

**ÉTUDE SUR LA MISE EN ŒUVRE AU CANADA DU
PROTOCOLE DE KYOTO – LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES : EN VUE D'ÉLABORER UN PLAN PLUS EFFICACE**

**PRODUIT POUR LE COMITÉ PERMANENT DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES**

Tim Williams
Division des sciences et de la technologie

Le 1^{er} novembre 2004
Révisé le 17 novembre 2004



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ÉTUDE SUR LA MISE EN ŒUVRE AU CANADA DU PROTOCOLE DE KYOTO – LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : EN VUE D'ÉLABORER UN PLAN PLUS EFFICACE

INTRODUCTION

Le 21 octobre 2004, les membres du Comité permanent de la Chambre des communes sur l'environnement et le développement durable se sont réunis pour discuter de leurs travaux futurs. Au cours de cette réunion, un nombre de thèmes variés ont été soulevés à titre de secteurs importants que le Comité pourrait étudier. L'établissement des priorités a été confié au Sous-comité du programme et de la procédure qui s'est réuni le 26 octobre pour discuter de la liste.

Lors de cette réunion, le Sous-comité a décidé d'examiner la mise en œuvre au Canada du Protocole de Kyoto et les meilleures façons possibles de lutter contre les changements climatiques qui doivent être intégrées au plan canadien de mise en œuvre du Protocole de Kyoto, car :

1. Il s'agit d'un enjeu clé pour le Canada en matière de développement durable pour lequel il est urgent d'agir,
2. Le Protocole de Kyoto comporte plusieurs facettes et une telle étude nécessiterait l'examen de plusieurs questions soulevées par les membres du Comité lors de la réunion du 21 octobre 2004, dont (entre autres) les suivantes :
 - Sources d'énergie de remplacement,
 - L'utilisation d'une politique budgétaire pour atteindre les objectifs environnementaux,
 - Le développement durable au sein du gouvernement fédéral,
 - Politique énergétique fédérale,
 - Les rapports de la Commissaire de l'Environnement et du développement durable.

Le présent document est une étude, demandée au personnel de recherche par le Sous-comité et devant servir de document pour orienter la discussion.

JUSTIFICATION DE L'ÉTUDE : L'URGENCE

Le Protocole de Kyoto exige que le Canada réduise ses émissions de gaz à effet de serre (GES) à un niveau de 6 p. 100 inférieur aux niveaux d'émissions de 1990, selon la moyenne établie pour la période de cinq ans (période d'engagement de Kyoto) entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2012.

La période d'engagement au Protocole de Kyoto débute d'ici un peu plus de 3 ans et se termine dans 8 ans, alors que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été signée par le Canada il y a 12 ans et le Protocole de Kyoto, il y a 7 ans.

Depuis 1990, les émissions de GES du Canada ont augmenté de 609 mégatonnes (Mt) par année à 731 mégatonnes (Mt) par année en 2002. Cela représente une hausse de 20p.100 par rapport aux niveaux de 1990 et dépasse la cible (environ 572 Mt par année) par un pourcentage de 28 p. 100.

Il est également important de souligner que le simple fait d'atteindre un niveau d'émissions de 6 p. 100 inférieur aux niveaux de 1990 d'ici la fin de la période d'engagement ne permettra pas d'atteindre la cible, étant donné que celle-ci est calculée selon la moyenne des cinq années de la période d'engagement. Si les émissions de GES du Canada demeuraient simplement au même niveau, afin que nous puissions amorcer la période d'engagement (dans trois ans) avec le même niveau d'émissions qu'en 2002 (731 Mt par année), la cible à la fin de la période d'engagement (2012) serait en fait de 413 Mt par année, soit 32 p. 100 sous les niveaux de 1990.⁽¹⁾

Dans ses efforts pour relever ce défi, le gouvernement fédéral a jusqu'à maintenant engagé la somme de 3,7 milliards de dollars en dépenses liées aux changements climatiques. Il dispose d'une Stratégie de mise en oeuvre nationale sur le changement climatique et d'un Plan d'action en place depuis l'an 2000, et a publié le Plan du Canada sur les changements climatiques à la fin de 2002. Les émissions de GES continuent d'augmenter.

Le Premier ministre actuel a déclaré ce qui suit lors du débat de 2002 sur le Protocole de Kyoto à la Chambre des communes :

(1) En supposant une baisse linéaire des émissions qui permettrait d'atteindre un niveau de 6 p. 100 inférieur aux niveaux de 1990 avant le milieu de la période d'engagement.

Ainsi, pour permettre aux Canadiens de s'exprimer et pour donner à la Chambre l'occasion de débattre davantage la question, le plan de mise en oeuvre devrait être soumis à un comité parlementaire spécial. Ce comité devrait pouvoir tenir des audiences nationales et recommander des améliorations dès le printemps 2003. Ce même processus d'audiences parlementaires devrait se poursuivre au fur et à mesure que le plan évolue. En démystifiant le contenu et les conséquences de l'accord de Kyoto, un tel processus conduirait à un meilleur plan en bout de ligne. Cela aurait pour effet, à tout le moins, d'en favoriser une meilleure compréhension. Idéalement, cela mènerait à un plus large consensus.⁽²⁾

À ce jour, aucun comité de ce genre n'a été formé. Toutefois, le ministre actuel de l'Environnement a également déclaré dans le cadre de sa réponse au discours du Trône à l'ouverture de la 38^e législature du Parlement :

Lorsqu'en 2002, le Canada a ratifié le Protocole de Kyoto, il a en outre adopté une première version de son plan. Comme il y était indiqué, ce plan était, forcément, « en-cours de fabrication » et devait évoluer avec le temps. Nous devons maintenant raffiner ce dernier de façon à le rendre plus efficace.⁽³⁾

Il est donc évident que le gouvernement est prêt non seulement à changer son plan mais également à recueillir des commentaires quant à la façon de le modifier.

Compte tenu du fait que le Parlement a peu participé à l'élaboration du plan d'origine et de l'urgence de la question, le Sous-comité croit qu'une étude de la mise en oeuvre actuelle du plan de Kyoto, et une évaluation des méthodes possibles pour mieux réduire les émissions en vue d'atteindre la cible Kyoto, sont non seulement opportunes mais aussi absolument nécessaires. En procédant ainsi, le Comité aurait non seulement pour objectif de formuler des recommandations précises, mais aussi d'instruire la population canadienne et les parlementaires au sujet des changements climatiques, du Protocole de Kyoto et des défis qui nous attendent tous afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

(2) Canada, Chambre des communes, *Débats*, Hon. Paul Martin, 2 décembre 2002.

(3) Canada, Chambre des communes, *Débats*, Hon. Stéphane Dion, 19 octobre 2004.

L'ÉTUDE

Le défi de s'occuper des émissions de GES, dans le but de réduire les risques de changements climatiques, est nécessairement lié à plusieurs autres questions et en particulier, à la consommation d'énergie. Dans le contexte fédéral, cela repose sur une action coordonnée de nombreux ministères qui détiennent des mandats étendus. Une portion de l'étude pourrait examiner la façon dont le gouvernement coordonne les initiatives afférentes aux changements climatiques, ainsi que le développement durable en général, dans l'ensemble du gouvernement.

Puisque le Comité s'est montré très intéressé à examiner comment une réforme budgétaire pourrait servir à atteindre les objectifs fixés en matière de réduction des émissions, il serait utile d'organiser, dès le début de l'étude, une réunion avec le ministre des Finances et la Commissaire à l'environnement et au développement durable, pour discuter de la façon dont le gouvernement fédéral utilise actuellement son cadre financier pour atteindre ses objectifs en matière d'environnement. De cette façon, les membres pourraient recueillir des témoignages utiles tout au long de l'étude relativement à la façon dont le cadre financier pourrait contribuer à réduire les émissions.⁽⁴⁾

Il faudra, dans le cadre d'une étude de la mise en oeuvre du Protocole de Kyoto, examiner à fond une gamme variée de questions comprenant, sans toutefois s'y limiter, les suggestions suivantes :

A. Préparer la voie : La situation actuelle

Pour être en mesure de formuler des recommandations en vue d'obtenir un plan plus efficace, il faudra analyser brièvement le plan actuel pour en relever les réussites et les échecs. Des résumés au sujet des programmes ministériels sur les changements climatiques et des commentaires des divers ministères au sujet de l'efficacité de ces programmes pourraient être demandés. De plus, on pourrait inviter les représentants clés de l'industrie et des organisations non gouvernementales de l'environnement à émettre leur opinion.

Un aspect important de cette portion de l'étude consisterait à déterminer comment le gouvernement établit les objectifs et mesure la réussite de ses programmes, et comment il s'assure d'attribuer adéquatement les réductions des émissions de GES aux divers programmes

(4) Une date précoce permettrait également aux membres de participer davantage au processus budgétaire.

sans faire de double comptabilisation. La Commissaire à l'environnement et au développement durable pourrait aider encore ici, en exposant brièvement ses attentes en matière de comptabilisation adéquate dans le cadre de l'établissement de tels programmes.

Une coordination des initiatives horizontales ayant trait au développement durable, tels que les changements climatiques, est primordiale. Le Secrétariat du changement climatique a été récemment dissous et la Commissaire à l'environnement et au développement durable a souligné le fait qu'il n'existe aucune stratégie nationale en matière de développement durable. De plus, elle a également conclu que le gouvernement ne fait pas d'efforts sérieux pour examiner l'impact environnemental du processus décisionnel. Elle a souligné, à titre d'exemple, qu'aucune évaluation environnementale (pour évaluer les impacts positifs et négatifs) n'a été réalisée relativement aux changements des taux d'imposition des sociétés du secteur des ressources naturelles (Projet de loi C-48 de la 37^e législature du Parlement).

La Commissaire pourrait être invitée à témoigner à ce sujet, ainsi que des membres du Bureau du Conseil privé, qui ont étudié la mise en oeuvre du développement durable. De plus, on pourrait demander aux coprésidents du Comité de coordination du développement durable et de l'environnement, formé de sous-ministres, de s'occuper de l'aspect de la collaboration interministérielle dans le dossier des changements climatiques. M. David Oulton, chef du Secrétariat du changement climatique, pourrait être invité à émettre des commentaires au sujet du rôle du secrétariat et de ce qu'il est nécessaire d'accomplir pour accroître la collaboration au sein du gouvernement fédéral relativement aux changements climatiques.

À ce point, le Comité pourrait procéder à l'évaluation des témoignages afin de cibler ses efforts dans l'évaluation de méthodes pour réduire les émissions et la formulation des recommandations pour obtenir un plan plus efficace.

Les émissions de dioxyde de carbone sont directement liées à l'énergie selon la quantité de carbone produite par unité d'énergie consommée et la quantité d'énergie consommée. La deuxième portion de l'étude pourrait s'amorcer en examinant ces deux parties de l'équation énergie-GES.

B. Un approvisionnement énergétique utilisant moins de carbone

Il existe plusieurs formes d'énergie au Canada permettant de séparer la consommation d'énergie des émissions de carbone. L'énergie nucléaire et l'hydroélectricité jouent déjà un rôle important dans l'utilisation au Canada de sources d'énergie diversifiées.

Compte tenu des échéanciers nécessaires à l'approbation et à la construction d'installations de ce genre, il est par conséquent peu probable que l'approvisionnement à l'aide de ces sources d'énergie puisse être augmenté de manière à aider, de façon significative, le Canada à respecter l'échéancier de Kyoto. Toutefois, si le Comité le désire, ces options pourraient faire l'objet d'une évaluation pour une application ultérieure à la première période d'engagement de Kyoto.

L'utilisation d'autres sources d'énergie relativement exemptes de carbone s'imposent de plus en plus, dont l'énergie éolienne en particulier. Le potentiel canadien en matière de ressources éoliennes a récemment été cartographié et un projet d'envergure a été annoncé dernièrement au Québec. Le gouvernement fédéral offre également des mesures incitatives pour l'énergie éolienne.

Cependant, plusieurs questions demeurent : Quel peut être l'impact de l'énergie éolienne et combien de temps faudra-t-il attendre pour en ressentir l'effet? Quelles sont les possibilités offertes par d'autres technologies, telles que les petites centrales hydroélectriques et l'utilisation de carburants tirés de la biomasse tels l'éthanol et le biodiésel? Les représentants de Statistique Canada (et de Ressources naturelles Canada), responsables du rapport 2004 sur l'activité humaine et l'environnement, pourraient aider à établir l'état actuel de l'industrie des sources d'énergie de remplacement au Canada.

De plus, les combustibles fossiles traditionnels, servant à générer l'électricité, pourraient être transformés en combustibles relativement exempts de carbone en procédant à la séquestration du carbone, comme cela se fait dans le cadre du projet du gisement Weyburn en Saskatchewan. Encore une fois, le potentiel de cette technologie pour réduire les émissions au Canada n'est pas bien saisi.

L'évaluation de la réduction de l'intensité carbonique des sources d'énergie au Canada est un projet d'envergure. À la fin des années 1990, le gouvernement a mis sur pied des tables de concertation réunissant des experts dans le but d'examiner des solutions de rechange et ces derniers ont présenté des rapports d'options en 1999. Il serait peut-être utile d'inviter des

représentants de la table de concertation sur les technologies et de celle sur l'électricité pour discuter des options qu'ils ont présentées dans le cadre de leurs rapports.⁽⁵⁾

De plus, des représentants des industries et des associations industrielles, ainsi que des analystes de l'énergie, seraient invités à fournir leur opinion.

C. Réduire la demande

Une autre partie importante de la réduction des émissions consiste à réduire la consommation globale d'énergie. Il est possible d'y parvenir en recourant à des solutions de rechange (dans les transports par exemple), en utilisant moins fréquemment des technologies énergivores et en améliorant l'efficacité de l'ensemble des technologies utilisées, lorsque c'est possible.

Une mesure de l'efficacité économique est l'intensité énergétique ou la quantité d'énergie utilisée par unité de PIB. Toutefois, cela peut s'avérer plus ou moins problématique, car d'autres facteurs tels que les changements de temps et les changements apportés à l'infrastructure économique, peuvent avoir une incidence sur l'intensité énergétique. L'Office de l'efficacité énergétique (OEE) publie un indice de l'efficacité énergétique qui, selon l'Office, permet de mieux tenir compte de ces autres facteurs.

Selon l'indice de l'OEE, durant la période de 1990 à 2002, la consommation d'énergie au Canada aurait augmenté de 31 p. 100 contrairement au pourcentage de 18 p. 100 mesuré, si l'efficacité énergétique ne s'était pas améliorée.⁽⁶⁾ Le ministère des Ressources naturelles serait invité à donner des explications quant au fonctionnement de son indice d'efficacité énergétique, aux endroits où des gains ont été réalisés à ce chapitre, ainsi qu'aux endroits où il serait possible de réaliser les gains les plus importants dans l'avenir.

(5) Prendre note que le gouvernement émet l'avis de non-responsabilité suivant à l'égard des rapports d'options :

Il est important de souligner que les rapports d'options sont le résultat de travaux réalisés par les experts participant aux 16 tables/groupes de concertation. On a demandé aux membres des tables/groupes d'analyser toutes les options possibles, sans tenter d'atteindre un consensus pour les options décrites dans leurs rapports. Par conséquent, les options présentées dans les rapports ne font pas nécessairement l'unanimité et ne reflètent pas non plus la politique gouvernementale.

(6) Ressources naturelles Canada, Évolution de l'efficacité énergétique au Canada, 1990-2002, 2004 (http://oee.nrcan.gc.ca/neud/apd/donnees_f/Evolution04/Evolution2004.pdf).

On demanderait aux groupes industriels représentant des secteurs tels que les transports, la fabrication et la construction, de fournir une description de leurs secteurs respectifs, ainsi que des possibilités d'améliorer l'efficacité énergétique.

La transition vers des solutions de rechange et une utilisation réduite des technologies énergivores, implique dans une grande mesure les secteurs urbains, et plus particulièrement l'aménagement urbain et le transport en commun. Des représentants de la Fédération canadienne des municipalités et d'Infrastructures Canada seraient invités à témoigner devant le Comité.

Le comportement et la motivation des consommateurs constituent également des éléments clés pour comprendre les limites et les possibilités des changements de consommation. Différentes firmes de sondage, qui surveillent les tendances des consommateurs, pourraient être invitées à témoigner devant le Comité.

D. Comment y parviendrons-nous? En utilisant une réforme budgétaire pour réduire les émissions

Les portions précédentes de l'étude auront porté principalement sur le potentiel de diverses méthodes en vue de réduire les émissions. Tout au long de cette discussion, il est toutefois probable que des questions auront été soulevées quant à ce qui doit être fait pour réaliser ce potentiel et particulièrement, au moyen d'une réforme budgétaire.

La dernière portion de l'étude pourrait porter sur cette question en consultant à nouveau des témoins clés à l'aide d'une série de questions plus ciblées. Cela pourrait être accompli sous forme de table ronde ou individuellement. Aussi, des représentants de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, qui ont réalisé des travaux d'envergure relativement à l'écologisation de la fiscalité, seraient invités à témoigner. Le ministère des Finances serait invité encore une fois à participer à une autre ronde de questions découlant de ce témoignage.

CALENDRIER

La période de temps alloué à l'étude variera, bien sûr, selon le degré de profondeur que le Comité désire atteindre pour cette dernière, et selon le nombre de témoins suggérés et invités à se présenter devant le Comité. Le calendrier qui suit n'est par conséquent qu'un guide très approximatif, arrondi à la semaine près.

A. Introduction – Une réunion

- Ministère des Finances et Commissaire à l'environnement et au développement durable

B. Première partie : Préparer la voie : La situation actuelle – Quatre semaines

- Ministères
- Représentants des industries clés et des ONGE
- La Commissaire à l'environnement et au développement durable (responsabilisation dans le cadre des programmes gouvernementaux et coordination des initiatives horizontales au sein du gouvernement)
- Bureau du Conseil privé (Projet de recherche sur les politiques)
- David Oulton
- Le Comité de coordination du développement durable et de l'environnement, formé de sous-ministres

C. Deuxième partie – Un approvisionnement énergétique utilisant moins de carbone : Quatre semaines

- Statistique Canada et Ressources naturelles Canada
- Tables de concertation (Électricité et technologie)
- Représentants de l'industrie (énergie éolienne, biocarburants, énergie solaire, petites centrales hydroélectriques)
- Analystes de l'énergie
- Séquestration du carbone

D. Troisième partie – Réduire la demande – Trois semaines

- RNCAN, Office de l'efficacité énergétique
- Représentants de l'industrie (fabrication, construction, transports)
- Fédération canadienne des municipalités
- Motivation des consommateurs (firmes de sondage, spécialistes du comportement)

E. Comment y parviendrons-nous? Réduire les émissions à l'aide d'un régime de politique publique – Une ou deux semaines

- Témoins clés consultés à nouveau, en se concentrant sur des stratégies et échéanciers clairs incluant des objectifs intermédiaires précis (table ronde)
- Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
- Ministère des Finances

Total de 12 semaines : prendre note qu'il y a 19 semaines de séances entre le 26 novembre et la clôture de la Chambre en juin.