

Sommaire

À l'aube de sa 7^e année, l'opération du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission du Québec, le SPEDE, s'oriente vers une amplification de distorsions internes aggravées par la réalité géopolitique effervescente du protectionnisme économique¹ qui, malheureusement, nous rattrape. Ceci dans un contexte de point de non-retour planétaire.² En voici quelques faits saillants :

1. Le 2^e rapport de conformité consolidé par le MELCC, sur la période 2015-2017, démontre :
 - a. Un respect de conformité de toutes les 118 organisations québécoises assujetties au SPEDE.
 - b. Une sous-utilisation limitée à 6 millions de crédits réglementés compensatoires (CrC).
 - c. Seulement 9% des CrC remis proviennent de projet réalisés au Québec.
 - d. Il y a un espace de 8 millions de CrC non utilisés, soit une moyenne annuelle de 2,67 millions.

2. Les informations du dernier rapport des soldes du Western Climate Initiative (WCI), daté du 5 octobre 2018, permettent de constater :
 - a. La Californie a émis 167 fois plus de CrC que le Québec, qui en avait émis ≈ 628 000.
 - b. Cet écart est croissant et divergeant.
 - c. Pour la période de 2018-2020; l'espace disponible pour des CrC sera de l'ordre de 14 millions, avec en place moins de 100 000 CrC émis du Québec et l'écart avec la Californie augmente.
 - d. Chaque achat de CrC, par des organisations québécoises assujetties au SPEDE, et réalisé à l'extérieur du Québec, constitue une fuite de capitaux³ et l'éloigne de l'atteinte des cibles gouvernementales de 2020 et celles de 2030.
 - e. Sans ajustements au SPEDE, nous estimons cette fuite, sur la période 2018-2030, de l'ordre de **2,8 milliards \$CAD**⁴. Argent qui n'est pas utilisé pour stimuler des réductions de GES qualifiées, vérifiées et réalisées en sol québécois.

3. Les distorsions inhérentes aux approches de marchés réglementés, de type «Cap & Trade», existent partout dans le monde et sont rectifiables :
 - a. Toute approche de type «Cap & Trade» réglementé apporte son lot de distorsions⁵.
 - b. Plusieurs juridictions dans le monde, ont apporté des ajustements à leur système «Cap & Trade».
 - c. La Californie, partenaire du Québec au WCI, a mis en place une modification de nature protectionniste, en juillet 2017, limitant l'utilisation de CrC pour conformité, qui sont et seront réalisés à l'extérieur de son territoire.
 - d. Des ajustements administratifs ou réglementaires au SPEDE peuvent s'appliquer et corriger ses distorsions.
 - e. Le levier de décision, sur des ajustements au SPEDE, est actuellement entre les mains du MELCC.

¹ Selon l'analyse de l' [IETA](#); datée du 2 janvier 2019 : «But 2018 brought difficult moments too, with the sudden repeal of ETS legislation in Ontario, which resulted in a messy pull out from WCI; the rise of populist and anti-climate governments; and the spectre of Brexit looming over the EU ETS».

² Page 53-56 <http://www.horizons.gc.ca/fr/file/21927>

³ <https://www.lequotidien.com/chroniques/claude-villeneuve/pas-a-nous-de-payer-8055d0b3f272268245465306d9133a7a>

⁴ Diapo 4 http://www.solutionswill.com/sites/default/files/u51/reseau_env_27septembre_2018-v5finale.pdf

⁵ Rapport 2016 du VGQ, page 29 paragraphe 95-119 http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2016-2017-CDD/fr_Rapport2016-2017-CDD-Chap04.pdf et <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-06-14/why-carbon-pricing-isnt-working?cid=soc-tw-rdr>.

L'impact du protectionnisme économique sur les marchés du carbone

À l'aube de sa 7^e année, l'opération du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission du Québec, le SPEDE, s'oriente vers une amplification de distorsions internes aggravées par la réalité géopolitique effervescente de protectionnisme économique⁶ qui, malheureusement, nous rattrape. Comme le démontre le dernier rapport de conformité consolidé par le Ministère de l'Environnement et la Lutte au Changement Climatique (MELCC) sur les 118 organisations québécoises assujetties au SPEDE concernant la période de 2015-2017⁷, chacune de ces organisations utilisent, pour leur conformité, différents instruments économiques, qui sont tous réglementés et émis par le MELCC, tel que les droits d'émission ventilés en millésimes de 2013 à 2017, des crédits pour réductions hâtives⁸ et des crédits réglementés compensatoires⁹ (CrC).

Le **tableau 1** démontre que l'ensemble des portefeuilles de conformité sont constituées à plus de 94% de droits d'émission qui ont été acquis lors des encans trimestriels organisés sous le WCI¹⁰. L'utilisation des crédits pour réductions hâtives étant limitée à 2 040 026, nous constatons au tableau que plus de 99 % de ce volume a déjà été remis pour conformité. Le restant de l'équation de conformité est composé de l'utilisation des crédits réglementés compensatoires (CrC). Les CrC ont été acquis indépendamment des encans du WCI et à la seule et unique discrétion de chacune des organisations assujetties au SPEDE.

Tableau 1: Disponibilité sur le budget de 2013-2020 (406,52 MtCO₂e)

Période	Droit d'émission remis aux gouvernements	Droits d'émission obtenus gratuitement ou via les encans du WCI	% sur le total remis au gouvernement	Crédits réductions hâtives	% sur le total remis au gouvernement	CrC	% sur le total remis au gouvernement
2013-2014	36 664 703	34 415 214	93,9%	1 950 677	5,3%	298 812	0,81%
2015-2017	176 145 518	169 987 235	96,5%	70 128	0,0%	6 088 155	3,46%
Balance au budget 2013-2020	n.a.	202 117 551	n.a.	19 221	n.a.	n.a.	n.a.
Total		406 520 000	n.a.	2 040 026		6 386 967	

Selon les chiffres du **tableau 1**, le Ministre aurait entre ses mains pour les millésimes des années 2018 à 2020¹¹, plus de 202 millions de droits d'émission, afin de constituer sa réserve. Le restant serait disponible pour distribuer soit comme allocations gratuites et pour les encans du WCI. Si nous considérons les droits d'émission déjà distribués au 31 décembre 2018¹², soit 167 millions vendues aux encans + 112 millions d'allocations émises gratuitement¹³, il resterait au Ministre près de 128 millions pour couvrir les années 2019 et 2020. Ce qui laisse anticiper un surplus à distribuer de 16 millions entre les mains du Ministre, et ceci, excluant sa réserve qui n'a pas encore été entamée et qui sera de 20 millions au 31 décembre 2020. Notons que c'est la dernière période de conformité du budget décrété¹⁴, sur les plafonds annuels d'unité

⁶ Selon l'analyse de l' [IETA](#); datée du 2 janvier 2019 : « *But 2018 brought difficult moments too, with the sudden repeal of ETS legislation in Ontario, which resulted in a messy pull out from WCI; the rise of populist and anti-climate governments; and the spectre of Brexit looming over the EU ETS* ».

⁷ <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/marche-carbone.asp>

⁸ <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/soumission-demandeCRH.htm>

⁹ <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/credits-compensatoires/index.htm>

¹⁰ WCI : Western Climate Initiative : <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/WCI.htm>

¹¹ Le gouvernement avait décrété des plafonds de 170,55 millions pour ses 3 dernières années;

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=2012F%2F58679.PDF>

¹² <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/revenus.htm>

¹³ <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/documentation.htm>

¹⁴ <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=2012F%2F58679.PDF>

de GES liés au SPEDE, par le gouvernement et consolidé à 407 millions sur la période 2013-2020. Ces plafonds sont enlignés sur la cible de 2020, visant une réduction de 20% des émissions de GES en référence aux émissions de l'année 1990.

Le **tableau 2** permet de constater la ventilation des droits d'émission par millésime ainsi que la part des CrC utilisée et la portion (espace non utilisé) de ceux-ci et qui étaient disponibles. L'utilisation des CrC est limitée à 8% d'un portfolio de conformité. Plus de la moitié de l'espace disponible de CrC n'a pas été utilisé par les organisations québécoises assujetties au SPEDE.

Tableau 2: Rapports de conformité

Période	Nombre d'émetteurs assujettis	Unités 2013	Unités 2014	Unités 2015	Unités 2016	Unités 2017	Unités non millésimées	Crédits réductions hatives	CrC	Part des crédits compensatoires (%)	Espace non utilisé
2013-2014	55	18 371 894	16 043 320	0	0	0	0	1 950 677	298 812	0,800%	7,20%
2015-2017	118	774 034	6 343 306	69 597 767	46 794 052	45 215 939	1 262 137	70 128	6 088 155	3,500%	4,50%
Total	118	19 145 928	22 386 626	69 597 767	46 794 052	45 215 939	1 262 137	2 020 805	6 386 967		

Notes: 1- En date du 18 décembre 2018

Les émetteurs dits « conformes » ont remis un nombre suffisant de droits d'émission

2- éligibles à la période de conformité pour couvrir la totalité de leur obligation de conformité.

Dans certaines circonstances, les unités non millésimées de la réserve du ministre peuvent

3- être utilisées pour combler les besoins de l'allocation gratuite d'unités d'émission (RSPEDE, art. 42).

4- 8% est la portion autorisée des CrC (Crédit réglementé Compensatoire) dans les portfolios de conformité selon la réglementation du SPEDE

L'utilisation restreinte des CrC québécois représente une fuite majeure des capitaux

Depuis 2013, 91% de tous les CrC remis pour conformité ont été réalisés à l'extérieur du Québec. En consultant le 2^e rapport de conformité pour la période 2015-2017, mis en ligne le 18 décembre 2018¹⁵, nous constatons au **Tableau 3**, une sous-utilisation importante, soit plus de la moitié, des CrC dans les portfolios de conformité des entreprises québécoises assujetties au SPEDE. Une seule entreprise québécoise, un distributeur d'énergie fossile, a acquis et remis pour conformité tous les 585 134 CrC réalisés au Québec. Toutes les autres organisations québécoises assujetties au SPEDE ont remis des CrC qui ont été réalisés à l'extérieur du Québec, c'est-à-dire en Californie et aux États-Unis. C'est une situation paradoxale dans la mesure où plusieurs organisations québécoises assujetties au SPEDE souhaiteraient pouvoir acquérir des réductions de GES, qualifiées, quantifiées, vérifiées et réalisées en sol québécois, ou tout au moins à proximité de leur communauté environnante afin de répondre, entre autre et directement, aux préoccupations d'acceptabilité sociale de leurs opérations et de leur projets.

¹⁵ <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/documentation.htm>

Tableau 3: utilisation des Crédits réglementés Compensatoires (CrC)

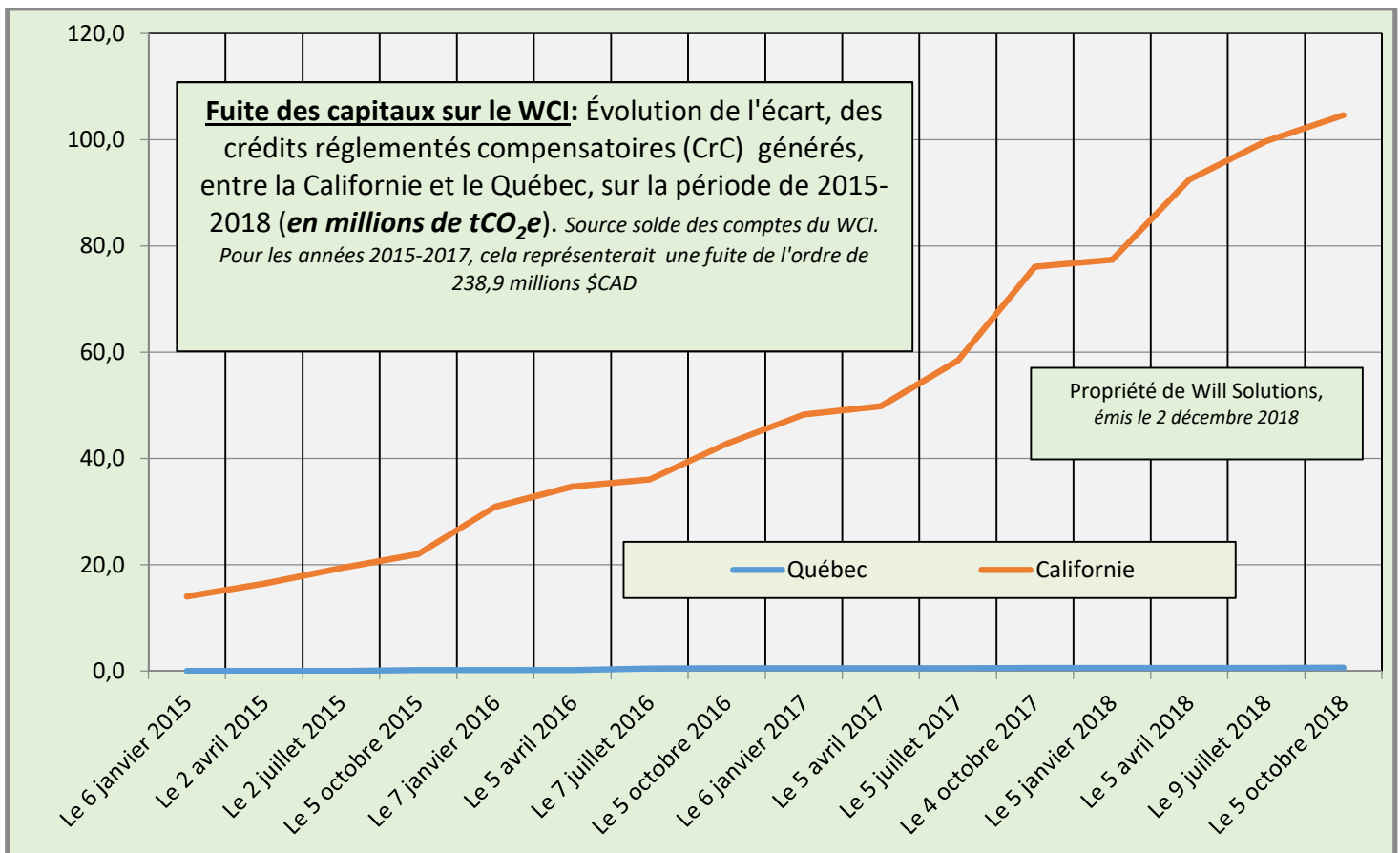
Catégorie d'organisations assujetties au SPEDE	Nombre d'organisations assujetties	2013-2014	2015-2017	Total	% par catégorie	CrC réalisé en sol québécois	% de CrC réalisés en sol québécois
Émetteurs + de 25 000 tCO ₂ e	78	298 812	1 624 572	1 923 384	30,11%	0	0,0%
Distributeurs d'énergie fossile; depuis le 1er janvier 2015	40	0	4 463 583	4 463 583	69,89%	585 134	13,1%
Total	118	298 812	6 088 155	6 386 967	100,00%	585 134	9,2%

De plus sur cette période de 2015 à 2017, plus de 8 millions de CrC, pour une moyenne annuelle de 2,67 millions de CrC, étaient disponibles dans l'espace de conformité du SPEDE et qui n'ont pas été utilisés. Étaient-ce par la rareté des CrC réalisés au Québec, par un manque d'information sur l'ensemble des CrC émis par le Québec et la Californie, sur une décision corporative et discrétionnaire de n'acheter que des droits d'émission sur les encans du WCI (en termes de gestion de risque) ou provenant d'allocations gratuites¹⁶ émises par le MELCC et octroyées aux émetteurs de plus de 25 000 tCO₂e/an, par un manque ou une rareté d'expertise interne, pointue, sur la gestion et d'acquisition de ceux-ci ou pour d'autres facteurs inconnus? Il est clair que certaines organisations ont carrément décidé de ne pas gérer le risque de leur utilisation et d'en acquérir aucun. Ces organisations sont 94 sur les 118 et représentent 80% de l'ensemble des organisations québécoises assujetties au SPEDE. Ce qui laisse 24 organisations sur les 118 qui ont acquis et géré des CrC pour leur conformité. De ces 24 organisations, 15 sont des distributeurs d'énergies avec 70% des CrC remis pour conformité. Voir au **Tableau 3**.

Le Tableau 4 permet de constater les tendances divergentes de disponibilité de CrC émis par la Californie et le Québec des projets de réductions de GES admissibles comme CrC et donc pour conformité au SPEDE. L'écart entre les réductions de GES admissibles comme CrC qui ont été réalisés et vérifiés en sol du Québec et les autres réalisés, essentiellement en Californie et aux États-Unis ne fait que croître. Si cet écart n'est pas corrigé pour la période 2018-2020, il y aura acquisition de plus en plus importante de CrC sur l'extérieur du Québec. C'est ce que nous dénommons **une fuite de capitaux** qui n'encourage aucunement des réductions de GES qualifiées, quantifiées, vérifiées et réalisées au Québec.

¹⁶ <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/Allocations-gratuites.htm>

Tableau 4
Fuites des capitaux



D'autres analyses du rapport de conformité consolidé par le MELCC sont disponibles sur demande et en mode annexe.

Liste des tableaux en annexes :

- **Tableau 5** : les 15 plus importantes entreprises assujetties au SPEDE, en termes de nombre de droits d'émission à remettre
- **Tableau 6** : les 10 plus grands acheteurs (d'organisations québécoises) de CrC
- **Tableau 7** : date de début des projets de CrC remis pour conformité
- **Tableau 8** : les millésimes des projets de CrC remis pour conformité
- **Tableau 9** : répartition des CrC remis par protocole
- **Tableau 10** : analyse sommaire des écarts entre les allocations gratuites octroyées par le MELCC et les émissions réelles déclarées et déposées au MELCC par les émetteurs de plus de 25 000 tCO₂e.