

COMMENTAIRES DE NATURE QUÉBEC SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT MODIFIANT LE SYSTÈME DE PLAFONNEMENT ET D'ÉCHANGE DE DROITS D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE (CHAPITRE Q-2, R.46.1; RSPEDE)



OCTOBRE 2017

Commentaires de Nature Québec sur le Projet de règlement modifiant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (chapitre Q-2, r.46.1; RSPEDE)

Introduction

Lors de la consultation sur la cible québécoise de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2030, Nature Québec avait recommandé que, face à l'ampleur des défis climatiques mondiaux et la menace que font peser les changements climatiques sur les habitats humains, sur la biodiversité, ainsi que la santé des écosystèmes et en raison de la situation privilégiée du Québec en tant que société développée, le gouvernement du Québec se dote d'une cible de réduction plus ambitieuse de l'ordre de 45 à 50 % de ses GES d'ici 2030 par rapport à 1990¹.

Malgré cela, le Québec a choisi de fixer son objectif à 37,5%, une cible tout de même fort ambitieuse à l'échelle nord-américaine. Afin de rencontrer cette cible, il a misé en grande partie sur l'acquisition de crédits à l'étranger (pour l'équivalent de 40 % de la cible), arguant que l'impact sur son PIB serait trop grand si l'effort domestique était plus important. Nature Québec avait alors recommandé « la réalisation d'une étude coûts-bénéfices globale sur ce sujet qui dépasse les simples modèles économétriques utilisés par le ministère des Finances »². Cette recommandation nous semble toujours avoir sa pertinence tant au niveau macro que micro-économique, lorsque des émetteurs laissent planer une possible délocalisation lors des discussions sur le calcul des allocations gratuites.

Rappelons les objectifs du présent projet de règlement tels qu'ils apparaissent sur le site du MDDELCC :

- d'établir les règles d'allocation gratuite d'unités d'émission pour la période 2021-2023;
- de permettre la liaison du marché du carbone de l'Ontario avec celui du Québec et de la Californie, laquelle est prévue pour le 1^{er} janvier 2018;
- d'introduire des éléments d'harmonisation avec les récentes modifications adoptées à la réglementation californienne et avec l'adoption de la réglementation ontarienne, notamment concernant les règles relatives à la vente de gré à gré du ministre et l'allègement du fardeau administratif des émetteurs assujettis;
- de modifier certaines dispositions du règlement actuel en vue de la tenue d'une première vente aux enchères tripartite en 2018;
- de prévoir l'inscription au SPEDE d'émetteurs qui n'y sont pas tenus et de préciser les règles qui leur sont applicables;

¹ Nature Québec (2015). « Plus qu'une cible à atteindre, un effondrement à éviter », *Mémoire présenté à la commission des transports et de l'environnement (Assemblée Nationale du Québec)*, octobre 2015, en ligne, http://www.naturequebec.org/fichiers2015/publications/ME15-10-02_ChangClim.pdf, page consultée le 19 octobre 2017.

² Ibid.

- de proposer des modifications concernant les crédits compensatoires, notamment en ce qui concerne la délivrance de ces crédits, ainsi que les dispositions qui portent sur la vérification d'un rapport de projet;
- de proposer des modifications concernant les protocoles de crédits compensatoires, notamment concernant les méthodes de calcul des émissions de gaz à effet de serre du scénario de référence du protocole relatif à la destruction du CH₄ des lieux d'enfouissement.

Nous ferons ici quelques remarques préliminaires, puis nous commenterons le règlement en fonction de certains des objectifs poursuivis et des articles pertinents à ces objectifs.

1) Transparence et consultation : une déficience profonde

Le présent projet de règlement a été publié dans la Gazette officielle le 31 août dernier. Il est apparu plus d'une semaine plus tard sur le site du ministère consacré au marché du carbone. Il n'a été accompagné d'aucun communiqué officiel ni d'aucune activité publique de consultation ou de préconsultation (si ce n'est du présent appel standard à commenter) ou de consultations sectorielles ciblées (qui n'avaient pas de caractère public). C'est en consultant le site du ministère par hasard que Nature Québec en a été informé. Cela explique notamment le délai dans la transmission des présents commentaires.

On aime souvent se comparer à la Californie dont on emprunte certains standards dans le présent projet de règlement. Par exemple, à l'article 26, notons la possibilité pour un émetteur ou un participant de retirer au maximum 10 000 unités d'émission par année - le quantum vient de la norme californienne (cf. webinaire du 13 octobre entre MDDELCC et ONGE). Pourtant, on demeure très loin de la Californie en termes de consultations et d'examen public.

Ainsi le *Californian Air Resources Board* tient plusieurs séances publiques par mois sur tous les enjeux liés à la pollution de l'air, dont les changements climatiques :

CARB holds monthly public meetings to review progress and consider new approaches to cleaning California's air. The Board, Chair and staff routinely consult industry and scientific experts and actively engage with advocates for public health, regulated businesses and low-income communities as part of the decision-making process³

³ California Air Resources Board (2017). *The California Air Resource Board : About*, en ligne, <https://ww2.arb.ca.gov/about>, page consultée le 19 octobre 2017.

The screenshot shows the CARB website with the following content:

- Header:** CARB logo, "CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD", and navigation links (About, Our Work, Resources, Business Assistance, Rulemaking, News).
- Left Sidebar:** "Up Links" (Reducing Air Pollution - ARB Programs, Climate Change Programs, Cap-and-Trade Program), "PROGRAM LINKS" (Regulation, Regulatory Guidance Documents, Auction Information, Compliance Instrument Tracking System Service (CITSS), Compliance Offset Program, Voluntary Renewable Electricity Program, Mandatory Reporting Regulation, Reported Emissions Data, Adaptive Management, Workshops / Meetings), "Board Resolutions:" (13-7, 12-51, 12-33, 11-32, 10-42), "Economics:" (Economic Analysis, Economic Models), and "RESOURCES" (Contact Us, Events Calendar, Join the Cap and Trade Email List, Live Webcasts, Request a Speaker, RSS / Newsfeed).
- Main Content:**
 - Public Meetings:** "This page last reviewed October 16, 2017".
 - Meeting Schedule (Please scroll down to view archived meetings, materials and comments):**

Date/Time	Description	Location	Materials
Thursday, October 12, 2017 1:00 PM	Next Steps for the Post-2020 Cap-and-Trade Regulation	Byron Sher Auditorium CalEPA Headquarters Building 1001 I Street Sacramento, California 95814	<ul style="list-style-type: none"> Meeting List Serve Notice Staff Presentation Submit Comments
 - Comments and Materials Received Between Workshop and Official Regulatory Comment Periods:** "Link to comments and materials"
 - Archived Meetings:**
 - October 2016 Public Meetings:**
 - October 21, 2016 - Cap-and-Trade Regulation Amendments Workshop
 - Materials:
 - Meeting List Serve Notice
 - Staff Presentation
 - Post-2020 Electrical Distribution Utility Allocation Informal Proposal
 - Post-2020 Industry Assistance Factor Informal Proposal
 - International Leakage Study Dataset
 - View Workshop Comments
 - Addendum to the Post-2020 Industry Assistance Factor Informal Proposal
 - View Comments on the Addendum
 - OUTDATED - Post-2020 Industry Assistance Factor Informal Proposal
 - September 2016 Public Meetings
 - September 14, 2016 - Compliance Offset Protocol U.S. Forest Projects (June 25, 2016) Guidance Webinar
 - Materials:
 - Presentation
 - Draft Guidance
 - View Comments
 - List Serve Notice
 - June 2016 Public Meetings

Figure 1 Image du site du CARB

Il existe des cas de figure - la cimenterie McInnis pourrait en devenir un- où une entreprise plus performante que la moyenne de son secteur (en terme d'intensité d'émission) pourrait se retrouver avec un niveau d'allocation couvrant 100 % ou plus de ses obligations face au marché du carbone. Sans aucun effort de réduction, pareille entreprise pourrait alors vendre sur le marché son surplus d'unités d'émissions reçues gratuitement. Rappelons que Ciment McInnis, en termes absolus, deviendra bientôt le plus grand émetteur industriel de eqCO2 au Québec, celle-ci rejetant jusqu'à 1,76 million de tonnes de GES annuellement. En termes d'intensité, soit le niveau de GES émis par tonne produite, l'entreprise sera vraisemblablement et malgré tout plus préformante que ses concurrents.

Comme il existe une véritable omerta au Québec sur cette question, on ignore totalement si des établissements industriels bénéficient individuellement d'un niveau égal ou supérieur à 100 % d'allocation d'unités d'émissions gratuites. On ignore également les raisons exactes qui font que telle ou telle entreprise a droit à ces crédits.

Cette situation des allocations gratuites par industrie et secteur, doublée d'une opacité informationnelle, crée une iniquité envers les autres acteurs du système. On parle de tous les industriels émettant moins de 25 000 tonnes par année (jusqu'à aujourd'hui), ainsi que les distributeurs de carburants et de combustibles fossiles et

les producteurs d'électricité, de même que leurs millions de clients qui bénéficient de zéro allocation gratuite d'émissions.

Recommandations

Nature Québec recommande que le gouvernement du Québec fasse preuve d'une grande transparence au sujet des émetteurs qui bénéficient d'allocations gratuites d'émissions et sur les raisons sous-jacentes⁴.

Nature Québec recommande également que le MDDELCC instaure un plan de consultation publique large interpellant toutes les couches de la population sur le projet de société que constitue l'atteinte des cibles de GES. Ce plan de consultation doit permettre de débattre en amont et en aval des législations, politiques et règlements nécessaires à l'atteinte de ces cibles.

Nature Québec recommande par ailleurs que le présent règlement inclue des dispositions concernant la consultation publique régulière obligatoire relative au marché du carbone, notamment avant de déterminer le niveau d'allocations gratuites pour la période 2024-2030.

Conformément à la volonté exprimée par le gouvernement du Québec d'élargir l'accès à l'information, Nature Québec recommande en outre que ce dernier rende publics les niveaux de production (R) dans les équations par établissement et par secteur. De cette façon, le public pourra constater le niveau d'effort réellement consenti par les grands émetteurs dans la lutte aux changements climatiques en termes d'allocations gratuites d'unités d'émissions et d'unités totales d'émissions obtenues

II) Objectif réglementaire : établir les règles d'allocation gratuite d'unités d'émission pour la période 2021-2023;

Nature Québec est en désaccord avec la période retenue de 2021-2023. Les règles auraient dû être intégrées dans le règlement jusqu'en 2030. Cela ouvre grande la porte à des négociations interministérielles et sectorielles en huis clos pour mieux « protéger » le secteur industriel.

Dans le scénario de référence retenu, le Québec ne pourrait compter sur le marché du carbone que pour une proportion de 14 % de sa cible de réduction globale, 20 % dans le cadre d'un scénario alternatif⁵. Ce faisant, 85 % des réductions devront venir des autres initiatives, souvent moins concrètes et mesurables, contenues dans le *Plan d'action sur les changements climatiques*, ce qui est énorme.

⁴ Adaptation de la recommandation de du Commissaire en environnement de l'Ontario dans FAIRE FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE : RAPPORT ANNUEL SUR LES PROGRÈS LIÉS AUX GAZ À EFFET DE SERRE, 2016 p.69

⁵ IMPACTS ÉCONOMIQUES DU SYSTÈME DE PLAFONNEMENT ET D'ÉCHANGE DE DROITS D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE DU QUÉBEC Dépôt légal – Août 2017 Bibliothèque et Archives nationales du Québec ISBN 978-2-550-79261-1 (PDF)

*Ainsi, à partir de 2024, le niveau de protection du secteur industriel québécois sera ajusté en fonction de l'utilisation de la tarification du carbone au niveau mondial, comparativement au Québec*⁶.

En clair, si le marché du carbone est très performant et que c'est le scénario alternatif qui se réalise ou mieux encore, on maintiendra un haut niveau d'allocations gratuites. On s'ajustera à la moyenne mondiale. En clair, on veut ainsi s'assurer de « briller parmi les moyens » plutôt que parmi les meilleurs.

Aussi bien avouer immédiatement que la cible de réduction de 37,5 %, la plus haute au pays, ne sera jamais atteinte et que nous ne serons pas « le chef de file » décrit lors de l'annonce de la cible de réduction⁷.

Dans l'étude paramétrique du ministère des Finances sur les « impacts » économiques du marché du carbone, on ne fait aucune évaluation des impacts économiques positifs des investissements du Fonds Vert et de la modernisation des installations industrielles du Québec provoquée par le marché (ni du virage vers une économie décarbonée). Pire encore, on va jusqu'à recommander d'utiliser les revenus du SPEDE non pas pour favoriser la transition énergétique et la sortie des énergies fossiles, mais pour « appuyer de façon précise les grandes entreprises industrielles dans la réduction de leurs émissions de GES. »

Le marché du carbone doit être en soi un incitatif économique à bien faire, à moderniser ses équipements et à réduire ses GES. Cependant, le régime actuel prévoit déjà de généreuses et inéquitables allocations gratuites d'émissions et permet même dans certaines conditions à des émetteurs de récolter un surplus d'unités d'émissions gratuites qui peuvent être vendues. Il n'est sûrement pas nécessaire d'en rajouter une troisième couche en donnant un accès systématique au Fonds Vert pour les grands émetteurs industriels.

Recommandations

Nature Québec recommande la réalisation d'un examen public indépendant sur le véritable risque de « fuite du carbone » ou de délocalisation des industriels dans le cadre du SPEDE et sur la pertinence de maintenir en tout ou en partie le présent régime d'allocations gratuites d'unités d'émissions. Cet examen permettrait de sortir d'un jeu de négociations privées, basés sur une certaine forme de chantage ou de menace voilée si le Québec désirait maintenir le cap en matière de réduction des GES.

Le commissaire à l'environnement de l'Ontario, tout en reconnaissant la valeur d'attribuer des quotas gratuits « demande que ceux-ci soient remis dans une approche équitable, fondée sur des principes et libre de tout biais politique. La transparence, la prévisibilité et le caractère défendable de l'attribution sont des aspects importants. »⁸

⁶ op.cit. page 7

⁷ Cité dans communiqué <http://batimentdurable.ca/actualites/le-gouvernement-propose-une-cible-quebecoise-de-reduction-des-emissions-de-ges-de-lordre>.

⁸ FAIRE FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE : RAPPORT ANNUEL SUR LES PROGRÈS LIÉS AUX GAZ À EFFET DE SERRE, 2016 p.69

En outre, les formules et méthodes sur lesquelles s'appuie l'attribution gratuite de quotas sont indiquées dans le règlement, mais ils sont très difficiles, sinon impossibles à comprendre quand on n'a pas accès aux niveaux de production par entreprise et par secteur.

III) Objectif réglementaire : permettre la liaison du marché du carbone de l'Ontario avec celui du Québec et de la Californie, laquelle est prévue pour le 1^{er} janvier 2018;

Le présent projet de règlement remplit bien cet objectif d'harmonisation. Toutefois, il aurait été important, si ce n'est déjà fait via une entente séparée, de bien s'assurer qu'aucun double comptage des crédits carbone ne soit possible entre les trois partenaires du marché du carbone. C'est d'autant plus important que beaucoup de crédits compensatoires sont achetés par des participants québécois sur le marché californien (car plus disponibles).

Même si ce principe est explicitement reconnu⁹, il devrait selon nous être explicitement reflété dans le texte réglementaire¹⁰.

IV) Objectif poursuivi : prévoir l'inscription au SPEDE d'émetteurs qui n'y sont pas tenus et de préciser les règles qui leur sont applicables;

Le présent projet prévoit l'inscription volontaire de participants qui n'y sont pas tenus actuellement, soit les entreprises émettant entre 10 k et 25 k tonnes de CO₂ annuellement.

Cela introduit un certain élément d'équité dans un système qui demeure fondamentalement inéquitable. Il s'agit toujours d'un système à 2 vitesses avec, d'un côté, des secteurs et des consommateurs ne bénéficiant d'aucune allocation gratuite d'émissions, et d'un autre, des émetteurs bénéficiant de blocs massifs d'unités d'émissions gratuites.

Cette mesure devrait s'avérer très populaire, car elle récompensera les efforts de réduction de plusieurs entreprises et leur permettra d'accéder à des allocations gratuites. Toutefois, précisons que cela n'entraînera pas de nouvelles réductions d'émissions.

La nouvelle réglementation, dans son article 26, limite à « 10 000 unités d'émissions au maximum par année » ce qu'un participant ou un émetteur peut volontairement retirer d'un marché dans un geste de « philanthropie » climatique. A la valeur actuelle du marché, on fixe le « don » maximum à environ 140 000\$ ce qui est très bas compte tenu des sommes très importantes qui s'y transigent.

Outre une harmonisation non obligatoire avec la Californie, rien ne semble justifier de limiter cette action positive pour le climat à un si bas niveau. En effet, en limitant le nombre d'unités sur le marché, on augmente la valeur relative de chaque unité et par le fait même, le caractère incitatif du marché du carbone.

⁹ MDDELCC. *Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre québécois et le marché régional du carbone*, en ligne, <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/documents-spede/forces-avantages.pdf>, page consultée le 19 octobre 2017.

¹⁰ MDDELCC. *SPEDE : forces et avantages*, en ligne, <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/documents-spede/forces-avantages.pdf>, page consultée le 19 octobre 2017.

Recommandation

Nature Québec recommande de maintenir l'ancien libellé et de ne pas mettre de maximum à la possibilité d'un participant philanthropique ou d'un émetteur de retirer des unités démissions du marché

Conclusion

Une démonstration et un débat démocratique restent à faire au Québec sur l'efficacité réelle du marché du carbone pour lutter efficacement contre les changements climatiques dans l'état actuel des choses, et de fait, contribuer significativement à l'atteinte de notre cible de réduction.

Ce débat devrait se concentrer sur les blocs massifs d'unités d'émission gratuites accordés aux grands émetteurs industriels, hors de la distribution de carburants et d'électricité, et sur l'évolution de la réduction du plafond d'émissions pendant la période.

Le succès des marchés de ce type repose sur la capacité des parties prenantes à limiter les possibilités de contournement du système qui ont un facteur négatif sur la valeur des unités d'émissions mises aux enchères et, *in fine*, sur l'efficacité globale du marché.

La négociation privée annoncée entre les émetteurs et les ministères provinciaux pour réévaluer les mécanismes d'allocations gratuites et les subventions aux émetteurs, via le Fonds Vert pour la période 2024-2030, n'augurent rien de bon pour l'atteinte par le Québec de ses objectifs de réduction et pour un fonctionnement optimal du marché.

Nature Québec, 2017

Commentaires de Nature Québec sur le Projet de règlement modifiant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (chapitre Q-2, r.46.1; RSPÉDE).

Crédits photographiques (page couverture)

© Simon Dutil-Paquette

© Québec couleur nature 2006, Mathieu Hack

© CCDMD, Le Québec en images, Mathieu Caron

© Nature Québec, 2010

870, avenue De Salaberry, bureau 207, Québec (Québec) G1R 2T9