

Commentaires de MEQ sur le projet de règlement sur le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre

Un système nécessaire mais à repenser

REPRÉSENTATION POLITIQUE / INFORMATION STRATÉGIQUE / OCCASION D'AFFAIRES / MEILLEURES PRATIQUES / RÉSEAUTAGE

Sommaire

| | |
|--|------|
| Avant-propos | p.1 |
| Introduction Le système de plafonnement et d'échange comme outil de compétitivité | p.2 |
| Première partie Consultation, harmonisation et vision | p.4 |
| <ul style="list-style-type: none"> - Consultation de l'industrie et harmonisation avec les partenaires - Des règles claires au-delà de 2020 | |
| Deuxième partie Justesse et flexibilité des paramètres | p.6 |
| <ul style="list-style-type: none"> - Difficile compréhension du règlement - La taille du marché, une considération cruciale - Allocations gratuites - Plafonnement de la détention d'unités d'émission - Crédits compensatoires - Crédits pour réduction hâtive - Limitation d'achat de crédit dans le cadre des ventes aux enchères - Détermination d'un prix plancher dans le cadre des ventes aux enchères - Les ventes de gré à gré - Conformité et confidentialité - Sanctions - Assujettissement des producteurs d'énergie | |
| Conclusion Desserrer le système | p.12 |

Avant-propos

Le projet de règlement sur le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (le projet de règlement), publié dans la gazette officielle du 7 juillet 2011, a pour but « *d'établir les règles de fonctionnement du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (le système) mis en place conformément à l'article 46.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement. À cette fin, le projet de règlement détermine notamment les émetteurs tenus de couvrir leurs émissions de gaz à effet de serre, les conditions et modalités de cette couverture ainsi que les conditions et modalités d'inscription au système de ces émetteurs et de toute autre personne désirant y participer* ».

Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ) souhaite transmettre sa réflexion sur ce projet de règlement car une majorité des entreprises membres de notre association en sera assujettie.

Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ), une organisation sans but lucratif, est une association dont la mission est d'améliorer l'environnement d'affaires et d'aider les entreprises manufacturières et exportatrices à être plus compétitives sur les marchés locaux et internationaux grâce à son leadership, à son expertise, à son réseau et à la force de ses membres. Les cinq piliers de son action sont : représentation politique, information stratégique, occasions d'affaires, meilleures pratiques et réseautage. MEQ est une division de Manufacturiers et exportateurs du Canada (MEC), la plus importante association commerciale et industrielle au pays fondée en 1871.

Rédaction :
Audrey Azoulay, directrice, recherche et relations gouvernementales

Introduction

Le système de plafonnement et d'échange comme outil de compétitivité

Le Québec bénéficie d'atouts qui le placent dans une bonne posture pour répondre à l'enjeu environnemental du réchauffement climatique. La province est forte d'un important avantage hydroélectrique mais aussi d'une communauté d'affaires dont la culture environnementale est très bien établie.

Bien que l'atteinte des objectifs en matière de réduction de gaz à effet de serre (GES) ne soit pas encore gagnée, les dernières années ont été marquées par une multitude d'initiatives qui ont permis d'améliorer le bilan québécois bien au delà de ce qu'on pu réaliser d'autres juridictions¹.

En allant de l'avant avec la mise en place d'un système de plafonnement et d'échange, le Québec, membre du Western Climate Initiative (WCI), souhaite se placer en leader parmi les juridictions partenaires. On ne reprochera pas au gouvernement québécois sa pro-activité en matière de politique environnementale. Nous pensons que la réputation du Québec sur sa sensibilité écologique n'est pas en danger et qu'il est tout à son avantage de prendre le temps d'assurer le succès de son système de plafonnement et d'échange. Si MEQ soutient la mise en place d'une bourse de carbone au Québec, nous souhaitons mentionner d'emblée qu'à la première lecture du projet de règlement, énormément de questions surgissent sur les paramètres qui définissent le fonctionnement proposé par le ministère du Développement durable, Environnement et Parcs (MDDEP).

Le système peut et doit être conçu comme un outil de compétitivité. Le cadre réglementaire qui définit les règles de fonctionnement du système doit avoir pour objectif le double impératif qu'est celui d'améliorer notre bilan en matière d'émissions de GES tout en favorisant la hausse de notre potentiel économique. Cela n'est en rien contradictoire, puisque le respect de l'environnement et les investissements dans les technologies vertes ne se feront pas sans que les entreprises n'aient les capacités financières et les motifs stratégiques pour les réaliser. L'activité des entreprises ne peut être le véhicule d'une économie verte que si l'on fait de l'enjeu environnemental un levier de croissance. Ainsi, l'option d'un système de plafonnement et d'échange des droits d'émission de GES constitue le moyen le plus efficace, le moins coûteux et probablement le plus rapide pour que la réduction des émissions de GES soit l'objectif global d'une tendance généralisée. Il est évident que certains secteurs ou entreprises ne sont pas dans une position concurrentielle et technologique favorable à un changement imminent de leur modèle de production et à une réduction immédiate de leurs émissions. Un mécanisme de marché pour échanger les droits d'émissions permet de mutualiser l'objectif écologique même si la contribution des entreprises à cet objectif est différenciée. Un marché du carbone, s'il est bien orchestré, permet également d'augmenter à terme la contribution effective à la réduction des GES de tous les émetteurs avec une réduction progressive du plafonnement d'émission et la diffusion tout aussi progressive des nouvelles technologies. Nous sommes donc très confiants vis-à-vis des vertus d'un système de plafonnement et d'échange.

Néanmoins, il est possible de mal défendre l'environnement avec des mesures qui réduisent la compétitivité des entreprises et, donc, leurs capacités à investir dans les technologies vertes. Il faut prendre garde à ce que les dispositions du système ne limitent pas la contribution des entreprises à un exercice de conformité alors qu'il est attendu de leur participation au système une augmentation de leurs investissements. MEQ souhaite s'assurer que de tels effets ne se trouvent pas dans le modèle proposé par le MDDEP.

Le cadre réglementaire doit être mis en place avec prudence et justesse. Les industries assujetties au règlement proposé sont particulièrement concernées par un impératif de compétitivité. La concurrence se joue avec des entreprises dont les juridictions sont encore loin des ambitions écologiques du Québec et qui, comparativement aux entreprises d'ici, ne sont très certainement pas confrontées aux mêmes coûts marginaux

¹ Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2008 et leur évolution depuis 1990, MDDEP, 2010, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/ges/2008/inventaire1990-2008.pdf>

moyens pour la réduction d'une tonne de GES. La croissance nord-américaine est fragile et nous craignons qu'un cadre réglementaire trop rigide ne permette l'atteinte des objectifs de réduction que par la diminution de l'activité économique.

En première partie, nos commentaires se concentreront sur les considérations générales relatives à la nécessaire adhésion des émetteurs au système proposé et à l'impératif de compétitivité. En seconde partie, nous nous pencherons sur des articles particuliers du projet de règlement qui, à notre avis, pourraient pénaliser la liquidité du marché de carbone et le succès de la démarche.

Première partie

Consultation, harmonisation et vision

Consultation de l'industrie et harmonisation avec les partenaires

Nous jugeons tout d'abord que le processus de consultation mis en place par le MDDEP a été réduit à un minimum insuffisant. L'instauration d'un tel système nécessite une consultation beaucoup plus large, notamment pour s'assurer que l'industrie partage la réflexion et les objectifs du gouvernement. Sans douter de l'expertise développée au sein du ministère, l'absence d'étude d'impact économique nous apparaît inadmissible dans le cadre d'une réglementation susceptible d'avoir une influence marquée sur notre modèle économique. Ces études ne constituent pas une simple procédure administrative. Il s'agit de comprendre et de prévoir les rééquilibres éventuels des paramètres. Cela nous apparaît essentiel afin de construire un tout cohérent et adapté aux réalités économiques et industrielles propres au Québec. Cette dernière est essentielle à la confiance des participants, l'engagement des émetteurs et donc la liquidité du marché.

De fait, le projet de règlement semble faire abstraction du contexte économique, notamment celui des entreprises manufacturières et exportatrices. Le fait, par exemple, que le projet de règlement prévoit une entrée en vigueur imminente et trop peu progressive est aventureux, alors qu'aucun autre partenaire du WCI ne se soit pour l'instant prononcé sur les règles qu'ils vont sanctionner ou sur la date de leur entrée. S'il n'est pas trop tôt pour s'engager dans une économie plus verte, nous ne voyons aucun avantage à une précipitation dans un système qui devra ultimement s'harmoniser avec les autres partenaires commerciaux. Cette harmonisation ne servira pas seulement une simplicité administrative ; elle sera indispensable pour des raisons de compétitivité. Bien que les approches des économies voisines soient probablement cohérentes avec les indications du WCI, il reste une multitude de paramètres pouvant créer des écarts réglementaires.

Nous ne remettons pas fondamentalement en cause le fait que le Québec prenne l'initiative avant ses partenaires. Toutefois, sans indication concrète sur l'engagement des autres juridictions, le projet de règlement impose une perte de compétitivité pour le Québec par le seul fait de cette incertitude.

La difficile remontée des exportations et des investissements au Québec rend l'entrée en vigueur d'un tel règlement délicat et il convient de s'assurer que cela n'interfère pas avec le besoin imminent de redynamiser l'industrie québécoise. MEQ ne peut soutenir un règlement qui augmenterait le coût de la transformation au Québec. À l'heure du Plan Nord, il nous apparaîtrait fort dommage que des ressources naturelles soient exportées sans l'ajout de valeur ajoutée. L'instauration de ce système ne consiste pas à contraindre les entreprises dans leurs activités mais d'inciter les investissements et les initiatives favorables à une réduction des GES, au travers d'un mécanisme de marché.

Rien ne garantit que les autres juridictions se conformeront au modèle québécois. Faut-il donc s'attendre à des changements réglementaires sur un horizon de court à moyen terme ? Avant même l'entrée en vigueur du projet de règlement, devons-nous craindre une certaine instabilité réglementaire ? La question est de première importance car les grands émetteurs sont aussi des entreprises dont les plans d'investissement ne se conçoivent pas sur une base annuelle. Ces investissements sont parfois envisagés sur plusieurs décennies.

Il serait souhaitable de mettre en place des phases transitoires sur plusieurs années et pendant lesquelles le gouvernement se donne la chance de tester la fiabilité du système et de l'ajuster. Cela permettrait l'établissement de bases robustes et des conditions d'un marché dynamique. Il est fondamental que la clarté de la réglementation soit associée à un maximum de flexibilité. Ce projet de règlement constitue un cadre de base sur lequel seront rattachées les règles de fonctionnement connexes. Une structure initiale fragile du système obligera le MDDEP à du retapage législatif. Malgré la légitimité d'instaurer cette bourse de manière imminente, la structure réglementaire proposée par le MDDEP impose aux entreprises de s'insérer dans un système complexe mais non testé. Le projet de règlement, au-delà de sa difficile compréhension, laisse de nombreuses

incertitudes sur la robustesse du cadre et sur les divers effets de son application.

Des règles claires au-delà de 2020

Le cadre réglementaire semble être proposé avec l'année 2020 comme échéance, ce qui nous apparaît très court pour l'établissement d'un système présentant un impact aussi global sur l'économie québécoise. Si cette échéance est collée sur les objectifs définis avec le protocole de Kyoto, il faut comprendre que les plans stratégiques des grands émetteurs sont définis, déjà aujourd'hui, bien au-delà de 2020. Le projet de règlement laisse ainsi planer beaucoup d'incertitude réglementaire avec des conséquences immédiates et évidentes sur la validité d'investissements engagés ou envisagés. Cela est vrai pour les d'entreprises d'ici comme pour les filiales de sociétés étrangères.

Ces incertitudes génèrent une anxiété, exacerbée par des consultations insuffisantes et par l'absence d'étude d'impact économique. En outre, ces incertitudes pénalisent l'adhésion des entreprises manufacturières et exportatrices à ce cadre réglementaire et réduisent d'avance la confiance des émetteurs vis-à-vis du système.

Il convient de rappeler que les investissements des entreprises qui pourraient être remis en question en raison de l'incertitude et des contraintes découlant de ce projet de règlement sont des investissements massifs aux effets positifs sur l'ensemble de l'économie québécoise. Un règlement mal structuré et incohérent avec les réalités économiques des émetteurs serait également un règlement qui nuirait au dynamisme de l'ensemble de l'économie québécoise.

La compétitivité de nos entreprises est précieuse dans un contexte économique fragile et une concurrence très intense, notamment en provenance des pays en développement. MEQ demande au MDDEP de fournir l'étude d'impact relative à ce projet de règlement et de s'assurer que sa mise en application et son calibrage soient appliqués de manière suffisamment progressive pour faciliter l'insertion des entreprises dans ce nouveau système, sans réduire leur nécessaire compétitivité.

Le Québec n'est pas isolé du reste du monde. Il est impératif que le MDDEP valide ce règlement en s'assurant de son adéquation avec la réalité des entreprises assujetties et les intentions des autres juridictions. Au-delà de cette nécessité, notre lecture article par article du règlement nous laisse perplexe quant à la fluidité du système proposé et nous fait craindre que les vertus recherchées dans un marché du carbone ne se réduisent finalement en une contrainte réglementaire supplémentaire.

Deuxième partie

Justesse et flexibilité des paramètres

Difficile compréhension du règlement

La cohérence du projet de règlement est globalement difficile à saisir. Les définitions et les formules, présentes notamment en annexe, sont évidemment inaccessibles pour l'entreprise moyenne ; elles sont pourtant fondamentales pour comprendre les contours de leur assujettissement. Malgré une lecture appliquée, notre compréhension du projet de règlement reste tâchée de certaines incertitudes et nous tenons à rappeler que la qualité des consultations ministérielles présente un impact direct sur la qualité des règlements. C'est en poussant la vitalité des discussions que nous convergerons vers de bonnes décisions. À la lecture de ce règlement, MEQ réitère sa déception devant la faiblesse des consultations du MDDEP.

Nous considérons qu'il s'agit d'un règlement qui introduira le nouveau maillon d'un marché dont l'effet est potentiellement fondamental et global sur la structure économique du Québec. Des consultations plus profondes et une documentation explicative des paramètres du règlement est essentielle à l'adhésion des émetteurs ainsi qu'à leur confiance vis-à-vis du système d'échange et vis-à-vis des conditions d'affaires.

La taille du marché, une considération cruciale

Il est possible qu'un tel système ne puisse manifester un dynamisme et une efficacité satisfaisante qu'à l'échelle canadienne. Le MDDEP a-t-il étudié les risques d'un marché trop petit ? Comment s'assurer que, à l'échelle provinciale, le système de plafonnement et d'échange ne manque pas de liquidité, cette liquidité étant une caractéristique essentielle à tout système boursier. Nous craignons notamment qu'un manque de dynamisme dans les échanges réduise l'efficacité du système de marché dont il ne restera qu'un effet de conformité.

Allocations gratuites

L'**article 40** et l'**annexe C** définissent la distribution des allocations gratuites allouées aux émetteurs admissibles. Des équations 1.1 et 1.2, nous comprenons que le gouvernement établira le niveau d'émissions de référence à la moyenne estimée entre les années 2007 et 2010. Il s'agit d'un aspect réglementaire que notre association conteste :

1. Cette période correspond également à un creux historique de l'activité manufacturière et donc à une période où les émissions de GES ne correspondent potentiellement pas à un niveau représentatif des niveaux de croissance moyenne des émetteurs. L'intensité moyenne des émissions doit être estimée établissement par établissement, mais il est fort probable que les allocations estimées selon l'équation de l'annexe C soient inférieures, pour nombre d'entreprises, à ce qu'elles devraient être dans le cas où le MDDEP avait pris en considération le contexte économique des années 2007-2010. Choisir cette période comme référence revient donc à durcir les objectifs imposés aux entreprises. Alors que le système aura besoin de plusieurs années pour se roder et que le secteur manufacturier doit absolument retrouver un nouveau sentier de croissance, il nous apparaît clair que la bonne mise en route de ce marché requiert un estimé des allocations gratuites sur la base d'une période beaucoup mieux représentative de l'activité moyenne des émetteurs.
2. Nombreuses entreprises membres de MEQ, quoique prises dans une intensification de la concurrence et une période économique globalement incertaine, ont su garder le cap, tout au long de la dernière décennie, sur des innovations favorables à la réduction de leurs émissions, que ce soit sur leurs procédés fixes, leur efficacité énergétique ou à toutes sortes d'initiatives favorables au respect de l'environnement. Pour ces entreprises, le fait que la période de référence pour calculer leur intensité cible d'émission se limite à la période récente 2007-2010 implique que le système pénalise les entreprises «en avance» : une partie du potentiel de réduction est derrière eux et le coût marginal d'une

tonne de réduction supplémentaire est globalement supérieur à la moyenne des autres entreprises. La couverture de leurs émissions impliquera forcément l'achat de droits pour la couverture de leur simple croissance. Pour ces entreprises, le modèle du MDDEP ressemble à une taxe.

Au point de départ du système, le gouvernement doit prendre une photographie la plus réaliste possible du bilan environnemental des entreprises. Cette reconnaissance est essentielle pour que la base du système et la construction d'un signal de prix soient propres à un mécanisme incitatif et à la maximisation des réductions de GES. Si le gouvernement ne va pas chercher le partenariat des entreprises novatrices, en reconnaissant leurs contributions technologiques, la logique incitative d'un mécanisme d'échange est sérieusement limitée.

Plafonnement de la détention d'unités d'émission

L'**article 32** définit le maximum d'unités d'émission qu'un émetteur peut posséder dans son compte général sans toutefois appliquer cette limite au compte de conformité. Bien que nous ne disposons pas de l'information nécessaire pour évaluer l'impact de cette limite sur les plus grandes entreprises, cette disposition nous apparaît, en première lecture, comme une rigidité importante limitant le bon fonctionnement et à la liquidité du marché : alors que les droits inscrits dans le compte de conformité ne peuvent pas être retirés et disponibles pour des transactions sur le marché (**article 24**), les plus grandes entreprises devront constamment privilégier un dépôt de leurs droits dans leur compte de conformité pour ne pas dépasser la limite de leur compte général. Dans quelle mesure cette contrainte limitera la liquidité du marché ? MEQ redoute que la taille du marché amène des complications pour de nombreuses entreprises et décourage potentiellement leur croissance. Le plafonnement de l'article 32 ne va-t-il pas accentuer la possibilité d'une faible liquidité avec le réflexe des entreprises à placer leurs unités dans le compte de conformité ? Le MDDEP a-t-il réalisé des études relativement aux effets d'un tel plafonnement ?

Crédits compensatoires

L'**article 20** prévoit l'usage de crédits compensatoires pour la couverture des émissions à un maximum de 8 % de la cible définie pour chacun des émetteurs. Nous ne disposons pas des études qui ont permis au MDDEP un tel arbitrage sur ce pourcentage mais nous aimerions néanmoins argumenter en faveur d'un taux plus élevé :

- 1) Certains secteurs se trouvent dans un contexte industriel où les avenues technologiques ne se trouvent pas nécessairement dans une phase des plus prometteuses. Des entreprises pourraient, en concourant à des projets de compensation, participer activement à la réduction de l'objectif global du Québec et se conformer avec plus de facilité, en attendant que l'opportunité d'investissement dans leur propre système de production puissent leur permettre de réduire de manière effective leurs émissions. MEQ est d'avis que le gouvernement doit permettre au système de faciliter l'entrée progressive des entreprises avec une augmentation de ce plafond.
- 2) Alors que la période de référence (2007-2010) pour le calcul des intensités cibles et celui de l'allocation gratuite correspond à une période économique creuse et annule les efforts antérieurs d'entreprises proactives, il apparaît important que l'usage de crédits compensatoires puissent favoriser leur conformité et couvrir la croissance de leurs activités.
- 3) Il serait malvenu que ce maximum de 8 % soit un facteur limitant le dynamisme du système de plafonnement et d'échange, car il y a dans les *activités compensatoires* un fort potentiel d'innovations et d'initiatives bénéfiques au développement des industries environnementales. L'outil des crédits compensatoires est un outil de flexibilité qui peut aider le Québec à avancer dans ses objectifs environnementaux et limiter l'impact négatif sur la compétitivité des entreprises.

Crédits pour réduction hâtive

L'**article 65** définit les périodes admissibles pour l'obtention de crédits pour réduction hâtive. Nous comprenons que globalement, les projets admissibles sont ceux dont les réductions ont été effectuées entre 2008 et 2011 et dont la réduction est mesurée par rapport à la moyenne des années 2005 à 2007. Nous recommandons d'étudier la possibilité d'étendre l'admissibilité pour les réductions hâtives de manière plus large en acceptant

par exemple les projets réalisés entre 2000 et 2011 pour des réductions enregistrées par rapport à 1990 et 2000. Cela permettra de prendre en compte les efforts antérieurs des entreprises ayant investi et innové depuis de nombreuses années dans des technologies très novatrices. Cela permettra également de prendre en compte le contexte de ralentissement économique de 2008 qui a sans doute forcé le gel de certains projets.

L'**article 66** émet par ailleurs une série de conditions à l'admissibilité des projets de réduction hâtive qui, prises ensemble, nous semble très limitatives. Il est possible que les entreprises aient des difficultés à faire valider des projets pourtant répondant à une réduction *permanente et irréversible* telles que le requière la neuvième condition. Nous nous interrogeons entre autres sur les conditions 2, 4 et 8 de l'article 66 qui devraient exclure nombre de projets potentiellement pertinents. La condition 10 rappelle, elle aussi, que l'attribution de crédits pour réduction hâtive prend nullement en compte la période creuse qui a marqué l'activité manufacturière avec la crise de 2008.

L'**article 67** relatif à l'obtention de crédits pour réduction hâtive dans le cadre de projet de substitution de carburants ou de combustibles propose des conditions qui resserrent de manière inutile, selon nous, les conditions d'admissibilité. Nous comprenons mal pourquoi le gouvernement requière que *le prix moyen d'achat du carburant ou du combustible substitué payé par l'émetteur durant la période de réduction doit être supérieur au prix moyen du carburant ou combustible ayant été substitué durant cette même période*. En quoi un investissement réduisant également les coûts de l'entreprise serait-il contraire à un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre ? La mise en place d'un système de marché d'échange d'unités d'émission ne permet-il pas, justement, de chercher le mécanisme le moins coûteux afin d'encouragement des choix favorables à l'environnement ? Nous nous inquiétons qu'une telle logique soit insérée dans le projet de règlement. Les principes de développement durable ne sont pas censés opposer objectifs environnementaux et réduction des coûts.

Limitation d'achat de crédit dans le cadre des ventes aux enchères

L'**article 50** porte une limite à l'achat de 5 % maximum des unités vendues sous enchères par enchérisseur. Nous nous interrogeons sur la détermination de ce maximum, surtout pendant les premières années de la mise en place du système, pendant lesquelles il y a aura de l'incertitude sur la bonne liquidité du marché et sur la capacité de certains émetteurs à pouvoir couvrir la croissance de leurs activités et de leurs investissements. Le bon fonctionnement des ventes aux enchères devrait être pleinement testé avec l'observation faite sur le comportement effectif du marché. Cela nécessite un *rodage* effectué sur différentes phases et pendant lesquelles le projet de règlement resterait ouvert à des modifications. L'augmentation de la limite d'achat dans le cadre de vente aux enchères nous semble en effet nécessaire pour limiter les coûts de conformité d'entreprises sur le point de déployer de nouveaux projets d'investissement.

Détermination d'un prix plancher dans le cadre des ventes aux enchères

L'**article 49** prévoit dans le cadre des ventes aux enchères un prix plancher. Avec la mise en place du mécanisme de bourse, de nombreux facteurs –ne serait-ce l'adhésion et à la confiance des émetteurs vis-à-vis du système– auront un impact sur la liquidité du marché et donc sur la détermination du prix de marché. Les paramètres des ventes aux enchères proposés sont-ils vraiment cohérents avec le comportement du marché qui sera observé ? En particulier, nous nous interrogeons sur la hausse déterminée du prix plancher de 7 % sur une base annuelle. Cette hausse n'est-elle pas trop élevée ? Dans quelle mesure le prix plancher aura un impact sur la libre détermination du prix de marché ? Comment s'assurer que le coût conséquent de conformité pour les entreprises ne soit ni trop haut ni trop instable d'une année à l'autre ? L'article 49 introduit une nouvelle rigidité au fonctionnement du système. Il est possible que les soubresauts auxquels il faut s'attendre dans les périodes initiales invalident la justesse du prix plancher. Le MDDEP envisage-t-il d'ajuster les paramètres à cette éventualité ?

Le MDDEP doit proposer un modèle qui permet aux entreprises de se conformer sans que ce soit à un coût disproportionné. Nous recommandons que le prix plancher et sa croissance annuelle soient fixés à un niveau

plus bas afin de réduire les risques d'un prix gonflé. Nous pensons, comme pour les ventes de gré à gré, que le MDDEP doit favoriser un calibrage progressif des ventes aux enchères avec des paramètres initiaux assez larges pour permettre un libre ajustement du prix de marché.

Les ventes de gré à gré

Si la taille du marché risque de limiter initialement sa liquidité, la tenue d'un compte de réserve (**article 6**) et celle de ventes de gré à gré (**article 38**) nous interpellent quant à leurs effets sur la libre détermination du signal de prix. Nous comprenons que l'instauration d'un compte de réserve aura un impact sur la hausse et sur la baisse de la liquidité du marché, selon le bon vouloir du MDDEP et selon les articles du **chapitre IV** (règles des ventes de gré à gré). Nous ne sommes pas convaincus de la pertinence de cette d'intervention dans le cadre d'un marché boursier. Comment sera pensé la rationalité et la gestion de ce compte de réserve ? La quantité d'unités dans le compte de réserve pourra atteindre 7 % du plafond total d'émissions, un niveau de contrôle qui nous apparaît important. Quel impact l'arbitraire ministériel aura-t-il sur la confiance des participants et la transparence du marché ? MEQ considère que le choix d'une gestion mixte du système (détermination du prix par le marché et par l'intervention de l'État) doit être éclairci.

Conformité et confidentialité

Certains aspects propres à l'exercice de conformité nous interpellent, notamment en matière de confidentialité des données.

L'**article 35** prévoit l'enregistrement des données relatives à toutes les transactions d'unités d'émission dans un registre a priori disponible au public. Il nous semble que la transparence d'un marché du carbone ne requière pas la divulgation des données individuelles des entreprises. En fait, quoique nous ne disposons pas d'information sur la forme de ce registre et sur la nature des données qui seront rendues publiques, l'accès par des entreprises concurrentes à de l'information potentiellement stratégique nous apparaît problématique. Il est important que le MDDEP éclaire ses intentions à cet égard. Nous craignons que ce facteur restreigne la participation des émetteurs sur le marché au strict minimum pour se conformer simplement au règlement. Cela nuirait à l'atteinte des objectifs du système, à savoir la stimulation des investissements, des nouvelles technologies et des initiatives en faveur des réductions d'émission de GES.

En matière de confidentialité, nous nous interrogeons également sur les implications d'une transmission de la liste des actionnaires des entreprises émettrices. Nous comprenons également mal l'enregistrement par le gouvernement des noms et adresses domiciliaires des actionnaires, du personnel délégué au sein de l'entreprise ou encore d'un conseiller externe (**articles 7, 9, 10, 12, 51**). Quelle est l'utilité de cette mesure ? De plus, l'**article 13** demande à ce que toutes modifications aux renseignements fournis soient faites dans un délai de 30 jours, de 60 jours dans l'éventualité d'une vente aux enchères. Si cet exercice de conformité semble être un détail du point de vue du législateur, MEQ y voit d'avance une complexité inutile et nous nous en inquiétons d'autant plus que les sanctions proposées dans le projet de règlement peuvent s'avérer potentiellement sévères.

L'**article 28** réfère à une situation de délit d'initié mais la notion d'«information privilégiée» reste très vague dans le contexte de la nouveauté que représentent les systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission.

En ce qui concerne la conformité des plus petits émetteurs assujettis, la complexité du règlement et le niveau d'expertise environnementale requis va forcément impliquer le recours à des services multiples et donc, à des coûts conséquents pour les PME. MEQ demande au MDDEP de préciser ce qui est prévu pour minimiser le fardeau réglementaire et administratif.

Sanctions

L'**article 22** et l'**article 43** prévoient des sanctions administratives qui interfèrent directement avec le fonctionnement du marché. La nature même de ces sanctions nous apparaît très mal choisie. En effet ces sanctions présentent un impact direct sur la liquidité des marchés ce qui est inapproprié alors que, à ce stade-ci, nous ne sommes pas convaincus du dynamisme d'un marché québécois possiblement étroit. En sanctionnant trois unités d'émission pour chaque unité non couverte dans les délais ou en suspendant les allocations gratuites d'un émetteur non conforme, le règlement réduira davantage la capacité de l'entreprise à se conformer et, ce, pour des raisons de non-conformité. L'inconvenance et le paradoxe de cette mesure administrative sont, nous semble-t-il, manifestes.

De manière générale, les sanctions administratives doivent rester loin du fonctionnement même du marché. Cela nous apparaît essentiel pour s'assurer de la crédibilité de ses fondements. Des modifications aux articles 22 et 43 sont d'autant plus importantes que le fonctionnement du marché au cours des premières années sera fort probablement marqué par une certaine volatilité et de possibles rigidités en raison d'un manque de liquidité.

Les allocations gratuites ne doivent pas être conçues selon nous comme un cadeau aux entreprises que le gouvernement pourrait reprendre pour des motifs administratifs. Ces allocations constituent une plateforme à partir de laquelle le gouvernement met en route un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission sans bousculer de manière abrupte les processus de production des entreprises. L'éventualité d'une sanction par la suspension des allocations introduit par elle-même une instabilité au système.

L'**article 47** et l'**article 60** prévoient également l'interdiction pour un émetteur de participer à une vente aux enchères ou à une vente de gré à gré. MEQ demande au gouvernement de préciser les motifs d'une telle mesure car cette dernière nous semble a priori incohérente si elle place une entreprise dans l'impossibilité de couvrir la totalité de ses émissions ou encore si elle remet en question un projet d'investissement pour lequel l'émetteur veut prévoir la couverture de ses émissions. Qu'est-ce qu'une information fausse et trompeuse ? Quelle information omise mérite-t-elle une telle sanction ?

Bien que nous comprenions la nécessité pour le gouvernement de mettre en place des dispositions qui pénalisent des comportements frauduleux, l'**article 72** doit être précisé et les règles de fonctionnement doivent être vulgarisées afin que les émetteurs encore très novices devant un tel système ne soient pas involontairement touchés par l'article 72 du règlement. Cela est d'autant plus nécessaire que l'**article 75** accentue les pénalités avec un doublement de la pénalité financière prévue aux articles 73 et 74 en cas de *récidives*.

Si les émetteurs sont responsables du respect de la législation, le gouvernement est responsable de sa clarté et, devant la difficulté qu'à été la nôtre de comprendre la cohérence de ce projet de règlement, nous demandons au MDDEP de s'assurer que son entrée en vigueur soit accompagnée d'une campagne d'information, en particulier pour les émetteurs dont la croissance annuelle impliquera possiblement leur assujettissement.

L'**article 23** prévoit que les crédits pour réductions hâtives déduits du compte d'une entreprise dans le cadre d'une sanction seront des crédits éteints. Même si l'annulation de ces crédits peut présenter un impact minime, nous questionnons le principe sous-jacent à une telle mesure, surtout dans les premières années de la mise en place du système.

Assujettissement des producteurs d'énergie

L'assujettissement des producteurs, distributeurs et transporteurs d'électricité et de gaz naturel requière selon MEQ une extrême prudence car nous sommes d'avis que les caractéristiques inhérentes à la production d'énergie permettent une réduction de leurs émissions qu'à la marge et qu'une réduction significative ne soit principalement possible que par une réduction même de la production. L'assujettissement de ces secteurs

s'apparente plus à une taxe qu'à un système incitatif.

Si le MDDEP a réalisé un estimé de l'impact du règlement sur les producteurs d'énergie, MEQ souhaiterait en prendre connaissance. L'impact sur la hausse des prix de l'énergie nous semble d'une évidence déconcertante et le gouvernement doit le considérer car les conséquences seraient extrêmement fâcheuses sur la compétitivité de l'industrie québécoise. De plus, nous notons que la distribution de gaz naturel est déjà assujettie au Règlement relatif à la redevance annuelle au Fonds vert. Ce mécanisme de redevance s'inscrit dans ses principes en opposition avec un mécanisme de marché alors que les deux s'inscrivent dans des objectifs similaires. MEQ souhaite que le MDDEP clarifie sa vision sur l'assujettissement de ce secteur.

Conclusion

Desserrer le système

Les commentaires de MEQ sur le projet de règlement sur le système de plafonnement et d'échange des émissions de GES contiennent nombres de questionnements qui reflètent :

- des consultations de l'industrie que nous jugeons à ce stade-ci insuffisantes ;
- l'absence d'études économiques quant à l'impact du règlement sur la compétitivité des entreprises et sur le bon fonctionnement du marché de droits d'émission ;
- un texte réglementaire complexe, comprenant de nombreuses ambiguïtés et semblant faire fi du contexte économique des émetteurs.

Certains articles suscitent incertitude et perplexité sur la cohérence du système. Cela brime de manière évidente les intentions d'investissement. Nous demandons en tout premier lieu au MDDEP de réaliser ou de publier les études d'impact économique relatives à ce projet de règlement. De plus, un mécanisme de bourse du carbone n'est pas compatible avec une complexité réglementaire. Les règles de fonctionnement doivent être clairement édictées, bien avant son entrée en vigueur. L'assise de son succès dépend de la bonne adhésion et de la confiance des participants vis-à-vis des règles de fonctionnement et vis-à-vis de la transparence du marché.

La période transitoire d'une année (2012) prévue dans ce projet de règlement nous semble insuffisante pour tester un marché obligatoire d'une importance aussi fondamentale dans le système économique québécois. Il nous semble que l'approche est précipitée.

La protection de l'environnement ne se fait pas en claquant des doigts. Le MDDEP doit réviser son modèle vers une intégration plus progressive et des contraintes réglementaires moins serrées pour donner à ce système l'élan qui contribuera positivement à l'atteinte des objectifs de réduction et à l'avenir économique du Québec. Un ensemble de paramètres, apparaissant peut-être comme des détails réglementaires, présentent en fait des impacts énormes sur la liquidité du marché. Cette liquidité dépend des caractéristiques incitatives et du principe de minimisation des coûts, deux raisons d'être des mécanismes de marché. MEQ est d'avis que les paramètres pouvant avoir un impact négatif sur la liquidité du marché et sur sa crédibilité devraient être révisés. De manière générale, nous percevons dans le règlement une mécanique très statique et avec pour conséquence un marché lancé dans des conditions beaucoup trop rigides. Si l'importance et l'urgence de réduire des émissions de GES est évidente et si MEQ soutient la mise en place d'un tel système pour favoriser l'engagement des émetteurs dans l'atteinte des objectifs de Kyoto, la mise en place progressive par l'instauration de différentes phases nous semble bien plus favorable à un système dynamique.

L'impératif environnemental est évident mais la bonne volonté des entreprises à endosser cet enjeu ne peut pas se faire au détriment de leur compétitivité et de leur croissance, sans quoi leur engagement dans un quelconque investissement n'est pas pensable. Selon MEQ, la validité de ce projet de règlement dépend d'une approche cohérente avec l'impératif économique du Québec et les politiques qui s'y rapportent. Nous pensons notamment au Plan Nord ou encore aux différentes initiatives du gouvernement en faveur de l'ouverture de l'espace économique du Québec. MEQ demande au gouvernement de s'assurer à ce que sa proactivité ne soit au détriment de la compétitivité du Québec.

Nous pensons par ailleurs que l'instauration d'une bourse de carbone doit être associée à une politique d'investissement afin de favoriser la conformité des entreprises et de relancer un développement durable de l'économie québécoise. C'est en effet par le développement d'une *culture d'investissement* et non pas seulement par une *culture de conformité* que se fera la différence en matière environnementale.

En toute dernière remarque, nous souhaitons rappeler que les principes de développement durable ne placent pas en opposition économie et environnement.