

Les effets immédiats du protocole de Kyoto et du Projet vert : Comment s'y retrouver en 15 questions et réponses

Par M^e Hélène Lauzon
et M^e Mathieu Quenneville

L'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, le 16 février dernier, suscite de nombreuses questions au sein de l'industrie.

*Au cours des deux derniers mois, le gouvernement fédéral a publié plusieurs documents nous permettant, dans une certaine mesure, de cerner ses intentions quant aux objectifs qu'il s'est fixés et aux moyens qu'il s'est donnés pour les atteindre. L'étude de ces documents, notamment le **Projet vert** et le **Projet de Loi C-43**¹, soulève plusieurs points d'interrogation qui méritent éclaircissement. Ce précis d'information sous forme de questions-réponses résume pour vous les enjeux sous-jacents tout en les rendant plus intelligibles.*

1. Quels sont les gaz à effet de serre (GES) visés par le Protocole de Kyoto qui doivent faire l'objet d'une réduction à l'échelle planétaire?

Les gaz à effet de serre visés par le Protocole sont au nombre de six :

- Le dioxyde de carbone (CO₂)
- Le méthane (CH₄)
- L'oxyde nitreux (N₂O)
- Les hydrofluorocarbures (HFC)
- Les hydrocarbures perforés (PCF)
- L'hexafluorure de soufre (SF₆)



2. Pourquoi la documentation sur le sujet fait-elle toujours état d'émissions de CO₂ ou de réduction d'émissions de CO₂ ou de crédit de CO₂?

Par souci d'harmonisation et de simplification, les pays signataires du Protocole de Kyoto se sont entendus afin qu'une seule unité de conversion soit utilisée; il s'agit du CO₂. Il existe par conséquent des tables de conversion permettant de déterminer à quelle quantité de CO₂ correspond l'un ou l'autre des cinq autres GES.

3. Quelle est la cible de réduction des émissions canadiennes de GES en vertu du Protocole de Kyoto?

Afin de respecter ses obligations internationales à l'égard du Protocole de Kyoto, le Canada s'est engagé à réduire ses émissions de GES de 6 % par rapport à ses émissions de 1990.

4. À compter de quel moment le Canada doit-il réduire ses émissions de GES de 6 %?

La période de référence au cours de laquelle le Canada doit atteindre son objectif de 6 % s'étend de 2008 à 2012.

5. Comment se traduit cette réduction de 6 % des émissions canadiennes en termes de quantité de GES?

Une réduction de 6 % des émissions canadiennes de GES par rapport à l'année de référence 1990 représente 270 mégatonnes (Mt). Cette quantité correspond à la différence entre les émissions projetées de GES en 2010, dans l'éventualité où le Canada maintient le statu quo, et la cible que le Canada s'est engagé à atteindre en vertu du Protocole de Kyoto (émissions de 1990 – 6 %).

6. Qui devra réduire ses émissions de GES afin de permettre au Canada de respecter ses engagements en vertu du Protocole de Kyoto?

Bien que plus de 50 % des émissions de GES au Canada soient produites par les grands émetteurs finaux (GEF), toute la population canadienne, incluant les différents gouvernements et les industries, doit faire sa part afin de permettre au Canada de respecter la cible de 6 % qui a été fixée en vertu du Protocole de Kyoto.



LAVERY, DE BILLY

AVOCATS

¹ Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 23 février 2005, 1^{ère} session, 38^e législature, 53-54 Elizabeth II, 2004-2005, adoptée en deuxième lecture le 19 mai 2005. Voir plus particulièrement les parties 13, 14 et 15 du *Projet de Loi 43*.

7. Qui sont les grands émetteurs finaux?

Les grands émetteurs finaux sont les entreprises qui œuvrent notamment dans les secteurs suivants :

- production thermique d'électricité (charbon, pétrole et gaz);
- pétrole et gaz;
- mines (métalliques et non métalliques);
- sidérurgie;
- production de pâtes et papiers;
- production de ciment et de chaux;
- production de verre et de contenants de verre;
- aluminerie;
- production chimique.

Selon notre compréhension du Projet vert publié par le gouvernement fédéral, une entreprise est susceptible de constituer un grand émetteur final assujéti à des obligations de réduction par le simple fait qu'elle exerce des activités dans l'un de ces secteurs. À notre connaissance, trois protocoles d'entente ont été conclus à ce jour avec de grands émetteurs finaux².

8. Au sein de l'industrie, est-ce que l'obligation de réduction ne visera que les grands émetteurs finaux?

Le gouvernement fédéral cherche, par un système de déclaration obligatoire³, à recueillir de l'information auprès de toute personne exploitant une installation qui émet annuellement 100 000 tonnes métriques ou plus d'équivalent de CO₂. Il est donc permis de croire que la réglementation visant l'atteinte des objectifs de réduction d'émissions de CO₂ par catégorie d'industrie assujétirait non seulement les grands émetteurs finaux, mais aussi toute entreprise qui émet 100 000 t/m ou plus d'équivalent de CO₂.

9. De quels moyens disposeront les GEF pour atteindre les objectifs de réduction d'émissions de CO₂, fixés en l'occurrence à 45 Mt (36 Mt de réduction + 9 Mt d'investissement)?

Le Projet vert affirme la volonté du gouvernement de contraindre les grands émetteurs à réduire de 45 Mt leurs émissions de CO₂, soit un minimum de 36 Mt provenant de véritables réductions ou de l'achat de crédits de compensation et un maximum de 9 Mt correspondant à des sommes d'argent investies dans un fonds d'investissement technologique favorisant la recherche et le développement.

Les GEF disposeront de plusieurs options pour s'acquitter de leur obligation :

- 1 - réduction des émissions internes en investissant dans leurs propres installations ou en réduisant leurs activités de production⁴;
- 2 - achat de crédits compensatoires auprès d'autres GEF⁵;
- 3 - achat de crédits compensatoires auprès d'entreprises canadiennes ayant volontairement réduit leurs émissions de GES ;
- 4 - achat de crédits internationaux, dans la mesure où ils sont vérifiés et reconnus. Ils peuvent être obtenus par l'un des mécanismes déjà prévus au Protocole de Kyoto, tels le *mécanisme de développement propre* et l'*application conjointe*, ou encore être acquis directement auprès d'une entreprise dont le siège est situé à l'extérieur du Canada. Quant à cette dernière possibilité, ce n'est qu'une fois la réglementation édictée que nous saurons si le Canada a conservé cette option et dans quelle mesure, le cas échéant, ces transactions de crédits de CO₂ seront autorisées ;
- 5 - investissement dans le développement technologique grâce à la création du *Fonds d'investissement technologique pour la lutte aux gaz à effet de serre*.

Notons que tout crédit de CO₂ généré par un GEF, via les mesures de réduction mises en place, peut être vendu soit à d'autres GEF, soit à d'autres entreprises canadiennes, soit sur le marché international ou soit à l'Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions. Toutefois, puisque le Canada sera assurément un pays « acheteur » plutôt qu'un pays « vendeur » de crédits compensatoires, il n'est pas exclu que les crédits générés par des réductions internes ne puissent être vendus sur le marché international.

10. Comment détermine-t-on les réductions auxquelles seront tenues les GEF?

Les émissions des GEF sont de deux ordres : les émissions des procédés fixes et les autres émissions. Étant donné que le contrôle des émissions provenant des procédés fixes passe inévitablement par la réduction des activités de l'entreprise afin de préserver le libre essor économique des entreprises, le gouvernement fédéral, dans le Projet vert, fait une distinction entre les émissions provenant des procédés fixes et les autres émissions. Le libellé s'y rapportant peut toutefois porter à confusion.

En effet, les cibles de réduction des émissions des procédés fixes sont présentement établies à 0%, alors que les autres émissions ont une cible de réduction de 15%. Le gouvernement ne pourrait toutefois pas exiger des réductions dépassant 12% du total des émissions de l'entreprise. Ainsi, cette cible de 12% constitue en quelque sorte la limite maximale des réductions que peut exiger le gouvernement. Les exemples qui suivent illustreront plus clairement ce concept.

² Protocole d'entente concernant les mesures portant sur le changement climatique intervenu entre le gouvernement du Canada et l'Association des produits forestiers du Canada le 6 novembre 2003, Protocole d'entente intervenu entre le gouvernement du Canada et l'Association canadienne de producteurs d'acier le 10 janvier 2005, Protocole d'entente intervenu entre le gouvernement du Canada et DuPont Canada inc. le 19 novembre 2003. Notons que l'industrie canadienne automobile est assujétié quant à elle à une obligation de réduction de 5,3 Mt en vertu d'un Protocole d'entente intervenu avec le gouvernement du Canada le 5 avril 2005.

³ *Gazette du Canada*, Partie I, vol. 138, no 11 – le 13 mars 2004, p. 564 et *Gazette du Canada*, Partie I, vol. 139, no 11 – le 12 mars 2005, p. 703.

⁴ La réduction des émissions peut aussi se faire sous forme de séquestration de CO₂. Il existe encore peu de techniques reconnues et efficaces pour la séquestration.

⁵ Afin de faciliter la compréhension du texte, contrairement aux différents documents préparés par le gouvernement fédéral, nous avons préféré utiliser une seule expression pour désigner l'ensemble des permis et des crédits qui pourront être obtenus à la suite d'une réduction des émissions de GES.

Les activités d'une entreprise qui génère 100 000 tonnes de CO₂ :

- Si 100 000 tonnes de CO₂ proviennent d'un procédé qui n'est pas fixe, l'entreprise devra réduire ses émissions de 12%, puisque le gouvernement ne peut pas exiger des réductions d'émissions supérieures à 12% du total des émissions de l'entreprise. Cette entreprise devra donc réduire ses émissions de 12 000 tonnes de CO₂ ;
- Si 100 000 tonnes de CO₂ proviennent d'un procédé fixe, l'entreprise n'aura pas à réduire ses émissions, puisque la cible pour ces émissions est de 0% ;
- Si 50 000 tonnes de CO₂ proviennent d'un procédé qui n'est pas fixe, alors que 50 000 tonnes de CO₂ proviennent d'un procédé fixe, les émissions provenant des procédés qui ne sont pas fixes devront être réduites de 15% (donc 7 500 tonnes), puisque cela représente une réduction inférieure à la cible de 12% de l'ensemble des émissions de l'entreprise ;
- Si 95 000 tonnes de CO₂ proviennent des procédés qui ne sont pas fixes, alors que 5 000 tonnes de CO₂ proviennent d'un procédé fixe, les émissions provenant des procédés qui ne sont pas fixes devront être réduites de 12 000 tonnes. En effet, une réduction de 15% (donc 14 250 tonnes) de ses émissions dépasserait la limite maximale de 12% du total des émissions.

11. Qu'est ce que le Fonds d'investissement technologique pour la lutte aux gaz à effet de serre?

Le Projet de loi C-43 prévoit l'adoption de la *Loi sur le Fonds d'investissement technologique pour la lutte aux gaz à effet de serre*. Cette loi, si elle entre en vigueur, permettra aux GEF d'investir dans le fonds ainsi créé en échange d'unités technologiques. L'accès des GEF à ces investissements sera toutefois limité à 9 Mt. Les sommes d'argent provenant de l'achat des unités technologiques seront ensuite redistribuées, sous forme de subventions ou de contributions à d'autres entreprises, aux fins suivantes :

(i) réalisation de travaux de recherche, de mise au point ou de mise à l'épreuve concernant les techniques ou procédés destinés à la réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant de sources industrielles ou à la séquestration des gaz à effet de serre provenant de l'atmosphère dans le cadre d'une exploitation industrielle,

(ii) établissement des éléments d'infrastructure nécessaires pour permettre la réalisation des travaux de recherche, de mise au point ou de mise à l'épreuve concernant ces techniques ou procédés.

Toutefois, cette option ne permettra pas, à court terme, des réductions réelles de GES mais les réductions de 9 Mt découlant de l'achat d'unités technologiques seront comptabilisés afin d'évaluer si les GEF ont respecté la cible de 45 Mt. À cet effet, le gouvernement fédéral prévoit instaurer un système de base de données où les unités technologiques seront inscrites.

Si aucune modification n'est apportée au Projet de loi, l'achat de chaque unité technologique, dont le coût ne pourra dépasser 15 \$, équivalra à la réduction de l'émission d'une tonne de CO₂ ou d'équivalent CO₂.

12. Qu'est-ce que l'Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions?

Outre la création du Fonds technologique, le Projet de loi C-43 prévoit également l'adoption de la *Loi sur l'Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions* créant l'agence du même nom. Cette agence, portant également le nom de « Fonds du climat », aura pour mission d'inciter à la réduction ou à la séquestration des gaz à effet de serre au moyen de l'acquisition, pour le compte du Canada, de crédits découlant de la réduction ou de la séquestration de ces gaz. Les entreprises canadiennes n'auront pas l'obligation de vendre leurs crédits à l'Agence.

Tout d'abord, l'Agence pourra acquérir les crédits créés au Canada dans le cadre d'un processus d'acquisition concurrentiel. Ensuite, elle pourra acquérir des crédits internationaux découlant de l'application de l'un des mécanismes du Protocole de Kyoto si elle est convaincue que cela servira les intérêts du Canada, compte tenu des facteurs qui seront éventuellement déterminés par règlement.

Le Projet de loi C-43 ne confère pas à l'Agence le pouvoir de vendre des crédits. En effet, cette dernière ne pourrait agir à titre d'intermédiaire dans les échanges de crédits entre les entreprises ni à titre de vendeur, mais uniquement à titre d'acheteur au bénéfice du Canada. En agissant ainsi, l'Agence retirera du marché des crédits, aidant du même coup le Canada à atteindre sa cible aux termes du Protocole de Kyoto et favorisant de nouveaux efforts afin de réduire les émissions de GES. Tous les crédits que l'Agence acquerra seront inscrits dans une base de données.

13. Quels seront les critères permettant la création de crédits?

Le gouvernement fédéral n'a pas encore établi les critères permettant la création de crédits. Nous croyons que ce dernier, afin de s'assurer que ces crédits compensatoires aient la même valeur que les crédits créés par les réductions des émissions de GES dans les autres pays signataires du Protocole de Kyoto, reprendra les critères établis par le *mécanisme de développement propre*⁶ en raison de leur objectivité. Ainsi, pour qu'une réduction d'émissions permette la création de crédits compensatoires, les éléments suivants pourront être considérés :

- Une réduction volontaire des émissions;
- Une réduction réelle des émissions;
- Une réduction mesurable des émissions;
- Une réduction vérifiable des émissions;
- Une réduction s'ajoutant à celles qui auraient lieu en l'absence de l'activité permettant cette réduction.

⁶ Article 12 du Protocole de Kyoto.

Une année de référence devra donc être déterminée afin de savoir si une réduction d'émissions de CO₂ donne droit à la création de crédits compensatoires. Par exemple, si l'année de référence est établie à 2002 par le gouvernement fédéral, des réductions d'émissions de GES réalisées en 2003 pourraient permettre la création de crédits compensatoires. Toutefois ces mêmes réductions, survenues en 2001, ne pourraient permettre la création de crédits compensatoires, la date de référence étant ultérieure à la date de la réduction.

14.
Une réduction des GES imposée par voie réglementaire ou par voie d'un certificat d'autorisation pourrait-elle permettre quand même la création de crédits?

Actuellement, le gouvernement fédéral n'entrevoit pas permettre la création de crédits compensatoires si la réduction des émissions résulte de l'imposition de mesures réglementaires. Ainsi, la création de crédits compensatoires devrait résulter d'une réduction volontaire des émissions de GES qui surpasse les normes réglementaires.

Une question cependant demeure : une réduction de GES imposée par une agence gouvernementale provinciale, comme le *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*⁷ dans le cadre de la délivrance d'un certificat d'autorisation, permettrait-elle la création de crédits compensatoires?

Les conditions imposées au certificat

Vous pouvez communiquer avec les membres suivants de l'équipe en matière de changements climatiques pour toute question relative à ce bulletin.



M^e Nicolas Gagnon
 514 877.3046
 Litige



M^e Isabelle Lamarre
 514 877.2995
 Droit des affaires



M^e Hélène Lauzon
 514 877.2985
 Droit de l'environnement,
 de l'énergie et des
 ressources naturelles



M^e Mathieu Quenneville
 514 877.3087
 Droit de l'environnement,
 de l'énergie et des
 ressources naturelles

d'autorisation constituent une réduction d'émissions résultant d'une obligation légale. Le gouvernement fédéral devrait donc fixer les paramètres à l'intérieur desquels une telle réduction permettrait la création de crédits compensatoires. Ainsi, des crédits pourraient n'être accordés que si la réduction d'émissions surpasse celle qui est imposée au certificat d'autorisation. D'autre part, des seuils pourraient être fixés, selon les secteurs d'activité, au-delà desquels une réduction permettrait la création de crédits et ce, même en présence d'un certificat d'autorisation.

15.
Le gouvernement fédéral s'est engagé à maintenir le prix des crédits à un prix maximal de 15 \$ la tonne jusqu'à 2012. Est-ce que cet engagement sera maintenu?

Actuellement, le gouvernement fédéral prétend maintenir son engagement par l'entremise du *Fonds d'investissement technologique pour la lutte aux gaz à effet*

de serre où le prix de chaque unité ne doit pas dépasser 15 \$. Quant aux autres crédits (crédit national admissible et crédit Kyoto), certaines mesures pourraient être mises en oeuvre afin d'aider les entreprises canadiennes à respecter leurs engagements. Ces mesures n'ont pas encore été déterminées.

Par ce bulletin, nous avons tenté de répondre aux questions qui nous sont le plus fréquemment posées relativement à l'application du Protocole de Kyoto. Nous sommes conscients que d'ici l'entrée en vigueur du Projet de loi C-43, certaines modifications pourront être apportées à ce texte de loi. Nous savons aussi que la réglementation projetée par le gouvernement fédéral suscitera de nouvelles réflexions. Il nous fera plaisir de les partager avec vous le moment venu. D'ici là, nous vous invitons à nous soumettre toute question sur le Protocole de Kyoto.

⁷ L.R.Q., c. Q-2.

Montréal
 Bureau 4000
 1, Place Ville Marie
 Montréal (Québec)
 H3B 4M4

Téléphone :
 (514) 871-1522
 Télécopieur :
 (514) 871-8977

Québec
 Bureau 500
 925, chemin Saint-Louis
 Québec (Québec)
 G1S 1C1

Téléphone :
 (418) 688-5000
 Télécopieur :
 (418) 688-3458

Laval
 Bureau 500
 3080, boul. Le Carrefour
 Laval (Québec)
 H7T 2R5

Téléphone :
 (514) 978-8100
 Télécopieur :
 (514) 978-8111

Ottawa
 Bureau 1810
 360, rue Albert
 Ottawa (Ontario)
 K1R 7X7

Téléphone :
 (613) 594-4936
 Télécopieur :
 (613) 594-8783

Abonnement
 Vous pouvez vous abonner, vous désabonner ou modifier votre profil en visitant notre site Internet www.laverydebilly.com/htmlfr/Publications.asp ou en communiquant avec Andrée Mantha au 514.877.3071.

© Tous droits réservés 2005, Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - avocats. Ce bulletin destiné à notre clientèle fournit des commentaires généraux sur les développements récents du droit. Les textes ne constituent pas un avis juridique. Les lecteurs ne devraient pas agir sur la seule foi des informations qui y sont contenues.

www.laverydebilly.com

LAVERY, DE BILLY

AVOCATS