

Commentaire sur le document de discussion fédéral sur les changements climatiques

**Association canadienne de l'électricité
Juin 2002**

Introduction

L'Association canadienne de l'électricité (ACÉ) est heureuse de cette occasion qui lui est offerte de présenter son point de vue sur le document de discussion fédéral. Selon nous, ce document établit clairement, de manière explicite et implicite, que la réalisation des objectifs de Kyoto représente un défi très difficile pour le Canada. Selon l'ACÉ, ce problème est lié à un échéancier irréaliste doublé d'un objectif très ambitieux dont on ne peut assurer la réalisation de manière pratique. Nous croyons que, dans le cadre du processus décisionnel entourant la politique du Canada en matière de changements climatiques, il est essentiel d'envisager davantage que ce qui, dans les faits, est une option unique dans le document fédéral. C'est pourquoi, nous continuons de soumettre à la discussion la démarche élaborée par l'ACÉ il y a plus de deux ans; selon nous, cette démarche constitue une solution économiquement viable en matière de réduction des émissions et respecte davantage les réalités économiques du Canada.

Le document de discussion fédéral apporte une contribution utile et éclairante au débat sur la ratification de Kyoto

En mettant de l'avant un certain nombre d'options, le document contribue à faire ressortir plusieurs dimensions des impacts qu'auraient sur le Canada la réalisation des objectifs et le respect des échéanciers de Kyoto. Même si on en connaît déjà de manière large les instruments et les résultats, il est utile de pouvoir disposer en un seul document de toute l'information qui touche cet enjeu. Il convient, en particulier, de souligner le caractère constructif de la première partie du document, où on reconnaît les difficultés inhérentes à la mise en œuvre de Kyoto, y compris les problèmes engendrés par sa non-ratification par les É.-U. et ses effets sur la compétitivité et l'investissement.

Le document est très peu prodigue de précisions, ce qui rend difficile la formulation de commentaires détaillés; cependant, l'essentiel du message contenu dans le document et dans l'analyse documentaire qui ont été rendus publics est clair. L'éventail d'instruments, bien que structuré en options, ne peut masquer le fait que Kyoto est la seule véritable « option » envisagée. Différents instruments mettent en évidence différents aspects des problèmes auxquels doit faire face le Canada, mais leur conception ne peut adéquatement assurer une atténuation des impacts découlant du choix stratégique que représentent les objectifs et l'échéancier de Kyoto.

Une analyse déficiente

Le point de convergence de l'analyse embrouille davantage qu'il n'éclaire. Les résultats sont largement prédéterminés par la structure des modèles eux-mêmes et le choix des hypothèses; en outre, compte tenu des simplifications inhérentes à un tel travail de modélisation, les résultats n'apportent à toutes fins utiles aucun éclairage nouveau sur ce que pourrait véritablement signifier la mise en œuvre de Kyoto pour le Canada. Les modèles sont utiles, mais doivent être utilisés de concert avec d'autres méthodes analytiques. Ils ne peuvent donner un tableau adéquat des enjeux qui entourent les processus d'investissement, la restructuration de l'industrie et les actions des acteurs économiques et politiques dans le monde réel. En se concentrant sur les résultats de modélisation et les impacts sur le PIB en 2010, le document ne fait qu'effleurer bon nombre des enjeux réels.

Les enjeux fondamentaux sont les effets à court terme de la mise en œuvre du protocole sur l'investissement, la compétitivité et la consommation et la réalité commerciale de la reconstitution du stock de capital. Bien qu'il reconnaisse ces enjeux dès le départ, le document ne les aborde que brièvement dans l'analyse qui suit. En ce qui concerne le secteur de l'électricité, les hypothèses implicites et explicites qui sous-tendent les options présentées révèlent un degré d'incompréhension troublant.

Une analyse judicieuse, du moins en ce qui concerne l'électricité, requiert une compréhension élémentaire de ce secteur d'activités au Canada

L'industrie de l'électricité du Canada est parmi celles qui affichent les taux d'émissions de gaz à effet de serre (GES) les plus bas au monde en raison de la place importante de l'hydroélectricité et du nucléaire dans son bilan de production (61 % et 13 % respectivement). Environ 26 % seulement de l'électricité produite par le Canada provient de sources d'énergie causant des émissions de CO₂ comme le charbon, le mazout et le gaz.

Les Canadiens ne cessent d'augmenter leur consommation d'électricité, de sorte que d'ici dix ans, la demande aura probablement progressé de 15 à 20 %. Les consommateurs s'attendent à ce que cette électricité leur soit offerte à prix abordable. Ils espèrent aussi que les industries qui leur fournissent des emplois continuent de pouvoir bénéficier de tarifs concurrentiels. Ils veulent en outre bénéficier d'une alimentation fiable. Pour pouvoir combler toutes ces attentes, il sera nécessaire d'ajouter régulièrement de nouvelles installations de production dans toutes les régions du Canada.

Parmi les options viables en vue de combler les nouveaux besoins à court terme, plusieurs devront reposer sur le recours à des installations produisant des gaz à effet de serre. Même en ajoutant de nouvelles centrales hydroélectriques et en redémarrant les réacteurs nucléaires ontariens, le Canada ne peut éviter le recours à la production reposant sur l'utilisation de combustibles fossiles d'ici 2010. Même les provinces comme la Colombie-Britannique et le Québec doivent construire de nouvelles centrales aux gaz, et ce, parce que les délais de construction des nouvelles centrales hydroélectriques – qui sont en partie liés aux exigences des processus réglementaires – sont souvent de dix ans ou plus. L'Alberta construit actuellement de nouvelles centrales au charbon plus propres

et plus efficaces parce que le charbon est de loin la plus économique des options disponibles dans cette province. Par ailleurs, les évaluations les plus optimistes à l'égard de l'énergie éolienne prévoient que cette forme d'énergie ne permettra de combler qu'une petite partie de la nouvelle demande.

Le calcul est simple et aucune analyse de modélisation ne peut le modifier. Une croissance plus importante de la demande signifie une augmentation de la production. Or, plus la production augmente, plus les émissions de gaz à effet de serre augmentent également. Néanmoins, le document de discussion fonde ses conclusions en ce qui concerne la faisabilité de Kyoto sur l'hypothèse que l'électricité peut combler environ de 50 à 60 mégatonnes (MT) de l'écart.

Dans certains cas, ces hypothèses sont explicites, alors que dans d'autres, il ne s'agit pas tant d'hypothèses que des résultats du travail de modélisation; mais en tout état de cause, l'analyse repose sur la croyance que ces changements sont matériellement réalisables d'ici 2012 – ce qui est difficile à concilier avec la réalité.

- Les producteurs canadiens utilisant le charbon comme source d'énergie sont convaincus des mérites des technologies propres d'utilisation du charbon, y compris de celles du captage et de la séquestration du charbon, mais aucun commentateur bien informé ne croit que les installations de démonstration pourront assurer une réduction de plus de quelques tonnes d'ici 2012. Néanmoins, le document fixe la barre à plus de 30 MT.
- Les producteurs d'hydroélectricité du Canada croient être en mesure d'augmenter leur puissance de quelques milliers de mégawatts (MW), mais en raison de divers facteurs, dont les obstacles de nature réglementaire, une petite partie seulement de cette nouvelle puissance pourra être aménagée d'ici 2012. Les entreprises canadiennes d'électricité ont examiné les possibilités offertes par la mise en place de nouvelles lignes de transport est-ouest, mais leurs aspects économiques posent des difficultés et les processus de détermination des tracés de ces lignes sont démotivants. Même si les membres de l'ACÉ prévoient des avantages importants à plus long terme en rapport avec la mise en place de nouvelles installations hydroélectriques et de nouvelles lignes de transport, leur impact sur les émissions de GES du Canada d'ici 2012 seront limités. Dans ce cas, cependant, l'évaluation du document, qui se situe à 6 MT, est peut-être basse. L'ACÉ croit que, si on met en place les conditions réglementaires adéquates, les nouvelles installations hydroélectriques pourraient représenter une réduction d'environ 10 MT.
- Les nouveaux aménagements éoliens constituent une option de plus en plus importante pour la plupart des entreprises d'électricité du Canada et plusieurs producteurs indépendants. Selon des prévisions optimistes, qui s'appuient sur l'hypothèse que la mise en place de nouvelles éoliennes permettra de diminuer la production axée sur le charbon, celles-ci permettraient de diminuer les émissions de 3 à 5 MT d'ici 2012; néanmoins, le document avance le chiffre de 13 MT.

- Le document s'avance moins en ce qui concerne d'autres incidences associées aux options envisagées, mais les représentants du Groupe de l'analyse et de la modélisation confirment qu'une partie importante de ces incidences devraient être liées à la mise au rancart hâtive de centrales au charbon – qui comptent encore devant elles plusieurs années de vie économique utile et procurent aux Canadiens de plusieurs régions une énergie électrique abordable. Le remplacement de milliers de MW de puissance déjà en exploitation nécessiterait la mise en œuvre d'un programme d'urgence considérable. Cette solution aurait pour effet pervers d'annuler la moitié des gains effectués – les installations au charbon devant être remplacées par des centrales au gaz – de sorte que le Canada ferait un pas en arrière à chaque fois qu'il ferait deux pas en avant. Elle ferait en outre du Canada le seul pays au monde doté de ressources en charbon à faible coût à imposer une politique délibérée visant à forcer le retrait de cette ressource de son marché.
- Par contre, on pourrait demander aux producteurs canadiens d'acheter des permis (qui équivalent à une taxe sur les émissions) en quantités importantes. Les sommes ainsi produites ne pourraient servir à améliorer la fiabilité et la performance environnementale de nos réseaux électriques. Le gouvernement fédéral croit que les coûts associés à ces permis seront très bas, mais, pour les raisons mentionnées ci-dessous, l'ACÉ estime que cette prétention est irréaliste.
- Enfin, selon les résultats de la modélisation, le Canada pourrait combler une partie beaucoup plus importante de ses besoins en électricité par le biais d'importations. On ne sait pas clairement, toutefois, comment l'infrastructure de transport serait en mesure de soutenir ces importations. On sait encore moins quels avantages le Canada ou le reste du monde pourrait éventuellement tirer d'un simple déplacement de nos émissions vers les États-Unis.

Compte tenu de ces facteurs, il est très difficile d'envisager une solution de réduction des émissions du secteur de l'électricité selon les objectifs de Kyoto d'ici 2012 qui ne puisse comporter des défis matériels et économiques très importants, des impacts sur la compétitivité du Canada et des augmentations de coûts considérables pour les producteurs et les consommateurs. Ces coûts seraient par ailleurs exacerbés par les risques élevés associés à la mise en place d'un programme de construction d'urgence ainsi qu'à la possibilité d'une volatilité beaucoup plus grande des prix. Or, le document ignore pour l'essentiel ces aspects.

Le fait qu'il soit nécessaire de forcer la note à ce point pour obtenir les résultats voulus en ce qui concerne l'électricité soulève des doutes quant aux analyses touchant les autres secteurs. Mais même si les problèmes ne sont liés qu'à la compréhension du monde de l'électricité, les fondements de l'ensemble de l'analyse sont considérablement sapés par la contribution grandement réduite que peut apporter le secteur; il semble qu'on prétende que celui-ci représente de loin la part la plus importante de la solution globale.

Une analyse solide devrait reposer sur une évaluation prudente des risques

Compte tenu du caractère improbable des hypothèses qui sous-tendent l'analyse, il serait prudent d'adopter une attitude conservatrice à l'égard des divers éléments de risque auxquels doit faire face le Canada. Cependant, au moins trois sources importantes de risque sont traitées de manière inadéquate ou ignorées.

L'évaluation du prix international du carbone est l'enjeu le plus évident. Selon l'analyse même du document, l'hypothèse de prix établie (10 \$ Cdn) est difficile à soutenir. Selon le consensus en voie de s'établir et l'expérience acquise, ce prix serait considérablement plus élevé. Le document prétend plus loin que le Canada pourrait « écologiser » les crédits, ce qui, en soi, restreindrait l'offre et augmenterait les coûts de transaction. Le document prétend aussi que la majorité des actions seraient nationales. Étant donné que les prix nationaux seront probablement beaucoup plus élevés, le prix pertinent sur lequel devrait reposer la discussion devrait s'appuyer à la fois sur les évaluations nationales et internationales. C'est pourquoi il est fondamentalement irraisonnable de s'appuyer sur le niveau le plus bas de la gamme d'hypothèses internationales pour établir le scénario de référence.

La mise en œuvre de Kyoto exigerait, de loin, l'intervention la plus poussée et la plus complexe de l'histoire récente de l'économie canadienne. Cependant, le document semble supposer que les nombreuses mesures qu'il faudrait adopter ne comporteraient aucuns frais de transaction, ne présenteraient pas de possibilité de résultats imprévus et qu'il y aurait peu de risques que les objectifs fixés ne soient pas atteints. Cette hypothèse est en contradiction avec les faits qui ont marqué les programmes gouvernementaux au cours des dernières décennies. Ne pas reconnaître la complexité énorme de cette entreprise est en soi un vice de forme qui touche les hypothèses qui sous-tendent le document.

Enfin, le fait de ne pas porter l'analyse au-delà de la période 2008-2012 équivaut à demander aux Canadiens de soutenir une politique dont on ignore les ramifications les plus profondes. L'analyse sur laquelle s'appuie le document présume implicitement que le Canada restera à moins 6 % (par rapport à 1990) après 2012, même si le seul motif possible de ratifier Kyoto est de prévoir être en mesure de procéder à des réductions encore plus grandes durant la période qui suivra. L'absence de commentaires à ce sujet laisse croire que le Canada n'a pas de vision à long terme malgré le fait que les changements qui interviendront au cours des dix prochaines années modèleront fondamentalement les choix effectués au cours de la décennie suivante et que les négociations entourant la période d'engagement suivante débiteront dans à peine plus de deux ans.

Nous devons examiner toutes les options

Le document fédéral fait état des nombreux coûts et risques économiques que comportera pour le Canada la ratification de Kyoto. Mais il tente de les présenter comme surmontables. Cependant, en ce qui concerne en particulier le secteur de l'électricité, il

s'appuie sur des hypothèses erronées, sur une démarche analytique déficiente et sur une tendance systématique à minimiser les risques.

Si on le modifiait en tenant compte de ces problèmes, il révélerait que, peu importe la façon dont il sera mis en œuvre, le protocole de Kyoto est en soi un défi énorme.

Les changements climatiques représentent un problème à long terme. Or, Kyoto est une solution à court terme qui, loin de constituer un bon départ, pourrait nous conduire sur une mauvaise voie – vers des solutions à court terme coûteuses qui contribueront très peu à infléchir la tendance inhérente vers une croissance des émissions de GES dans l'économie canadienne et pourrait même nous acculer à devoir assumer des coûts encore plus élevés dans l'avenir. L'engagement à l'égard de 2010 n'est qu'un début et le Canada devra sans aucun doute viser des réductions encore plus importantes en 2015.

Le Canada veut contribuer à la solution globale sans devoir assumer des coûts économiques énormes. Pour ce faire, il faut investir maintenant pour le long terme – dans la R et D et dans la démonstration et le déploiement de technologies devant favoriser un avenir où les émissions de gaz carboniques seront peu élevées. C'est pourquoi le Canada devra mettre en place des processus de réglementation et d'approbation plus efficaces en vue de l'aménagement de nos abondantes ressources hydroélectriques, créer les conditions favorables à la poursuite et à l'expansion de l'utilisation de l'énergie nucléaire, augmenter sa puissance de production et favoriser une contribution importante de l'énergie éolienne et des autres technologies en émergence. Le Canada doit par conséquent commencer à freiner la croissance des émissions nettes de GES dès maintenant et, à cette fin, investir, selon un calendrier réaliste pour l'avenir, dans des technologies peu polluantes d'utilisation du charbon.

Les Canadiens ont déjà commencé à ralentir la croissance des émissions de GES; ils croient que nous devrions accélérer le processus et être considérés comme des citoyens du monde responsables. Mais Kyoto n'est pas la seule façon d'y arriver.

Une démarche pragmatique de la part du Canada exigera un éventail de mesures qui saura répondre à une analyse réaliste du mode véritable de fonctionnement de nos systèmes politiques et réglementaires. Cette démarche exigera aussi des actions de la part de toutes les parties en présence ainsi que l'imposition d'obligations significatives à l'égard du monde du commerce et de l'industrie. Elle exigera enfin que nous élaborions un cadre qui nous permette de coordonner notre action avec celle de notre partenaire économique le plus important.

L'ACÉ a présenté une option qui intègre ces caractéristiques, ce qui a été reconnu par le récent communiqué émis à la suite de la Réunion conjointe des ministres, à Charlottetown. Il est essentiel d'examiner attentivement les incidences mentionnées dans le document de discussion fédéral. Cependant, cet examen doit tenir compte de l'existence d'autres options que celles dont le déploiement est limité par les objectifs et le calendrier Kyoto.