

L'électricité canadienne et
l'environnement

L'électricité et les changements climatiques ■

**Maîtriser les émissions de gaz à effet de serre
du secteur de l'électricité**

Février 2003
Association canadienne de l'électricité

Personne-ressource : Ann Perelmiter, 613-230-9263
perelmiter@canelect.ca



Canadian Electricity Association
Association canadienne de l'électricité

Le Canada et le défi des changements climatiques

En tant que signataire du Protocole de Kyoto, le Canada doit faire face à un défi de taille. Il ne reste que cinq ans avant le début de la période d'engagement 2008-2012 et les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter à un rythme d'environ 1 pour cent par an, ce qui témoigne d'un déclin constant de l'intensité en gaz à effet de serre de l'économie, mais qui est insuffisant pour compenser entièrement la croissance de l'économie. Cette tendance est profondément ancrée dans l'économie et se poursuivra durant quelques années peu importe les mesures que nous prenons dans l'immédiat. Les mesures que nous pouvons adopter aujourd'hui – et qui sont politiquement et économiquement applicables – auront un effet peu important. En bref, s'il ne peut acheter à grande échelle des compensations étrangères, le Canada devra, d'ici 2008, envisager la perspective que ses résultats soient bien en deçà de ses engagements de Kyoto.

Telles sont les réalités matérielles, économiques et politiques qui se dresseront en toile de fond lorsque, dans environ deux ans, la crédibilité du Canada en matière de lutte aux changements climatiques sera soumise à deux épreuves sérieuses. L'une de ces épreuves sera l'évaluation de la pertinence de nos engagements et l'autre, le début des négociations entourant la prochaine période d'engagement ou, peut-être, de nouveaux arrangements internationaux visant à intégrer les États-Unis à un nouveau processus mondial de gestion des changements climatiques, qui se déroulerait vraisemblablement sous l'égide de la Convention cadre de l'ONU sur les changements climatiques. Positionner le Canada de manière à ce qu'il tire avantage de ces processus doit devenir dès aujourd'hui un enjeu prioritaire pour les chefs de gouvernement et d'entreprise.

Même s'il est impossible d'évacuer la réalité des quantités d'émissions, nous avons dorénavant la maîtrise de nos actions intérieures.

S'ils travaillent ensemble en faisant preuve d'esprit pratique et s'ils ont la volonté d'agir en tenant compte des réalités économiques et politiques, les Canadiens pourront faire un effort crédible par rapport à toute norme raisonnable et commencer à engager le pays dans un processus à long terme qui le mènera vers un abaissement durable de ses émissions de gaz à effet de serre.

Cet énoncé de principes dresse les grandes lignes de ce qui devrait constituer les éléments d'un plan d'action pour le secteur de l'électricité.

Revenir à l'essentiel

La voie qu'emprunte le secteur de l'électricité doit d'abord s'appuyer sur une compréhension claire des exigences des Canadiens à l'égard de leurs réseaux d'électricité. Par-dessus tout, ceux-ci tiennent à disposer d'une électricité fiable. Ils veulent aussi qu'elle soit abordable. Enfin, ils désirent qu'elle respecte plusieurs critères complexes de durabilité au plan de l'environnement. Ce qu'ils ne remettent pas en question, c'est le caractère essentiel de l'électricité pour l'économie et la qualité de vie de chaque Canadien. C'est sur cette toile de fond que doit être évalué chaque choix entourant des mesures possibles à mettre en œuvre en matière de changements climatiques.

Le Canada a le privilège d'être doté d'une infrastructure d'approvisionnement en électricité qui a contribué de manière importante à la réalisation de ses objectifs économiques et sociaux. Notre éventail de ressources est diversifié et abondant et pourra être multiplié dans l'avenir. Cependant, il n'y a que dans le secteur de l'électricité que la diversité régionale du Canada est aussi marquée et que les choix d'investissement faits il y a plusieurs décennies ont des incidences importantes sur la gamme de possibilités pratiques de chaque territoire. Nous devons tenir compte de cette réalité.

Les changements technologiques peuvent accroître de manière spectaculaire les choix qui s'offrent à nous. Dans le domaine du



charbon, de nouvelles technologies plus propres commenceront à devenir matériellement et économiquement réalisables d'ici 2015, environ; on croit d'ailleurs qu'elles pourraient assurer l'élimination efficace de toutes les émissions associées à la production axée sur les combustibles fossiles durant la décennie qui suivra. La nouvelle technologie nucléaire, l'énergie éolienne, qui est en constant perfectionnement, les turbines à gaz plus efficaces et les options de production répartie laissent entrevoir des améliorations importantes tout comme l'application de technologies d'utilisation de l'électricité plus efficaces dans l'industrie, les commerces et les habitations. Mais la réalité de l'investissement technologique, c'est que ses retombées se mesurent sur des décennies et que nous devons planifier et investir maintenant si nous voulons profiter des fruits de nos investissements dans l'avenir.

Il existe aussi d'importantes options à court terme, qui permettront d'effectuer certains gains durant la période d'engagement de Kyoto. Par exemple, les nouvelles centrales hydroélectriques offrent un potentiel important au cours des 5 à 10 prochaines années et d'autres énergies non polluantes, comme l'énergie éolienne, peuvent assurer une contribution marginale. Toutefois, des changements s'imposent au plan des politiques, notamment une réduction des délais et de l'incertitude entourant les approbations réglementaires et la mise en œuvre de mesures en vue d'accorder des crédits de GES pour l'électricité peu polluante.

Les Canadiens sont en droit de s'attendre à ce que leurs gouvernements et leurs fournisseurs d'électricité fassent preuve de clairvoyance et agissent maintenant en fonction de l'avenir à long terme. Nous devons prendre des mesures maintenant afin de faire en sorte de disposer des conditions d'investissement qui nous permettront d'étendre et de remettre à neuf notre infrastructure. Nous devons investir aujourd'hui dans le développement des technologies et dans la création des conditions stratégiques qui assureront une

réduction importante des émissions de gaz à effet de serre bien au-delà de la première période d'engagement de Kyoto tout en commençant à réduire la croissance de ces émissions dès maintenant. Compte tenu de l'incertitude entourant les prévisions à long terme de demande et d'offre, il est plus important de s'assurer d'emprunter au départ la bonne voie que de fixer des objectifs quantitatifs précis.

C'est pourquoi la stratégie du secteur de l'électricité en matière de changements climatiques doit se fonder sur un certain nombre de principes :

- **La fiabilité, l'abordabilité et la performance environnementale ne sont pas des options – ce sont des exigences.** Les industries à forte intensité énergétique et les secteurs de l'information et des communications veulent pouvoir compter sur une électricité fiable et abordable lorsqu'ils arrêtent leurs décisions d'investissement; le quart de toute l'énergie utilisée par les Canadiens est de l'électricité, pour laquelle il n'existe pas de substitut pour la plupart des applications.
- **Nous devons tenir compte des réalités régionales et miser sur les atouts qu'offrent nos choix antérieurs en matière d'investissement.** Les producteurs d'électricité évoluent dans des contextes différents, chacun devant composer avec des sources d'énergie et des contraintes différentes. Imposer des changements anticipés par rapport aux changements technologiques et aux échéances de renouvellement des installations aurait des impacts régionaux différents. L'Ontario et les provinces Atlantiques ont un éventail de sources d'énergie diversifié alors que la Colombie-Britannique, le Manitoba et le Québec sont riches en ressources hydroélectriques. L'Alberta et la Saskatchewan, cependant, dépendent fortement du charbon. Si nous voulons minimiser les coûts et miser sur les



atouts de nos choix d'investissement passés, nous devons investir dans un portefeuille de recherche qui tiendra compte des réalités régionales, notamment dans l'hydroélectricité, le gaz naturel et les énergies renouvelables à petite échelle ainsi que dans la recherche, le développement et la démonstration de technologies d'épuration du charbon.

- **Nous devons évoluer dans un cadre où une grande partie de l'investissement du secteur de l'électricité se fera dans un contexte de concurrence et où les marchés de capitaux privés constitueront la principale source de financement.** De plus en plus, l'industrie de l'électricité est fonctionnellement morcelée et se tourne vers les marchés de capitaux pour attirer les investissements nécessaires pour combler la croissance de la demande et assurer le remplacement des infrastructures vieillissantes. Des efforts doivent être faits en vue d'améliorer le rendement des investissements de même que les taux et les critères d'admissibilité actuels de la déduction pour amortissement de manière à mieux refléter les réalités concurrentielles nord-américaines.
- **Nous devons miser sur les sources d'énergie peu polluantes et la diversité technologique et améliorer ces aspects.** Aucune technologie ni aucune source d'énergie ne devrait être négligée. Nous devons tenir compte de toutes les options – technologies traditionnelles, nouvelles et futures – au cours des prochaines décennies. Un engagement excessif à l'égard d'une ressource ou l'autre favorise la volatilité de l'offre et des prix, ce qui peut être néfaste pour notre économie.
- **Nous devons agir aujourd'hui pour le court terme, mais il est encore plus important d'agir en fonction de l'avenir à long terme.** Pour assurer de

bas taux d'émissions de GES à long terme, nous devons prendre des mesures immédiates en vue d'améliorer le climat d'investissement et de réduire les incertitudes au plan de la réglementation et des politiques.

Éléments d'une stratégie réalisable

Une stratégie du secteur de l'électricité en matière de changements climatiques conforme aux principes que nous venons d'exposer comporterait les éléments suivants :

Un cadre de gestion des émissions à long terme stable qui comprendrait les caractéristiques suivantes :

- Un horizon prévisionnel qui comporterait des objectifs ou des cibles sur 5, 10, 15 et 20 ans à partir d'aujourd'hui, ce qui favoriserait des actions immédiates implantées avec réalisme quant au moment où des résultats tangibles pourraient en résulter.
- Des engagements à réduire l'intensité en émissions de gaz à effet de serre nettes de la production afin que les producteurs puissent concentrer leurs efforts sur les domaines sur lesquels ils exercent le plus de contrôle et ne soient pas pénalisés par la croissance de l'économie, sur laquelle ils n'en exercent aucun.
- Une norme d'intensité fondée sur la réalité économique et technologique, mais comportant des mécanismes permettant sa modification en fonction des progrès technologiques.
- La reconnaissance que les investissements passés faits de bonne foi ne devraient pas être délaissés et devraient être soumis à des limitations d'émissions uniquement dans les cas où les installations concernées auraient atteint un âge précis par rapport à leur date de mise en service.



- Des dispositions visant à faire en sorte que tous les investissements dans de nouvelles installations au Canada soient soumis à la même norme.
- Des dispositions visant à récompenser les nouveaux investissements qui se traduisent par une réduction de l'intensité en émissions en deçà de la norme, ce qui créerait un incitatif économique à la construction de nouvelles installations de production peu polluantes.
- Des dispositions touchant les compensations et l'échange de droits inscrites dans le cadre plus vaste des industries émettrices.
- Des dispositions en vue d'augmenter la puissance de transport afin de maximiser la fiabilité du réseau et d'exploiter les débouchés commerciaux.
- Des dispositions en vue de reconnaître les mesures précoces prises par l'industrie jusqu'à maintenant.

L'ACÉ a mis au point une proposition de Norme équivalente de rendement en émissions (NERE) à l'intention des gouvernements, qui intègre tous ces éléments et qui leur donne une expression concrète. Cette proposition est à l'étude depuis 2000.

L'ACÉ demande aux gouvernements fédéral et provinciaux de se concerter avec l'industrie de l'électricité. La première étape consisterait à discuter des principes et éléments clés établis ci-dessus. Si un accord de principe est conclu, l'étape suivante consisterait à engager des négociations plus poussées.

Un cadre de dispositions connexes et complémentaires en matière de politiques :

- Des mesures visant à inciter les distributeurs d'électricité à collaborer avec les gouvernements en vue de la gestion et de la réduction de la croissance de la demande.
- Des dispositions en vue de favoriser l'investissement public et privé dans le développement technologique.
- Des dispositions visant à fournir une aide supplémentaire aux technologies de production nouvelles.
- Des dispositions en vue d'assurer un cadre complémentaire aux investissements visant à réduire les autres émissions atmosphériques.
- Des dispositions visant à faire en sorte que le gouvernement et l'industrie se concertent afin de réduire les obstacles fiscaux au renouvellement des installations.
- Des dispositions visant à faire en sorte que le gouvernement et l'industrie se concertent en vue de modifier les règlements de manière à faciliter le choix des sites des installations de production et de transport d'électricité.

Comment établir cette stratégie

L'ACÉ croit que le type de stratégie qu'elle a dessinée ne peut être mise en place que par le biais d'un dialogue et d'une négociation entre l'industrie et le gouvernement. Nous sommes heureux que le gouvernement fédéral ait reconnu qu'un tel processus est préférable à une démarche coercitive descendante. Nous remarquons aussi qu'un certain nombre d'instances provinciales ont conclu qu'une démarche fondée sur le dialogue et la négociation était le meilleur moyen de faire progresser le dossier des changements climatiques. Il ne fait pas de doute qu'il est vital que les gouvernements fédéral et provinciaux s'engagent de manière constructive si nous voulons en arriver à un résultat viable.

La démarche relative à cette stratégie doit elle-même comporter certains éléments clés :

- Elle doit s'inscrire dans le contexte d'un système national d'enregistrement, d'établissement de rapports, d'échange et de surveillance de la conformité



portant sur tous les grands émetteurs industriels.

- Elle doit établir un accord-cadre pour le secteur de l'électricité au Canada qui mette l'accent sur toute la production d'électricité, mais qui reconnaisse aussi le rôle important des autres composantes de l'industrie, y compris le transport, la distribution et le service à la clientèle.
- L'accord-cadre doit comprendre les règles essentielles se rapportant à toute la production d'électricité partout au Canada pour assurer l'égalité des chances pour tous.
- L'accord-cadre doit aussi comprendre des engagements des gouvernements à l'effet qu'ils feront des efforts raisonnables pour mettre en place les conditions stratégiques convenues et mentionnées, qui peuvent être essentielles à la réussite du processus de gestion des émissions.
- Des engagements précis des entreprises fondés sur les principes de la NERE et conformes à l'accord-cadre seraient définis dans des arrangements contractuels ou des conventions entre les entreprises et les gouvernements provinciaux.

Prochaines étapes – Passer de la parole aux actes

L'ACÉ est prête à s'engager, avec le gouvernement, dans la concrétisation des idées établies dans cet énoncé de principes.

Nous avons déjà présenté des idées et des engagements précis et nous avons collaboré avec le gouvernement afin de faire en sorte que toutes les parties comprennent ce que nous avons réalisé et comment nous pouvons le mieux élaborer et mettre en œuvre ce cadre.

La structure que nous avons dessinée est viable. Elle établit un ensemble équilibré d'incitatifs et de mesures de dissuasion et est équitable quant à ses effets. Elle permet d'atteindre des résultats concrets – y compris des résultats qui respectent le calendrier de Kyoto, mais, ce qui importe davantage, des résultats qui seront de plus en plus importants au cours de la décennie suivante.

Elle s'appuie sur un fort consensus au sein de l'industrie canadienne de l'électricité, de sorte qu'elle peut être mise en œuvre dans des délais très courts.

Le Canada se penche sur le problème des changements climatiques depuis plus d'une décennie. L'industrie canadienne, y compris le secteur de l'électricité, a adopté des mesures et réalisé des progrès à ce chapitre. Ce que nous n'avons toutefois pas encore réalisé, c'est un accord sur un cadre destiné à accélérer les mesures et à faire en sorte que tous les efforts visent à permettre au secteur canadien de l'électricité de présenter un bilan d'émissions de gaz à effet de serre très faibles au cours des prochaines décennies. L'ACÉ croit que ce qu'elle a élaboré constitue le fondement de cet accord.