

**« Améliorer la santé des Canadiens et leur
environnement au moyen d'une approche intégrée et
uniforme à l'échelle du pays pour réduire les émissions
atmosphériques industrielles »**

*Document d'accompagnement de l'Avis d'intention d'élaborer et de mettre en
œuvre des règlements et d'autres mesures pour réduire les émissions
atmosphériques*

Le présent document de travail expose les éléments et les options du plan canadien proposé en vue d'élaborer des règlements pour les émissions atmosphériques des secteurs industriels principaux. Ce plan vise à doter le Canada d'objectifs nationaux applicables pour réduire les émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre afin d'offrir des avantages tangibles pour la santé des Canadiens et l'environnement.

Ce document n'explique pas en détail l'ensemble des règlements et des mesures proposés du gouvernement pour les sources importantes d'émissions atmosphériques, tel que mentionné dans l'Avis d'intention. Les informations relatives aux autres mesures proposées dans le domaine du transport, des produits commerciaux et de consommation ainsi que de l'air intérieur seront fournies dans le cadre de processus de consultation distincts.

Table des matières

1. Introduction.....	3
2. Portée des mesures réglementaires proposées.....	4
3. Processus de consultation.....	6
3.1 Élaboration d'un cadre réglementaire.....	6
3.2 Élaboration des règlements.....	7
4. Questions à débattre.....	7
5. Éléments proposés du cadre réglementaire.....	9
5.1 Objectifs et échéanciers de réduction des émissions à court terme.....	9
5.2 Options relatives à la conformité.....	11
5.3 Évaluation, surveillance et rapports en matière de conformité.....	17
6. Accords d'équivalence et accords administratifs.....	19
7. Objectifs à moyen et à long termes.....	20
8. Prochaines étapes.....	21

1. Introduction

En déposant la *Loi canadienne sur la qualité de l'air*, le gouvernement a entièrement respecté son engagement de présenter un projet de loi pour appliquer une réglementation efficace des polluants atmosphériques et des gaz à effet de serre en vue de réduire les risques pour la santé et l'environnement, à l'échelle du pays. Si le Parlement approuve les modifications proposées à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement 1999* (LCPE 1999) qui sont énoncées dans la *Loi canadienne sur la qualité de l'air*, celles-ci habiliteront clairement le gouvernement à réglementer les émissions de polluants atmosphériques et les gaz à effet de serre ainsi qu'à améliorer les dispositions permettant d'échanger des droits d'émission et d'utiliser des accords d'équivalence.

Ce document n'explique pas en détail l'ensemble des règlements et des mesures proposés du gouvernement pour les sources importantes d'émissions atmosphériques, tel que mentionné dans l'Avis d'intention. Les informations relatives aux autres mesures proposées dans le domaine du transport, des produits commerciaux et de consommation ainsi que de l'air intérieur seront fournies dans le cadre de processus de consultation distincts.

Le présent document de travail vise à donner des précisions sur l'approche intégrée qui est proposée par le gouvernement en vue d'élaborer et de mettre en œuvre une série de mesures réglementaires pour réduire les émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre (appelées ci-après « émissions atmosphériques ») des principaux secteurs industriels, notamment : les centrales électriques à combustibles fossiles, l'industrie pétrolière et gazière en amont, l'industrie pétrolière en aval, les fonderies de métaux de base, le fer et l'acier, le ciment, les produits forestiers et la fabrication de produits chimiques. Il complète l'*Avis d'intention d'élaborer et de mettre en œuvre des règlements et d'autres mesures pour réduire les émissions atmosphériques*, décrit le processus de consultation et permet d'impliquer les provinces, les territoires, l'industrie, les groupes autochtones et autres intervenants, incluant les groupes non-gouvernementaux de la santé, dans l'élaboration du cadre réglementaire. Le document est structuré de la façon suivante :

Introduction - fournit un certain contexte de l'approche réglementaire proposée, énonce les objectifs du document et donne un aperçu de son contenu.

Portée des mesures réglementaires proposées - permet de situer dans son contexte le cadre réglementaire proposé et indique quels secteurs et quels polluants seront visés;

Processus de consultation - fait ressortir le processus que le gouvernement utilisera pour faire participer les Canadiens;

Questions à débattre;

Éléments proposés du cadre réglementaire - expose les éléments du cadre réglementaire proposé à des fins de discussions sur les questions clés;

Accords d'équivalence et accords administratifs - énonce l'intention du gouvernement de travailler en partenariat avec les provinces et les territoires dans le cadre d'accords d'équivalence et d'accords administratifs pour mettre en œuvre les règlements;

Objectifs à moyen et à long termes - donne un aperçu de l'approche gouvernementale pour fixer des objectifs à moyen et à long termes en vue afin de réduire les émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre;

Prochaines étapes - décrit le processus et les échéanciers pour présenter des commentaires.

2. Portée des mesures réglementaires proposées

Les mesures proposées visent à réduire les émissions atmosphériques des principaux secteurs industriels. La figure 2.1 illustre le pourcentage de contribution aux émissions atmosphériques totales à l'échelle nationale par secteur économiques. Les graphiques présentent les émissions totales (somme des émissions individuelles de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre) afin d'indiquer de façon générale dans quelle mesure les secteurs économiques contribuent à l'ensemble des émissions atmosphériques au pays. Les principales sources d'émissions atmosphériques se trouvent parmi les plus grands secteurs de l'économie canadienne. La figure 2.2 présente une ventilation du total national des émissions atmosphériques (somme des émissions individuelles de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre) qui proviennent des principaux secteurs industriels, incluant celui de la production d'électricité. Elle indique dans quelle mesure chaque secteur contribue à l'ensemble des émissions atmosphériques industrielles à l'échelle du pays. Pour atteindre l'objectif du Canada, soit un environnement amélioré et plus sain, il faut travailler avec les sources industrielles, y compris le secteur de la production d'électricité, car elles contribuent grandement aux émissions atmosphériques globales au pays.

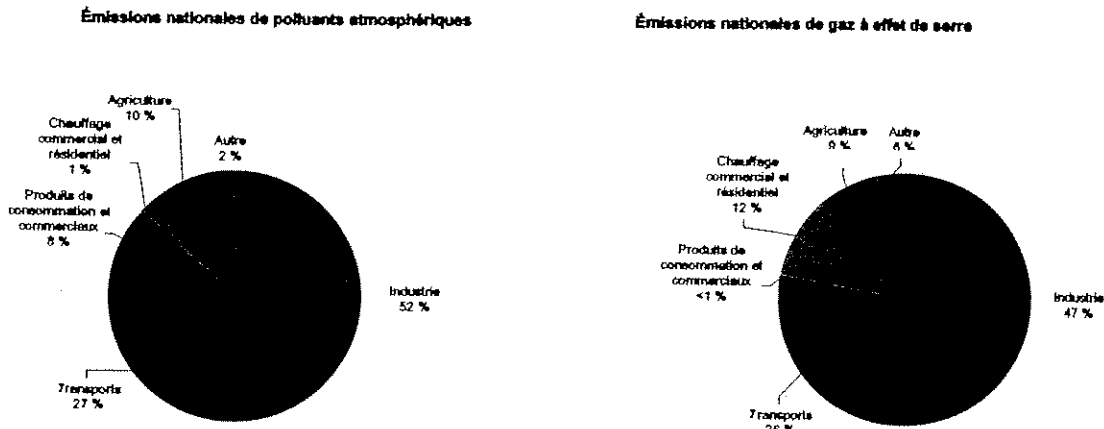


Figure 2.1. Pourcentage des émissions totales de polluants atmosphériques (2002) et de gaz à effet de serre (2004) au Canada. Source : Environnement Canada

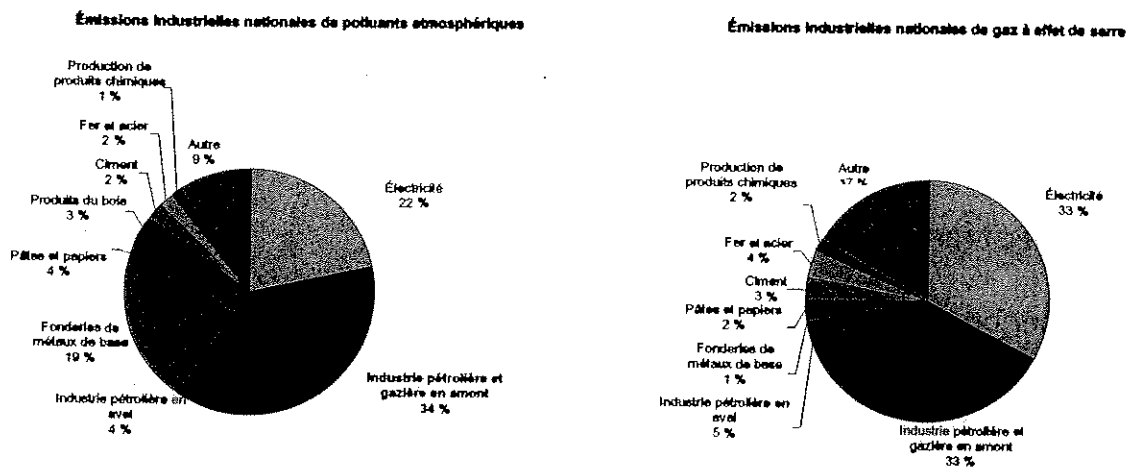


Figure 2.2. Pourcentage des émissions industrielles totales de polluants atmosphériques (2002) et de gaz à effet de serre (2004) au Canada. Source : Environnement Canada

Le gouvernement entend élaborer une approche intégrée de la réglementation pour les principaux secteurs industriels, notamment, mais pas exclusivement : les centrales électriques à combustibles fossiles, l'industrie pétrolière et gazière en amont, l'industrie pétrolière en aval, les fonderies de métaux de base, le fer et l'acier, le ciment, les produits forestiers et la fabrication de produits chimiques. Ensemble, ces secteurs contribuent environ la moitié des polluants atmosphériques du Canada.

Les émissions atmosphériques qui seront prises en compte dans les règlements proposés pourraient inclure : les matières particulaires, le monoxyde d'azote, le dioxyde d'azote, le dioxyde de soufre, l'ammoniac gazeux, les composés organiques volatils, le mercure, les hexafluorures de soufre, le dioxyde de

carbone, le méthane, l'oxyde de diazote, les hydrocarbures fluorés et les hydrocarbures perfluorés.

3. Processus de consultation

Le gouvernement procédera, avec les provinces, les territoires, les Autochtones et les autres intervenants, incluant les groupes non-gouvernementaux de la santé, à des consultations détaillées sur l'élaboration et la mise en œuvre de règlements pour réduire les émissions atmosphériques industrielles. Les consultations initiales qui se dérouleront de l'automne 2006 au printemps 2007 seront axées sur l'établissement du cadre réglementaire qui abordera tant les polluants atmosphériques que les gaz à effet de serre. Les enjeux abordés lors des entretiens incluront la démarche d'établissement des objectifs, les objectifs et les échéanciers de réduction des émissions à court terme, ainsi que les options, l'évaluation, la surveillance et les rapports de conformité. Le gouvernement entend décider, d'ici le printemps 2007, de l'approche réglementaire globale, y compris les objectifs proposés à court terme pour les polluants atmosphériques et les GES, objectifs dont on tiendra compte dans les projets de règlement qui devraient entrer en vigueur durant la période de 2010-2015.

3.1 *Élaboration du cadre réglementaire*

Durant la période allant de l'automne 2006 au printemps 2007, le gouvernement cherchera à obtenir des commentaires sur l'élaboration d'un cadre réglementaire proposé qui guidera l'élaboration de la réglementation pour le secteur industriel.

Le gouvernement invite toutes les parties intéressées et touchées à fournir des commentaires et à répondre aux questions clés de ce document d'accompagnement de l'*Avis d'intention d'élaborer et de mettre en œuvre des règlements et d'autres mesures pour réduire les émissions atmosphériques*. L'élaboration du cadre réglementaire sera guidée par les principes mentionnés dans l'*Avis d'intention*. Le cadre réglementaire traitera des éléments des objectifs et des échéanciers de réductions des émissions à court terme, ainsi que des options, de l'évaluation, de la surveillance et des rapports de conformité. Les ministres peuvent demander d'autres renseignements aux secteurs pour faciliter l'analyse qui mènera à l'élaboration des règlements proposés.

Les commentaires seront recueillis durant les consultations et la période de commentaires qui auront lieu du début novembre à la mi-décembre 2006. Un résumé de tous les commentaires écrits sera versé au Registre de la LCPE, et

les commentaires reçus seront utilisés au cours de l'élaboration d'autres documents de travail et dans le processus décisionnel du gouvernement. Après la période de commentaires et l'examen des observations recueillies entre octobre et décembre, le gouvernement ébauchera un cadre réglementaire.

D'autres consultations seront entamées durant l'hiver 2007 et porteront sur le cadre réglementaire provisoire, qui sera affiché dans le Registre de la LCPE. Le gouvernement a l'intention de finaliser le cadre réglementaire d'ici le printemps 2007, y compris les objectifs à court terme proposés pour les polluants atmosphériques et les GES, après avoir tenu compte des commentaires reçus.

3.2 Élaboration des règlements

À compter de l'été 2007, le gouvernement entamera des consultations sur l'application du nouveau cadre réglementaire à l'élaboration de règlements régissant les divers secteurs industriels. Les consultations aideront à déterminer comment transposer les objectifs à court terme dégagés lors des consultations précédentes en projets de règlements concrets incluant des échéanciers de mise en œuvre.

Le gouvernement entend entamer la publication des projets de règlement des premiers secteurs visés dans la Partie I de la *Gazette du Canada* à compter du printemps 2008 pour les finaliser au plus tard à l'automne de cette même année. Les règlements s'appliquant à tous les autres secteurs devraient être terminés au plus tard à la fin de 2010. L'échéancier pour compléter le processus réglementaire reconnaît que chaque secteur a des caractéristiques uniques qu'il faut envisager lors de l'élaboration des règlements, d'où les délais d'élaboration qui varient d'un secteur à l'autre.

Les dispositions initiales des projets de règlement entreraient en vigueur à la fin de 2010 et le reste, dès que possible par la suite.

4. Questions à débattre

Les questions ci-après serviront de pivots à partir desquels on pourra élaborer et peaufiner les éléments du cadre réglementaire.

Question 1. De quelle façon devrait-on fixer les objectifs de réduction des émissions? Quels rôles l'analyse comparative et l'évaluation de la technologie pourraient-elles jouer dans une approche d'établissement des objectifs? Quels facteurs socio-économiques clés doivent entrer en ligne de compte?

Question 2. De quelle façon devrait-on tenir compte des questions locales ou régionales liées à la qualité de l'air au moment d'établir les objectifs?

Question 3. De quels éléments devrait-on tenir compte au moment de déterminer si des approches différentes d'établissement des objectifs peuvent être utilisées pour les nouvelles sources par rapport aux sources existantes?

Question 4. Quels devraient être les objectifs à court terme pour les polluants atmosphériques et les GES? Compte tenu que le rendement s'améliore au gré des nouveaux investissements et que les objectifs sont resserrés au fil du temps, quelle serait la meilleure façon de déterminer les objectifs? Combien de temps à l'avance les objectifs devraient-ils être déterminés? De tels objectifs futurs devraient-ils être inclus dans les règlements?

Question 5. Quels éléments sont nécessaires pour assurer le fonctionnement efficace du mécanisme d'échange de droits d'émission?

Question 6. Le système d'échange de droits d'émission devrait-il se limiter aux échanges à l'échelle nationale? Quels seraient les avantages et les inconvénients et les éléments à considérer d'un système qui permettrait des échanges transfrontaliers avec les États-Unis?

Question 7. Devrait-on élaborer un système de crédits compensatoires national comme option de conformité pour réduire en partie ou en totalité les émissions atmosphériques? Dans l'affirmative, les crédits compensatoires devraient-ils être limités à certaines activités ou à certains secteurs?

Question 8. Devrait-on considérer mettre en œuvre un système d'« adhésions » pour faciliter la participation volontaire d'entités non réglementées?

Question 9. Devrait-on considérer l'établissement d'un mécanisme pour stimuler les actions industrielles hâtives préalablement à l'entrée en vigueur des cibles de réduction réglementaires ?

Question 10. Quels mécanismes pourrions-nous adopter pour stimuler le développement et le déploiement des technologies? Quelle serait la meilleure structure à donner à un fonds d'investissement technologique?

Question 11. Existe-t-il d'autres options relatives à la conformité qu'il faut prendre en considération pour certaines émissions ou pour l'ensemble de celles-ci? Dans quelles circonstances devrions-nous les considérer?

Question 12. Comment devrions-nous mettre au point un système unique de déclaration des émissions atmosphériques? Pour l'élaborer, pourrions-nous nous inspirer d'un mécanisme existant?

5. Éléments proposés du cadre réglementaire

Le gouvernement reconnaît que les émissions de polluants atmosphériques et de GES continuent à toucher la santé humaine et l'environnement. La réduction des émissions atmosphériques est une question d'intérêt national; le Canada s'engage à prendre des mesures afin de réduire ces émissions dans le but d'offrir des avantages tangibles pour la santé des Canadiens et l'environnement. Durant l'élaboration de ce cadre, il faudra tenir compte de beaucoup d'éléments et d'options connexes, notamment, mais sans nécessairement s'y limiter: les objectifs de réduction d'émission et les échéanciers, les options relatives à la conformité ainsi que l'évaluation, la surveillance et les rapports en matière de conformité.

5.1 Objectifs de réduction des émissions et échéanciers à court terme

Une des principales caractéristiques des règlements proposés est qu'ils permettraient d'établir des exigences de réduction des émissions pour les polluants atmosphériques et les gaz à effet de serre de façon intégrée. Des objectifs seront fixés pour s'attaquer aux principales émissions de chaque secteur. Les objectifs et les échéanciers de chaque secteur feront l'objet d'analyses et de consultations continues.

Comme mentionné dans l'Avis d'intention, les principes ci-après guideront l'approche du gouvernement en vue d'établir des objectifs et des échéanciers :

- *Réaliser des réductions mesurables de la pollution atmosphérique qui apporteront des avantages pour la santé et l'environnement;*
- *Réduire les émissions atmosphériques de toutes les sources en répartissant les efforts entre les secteurs de l'industrie et les consommateurs;*
- *Fixer des objectifs d'émission atmosphérique qui respectent les normes environnementales de pointe et qui sont aussi, sinon plus, rigoureuses que celles des É.-U.;*
- *Maximiser les gains environnementaux à l'aide d'une approche intégrée multi-polluants;*
- *Maintenir la compétitivité du Canada et tenir compte, dans les exigences réglementaires, des possibilités offertes par le cycle d'investissement en capitaux;*
- *Fournir à l'industrie une certitude réglementaire.*

À court terme (2010-2015), le gouvernement a l'intention d'adopter une approche fondée sur l'établissement d'objectifs et sur des plafonds déterminés pour les polluants atmosphériques. Le gouvernement s'est engagé à fixer des objectifs d'émission qui sont aussi, sinon plus, rigoureux que ceux des États-Unis (É.-U.) ou d'autres pays démontrant un rendement environnemental de haut niveau.

Quant aux GES, le gouvernement entend adopter à court terme une approche fondée sur l'établissement d'objectifs et sur l'intensité des émissions. Cette approche produira pour l'environnement canadien de meilleurs résultats que ceux du plan proposé le 16 juillet 2005 et permettra d'afficher des progrès réels ici au pays.

Question 1. De quelle façon devrait-on fixer les objectifs de réduction des émissions? Quels rôles l'analyse comparative et l'évaluation de la technologie pourraient-elles jouer dans une approche d'établissement des objectifs? Quels facteurs socio-économiques clés doivent entrer en ligne de compte?

Les règlements proposés établiront des objectifs d'émission atmosphérique réalistes en vue de réduire les émissions partout au pays et ainsi obtenir des avantages tangibles pour la santé des Canadiens et l'environnement. Les échéanciers de ces objectifs encourageront les émetteurs à tenir compte des exigences coordonnées dans leurs décisions concernant les investissements en capital.

Étant donné que les polluants atmosphériques et les GES ont de nombreuses sources communes, des exigences coordonnées permettraient aux responsables des sources de faire des choix d'investissement de capitaux qui maximisent les synergies et la rentabilité pour réduire les polluants atmosphériques et les GES. Afin d'optimiser les avantages potentiels pour la santé et l'environnement et de minimiser la possibilité d'accroître par inadvertance certaines émissions atmosphériques, le gouvernement adoptera une approche de mesures globales destinée à toutes les émissions atmosphériques de façon à trouver une solution optimale pour atténuer les répercussions des deux problèmes. Une approche intégrée et uniforme à l'échelle nationale permettra à l'industrie de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'air et à l'atteinte de résultats environnementaux de façon efficace et efficiente.

Au moment d'établir les objectifs d'émission atmosphérique, il sera possible de s'appuyer sur l'expérience des partenaires commerciaux et d'autres autorités compétentes du Canada. Plus particulièrement, il serait avantageux de regarder ce que font les autres gouvernements ayant une performance environnementale et économique de haut niveau afin de déterminer les

niveaux de performance démontrés qui ont été atteints en appliquant des technologies et des pratiques de pointe. Pour éclairer la détermination d'objectifs précis, on pourrait comparer la performance actuelle en matière d'émissions (c.-à-d., l'intensité des émissions ou l'indice de la performance en matière d'émissions) avec d'autres installations ou secteurs similaires dans des pays ayant une performance environnementale et économique de haut niveau.

L'établissement d'objectifs précis pourrait être éclairé par une analyse détaillée des processus et des technologies actuellement en place dans les secteurs industriels au Canada et par une évaluation des technologies de pointe disponibles pour réduire les émissions atmosphériques. On pourrait ainsi mesurer les réductions qu'il serait possible de réaliser en mettant en œuvre ces technologies au Canada.

Les facteurs socio-économiques sont importants pour le processus d'établissement des objectifs et l'élaboration des stratégies optimales permettant de les atteindre. Ils incluent les questions d'équité et de répartition régionale des coûts et des avantages.

Question 2. De quelle façon devrait-on tenir compte des questions locales ou régionales liées à la qualité de l'air au moment d'établir les objectifs?

En ce qui a trait aux polluants atmosphériques, il faut considérer d'autres éléments pour établir des objectifs, notamment en raison du lien complexe qui existe entre les émissions, la qualité de l'air ambiante et les effets sur la santé et l'environnement. Le gouvernement fixera des objectifs et des échéanciers qui réduiraient de façon mesurable les répercussions des polluants atmosphériques sur la santé des Canadiens, surtout les plus vulnérables (enfants, personnes âgées et celles qui souffrent de maladies cardiovasculaires et respiratoires). Les données probantes actuelles relatives aux effets sur la santé indiquent que l'amélioration de la qualité de l'air serait profitable partout au pays. Toutefois, les rapports entre les émissions, la qualité de l'air ambiante et leurs effets possibles sont complexes et non linéaires et varieront d'une région à l'autre. Les objectifs et les échéanciers réduiront aussi de façon mesurable les impacts des émissions atmosphériques sur l'environnement. Par conséquent, les concentrations dans l'air ambiant et les charges critiques fondées sur l'écosystème actuelles et prévues pour les polluants atmosphériques responsables du smog et des pluies acides, ainsi que leurs conséquences pour la santé de la population (exposition aux polluants et puissance de ceux-ci) sont des facteurs pertinents pour l'établissement des objectifs.

Question 3. De quels éléments devrait-on tenir compte au moment de déterminer si des approches différentes d'établissement des objectifs peuvent être utilisées pour les nouvelles sources par rapport aux sources existantes?

Dans certains scénarios de réglementation, les nouvelles installations font face à des objectifs plus sévères que les installations existantes, parce qu'elles ont accès à une technologie plus récente et plus efficace dès le début de la planification des investissements. Le concept de la « meilleure technologie disponible » peut jouer un rôle dans l'établissement des objectifs.

Les nouveaux investissements en capital ou en capital de remplacement offrent la possibilité d'améliorer grandement sa performance environnementale tout en maintenant sa compétitivité, car le roulement du stock de capital permet généralement d'atteindre les réductions d'émission à un coût beaucoup moindre qu'au moyen d'approches de « fin de chaîne ».

Les usines existantes pourraient se retrouver avec des coûts supplémentaires (surtout en raison du temps d'arrêt de production et des pertes de revenus connexes) associés à l'adaptation d'une nouvelle technologie à un processus existant.

On remarque que l'approche d'installations existantes jouissant de droits acquis peut mener à des situations où les entreprises ne remplacent pas, mais prolongent l'utilisation d'équipement plus vieux et plus polluant plutôt que d'investir et de s'exposer à des objectifs plus sévères.

On discute ci-dessous des options visant à combler l'écart temporel entre les investissements (p. ex., au moyen de l'échange des droits d'émission) et à promouvoir le développement et le déploiement de la technologie.

Question 4. Quels devraient être les objectifs à court terme pour les polluants atmosphériques et les GES? Compte tenu que le rendement s'améliore au gré des nouveaux investissements et que les objectifs sont resserrés au fil du temps, quelle serait la meilleure façon de déterminer les objectifs? Combien de temps à l'avance les objectifs devraient-ils être déterminés? De tels objectifs futurs devraient-ils être inclus dans les règlements?

Le gouvernement s'est engagé à réduire les émissions atmosphériques de toutes les sources en équilibrant les efforts de l'industrie et des consommateurs. Les objectifs pour ces émissions seront établis conformément aux principales normes environnementales, ou du moins à des normes aussi rigoureuses que celles des É.-U.

Concernant les polluants atmosphériques, le gouvernement s'est engagé à adopter une approche d'établissement des objectifs axée sur des plafonds fixes à court, moyen et long termes. Il existe différentes options pour établir ces plafonds et les répartir entre les secteurs et entre les installations de chaque secteur.

Quant aux GES, le gouvernement entend adopter à court terme une approche axée sur l'intensité des émissions qui produira, pour l'environnement canadien, de meilleurs résultats que ceux du plan proposé le 16 juillet 2005 et qui permettra des progrès réels, ici au pays. Il existe différentes options pour établir les objectifs d'intensité des émissions des divers secteurs.

5.2 Options relatives à la conformité

Afin de minimiser les coûts de conformité pour l'industrie aux obligations réglementaires proposées, un certain nombre d'options de conformité seront considérées. L'objectif est de garantir des avantages tangibles pour la santé et l'environnement, tout en procurant à l'industrie la latitude nécessaire pour choisir la façon la plus économique de respecter ses obligations.

L'approche du gouvernement à l'égard des options de conformité sera fondée sur les principes suivants :

- *Intégrer des mécanismes de conformité souples, notamment des mécanismes autonomes axés sur le marché qui ne dépendent pas de l'argent des contribuables;*
- *Maintenir la compétitivité du Canada et tenir compte, dans les exigences réglementaires, des possibilités offertes dans le cadre du cycle d'investissement en capitaux;*
- *Encourager les investissements dans le développement et le déploiement de nouvelles technologies.*

Question 5 *Quels éléments sont nécessaires pour assurer le fonctionnement efficace du mécanisme d'échange de droits d'émission?*

Le gouvernement envisage l'utilisation de systèmes d'échange de droits d'émission pour certains polluants atmosphériques (NO_x et SO₂) et les gaz à effet de serre. Bien qu'il soit impossible de troquer des droits d'émission de polluants atmosphériques contre des droits d'émission de GES et vice versa, des systèmes distincts d'échange pourraient coexister.

L'échange de droits d'émission peut aider les entreprises à harmoniser les exigences d'émissions avec leurs échéanciers en matière d'investissement, et à

tirer profit du fait que d'autres entreprises ont des coûts moins élevés à assumer pour réduire leurs émissions.

Dans un système d'échange, le marché accorde une valeur marchande aux réductions d'émission - soit le prix d'une tonne d'émissions - ce qui offre un incitatif financier aux promoteurs de nouvelles technologies ou de technologies de remplacement, et encourage les fabricants d'équipement antipollution à élaborer des technologies qui réduisent davantage les émissions qu'à l'heure actuelle. Un tel système peut également encourager les émetteurs, sur le plan financier, à changer leurs processus ou leurs pratiques opérationnelles, amenant les émissions en deçà des niveaux qu'elles auraient atteints autrement.

L'évaluation des options concernant un système d'échange de droits d'émission pour les polluants atmosphériques tiendrait compte des répercussions sur la qualité de l'air local et régional en vue de protéger la santé et l'environnement des Canadiens.

Les expériences passées dans le domaine des échanges de droits d'émission, notamment dans le cadre du Programme de lutte contre les pluies acides des États-Unis, du système d'échange de droits d'émission du Royaume-Uni et du Programme d'élimination progressive du plomb des États-Unis ont démontré que ces systèmes peuvent permettre de réduire les émissions à un coût moindre que les règlements traditionnels imposés d'autorité et peuvent mener plus rapidement à l'atteinte des objectifs environnementaux. De plus, les systèmes d'échange de droits d'émission peuvent offrir des incitatifs financiers axés sur le marché pour le développement et le déploiement de technologies.

Question 6. Le système d'échange de droits d'émission devrait-il se limiter aux échanges à l'échelle nationale? Quels seraient les avantages et les inconvénients et les éléments à considérer d'un système qui permettrait des échanges transfrontaliers avec les États-Unis?

Le gouvernement envisage la création d'un système d'échange de droits d'émissions pour les polluants atmosphériques entre des entreprises à l'échelle nationale, au niveau d'un secteur précis ou entre les secteurs, dans lequel les entreprises recevraient des crédits lorsqu'elles dépasseraient leurs objectifs. Ces crédits pourraient ensuite être échangés entre les entreprises.

Le gouvernement est également disposé à étudier la possibilité d'établir un système d'échange transfrontalier des droits d'émission avec les États-Unis dans le secteur de la production d'électricité alimentée aux carburants fossiles. Il s'agirait, au minimum, d'établir, pour les unités de production d'électricité, des plafonds de niveaux comparables à ceux des États-Unis, et de mettre en place des exigences de surveillance et de déclaration harmonisées

comme fondement des plafonds et du commerce pour les deux pays. Une étude conjointe Canada-États-Unis publiée en juillet 2005

(http://www.ec.gc.ca/cleanair-airpur/caol/canus/IPM_TECHNICAL/trading_report/trading_report_f.cfm) a démontré la faisabilité d'un système d'échange transfrontalier de polluants atmosphériques dans le secteur de l'électricité. Elle indique aussi que les pluies acides et les niveaux de smog pourraient être réduits dans l'Est de l'Amérique du Nord si on fixait un plafond pour les émissions de ce secteur à des niveaux comparables à ceux des États-Unis et que les échanges entre les centrales électriques maintiendraient le niveau global des réductions d'émissions, tout en diminuant les coûts liés au respect du plafond pour l'industrie. Les gouvernements provinciaux, l'industrie et les intervenants ont été informés des résultats de cette analyse.

Pour ce qui est des gaz à effet de serre, le gouvernement envisage un système d'échange national multisectoriel et même des liens internationaux. Toutefois, il n'achètera pas de crédits et n'entrera pas autrement sur le marché des échanges d'émission.

Question 7. Devrait-on élaborer un système de crédits compensatoires national comme option de conformité pour réduire en partie ou en totalité les émissions atmosphériques? Dans l'affirmative, les crédits compensatoires devraient-ils être limités à certaines activités ou à certains secteurs?

Le gouvernement est intéressé à entendre les commentaires sur l'utilisation potentielle de crédits compensatoires comme option de conformité. Les crédits compensatoires sont des réductions d'émissions atmosphériques, réalisées par un secteur non réglementé, qui contrebalancent ou compensent les réductions d'émissions que les entités réglementées doivent obtenir. Les crédits compensatoires doivent se traduire par des réductions d'émissions réelles, quantifiables et vérifiables à l'appui des résultats escomptés pour la santé et l'environnement, et s'ajouter aux autres obligations réglementaires visant à réduire les émissions des activités de compensation.

Les crédits compensatoires s'appliquent principalement aux émissions qui n'ont pas d'incidence sur l'objectif environnemental, comme les gaz à effet de serre. Lorsque les crédits compensatoires sont pertinents sur le plan environnemental, la disponibilité des réductions d'émissions dans les secteurs et les activités non réglementés pourraient offrir une option moins coûteuse aux entreprises pour leur permettre de respecter leurs obligations réglementaires. Pour les émissions de polluants atmosphériques, lorsqu'ils présentent des effets importants sur la santé humaine et l'environnement au niveau local, la portée des crédits compensatoires comme option de conformité peut être plus limitée, même s'ils ont été utilisés dans certains cas. Par

exemple, les crédits compensatoires pour les objectifs d'émissions liés aux oxydes d'azote (NO_x) ont été utilisés dans le cadre du programme RECLAIM en Californie et lors de la mise en œuvre du système d'échange du US NO_x Budget par certains États.

Question 8. Devrait-on considérer mettre en œuvre un système d'« adhésions » pour faciliter la participation volontaire d'entités non réglementées?

Le gouvernement est intéressé à entendre les commentaires sur la possibilité d'utiliser des « adhésions » pour faciliter la participation volontaire des entités non réglementées.

Les « adhésions » sont des objectifs d'émissions auxquels les entités adhèrent volontairement. Elles pourraient constituer un véhicule pour les municipalités, d'autres entités non réglementées ainsi qu'inclure les entités d'un secteur réglementé dont les émissions sont en dessous du seuil établi dans le règlement, mais qui décident tout de même d'adopter les objectifs. Les entités qui surpassent les objectifs pourraient recevoir et vendre des allocations, mais ne seraient pas pénalisées si elles ne les respectaient pas. Il faudrait fixer des objectifs pour les « adhésions » des secteurs qui ne sont pas réglementés.

Question 9. Devrait-on considérer l'établissement d'un mécanisme pour stimuler les actions industrielles hâtives préalablement à l'entrée en vigueur des cibles de réduction réglementaires?

Dans l'Avis d'intention, on promettait d'étudier un mécanisme pour reconnaître les mesures précoces. Des mesures précises visant à réduire les émissions atmosphériques avant l'entrée en vigueur des objectifs d'un secteur pourraient être reconnues à des fins de conformité futures, sous certaines réserves. Suite aux actions précoces, les entreprises pourraient recevoir des allocations et les reporter à des années futures ou celles-ci pourraient leur donner le droit de recevoir des allocations dans l'avenir. L'établissement d'allocations ou de droits qui peuvent être vendus pourrait aider à améliorer le rendement économique d'investissements hâtifs dans la réduction des émissions.

Question 10. Quels mécanismes pourrions-nous adopter pour stimuler le développement et le déploiement des technologies? Quelle serait la meilleure structure à donner à un fonds d'investissement technologique?

Pour atteindre les objectifs actuels et importants de réduction des émissions, nous avons besoin de nouveaux investissements en capital, de nouvelles technologies et de percées technologiques. À l'heure actuelle, nous pouvons répertorier plusieurs percées technologiques potentielles, notamment le charbon épuré, les piles à combustible ainsi que le captage et le stockage du dioxyde de carbone. Le gouvernement examinera la possibilité de promouvoir les investissements dans le développement et le déploiement de ces technologies novatrices au moyen d'un certain nombre de mécanismes, dont le cadre réglementaire.

Bien que les objectifs réglementés de réduction des émissions puissent inciter au développement et au déploiement technologique, il est possible d'encourager l'innovation autrement. Un mécanisme clé envisagé pour aider l'industrie à se conformer au système réglementaire sera la création possible d'un fonds d'investissement technologique auquel l'industrie, et possiblement les gouvernements, pourraient contribuer en fournissant des ressources à l'appui du développement de technologies transformatrices, qui peuvent entraîner des réductions importantes des émissions à long terme, notamment grâce au captage et au stockage du dioxyde de carbone (CO₂). On pourrait aussi envisager d'offrir des crédits de conformité aux entreprises qui ont investi dans ce type de technologies ou qui ont contribué à ce genre de fonds. De même, les technologies qui réduisent les émissions de polluants multiples pourraient être privilégiées.

Question 11. Existe-t-il d'autres options relatives à la conformité qu'il faut prendre en considération pour certaines émissions ou pour l'ensemble de celles-ci? Dans quelles circonstances devrions-nous les considérer?

Dans les paragraphes ci-dessus, nous avons décrit plusieurs options relatives à la conformité qui ont été utilisées ou proposées dans les systèmes réglementaires. Nous demandons aux parties intéressées de nous faire part de leurs points de vue pour déterminer si nous devrions explorer d'autres options.

5.3 Évaluation, surveillance et rapports en matière de conformité

L'intégrité environnementale et économique de l'approche réglementaire liée aux émissions atmosphériques nécessitera de la surveillance et des régimes de déclaration rigoureux des émissions atmosphériques, et il faudra par la suite rendre compte aux Canadiens des résultats et des progrès accomplis. Le gouvernement a l'intention de réduire de manière significative les émissions et s'engage à veiller à ce que les objectifs de réduction soient atteints dans les délais prescrits en exerçant la surveillance de ces émissions et en faisant rapport de manière entièrement transparente et responsable.

L'approche d'évaluation, de surveillance et de rapports en matière de conformité adoptée par le gouvernement est fondée sur le principe suivant :

- Veiller à ce que la surveillance, la production de rapports et la mise en œuvre réglementaire soient efficaces et efficientes, y compris intensifier les efforts pour réduire au maximum le chevauchement réglementaire.

Le gouvernement a l'intention d'exiger qu'on recoure au maximum à des mécanismes de surveillance continue pour quantifier les émissions. Il prévoit aussi mettre en place un outil de conformité réglementaire à guichet unique, en collaboration avec les provinces et les territoires. Ces mesures auront pour but de veiller à ce que l'industrie soit en voie de respecter ses obligations réglementaires et de limiter le chevauchement réglementaire. L'élaboration d'exigences en matière de surveillance rigoureuse, y compris la spécification des protocoles de quantification, serait entreprise en consultation et ferait partie du règlement.

Question 12. Comment devrions-nous mettre au point un système unique de déclaration des émissions atmosphériques? Pour l'élaborer, pourrions-nous nous inspirer d'un mécanisme existant?

Le système actuel de déclaration des polluants atmosphériques, l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP), sert à rendre des comptes sur les engagements qu'a pris le Canada à l'échelle nationale et internationale. Il n'a pas pour objet d'évaluer la conformité aux règlements.

On utilise principalement les exigences actuelles de déclaration des GES pour améliorer l'inventaire des GES du Canada. Le système actuel ne sert pas d'outil de conformité réglementaire.

Le gouvernement reconnaît que les exigences de surveillance et de déclaration établies devront tenir compte des besoins d'un futur programme d'échange des droits d'émissions.

Le Comité directeur national sur la déclaration (CDND), un comité composé des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, a été formé en 2003 pour émettre des avis sur l'élaboration d'un système unique et uniforme dans lequel on pourrait verser les rapports obligatoires sur les émissions de gaz à effet de serre et l'information connexe. Ce système avait pour objectif :

- d'appuyer le règlement fédéral proposé sur les émissions de gaz à effet de serre;
- de respecter les exigences législatives des provinces et des territoires et les autres exigences en matière de déclaration des émissions de gaz à effet de serre et d'information connexe;
- de rendre l'Inventaire national des émissions de gaz à effet de serre plus détaillé;
- de fournir aux Canadiens de l'information sur les émissions de gaz à effet de serre.

Le CDND est coprésidé par le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Alberta. Il travaille en consultation avec des intervenants dans le cadre du Comité consultatif des intervenants sur la déclaration (CCID). Pour assurer une plus grande participation des intervenants, le CDND a aussi formé plusieurs groupes de travail techniques (GTT) afin d'aborder des questions précises et a organisé des consultations nationales pour traiter des principales questions liées à la déclaration et à la quantification.

6. Accords d'équivalence et accords administratifs

Quand la phase d'élaboration sera terminée, le gouvernement a l'intention de travailler en partenariat avec les provinces et les territoires pour mettre le cadre réglementaire en œuvre. Lorsque ce sera possible et approprié, il tentera de conclure des accords d'équivalence et des accords administratifs avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones intéressés pour éviter le chevauchement réglementaire.

L'approche du gouvernement relative aux accords d'équivalence et aux accords administratifs est fondée sur le principe suivant :

- Travailler en partenariat et respecter la responsabilité partagée entre tous les ordres de gouvernement.

La *Loi canadienne sur la qualité de l'air* proposée faciliterait l'utilisation des dispositions sur les accords d'équivalence de la LCPE (1999) en faisant preuve de plus de souplesse. Premièrement, la disposition liée à la durée maximale de

cinq ans des accords serait remplacée par une approche plus souple qui permettrait de déterminer la durée des accords. Deuxièmement, les critères d'admissibilité seraient assouplis de manière à ce qu'un accord d'équivalence puisse s'appliquer aux régimes de délivrance de permis et de licences provinciaux, territoriaux et autochtones à condition que les conséquences soient les mêmes que celles d'un règlement fédéral proposé. Cette disposition tiendrait compte du fait que, au lieu de s'appuyer sur un règlement, les gouvernements ont souvent recours à des systèmes de délivrance de permis et de licences pour établir les limites des émissions atmosphériques des installations précisées.

Les ministres pourraient aussi conclure des accords administratifs avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones afin de simplifier l'administration des programmes, des lois et des règlements fédéraux. Les accords administratifs portent généralement sur les inspections, l'application, la surveillance et la déclaration ainsi que sur d'autres éléments opérationnels. Dans ces cas-là, chaque gouvernement conserve ses pouvoirs et ses responsabilités.

Quand le régime d'un autre ordre de gouvernement donne les mêmes résultats que le règlement fédéral proposé, la mise au point d'accords d'équivalence pourrait se faire parallèlement à l'élaboration du règlement fédéral. Ces accords d'équivalence entreraient en vigueur le même jour que le règlement fédéral, ce qui permettrait d'avoir un organisme de réglementation unique au sein d'une même juridiction. Les accords d'équivalence et les accords administratifs pourraient également être négociés après l'entrée en vigueur du règlement fédéral.

Les accords d'équivalence et les accords administratifs proposés seraient publiés dans la Partie I de la *Gazette du Canada* pour une période de commentaires de 60 jours. Une fois finalisés, ils seraient publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada*. Dans le cas des accords d'équivalence, un décret précisant quel règlement fédéral proposé ne s'applique plus à l'issue de l'accord serait publié dans la Partie II de la *Gazette du Canada*.

7. Objectifs à moyen et à long termes

À moyen terme (2020-2025), le gouvernement continuera d'utiliser une approche fondée sur des plafonds déterminés pour établir ses objectifs relatifs aux polluants atmosphériques. Dans le cas des GES, le gouvernement adoptera une approche fondée sur l'intensité des émissions avec des objectifs de réduction d'intensité qui seront suffisamment ambitieux pour tendre vers des réductions absolues d'émission et, donc soutenir la mise en place d'un plafond déterminé des émissions durant cette période, tout en maintenant la

compétitivité des industries canadiennes et en envisageant les perspectives de croissance économique pour le pays.

À long terme (2050), le gouvernement continuera d'établir ses objectifs pour les polluants atmosphériques au moyen d'une approche axée sur des plafonds déterminés. Quant aux GES, il est résolu à réaliser une réduction absolue des émissions variant de 45 à 65 % par rapport aux niveaux de 2003 d'ici 2050, et demandera à la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) des avis à propos de l'objectif national spécifique de réduction des émissions à adopter et des scénarios décrivant comment atteindre cet objectif, y compris le rôle des technologies et du renouvellement des capitaux.

De plus, le gouvernement demandera à la TRNEE ses conseils concernant :

- Les objectifs nationaux pour les matières particulaires et l'ozone dans l'air ambiant pour la période de 2020-2025 et pour 2050;
- Les objectifs nationaux de réduction, en 2050, des émissions totales de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, d'ammoniac gazeux, de composés organiques volatils et de matières particulaires pour les secteurs du pétrole et du gaz, de l'électricité, des métaux communs, du fer et de l'acier, de l'aluminium, du ciment, des produits chimiques, des produits forestiers, des transports, des produits de consommation, commercial, institutionnel et résidentiel, et de l'agriculture;
- Les objectifs de réduction à moyen terme, pour 2020-2025, des émissions de GES dans les secteurs susmentionnés.

Dans le cadre de ce processus, nous demanderons à la TRNEE d'examiner les approches politiques et les objectifs à moyen et à long termes pris en considération et mis en œuvre à l'étranger.

Le gouvernement tiendra compte des recommandations et des conclusions de la TRNEE en vue de fixer les objectifs pour la période réglementaire initiale et les objectifs à moyen et à long termes de réduction des émissions atmosphériques. Le gouvernement sera le seul responsable de l'élaboration des règlements et de l'établissement des objectifs.

8. Prochaines étapes

Le présent document constitue la première phase des consultations concernant le cadre réglementaire. Veuillez soumettre vos commentaires au ministère de l'Environnement à l'adresse suivante : Directeur général, Direction des priorités stratégiques, Direction générale de l'intendance environnementale,

1 novembre 2006

Environnement Canada, Place Vincent Massey, 351, boulevard Saint-Joseph,
Gatineau (Québec) K1A 0H3. Un résumé des commentaires sera affiché sur le
Registre de la LCPE.