



Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre québécois et le marché régional du carbone de la WCI

Survol historique



Le présent document présente un survol historique de la mise en œuvre du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) québécois et explique le processus qui a mené à sa liaison à celui de la Californie dans le cadre de la Western Climate Initiative (WCI).

Les changements climatiques posent l'un des plus importants défis auxquels doit faire face notre planète en ce 21^e siècle, en raison de la grande menace qu'ils représentent pour la santé, les communautés, les infrastructures, l'économie et, bien sûr, l'environnement. Ils sont principalement causés par l'activité humaine, et l'une des mesures les plus efficaces pour les combattre est d'attribuer un prix aux émissions de gaz à effet de serre (GES). La population du Québec et les gouvernements québécois qui se sont succédé depuis plusieurs années partagent cette vision des choses.

En 1992, l'Assemblée nationale du Québec a adopté à l'unanimité une motion par laquelle elle se déclarait liée aux objectifs et aux principes de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Trois ans plus tard, le Québec a eu un avant-goût des conséquences des changements climatiques lorsque des pluies diluviennes ont inondé la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean pendant trois jours consécutifs, emportant avec elles habitations, ponts et routes. Cette catastrophe fut suivie, en 1998, par une tempête de verglas qui priva d'électricité la ville de Montréal durant des jours, et quelques-unes de ses banlieues durant des semaines. Des événements climatiques comme ceux-ci ont contribué à sensibiliser les Québécois à l'importance d'agir contre les changements climatiques et ont incité les gouvernements qui se sont succédé à faire de cet enjeu l'une de leurs priorités.

Le premier réflexe stratégique du gouvernement du Québec fut de chercher à dresser le portrait climatique du Québec au cours des décennies à venir et de bien comprendre les effets potentiels à moyen et long termes des changements climatiques à l'intérieur de ses frontières. Ainsi est né, avec l'appui du gouvernement, le consortium Ouranos, un groupe d'étude multidisciplinaire sur les changements climatiques, qui compte aujourd'hui plus de 400 scientifiques et professionnels.

En quelques années, le consortium a su tracer un tableau d'ensemble des principaux effets appréhendés des changements climatiques au Québec, comme l'accroissement de la fréquence et de l'intensité des événements météorologiques extrêmes (vagues de chaleur, inondations, etc.), l'érosion dans la zone côtière de l'estuaire et du golfe du Saint-Laurent et la dégradation du pergélisol dans le Nord-du-Québec. Alors que les industries de services semblent modérément vulnérables aux changements climatiques, l'agriculture, l'aménagement forestier, la production hydroélectrique, les mines et la transformation des matières premières, dont dépendent l'économie et la sécurité alimentaire de centaines de collectivités québécoises, le sont davantage.

Conscient de la situation, le gouvernement du Québec a décidé que l'inaction n'était plus une option valable. Les émissions de GES devaient diminuer et la société québécoise devait se préparer à affronter les répercussions des changements climatiques.

Réduire les émissions de GES du Québec

Au moment d'aborder la question de son empreinte carbone, le Québec partait avec une longueur d'avance, ayant déjà l'un des plus faibles bilans de carbone du continent, notamment grâce au choix de l'hydroélectricité qu'il a fait depuis longtemps. En effet, plus de 99 % de l'électricité et près de 50 % de toute l'énergie consommées au Québec proviennent aujourd'hui de sources renouvelables, principalement l'eau et le vent. Le Québec devait donc concentrer ses efforts sur les principaux secteurs émetteurs, où les objectifs de réduction sont réputés difficiles à atteindre : la production industrielle, les bâtiments et, surtout, les transports.

À cette fin, le gouvernement a élaboré un premier plan d'action sur les changements climatiques, couvrant les années 2006 à 2012, qu'il a financé au moyen d'une redevance sur les carburants et combustibles fossiles. Il s'agissait

d'une mesure audacieuse alors unique en Amérique du Nord. Le Québec est ainsi devenu le premier territoire du continent à intégrer un signal de prix carbone à son économie. Les recettes de 1,2 milliard de dollars que cette taxe a générées dans le cadre du plan d'action ont été versées au Fonds vert, qui sert à la mise en œuvre des mesures de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux changements climatiques prévues dans ce plan. Plusieurs de ces mesures comportaient des incitatifs encourageant les entreprises à réduire leur consommation énergétique et à adopter des sources d'énergie moins polluantes. À ces mesures sont venus se greffer des investissements dans le transport collectif, les pistes cyclables, les véhicules électriques, l'efficacité énergétique, l'énergie propre, l'amélioration du transport de marchandises et la sensibilisation du public.

Selon l'inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2012, le Québec a réduit ses émissions de 8 % sous le niveau de 1990 cette année-là, dépassant ainsi l'objectif de réduction de 6 % qu'il s'était fixé. Son produit intérieur brut (PIB) ayant augmenté de 54 % au cours de la même période, il a incontestablement su dissocier ses émissions de GES de sa croissance économique. De plus, ses industries ont réduit leur dépendance envers le coûteux pétrole étranger, abaissé leurs coûts d'exploitation, augmenté leurs profits et gagné en compétitivité. L'utilisation des transports collectifs a aussi fait un bond considérable ces dernières années.

Adhésion à la Western Climate Initiative

Le gouvernement du Québec a toutefois compris que, s'il souhaitait réduire davantage ses émissions de GES, il devait se doter d'un outil plus fort et plus étoffé que sa redevance sur les combustibles fossiles. Il lui fallait un outil qui permettrait d'intégrer à l'économie et aux décisions des entreprises et des citoyens les coûts cachés, tant sociaux qu'économiques et environnementaux, des émissions de GES. Parmi les options qui s'offraient à lui, la solution proposée par la Western Climate Initiative (WCI), soit la création d'un mécanisme de marché à la grandeur de l'économie pour diminuer les émissions de GES, lui parut être la meilleure et la plus prometteuse. Le Québec a donc adhéré à la WCI en 2008 et s'est attelé, de concert avec ses nouveaux partenaires, à la tâche d'élaborer les lignes directrices et les règles de fonctionnement d'un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) de GES. Ce système était appelé à devenir la pierre angulaire du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques du Québec.

Le Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques du Québec

Ce plan prévoit de nombreuses initiatives visant à soutenir les programmes de réduction des émissions de GES et des programmes d'adaptation aux effets des changements climatiques en collaboration avec les entreprises, les municipalités et les citoyens. Le nouveau plan encourage également des investissements en recherche et en innovation, cherche à sensibiliser le public aux conséquences des changements climatiques et vise à réduire le bilan de carbone du secteur public. Il se penche tout particulièrement sur le secteur des transports, responsable de plus de 44 % de toutes les émissions de GES au Québec. Ainsi, la grande majorité des fonds investis iront à des initiatives visant, entre autres, à augmenter la fréquentation des transports collectifs, à électrifier le parc automobile des transporteurs publics et privés et à améliorer l'efficacité énergétique de l'industrie, des bâtiments et du transport de marchandises. À long terme, le Québec souhaite fournir des incitatifs pour faire progresser son économie vers une production, une consommation et une organisation plus durables, qui réduiront sa dépendance aux carburants fossiles. Les investissements favorisant la transition vers une économie verte devraient donner un avantage comparatif aux entreprises de la province, favoriser le développement de nouvelles technologies et créer des emplois permanents et lucratifs. Quant à la santé de nos collectivités, elle bénéficiera grandement de l'amélioration de la qualité de l'air.

Un bref historique de la mise en œuvre du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre québécois

En 2009, au terme d'une consultation publique de 60 jours, le gouvernement du Québec déposait un projet de loi à l'Assemblée nationale pour se doter des pouvoirs nécessaires à la mise en œuvre d'un SPEDE par voie réglementaire. La plupart des représentants de l'industrie, à qui le système avait clairement été expliqué, ont par la suite émis leurs opinions et formulé leurs recommandations en commission parlementaire. En juin de la même année, les 125 membres de l'Assemblée nationale adoptaient à l'unanimité la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de changements climatiques (la Loi).

En novembre, à la suite d'une consultation particulière de l'Assemblée nationale où toutes les parties intéressées étaient appelées à venir s'exprimer, le gouvernement du Québec adoptait par décret sa nouvelle cible de réduction des émissions de GES à l'horizon 2020, soit 20 % sous le niveau de 1990. Cette cible était essentielle à l'établissement des plafonds annuels d'unités d'émission de GES du SPEDE.

Responsable de la rédaction de la Loi et de toute modification subséquente, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques du Québec a veillé à ce que tous les secteurs visés par le système participent au processus, allant même jusqu'à prolonger la période de consultation publique obligatoire de 60 jours qui précède l'adoption finale de chaque règlement et jusqu'à créer dix tables rondes sectorielles. Ces espaces de discussion ont rassemblé des représentants des principaux secteurs d'émission de GES : raffinage du pétrole, production d'électricité, ciment, aluminium, chimie, chaux, métallurgie, mines et bouletage et pâtes et papiers. La dixième table ronde rassemblait les autres secteurs concernés.

La clé de la mise en œuvre réussie du SPEDE du Québec réside donc dans le dialogue qui a été entamé dès le départ avec les gestionnaires des entreprises qui devaient être visées par le système. En effet, les responsables gouvernementaux leur ont fourni de l'information détaillée sur sa portée, ses avantages et ses répercussions possibles, ainsi que sur l'approche qui devait être retenue pour distribuer gratuitement des unités d'émission aux industries exposées à la concurrence nationale et internationale. Ils leur ont expliqué le fonctionnement du système en leur précisant les obligations qui incombent à chaque installation selon les lois et règlements en vigueur. Des formations ont aussi été offertes, notamment aux responsables de la mise en œuvre du SPEDE dans les usines, ce qui leur a permis d'évaluer l'incidence générale du SPEDE sur les activités de leurs entreprises.

Par dessus tout, le gouvernement a sollicité les réactions des acteurs concernés, écouté leurs préoccupations et s'est rendu disponible pour répondre à leurs questions. Conscient que l'objectif de la Loi est de réduire les émissions de GES et non d'imposer un fardeau économique ou administratif supplémentaire aux entreprises, il a procédé à certains accommodements. De plus, le gouvernement s'est assuré de fournir aux entreprises visées des incitatifs additionnels pour qu'elles puissent améliorer leur efficacité, particulièrement sur le plan énergétique, et faire des changements pour réduire leurs coûts d'exploitation. Par exemple, le plan d'action sur les changements climatiques prévoit l'instauration de plusieurs mesures pour aider les entreprises à réduire leur bilan de carbone et à effectuer la transition vers des sources d'énergie plus durables.

En décembre 2011, au moment d'adopter le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, les émetteurs touchés par ce système savaient tous à quoi s'attendre et comprenaient que le Québec devait faire sa part pour lutter contre les changements climatiques. Le gouvernement a donc pu adopter son règlement avec un appui significatif de leur part.

La même année, le gouvernement du Québec a modifié le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère afin de l'harmoniser aux règles adoptées par la WCI. La déclaration des émissions de GES est désormais obligatoire pour les entreprises et les municipalités qui rejettent plus de

10 000 tonnes de CO₂ dans l'atmosphère. Grâce aux données ainsi obtenues, le gouvernement a pu répertorier les 5 principaux émetteurs de la province, ce qui a facilité la conception du SPEDE.

En novembre 2011, les gouvernements du Québec, de la Californie, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont fondé WCI, inc., une organisation sans but lucratif dirigée par un conseil d'administration composé des représentants des gouvernements membres et offrant des services administratifs et techniques en appui à l'application des SPEDE. Ces services comprennent la conception et la mise en œuvre d'un système de suivi des unités d'émission de GES, la supervision des ventes gouvernementales d'unités d'émission, l'implantation d'un système de surveillance des marchés et le soutien aux participants. Les services fournis par WCI, inc. peuvent être dispensés de façon à appuyer tout nouvel État qui souhaiterait adhérer au marché de la WCI.

En décembre 2012, le gouvernement a adopté une modification réglementaire établissant les règles de fonctionnement du système de crédits compensatoires du Québec et pris un décret établissant les plafonds annuels de droits d'émission relatifs au SPEDE pour la période 2013-2020. Fixés en fonction des plus récentes données disponibles sur les émissions de GES et basés sur des scénarios fondés sur le cours normal des affaires, ces plafonds doivent aider le Québec à atteindre son objectif de réduction des émissions de GES de 20 % sous le niveau de 1990 d'ici 2020. Une période obligatoire de consultation publique de 60 jours a précédé l'adoption de la modification réglementaire et la prise du décret.

Liaison avec le système de la Californie

L'objectif du Québec en matière de réduction des émissions de GES est ambitieux, et le SPEDE est au cœur des tentatives pour l'atteindre. Toutefois, le gouvernement a toujours su que la taille de l'économie du Québec priverait son marché du carbone du degré de fluidité nécessaire pour être efficace à long terme. Voilà pourquoi le Québec a adhéré à la WCI et adopté, en décembre 2012, une modification réglementaire autorisant la liaison de son système à celui de la Californie (qui était alors le seul autre État membre de la WCI à avoir mis en vigueur son propre SPEDE) et à celui d'autres partenaires éventuels.

Conçus selon les lignes directrices et les règles de fonctionnement rédigées entre 2008 et 2010 par les membres de la WCI, les systèmes du Québec et de la Californie partageaient donc des bases conceptuelles communes. Toutefois, les deux partenaires ayant choisi de lier complètement leurs systèmes, l'intégration de ces derniers posait plusieurs défis. Leurs cadres réglementaires devaient être harmonisés. En outre, les deux systèmes comportaient des différences notables et fonctionnaient dans des environnements qui leur étaient propres. Pour créer un marché du carbone unique et fongible, le Québec et la Californie ont donc dû travailler main dans la main pendant deux ans.

Une première difficulté tenait au fait que les systèmes étaient ancrés dans deux contextes linguistiques et juridiques complètement différents. Au Québec, la rédaction des lois et des règlements qui encadrent le SPEDE s'est faite dans la langue officielle, le français, et en vertu du Code civil, alors qu'en Californie, le tout s'est fait en anglais et selon les principes de la *common law*. Chaque terme juridique, chaque expression, chaque phrase et chaque article devait donc, une fois traduit, faire l'objet d'un examen attentif visant à s'assurer que les partenaires s'entendaient sur sa signification conceptuelle et sémantique. De plus, il fallait combiner deux approches juridiques différentes lors de la formulation des dispositions correspondantes dans les deux réglementations. Finalement, les deux systèmes étaient visés par des normes environnementales et par des processus de consultation publique différents, qu'il fallait bien sûr respecter.

Les dispositions réglementaires ont été classées en trois grandes catégories afin de faciliter leur harmonisation :

1. Les dispositions qui, pour atteindre une liaison complète, doivent être identiques : par exemple, les dispositions concernant les ventes aux enchères conjointes d'unités d'émission et celles portant sur les limites d'achat et de possession, qui protègent le marché contre la manipulation. Par ailleurs, puisque les droits d'émission n'existent

que sous forme numérique, tout transfert¹ entre les systèmes doit se faire par l'intermédiaire d'un registre commun; les règles qui encadrent de tels transferts doivent donc être identiques;

2. Les dispositions qui, pour atteindre une liaison complète, doivent produire un résultat similaire sans toutefois être identiques elles-mêmes : par exemple, les dispositions concernant la mesure, le rapport et la vérification (MRV), qui servent à garantir qu'une tonne de GES émise et vérifiée par un État partenaire correspond à une tonne émise et vérifiée par chacun des autres partenaires;
3. Les dispositions dont les différences n'ont aucune incidence sur le processus de liaison : par exemple, les dispositions réglementaires propres à la Californie, qui reconnaissent les réductions d'émissions de GES volontaires résultant d'un programme de crédits compensatoires instauré avant la mise en œuvre du SPEDE, et les dispositions réglementaires propres au Québec, qui reconnaissent les efforts volontaires de réduction des émissions de GES de l'industrie faits avant l'implantation de son propre SPEDE.

En septembre 2013, la signature d'une entente de liaison entre le gouvernement du Québec et le California Air Resources Board venant confirmer l'intention des deux territoires d'intégrer et d'harmoniser leur système respectif a donné un coup de pouce supplémentaire au projet. L'entente ne remplissait pas seulement une obligation imposée en vertu d'une loi du Québec; elle représentait aussi un important jalon de l'histoire des relations internationales de la province, ce qui lui a valu une adoption unanime par l'Assemblée nationale.

Grâce à cette liaison, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, les participants aux deux SPEDE peuvent échanger des unités d'émission, et les émetteurs de GES visés par l'un ou l'autre des SPEDE peuvent utiliser les unités d'émission provenant de l'un ou l'autre des systèmes pour satisfaire à leurs exigences réglementaires. Le marché du carbone Québec-Californie, aussi connu sous le nom de « marché régional du carbone de la WCI », est ainsi devenu le plus important SPEDE du continent et le seul marché du carbone au monde à avoir été conçu et à être exploité par des gouvernements infranationaux de pays différents. De plus, le Québec et la Californie ont été les premiers à franchir les barrières juridiques et techniques qui se dressent souvent devant la liaison de deux SPEDE pour créer un marché du carbone uni. Le 25 novembre 2014, la première vente aux enchères conjointe avec la Californie est venue compléter le processus de liaison.

Étude de cas : les défis posés par la vente aux enchères conjointe Québec-Californie

Les participants inscrits au système du Québec ou de la Californie peuvent acheter et vendre des unités d'émission par l'intermédiaire d'une plateforme électronique commune lors de ventes aux enchères conjointes. La détermination des règles de ces ventes représentait un défi intéressant pour les deux parties en raison des différences entre leurs systèmes, notamment en ce qui concernait la devise utilisée et le prix de réserve, ou prix minimal, fixé pour les unités d'émission.

À la suite de négociations, les partenaires ont décidé que le prix minimal de vente pour chaque vente aux enchères conjointe correspondrait au prix le plus élevé entre les prix minimaux annuels québécois et californien après conversion des devises. Pour les unités du millésime 2014, ces prix étaient de 11,39 \$ CA au Québec et de 11,34 \$ US en Californie. Ils sont, depuis, majorés annuellement de 5 % plus l'inflation. Les partenaires ont aussi décidé que les participants du Québec pouvaient faire des offres, déposer des garanties financières et payer les unités allouées en dollars canadiens ou américains, dans la mesure où ils s'en tiennent à une seule de ces deux devises. Finalement, ils se sont entendus sur la façon d'établir un taux de change pour chaque vente aux enchères conjointe. Ce taux est dévoilé le jour ouvrable précédant la vente aux enchères conjointe et est affiché dans la plateforme conjointe de vente aux enchères. Il correspond au plus récent taux de change pour les achats de dollars canadiens et américains rendu public à midi par la Banque du Canada.

1 Le processus de transfert des droits d'émission est décrit aux paragraphes 24 à 35 du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R46_1.HTM.

Liaison avec le système de l'Ontario

Le 13 avril 2015, l'Ontario, qui siège au conseil d'administration de WCI, inc, a annoncé qu'il avait l'intention de mettre sur pied un SPEDE et de le lier au marché du carbone de la WCI. En septembre 2015, le Québec a signé un protocole d'entente sur l'environnement et les changements climatiques avec cette province afin de l'accompagner dans sa démarche, de l'aider à harmoniser les méthodes de collecte de données et d'inventaire avec celles du Québec et de la Californie et d'instaurer un système conjoint de crédits compensatoires. Le SPEDE ontarien est entré en vigueur en janvier 2017. Le mois de septembre suivant, l'Ontario, le Québec et la Californie signaient une entente ouvrant la voie à l'harmonisation et à l'intégration de leur SPEDE respectif à compter du 1^{er} janvier 2018.

Ensemble, le Québec et l'Ontario représentent environ 56 % du PIB canadien et 62 % de la population canadienne. L'adhésion de l'Ontario au marché du carbone de la WCI vient donc renforcer celui-ci et le rend encore plus efficace.

Le rayonnement international du SPEDE du Québec

L'expertise du Québec en matière de conception, de développement et de mise en œuvre du marché du carbone est très prisée et sollicitée dans le monde.

Répondant à de nombreux appels l'engageant à partager cette expertise et désireux de promouvoir les mécanismes de marché et de tarification du carbone au-delà de ses frontières et du partenariat de la WCI, le Québec s'est impliqué sur la scène internationale. Ainsi, il est devenu en 2014, avec les Pays-Bas, coprésident de l'International Carbon Action Partnership (ICAP), un organisme regroupant des pays et des gouvernements infranationaux qui ont mis sur pied un SPEDE ou qui sont en voie de le faire. Les membres de l'ICAP échangent sur leurs pratiques exemplaires et font la promotion des modèles de SPEDE.

La même année, le Québec est devenu un partenaire technique du Partnership for Market Readiness (PMR) de la Banque mondiale, qui aide les pays en développement et les pays émergents à mettre sur pied un mécanisme de tarification du carbone.

Enfin, en mai 2015, le Québec a adhéré à la Carbon Pricing Leadership Coalition (CPLC) de la Banque mondiale. Formée dans la foulée du Sommet 2014 sur le climat des Nations Unies, où 74 pays, 22 gouvernements infranationaux, dont le Québec, et plus de 1 000 entreprises, ont déclaré être en faveur de la tarification du carbone, la CPLC vise à faire le lien entre des dirigeants gouvernementaux, le milieu des affaires et la société civile avec l'objectif de mettre en œuvre des politiques efficaces en matière de tarification du carbone à travers le monde.

En conclusion

Le gouvernement du Québec a démontré qu'il possède la vision et la volonté politique requises pour lutter contre les changements climatiques. Avec son SPEDE, il envoie un message clair aux autres États et intervenants nord-américains : l'attribution d'un prix carbone est non seulement importante, mais tout à fait réalisable. Cela engendre des bénéfices intéressants tout en fournissant des résultats tangibles en termes de réduction des émissions de GES, permettant au Québec de réinvestir dans des mesures de lutte contre les changements climatiques.

L'élargissement du marché du carbone du Québec à la Californie et à l'Ontario dans le cadre de la WCI est le parfait exemple d'une collaboration régionale nord-américaine avantageuse pour toutes les parties, et ce, autant sur le plan économique que sur le plan environnemental. Fort de ce succès, le Québec discute actuellement avec d'autres États américains et provinces canadiennes pour qui le marché du carbone représente une voie possible vers une économie verte et faible en carbone.

Le modèle de SPEDE conçu par la WCI a prouvé qu'il a la souplesse nécessaire pour favoriser la liaison des marchés du carbone. En effet, pourvu qu'un partenaire potentiel soit disposé à imposer un plafond ambitieux à ses émissions de GES, le modèle peut s'adapter aux caractéristiques et au profil industriel de son économie, aux priorités économiques qu'il aura établies et à son profil d'émission de GES. Il permet également différents types et degrés de liaison, de la liaison partielle d'un seul secteur économique à l'intégration complète.

Le Québec entrevoit plusieurs possibilités de développement pour son SPEDE et est ouvert à l'idée de le lier à d'autres marchés similaires à travers le monde. Plus grande sera la portée du marché du carbone de la WCI, plus sa contribution à l'effort mondial de lutte contre les changements climatiques sera efficace et fructueuse.

Pour plus d'information :

<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/index.asp>

<http://www.wci-inc.org/fr/index.php>