

Deuxième opinion sur le cadre d'évaluation d'Exportation et développement Canada en matière d'obligations vertes

Table des matières

| | |
|--|---|
| 1. Introduction..... | 2 |
| 2. Sélection et catégorisation des projets pertinents | 2 |
| 3. Défis posés par l'évaluation des effets des projets sur les émissions de GES..... | 4 |
| 4. Évaluation des catégories de projets pour les investissements en obligations vertes | 5 |
| 5. Conclusions..... | 6 |
| Références..... | 7 |

1. Introduction

Cette deuxième opinion sur l'engagement d'Exportation et développement Canada (EDC) en matière d'obligations vertes se veut une évaluation indépendante de la qualité de projets pertinents en ce qui a trait aux répercussions climatiques, en particulier à la réduction des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et d'autres gaz à effet de serre (GES), dans un contexte où le Canada et les autres pays doivent réduire leur impact environnemental pour éviter de causer des changements climatiques lourds de conséquences pour les êtres humains et les autres espèces.

Le présent rapport s'appuie sur les documents EDCa, EDCb et EDCc (voir la section « Références »). Les Critères de performance (2012) de la Société financière internationale (IFC) et l'examen réalisé en 2009 par la vérificatrice générale du Canada ont aussi été utiles.

D'application générale, l'évaluation exposée ici examine les effets des projets sur les émissions de GES; elle met l'accent sur le cadre d'EDC visant à déterminer si les projets sont admissibles aux investissements en obligations vertes, mais n'a pas pour objectif de décrire dans le détail les méthodes d'évaluation ni, évidemment, d'évaluer les projets en soi. EDC fonde son évaluation sur les cadres de l'IFC, de la Banque mondiale et de l'OCDE (conférence de l'IFC de 2012). Les projets doivent également être conformes aux exigences des pays d'accueil.

L'évaluation approfondie des projets soulève de nombreux problèmes : choix de la méthode (dans l'optique où des méthodes différentes peuvent donner des résultats différents), disponibilité des données, possibilité d'interprétations différentes et degré de subjectivité. Même si l'on mandate des experts indépendants pour procéder à ce genre d'évaluation, nombre des problèmes susmentionnés persisteront.

Il faut tabler sur la transparence si l'on veut installer la confiance dans les investissements en obligations vertes, et ce, qu'il s'agisse des procédures d'évaluation et de sélection ou de l'accessibilité publique des renseignements sur les projets jugés admissibles et les investissements déjà réalisés.

2. Sélection et catégorisation des projets pertinents

EDC élimine d'abord les petits projets qui durent moins de deux ans. Seuls font l'objet d'une évaluation rigoureuse (qui comprend un volet sur les obligations vertes) les projets dont la valeur dépasse 10 millions de DTS, ou dont la valeur est inférieure à 10 millions de DTS mais qui sont situés

dans une zone sensible ou près d'elle¹. Compte tenu de ces critères, il est possible qu'EDC accepte de petits projets qui donnent lieu à une augmentation (ou à une réduction moindre) des émissions de GES. Toutefois, les petits projets doivent être conformes aux critères indiqués dans le tableau 1 (EDCc) et faire partie de l'un des secteurs admissibles qui y sont énumérés.

Les projets sont ensuite classés dans trois catégories : A, B et C. La catégorie A comprend les projets qui ont d'importants effets environnementaux et sociaux à la fois négatifs et sensibles, variés ou sans précédent; la catégorie B, les projets dont les effets environnementaux et sociaux négatifs éventuels sont moins graves que ceux des projets de catégorie A; et la catégorie C, les projets qui auront probablement des effets environnementaux et sociaux négatifs minimes ou nuls.

Selon une évaluation antérieure, les centrales au charbon ne sont pas jugées admissibles aux investissements en obligations vertes. Cette politique pourrait toutefois être appelée à changer si le procédé de captage et de stockage du carbone (CSC) était commercialisé.

Tous les projets de catégorie A et B doivent être examinés par les Services consultatifs environnementaux (EAS) d'EDC, lesquels évaluent les risques liés aux changements climatiques conformément à la Directive en matière d'évaluation environnementale et sociale d'EDC, aux Principes de l'Équateur et aux Approches communes de l'OCDE.

Les projets qui produisent ou produiront annuellement plus de 25 000 tonnes de GES en équivalent CO₂ sont scrutés à la loupe par les EAS. Ceux-ci portent attention à l'inclusion de données sur les émissions de GES. Ils vérifient également si le projet présente des options rentables et viables sur les plans technique et financier pour réduire les émissions de GES, s'il tient compte d'indicateurs rentables et viables sur les plans technique et financier pour accroître l'efficacité énergétique, si ses principales conclusions sont fondées et si des données sur les GES ont été consignées dans le registre interne des EAS².

EDC a dressé une liste distincte de catégories de projets admissibles aux investissements en obligations vertes (voir le tableau 1 [EDCc]). Le document EDCa énonce que la Société pourrait participer à des projets ayant des effets sociaux et environnementaux négatifs : « [...] EDC déterminera si, malgré ces effets, il est justifié qu'elle conclue une opération liée à ce projet » (EDCa,

¹ *Zones sensibles* s'entend notamment des parcs nationaux et des autres aires protégées par des lois nationales et internationales ainsi que des zones sensibles d'importance régionale, nationale ou internationale comme des zones humides, des forêts à biodiversité élevée, des zones d'importance archéologique ou culturelle et des zones importantes aux yeux de populations autochtones ou d'autres groupes vulnérables (Directive en matière d'évaluation environnementale et sociale d'EDC [EDCa]).

² D'après un courriel d'EDC du 7 décembre 2012.

points 23, 24 et 25). À notre avis, ce genre de projets est acceptable pour EDC, mais n'est pas admissible aux investissements en obligations vertes.

Pour évaluer les projets de catégorie A et B, les EAS doivent disposer d'estimations des émissions de GES réalisées conformément au Protocole des GES, aux Critères de performance de l'IFC et aux objectifs communs de déclaration des organismes de crédit à l'exportation (OCE) [EDCb].

3. Défis posés par l'évaluation des effets des projets sur les émissions de GES

L'évaluation des projets peut poser plusieurs défis : certains d'ordre général, mais d'autres plus pointus, notamment lorsqu'il s'agit de projets potentiellement financés par des obligations vertes.

EDC n'utilise qu'un petit nombre de cadres d'évaluation. Même si certains d'entre eux sont liés, on ne peut écarter le risque que les divers cadres manquent d'uniformité. En ayant recours à différents cadres pour évaluer différents projets, on court aussi le risque que les résultats de l'évaluation varient en fonction de la méthode choisie. De plus, si l'on utilise plus d'un cadre pour évaluer un projet, on peut s'attendre à obtenir des résultats différents, ce qui laisse place à une plus grande subjectivité dans l'interprétation des résultats.

Lorsqu'on utilise un cadre ou une méthode d'évaluation qui dépend des données, on ne peut s'attendre à ce que la qualité des résultats escomptés aille au-delà de la qualité et de la quantité des données disponibles. La qualité des données peut être compromise par les difficultés que posent leur mesure et leur communication, ainsi que par les incertitudes. À cela peut s'ajouter un problème d'interprétation si, par exemple, les données résultent d'une interprétation de données brutes par une partie intéressée au lieu d'être les données brutes elles-mêmes. Dans le premier cas, on peut parler de données secondaires.

Même si le cadre d'évaluation est bien choisi et que la qualité des données est satisfaisante, il y aura toujours place à la subjectivité lors de l'évaluation d'un projet. Si différentes personnes évaluent différents projets, les résultats seront tributaires des disciplines représentées, des expériences antérieures ou simplement des différentes interprétations et évaluations des méthodes, des données et des résultats.

Dans le cas des projets financés par des obligations vertes, d'autres problèmes peuvent survenir. L'effet de rebond en est un; il signifie que la réduction des émissions de GES découlant d'un projet

est en partie contrebalancée par une augmentation secondaire de ces émissions. Cette augmentation secondaire résulte de l'efficacité énergétique accrue du projet, laquelle a pour effet de diminuer les coûts de production, de rendre cette dernière plus concurrentielle et donc d'encourager l'augmentation de la production.

4. Évaluation des catégories de projets pour les investissements en obligations vertes

Le tableau 1 énumère les catégories de projets admissibles aux investissements en obligations vertes et présente, pour chaque catégorie, une évaluation des répercussions directes et indirectes probables sur les émissions de GES.

Les catégories en caractères gras représentent les secteurs où la probabilité de réduire les émissions de GES est la plus élevée.

| Catégorie/secteur | Probabilité de réduire directement les GES | Probabilité de réduire indirectement les GES | Remarques |
|--|---|---|---|
| Gestion des déchets | De bonnes pratiques de gestion des déchets devraient réduire les émissions de méthane. | Le remplacement de certaines méthodes de production d'énergie à partir de combustibles fossiles par des méthodes recourant aux déchets pourrait mener à la réduction des émissions de CO ₂ . | |
| Décontamination et traitement des sols | Il est difficile d'évaluer les effets liés aux émissions de CO ₂ et de méthane venant du sol. | | |
| Recyclage et récupération | Réduction probable des émissions de GES due à la réutilisation des matières premières (p. ex. : métaux) | | |
| Gestion des eaux | Probablement peu d'effets sur les émissions de GES | | Effets positifs sur la sécurité de l'approvisionnement en eau et possiblement sur l'environnement |
| Gestion durable des ressources forestières | Réduction probable des émissions de CO ₂ , mais nombreuses difficultés pour mesurer et vérifier les effets | | Une question de durabilité : quel est l'horizon prévisionnel? |

| | | | |
|---|--|---|--|
| Gestion durable de l'agriculture | Réduction probable des émissions de méthane et de CO ₂ , mais nombreuses difficultés pour mesurer et vérifier les effets | | |
| Énergie renouvelable | Émissions moindres que celles provenant des combustibles fossiles, mais peuvent s'ajouter à celles-ci | | L'exploitation de l'énergie renouvelable a des répercussions sur l'environnement. |
| Biocombustibles et bioénergie | Les effets dépendent de la quantité et du type de biocombustible ou de bioénergie utilisés. | | Les biocombustibles peuvent être produits à partir de maïs ou d'autres produits agricoles, ce qui entraîne l'augmentation des prix des cultures. |
| Réseau électrique intelligent | Devrait réduire les émissions grâce à une production et une consommation d'énergie plus efficaces. | | |
| Énergie de remplacement dans les transports et transport terrestre collectif | La réduction des GES émis par les voitures électriques dépend de la source d'énergie. Les voitures hybrides et les moteurs plus écoénergétiques émettent moins de GES que les technologies antérieures. Les effets des biocombustibles prêtent davantage à controverse. Le transport collectif émet moins de GES que les véhicules individuels, mais on ne peut remplacer qu'une faible proportion de ces véhicules. | | Faible potentiel de transport collectif en zones rurales |
| Amélioration des procédés industriels | La réduction des émissions de divers GES est tributaire du type de procédé. | Pourrait réduire les coûts de production, la consommation d'énergie et la pollution provenant d'autres sources. | |

Tableau 1. Liste des catégories de projets admissibles aux investissements en obligations vertes (EDCc)

5. Conclusions

Cette deuxième opinion avait pour objectif d'évaluer le cadre d'évaluation et les procédures utilisés par EDC pour déterminer l'admissibilité des projets aux investissements en obligations vertes; elle ne cherchait pas à analyser en profondeur les méthodes ni à évaluer chacun des projets : seuls ont été considérés les effets sur les émissions de GES.

Dans l'ensemble, EDC a établi un système raisonnable pour déterminer l'admissibilité des projets aux investissements en obligations vertes. Toutefois, les limites imposées par les méthodes et les données posent problème, sans compter une part de subjectivisme probablement non négligeable. La variété des méthodes rend difficile l'évaluation des effets des projets sur les émissions de GES; l'utilisation d'un seul cadre d'évaluation intégré et simplifié accroîtrait la transparence et réduirait le manque d'uniformité probable.

La confiance dans les investissements en obligations vertes se bâtit sur la transparence, surtout lorsqu'il s'agit de rendre publics les renseignements sur les projets en question.

Cette deuxième opinion conclut que, parmi les catégories ciblées par EDC relativement aux investissements en obligations vertes, les plus susceptibles de générer des réductions de GES sont les suivantes : gestion des déchets; recyclage et récupération; énergie renouvelable; énergie de remplacement dans les transports et transport terrestre collectif; amélioration des procédés industriels.

Références

Exportation et développement Canada (EDCa). Directive en matière d'évaluation environnementale et sociale.

Exportation et développement Canada (EDCb). Politique de gestion des risques environnementaux et sociaux.

Exportation et développement Canada (EDCc). Projet de cadre d'évaluation en matière d'obligations vertes (« Compte spécial »).

Société financière internationale. Critères de performances en matière de durabilité environnementale et sociale, 2012.

http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/c8f524004a73daeca09afdf998895a12/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES (en anglais)

Vérificatrice générale du Canada. Examen environnemental à Exportation et développement Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, juin 2009.

http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_otp_200906_f_32632.html