

Présentation au Comité permanent de l'environnement et du développement durable

David Runnalls
Président directeur-général
Institut international du développement durable

161, ave. Portage est, 6^e étage
Winnipeg (Manitoba)
R3B 0Y4
Tél. : (204) 958-7700
Télec.: (204) 958-7710

250, rue Albert, pièce 1360
Ottawa (Ontario) Canada
K1P 6M1
Tél. : 613-238-2296
Télec. : 613-238-8515

Le 17 février 2005



Monsieur le président et membres du Comité, je vous suis très reconnaissant de me donner l'occasion de m'adresser à vous. Je veux traiter de trois questions :

1. les « Mécanismes de Kyoto »;
2. l'engagement du Canada à l'égard des pays en développement dans le dossier du changement climatique;
3. notre rôle dans l'élaboration d'un régime mondial de lutte contre le changement climatique après 2012.

Le Canada doit faire des achats sur le marché international

Si le Canada a accepté, aux termes du Protocole de Kyoto, de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 6 % par rapport au niveau de ses émissions en 1990, c'est uniquement parce qu'il allait pouvoir acquérir des crédits de réduction grâce à des investissements à faible coût sur les marchés étrangers. En passant, je crois qu'en 1997, lors des négociations sur le Protocole de Kyoto, les plus ardents partisans des Mécanismes de Kyoto étaient des industries et des provinces axées sur l'énergie et leur principal opposant, l'UE. Combien il est étonnant de constater que l'UE est maintenant en bonne voie d'établir un régime d'échange de droits d'émission alors que l'industrie et les provinces ici condamnent de telles activités, y voyant une dépense sans rentabilité environnementale.

La prémisse qui sous-tend les Mécanismes de Kyoto est simple. Le changement climatique est un problème mondial et une tonne de moins de CO₂ produit le même effet où que ce soit dans le monde. Le régime incite donc les investisseurs à rechercher les réductions les moins coûteuses. Grâce aux objectifs de Kyoto, le carbone et les autres gaz à effet de serre ont maintenant une valeur économique internationale et, par voie de conséquence, un marché. Cela permet aux gouvernements et au secteur privé d'identifier la façon la plus efficace au plan économique d'atteindre un objectif environnemental donné.

Les Mécanismes de Kyoto, s'ils sont bien conçus et mis en oeuvre, peuvent procurer au Canada un certain nombre d'avantages importants :

- ils réduiront sensiblement ce qu'il en coûtera au Canada pour atteindre l'objectif souscrit à Kyoto;
- ils signaleront que le Canada entend être un acteur important sur le marché mondial croissant du carbone;
- ils fourniront aux technologies canadiennes propres des possibilités de financement;
- ils fourniront au Canada une occasion de faire preuve de leadership au plan international et d'aider d'autres pays à constater de première main comment des investissements favorables au climat peuvent à la fois contribuer à une croissance économique stable et compléter celle-ci.

Il ne faut donc pas se surprendre que le Canada entende se servir de ces Mécanismes de Kyoto pour atteindre son objectif. Le Canada ne sera d'ailleurs pas seul—les Pays-Bas, le Japon, le Danemark et la Norvège, pour ne mentionner que ceux-là—seront tous actifs sur le marché

mondial du carbone. Il y a lieu toutefois de se demander combien de crédits internationaux il nous faudra pour atteindre les objectifs de Kyoto et où il nous faudra les acheter.

Nous avons tergiversé pendant au moins dix ans avant de produire enfin un plan qui établit de façon sérieuse comment nous pouvons réalistement atteindre les objectifs de Kyoto. Et quand on parle de réductions de GES au Canada, le temps est certainement de l'argent. Nous n'avons tout simplement pas le temps ou les ressources voulus pour atteindre nos objectifs de Kyoto sans accès à ces occasions internationales. Ces achats ne seront pas inconséquents—ils seront probablement de l'ordre de 80–100 millions de tonnes (Mt) pour chaque année de la période de Kyoto.

Vu la taille probable de notre portefeuille, il est capital que la stratégie d'achat du Canada sur le marché international soit progressive et avisée. Pour cela, il faut bien comprendre ce que les Mécanismes de Kyoto peuvent et ne peuvent pas faire.

Les Mécanismes de Kyoto

Le Protocole de Kyoto autorise deux types d'achats internationaux :

1. les réductions d'émissions découlant de projets;
2. les réductions basées sur les quotas.

1. Réductions d'émissions découlant de projets

Il faut démontrer que les activités de projet produisent de réductions réelles des émissions de gaz à effet de serre. Le Protocole reconnaît deux mécanismes de réduction d'émissions découlant de projets : le **Mécanisme pour un développement propre (MDP)**, tel que défini à l'article 12, et la **Mise en oeuvre conjointe (MOC)**, telle que définie à l'article 6. Le MDP donne à des pays comme le Canada la possibilité d'atteindre leur objectif en investissant dans la réduction des émissions dans les pays en développement—c'est-à-dire les pays sans engagement en ce sens.

La MOC concerne les investissements destinés à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans un autre pays ayant souscrit à un objectif de limitation des émissions à Kyoto.

Pour attrayants qu'ils soient en théorie, ces deux mécanismes ont néanmoins de la difficulté à démarrer. Les coûts de transaction à engager pour prouver qu'il vaut mieux réduire les émissions que de maintenir le statu quo peuvent être très élevés et, selon la plupart des estimations actuelles, au plus entre 200 et 300 Mt seront disponibles, à l'échelle mondiale, chaque année d'application du Protocole. Si le MDP a pris son envol (toutes proportions gardées—deux projets ont été approuvés jusqu'à maintenant), le mécanisme de la Mise en oeuvre conjointe, quant à lui, restera en veilleuse jusqu'en 2008.

2. Réductions basées sur les quotas

L'Échange international des droits d'émission (EIDE), prévu à l'article 17 du Protocole, permet aux pays développés d'acheter et de vendre des parties des unités de quantité attribuée (UQA) de

chaque pays. Les coûts de transaction associés à l'EIDE sont moins élevés que dans le cas des réductions découlant de projets, puisqu'il n'est nécessaire de consacrer ni temps ni argent pour satisfaire à l'exigence d'« additionnalité ».

Le recours à ce mécanisme suscite aujourd'hui la controverse, puisqu'il pourrait théoriquement permettre à un pays comme le Canada d'atteindre pleinement ses objectifs tout simplement en achetant des crédits excédentaires d'un pays comme la Russie, qui en dispose en quantités énormes étant donné son objectif modeste et son économie périllicite (qui prend toutefois du mieux aujourd'hui). À l'instar de la plupart des autres parties au Protocole de Kyoto, le Canada a clairement indiqué qu'il n'effectuerait pas d'achats d'« air chaud » de la Russie.

Donc, où en sommes-nous? Le Canada doit procéder à des achats internationaux pour atteindre son objectif, mais il a décidé de ne pas acheter d'« air chaud » de la Russie, et de sérieux doutes ont été exprimés quant à la viabilité du Mécanisme pour un développement propre. Le Canada doit donc s'attacher tout particulièrement à trouver des façons plus novatrices de faire les achats internationaux qui l'aideront à atteindre son objectif. Il doit envisager de mettre en place une Initiative d'éco-investissement (GIS).

Je m'explique. En réaction aux préoccupations exprimées au sujet de ces « transactions d'air chaud », il y a environ quatre ans, la Russie a lancé le concept de l'initiative d'éco-investissement. Le raisonnement derrière la GIS est relativement simple—les revenus tirés de l'échange international de droits d'émissions pourraient être affectés à des fins environnementales dans les pays vendeurs, et les pays acheteurs pourraient aussi s'en servir pour faire la promotion de technologies visant à contrer les effets du changement climatique. En d'autres mots, il serait possible d'assurer un suivi des investissements pour veiller à ce qu'ils aident à réduire davantage les émissions dans le pays hôte.

Comme il s'agit d'une forme d'échange de droits d'émission, la GIS n'aurait pas à être assujettie à des coûts de transaction aussi élevés que ceux associés à la MOC et au MDP. Il serait donc beaucoup plus rentable pour le Canada d'opter pour un portefeuille international qui comprenne à la fois des réductions d'émissions basées sur les projets (particulièrement avec les pays en développement) et des réductions basées sur les quotas, ces dernières s'inscrivant dans le cadre d'une GIS. Administrée efficacement, une GIS pourrait faire en sorte que les revenus tirés de la vente de permis d'émissions ne soient pas utilisés à mauvais escient mais plutôt affectés à des projets ayant des retombées positives à long terme aux niveaux local, national et international. Elle peut aussi servir à promouvoir et à diffuser des technologies visant à contrer les effets du changement climatique, à favoriser l'efficacité énergétique et à encourager la biodiversité et la conservation.

Dans le cadre d'une GIS, le Canada effectuerait un achat international à la condition que les revenus réalisés, par l'Ukraine par exemple, soient affectés à une utilisation spécifique. Les flux financiers pourraient aller à des projets générant des réductions additionnelles des émissions ou à des projets dont il a été clairement prouvé qu'ils ont aidé à développer la capacité de l'Ukraine de s'attaquer au problème du changement climatique et contribué à réaliser les objectifs locaux de développement durable ainsi qu'à promouvoir les valeurs et les intérêts du Canada.

Mon choix de l'Ukraine n'est pas l'effet du hasard. Selon moi, le Canada a une réelle opportunité d'atteindre de multiples objectifs en réalisant de manière créatrice une initiative d'éco-investissement dans ce pays. Notre désir d'appuyer le nouveau gouvernement ukrainien du président Viktor Iouchtchenko, nos relations politiques, culturelles et commerciales de longue date, notre capacité de fournir des technologies et de l'expertise canadiennes pour aider cette économie en transition nous donnent une occasion unique de conclure avec l'Ukraine un nouveau partenariat qui favorisera la croissance de l'économie en mettant l'accent sur l'efficacité énergétique et les nouvelles technologies tout en donnant au Canada l'accès à des crédits internationaux de réduction des émissions.

Des arrangements similaires peuvent être pris avec d'autres économies en transition, comme la Bulgarie et la Roumanie. Le Canada doit préciser clairement que, s'il dit non à l'« air chaud », il ne refuse pas pour autant de coopérer avec la Russie et l'Ukraine dans le dossier du changement climatique. L'initiative d'éco-investissement est susceptible de donner aux économies en transition la possibilité de passer outre aux technologies inefficaces actuelles qu'elles songeraient à adopter, et de leur préférer de nouvelles technologies plus efficaces.

Je crois savoir que l'UE et le Japon sont déjà en pourparlers avec la Russie et l'Ukraine, ainsi qu'avec d'autres pays, dont la Bulgarie, en vue de conclure des ententes GIS qui auraient, tant pour l'acheteur que pour le vendeur, des avantages au plan des technologies environnementales et des technologies propres. Fort du leadership du ministère des Finances, le gouvernement fédéral devrait s'assurer que le Canada prend tôt l'initiative dans les discussions GIS, alors même que le gouvernement développe sa position quant à la meilleure façon de gérer son portefeuille international.

Régime post-2012

L'engagement positif avec des pays en transition et des pays en développement par le truchement d'achats de permis d'émission sur le marché international non seulement aidera le Canada à atteindre ses objectifs en matière d'émissions, mais il contribuera aussi de façon capitale à la tâche plus large consistant à engager la communauté mondiale à s'occuper du changement climatique sur le long terme. Le Canada doit investir dans les principaux pays émetteurs comme la Chine, l'Inde et la Russie afin qu'ils puissent constater, sur le terrain, que des mesures durables qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre peuvent être bénéfiques pour l'économie. Tant que cette entreprise ne leur inspirera pas confiance, ils ne seront pas prêts à s'engager à faire d'importantes réductions.

Et comme l'a précisé dans son dernier rapport le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, les données scientifiques montrent clairement que les émissions mondiales doivent être ramenées à 80 % de leurs niveaux de 1990 pour véritablement agir sur le changement climatique. Pour que cet objectif soit atteint, il faudra que tous les pays—développés et en développement—s'engagent dans des activités de réduction des émissions.

Les négociations sur la structure et les objectifs d'une deuxième période d'engagement pourraient commencer dès novembre à la Onzième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. La mise en œuvre efficace du Protocole de Kyoto aura une influence décisive sur ces négociations. En démontrant aux pays non parties ainsi qu'aux pays en développement parties l'engagement des pays industrialisés à atteindre leurs objectifs de réduction, le Canada peut montrer qu'il est possible de réduire les émissions de gaz à effet de serre tout en maintenant la croissance économique, et mettre en place les marchés du carbone et/ou les instruments et les incitatifs nécessaires pour faire la démonstration des avantages de participer. La Mise en œuvre conjointe, le Mécanisme pour le développement propre et une initiative d'éco-investissement contribuent tous à aider les pays en développement et les économies en transition à mettre en place la technologie, les politiques et les systèmes économiques nécessaires pour souscrire à de nouveaux engagements qui amèneront de réelles réductions des émissions.

Le Canada aura une occasion de jeter les bases d'un engagement efficace de pays en développement clés en mars quand le Royaume-Uni accueillera une réunion de ministres de l'Énergie et de l'Environnement d'environ 20 pays afin d'examiner comment assurer d'ici à 2050 un avenir durable et sûr où la consommation du carbone sera faible. Le premier ministre Blair a fait du changement climatique un dossier prioritaire durant sa présidence du G8, se fixant parmi ses objectifs l'avancement de la coopération mondiale sur la question du changement climatique, y compris l'engagement des États-Unis et de pays en développement clés. Il est capital que le Canada donne à cet égard son plein appui au premier ministre Blair.

J'aimerais aussi, avant de conclure, souligner qu'il reste impératif d'aider les pays en développement à s'attaquer au problème du changement climatique. Il est prévu que les membres les plus vulnérables de notre communauté mondiale subiront les pires effets du changement climatique. Cela soulève un enjeu critique au plan de l'équité. À l'évidence, les personnes les moins responsables des dangers que fait peser le changement climatique—les Dénés et les Inuits au Canada, les habitants de petits États insulaires et de l'Afrique subsaharienne—risquent d'en être les premières victimes.

Le domaine où le Canada a fait constamment bonne figure au cours des dix dernières années de négociation a été celui du soutien financier et de l'appui en matière de renforcement des capacités aux pays en développement. Cet acquis est maintenant en péril—le Fonds canadien de développement pour le changement climatique (FCDCC) disparaît à la fin de mars et ce, sans qu'il y ait encore de plan précis en vue de son remplacement. Le FCDCC a contribué de façon insigne à démontrer aux pays en développement l'engagement du Canada dans le dossier du changement climatique et j'exhorte le Comité à prévoir son remplacement.

Conclusion

Le Canada est sur le point de s'engager dans une nouvelle phase de la lutte contre le changement climatique. Les décisions prises aujourd'hui poseront les jalons de notre participation aussi bien durant la première période d'engagement que dans celles qui suivront. Grâce à une élaboration et une application rigoureuses des politiques, les efforts que nous déployons pour atteindre les objectifs consentis à Kyoto engendreront dans un premier temps d'importants avantages

économiques, sociaux et environnementaux pour notre pays et nous positionneront pour jouer un rôle de leader dans l'économie de l'avenir. Les Mécanismes de Kyoto peuvent constituer à cet égard un puissant instrument.

Merci.

David Runnalls
Président directeur-général
Institut international du développement durable

161, ave. Portage est, 6^e étage
Winnipeg (Manitoba)
R3B 0Y4
Tél. : (204) 958-7700
Télec.: (204) 958-7710

250, rue Albert, pièce 1360
Ottawa (Ontario) Canada
K1P 6M1
Tél. : 613-238-2296
Télec. : 613-238-8515