



**Confédération
des syndicats nationaux**

**Commentaires sur le projet de règlement sur le système de
plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE)
des gaz à effet de serre**

**présentés au ministère du Développement durable,
de l'Environnement et des Parcs
Bureau des changements climatiques**

Septembre 2011

Confédération des syndicats nationaux (CSN)
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Canada
Téléphone : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
Site Web : www.csn.qc.ca

Le réchauffement climatique est sans doute l'enjeu le plus important du 21^e siècle, ne serait-ce que parce qu'il a une incidence d'une manière ou d'une autre sur l'ensemble des activités humaines. Ce problème nous force, que nous le souhaitions ou non, à revoir le fonctionnement de la société et de l'économie tel qu'il existe actuellement afin de réduire notre dépendance aux hydrocarbures. En dépit de l'inaction du gouvernement fédéral dans le dossier des changements climatiques, le Québec s'est tout de même positionné comme chef de file en Amérique du Nord avec son objectif de réduction des GES¹ de 20 % en 2020 par rapport au niveau d'émission de 1990, soit le même objectif que l'Union européenne (rappelons toutefois que le GIEC² estimait nécessaire une réduction de 25 % à 40 % des émissions de GES d'ici 2020).

Pour atteindre l'objectif de réduction de GES qu'il s'est donné pour 2020, le gouvernement prépare actuellement un nouveau plan d'action sur les changements climatiques qui couvrira la période 2013–2020. Ce plan, qui devrait être déposé au printemps 2012, comportera un large éventail de mesures, certaines d'entre elles en continuité avec le plan précédent et d'autres entièrement nouvelles. L'introduction d'une bourse du carbone sera certes l'une des principales nouveautés du plan d'action sur les changements climatiques 2013–2020. Le gouvernement rendait public en juillet dernier le projet de règlement encadrant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE), ce qui confirme que le Québec ira de l'avant avec sa participation à la *Western Climate Initiative (WCI)*, une bourse du carbone régionale nord-américaine³. Il semble acquis que la Californie, le Québec et la Colombie-Britannique pourront lancer les activités de la bourse régionale en 2013.

En théorie, le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission comporte de nombreux avantages. Premièrement, il permet d'établir un plafond d'émission de GES qui ne pourra être dépassé par les secteurs d'activité couverts par le système (l'objectif environnemental implique d'ordinaire une réduction progressive du plafond). Deuxièmement, il permet aux émetteurs de comparer le coût marginal de réduction des GES au prix d'acheter ou de vendre des droits d'émission, ce qui donne lieu à des échanges qui viennent minimiser le coût global de la lutte au réchauffement climatique. La CSN reconnaît que le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) annoncé par le gouvernement dans le cadre de la *WCI* a le potentiel de contribuer de façon non négligeable à l'atteinte de la cible de réduction de GES du Québec en 2020. Toutefois, pour générer les résultats attendus du point de vue économique et environnemental, il est primordial que le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission soit bien conçu. Compte tenu de la complexité d'un tel système, les risques de dérapage sont bien réels, comme l'a montré la première

1 GES : gaz à effet de serre

2 GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (organisme rattaché à l'ONU)

3 La *WCI* comprend actuellement sept États américains (Californie, Arizona, Nouveau-Mexique, Utah, Oregon, Washington, Montana) et quatre provinces canadiennes (Québec, Ontario, Colombie-Britannique, Manitoba).

phase de la bourse du carbone de l'Union européenne (*EU ETS*⁴). Dans sa première phase, la bourse européenne avait accordé trop de droits d'émission, ce qui a provoqué l'effondrement du prix du carbone, prix qui n'incitait plus à aucune reconversion de l'économie aux technologies à faible intensité en GES.

Quant la participation du Québec à la bourse du carbone de la *Western Climate Initiative* (*WCI*) et, plus spécifiquement, le projet de règlement sur le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE), la CSN a les commentaires suivants à formuler :

1. Comme il a été mentionné plus haut, le gouvernement a choisi de rendre explicite le coût des émissions de GES consécutives aux activités de production et de consommation en introduisant une bourse du carbone. Le SPEDE vient corriger une imperfection de marché : les agents économiques devront désormais prendre en compte le prix du CO_{2e}⁵ dans le cadre de leurs activités. La bourse du carbone est donc un instrument qui vise à mobiliser les mécanismes de marché habituels afin de réduire les émissions de GES. Bien que la CSN considère que le recours aux solutions de marché est incompatible avec la justice sociale dans plusieurs domaines (en santé et en éducation, par exemple), elle ne s'oppose pas à la participation du Québec à la bourse régionale du carbone de la *WCI*, dans la mesure où celle-ci obtiendra des résultats probants du point de vue environnemental et ne sera pas qu'une occasion de profits supplémentaires pour le secteur financier aux dépens de l'économie réelle. Puisque le marché du carbone voit le jour au Québec à la suite d'une décision politique du gouvernement, il va de soi que le gouvernement devra réglementer ce secteur avec rigueur afin d'éviter que la financiarisation du marché du carbone ne compromette les objectifs environnementaux et économiques qui justifient la création d'un tel marché⁶. À la suite de la crise financière mondiale de 2008 et de la récession, il n'est plus possible de s'en remettre les yeux fermés au libre marché, surtout pas pour un problème aussi grave que le réchauffement climatique.
2. La bourse du carbone est souvent présentée par ses partisans comme une panacée. La CSN croit que le gouvernement doit faire preuve de prudence et

4 *EU ETS : European Union Emissions Trading Scheme*

5 CO_{2e} : dioxyde de carbone équivalent

6 La financiarisation fait augmenter les risques de fraude et de corruption. Par exemple, en janvier 2011, la bourse européenne du carbone (*EU ETS*) a été victime de pirates informatiques qui ont réussi à détourner deux millions de tonnes de CO₂ afin de les revendre à des entreprises voulant polluer au-delà de ce à quoi elles ont droit. Cinq pays ont été touchés et la Commission européenne a dû suspendre les transactions sur le marché pour quelques jours (source : chaîne d'information internationale France 24, Sébastien Seibt, 20/01/2011/19:03 h). Le gouvernement du Québec devra donc se donner tous les outils nécessaires pour faire le suivi des activités du SPEDE québécois afin d'éviter les dérapages.

continuer de miser sur un éventail complet de politiques et de mesures, notamment dans le cadre de la mise à jour de son Plan d'action sur les changements climatiques pour la période 2013–2020. Il ne faut pas perdre de vue que la bourse du carbone n'est qu'un instrument parmi plusieurs autres, et un instrument qui n'a pas encore beaucoup de succès à son actif (l'exemple qui revient toujours est le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission qui a permis de réduire les émissions de SO₂⁷ à l'origine des pluies acides aux États-Unis⁸). Le gouvernement doit continuer de mettre en œuvre les instruments qui ont fait leur preuve tels que la réglementation classique de type *command and control*, les mesures fiscales, le soutien financier public des initiatives stratégiques, etc. La fenêtre d'opportunités pour éviter les changements climatiques catastrophiques anticipés par les scientifiques, si la température moyenne de la terre augmente de plus de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle, se referme rapidement. Les moyens les plus efficaces devront être utilisés afin de répondre à cette menace. Voici quelques politiques et mesures qui devront être poursuivies ou mises en avant, parallèlement à l'introduction du SPEDE :

- **Réduction des émissions des véhicules légers** : amélioration continue des normes d'émission des véhicules, immatriculation plus coûteuse pour les grosses cylindrées, crédit d'impôt à l'achat de véhicules à faible consommation d'essence ou électriques, programme de redevance-remise à l'achat de véhicules selon leur cote de consommation, etc.
- **Accélérer le développement du transport en commun** : profiter de la disponibilité en électricité propre pour accélérer l'électrification des transports collectifs, orienter résolument la mobilité des personnes vers le transport en commun en investissant dans les infrastructures et en augmentant le service aux usagers, offrir des mesures fiscales incitatives aux usagers du transport collectif, favoriser l'arrimage du transport collectif et du transport actif, etc.
- **Réduction des émissions dans le transport des marchandises** : diminuer significativement le transport de marchandises par camion et le limiter aux courtes distances, relever le financement des infrastructures ferroviaires et portuaires afin de favoriser une utilisation accrue du transport par train et par bateau, etc.
- **Réduction des émissions provenant de la production d'électricité** : cesser d'utiliser la filière thermique et recourir davantage aux énergies vertes (éolienne notamment), etc.

⁷ SO₂, dioxyde de soufre

⁸ Encore là, les critiques soulignent que la réduction des émissions de SO₂ était un problème de moindre envergure que celui que pose la réduction des GES, puisqu'il n'exigeait pas la modernisation de l'ensemble des infrastructures énergétiques et ne nécessitait pas d'innovation technologique significative, comme c'est le cas pour la réduction des GES.

- **Réduction des émissions provenant du secteur des bâtiments :** mettre en place des programmes d'efficacité énergétique plus ambitieux permettant de moderniser les équipements (conversion des fournaies à des énergies plus propres notamment), mise à jour du Code du bâtiment afin de doter le Québec d'une politique de construction écologique, etc.
 - **Réduction des émissions provenant du secteur industriel :** favoriser la conversion des industries à l'énergie électrique propre, réglementation et normes spécifiques pour réduire les émissions des secteurs principalement responsables des émissions (aluminium, acier, cimenterie, mines, raffinage et pétrochimie, etc.), développer des mesures destinées aux PME, etc.
 - **Augmenter les investissements et la recherche-développement dans les énergies renouvelables :** énergie éolienne, solaire, géothermie, biocarburants de deuxième génération, hydrogène, etc.
 - **Gestion du territoire :** rompre avec le modèle d'étalement urbain à faible densité, encourager les municipalités à développer des infrastructures de proximité, réduction à la source des matières résiduelles et recyclage, limiter la conversion des terres arables pour le développement résidentiel, commercial ou industriel afin de favoriser une alimentation de proximité, développer des mesures adaptées à la production agricole et forestière, etc.
3. Comme nous l'avons mentionné en introduction, il est très important que le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission soit bien conçu afin qu'il apporte la contribution attendue à la lutte aux changements climatiques. Un tel système est complexe et son efficacité dépend de plusieurs paramètres : le prix de marché du carbone, les plafonds d'émission (global et sectoriels), le mode d'allocation des droits d'émission, l'admissibilité ou non de crédits de compensation, le traitement des réductions d'émission précoces par certains secteurs d'activité, etc. Nous passerons en revue chacun de ces points dans la suite du texte afin d'évaluer le SPEDE québécois, à la lumière de l'information disponible sur le fonctionnement du système (le décret gouvernemental sur les plafonds d'émission sera publié en octobre-novembre 2011 et le projet de règlement concernant le système de crédits compensatoires sera publié à l'hiver 2011-2012).

Il importe de réaliser que les paramètres du SPEDE québécois s'inscrivent dans un cadre négocié par les partenaires de la WCI⁹. La WCI a été lancée en février 2007 par cinq États américains en février 2007 (Californie, Arizona, Nouveau-

⁹ Les paramètres du programme régional de plafonnement et d'échange de la *Western Climate Initiative (WCI)* sont définis dans les documents suivants : *Modèle recommandé pour le programme régional de plafonds-échanges de la Western Climate Initiative (WCI)*, 23 septembre 2008; *Cadre de mise en œuvre du programme régional de la Western Climate Initiative (WCI)*, juillet 2010.

Mexique, Oregon, Washington) et le Québec s'est joint à l'initiative en avril 2008. Le Québec est le premier partenaire *WCI* à avoir publié un projet de règlement sur le SPEDE en juillet 2011. Une certaine incertitude persiste actuellement sur les échéanciers d'entrée en vigueur des SPEDE des partenaires de la *WCI*. À l'origine, le système devait démarrer en 2012 pour l'ensemble des partenaires, mais en raison de la crise financière et de la récession, il n'y aura vraisemblablement que trois joueurs à la ligne de départ en 2013, dont le Québec (2012 sera une année de transition au Québec, pendant laquelle les secteurs réglementés pourront se familiariser avec le système).

4. Le mode d'allocation des droits d'émission revêt une grande importance, puisque le SPEDE québécois vient créer de la valeur là où le système économique n'en reconnaissait aucune. Les agents économiques n'avaient pas à payer pour stocker les GES résultant de leurs activités dans l'atmosphère. Avec la bourse du carbone, les droits d'émission des gaz à effet de serre (GES) deviennent un produit de base dont le prix est déterminé sur le marché, comme c'est le cas pour l'once d'or, le baril de pétrole ou la tonne d'aluminium. Cette valeur nouvellement créée peut être allouée au gouvernement, aux producteurs, aux consommateurs, ou à une combinaison de ceux-ci.

Dans le cadre du SPEDE québécois en 2013 et 2014, les secteurs d'activité couverts par le système, essentiellement les établissements industriels et de production d'électricité émettant 25 000 tonnes ou plus de CO_{2e} par an, se verront octroyer gratuitement la totalité de leurs droits d'émission concernant les émissions de procédés fixes et les émissions autres. Par ailleurs, ces mêmes secteurs recevront gratuitement 80 % de leurs droits d'émission relatifs à leurs émissions de combustion. L'allocation gratuite vise essentiellement à protéger la compétitivité du secteur manufacturier. Cependant, le secteur manufacturier devra acheter 20 % de ses droits d'émission pour la combustion aux enchères communes organisées par la *WCI* ou de gré à gré. À compter de 2015, le SPEDE aura un impact important sur les secteurs du transport et des bâtiments, puisque les importateurs et les distributeurs d'hydrocarbures devront aussi disposer de droits d'émission équivalant à leurs émissions. À la différence du secteur industriel, les importateurs et les distributeurs d'hydrocarbures devront acheter la totalité de leurs droits d'émission.

5. Puisque les plafonds d'émission (global et sectoriels) de GES ne seront décrétés qu'en octobre ou novembre prochain, il est difficile de se prononcer sur le caractère contraignant ou non des plafonds. Le projet de règlement du SPEDE québécois ne permet pas vraiment d'évaluer cet aspect essentiel du système. Toutefois, le gouvernement assure que des efforts majeurs de réduction de GES seront exigés des secteurs du transport et des bâtiments (importateurs et distributeurs d'hydrocarbures), et non du secteur manufacturier. Il serait

logique qu'il en soit ainsi, puisque le secteur manufacturier a réduit ses émissions de CO_{2e} de 14,5 % de 1990 à 2008¹⁰, s'approchant ainsi grandement de la cible de réduction globale du Québec pour 2020, soit 20 % en deçà des émissions de 1990. Par ailleurs, le secteur manufacturier québécois a été frappé durement lors dernières années par l'appréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain, par la concurrence des pays émergents et par la récente récession (le nombre d'emplois dans le secteur de la fabrication est passé de 630 200 en 2004 à 532 000 en 2009 selon Emploi-Québec). Il faut donc que le gouvernement s'assure d'exiger du secteur manufacturier des réductions de GES réalistes, surtout pour les segments du secteur qui ont déjà procédé à d'importantes améliorations de leurs émissions.

Actuellement, certains segments de l'industrie manufacturière semblent considérer que le traitement qui leur est réservé dans le cadre du SPEDE québécois est inéquitable. C'est notamment le cas de l'industrie des pâtes et papiers¹¹. Un des problèmes vient du fait que, contrairement à ce qui avait été maintes fois répété par le gouvernement lors des dernières années, les efforts de réductions hâtives de GES réalisés depuis les années 1990 ne seront pas vraiment pris en compte dans le SPEDE québécois. En fait, les crédits pour réductions hâtives ne seront disponibles que pour la période allant de 2008 à 2011. Les entreprises ayant réalisé d'importantes réductions de GES avant cette période ne pourront donc pas vendre de crédits à d'autres entreprises n'ayant pas investi autant qu'elles pour réduire leur production de GES. Cela est sans doute une conséquence de la dynamique des négociations avec les partenaires canadiens et américains de la *WCI*, où le Québec n'est qu'un joueur parmi plusieurs, dont certains beaucoup plus gros que lui (la Californie !). Il n'est pas certain qu'un SPEDE entièrement canadien aurait produit de meilleurs résultats de ce point de vue, puisqu'il est difficile d'imaginer que les provinces de l'Ouest canadien qui produisent beaucoup de GES auraient accepté de consentir à d'importants transferts financiers au Québec pour acheter des crédits d'émission. D'ailleurs, la bourse du carbone *WCI* voit le jour en raison de l'inaction des gouvernements fédéraux canadien et américain et de l'urgence d'agir pour infléchir l'évolution du climat. Si le SPEDE proposé par le gouvernement québécois s'avérait inéquitable pour certains secteurs, il faudrait l'amender. Lors de l'implantation du SPEDE, le gouvernement devra être attentif aux effets négatifs qui pourraient survenir pour certains segments du secteur manufacturier ou pour certaines entreprises, de façon à pouvoir ajuster le tir. Dans l'ensemble, le SPEDE semble toutefois comporter suffisamment de flexibilité pour le secteur manufacturier :

10 Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), *État des lieux de la lutte contre les changements climatiques au Québec*, août 2011

11 Louis-Gilles Francoeur, *Le Devoir* « GES : les papetières estiment avoir fait des efforts suffisants », 2 septembre 2011

- l'essentiel des droits d'émission est alloué gratuitement aux entreprises du secteur manufacturier qui captent ainsi une part importante de la valeur créée par le marché du carbone;
- pour les droits d'émission qu'elles achèteront aux enchères, les entreprises paieront le prix de la dernière unité vendue, c'est-à-dire le prix le plus faible qui permet d'écouler un lot de droits d'émission;
- les entreprises auront accès aux droits d'émission d'autres juridictions reconnues par la WCI;
- les entreprises pourront avoir recours à des crédits de compensation du carbone dont la nature reste à déterminer. Lors de la première période de conformité, ces crédits pourront représenter jusqu'à 8 % des droits d'émission requis d'un émetteur et la WCI prévoit que cette proportion pourra augmenter jusqu'à au moins 25 % en 2020;
- le SPEDE permet la mise en banque des droits d'émission (mais pas l'emprunt sur les droits futurs);
- même s'ils sont jugés insuffisants par certains segments du secteur manufacturier, des crédits pour réduction hâtive sont possibles pour la période 2008–2011, moyennant certaines conditions;
- finalement, le gouvernement affirme qu'il a comme objectif de stabiliser les émissions du secteur manufacturier dans un contexte où il s'attend à une croissance de la production du secteur d'ici 2020, ce à quoi doivent contribuer les cibles d'intensité du SPEDE québécois.

En terminant sur cette question, il est clair pour la CSN que le SPEDE québécois devra être exigeant à l'endroit des secteurs du transport et des bâtiments pour éviter que le secteur manufacturier ne supporte une part trop importante des efforts. La croissance des émissions du secteur du transport a été très importante depuis deux décennies et ce secteur représentait 43,3 % des émissions de GES du Québec en 2008. Quant au secteur des bâtiments, il représentait 12,5 % des émissions québécoises de GES en 2008. La contrainte appliquée aux secteurs du transport et des bâtiments devra donc être suffisante pour forcer le secteur énergétique à se tourner progressivement vers les énergies renouvelables et à délaisser les hydrocarbures.

6. Le prix de marché des droits d'émission, communément appelé prix du carbone, devra être suffisamment élevé pour inciter les agents économiques à substituer des options à faible intensité en GES à celles qui sont intensives en hydrocarbures. Selon certains analystes, la fixation d'un prix élevé pour la tonne de carbone sur le marché est même plus importante que le niveau du plafond

d'émission. Les systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission incluent souvent divers mécanismes de flexibilité, comme des crédits de compensation de carbone et des crédits de réduction hâtive, qui rendent le plafond moins rigoureux qu'il n'y paraît. Un prix de marché élevé pour le carbone serait donc une meilleure garantie de l'efficacité du SPEDE québécois que le niveau du plafond global, surtout si des réductions de GES sur le territoire québécois sont recherchées en priorité.

Le projet de règlement concernant le SPEDE stipule que le prix minimum du CO_{2e} sera de 15 \$/tonne métrique au départ et il devrait progresser en moyenne de 7 % par an jusqu'en 2020, ce qui amènerait le prix à près de 26 \$/tonne d'ici là (par le biais de son compte de réserve, le gouvernement fixe un plafond de prix de 40 \$/tonne CO_{2e} en 2013-2014, de 45 \$/tonne CO_{2e} en 2015-2017, et de 50 \$/tonne CO_{2e} en 2018-2020).

Il s'agit d'un prix du carbone plutôt faible en regard de certaines estimations portant sur le Canada. La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, organisme qui relève du ministère de l'Environnement du Canada, estimait que pour atteindre l'objectif du gouvernement conservateur en matière de réduction de GES, le prix de la tonne de carbone devait atteindre 100 \$ en 2020. De même, une étude préparée par *M.K. Jaccard and associates* pour l'Institut Pembina et la Fondation David Suzuki conclut que le Canada a besoin d'un prix du carbone qui augmentera jusqu'à 200 \$/tonne CO_{2e} en 2020 afin de réduire de 25 % ses émissions de GES par rapport au niveau de 1990 (objectif minimal du GIEC). Évidemment, les estimations de prix du carbone précédentes valent pour le Canada, qui a sans doute besoin de l'effet incitatif d'un prix plus élevé, compte tenu de la dépendance des provinces de l'Ouest aux secteurs pétrolier et gazier. Toutefois, même en considérant ce facteur, l'écart de prix demeure très important. Cela s'explique probablement par le fait que l'objectif global des partenaires de la *WCI* est de réduire les émissions de GES de 15 % sous le niveau de 2005 en 2020, ce qui représente un objectif passablement inférieur à l'objectif de réduction du Québec. Aussi, le gouvernement du Québec et les partenaires de la *WCI* ont visé à ce que le prix du carbone ne soit pas trop différent de ce qu'on observe sur la bourse européenne *EU ETS* (le prix du carbone sur la bourse française *Bluenext* était en moyenne de 15 euros/tonne pour l'année se terminant en juin 2011). Cela ne fait que confirmer que, pour atteindre ses objectifs en 2020, le Québec devra miser sur une grande variété de politiques et de mesures, et non pas seulement sur les effets attendus du SPEDE québécois.