

FCM

Fédération canadienne des municipalités

Federation of Canadian Municipalities

Cadre réglementaire canadien sur les émissions atmosphériques Possibilités et défis des municipalités canadiennes

Soumis à
Environnement Canada
Cleanair-airpur@ec.gc.ca

Dans le cadre des Consultations relatives au
Cadre réglementaire sur les émissions atmosphériques
Enjeux intersectoriels

Le 31 juillet 2007



24, rue Clarence • Ottawa ON K1N 5P3

Téléphone : 613-241-5221 • Télécopieur : 613-241-7440

Fédération canadienne des municipalités
24, rue Clarence
Ottawa (Ont.) K1N 5P3

Pour plus de renseignements,
Mary Jane Middelkoop
Analyste principale de politiques
mmiddelkoop@fcm.ca
613-907-6243

Introduction

Contexte

Les Canadiens de toutes les régions du pays s'inquiètent des changements climatiques, et, sondage après sondage, ils désignent l'environnement parmi les plus grands enjeux du Canada et de notre gouvernement. Le plus récent rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) laisse peu de doute quant à la place occupée par les activités humaines — en particulier l'utilisation des combustibles fossiles — dans les changements climatiques. Par ailleurs, il est de plus en plus certain que les conditions climatiques des trois dernières décennies représentent des tendances et ne résultent pas uniquement de fluctuations naturelles ou de coïncidences.

Les changements climatiques ont des incidences sur tous les ordres de gouvernement, et les gouvernements municipaux ne font pas exception. Cet ordre de gouvernement contrôle directement ou indirectement plus de la moitié des émissions de gaz à effet de serre du Canada¹, et ses décisions, dans les domaines des transports en commun, de la gestion des déchets, des initiatives d'efficacité énergétique et de la planification de l'aménagement du territoire, influenceront fortement sur la quantité de gaz à effet de serre que chacun d'entre nous produira.

En plus de l'aide qu'ils peuvent apporter pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, les gouvernements municipaux sont également les premiers intervenants dans les situations d'urgence et les propriétaires d'infrastructures totalisant des milliards de dollars. Face au risque accru de tempêtes violentes, d'incendies de forêt et d'inondations, il faut maintenant des systèmes de protection civile et d'intervention en mesure d'affronter ces catastrophes de plus en plus courantes. Désormais, les nouvelles infrastructures devront être conçues pour supporter les vagues de chaleur tenaces, les cycles gel-dégel rapprochés, la pénurie d'eau et les précipitations diluviennes qui sont devenues la norme.

De plus en plus fréquentes et accablantes, les vagues de chaleur ont de graves conséquences sur la santé de la population, surtout par les groupes les plus vulnérables comme les enfants et les personnes âgées. Des liens ont aussi été établis entre la dégradation de la qualité de l'air et l'absentéisme, la fréquentation des urgences et les problèmes cardiaques et respiratoires nécessitant l'hospitalisation. Par exemple, en Ontario seulement, l'Ontario Medical Association estime que la pollution atmosphérique a suscité 17 000 hospitalisations et 60 000 visites aux salles d'urgence en 2005.

Parce qu'ils contrôlent directement ou indirectement plus de la moitié des émissions de gaz à effet de serre du Canada, il est essentiel que les gouvernements municipaux participent à part entière aux mesures qui visent à assainir l'air et à contrer les changements climatiques. De nombreuses villes et collectivités canadiennes ont déjà pris les devants : elles se sont fixé des cibles ambitieuses de réduction de gaz à effet de serre, ont

adopté des règlements municipaux pour interdire la marche inutile du moteur au ralenti et ont mis de l'avant des programmes incitant les résidents à conserver l'eau et les ressources énergétiques. Les gouvernements municipaux pourraient faire encore plus, mais ils sont coincés dans un étau financier et n'arrivent plus à assumer leurs responsabilités grandissantes tout en tentant d'éponger le déficit de 100 milliards de dollars de leurs infrastructures.

Possibilités des municipalités canadiennes dans le contexte d'un système national de compensation

Les gouvernements municipaux contrôlent directement six pour cent environ² des émissions de gaz à effet de serre et plus de 25 pour cent³ des émissions de méthane du Canada. En englobant l'aménagement urbain et les transports publics, leur influence s'étend sur plus de la moitié des émissions de gaz à effet de serre du Canada.

Trois catégories de projets municipaux peuvent aider, principales, à réduire les gaz à effet de serre et les polluants atmosphériques. Ce sont : 1) le captage et l'utilisation des gaz d'enfouissement; 2) le remplacement des hydrocarbures dans les parcs de véhicules municipaux; et 3) les améliorations éconergétiques (dans leurs bâtiments, installations et autres activités). Voici des catégories précises de projets contrôlés directement par les gouvernements municipaux qui pourraient faire l'objet de crédits dans un système de compensation⁴ :

- Le captage et la destruction de gaz d'enfouissement aux décharges publiques appartenant aux municipalités et exploitées par celles-ci;
- La gestion de la demande dans les bâtiments appartenant aux municipalités;
- La modernisation de bâtiments municipaux;
- L'amélioration éconergétique des bâtiments municipaux;
- Le remplacement des hydrocarbures dans les parcs de

¹ Selon le *Troisième rapport annuel du Canada sur les changements climatiques – Mesures prises en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 2001, p. 75, « les municipalités pourraient influencer sur plus de la moitié de l'inventaire national des GES ». Le rapport est accessible en intégralité à : <http://unfccc.int/resource/docs/natc/cannccf3.pdf>

² *Troisième rapport annuel du Canada sur les changements climatiques – Mesures prises en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 2001. <http://unfccc.int/resource/docs/natc/cannccf3.pdf>

³ Mohareb, Adrian, Mostafa Warith et Roberto Narbaitz, 2004. *Strategies for the municipal solid waste sector to assist Canada in meeting its Kyoto Protocol commitments*. Presses scientifiques du CNRC, Ottawa, Canada. <http://er.nrc.ca/>.

⁴ Global Change Strategies International (Natsource Asset Management Corp), 2006. *Design of an Aggregator Program for Sale of Domestic Offset Credits in the Canadian GHG Market*.

⁵ Pour plus amples renseignements, consulter le *Troisième rapport annuel du Canada sur les changements climatiques – Mesures prises en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 2001. <http://unfccc.int/resource/docs/natc/cannccf3.pdf>

- véhicules municipaux;
- Le remplacement de véhicules municipaux par des véhicules hybrides ou électriques;
- La gestion améliorée des déchets solides municipaux;
- L'amélioration de la gestion des déchets agricoles (gestion du fumier, compostage, etc.);
- L'amélioration du traitement des eaux usées;
- Les systèmes de chauffage et systèmes énergétiques communautaires;
- La mise à niveau ou le remplacement de l'éclairage des rues municipales.

En 1999, dans son rapport sur les options municipales, le gouvernement du Canada chiffrait les possibilités de captage de gaz d'enfouissement de 37 lieux d'enfouissements des différentes régions du Canada entre 5,4 à 6,7 mégatonnes d'équivalent CO₂⁵. En 2003, un inventaire en sol canadien faisait état de 44 systèmes de captage de gaz d'enfouissement produisant collectivement des réductions de 6,6 mégatonnes d'équivalent CO₂. Plus récemment, soit en 2005, une publication d'Environnement Canada estimait les possibilités de réduction des émissions du secteur des gaz d'enfouissement entre huit à 10 mégatonnes d'équivalent CO₂ par année⁶. Le captage et l'utilisation des gaz d'enfouissement par la Ville de Vancouver devraient représenter à eux seuls des réductions d'émissions équivalant à quelque 45 000 voitures par année.

Les gouvernements municipaux peuvent aussi aider à réduire les polluants atmosphériques, notamment l'azote et les oxydes de soufre (NO_x et SO_x), par le remplacement des hydrocarbures, les campagnes anti-ralenti et l'accroissement des usagers des transports en commun.

Caractéristiques et portée d'un système de compensation des gaz à effet de serre

Critères d'admissibilité

Dans un système équitable et efficace, les crédits compensatoires devraient être échangeables et monnayables et représenter des réductions d'émissions non visées par des règlements fédéraux existants. Il faut aussi prendre en compte que nombre de projets municipaux ne verraient jamais le jour sans le transfert de fonds fédéraux et provinciaux ou territoriaux. Cela étant dit, la FCM recommande que toutes réductions vérifiables des émissions réalisées par suite des programmes d'infrastructure du gouvernement du Canada, y compris le transfert de la taxe sur l'essence et le Fonds Chantiers Canada, soient considérées comme excédant les exigences juridiques et les mesures incitatives gouvernementales et admissibles, par le fait même, à la participation au système de compensation. En outre, compte tenu que le Fonds municipal vert (FMV) n'a pas objectifs

⁶ Environnement Canada, *Methane to Markets Partnership, Landfill Subcommittee: Landfill Gas Management in Canada*, 2005.

⁷ Hypothèse examinant les conséquences si les tendances actuelles devaient se poursuivre.

précis liés aux changements climatiques, la FCM recommande que les projets financés par l'entremise du Fonds municipal vert soient aussi admissibles en vertu du système de compensation.

Les projets municipaux non admissibles seraient ceux qui sont entrepris pour assurer la conformité aux règlements fédéraux ou par suite de mesures incitatives fédérales, de même que les projets entièrement financés grâce à des initiatives fédérales. Par contre, les projets financés en partie au moins par les gouvernements municipaux seraient admissibles à une partie des crédits de carbone. Cette partie correspondrait, grosso modo, au montant fourni par la municipalité, à la condition qu'une entente ait été conclue entre les diverses parties au sujet de la propriété de ces crédits.

La mise en commun des réductions des petits projets par le biais d'un regroupeur devrait aussi être encouragée, surtout pour favoriser la participation de municipalités de petite taille. Un regroupeur aiderait les promoteurs de projet à toutes les étapes du processus de création des crédits, de l'enregistrement du projet, aux rapports de réductions et de vérifications connexes, et à la certification et l'émission des crédits. Les régions rurales, nordiques et éloignées auraient particulièrement intérêt à avoir recours aux services d'un regroupeur puisqu'elles pourraient ainsi économiser sur les frais d'administration, avoir accès à des services professionnels et se protéger contre d'éventuelles actions en justice.

Niveaux de référence, dates d'entrée en vigueur et statu quo

La date d'entrée en vigueur pour l'admissibilité des projets et les niveaux de référence devrait être le 1^{er} janvier 2006. Toutes les hypothèses de « maintien du statu quo »⁷ devraient être examinées après cinq ans afin de vérifier l'existence de progrès environnementaux continus, mais sans remettre en question l'admissibilité des projets entrepris avant le rajustement de l'hypothèse de « maintien du statu quo ».

Protocoles

Les premiers protocoles à mettre au point devraient être ceux qui ont trait aux projets présentant les plus grandes possibilités de regroupement de réductions d'émissions de gaz à effet de serre. Les gouvernements municipaux s'emploieraient en priorité à conclure les protocoles visant des réductions d'émissions de gaz d'enfouissement, suivis des projets d'amélioration éconergétique des bâtiments, installations et activités municipaux, et des mesures de remplacement des hydrocarbures pour les véhicules des parcs municipaux.

Renseignements accessibles au grand public

Le registre des échanges de droits d'émission devrait stipuler l'acheteur et le vendeur, ainsi que le type de projet faisant l'objet des crédits compensatoires. Les prix ne devraient cependant pas y figurer.

Comité consultatif

Selon les consultations menées en juin 2007 par le gouvernement canadien, le lancement du système de compensation précèdera l'adoption des règlements fédéraux sur les émissions de gaz à effet de serre. Le système sera conçu en tirant parti de l'expérience des projets pilotes menés au Canada et de systèmes de compensation axés sur les projets existant ailleurs.

La FCM recommande que : 1) les leçons tirées de la vente de crédits compensatoires de carbone liés aux projets appartenant aux municipalités soient intégrées de façon à servir d'exemple de processus clair, transparent et efficace; 2) un représentant du secteur municipal fasse partie du comité consultatif; et 3) les gouvernements municipaux comportant, sur leurs territoires respectifs, une autorité désignée de réglementation des émissions atmosphériques soient consultés dans l'avenir au sujet de l'échange de crédits d'air et de l'établissement de seuils d'émissions atmosphériques.

Partenariat fédéral-municipal

L'enjeu est d'une telle complexité qu'il mérite une nouvelle approche de gouvernance, une coordination intergouvernementale renforcée et un leadership fédéral clair et sans équivoque. Bien qu'Environnement Canada ait été désigné pour chapeauter la politique fédérale sur les changements climatiques, d'autres ministères se partagent des responsabilités fonctionnelles dont Ressources naturelles Canada, Transports, Infrastructure et Collectivités et Santé Canada. Une telle structure de gouvernance alourdit la tâche du secteur municipal qui cherche à travailler efficacement avec le gouvernement du Canada et suscite de plus en plus de mécontentement parmi les gouvernements municipaux.

Dans le but de renforcer le partenariat fédéral-municipal, la FCM recommande l'établissement d'un groupe de travail mixte FCM-Environnement Canada. Ce groupe de travail ciblerait les mesures nationales en matière de changements climatiques et d'assainissement de l'air auxquelles pourraient participer les gouvernements municipaux, en s'assurant, d'abord et avant tout, que les municipalités participent au système de compensation proposé. Ce groupe de travail mixte serait formé immédiatement et verrait à formuler ses recommandations au gouvernement du Canada avant l'élaboration finale des nouveaux règlements et programmes. Les premières mesures annoncées auraient pour but de faciliter la participation municipale dans le système national de compensation, dont celles portant sur les améliorations éconergétiques et le captage et l'utilisation des gaz d'enfouissement. Les mesures touchant des questions plus complexes comme la planification de l'aménagement du sol nécessiteraient une approche plus globale et, donc, davantage de temps à mettre au point.

En se référant aux enjeux découlant des changements climatiques à titre d'exemples représentatifs des problèmes environnementaux auxquels sont confrontées nos villes et nos collectivités, le groupe de travail mixte pourra déterminer les programmes et politiques qui s'imposent et formuler des recommandations sur les moyens à prendre pour résoudre ces problèmes à court, moyen et long terme. Parallèlement, les gouvernements municipaux peuvent entreprendre l'élaboration de leurs propres plans de lutte contre les changements climatiques, en se fondant sur la situation particulière à leur collectivité mais dans l'optique d'un cadre d'action national.