



Table ronde nationale
sur l'environnement
et l'économie

National Round Table
on the Environment
and the Economy

**Réponse de la Table ronde nationale
sur l'environnement et l'économie
à ses obligations en vertu de la
*loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto***

Juillet 2011



Table ronde nationale
sur l'environnement
et l'économie

National Round Table
on the Environment
and the Economy

TABLE RONDE NATIONALE

344, rue Slater, Bureau 200, Ottawa, Ontario, K1R 7Y3 Canada

SUR L'ENVIRONNEMENT

T 613-992-7189 / F 613-992-7385 / Courriel: admin@nrtee-trnee.ca

ET L'ÉCONOMIE

WWW.TRNEE-NRTEE.CA

© Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 2011

Avertissement : Les opinions exprimées dans ce document ne représentent pas nécessairement celles des organismes auxquels sont associés ou autrement reliés les membres de la Table ronde. La TRNEE vise le consensus mais n'exige pas l'unanimité. Les délibérations de la Table ronde reposent sur des échanges et des débats dynamiques reflétant la diversité des opinions.

LETTRE D'ACCOMPAGNEMENT DU PRÉSIDENT INTÉRIMAIRE ET DU PRÉSIDENT ET PREMIER DIRIGEANT

Juillet 2011

Monsieur le Ministre,

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE ou Table ronde) est heureuse de vous présenter ce cinquième rapport sur ses obligations en vertu de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* (LMOPK) dans le cadre du Plan sur les changements climatiques 2011 du gouvernement.

Pour remplir ses obligations statutaires, la TRNEE a effectué des recherches, recueilli de l'information et produit un document, conformément à son mandat. Elle s'est ainsi employée à respecter les sous-alinéas 10(1)b(i) et 10(1)b(ii) de la *Loi*. Comme l'y autorise le sous-alinéa 10(1)b(iii), la Table ronde a également examiné et commenté certains aspects plus généraux du Plan et de la Déclaration du gouvernement.

En vous remettant ce document, la TRNEE satisfait aux exigences en matière de dépôt de rapport énoncées dans l'article 10 de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*.

Nous tenons à remercier les représentants d'Environnement Canada, de Ressources naturelles Canada, de Transports Canada et du Commissaire à l'environnement et au développement durable pour leur collaboration. Ils nous ont fourni de l'information et des données que nous avons utilisées pour rédiger notre rapport.

Nous espérons que ce document vous sera utile, ainsi qu'au gouvernement et au Parlement, dans votre analyse des politiques sur les changements climatiques et des réductions des émissions de gaz à effet de serre.

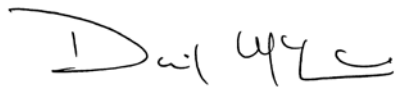
Veuillez agréer l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le président intérimaire,



R.W. Slater, CM, Ph. D.

Le président et premier dirigeant,



David McLaughlin

MEMBRES DE LA TRNEE

Président intérimaire de la TRNEE

Robert Slater

Professeur adjoint en
politique environnementale
Université Carleton
Ottawa (Ontario)

Vice-président de la TRNEE

Mark Parent

Ancien ministre de l'Environnement et du Travail
Canning (Nouvelle-Écosse)

David John Bishop

Associé
McKercher LLP
Regina (Saskatchewan)

L'honorable Pauline Browes, C.P.

Directrice, Waterfront Regeneration Trust
Toronto (Ontario)

Dianne Cunningham

Directrice, Lawrence National Centre for Policy and
Management
London (Ontario)

John Hachey

Lachine (Québec)

Timothy Haig

Directeur et Ancien président et président-
directeur général
BIOX Corporation
Oakville (Ontario)

Christopher Hilkene

Président
Clean Water Foundation
Toronto (Ontario)

Franklin Holtforster

Président et premier dirigeant
MHPM Project Managers Inc.
Ottawa (Ontario)

Robert Kulhawy

Président exécutif
Calco Environmental Group
Calgary (Alberta)

Donald MacKinnon

Président
Syndicat des Travailleurs et Travailleuses
du *Secteur Énergétique*
Toronto (Ontario)

Robert Mills

Conseiller international, GLOBE International
Conseiller principal, Plasco Energy Group
Red Deer (Alberta)

Richard Prokopanko

Directeur
Relations gouvernementales
Rio Tinto Alcan Inc.
Vancouver (Colombie-Britannique)

Président et premier dirigeant de la TRNEE

David McLaughlin

TABLE RONDE NATIONALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE : QUI NOUS SOMMES

Issue de *Notre avenir à tous*, le célèbre rapport Brundtland, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE ou Table ronde) est devenue un modèle de rassemblement de groupes aux intérêts divers et divergents autour d'une même table en vue de dégager des consensus sur des idées et d'offrir des suggestions viables de développement durable. La TRNEE cherche à soutenir la prospérité du Canada sans emprunter de ressources aux générations futures ni compromettre leur capacité de vivre en sécurité.

La TRNEE jouit de cette position privilégiée que lui confère son statut d'organisme consultatif indépendant en matière de politiques appelé à conseiller le gouvernement fédéral sur les solutions à envisager en matière de développement durable. Nous sensibilisons les Canadiens et leurs gouvernements aux défis du développement durable. Nous préconisons un changement positif. Nous nous efforçons de promouvoir des solutions stratégiques crédibles et impartiales dans l'intérêt supérieur de tous les Canadiens.

Nous accomplissons cette mission en favorisant la production de rapports solides et bien documentés sur des enjeux prioritaires, de même qu'en conseillant les gouvernements sur la meilleure façon de concilier et d'intégrer les défis souvent divergents de la prospérité économique et de la conservation de l'environnement.

La TRNEE réunit un groupe de chefs de file distingués du domaine de la durabilité provenant des quatre coins du Canada qui sont actifs dans le milieu des affaires, dans le monde universitaire, en environnement, dans le domaine du travail, dans le secteur des politiques publiques et dans la sphère communautaire. Nos membres sont nommés par le gouvernement fédéral pour un mandat d'au plus trois ans. Ils se rencontrent à l'occasion de tables rondes, un havre sûr de discussion qui encourage l'échange sans retenue d'idées favorisant le dégagement de consensus.

Nous faisons aussi appel à des organismes experts, à diverses industries et à des personnes pour nous aider à faire notre travail au nom des Canadiens.

La *Loi sur la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie* souligne l'indépendance de la TRNEE et de ses activités. La TRNEE relève actuellement du gouvernement du Canada et du Parlement par l'entremise du ministre de l'Environnement. La TRNEE tient un secrétariat qui commande et analyse les recherches dont ses membres ont besoin pour faire leur travail.

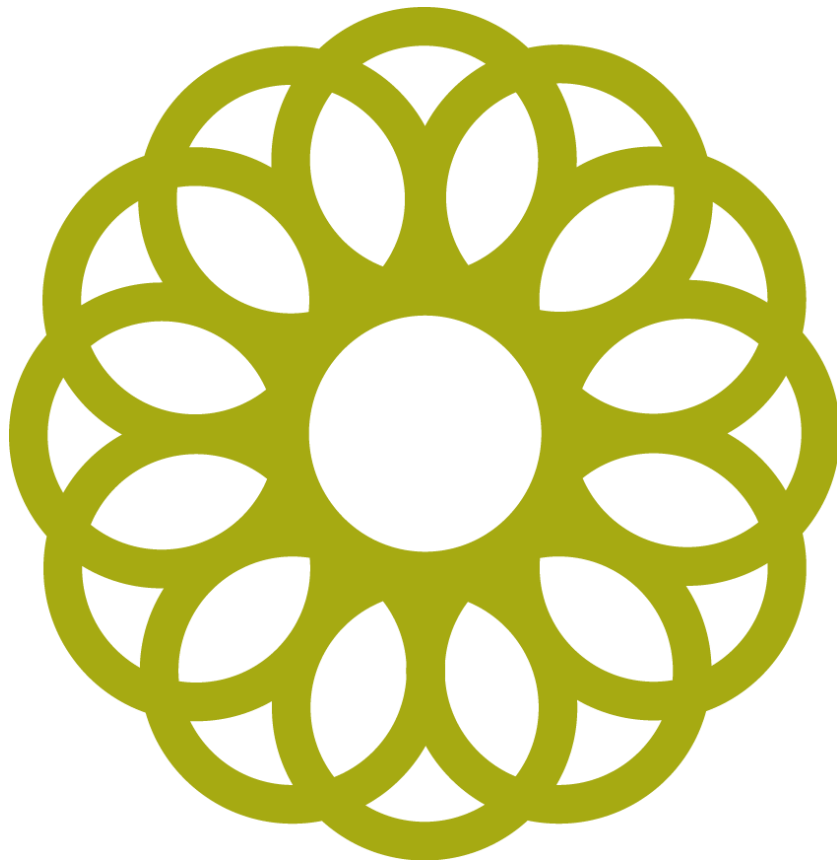
TABLE DES MATIÈRES

1.0 / INTRODUCTION.....	08
2.0 / MÉTHODOLOGIE.....	12
3.0 / LE PLAN 2011	14
4.0 / ANALYSE ET ÉVALUATION.....	20
5.0 / OBLIGATIONS EN VERTU DU PROTOCOLE DE KYOTO	28
6.0 / CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	30
7.0 / ANNEXE A : ANALYSE ET ÉVALUATION DES MESURES PARTICULIÈRES.....	34
8.0 / ANNEXE B : <i>LOI DE MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE DE KYOTO</i>	44
9.0 / RÉFÉRENCES.....	54



1.0

/ INTRODUCTION



1.0 INTRODUCTION

Le 22 juin 2007, la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto* (projet de loi C-288, appelé ci-après LMOPK) a reçu la sanction royale.

La LMOPK stipule que le gouvernement du Canada se doit d'établir – chaque année – un Plan sur les changements climatiques décrivant les mesures et politiques que les gouvernements doivent « prendre afin d'assurer le respect des engagements du Canada conformément à l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto » [Paragraphe 5(1)]. Le cinquième Plan sur les changements climatiques a été rendu public le 2 juin 2011.

Le paragraphe 10(1) de la *Loi* exige que la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE ou Table ronde) exécute, dans les 60 jours suivant la publication du Plan sur les changements climatiques en vertu du paragraphe 5(1), les fonctions suivantes quant au Plan :

- a) *effectuer des recherches et recueillir de l'information et des données provenant d'analyses sur le Plan ou la déclaration dans le contexte du développement durable;*
- b) *conseiller le ministre sur les questions qui relèvent de sa mission, conformément à l'article 4 de la Loi sur la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, notamment, dans les limites de sa mission :*
 - i) *sur la probabilité que chaque règlement ou mesure projeté atteigne les réductions d'émissions anticipées dans le Plan ou la déclaration;*
 - ii) *sur la probabilité que l'ensemble des mesures ou des règlements projetés permette au Canada de respecter ses engagements en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto;*
 - iii) *sur toute autre question qu'elle estime pertinente.*

Le présent rapport constitue la cinquième réponse de la TRNEE aux obligations découlant de la LMOPK et se rapportant au Plan sur les changements climatiques que présente tous les ans le gouvernement. Pour remplir son obligation statutaire, la TRNEE a effectué des recherches et recueilli de l'information et des données, s'employant ainsi à respecter les sous-alinéas 10(1)b)(i) et 10(1)b)(ii). Comme l'y autorise le sous-alinéa 10(1)b)(iii), la TRNEE a également examiné et commenté quelques aspects généraux de la LMOPK se rapportant au Plan du gouvernement.

Conformément aux dispositions de la *Loi*, la TRNEE a remis la présente réponse au ministre de l'Environnement. Elle a donc observé ses obligations actuelles aux termes de la LMOPK.

Dans le *Plan sur les changements climatiques aux fins de la Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto – Mai 2011* (appelé ci-après Plan 2011)¹, le gouvernement expose de façon détaillée les réductions d'émissions auxquelles il s'attend s'il adopte certaines mesures pour s'attaquer aux changements climatiques ainsi que l'analyse d'une modélisation intégrée¹ qui présente le cumul des réductions anticipées à la suite de l'application d'une série complète de politiques sur la voie à suivre pour atteindre le niveau d'émissions selon un scénario de référence, ou le maintien du *statu quo*². Les réductions d'émissions attribuées à chacune des politiques figurant dans le Plan 2011 proviennent d'évaluations effectuées à l'initiative d'Environnement Canada, de Ressources naturelles Canada (RNCan) et de Transports Canada. Quant aux données de la modélisation intégrée, elles ont été compilées par Environnement Canada.

¹ À la suite d'une recommandation de la TRNEE.

² Dans le Plan 2011, le maintien du *statu quo* fait référence aux « émissions excluant les mesures fédérales ».

L'analyse de la présente réponse vise à déterminer s'il est probable ou non que les réductions d'émissions attribuées à l'ensemble et à chacune des politiques correspondent précisément aux réductions d'émissions supplémentaires auxquelles on doit s'attendre après la mise en œuvre de ces politiques³. Par extension, elle évalue la probabilité que les projections d'émissions reflètent au mieux les attentes concernant l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour 2008-2012, soit la période visée par le Protocole de Kyoto. Elle évalue si le Canada atteindra son objectif en matière d'émissions de GES au titre du Protocole de Kyoto au cours de la période visée par ce dernier.

Le Plan 2011 mentionne la contribution qu'a apportée la TRNEE par l'entremise de ses précédentes réponses, ainsi que l'engagement qu'a pris le gouvernement en matière de transparence. La TRNEE tient à reconnaître d'entrée de jeu que le gouvernement continue d'améliorer ses prévisions et à préciser qu'elle appuie largement la modélisation intégrée présentée dans le Plan. Nous espérons que la réponse de 2011 de la TRNEE continuera de soutenir les efforts que déploie le gouvernement pour améliorer les prévisions des GES et l'évaluation des politiques.

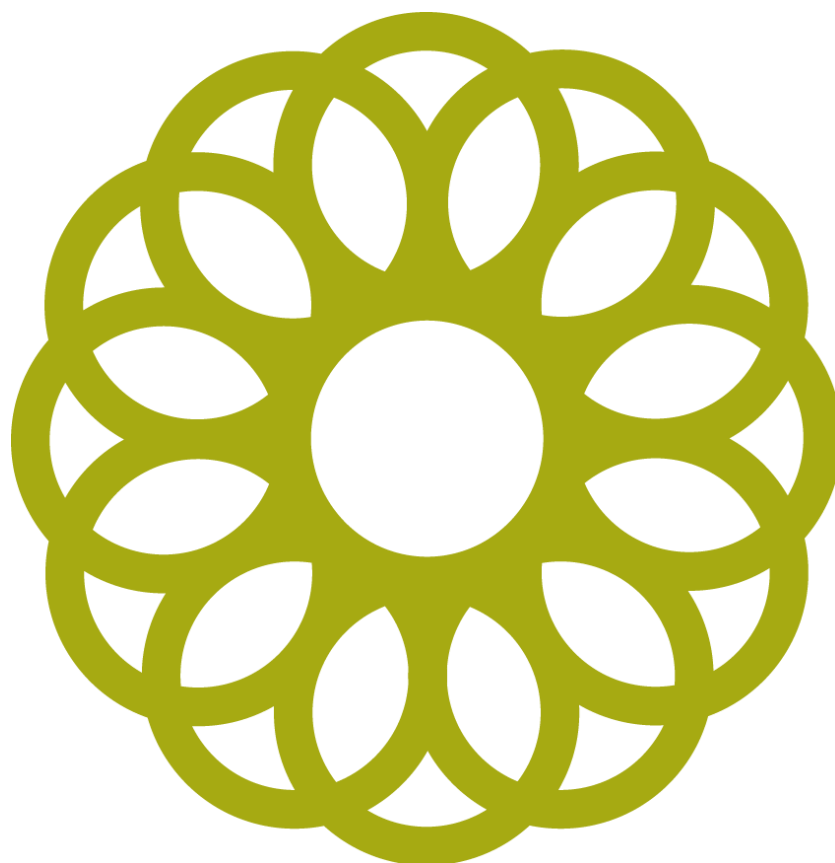
La présente réponse s'articule comme suit. La section 2 décrit la méthodologie adoptée par la TRNEE. La section 3 présente une vue d'ensemble du Plan 2011. La section 4 souligne les principaux problèmes décelés par notre analyse et notre évaluation. La section 5 évalue le Plan en fonction des obligations du Canada en vertu du Protocole de Kyoto. Enfin, la section 6 présente nos conclusions et recommandations. L'annexe A contient une analyse des différents programmes et politiques.

³ Les réductions d'émissions supplémentaires désignent les réductions qui s'ajoutent aux réductions auxquelles on aurait pu raisonnablement s'attendre si aucune politique ou mesure n'avait été mise en œuvre.



2.0

/ MÉTHODOLOGIE



2.0 MÉTHODOLOGIE

Dans sa réponse aux obligations découlant de la LMOPK de 2007, la TRNEE a élaboré un cadre analytique pour évaluer la probabilité que les mesures et les règlements proposés atteignent les réductions d'émissions anticipées dans le Plan et la probabilité que les mesures proposées permettent au Canada d'honorer ses engagements en vertu du Protocole de Kyoto. En 2008, 2009 et 2010, la TRNEE a eu recours à la même approche méthodologique pour préparer ses réponses, tout comme en 2011.

Pour formuler sa réponse, la TRNEE a évalué les hypothèses et les méthodologies qui sous-tendent les estimations des réductions d'émissions exposées dans le Plan. Elle compare le Plan 2011 aux plans précédents pour évaluer les changements ou les améliorations et la mesure dans laquelle on a donné suite aux recommandations antérieures de la TRNEE. Ainsi, l'analyse de la TRNEE est qualitative au lieu d'être quantitative. Nous ne préparons pas un autre ensemble de données à des fins de comparaison compte tenu du temps et des ressources limitées dont nous disposons dans les limites de la *Loi*. Même si nous concluons avec certitude que les réductions d'émissions annoncées seront probablement atteintes ou ne le seront probablement pas, nous ne pouvons déterminer dans quelle proportion ou donner de chiffres exacts, puisque nous devrions effectuer d'autres modélisations et analyses approfondies. Il est important de garder à l'esprit que la prévision des émissions n'est pas une science exacte. Elle est particulièrement utile dans la mesure où elle contribue à éclairer les décideurs quant aux orientations à prendre et aux choix politiques à faire.

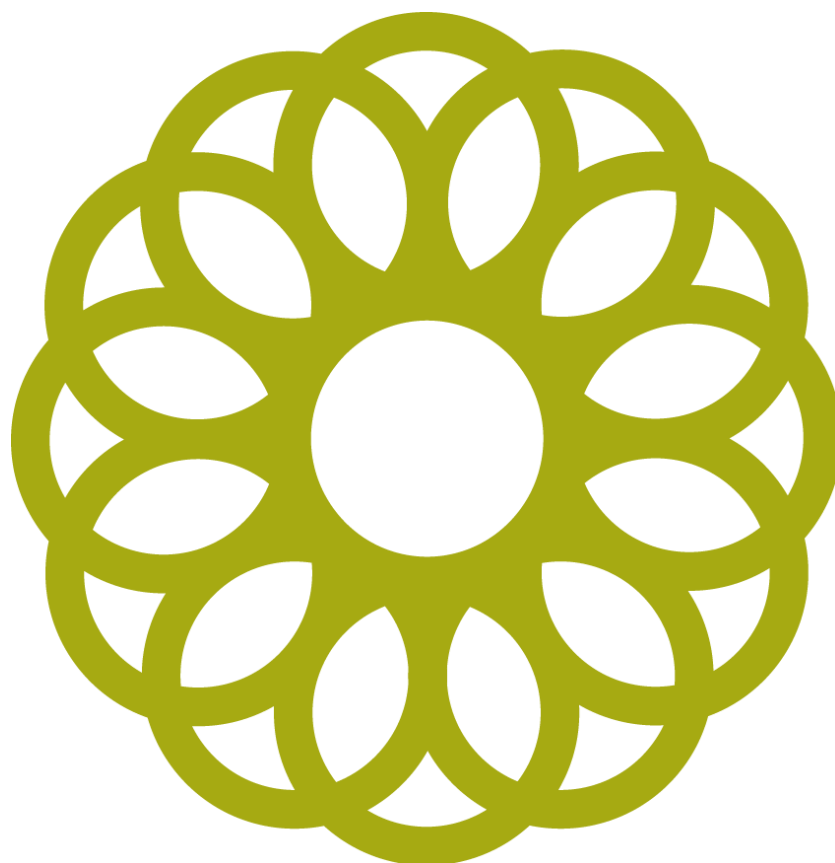
Après l'évaluation initiale des outils et des méthodes analytiques indispensables (et accessibles), la TRNEE a conclu que la meilleure méthode pour évaluer la *probabilité* était de déterminer si les estimations fournies décrivaient correctement les résultats auxquels on pouvait raisonnablement s'attendre à la suite des politiques et des programmes présentés dans le Plan du gouvernement. Compte tenu de la nature de son mandat et de l'échéancier, elle a choisi de vérifier l'exactitude prévisionnelle de façon qualitative, ce qui lui semblait plus adéquat que de procéder à la modélisation complète des résultats des politiques. Par conséquent, la TRNEE a rendu une conclusion qualitative, dans la mesure du possible, pour chaque politique et mesure, à partir des renseignements présentés dans le Plan ou de ceux fournis par les représentants gouvernementaux lors d'entrevues. Les données et les hypothèses sous-jacentes tendaient à indiquer l'une ou l'autre des conclusions suivantes :

- les réductions d'émissions éventuelles ont été surestimées;
- les réductions d'émissions éventuelles sont fiables;
- les réductions d'émissions éventuelles ont été sous-estimées.

La TRNEE précise clairement qu'elle n'est pas en mesure de porter un jugement définitif sur la quantité de réductions d'émissions réelles qui découlera de chaque politique et mesure ou de l'ensemble de celles-ci. Elle préfère plutôt évaluer – à la lumière des connaissances qu'elle a des hypothèses sous-jacentes – si les mesures et politiques décrites dans le Plan sont susceptibles d'entraîner les réductions d'émissions suggérées. Toute prévision est par définition incertaine et ne peut en aucun cas être absolument exacte. Une évaluation qualitative des mesures et programmes importants effectuée à l'aide de ce cadre est présentée à l'annexe A.

3.0

/ LE PLAN 2011



3.0 LE PLAN 2011

DÉFINITIONS DES SCÉNARIOS PRÉVISIONNELS

Deux types de scénarios sont utiles pour estimer les réductions d'émissions provoquées par des politiques :

1. Le scénario du *maintien du statu quo*, ou le *scénario de référence*, sert à prévoir les émissions en l'absence de politiques supplémentaires. La modélisation intégrée du Plan 2011 appelle ces prévisions les « émissions excluant les mesures fédérales ».
2. Le *scénario de politique* sert à prévoir les émissions après la mise en œuvre d'une politique donnée ou d'une série de politiques. La modélisation intégrée du Plan 2011 appelle ces prévisions les « émissions comprenant les mesures fédérales ».

L'écart entre les émissions prévues pour les deux scénarios équivaut aux *réductions* d'émissions qui devraient être engendrées par les politiques regroupées dans le *scénario de politique*. La modélisation intégrée du Plan 2011 fait référence à cet écart comme étant les « réductions d'émissions attribuables aux mesures fédérales ».

Dans l'ensemble, même si certains éléments du Plan 2011 diffèrent de ceux du Plan 2010, la méthode d'estimation des réductions d'émissions demeure généralement la même. Le Plan 2011 présente en premier lieu les réductions d'émissions prévues pour chaque politique ou programme, telles qu'elles ont été déterminées par le ministère responsable de les mesurer. Il présente également une projection pour l'ensemble des mesures; Environnement Canada a préparé cette estimation au moyen d'un cadre de modélisation intégrée⁴. Le Plan utilise cette modélisation intégrée pour évaluer la conformité attendue du Canada au Protocole de Kyoto.

La modélisation intégrée de 2011 est très similaire à celle utilisée en 2010; il n'y a que de petits changements concernant les hypothèses donnant lieu à de légères variations correspondantes dans les réductions d'émissions estimatives, comme le montre le tableau 1⁵.

Voici les changements constatés :

- Le Plan 2011 utilise des hypothèses macroéconomiques pour tenir compte, dans les prévisions de la modélisation intégrée, des nouvelles données et tendances relatives aux prix du pétrole et de l'essence et à la croissance économique. Le Plan mentionne que « [l]a perspective économique à court terme selon le scénario de référence des niveaux d'émissions est fondée sur la croissance du PIB prévue dans le Budget de 2011 »ⁱⁱ. Parallèlement, tandis que le Plan 2010 s'appuyait sur les projections de Ressources naturelles Canada concernant le pétrole et l'essence, le Plan 2011 utilise les projections plus récentes de l'Office national de l'énergie (ONE).

⁴ Dans le Plan 2008, le gouvernement a instauré son cadre de modélisation intégrée aux fins de la LMOPK. La modélisation est fondée sur le modèle énergie-émissions-économie du Canada, ou modèle E3, d'Environnement Canada. En vertu de cette méthode, toutes les politiques sont modélisées dans le modèle E3, qui simule l'offre, le prix et la demande de tous les carburants et inclut également les répercussions macroéconomiques. La modélisation intégrée tient également compte des effets du resquillage, de l'additionnalité et des interactions.

⁵ Veuillez prendre note que, comme le mentionne le Plan, contrairement aux niveaux d'émissions prévues dans l'ensemble (c.-à-d. les futurs inventaires de GES prévus), les *réductions* réelles d'émissions peuvent être estimées, mais pas mesurées, parce qu'elles se rapportent à un scénario de référence hypothétique, ou le scénario de *maintien du statu quo*⁵.

- Le Plan 2011 comprend une analyse additionnelle de la sensibilité au moyen du cadre de modélisation intégrée. Le Plan 2010 présentait un autre scénario qui examinait l'incidence de prix élevés de l'énergie et d'une forte croissance économique. Le Plan 2011 s'attarde quant à lui à l'incertitude relative aux prix de l'énergie et à l'adaptation des consommateurs aux politiques du gouvernement, et indique les scénarios d'émissions les plus élevées et les plus faibles découlant de différentes combinaisons d'hypothèses pour ces deux facteurs.

Tableau 1 : Variations des réductions d'émissions estimatives entre la modélisation intégrée du Plan 2010 et celle du Plan 2011 (Mt)

Année	2008*	2009*	2010	2011	2012	Total	Commentaire (raison des variations)
Estimations de 2011 des réductions totales d'émissions au moyen de la modélisation intégrée	2	4	5	7	9	27	Prévision à jour concernant le pétrole et l'essence (fondée sur la prévision à jour de l'ONE); hypothèses à jour concernant la croissance économique (fondée sur le budget de 2011).
Variations des réductions d'émissions estimatives selon la modélisation intégrée de 2010 et celle de 2011	0	1	0	-1	-1	-1	

*réductions d'émissions historiques (« réelles ») estimatives

Le Plan 2011 effectue également une mise à jour des prévisions pour chacune des mesures, comme le montre le tableau 2, laisse de côté certains programmes qui ont été traités dans les plans précédents, et introduit un nouveau programme. Voici les principaux changements concernant les réductions d'émissions estimatives relativement à des politiques et programmes particuliers :

- Le Plan 2011 s'accompagne d'une méthodologie actualisée ainsi que de détails additionnels en annexe décrivant comment les réductions d'émissions ont été estimées pour chaque mesure. Plus particulièrement, les hypothèses concernant le scénario de référence (ce qui se produirait si les mesures n'étaient pas mises en œuvre) sont clairement précisées pour chacune des mesures. Les méthodologies du Plan 2011 englobent également d'autres détails, tels que les facteurs d'émissions relatifs aux carburants renouvelables utilisés pour estimer les réductions dans le cadre de la réglementation liée au marché de carburants renouvelables.
- Le Plan 2011 se concentre exclusivement sur les mesures qui mènent à des réductions d'émissions quantifiables durant la période visée par le Protocole de Kyoto. Par conséquent, le Plan 2011 laisse de côté plusieurs des programmes qui ont été traités dans les plans précédents, comme le Fonds pour l'énergie propre, qui a été examiné dans le Plan 2010, mais qui n'ont pas attribué de réductions d'émissions aux mesures concernées durant la période visée par le Protocole.
- Le Plan 2011 comprend maintenant des estimations des réductions d'émissions prévues attribuables au nouveau Programme d'écologisation des pâtes et papiers, qui soutient l'innovation et l'investissement écologique dans les usines canadiennes de pâtes et papiers. On a eu accès à de nouvelles données relatives à cette mesure, car des usines ont signé des ententes de financement pour les projets de réduction d'émissions dans le cadre du programme.

Tableau 2: Variation des réductions d'émissions déclarées pour les prévisions des principaux programmes entre le Plan 2010 et le Plan 2011 (Mt)

Année	2008*	2009*	2010	2011	2012	Total	Commentaire (raison des variations)
Règlement sur l'efficacité énergétique	0,00	-0,01	0,00	-0,03	-1,57	-1,60	Retard dans l'interdiction effective de vendre des ampoules à incandescence.
Réglementation de la teneur en carburant renouvelable dans l'essence	0,00	0,00	-0,16	-0,68	-0,36	-1,20	Analyse mise à jour dans le cadre du processus de REIR (résumé de l'étude d'impact de la réglementation). Retard concernant la réglementation; modification des échéanciers relatifs au biodiesel.
écoÉNERGIE pour l'électricité renouvelable	-0,22	-0,41	-0,80	-0,40	0,00	-1,83	Projets retardés ou annulés, principalement des projets éoliens; modification de la comptabilisation selon l'année civile.
Initiative écoÉNERGIE Rénovation	-0,10	-0,01	-0,49	-0,64	-0,64	-1,88	Mise à jour de l'information sur les réductions réelles fondée sur l'évaluation des programmes de RNCan (réductions réelles inférieures aux niveaux prévus).
écoÉNERGIE pour les parcs de véhicules	0,05	0,12	0,22	0,25	0,25	0,89	Les nouvelles données utilisées sur le nombre de participants aux programmes n'étaient pas disponibles pour le dernier Plan.
Réglementation des voitures et des camions légers	0,00	0,00	-0,13	-0,58	-1,05	-1,76	Léger ajustement apporté à la méthodologie pour la rendre conforme aux chiffres de l'inventaire national des GES.
Écologisation des pâtes et papiers	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	Le programme n'a pas fait l'objet d'un rapport l'an dernier parce que les projets prévus n'avaient pas encore été inscrits.
Ensemble des mesures dans le cadre de la modélisation intégrée (2011-2010)	0	1	0	-1	-1	-1	Mise à jour des prévisions concernant le pétrole et l'essence (fondée sur les prévisions de l'ONE); mise à jour des hypothèses en matière de croissance économique (fondée sur le budget de 2011).

* réductions d'émissions historiques (« réelles ») estimatives

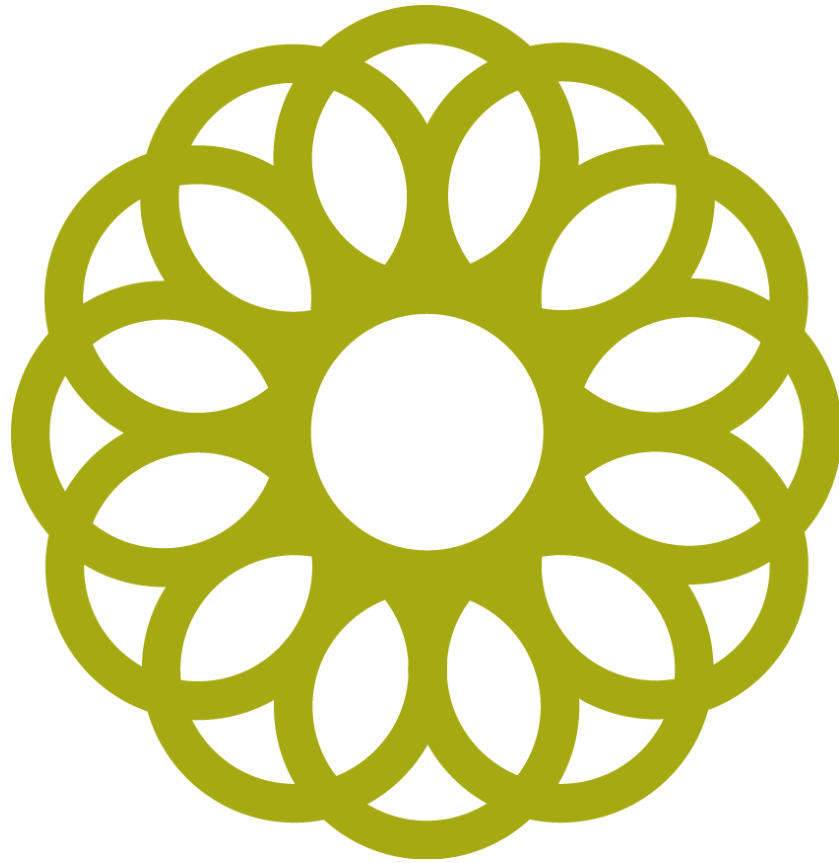
Enfin, les changements clés suivants ont été apportés concernant la structure et la présentation du Plan :

- Le Plan 2011 présente de façon plus explicite les renseignements expressément requis en vertu de la LMOPK pour l'évaluation de chacun des programmes et de chacune des politiques. Pour chaque mesure évaluée, le Plan inclut de l'information additionnelle sous les rubriques suivantes : **Description du projet de loi** – alinéa 5(1)a) de la LMOPK; **Date à laquelle le projet de loi est entré en vigueur ou devrait entrer en vigueur** – sous-alinéa 5(1)b)(i) de la LMOPK; **Réductions des émissions de gaz à effet de serre** – sous-alinéa 5(1)b)(ii) de la LMOPK; **Statut de mise en œuvre et activités pour l'année civile précédente** – alinéas 5 (1)e) et f) de la LMOPK.
- Le Plan 2011 ne comprend plus de données sur les dépenses pour les politiques et les programmes. Le Plan 2010 incluait de l'information sur les coûts de certains programmes. Par exemple, le Plan 2010 indiquait que le « programme écoÉNERGIE pour les bâtiments et les habitations investit 60 millions de dollars sur quatre ans »ⁱⁱⁱ. Bien que le programme écoÉNERGIE pour les bâtiments et les habitations n'ait pas subi de modification en 2011, cette citation est absente du Plan 2011.



4.0

/ ANALYSE ET ÉVALUATION



4.0 ANALYSE ET ÉVALUATION

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES AMÉLIORATIONS APPORTÉES À LA LMOPK EN RÉPONSE AUX RECOMMANDATIONS DE LA TRNEE

Le gouvernement a pris des mesures pour améliorer considérablement ses prévisions d'émissions depuis le premier Plan, publié en 2007. Voici un résumé des principales améliorations apportées aux plans en réponse aux recommandations de la TRNEE :

Dans sa réponse de 2007, la TRNEE a recommandé que le gouvernement fasse rapport sur les mesures au moyen d'une approche intégrée, afin de tenir compte des interactions entre les programmes pouvant donner lieu à une surestimation des réductions d'émissions. Dans cette réponse, la TRNEE a aussi recommandé que les plans futurs s'accompagnent d'une transparence et d'une clarté accrues concernant les principales hypothèses et méthodes. Dans le Plan 2008 et les plans suivants, le gouvernement a donné suite à ces recommandations en utilisant un cadre de modélisation intégrée et en fournissant des renseignements plus détaillés sur les hypothèses sous-tendant la modélisation.

Dans sa réponse de 2008, la TRNEE a recommandé que la modélisation de la LMOPK comprenne uniquement les effets des mesures provinciales qui ont été annoncées et dont on peut raisonnablement croire qu'elles seront prises. Dans sa réponse de 2009, elle a recommandé que le Plan estime les réductions d'émissions sous la forme de changements projetés dans l'inventaire des GES d'Environnement Canada. La TRNEE a aussi recommandé que les futurs plans tiennent compte à la fois des prévisions d'émissions et des données sur les émissions réelles comprises dans l'inventaire des GES d'Environnement Canada. Le gouvernement a donné suite à ces recommandations dans son Plan 2010. Dans celui-ci, la modélisation intégrée utilisait une définition uniforme pour les réductions d'émissions, soit l'écart entre une prévision *incluant* les politiques et programmes fédéraux et une prévision *excluant* ces mesures. Cette approche a aussi permis de tenir compte avec plus de transparence de l'incidence des politiques provinciales. Les émissions réelles ont été présentées en 2008 et comparées aux prévisions découlant de la modélisation intégrée, ce qui a fourni un contexte pour les émissions réelles durant la période visée par le protocole de Kyoto.

Dans sa réponse de 2010, la TRNEE a recommandé que les réductions d'émissions pour chacune des mesures soient estimées de façon uniforme comme étant l'écart entre un scénario de politique et un scénario de référence. Le Plan 2011 comprend maintenant des hypothèses relatives à un scénario de référence pour chaque mesure. La TRNEE a formulé cette recommandation en tant qu'approche visant à tenir compte de l'additionnalité dans les estimations de chacune des mesures. Bien que les hypothèses concernant le scénario de référence ne soient pas encore totalement uniformes pour l'ensemble des estimations comprises dans le Plan, les estimations de certains programmes, comme l'Initiative écoÉNERGIE Rénovation, ont tenu compte pour la première fois de l'additionnalité.

Dans sa réponse de 2010, la TRNEE a aussi recommandé que le gouvernement améliore encore plus la transparence en rendant publics les renseignements détaillés d'un scénario de référence et d'un scénario de politique, dans le contexte des objectifs à long terme du Canada en matière d'émissions. La TRNEE note qu'en janvier 2011, Environnement Canada a publié des aperçus des scénarios de référence et de politique d'ici 2020 sur son site Web

www.changementsclimatiques.gc.ca.

Dans son analyse et son évaluation de 2011, la TRNEE examine les principales améliorations apportées au Plan 2011 ainsi que les problèmes qui demeurent concernant les prévisions.

Améliorations apportées au Plan 2011

Le Plan 2011 comporte des améliorations par rapport au plan précédent et donne suite de façon explicite à certaines des recommandations formulées par la TRNEE en 2010. Dans l'ensemble, le Plan 2011 est plus transparent que le Plan 2010, et les modifications apportées depuis 2010 améliorent la fiabilité des certaines estimations et la clarté des renseignements. Nous mettons ces améliorations en exergue, et tenons à souligner une amélioration générale de la transparence pour l'ensemble des estimations relatives à chacune des mesures ainsi que des améliorations particulières concernant deux estimations par mesure.

La méthodologie présentée dans le Plan pour estimer les réductions d'émissions par mesure est plus transparente.

Pour l'ensemble des prévisions par mesure, le libellé définit clairement les hypothèses sous-tendant le scénario de référence, c'est-à-dire ce qui se produirait selon l'analyse en l'absence de politiques. Bien que ces hypothèses ne soient pas toujours suffisamment soutenues par des éléments de preuve, elles sont plus transparentes. Nous discutons des hypothèses particulières du scénario de référence ci-après.

Des détails additionnels concernant les paramètres utilisés pour estimer les réductions par mesure améliorent encore plus la transparence. Par exemple, en ce qui a trait à l'évaluation du *Règlement sur les carburants renouvelables*, le Plan 2011 comporte plus de détails concernant les facteurs d'émissions utilisés pour calculer les impacts, et le Plan reconnaît qu'un certain niveau de biocarburants importés des États-Unis devrait satisfaire à la réglementation au cours des trois premières années afin de permettre une croissance de la capacité au Canada. Dans sa réponse de 2010, la TRNEE a soulevé la question de la prise en compte des effets commerciaux dans le calcul des réductions d'émissions. De façon similaire, le Plan 2011 fournit plus de détails sur les facteurs de capacité, la production escomptée et les réductions d'émissions prévues dans le cadre du programme écoÉNERGIE pour l'électricité renouvelable.

Le Plan 2011 améliore la fiabilité des réductions d'émissions estimatives liées à l'Initiative écoÉNERGIE Rénovation en utilisant les résultats de l'évaluation *ex-post* (après les faits) de l'efficacité du programme pour mieux tenir compte de l'additionnalité et du comportement des consommateurs, comme l'a recommandé la TRNEE dans ses réponses précédentes à la LMOBK.

Pour l'Initiative écoÉNERGIE Rénovation, dans l'annexe traitant de la méthodologie, le Plan 2011 mentionne ce qui suit : « Une évaluation menée en 2010 qui visait les éléments de ce programme a permis de conclure que les *ratios nette-brute*, en ce qui concerne leurs impacts, variaient entre 0,26 à 0,84. »^{iv} Le *ratio nette-brute* calcule la mesure dans laquelle les estimations précédentes ont prédit les réductions d'émissions réelles. Cette évaluation^v a estimé l'incidence du resquillage, de l'effet de rebond et de l'additionnalité sur l'efficacité du programme écoÉNERGIE Rénovation, comme la TRNEE l'a recommandé dans chacune de ses réponses précédentes. Elle a indiqué que ces facteurs ont donné lieu à des réductions d'émissions moins importantes dans le cadre du programme par rapport à ce qui avait été prévu. Par conséquent, les réductions d'émissions estimatives associées à ce programme ont été revues à la baisse, et le TRNEE considère que les prévisions mises à jour constituent une estimation fiable des impacts du programme.

Les mises à jour des estimations pour l'Initiative écoÉNERGIE Rénovation montrent la valeur de l'évaluation continue de l'efficacité des programmes. Le gouvernement pourrait utiliser ces évaluations à la fois pour peaufiner les estimations de réductions d'émissions concernant les programmes existants et pour étayer les estimations relatives à des initiatives futures. Par exemple, les évaluations concernant le programme écoÉNERGIE Rénovation qu'a fournies la TRNEE dans ses réponses précédentes ont renvoyé à l'analyse de l'efficacité du programme similaire ÉnerGuide pour les maisons^{vi} afin de montrer que les estimations relatives à l'Initiative écoÉNERGIE Rénovation devraient tenir compte du resquillage et de l'effet de rebond. Parallèlement, le Plan 2011 documente l'utilisation d'une évaluation *ex-post* de programme pour estimer les prévisions dans le cadre du programme de remise écoAUTO. Le fait de « boucler la boucle » de cette façon entre l'évaluation de programme et les prévisions antérieures concernant les réductions d'émissions escomptées se traduit par une amélioration des processus de prévisions au fil du temps.

Le Plan 2011 fournit une autre méthodologie pour estimer les réductions d'émissions associées à une mesure particulière dans le cadre de l'évaluation du *Règlement sur les émissions de gaz à effets de serre des automobiles à passagers et des camions légers*.

Dans ses réponses précédentes, la TRNEE a proposé qu'on utilise le cadre de modélisation intégrée pour examiner de façon plus approfondie les effets supplémentaires des différentes politiques et des différents programmes. Elle a laissé entendre que la modélisation intégrée permettrait d'évaluer dans quelle mesure les émissions augmenteraient si chacune des mesures prise individuellement était supprimée de l'ensemble de programmes et de politiques, afin d'évaluer la contribution additionnelle de la mesure aux réductions d'émissions. Le Plan 2011 adopte cette approche dans l'évaluation du *Règlement sur les émissions de gaz à effets de serre des automobiles à passagers et des camions légers*. Nous examinons cette méthode d'évaluation comprise dans l'annexe du Plan portant sur la méthodologie.

ENVIRONNEMENT CANADA A PUBLIÉ LES ÉMISSIONS PROJETÉES D'ICI 2020 DANS LE CADRE DU SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE ET DU SCÉNARIO DE POLITIQUES.

Dans sa réponse de 2010, la TRNEE a recommandé que le gouvernement que « le gouvernement mette à la disposition du public les données et les hypothèses sous-jacentes d'un scénario de référence et d'un scénario de politiques uniformes ». Même si cela ne faisait pas partie du processus de la LMOPK, Environnement Canada a donné suite à cette recommandation en rendant public les deux scénarios sur son site Web changementsclimatiques.gc.ca en janvier 2010. Bien que les scénarios ne présentent pas de données détaillées au niveau des secteurs et des régions, il font en sorte d'augmenter la transparence de l'évaluation du gouvernement concernant ses politiques sur les changements climatiques. Ces scénarios donnent également suite aux recommandations de la TRNEE en fournissant des estimations à plus long terme des émissions et des réductions d'émission au Canada dans le cadre des politiques fédérales actuelles.

Problèmes qui demeurent dans le Plan 2011

Un des problèmes clés qu'a relevés la TRNEE dans ses réponses précédentes est toujours présent dans le Plan 2011. Bien que certaines des estimations par mesure aient été améliorées en 2011, la TRNEE constate que des questions demeurent pour ce qui est de savoir à quel point les estimations tiennent compte de l'*additionnalité* (les estimations le font pour certaines mesures, tandis que d'autres ne le font pas). En raison de ces problèmes notamment, le Plan affiche une lacune importante en matière d'uniformité entre les estimations par mesure et la modélisation intégrée; bien qu'on puisse s'attendre à un certain manque d'uniformité, les estimations par mesure, une fois regroupées, se traduisent par environ le double des réductions d'émissions estimées au moyen de la modélisation intégrée.

Le Plan 2011 définit mieux les hypothèses du scénario de référence pour chacune des estimations par mesure, mais, dans le cas de certaines mesures – y compris les programmes écoÉNERGIE pour l'électricité renouvelable, écoÉNERGIE pour les bâtiments et les habitations, écoÉNERGIE pour l'industrie et Écologisation des pâtes et papiers –, d'autres éléments de preuve sont requis à l'appui de ces hypothèses.

Dans sa réponse de 2010, la TRNEE a mentionné ce qui suit :

[A]fin d'assurer l'uniformité de toutes les prévisions contenues dans le Plan, y compris celles de la modélisation intégrée et des évaluations par mesure réalisées par divers ministères, la TRNEE recommande : a) que les réductions d'émissions projetées pour chaque programme ou mesure dans le Plan soient uniformément estimées comme si elles représentaient la différence entre les émissions de GES prévues dans l'inventaire pour un scénario de référence excluant la mesure en place et un scénario de politique comprenant la mesure en place; b) que des hypothèses homogènes soient utilisées pour définir le scénario de référence pour toutes les estimations.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Plan 2011 a partiellement donné suite à cette recommandation. Il estime maintenant de façon explicite et uniforme les réductions d'émissions comme étant la différence entre les émissions estimatives selon un scénario de référence et celles selon un scénario de politique, ce qui renvoie au premier volet de la recommandation de la TRNEE. Cependant, les hypothèses sous-tendant les scénarios de référence utilisés pour certaines estimations par mesure doivent être davantage soutenues par des éléments preuve dans le Plan. Par exemple, dans le cas du programme écoÉNERGIE pour l'électricité renouvelable, le Plan mentionne ce qui suit : « Le programme considère que tous les projets financés sont supplémentaires et n'auraient pas été effectués sans le soutien du programme. »^{vii} Comme l'a mentionné la TRNEE dans sa réponse de 2010, cette hypothèse n'est probablement pas fiable. Cinq projets représentant 370 mégawatts (MW) ont reçu du financement dans le cadre du programme, même s'ils ont été commandés avant que le programme soit annoncé^{viii}. En outre, des politiques et programmes provinciaux et municipaux fournissent également du soutien aux projets d'électricité renouvelable. Par conséquent, il demeure certaines préoccupations en matière d'additionnalité dans cette estimation, et il est donc probable qu'on surestime les réductions d'émissions pour cette mesure. L'annexe A présente une évaluation plus détaillée des estimations pour les différentes politiques et les différents programmes.

DÉFINITION D'« ADDITIONNALITÉ » ET D'« EFFET DE REBOND »

Les questions d'« additionalité » renvoient aux difficultés qu'il y a à distinguer les mesures prises par les sociétés et les ménages pour réduire les émissions sous l'effet d'une politique et les mesures qui auraient été prises même si la politique n'avait pas été mise en œuvre. Certaines sociétés et certains ménages choisissent de réduire leurs émissions en fonction de préférences existantes et de signaux du marché, tandis que d'autres ne prendront des mesures que s'il y a une politique en place. Par exemple, certains ménages auraient installé de nouvelles fenêtres même si le gouvernement n'avait pas fourni de mesure d'encouragement pour améliorer l'efficacité énergétique des résidences. Afin d'éviter la double comptabilisation, le calcul des réductions d'émissions estimatives découlant d'une telle mesure d'encouragement ne devrait inclure que les foyers supplémentaires, ou *additionnels*, qui ont choisi d'effectuer les travaux de rénovation en raison du programme gouvernemental.

Le problème connexe de *resquillage* survient lorsque des réductions déclarées comprennent des mesures pour lesquelles l'industrie et les ménages sont récompensés, mais qui n'ont pas été prises sous l'effet d'une politique. On parle de resquillage lorsqu'une subvention est versée à toutes les sociétés ou à tous les particuliers qui prennent une mesure de réduction d'émissions, peu importe s'ils l'ont prise en raison de la subvention. Ceux qui auraient pris la mesure de toute façon sont appelés des resquilleurs, et leur comportement a déjà été pris en compte dans le scénario de référence. Si l'on n'apporte pas d'ajustement relatif à cette question, les réductions d'émissions attribuables à des politiques seront surestimées en raison de la présence d'une certaine proportion de resquilleurs.

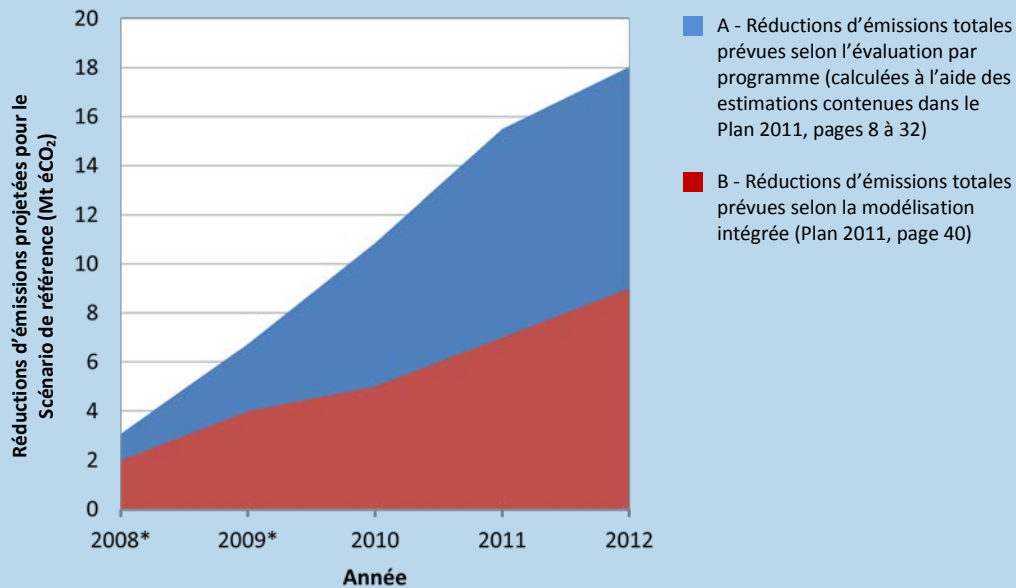
L'« *effet de rebond* » désigne quant à lui l'utilisation accrue d'un produit plus efficient. Par exemple, les automobiles plus écoénergétiques sont moins onéreuses à faire rouler, et les personnes peuvent donc les utiliser davantage.

Comme ce fut le cas dans les réponses précédentes de la TRNEE, on constate des écarts importants entre les réductions d'émissions totales prédites pour chacune des mesures et les réductions d'émissions prédites au moyen de la modélisation intégrée. La TRNEE considère que les prévisions établies par la modélisation intégrée du Plan sont fiables, car elles tiennent compte de l'interaction des politiques, de l'additionnalité et de l'effet de rebond. Cependant, une fois additionnées, les estimations de chaque politique et programme devraient produire des réductions d'émissions estimatives comparables à celles obtenues au moyen de la modélisation intégrée. Cet écart est attribuable en partie aux questions liées à l'additionnalité et au resquillage dans certaines estimations par mesure.

La figure 2 montre la différence entre les deux réductions d'émissions prévues en s'appuyant sur la comparaison des deux méthodes d'estimation. La courbe A de la figure a été calculée en additionnant les réductions attribuées à chaque mesure dans les estimations par mesure que contient le Plan 2011. Ensemble, ces estimations laissent supposer qu'en 2012, des réductions d'émissions d'environ 18 mégatonnes (Mt) sont attribuées à la série complète de politiques et de programmes inclus dans le Plan 2011. La courbe B représente quant à elle les réductions d'émissions estimatives totales découlant de tous les programmes et politiques du Plan, calculées par la modélisation intégrée. Comme la figure le montre, le Plan 2011 prévoit que, lorsqu'ils sont mis en œuvre simultanément, tous les programmes et toutes les politiques du Plan entraîneront des réductions d'émissions d'environ 9 Mt en 2012. On prévoit que, d'ici la fin de la période visée par le Protocole de Kyoto, les réductions d'émissions totales s'élèveront à 54 Mt selon l'analyse par mesure, mais à 27 Mt seulement selon la modélisation intégrée.

Figure 2 : Comparaison des réductions d'émissions totales attribuées à chaque mesure dans le Plan 2010 avec les réductions d'émissions projetées à l'aide de la modélisation intégrée pour l'ensemble des mesures pour 2008 à 2012

(Données tirées du Plan 2010 ou établies sur la base du Plan 2010; les deux estimations comprennent l'ensemble des programmes et politiques mentionnés dans le Plan 2010)



* réductions d'émissions historiques (« réelles ») estimatives

	2008*	2009*	2010	2011	2012	Total
■ A - Réductions d'émissions totales prévues selon l'évaluation par programme (calculées à l'aide des estimations contenues dans le Plan 2011, pages 8 à 32)	3	7	11	15	18	54
■ B - Réductions d'émissions totales prévues selon la modélisation intégrée (Plan 2011, page 40)	2	4	5	7	9	27

Comme dans ses réponses précédentes, la TRNEE reconnaît qu'une certaine partie de l'écart entre la modélisation intégrée et l'analyse par programme est inévitable en raison des *effets de l'interaction des politiques*. Plus particulièrement, comme l'a mentionné Environnement Canada, la modélisation intégrée tient compte simultanément des changements de l'intensité des émissions liées à l'approvisionnement énergétique et des changements dans la quantité d'énergie consommée, tandis que l'analyse par mesure isole ces effets. Par exemple, le programme écoÉNERGIE pour l'électricité renouvelable entraînera probablement une réduction de l'intensité des émissions liées à l'approvisionnement en électricité. En raison de ce changement, l'incidence des autres programmes qui visent à réduire la consommation d'énergie – sous l'effet, par exemple, de la réglementation sur l'efficacité énergétique – serait amoindrie. La modélisation intégrée tiendrait compte de cet effet, tandis que les évaluations par mesure ne le feraient pas, ce qui entraînerait probablement une surestimation des réductions d'émissions estimatives prévues pour certaines mesures individuelles.

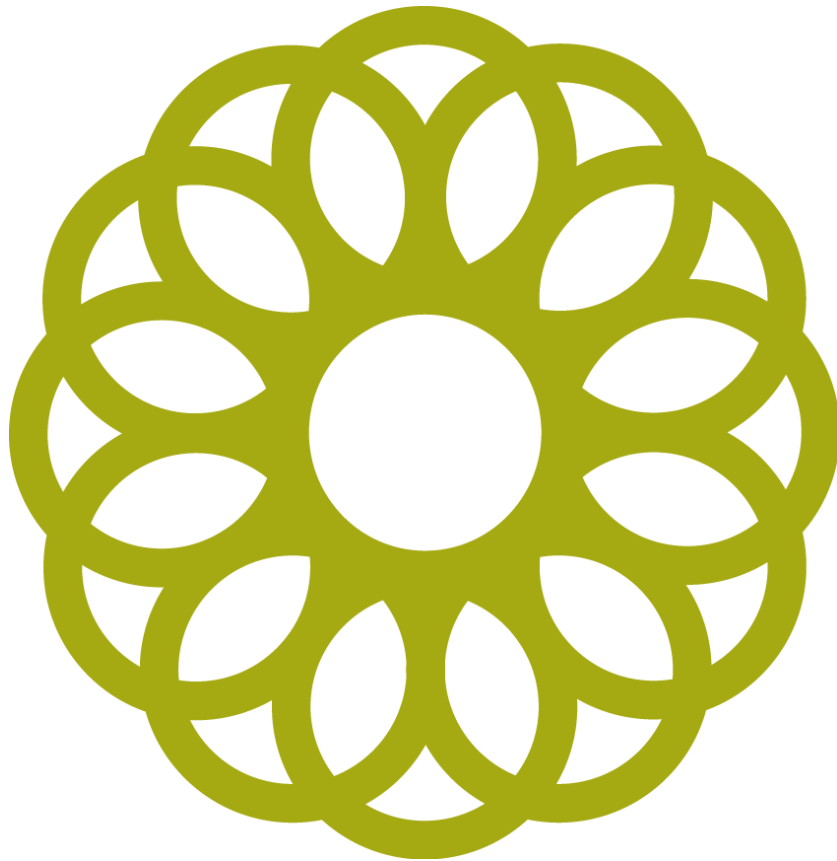
En outre, certains des écarts entre les prévisions pourraient découler d'hypothèses non uniformes concernant le commerce international. Dans le cas du programme écoÉNERGIE pour l'électricité renouvelable, l'estimation par mesure tient pour acquis que toute nouvelle production déplace la production existante, alors que la modélisation intégrée tient compte du commerce de l'électricité, de sorte qu'une nouvelle production pourrait aussi déplacer de l'électricité importée, ou une production additionnelle pourrait être exportée. Étant donné l'incertitude qui entoure cette question, l'une ou l'autre des hypothèses peut être valable, mais l'hypothèse retenue influera sur les estimations.

Dans l'ensemble, les écarts entre les estimations de la modélisation intégrée et les estimations par mesure sont trop importants pour être attribuables uniquement aux effets de l'interaction des politiques. L'analyse qu'a faite la TRNEE des estimations pour chaque politique et programme dans le Plan – présentée à l'annexe A – donne à penser qu'une partie considérable de ces écarts découle probablement d'une prise en compte non uniforme du resquillage, d'autres questions liées à l'additionnalité et de l'effet de rebond, et il est donc probable que l'analyse de certaines mesures entraîne une surestimation des réductions d'émissions.⁶

⁶ Il importe de reconnaître que les différents programmes et les différentes politiques peuvent s'accompagner de multiples objectifs stratégiques autres que les réductions d'émissions, notamment communiquer de l'information au public, encourager l'adoption de technologies ou jouer un rôle de catalyseur pour l'atteinte d'autres objectifs stratégiques. Cependant, dans le contexte de la LMOPK, nous évaluons un seul des résultats projetés des politiques, soit les réductions d'émissions prévues.

5.0

**/ OBLIGATIONS EN VERTU DU
PROTOCOLE DE KYOTO**



5.0 OBLIGATIONS EN VERTU DU PROTOCOLE DE KYOTO

Aux termes de la LMOPK, la TRNEE doit évaluer la probabilité que les mesures proposées permettent au Canada d'honorer ses obligations en vertu du Protocole de Kyoto. Selon le Plan, « on prévoit que les émissions intérieures dépasseront d'environ 805 Mt la cible du Canada pour le Protocole de Kyoto, qui est de 2 792 Mt, au cours de la période de 2008 à 2012 »^{ix}. La TRNEE considère que cette estimation est fiable. Le tableau 3 montre l'écart entre les cibles du Protocole de Kyoto et les émissions prévues.

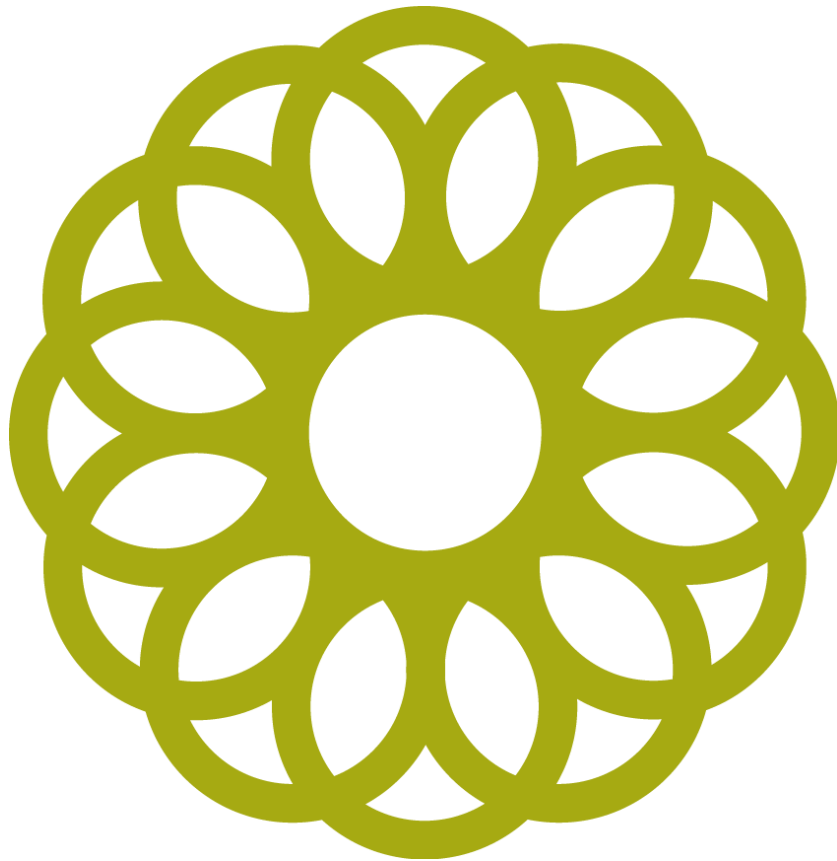
Pour que l'on considère que le Canada respecte le Protocole de Kyoto sous l'angle des émissions totales, ses émissions ne doivent pas dépasser son engagement total, sauf s'il compense en utilisant les mécanismes de flexibilité approuvés tels que le mécanisme pour un développement propre. On ne pourra savoir de façon définitive si le Canada honore ou non ses obligations à l'égard du Protocole de Kyoto avant 2012, lorsque les quantités d'émissions réelles et finales auront été déterminées et que l'utilisation de mécanismes internationaux de flexibilité aura été prise en compte.

Tableau 3 : Unités annuelles admissibles, émissions projetées et émissions excédentaires au cours de la première période d'engagement (2008-2012) du Protocole de Kyoto^x

Année	2008	2009	2010	2011	2012
Émissions admissibles en vertu du Protocole de Kyoto (2008-2012) (Mt)	2792				
Cible de Kyoto (moyenne de la période 2008 à 2012) (Mt)	558				
Émissions réelles projetées (Mt)	732	690	721	723	731
Écart par rapport à la cible de Kyoto (Mt/année)	161				
Émissions excédentaires projetées pour la période d'engagement (Mt)	805				

6.0

/ CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS



6.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La TRNEE a tiré plusieurs conclusions de l'analyse du Plan 2011.

En premier lieu, de façon similaire à sa réponse de 2010, la TRNEE considère que la modélisation intégrée d'Environnement Canada utilisée dans le Plan fournit une estimation fiable des émissions et des réductions d'émissions attribuables aux politiques et programmes fédéraux durant la période visée par le Protocole de Kyoto.

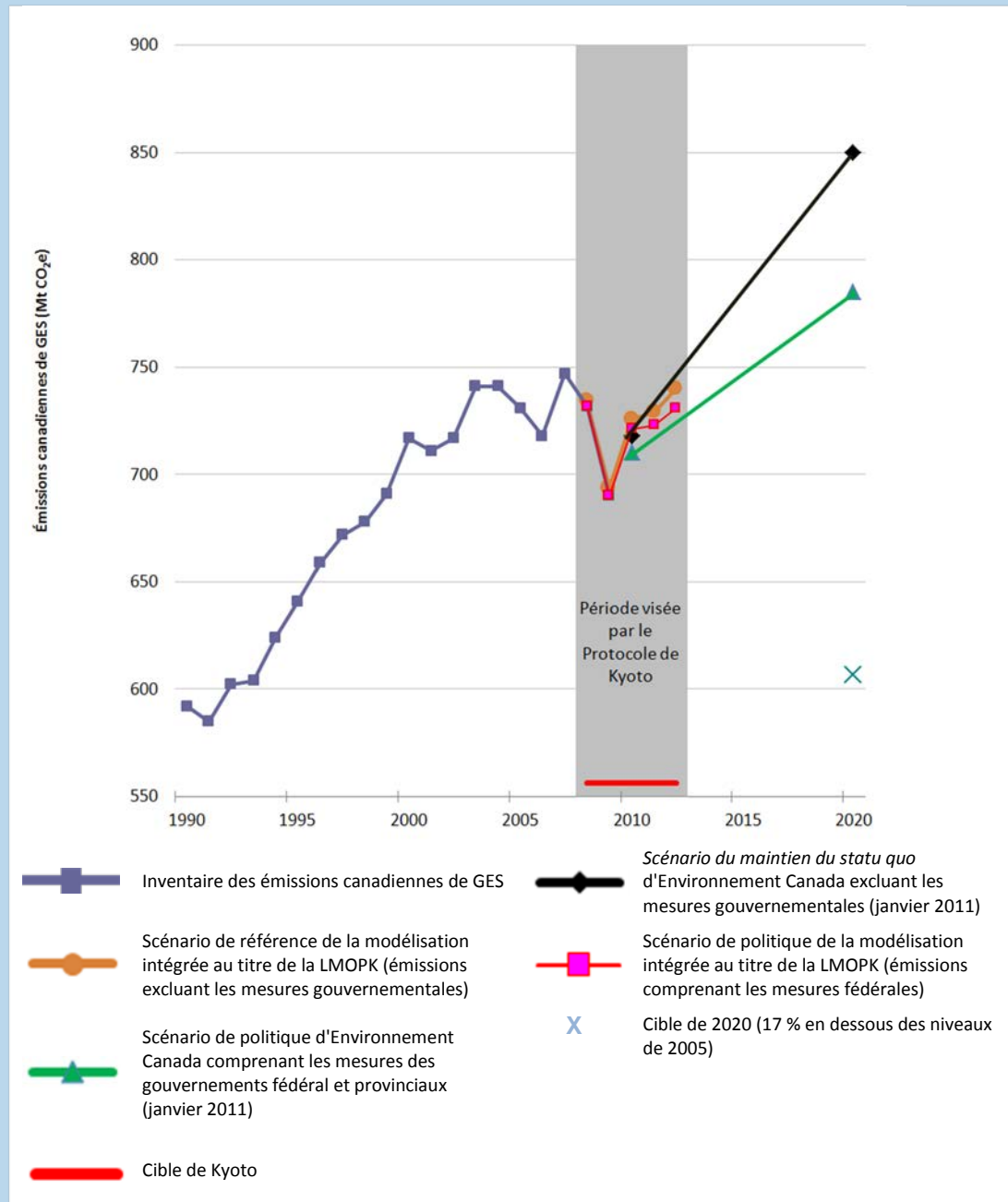
En second lieu, le Plan 2011 affiche une transparence accrue en ce qui concerne les données et les méthodologies présentées. Les hypothèses sous-tendant l'estimation des émissions de GES réelles et projetées sont énoncées de façon plus explicite. Le Plan montre également une certaine amélioration concernant l'estimation de programmes particuliers comme l'Initiative écoÉNERGIE Rénovation. La prévision améliorée pour ce programme est liée à une évaluation indépendante de son efficacité dans le cadre de laquelle on a examiné l'incidence du resquillage et de l'additionnalité. Ce genre d'analyse *ex-post* s'avère utile pour ce qui est d'améliorer tant les pratiques prévisionnelles que la conception de programme, et pourrait être appliquée à d'autres programmes.

En troisième lieu, de façon similaire aux plans précédents, certaines estimations relatives à des mesures individuelles ne fournissent pas de justifications suffisantes concernant les hypothèses sous-tendant le scénario de référence. L'analyse de la TRNEE donne à penser que ces hypothèses entraînent une surestimation des réductions d'émissions projetées pour certaines mesures prises individuellement et, par conséquent, un manque d'uniformité entre la modélisation intégrée et les estimations par mesure dans le Plan. Bien qu'on doit s'attendre à certains écarts, l'importance des différences entre la modélisation intégrée et les projections par mesure découlent probablement de ces problèmes en ce qui concerne les estimations par mesure.

En dernier lieu, comme elle l'a mentionné dans ses précédentes réponses, la TRNEE continue de croire qu'il est utile d'élargir le processus d'évaluation pour inclure des évaluations sur une plus longue période. À long terme, des types similaires de processus transparents visant à comparer les réductions d'émissions prévues et réelles découlant des politiques et programmes gouvernementaux peuvent aider le Canada à suivre les progrès réalisés vers l'atteinte de la cible de réductions des émissions en 2020. La TRNEE reconnaît et salue les progrès qu'a effectués le gouvernement en rendant publiques les prévisions d'émissions en 2010, en vue d'accroître la reddition de comptes en ce qui concerne les cibles à long terme.

La figure 3 ci-dessous montre les prévisions de la modélisation intégrée ainsi que les prévisions du gouvernement pour 2010. Elle met en évidence les émissions projetées avec et sans les politiques et les programmes fédéraux durant la période visée par le Protocole de Kyoto. L'écart entre les deux trajectoires représente les réductions d'émissions projetées qui sont attribuables aux politiques fédérales. Comme l'indique la modélisation intégrée dans le Plan, le Canada n'atteindra probablement pas sa cible relative au Protocole de Kyoto par l'entremise des réductions d'émissions nationales. La figure met également en exergue les prévisions à plus long terme du gouvernement excluant les politiques gouvernementales et incluant les mesures fédérales et provinciales. Comme le montre la figure, le Canada n'atteindra pas sa cible de réduction des émissions en 2020 au moyen de l'ensemble de politiques et de programmes qui sont mis en œuvre à l'heure actuelle.

Figure 3 : Comparaison des trajectoires d'émissions de GES selon divers scénarios

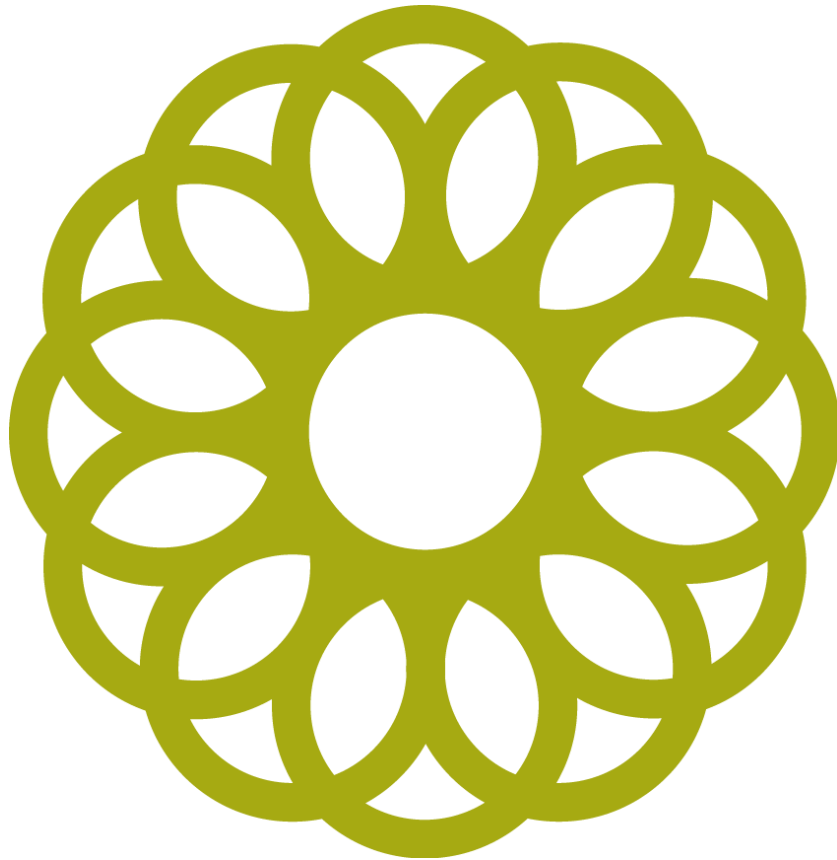


La TRNEE reconnaît l'amélioration continue dans les plans en ce qui concerne les prévisions et la transparence. Ces améliorations permettent d'évaluer plus efficacement les politiques et les programmes. Pour poursuivre le cycle d'amélioration, la TRNEE formule les recommandations suivantes :

1. En vue d'améliorer la cohérence entre les estimations de la modélisation intégrée et les estimations par mesure des réductions d'émissions, la TRNEE recommande que des hypothèses uniformes, fiables et justifiées soient utilisées pour définir le scénario de référence en ce qui concerne l'ensemble des estimations. Plus particulièrement, si l'on pose comme hypothèse sous-tendant le scénario de référence qu'aucune mesure d'atténuation ne serait prise en l'absence de la politique, le Plan devrait alors présenter des éléments de preuve permettant de justifier cette hypothèse. Cette recommandation s'applique surtout aux programmes écoÉNERGIE pour l'électricité renouvelable, écoÉNERGIE pour les bâtiments et les habitations, écoÉNERGIE pour l'industrie et Écologisation des pâtes et papiers.
2. Afin d'obtenir des éléments de preuve supplémentaires concernant l'efficacité des politiques et des programmes, la TRNEE recommande que le gouvernement effectue des évaluations *ex-post* (après les faits) additionnelles des politiques. Des études telles que l'analyse mise en œuvre par RNCan pour examiner les réductions d'émissions réelles découlant de l'Initiative écoÉNERGIE Rénovation peuvent fournir des renseignements utiles sur les résultats qu'a donnés la politique par le passé. Tandis que les programmes arrivent à échéance, ces renseignements peuvent également servir à améliorer les estimations des futures réductions probables, ainsi qu'étayer les choix concernant la conception future des politiques grâce à l'examen de l'efficacité et de la rentabilité des programmes existants.
3. Pour aider le Canada à maintenir la reddition de comptes concernant ses objectifs en matière de réductions d'émissions, la TRNEE recommande que le gouvernement continue d'élargir son processus public d'évaluation de ses politiques climatiques à long terme. La TRNEE salue le fait que le gouvernement ait publié en janvier 2011 ses prévisions d'émissions en 2020. Le gouvernement devrait continuer de publier des prévisions mises à jour tandis qu'il met en œuvre de nouvelles politiques et de nouveaux programmes et qu'il s'emploie à réaliser les réductions d'émissions à long terme.
4. En vue de l'établissement d'une stratégie canadienne coordonnée sur le climat, la TRNEE recommande que l'on examine la façon dont on peut améliorer la coordination des politiques fédérales, provinciales, territoriales et municipales afin de soutenir et de renforcer les efforts actuels et futurs. Le fait d'évaluer l'efficacité des politiques provinciales, territoriales et municipales peut aider à mettre en exergue le rôle important que jouent celles-ci en contribuant à l'atteinte des objectifs nationaux de réductions des émissions et en étayant les futures mesures fédérales à l'appui.

7.0

/ ANNEXE A : ANALYSE ET ÉVALUATION DES MESURES PARTICULIÈRES



ANNEXE A : ANALYSE ET ÉVALUATION DES MESURES PARTICULIÈRES

Le Plan 2011 présente une ventilation des réductions d'émissions prévues qui sont associées à chaque politique ou programme devant jouer un rôle dans la réduction des émissions de GES. Le mandat de la TRNEE consiste notamment à examiner l'exactitude des estimations par mesure afin de déterminer la probabilité que chaque programme entraîne les réductions d'émissions indiquées.

En général, les estimations par mesure figurant dans le Plan 2011 sont très similaires à celles du Plan 2010. Au lieu de reproduire l'analyse détaillée présentée dans la réponse de 2010 pour toutes les mesures particulières (puisque la plupart restent inchangées), l'analyse dans la présente annexe met l'accent sur les principaux changements dans le Plan 2011. Les tableaux ci-dessous fournissent un aperçu des estimations pour les politiques et les programmes particuliers qui devraient entraîner des réductions d'émissions d'au moins 1 Mt durant la période visée par le Protocole de Kyoto. Pour chacune de ces mesures, les tableaux montrent la réduction d'émissions totale cumulative prévue indiquée dans le Plan durant la période visée par la LMOPK, ainsi que la variation par rapport au Plan 2010. Les tableaux présentent l'évaluation globale de la TRNEE concernant la fiabilité de chaque estimation. Ils documentent également – avec commentaire à l'appui – les changements méthodologiques entre 2010 et 2011 et évaluent si ces changements ont fait en sorte d'améliorer l'estimation. Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter l'annexe A de la Réponse de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie à ses obligations en vertu de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, juillet 2010.

Règlement sur l'efficacité énergétique				
Réductions d'émissions réelles et prédites cumulatives (2008-2012) indiquées dans le Plan 2011	Variation des réductions d'émissions cumulatives indiquées par rapport au Plan 2010	Exactitude de la prévision	Facteur déterminant influant sur l'exactitude	Modification méthodologique
3,39	-1,60	Probablement surestimée.	Aucune prise en compte de l'effet de rebond.	Aucune modification méthodologique notable.
Commentaire sur la fiabilité des estimations :				
Les changements par rapport au Plan 2010 découlent du fait que les modifications réglementaires, y compris un projet d'interdiction de vente d'ampoules à incandescence, ont été retardées. Ce changement chronologique a modifié les réductions d'émissions estimatives pour 2012. Comme l'a indiqué de façon détaillée la TRNEE dans ses réponses précédentes, le fait de ne pas tenir compte de l'effet de rebond entraîne probablement une légère surestimation (<10 %), bien que les réductions d'émissions se situent probablement dans la fourchette indiquée.				

Règlement sur la teneur en carburants renouvelables				
Réductions d'émissions réelles et prédites cumulatives (2008-2012) indiquées dans le Plan 2011	Variation des réductions d'émissions cumulatives indiquées par rapport au Plan 2010	Exactitude de la prévision	Facteur déterminant influant sur l'exactitude	Modification méthodologique
2,98	-1,2	Probablement fiable.	Uniformité des estimations entre le Plan et le REIR.	Aucune modification méthodologique notable.
<p>Commentaire sur la fiabilité des estimations :</p> <p>Le règlement exigeant une teneur de 5 % en carburant renouvelable dans l'essence a été retardé de trois mois et demi (de septembre 2010 au 15 décembre 2010), ce qui a donné lieu à une diminution des réductions d'émissions prévues pour 2010. La TRNEE note que les réductions d'émissions prévues pour 2011 et 2012 sont inférieures à celles prévues dans le REIR du 26 février 2010 d'Environnement Canada. Une certaine ambiguïté demeure quant à la fiabilité de l'estimation en raison d'une incertitude concernant le commerce des carburants renouvelables. Comme l'a souligné la TRNEE dans sa réponse de 2010, les réductions d'émissions dépendront de la proportion de l'exigence qui sera respectée au moyen d'importations et la mesure dans laquelle la production de carburant renouvelable remplace la production de carburant traditionnel existante et prévue. Enfin, en juin 2011, Environnement Canada a annoncé que le Québec et les provinces de l'Atlantique seraient exemptés de l'exigence concernant le biodiesel jusqu'au 31 décembre 2012^{xi}. Ce changement s'est produit après la publication du Plan et n'est donc pas pris en compte dans l'estimation aux termes de la LMOPK. Bien que ce changement influera probablement sur les réductions d'émissions futures qui devraient découler de cette politique, il n'a aucune incidence sur la fiabilité de l'estimation de 2011.</p>				

écoÉNERGIE pour l'électricité renouvelable				
Réductions d'émissions réelles et prédites cumulatives (2008-2012) indiquées dans le Plan 2011	Variation des réductions d'émissions cumulatives indiquées par rapport au Plan 2010	Exactitude de la prévision	Facteur déterminant influant sur l'exactitude	Modification méthodologique
18,82	-1,83	Probablement surestimée.	Tous les projets sont censés s'ajouter; toute nouvelle production est censée déplacer la production existante.	Aucune modification méthodologique notable, mais transparence accrue en ce qui concerne les hypothèses.
<p>Commentaire sur la fiabilité des estimations :</p> <p>Depuis la publication du Plan 2010, certains des projets qui avaient été pris en compte aux fins des estimations de réductions d'émissions ont été retardés ou annulés, et cela a entraîné une mise à jour des réductions d'émissions. Les estimations pour 2012 n'ont pas été modifiées, car d'autres projets ont reçu du financement et ont remplacé ceux qui avaient été annulés. Comme ce fut le cas les années précédentes, la méthodologie « considère que tous les projets financés sont supplémentaires et n'auraient pas été effectués sans le soutien du programme »^{xii} et, par conséquent, elle ne prévoit aucun ajustement pour tenir compte des projets qui ont pu être établis en l'absence de financement ou du rôle des politiques provinciales qui fournissent un soutien important à certains projets. Comme l'a noté la TRNEE dans sa réponse de 2010, certains projets financés ont été établis et commandés avant que le programme soit annoncé en janvier 2007, ce qui contredit directement cette hypothèse. En outre, l'estimation des réductions d'émissions suppose que toute production financée vient déplacer l'électricité provenant d'autres sources, et ne prévoit pas la possibilité qu'une production accrue se traduise par une hausse des exportations d'électricité. Ces préoccupations concernant l'<i>additionnalité</i> des réductions d'émissions estimatives et les facteurs de réductions d'émissions utilisés amènent la TRNEE à conclure à une <i>surestimation probable</i>, comme elle l'a fait dans ses réponses précédentes.</p>				

Initiative écoÉNERGIE Rénovation				
Réductions d'émissions réelles et prédites cumulatives (2008-2012) indiquées dans le Plan 2011	Variation des réductions d'émissions cumulatives indiquées par rapport au Plan 2010	Exactitude de la prévision	Facteur déterminant influant sur l'exactitude	Modification méthodologique
4,78	-1,88	Probablement fiable.	Le traitement amélioré des impacts additionnels du programme vient compléter les données techniques tirées des vérifications effectuées dans les résidences et l'information sur les subventions.	Améliorations apportées à la méthodologie et certaines améliorations en matière de transparence en ce qui concerne les hypothèses.
<p>Commentaire sur la fiabilité des estimations :</p> <p>Les estimations mises à jour dans le Plan 2011 rendent compte des conclusions du rapport de vérification de RNCan^{xiii}, selon lequel, dans le programme écoÉNERGIE Rénovation – Maisons, environ 25 % des travaux de rénovation financés auraient été effectués sans la subvention, seulement 63 % des travaux recommandés par les vérificateurs ont été entrepris, et de 27 % à 29 % des foyers n'ont pas réalisé les changements estimés concernant l'utilisation de l'énergie. La vérification de RNCan a aussi révélé que le programme écoÉNERGIE Rénovation – Incitatif pour l'industrie (petites et moyennes entreprises) n'a pas atteint les objectifs fixés en matière de GES. Le rapport de vérification mentionne que « que 26 % des économies d'énergie réalisées sont attribuables directement au Programme écoÉNERGIE Rénovation pour les petites et moyennes organisations (Industrie) »^{xiv}, tandis que 74 % des réductions d'émissions auraient eu lieu de toute façon. Les estimations dans le Plan ont été ajustées selon un facteur <i>nette-brute</i> de 74 % pour tenir compte de ces constatations. Cet ajustement est conforme aux recommandations précédentes de la TRNEE en vue d'évaluer la mesure dans laquelle les réductions d'émissions s'ajoutent aux résultats qui auraient été obtenus sans le programme. Par conséquent, selon la TRNEE, les estimations modifiées sont <i>probablement fiables</i>.</p> <p>Bien que les réductions estimatives pour ce programme dans le Plan 2011 semblent tenir compte de la question de l'additionnalité, on aurait pu améliorer la transparence du libellé de la section sur la méthodologie afin d'indiquer plus clairement ce changement. En ce qui concerne la méthodologie employée aux fins de l'Initiative écoÉNERGIE Rénovation, le Plan mentionne ce qui suit : « Selon l'hypothèse de base, les demandeurs de subventions n'auraient pas effectué des placements en vue de réaliser les économies d'énergie différentielles prévues sans l'encouragement du programme. Toutefois, une gamme est fournie, compte tenu de l'incertitude de cette hypothèse. » Étant donné que les estimations centrales dans le Plan, et non seulement les estimations supérieures et inférieures, semblent avoir été ajustées en fonction du rapport d'évaluation, ce libellé n'est pas très clair.</p>				

Réglementation des voitures et des camions légers				
Réductions d'émissions réelles et prédites cumulatives (2008-2012) indiquées dans le Plan 2011	Variation des réductions d'émissions cumulatives indiquées par rapport au Plan 2010	Exactitude de la prévision	Facteur déterminant influant sur l'exactitude	Modification méthodologique
0,74	-1,76	Probablement fiable.	Utilisation d'un modèle intégré pour comparer le scénario de politique et le scénario de référence, et amélioration des hypothèses de base.	Aucune modification méthodologique notable.
<p>Commentaire sur la fiabilité des estimations :</p> <p>Comme ce fut le cas dans le Plan 2010, les réductions d'émissions estimatives sont produites au moyen d'un modèle intégré qui tient compte des tendances économiques générales et des prix des matières premières qui influent sur les ventes de véhicules, et donc du taux auquel la réglementation entraîne une réduction de la consommation de carburant et des émissions. Les estimations comparent une politique avec une simulation de référence selon les mêmes hypothèses économiques. Ce qui est plus important encore, conformément aux recommandations formulées par la TRNEE en 2010, le scénario de référence « suppose une amélioration continue de l'efficacité énergétique des véhicules neufs par suite de la politique des États-Unis »^{xv}. Bien que la TRNEE considère que cette estimation est fiable, nous constatons que les mesures rapides et les paiements aux fins de conformité ne sont pas inclus dans la modélisation. Ces mesures pourraient donner lieu à des réductions d'émissions réelles découlant de la politique moins importantes que celles estimées dans le Plan. Cependant, une correspondance de suivi avec des représentants d'Environnement Canada donne à penser que l'hypothèse du Plan selon laquelle l'incidence de ces mécanismes de flexibilité sera minimale est justifiée. Étant donné les préférences révélées des consommateurs dans les 18 derniers mois (p. ex., la préférence pour des véhicules plus économes en carburant durant une période où les prix de l'essence sont élevés) et l'hypothèse d'Environnement Canada selon laquelle les prix de l'essence continueront d'augmenter, on peut croire que les fabricants et les détaillants auront un besoin minimal de s'appuyer sur le crédit pour les mesures rapides et l'observation des paiements afin de respecter la réglementation. La TRNEE estime que l'inclusion de telles justifications pour les principales hypothèses dans le Plan pourrait améliorer la transparence.</p>				

écoÉNERGIE pour les bâtiments et les habitations				
Réductions d'émissions réelles et prédites cumulatives (2008-2012) indiquées dans le Plan 2011	Variation des réductions d'émissions cumulatives indiquées par rapport au Plan 2010	Exactitude de la prévision	Facteur déterminant influant sur l'exactitude	Modification méthodologique
6,6	0,48	Probablement surestimée.	La méthodologie suppose qu'aucune habitation ni aucun bâtiment ayant la cote d'efficacité énergétique ne seraient construits sans le programme d'étiquetage.	Aucun changement notable par rapport à 2010.
<p>Commentaire sur la fiabilité des estimations :</p> <p>Comme ce fut le cas dans les plans précédents, les réductions d'émissions attribuées au programme écoÉNERGIE pour les bâtiments et les habitations s'appuient grandement sur les systèmes de cotation de l'efficacité énergétique. Plus particulièrement, dans le Plan, l'analyse suppose que les « habitations cotées selon les meilleures initiatives de rendement énergétique des catégories, par exemple la norme R-2000 et ENERGY STAR pour les nouvelles habitations »^{xvi}, auraient autrement affiché la consommation moyenne (de référence) d'énergie des nouvelles habitations types. Parallèlement, pour les programmes visant les habitations existantes, le programme attribue toutes les économies d'énergie aux travaux de rénovation effectués après l'exécution d'une vérification de l'efficacité énergétique dans le cadre du programme, et suppose qu'aucune rénovation n'aurait été entreprise sans le programme. Conformément aux réponses précédentes de la TRNEE, nous concluons que ces hypothèses entraînent probablement une surestimation de l'incidence du programme.</p>				

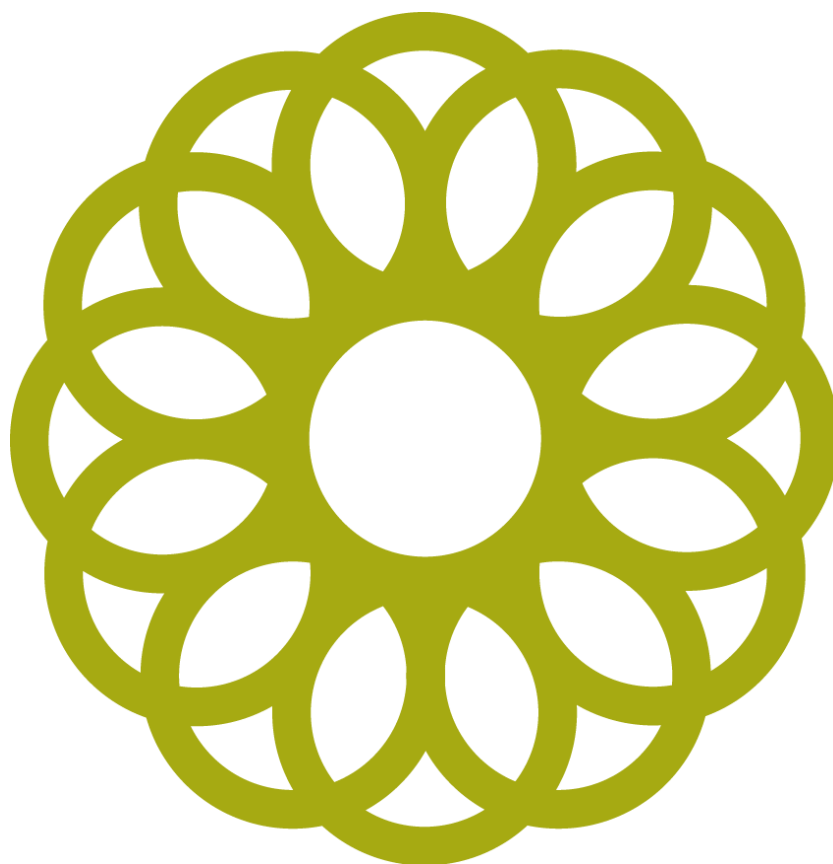
écoÉNERGIE pour l'industrie				
Réductions d'émissions réelles et prédites cumulatives (2008-2012) indiquées dans le Plan 2011	Variation des réductions d'émissions cumulatives indiquées par rapport au Plan 2010	Exactitude de la prévision	Facteur déterminant influant sur l'exactitude	Modification méthodologique
6,17	-0,02	Probablement surestimée.	La méthodologie prédit des réductions d'émissions considérables découlant de la participation à des séances de formation et de la réception d'envois postaux.	Aucun changement notable par rapport à 2010.
<p>Commentaire sur la fiabilité des estimations :</p> <p>Comme ce fut le cas dans les plans précédents, les estimations fournies dans le Plan 2011 supposent que des économies d'énergie importantes peuvent être réalisées grâce à la diffusion d'information. Comme l'a déjà indiqué la TRNEE, il est difficile d'évaluer l'impact qu'a l'information; cependant, il semble peu probable que l'envoi d'un bulletin à un établissement ait la même incidence sur la réduction des émissions que le fait pour un établissement d'envoyer des représentants assister à des séminaires sur la conservation de l'énergie. Cette hypothèse est demeurée inchangée par rapport aux années antérieures, et nous continuons de croire qu'elle entraîne probablement une surestimation de l'impact du programme sur les émissions.</p>				

Programme d'écologisation des pâtes et papiers				
Réductions d'émissions réelles et prédites cumulatives (2008-2012) indiquées dans le Plan 2011	Variation des réductions d'émissions cumulatives indiquées par rapport au Plan 2010	Exactitude de la prévision	Facteur déterminant influant sur l'exactitude	Modification méthodologique
1,52	S.O.	Probablement surestimée.	L'attribution des projets au financement du programme est bien justifiée. L'effet du programme sur la production n'est pas représenté.	Programme nouvellement ajouté la liste.
<p>Commentaire sur la fiabilité des estimations :</p> <p>Le Programme d'écologisation des pâtes et papiers (PEPP) figure sur la liste pour la première fois dans le Plan 2011, même s'il a été annoncé par le gouvernement en 2009^{xvii}. Le PEPP octroie un financement de 1 milliard de dollars pour les projets qui présentent « des avantages environnementaux, notamment des investissements dans l'efficacité énergétique ou la production d'énergie renouvelable à partir de la biomasse forestière » \$ le litre pour la production de liqueur noire durant l'année civile 2009, et ce crédit peut être utilisé comme capital pour financer des projets environnementaux. Trente-huit usines à l'échelle du Canada ont reçu des crédits pour la production de liqueur noire, tandis que des ententes de contribution ont été signées relativement à 51 projets d'immobilisations. Les réductions d'émissions estimatives sont calculées selon les réductions d'émissions directes des établissements et les réductions indirectes attribuables à une consommation réduite d'électricité.</p> <p>La méthodologie explique que des « contraintes extrêmes sur le capital (empirées par le ralentissement économique) obligent les usines à consacrer leurs ressources limitées à l'entretien d'urgence, plutôt qu'au type d'améliorations au niveau des systèmes qui est financé par ce programme »^{xix}. Par conséquent, l'estimation suppose qu'aucun des projets n'aurait été mis en œuvre sans le PEPP et que « toutes les réductions d'émissions projetées associées aux projets du PEPP sont jugées directement attribuables à ce programme »^{xx}. Peu importe les conditions économiques, cette hypothèse représente le scénario le plus favorable. En outre, étant donné que l'amélioration de l'efficacité énergétique se traduit par une diminution des coûts d'exploitation, nous devrions nous attendre à une hausse de la production dans les usines concernées par rapport à ce qu'elle aurait été en l'absence du programme. Finances Canada mentionne que le PEPP « permet aux usines de pâtes et papiers de toutes les régions de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, tout en les aidant à devenir des chefs de file dans la production d'énergie renouvelable à partir de la biomasse, à accroître leur compétitivité ainsi qu'à créer et à préserver des emplois »^{xxi}. Cela donne à penser que le programme a été conçu pour entraîner une augmentation de l'activité dans le secteur par rapport à ce qu'aurait été cette activité autrement. Le Plan laisse de côté toute augmentation de l'activité comparativement à ce qu'elle aurait été autrement, d'après la discussion concernant les impacts de ce programme, ce qui donne lieu à des préoccupations concernant l'additionnalité. En raison de ces préoccupations au sujet de l'additionnalité, la TRNEE estime que la méthodologie employée entraînera probablement une surestimation des réductions d'émissions attribuables à ce programme.</p>				



8.0

/ ANNEXE B : LOI DE MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE DE KYOTO



ANNEXE B : LOI DE MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE DE KYOTO



Ministère de la Justice
Canada

Department of Justice
Canada

Canada

Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto (2007, ch. 30)

Désistements: Ce document n'est pas la version officielle des Lois et Règlements du Canada.

Loi à jour en date du 21 septembre 2007

Note: Voir les dispositions d'entrée en vigueur et les notes, le cas échéant.

Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto

2007, ch. 30

K-9.5

[Sanctionnée le 22 juin 2007]

Loi visant à assurer le respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques en vertu du Protocole de Kyoto

Préambule Attendu :

que les Canadiens tirent une grande fierté de leur environnement naturel et de la responsabilité d'en prendre soin;

que le Canada est attaché au principe du développement durable;

qu'une économie et une société saines dépendent d'un environnement sain;

que les Canadiens veulent assumer la responsabilité de leurs problèmes environnementaux et ne pas les léguer aux générations futures;

que les changements climatiques mondiaux sont l'une des menaces les plus sérieuses qui planent sur l'humanité et le Canada et présentent des risques majeurs pour notre environnement, notre économie, notre société et notre santé;

que les académies des sciences du Canada, de l'Allemagne, du Brésil, de la Chine, des États-Unis, de la France, de l'Inde, de l'Italie, du Japon, du Royaume-Uni et de la Russie ont déclaré en juin 2005 que « la compréhension scientifique du changement climatique est maintenant suffisamment claire pour inciter les nations à prendre des mesures promptes. Il est crucial que toutes les nations définissent les mesures rentables qu'elles peuvent prendre maintenant, afin de contribuer à une réduction nette appréciable et à long terme des émissions mondiales des gaz à effet de serre »;

que les changements climatiques sont un problème planétaire qui transcende les frontières;

que le Canada a la responsabilité claire de réagir aux changements climatiques, étant donné que nos émissions de gaz à effet de serre et notre richesse par habitant sont parmi les plus élevées au monde et que certaines des plus profondes répercussions des changements climatiques sont déjà ressenties au Canada, particulièrement dans l'Arctique;

que l'objectif de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) est de « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique »;

que le Canada a ratifié la CCNUCC et que celle-ci est entrée en vigueur en 1994;

que le Protocole de Kyoto exige que le Canada réduise, pendant la période de 2008 à 2012, ses émissions annuelles moyennes de gaz à effet de serre de six pour cent par rapport au niveau de 1990;

que le Canada a ratifié le Protocole de Kyoto en 2002 par un vote majoritaire au Parlement et que le Protocole est entré en vigueur en 2005;

que la présente loi vise, en partie, à assurer le respect des engagements du Canada aux termes de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto;

que le problème des changements climatiques requiert une action immédiate de tous les gouvernements au Canada ainsi que de toutes les entreprises et de tous les Canadiens,

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto.

DÉFINITIONS

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« gaz à effet de serre »
"greenhouse gas"

« gaz à effet de serre » Les gaz à effet de serre énumérés à l'annexe A du Protocole de Kyoto.

« ministre »
"Minister"

« ministre » Le ministre de l'Environnement.

« Plan sur les changements climatiques »
"Climate Change Plan"

« Plan sur les changements climatiques » Plan qui satisfait aux conditions énoncées à l'article 5.

« Protocole de Kyoto »
"Kyoto Protocol"

« Protocole de Kyoto » Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, fait le 11 décembre 1997 à Kyoto, au Japon, et ratifié par le Canada le 17 décembre 2002, avec ses modifications successives dans la mesure où elles lient le Canada.

OBJET

Objet

3. La présente loi a pour objet d'assurer la prise de mesures efficaces et rapides par le Canada afin qu'il honore ses engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto et aide à combattre le problème des changements climatiques mondiaux.

SA MAJESTÉ

Obligation de Sa Majesté

4. La présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada.

PLAN SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Plan sur les changements climatiques

5. (1) Dans les soixante jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi et au plus tard le 31 mai de chaque année subséquente jusqu'en 2013, le ministre établit un Plan sur les changements climatiques qui contient notamment les éléments suivants :
 - a) une description des mesures à prendre afin d'assurer le respect des engagements du Canada aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto, y compris :
 - (i) les réductions des émissions et les normes de rendement réglementées,
 - (ii) les mécanismes axés sur les conditions du marché, tels que les échanges ou les compensations d'émissions,
 - (iii) l'affectation de fonds ou les mesures ou incitatifs fiscaux,
 - (iii.1) les mesures pour prévoir une transition équitable à l'égard des travailleurs touchés par les réductions d'émissions de gaz à effet de serre,
 - (iv) la collaboration ou les accords avec les provinces, les territoires ou d'autres gouvernements;
 - b) pour chaque mesure visée à l'alinéa a) :
 - (i) la date de sa prise d'effet,
 - (ii) la quantité de réductions d'émissions de gaz à effet de serre qui ont été réalisées ou qui sont anticipées, pour chaque année jusqu'en 2012, à partir des niveaux d'émissions les plus récents établis pour le Canada;
 - c) le niveau projeté d'émissions de gaz à effet de serre au Canada pour chaque année de la période de 2008 à 2012, compte tenu des mesures visées à l'alinéa a), et une comparaison de ces niveaux avec les engagements du Canada aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto;
 - d) une répartition équitable des niveaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre les secteurs de l'économie qui contribuent aux émissions de gaz à effet de serre;
 - e) un rapport faisant état de la mise en œuvre du Plan sur les changements climatiques pour l'année civile précédente;

- f) un exposé indiquant si chaque mesure proposée dans le Plan sur les changements climatiques pour l'année civile précédente a été mise en œuvre au plus tard à la date qui y était prévue et, sinon, une explication des raisons pour lesquelles elle n'a pas été mise en œuvre et les mesures correctives qui ont été ou seront prises.

Provinces

- (2) Chaque Plan sur les changements climatiques doit respecter les compétences provinciales et tenir compte des niveaux respectifs des émissions de gaz à effet de serre des provinces.

Publication

- (3) Le ministre publie :
 - a) dans les deux jours suivant l'expiration du délai prévu au paragraphe (1), un Plan sur les changements climatiques de toute façon qu'il estime indiquée, en y précisant que les intéressés peuvent présenter leurs observations sur ce plan au ministre dans les trente jours suivant la date de publication;
 - b) dans les dix jours suivant l'expiration de chaque délai prévu au paragraphe (1), un avis de la publication du Plan dans la *Gazette du Canada*.

Dépôt

- (4) Le ministre dépose chaque Plan sur les changements climatiques devant chacune des deux chambres du Parlement dans le délai prévu au paragraphe (1) ou dans les trois premiers jours de séance de celle-ci suivant le délai.

Comité

- (5) Le Plan sur les changements climatiques qui est déposé devant la Chambre des communes est réputé renvoyé au comité permanent de la Chambre qui étudie habituellement les questions portant sur l'environnement ou à tout autre comité que la Chambre peut désigner pour l'application du présent article.

RÈGLEMENTS**Règlements**

- 6. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement :
 - a) limiter la quantité de gaz à effet de serre qui peut être libérée dans l'environnement;
 - a.1) dans les limites des compétences constitutionnelles fédérales, de limiter la quantité de gaz à effet de serre qui peut être libérée dans chaque province en appliquant à chacune l'article 3, paragraphes 1, 3, 4, 7, 8 et 10 à 12 du Protocole de Kyoto, avec les adaptations nécessaires;
 - b) établir des normes de performance conçues pour limiter les émissions de gaz à effet de serre;
 - c) régir l'utilisation ou la production d'équipements, de technologies, de combustibles, de véhicules ou de procédés afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre;
 - d) régir les permis ou autorisations nécessaires à la libération de gaz à effet de serre;

- e) régir les échanges en matière de réductions des émissions de gaz à effet de serre, d'absorptions, de permis, de crédits ou d'autres unités;
- f) régir la surveillance, les inspections, les enquêtes, les rapports, les mesures d'application, les peines et les autres questions visant à favoriser la conformité aux règlements pris en vertu de la présente loi;
- g) désigner la contravention à une disposition ou une catégorie de dispositions des règlements commise par une personne ou une catégorie de personnes comme une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par acte d'accusation ou par procédure sommaire et imposer, à l'égard de cette personne ou catégorie de personnes, le montant de l'amende et la durée de l'emprisonnement;
- h) régir toute autre question nécessaire à l'application de la présente loi.

Mesures qu'une province considère appropriées

- (2) Malgré l'alinéa (1)a.1), il est entendu que chaque province peut mettre en œuvre les mesures qu'elle juge appropriées pour limiter les émissions de gaz à effet de serre.

Obligation de mettre en œuvre le Protocole de Kyoto

- 7. (1) Dans les cent quatre-vingts jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le gouverneur en conseil veille à ce que le Canada honore les engagements qu'il a pris en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto en prenant, modifiant ou abrogeant les règlements appropriés en vertu de la présente loi ou de toute autre loi.

Obligation de préserver la mise en œuvre du Protocole de Kyoto

- (2) En tout temps après la période prévue au paragraphe (1), le gouverneur en conseil veille à ce que le Canada honore les engagements qu'il a pris en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto en prenant, modifiant ou abrogeant les règlements appropriés en vertu de la présente loi ou de toute autre loi.

Autres mesures gouvernementales

- (3) Pour la prise de toute mesure au titre des paragraphes (1) et (2), le gouverneur en conseil peut prendre en considération les réductions d'émissions de gaz à effet de serre auxquelles il est raisonnable de s'attendre après la mise en œuvre d'autres mesures gouvernementales, notamment l'affectation de fonds et la conclusion d'accords fédéro-provinciaux.

Consultations sur le projet de règlement

- 8. Au moins soixante jours avant la prise d'un règlement sous le régime de la présente loi ou, en ce qui concerne les paragraphes 7(1) et (2), de toute autre loi, le gouverneur en conseil publie le projet de règlement dans la Gazette du Canada, pour consultation, accompagné de déclarations :
 - a) énonçant les réductions d'émissions de gaz à effet de serre auxquelles il est raisonnable de s'attendre à la suite de la prise du règlement pour chaque année qu'il demeurera en vigueur au cours de la période se terminant en 2012;
 - b) indiquant les personnes qui peuvent présenter des observations au ministre dans les trente jours suivant la publication du règlement.

RÉDUCTIONS ANTICIPÉES

Déclaration du ministre

9. (1) Dans les cent vingt jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le ministre prépare une déclaration dans laquelle il énonce les réductions d'émissions de gaz à effet de serre auxquelles il est raisonnable de s'attendre chaque année au cours de la période se terminant en 2012 à la suite de:
- a) chaque règlement qui a été pris ou qui sera pris afin d'assurer que le Canada respecte tous les engagements qu'il a pris en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto, en application des paragraphes 7(1) et (2);
 - b) toute mesure visée au paragraphe 7(3).

Ministre

- (2) Le ministre :
- a) publie la déclaration dans la *Gazette du Canada* et de toute autre façon qu'il estime indiquée dans les dix jours suivant le délai prévu au paragraphe (1);
 - b) dépose la déclaration devant chacune des chambres du Parlement dans le délai prévu au paragraphe (1) ou dans les trois premiers jours de séance de cette chambre suivant le délai.

RAPPORT

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

10. (1) Dans les soixante jours suivant la publication par le ministre du Plan sur les changements climatiques en vertu du paragraphe 5(3) ou dans les trente jours suivant la publication par le ministre d'une déclaration en vertu du paragraphe 9(2), la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie constituée par l'article 3 de la *Loi sur la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie* exécute les fonctions suivantes quant au Plan ou à la déclaration :
- a) effectuer des recherches et recueillir de l'information et des données provenant d'analyses sur le Plan ou la déclaration dans le contexte du développement durable;
 - b) conseille le ministre sur les questions qui relèvent de sa mission, telle qu'elle est définie à l'article 4 de la *Loi sur la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie*, notamment, dans les limites de sa mission:
 - (i) sur la probabilité que chacun des règlements ou des mesures projetés atteignent les réductions d'émissions anticipées dans le Plan ou la déclaration,
 - (ii) sur la probabilité que l'ensemble des mesures ou des règlements projetés permettent au Canada de respecter ses engagements en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto,
 - (iii) sur toute autre question qu'elle estime pertinente.

Ministre

- (2) Le ministre :
- a) dans les trois jours après avoir reçu les conseils visés à l’alinéa (1)b) :
 - (i) les publie de la façon qu’il juge appropriée,
 - (ii) les présente aux présidents du Sénat et de la Chambre des communes, lesquels les déposent devant leur chambre respective dans les trois premiers jours de séance de celle-ci suivant leur réception;
 - b) dans les dix jours suivant la réception des conseils, publie dans la *Gazette du Canada* un avis précisant la façon dont les conseils ont été publiés et la façon d’en obtenir une copie.

Commissaire à l’environnement et au développement durable

- 10.1(1) Au moins tous les deux ans suivant l’entrée en vigueur de la présente loi, et ce jusqu’en 2012, le commissaire à l’environnement et au développement durable prépare un rapport renfermant notamment :
- a) une analyse des progrès réalisés par le Canada pour mettre en œuvre les plans sur les changements climatiques;
 - b) une analyse des progrès réalisés par le Canada pour respecter ses engagements en vertu de l’article 3, paragraphe 1, du Protocole de Kyoto;
 - c) toutes autres observations et recommandations sur toute question qu’il estime pertinente.

Publication du rapport

- (2) Le commissaire publie le rapport de la façon qu’il juge appropriée dans le délai prévu au paragraphe (1).

Rapport présenté à la Chambre des communes

- (3) Le commissaire présente le rapport au président de la Chambre des communes au plus tard le jour où il est publié et le président le dépose devant la Chambre dans les trois premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

INFRACTIONS ET PEINES

Infractions

11. (1) Quiconque contrevient à un règlement d'application de la présente loi commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité, soit par mise en accusation, soit par procédure sommaire, selon ce qui est prévu au règlement, une amende ou un emprisonnement.

Récidive

- (2) Le montant de l'amende visée au paragraphe (1) peut être doublé en cas de récidive.

Infraction continue

- (3) Il est compté une infraction distincte pour chacun des jours au cours desquels se commet ou se continue l'infraction.

Amende supplémentaire

- (4) Le tribunal peut, s'il constate que le contrevenant a tiré des avantages financiers de la perpétration de l'infraction, lui infliger, en sus de l'amende maximale prévue par les règlements, une amende supplémentaire correspondant à son évaluation de ces avantages.

Dirigeants d'une personne morale

- (5) En cas de perpétration d'une infraction par une personne morale, ceux de ses dirigeants, administrateurs, agents ou mandataires qui l'ont ordonnée ou autorisée, ou qui y ont consenti ou participé, sont considérés comme des coauteurs de l'infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité, la peine prévue, que la personne morale ait été ou non poursuivie ou déclarée coupable.

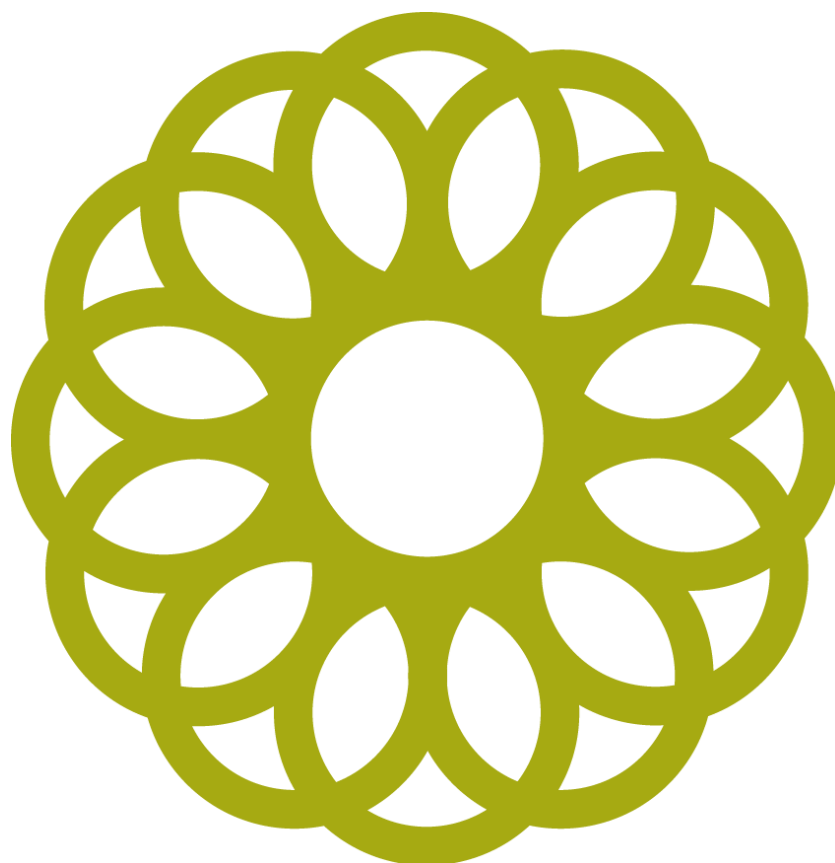
Infraction : agent ou mandataire

- (6) Dans les poursuites pour infraction, il suffit, pour établir la culpabilité de l'accusé, de prouver que l'infraction a été commise par son agent ou mandataire, que celui-ci ait ou non été poursuivi.



9.0

/ RÉFÉRENCES



RÉFÉRENCES

Canada (2011a). *Plan sur les changements climatiques aux fins de la Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. Ottawa, Environnement Canada.

Canada (2011b). *Plan d'action économique du Canada : Septième rapport aux Canadiens*. Ottawa, Finances Canada. Accessible en ligne à l'adresse <http://www.fin.gc.ca/pub/report-rapport/2011-7/ceap-paec-2e-fra.asp>.

Canada (2011c). *Communiqué de presse : Le ministre de l'Environnement du Canada annonce la date d'entrée en vigueur de l'exigence relative au biodiesel*. Ottawa, Environnement Canada. Accessible en ligne à l'adresse <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=714D9AAE-1&news=51700503-B277-4951-9DDD-2CDDE62C501A>.

Canada (2010a). *Plan sur les changements climatiques aux fins de la Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*. Ottawa, Environnement Canada.

Canada (2010b). *Évaluation de l'efficacité énergétique pour l'industrie, les habitations et les bâtiments*. Ottawa, Ressources naturelles Canada. Accessible en ligne à l'adresse <http://www.rncan.gc.ca/evaluation/reprap/2010/e20100915-fra.php>.

Canada (2009). *Programme d'écologisation des pâtes et papiers*. Ottawa, Ressources naturelles Canada. Accessible en ligne à l'adresse <http://scf.rncan.gc.ca/soussite/pates-papiers-ecologisation/accueil>.

Canada (2006). *Améliorer le rendement énergétique au Canada – Rapport au Parlement en vertu de la Loi sur l'efficacité énergétique pour l'année financière 2005-2006*. Ottawa: Ressources naturelles Canada.

TRNEE (2010). *Réponse de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie à ses obligations en vertu de la Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto – Juillet 2010*. Ottawa, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie.

ⁱ Canada, 2011a.

ⁱⁱ Canada, 2011a, p. 39.

ⁱⁱⁱ Canada, 2010a. p. 15.

^{iv} Canada, 2011a, p. 62.

^v Canada, 2010b.

^{vi} Canada, 2006.

^{vii} Canada 2011a, p. 54.

^{viii} TRNEE, 2010, p. 47.

^{ix} Canada, 2010a, p. 39.

^x Canada, 2010a.

^{xi} Canada 2011c.

^{xii} Canada 2011a, p. 50.

^{xiii} Canada 2010b.

^{xiv} Canada, 2010b.

^{xv} Canada, 2011a, p. 59.

^{xvi} Canada, 2011a, p. 55.

^{xvii} Canada, 2009.

^{xviii} Canada 2011a, p. 12.

^{xix} Canada, 2011a, p. 53.

^{xx} Canada, 2011a, p. 53.

^{xxi} Canada, 2011b.