compensations de carbone et qu'il s'agissait donc du critère le plus important. Le système créera un nouveau type de propriété qui devrait s'accompagner des mécanismes de propriété appropriés, et l'on devrait s'efforcer de greffer ce nouveau type de propriété au système de registre des propriétés en place. Sur le plan juridique, il faut préciser quel type de propriété sera créé par le système de compensations. Quant aux options en matière de propriété, un participant a conseillé de recourir à une approche contractuelle.

On a soulevé le besoin de coopération entre les divers ordres de gouvernement – municipal, provincial/territorial et fédéral. Une telle coopération serait nécessaire pour éviter un « double obstacle » sur le plan des exigences réglementaires.

4. ADMINISTRATION

Gouvernance – Un certain nombre de participants ont recommandé une approche mixte de la gouvernance. Ce modèle conférerait au secteur privé la responsabilité première quant aux transactions, le gouvernement fixant les règles et jouant un rôle d'encadrement, au besoin. On a proposé que la vérification soit réalisée par des tierces parties et que le gouvernement détermine les mécanismes de règlement des différends et d'application pour assurer un fonctionnement efficace du système. Certains ont aussi dit préférer un système national coordonné plutôt qu'un système fédéral conjugué à une série de systèmes provinciaux.

Registres – Plusieurs participants ont souligné le besoin d'intégrer les programmes provinciaux et territoriaux existants (p. ex. le système de l'Alberta pour les producteurs de charbon) dans un

programme national élargi. Par contre, un participant a proposé que des sous-unités juridictionnelles aient le droit d'exploiter leurs propres systèmes. On a suggéré entre autres de réviser le système de registres des MVR.

Attribution précoce des crédits – Plusieurs participants ont exprimé des préoccupations concernant l'option du Document de travail portant sur l'attribution précoce de crédits. On s'inquiétait surtout du risque de non-livraison au cours de la période d'attribution, et de l'absence de certitude au-delà de 2012. Un participant a dit qu'on pourrait réduire le risque de non-livraison en incluant les crédits de carbone comme propriété dans les systèmes de titres fonciers/valeurs.

Transition – Certains se sont dits en faveur de la création d'une période volontaire initiale ou d'un programme préalable avant 2008 pour permettre tant au gouvernement qu'à l'industrie de mettre à l'essai le programme et d'opérer les rajustements nécessaires avant de finaliser le système.

5. CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA CONCEPTION

On a jugé important de régler le problème de la non-permanence des puits. Certains participants, surtout du secteur agricole, se sont dits en faveur de la création de crédits temporaires, surtout en raison des délais limités en matière de responsabilité. Ils étaient aussi d'avis que des crédits temporaires pourraient attirer des acheteurs de compensations parmi les gros émetteurs industriels – particulièrement si une installation pouvait réduire ses émissions à l'avenir en installant de nouvelles technologies ou en modifiant ses procédés industriels. Dans le cadre d'un tel scénario, une installation industrielle serait intéressée à acheter un crédit temporaire pour demeurer conforme jusqu'à ce qu'elle ait opéré les réductions nécessaires de ses émissions. Toutefois, on a aussi présenté un point de vue divergent : un participant a indiqué que les coûts de transaction associés à l'achat des crédits temporaires annuleraient ses avantages. On a proposé de laisser le marché s'occuper de la non-permanence, bien qu'un autre point de vue voulait que le gouvernement doive offrir un renfort pour les événements imprévus.

Les participants ont aussi demandé des précisions concernant les fuites, le traitement des émissions indirectes dans le calcul des niveaux de référence, ainsi que l'admissibilité des projets de remplacement des combustibles. On a aussi posé une question concernant l'admissibilité d'un mécanisme capable d'absorber le CO₂ directement de l'atmosphère (c.-à-d. peut-on recevoir des crédits pour des activités qui n'appartiennent pas aux activités de réduction ou d'absorption?)

Un participant a aussi recommandé que le secteur des transports, à titre de secteur important en matière de changements climatiques, soit abordé dans la discussion plus générale – particulièrement en ce qui a trait aux contributions des émissions indirectes.

6. POINTS DE VUE SUR LES CONCEPTIONS SECTORIELLES

6.1 Foresterie

Les membres du groupe de discussion sur la foresterie ont fait porter leur discussion avant tout sur les niveaux de référence dans les projets de boisement et de reboisement. Ils étaient d'avis que l'approche « sans projet » représentait la meilleure option pour déterminer les niveaux de référence (le plus de flexibilité; équitable; qui permet de rajuster la période de base). On a proposé que l'approche « sans projet » comprenne une méthode fondée sur la période de base comme l'une des méthodes à utiliser éventuellement dans le cadre de cette approche.

Quant à l'admissibilité des projets d'émissions évitées, on a fait remarquer que ces projets pourraient éprouver des difficultés particulières à fixer des niveaux de référence, mais le groupe de discussion a recommandé que ceux-ci ne soient néanmoins pas exclus du système. Les promoteurs devraient avoir l'occasion d'élaborer des méthodologies crédibles capables de quantifier les changements résultant de ces projets. S'ils y arrivaient, les projets devraient être admissibles à l'attribution de crédits dans le cadre du système proposé.

En outre, le groupe a convenu qu'un vaste éventail d'approches était nécessaire pour régler les problèmes associés à la permanence. Les points de vue étaient partagés quant au choix entre des crédits temporaires ou des crédits de remplacement, certains participants préférant nettement les crédits temporaires et d'autres appuyant les crédits de remplacement. Toutefois, on a généralement convenu que les deux types de crédits possédaient leurs forces respectives, selon la situation.

Le groupe a aussi eu une longue discussion concernant les délais pertinents pour le remplacement et l'assurance. On a convenu qu'il fallait d'autres précisions avant de finaliser le système.

On a également formulé les points de vue suivants :

- Le système devrait reconnaître la gamme complète des valeurs forestières, plutôt que de mettre uniquement l'accent sur le carbone. Un participant était d'avis qu'on ne réaliserait jamais de projets de gestion des forêts uniquement pour les avantages sur le plan du carbone, de sorte qu'il était important que d'autres valeurs forestières soient incluses dans l'étude de ces projets. Les plans d'aménagement du territoire devraient comprendre des mécanismes pour améliorer et/ou préserver toutes les valeurs des ressources, y compris la biodiversité, le développement économique et la qualité de l'eau.
- On devrait fournir des incitatifs pour encourager l'investissement dans des projets procurant des avantages à long terme.

6.2 Agriculture

La plupart des membres du groupe ont exprimé une préférence pour l'approche fondée sur les regroupements ou les pools (par opposition à l'approche fondée sur les producteurs indépendants). Le regroupement offre des coûts de transaction plus bas et peut s'appuyer sur des structures institutionnelles existantes (p. ex. l'assurance récolte). On a aussi proposé que le regroupement puisse aider à régler les problèmes associés à la permanence, à la saturation et aux incitatifs pervers. Les critères d'adhésion pourraient être fixés par des regroupements créés par le secteur privé et pourraient comprendre des protocoles reliés à des objectifs de conservation précis.

Bien que le regroupement ait été la méthode privilégiée, on a aussi proposé que l'approche fondée sur les producteurs indépendants demeure comme option. Le regroupement est toujours possible dans ce dernier cas, et pourrait comprendre l'adoption de protocoles normalisés (p. ex. des moyennes régionales).

On a aussi dit craindre que le système proposé n'encourage les adoptants précoces à revenir aux pratiques classiques avant la première période d'attribution de crédits. Pour atténuer ces préoccupations, on a proposé : 1) qu'on fixe une date de début précoce; et 2) qu'on verse un paiement pour le maintien (en utilisant 1990 comme niveau de référence).

Le groupe a aussi fait remarquer que les projections selon le statu quo dans l'analyse des puits agricoles du gouvernement fédéral dépendent de la poursuite du rendement des activités de maintien grâce aux pratiques agricoles et de gestion des sols. Tel que proposé, le système de compensations ne fournirait aucun crédit pour de telles activités.

Le groupe a donc envisagé une troisième option, qui mettrait l'accent sur le « maintien ». Cette option vise à :

- Éliminer les incitatifs pervers;
- Inclure des activités qui ont déjà été achevées (depuis 1990);
- Accroître la prise de conscience des autres programmes/mesures ciblées (MC).

Cette option repose essentiellement sur le fait que les puits selon le statu quo seraient admissibles à des crédits compensatoires, tandis que les puits qui vont au-delà du statu quo serviraient à atteindre la cible de Kyoto du Canada.

Les participants ont aussi envisagé de répartir les crédits compensatoires en compensations permanentes (p. ex. réduction des émissions) et en compensations non permanentes (p. ex. séquestration, évitement des émissions).

On a également formulé les points de vue suivants :

- Il faut déterminer précisément si la responsabilité sera associée aux superficies ou aux propriétaires d'un crédit compensatoire;
- En calculant les changements dans les stocks de carbone dans le cadre de l'approche fondée sur les producteurs indépendants, on devrait tenir compte des réductions autres que celles du CO₂.
- La biotechnologie est une extension du secteur agricole et son inclusion est vitale si l'on espère que le système fonctionne dans son ensemble. Si l'industrie ne peut être appuyée par l'entremise du système de compensations, on devrait lui fournir un appui au moyen d'un ou de plusieurs autres mécanismes.
- On devrait aussi encourager des recherches plus poussées sur les options en matière de séquestration.

6.3 Gaz d'enfouissement

On a, dans l'ensemble, appuyé l'inclusion des activités relatives aux gaz d'enfouissement dans le système de compensations, plutôt que la réglementation des GES provenant des lieux

d'enfouissement. L'inclusion dans le programme de compensation favoriserait l'innovation et offrirait des possibilités de revenus aux lieux d'enfouissement municipaux. L'inclusion dans le programme de compensations a été aussi jugée plus propice à encourager la participation des lieux de petite et moyenne tailles.

On a reconnu que les pouvoirs provinciaux continueraient de régler les questions de sécurité et d'odeur associées aux lieux d'enfouissement.

On craignait que la période d'attribution de crédits ne soit trop courte par rapport à la durée de vie des projets d'émission des lieux d'enfouissement. En outre, on a fait remarquer qu'il devrait exister une certitude concernant la date de début (dès que possible) et qu'on devrait reconnaître les mesures précoces (sinon, on créera des incitatifs pervers).

On a aussi formulé les points de vue suivants :

- Si l'on doit contribuer au respect par le Canada de sa cible de Kyoto, cette contribution devrait être appliquée équitablement dans tous les secteurs qui se voient attribuer des crédits compensatoires.
- Les autres options dont dispose le secteur des gaz d'enfouissement, y compris la gestion des déchets et la prévention de la pollution, devraient être admissibles et encouragées grâce à l'offre d'incitatifs.

6.4 Autres secteurs

En général, les participants étaient d'avis que tous les secteurs pertinents devraient avoir l'occasion de participer au système de compensations. Le système devrait être assez simple pour permettre aux autres secteurs et types de projets qui ne sont pas décrits dans le Document de travail d'être admissibles aux compensations. Cela pourrait comprendre des projets tels que les suivants :

- La biomasse dans le secteur de la foresterie – à la fois comme combustible dans la production interne et pour la production d'électricité;
- La co-génération;
- La chaleur perdue
- L'industrie/les activités forestières intégrées non visées par les engagements contractuels avec les GEI (p. ex. reliées au transport du produit);
- Les initiatives de logement communautaire (groupe de propriétaires mettant en commun leurs réductions et les vendant à titre de compensations).

Il faut préciser la structure du plan fédéral et l'agencement de tous les éléments. On devrait comprendre clairement comment les mesures ciblées s'inscriront dans le plan d'ensemble et comment les coûts administratifs seront minimisés afin de faciliter la plus grande participation possible, particulièrement celle des PME qui pourraient avoir besoin d'incitatifs supplémentaires.

On a également soulevé les points de vue suivants :

- On devrait inclure des crédits pour les mesures précoces dans le système de compensations;

- Les économies de carburant et les autres contributions des transports devraient être reconnues dans le cadre de ce système.

7. COMMENTAIRES SOMMAIRES

Voici quelques-uns des commentaires formulés par les participants sur le déroulement de la journée :

- Un certain nombre de participants ont dit apprécier le processus de consultation et en être satisfaits.
- On devrait mettre l'accent sur les progrès du programme de lutte contre les changements climatiques plutôt qu'uniquement sur le recours à des crédits comme incitatifs à l'action.
- La Saskatchewan ne devrait pas être systématiquement désavantagée dans la poursuite du but commun qu'est la réduction des émissions.
- Les entreprises ne devraient pas être pénalisées (en perdant l'accès à des crédits compensatoires) pour les mesures qu'elles prennent pour respecter les règlements du gouvernement provincial ou pour participer aux programmes de lutte contre les changements climatiques du gouvernement fédéral, au-delà de ce qui est inclus dans le Plan sur les changements climatiques.
- Le système de compensations devrait comprendre une analyse intégrée des systèmes.
- Le système de compensations devrait reconnaître les énergies renouvelables.
- Le Canada devrait fixer des règles et des approches pour permettre des liens avec l'approche des États-Unis au niveau fédéral et au niveau des États.
- Les participants du secteur agricole se sont dits encouragés par la flexibilité proposée associée aux projets de séquestration du carbone puisqu'elle incite à l'investissement.
- Il devrait y avoir des incitatifs pour la création de crédits intérieurs.
- Le secteur, à titre d'acheteur, jouera un rôle important dans la validation des projets de compensation; le gouvernement devrait se garder de réglementer à outrance ce processus.
- On devrait encourager les mesures précoces, peu importe qu'elles soient incluses ou non dans le système de compensations.
- On devrait définir d'emblée les exigences en matière de recherches et de données pour encourager les investissements dans la recherche et le développement.
- Une formation et un investissement dans les ressources suffisants devraient appuyer le système de compensations.

8. CONCLUSION ET PROCHAINES ÉTAPES

Quant aux prochaines étapes, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il prévoyait intégrer les commentaires des intervenants au cours de l'été dans une proposition détaillée sur la conception d'un système de compensations. On invite et on sollicite des commentaires écrits, qui devraient être adressés à consultations2003@ec.gc.ca. On trouvera davantage de renseignements sur la présentation de commentaires écrits à www.climatechange.gc.ca.

Annexe A : Liste des organismes participants

AgCert International, LLC

Agricultural Producers Association of Saskatchewan Inc.

Canards illimités Canada

Centre for Studies in Agriculture, Law and the Environment

Conseil de conservation des sols Canada

EBA Engineering Ltd.

IMC Potash

Institut international du développement durable

Keystone Agricultural Producers

Louisiana-Pacific Canada Ltd.

Pulse Canada

Saskatchewan Agriculture, Food and Rural Revitalization

Saskatchewan Association of Rural Municipalities

Saskatchewan Environment

Saskatchewan Government Relations and Aboriginal Affairs

Saskatchewan Industry and Resources

Saskatchewan Mining Association

Saskatchewan Potash Producers Association

Saskatchewan Power Corporation

Saskatchewan Soil Conservation Association

Saskatchewan Urban Municipalities Association

Saskatchewan Executive Council

TransAlta Corporation

Université de la Saskatchewan

Ville de Regina

ANNEXE E

RÉSUMÉ DE LA PARTICIPATION AUX SESSIONS

	Vendeurs				Acheteurs	Intermédiaires	Multi-sectoriel	Gouvernement provincial	Totaux
	<i>Foresterie</i>	<i>Agriculture</i>	<i>Gaz d'enfouissement</i>	<i>Autres</i>					
Toronto	3	1	1	6	21	16	20	7	75
Montréal	6	5	2	1	5	5	5	8	37
Halifax	4	3	0	0	7	1	5	9	29
Calgary	2	3	3	3	31	9	16	5	72
Vancouver	6	1	3	0	5	8	20	3	46
Regina	1	4	4	0	6	2	8	11	36
Totaux	22	17	13	10	75	41	74	43	295

ANNEXE F LISTE DES MÉMOIRES

1. Ontario Clean Air Alliance
2. Mesures volontaires et Registre inc.
3. Marion Hill
4. Régie de gestion des matières résiduelles de la Mauricie
5. Independent Power Producers' Society of Ontario
6. Sempa Power Systems Ltd.
7. ecoStrategic Group
8. Ville de Québec
9. Teletrips Inc.
10. Saskatchewan Association of Rural Municipalities
11. Gouvernement de l'Alberta – Sustainable Resource Development
12. Climate Change Central
13. Alberta Urban Municipalities Association
14. Vestas Canadian Wind Technology, Inc.
15. J.D. Irving, Ltd.
16. K.J. Plourde
17. Landfill Gas Industry Alliance
18. Natural Forces Technologies Inc.
19. Manitoba Hydro
20. Canadian Climate Exchange Inc.
21. Suncor Energy Inc.
22. Canards illimités Canada
23. North American Carbon Canada Inc.
24. Association canadienne du gaz
25. Peter Ormand, Mohawk College
26. Saskatchewan Power Corporation
27. Sea Breeze Energy Inc.
28. Computare
29. Earth First Energy Inc.
30. Société canadienne de l'énergie du sol
31. Clean Air Renewable Energy Coalition
32. Independent Power Producers Society of Ontario (n° 2)
33. Fédération canadienne des municipalités
34. Conseil des Fonds municipaux verts
35. Siobhan Baker
36. Just Geothermal Systems
37. Agricultural Producers' Association of Saskatchewan
38. AgCert Canada
39. AgCert Canada (n° 2)
40. Mancini, Saldan & Associates Ltd.
41. Forest Carbon Management (FCM) Pilots Series
42. Association canadienne de l'énergie éolienne
43. Nova Scotia Power Inc.
44. Canadian Association for Renewable Energies
45. Solutions pour les changements climatiques

46. Shell Canada Limited
47. Clean Air Canada Inc.
48. Réseau action climat Canada
49. Bruce Power
50. Institut canadien des engrais
51. Pollution Probe
52. Pembina Institute
53. Association des produits forestiers du Canada
54. BC Hydro
55. Pristine Power Inc.
56. Canadian Cattlemen's Association
57. Fondation BIOCAP Canada
58. Association canadienne des réseaux thermiques
59. Association canadienne des réseaux thermiques (n° 2)
60. David Suzuki Foundation
61. Association canadienne des producteurs pétroliers
62. David Tamblyn
63. Association canadienne de l'hydroélectricité
64. Carl Chaplin
65. CellFor Inc.
66. Saskatchewan Soil Conservation Association
67. Western Canadian Offsets Team
68. Independent Power Producers Association of BC
69. MCW Consultants ltd. And Borealis Infrastructures Management Inc.
70. UPM-Kymmene Inc.
71. Gouvernement de la Nouvelle-Écosse – ministère de l'Énergie
72. Lorax Environmental
73. EPCOR
74. Ed Lohrenz
75. Ontario Waterpower Association
76. JFBioEnergy Inc.