

## RÉCENTES INITIATIVES LÉGISLATIVES SUR LE PLAFONNEMENT ET L'ÉCHANGE DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE AUX ÉTATS-UNIS ET DANS LE CADRE DE LA WESTERN CLIMATE INITIATIVE 21 MAI 2009

### Introduction

Le présent bulletin porte sur les initiatives législatives en cours aux États-Unis concernant l'élaboration d'un programme de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (GES) et l'état d'avancement de la législation dans ce domaine dans plusieurs États et provinces membres de la Western Climate Initiative (WCI). Certains territoires importants (p. ex. la Colombie-Britannique et la Californie) ont déjà mis en place les mesures législatives autorisant les programmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission, tandis que d'autres territoires (p. ex. les États de Washington et de l'Oregon) n'ont pas encore adopté de loi habilitante. Pour en savoir davantage sur la WCI, veuillez consulter nos bulletins antérieurs en cliquant [ici](#) :

On se demande de plus en plus au sein de la WCI si l'on doit implanter un programme de plafonnement et d'échange de droits d'émission qui tient compte des besoins uniques des entreprises et des économies locales ou attendre que le gouvernement fédéral passe à l'action. En raison de cette hésitation et de la récession actuelle, les responsables de politiques de certains États et de certaines provinces hésitent à lancer des programmes locaux ou régionaux de plafonnement et d'échange de droits d'émission. De plus, dans l'éventualité où un programme fédéral sera bientôt adopté, certains responsables de politiques sont peut-être réticents à approuver

Introduction .....	1
Gouvernement fédéral américain : loi sur l'énergie propre et la sécurité .....	2
Le programme de la Californie .....	3
Colombie-Britannique : loi relative aux changements climatiques .....	3
États de l'Oregon et de Washington : initiatives législatives .....	4
Conclusion .....	5

un programme qui pourrait être écarté rapidement par un programme plus vaste ou qui soumettrait des industries locales à une réglementation sur le plafonnement et l'échange avant que ne le soient leurs concurrents d'autres territoires.

### Politique du Canada en matière de changements climatiques

L'éventualité d'un programme fédéral américain de plafonnement et d'échange de droits d'émission a incité le gouvernement canadien à recentrer ses propres initiatives en matière de changements climatiques.

Les représentants canadiens craignent que les différences entre les politiques des deux pays sur les changements climatiques entraînent des frictions sur le plan commercial, dont l'imposition d'un tarif sur les biens à forte intensité carbonique en provenance du Canada.

Les politiciens canadiens avaient initialement manifesté un intérêt envers un programme bilatéral de plafonnement et d'échange de droits d'émissions. Cependant, des signes récents laissent entrevoir que le Canada élaborera plutôt son propre programme de façon indépendante. Celui-ci serait toutefois aligné sur celui des États-Unis.

Le ministre de l'Environnement du Canada a récemment mentionné certains des éléments que pourrait renfermer un tel programme, y compris le plafonnement et l'échange de droits d'émissions pour les centrales alimentées au charbon.

### Gouvernement fédéral américain : loi sur l'énergie propre et la sécurité

Le 15 mai 2009, Henry Waxman, représentant démocrate de la Californie et président de la commission de l'énergie et du commerce, et Edward Markey, représentant démocrate du Massachusetts et président de la sous-commission de l'énergie et de l'environnement, ont présenté un projet de loi sur l'énergie propre et la sécurité (*American Clean Energy and Security Act*, H.R. 2454) (la « ACESA »), qui prévoit un système de plafonnement et d'échange des droits d'émission des GES pour l'ensemble de l'économie et des mesures de réduction des GES complémentaires.

La commission a entrepris le 18 mai 2009 l'examen du projet de loi, et M. Waxman prévoit qu'il sera adopté d'ici le 25 mai. Grâce au récent transfert d'allégeance politique du sénateur républicain Arlen Specter, les Démocrates n'ont

besoin que d'une voix pour obtenir au Sénat la majorité de 60 voix sans possibilité d'obstruction. Cette situation, combinée à l'appui sans réserve de l'administration Obama au projet de loi pourrait influencer considérablement sur la possibilité que soit adoptée d'ici la fin de 2009 une loi exhaustive sur les changements climatiques, un objectif que M. Waxman a réitéré à maintes reprises.

En vertu de la ACESA, le gouvernement fédéral plafonnerait les émissions à un niveau de 3 % inférieur aux niveaux de 2005 en 2012, de 17 % en 2020, de 42 % en 2030 et de 83 % en 2050. La ACESA prévoirait la remise de la majorité des droits d'émission annuels à des secteurs tels que la production d'électricité, les services d'utilité publique et les industries énergivores; les droits restants seraient vendus aux enchères. Elle permettrait aussi l'utilisation de jusqu'à deux milliards de tonnes de crédits compensatoires nationaux et internationaux aux fins de conformité annuelle. Les crédits compensatoires nationaux auraient la même valeur que les unités de réduction, de même que les crédits compensatoires internationaux, pour les cinq premières années du programme (par la suite, les crédits compensatoires internationaux feraient l'objet d'une déduction de 20 %). On prévoit une période de mise en application de deux ans, la mise en réserve illimitée et les emprunts pour l'année suivante, de même qu'une vente stratégique avec réserve trimestrielle aux fins du contrôle des coûts. Le programme viserait sept GES, soit le dioxyde de carbone, le méthane, l'oxyde de diazote, l'hydrocarbure fluoré, l'hydrocarbure perfluoré, l'hexafluorure de soufre et le trifluorure d'azote.

Outre un programme fédéral exhaustif de plafonnement et d'échange de droits d'émission, le projet de loi renferme trois autres parties qui traitent de divers programmes de réduction des GES. Il propose entre autres une norme fédérale relative à l'électricité renouvelable (qui passerait de 25 % à 15 % avec une augmentation de l'efficacité de 5 % d'ici 2020), une norme pour un carburant à faible teneur en carbone, la progression des réseaux intelligents, des mesures d'efficacité énergétiques pour les immeubles et

les transports, ainsi que des mesures de protection pour protéger la compétitivité interne et fournir aux consommateurs une aide à la transition.

Fait notable, le projet de loi permettrait aux États d'adopter des règlements plus stricts pour tous les programmes sauf le programme fédéral de plafonnement et d'échange de droits d'émissions, en vertu duquel les programmes des divers États seraient suspendus de 2012 à 2017 afin de permettre la mise en œuvre du programme fédéral. Les détenteurs de droits d'émission émis par la Californie ou dans le cadre de la Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI) avant le 31 décembre 2011 seraient indemnisés pour les droits acquis. Après 2017, les États pourraient relancer des programmes d'échange individuels si le programme fédéral se révélait être inadéquat<sup>1</sup>.

### Le programme de la Californie

En août 2006, la Californie a adopté la loi intitulée *California Global Warming Solutions Act* (AB 32), qui autorisait le California Air Resources Board (CARB) à prendre diverses mesures, notamment fixer pour 2020 un plafond d'émissions de GES fondé sur les émissions de 1990 dans l'ensemble de l'État, élaborer des règles de déclaration obligatoire pour les sources importantes de GES et adopter un plan précisant les mesures de réduction des émissions. Depuis, la Californie progresse vers la mise en œuvre d'un mécanisme de réduction des émissions de GES provenant de toutes les sources dans l'ensemble de l'État.

En 2007, le CARB a adopté des limites d'émission de GES qui reflètent les niveaux de 1990 et qui se traduisent par une réduction d'environ 25 % d'ici 2020. En octobre 2008, le CARB a adopté un [règlement sur la déclaration obligatoire des émissions de GES](#) visant les 800 plus importants émetteurs de l'État et couvrant

plus de 94 % des émissions de GES de l'État. En décembre 2008, le CARB a approuvé un plan qui décrit de manière exhaustive les mesures de réduction des émissions de GES dans l'État, y compris l'élaboration d'un programme de plafonnement et d'échange de droits d'émission visant 85 % des émissions de l'État, l'amélioration de l'efficacité énergétique, l'élaboration d'une norme concernant les voitures propres, l'utilisation accrue de l'énergie renouvelable et la mise en œuvre d'une norme pour le carburant à faible teneur en carbone. Conformément à la loi AB 32 et au plan approuvé, le CARB a, le 23 avril 2009, adopté une norme définitive visant à atteindre d'ici 2020 des niveaux de 10 % inférieurs à ceux de 2010 de l'intensité carbonique des carburants utilisés dans les transports pendant leur cycle de vie<sup>2</sup>. La Californie prévoit élaborer et mettre en œuvre un système de plafonnement et d'échange dans les deux prochaines années et mettre la touche finale aux règles, qui entreraient en vigueur d'ici janvier 2010<sup>3</sup>.

### Colombie-Britannique : loi relative aux changements climatiques

Le gouvernement qui a présenté le cadre actuel concernant les changements climatiques en Colombie-Britannique a été réélu le 12 mai dernier. Il est donc fort probable que le gouvernement de cette province poursuive sa politique vigoureuse sur les changements climatiques et que le plafonnement et l'échange d'émissions demeure un élément important de cette politique.

Bien que certaines initiatives déjà annoncées en Colombie-Britannique soient au ralenti en raison du rythme modéré des activités au sein de la WCI, comme les règlements qui exigeront la déclaration des émissions de GES, d'autres vont bon train.

<sup>1</sup> Pour de plus amples renseignements sur la ACESA : [http://energycommerce.house.gov/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=59](http://energycommerce.house.gov/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=59).

<sup>2</sup> 17 CCR 95480 et suiv.

<sup>3</sup> Pour de plus amples renseignements sur la loi AB 32 : <http://www.climatechange.ca.gov/publications/legislation.html>

Mentionnons entre autres l'introduction par la province de mesures visant à encourager une industrie de crédits de compensation de carbone. La création d'un marché limité de crédits de compensation au sein des organisations du secteur public, qui doivent acheter des crédits de compensation de carbone afin de ramener à zéro les émissions annuelles de GES à partir de 2010, a créé de l'intérêt parmi les concepteurs et investisseurs éventuels dans ce domaine.

### États de l'Oregon et de Washington : initiatives législatives

Tandis que la Californie et la Colombie-Britannique sont à élaborer des programmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission multisectoriels d'ici 2012, les législateurs des États de l'Oregon et de Washington n'ont pas été en mesure d'adopter des mesures législatives cette année. Il est de moins en moins probable que ces États continuent de participer à la WCI jusqu'en 2012, ce qui est d'autant plus fâcheux que les gouverneurs de ces deux États font partie des membres fondateurs de la WCI.

#### **Québec : Projet de loi relatif au plafonnement et à l'échange de droits d'émission**

Le 12 mai, le Québec a présenté un projet de loi visant à modifier la législation existante. S'il est adopté, ce projet de loi autoriserait l'adoption d'un programme de plafonnement et d'échange de droits.

Le gouvernement du Québec souhaite adopter le projet de loi d'ici juin et prendre un règlement sur un programme de plafonnement et d'échange de droits d'ici l'automne.

Même si le projet de loi ne fait pas mention de la WCI, il envisage la création de liens entre le programme du Québec et celui d'autres territoires.

Les représentants gouvernementaux de l'Ontario ont laissé entendre que l'Ontario adopterait des mesures législatives similaires sous peu.

En Oregon, le projet de loi sénatorial 80, que le gouverneur a d'abord présenté comme un projet de loi sur le plafonnement et l'échange de droits d'émissions, subit encore d'importantes modifications alors que la session législative tire à sa fin. S'il est adopté, le projet de loi n'exigera pas que les entreprises participent au programme de plafonnement et d'échange de droits, mais selon ses versions plus récentes, il exigerait que l'État utilise ses pouvoirs existants afin de réduire les émissions de GES et d'élaborer des plans exhaustifs qui permettraient à l'État d'atteindre ses objectifs obligatoires de réduction des GES. Le projet de loi prévoirait aussi la création d'un comité consultatif sur les politiques en matière de climat (Climate Policy Advisory Council) qui coordonnerait les mesures prises par les agences de l'État afin de réduire les GES, y compris des propositions de réduction dans divers secteurs de l'économie, l'inventaire des activités existantes de réduction des émissions et l'analyse des coûts associés à la réduction des émissions. Le projet de loi renferme de nombreuses mesures préparant l'État à réduire ses émissions de carbone, mais il n'exige pas à la participation à la WCI.

Le même constat s'applique à l'État de Washington, où le projet de loi sur le plafonnement et l'échange de droits d'émission proposé par le gouvernement a été considérablement modifié avant d'être approuvé par le Sénat et la Chambre des représentants (projet de loi 5735 et E2SSB 5735). En vertu des deux projets de loi, le Department of Ecology de l'État de Washington doit poursuivre l'analyse des mesures de réduction de GES et présenter un rapport à l'assemblée législative sur des recommandations concernant les réductions. Malheureusement, les législateurs ont approuvé des versions différentes du projet de loi et ont omis d'aplanir ces différences avant la fin de la session législative. Par conséquent, l'État de Washington n'a pas au cours de cette session adopté de projet de loi sur le plafonnement et l'échange de droits d'émissions, ce qui rendra plus difficile le maintien de sa participation à la WCI jusqu'à 2012.

Il ne fait pas de doute que la récession économique a joué un rôle dans ces développements législatifs, car les législateurs ont hésité à appuyer des mesures de réduction d'émissions coûteuses en période d'incertitude économique. En outre, on croit de plus en plus qu'une loi fédérale sur le plafonnement et l'échange sera très bientôt adoptée aux États-Unis, ce qui contribue peut-être à diminuer l'intérêt des législateurs envers un programme distinct à l'échelle régionale ou de l'État. Cependant, les États de l'Oregon et de Washington continueront de collaborer avec les autres membres de la WCI afin d'influer sur les programmes régionaux ou fédéraux à l'égard de questions clés comme les secteurs qui doivent être visés par des plafonds, la période d'application de ces plafonds, de même que la manière d'attribuer des droits d'émission aux divers secteurs visés et de reconnaître les mesures d'action précoce et les crédits compensatoires.

### Conclusion

Tandis que certains territoires membres de la WCI vont de l'avant et mettent en œuvre des

programmes d'échange et de réduction des GES dans leur territoire, d'autres ont laissé les préoccupations économiques et politiques ralentir leurs progrès. Chose certaine, tous les territoires font preuve de prudence et cherchent à concevoir des politiques qui leur sont avantageuses. Mais le risque d'être déphasé par rapport à un marché national ou continental est grand, ce qui a sans doute freiné certains législateurs et responsables de politiques, qui ne voulaient pas être les premiers à adopter un programme dans leur territoire. Toutefois, même dans les États et les provinces qui n'ont pas encore approuvé de programme de plafonnement et d'échange des droits, on sent une volonté de la part des législateurs et des décideurs à s'attaquer aux questions de changements climatiques, lesquels semblent croire qu'une forme de réglementation du plafonnement et de l'échange des droits d'émission est au cœur de toute politique future en matière de changements climatiques.

**Perkins Coie**

Kirk Dublin  
415.344.7059  
[kdublin@perkinscoie.com](mailto:kdublin@perkinscoie.com)

Ivan Gold  
503.727.2214  
[igold@perkinscoie.com](mailto:igold@perkinscoie.com)

Steve Higgs  
503.727.2215  
[shiggs@perkinscoie.com](mailto:shiggs@perkinscoie.com)

Tom Lindley  
503.727.2032  
[tlindley@perkinscoie.com](mailto:tlindley@perkinscoie.com)

Robert Maynard  
208.343.3434  
[rmaynard@perkinscoie.com](mailto:rmaynard@perkinscoie.com)

Karen McGaffey  
206.359.6368  
[kmcgaffey@perkinscoie.com](mailto:kmcgaffey@perkinscoie.com)

Mark Quehrn  
425.635.1402  
[mquehrn@perkinscoie.com](mailto:mquehrn@perkinscoie.com)

Steven Pope  
425.635.1420  
[spope@perkinscoie.com](mailto:spope@perkinscoie.com)

Christopher Sutton  
303.291.2312  
[csutton@perkinscoie.com](mailto:csutton@perkinscoie.com)

Shane Swindle  
602.351.8384  
[sswindle@perkinscoie.com](mailto:sswindle@perkinscoie.com)

Joanna Thies  
303.291.2322  
[jthies@perkinscoie.com](mailto:jthies@perkinscoie.com)

Sloane Wildman  
202.434.1623  
[swildman@perkinscoie.com](mailto:swildman@perkinscoie.com)

**Fasken Martineau**

Kai Alderson  
604.631.3222  
[kalderson@fasken.com](mailto:kalderson@fasken.com)

Florence Dagicour  
514.397.5236  
[fdagicour@fasken.com](mailto:fdagicour@fasken.com)

Ron Ezekiel  
604.631.4708  
[rezekiel@fasken.com](mailto:rezekiel@fasken.com)

Brenden Hunter  
403.261.6157  
[bhunter@fasken.com](mailto:bhunter@fasken.com)

Charles Kazaz  
416.868.3517  
[ckazaz@fasken.com](mailto:ckazaz@fasken.com)

Pierre Meunier  
514.397.4380  
[pmeunier@fasken.com](mailto:pmeunier@fasken.com)

Andre Turmel  
514.397.5141  
[aturmel@fasken.com](mailto:aturmel@fasken.com)

Paul Wilson  
604.631.4748  
[pwilson@fasken.com](mailto:pwilson@fasken.com)