

# DANS LES COULISSES DE LA CRÉATION DU PLUS GRAND MARCHÉ DU CARBONE EN AMÉRIQUE DU NORD

10 recommandations de pionniers québécois  
dans la lutte contre la pollution carbonique

# Sources

Nous avons réalisé toutes nos entrevues confidentiellement, et avons garanti aux répondants que nous citerions leurs commentaires sans les nommer explicitement. Cela dit, certains participants ont choisi de faire leurs commentaires, en totalité ou en partie, « officiellement ». Les dix entrevues ont été menées au téléphone.

## Créateurs de la politique

### **Line Beauchamp\***

Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec

### **Jean Charest\***

Premier ministre du Québec

## Conseiller en matière de politiques gouvernementales

### **Claude Côté**

Conseiller, Bureau des changements climatiques

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques du Québec

## Experts

### **Erick Lachapelle**

Professeur adjoint, directeur du programme en économie et politique, Université de Montréal

### **Karel Mayrand**

Directeur général pour le Québec et l'Atlantique, Fondation David Suzuki, et président, Projet de la réalité climatique d'Al Gore pour le Canada

### **Mary Nichols**

Présidente, California Air Resources Board

### **Jean Nolet**

Président, ÉcoRessources

### **Vincent Pouliot**

Chef de service, Marché du carbone et efficacité énergétique à Gaz Métro

### **Hugo Seguin**

Fellow, Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM)

### **Katie Sullivan**

Directrice, North America Policy & Climate Finance (IETA)

\*Titre en 2012, au moment de l'introduction du système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission

# Introduction

En 2012, le Québec est devenu la première province canadienne – et seulement le deuxième État en Amérique du Nord – à établir un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre dans le cadre de la Western Climate Initiative. Le 1er janvier 2014, le Québec a officiellement lié son système à celui de la Californie, et de ce partenariat est né le plus grand marché du carbone en Amérique du Nord. Depuis, il n'y a eu que deux ventes aux enchères conjointes sur ce marché; néanmoins, nous aimerions explorer les leçons que tire la province de l'élaboration et de l'implantation du plus grand marché du carbone au monde.

À l'automne 2014 et plus tôt cette année, Clean Energy Canada a réalisé une série d'entrevues confidentielles où les architectes de la politique, de même que des observateurs experts, ont parlé librement de ce processus. Nous avons discuté avec des élus et des fonctionnaires du gouvernement du Québec, ceux en fonction à l'époque, ainsi qu'à des experts du monde des affaires, du milieu universitaire et des groupes environnementaux de la province. Nous avons également sollicité les commentaires d'experts de la Californie – partenaire du Québec dans la création d'un marché commun du carbone –, lesquels nous ont permis de mieux comprendre l'ensemble des intervenants qui ont façonné cette politique novatrice et y ont réagi.

Ces entrevues ont essentiellement porté sur trois questions importantes concernant le

processus politique d'adoption d'un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission.

- Qu'est-ce qui a motivé l'élaboration et l'implantation d'un système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission?
- Quelles décisions cruciales un gouvernement envisageant une initiative analogue doit-il prendre? Quels sont les avantages et les inconvénients de ces choix?
- À quelles réactions un gouvernement introduisant une politique comparable peut-il s'attendre? Comment peut-il s'assurer d'une réception favorable?

Nous avons distillé nos résultats et avons ainsi dégagé 10 recommandations. Le présent document est consacré à l'élaboration du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission du Québec dans le cadre de la Western Climate Initiative. Avec notre évaluation de la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique, nous proposons une analyse approfondie du fonctionnement de systèmes de tarification du carbone, et en tirons des recommandations utiles destinées aux États souhaitant mettre en place un système semblable.

Les 10 recommandations sont résumées à la page suivante, puis expliquées dans le détail. Les questions posées aux répondants sont présentées à l'annexe A.

---

<sup>1</sup> Klinsky, Sonja. « Bottom-up policy lessons emerging from the Western Climate Initiative's development challenges », *Climate Policy*, vol. 13, no 2, 2013, p. 143-169.

---

<sup>2</sup> Demerse, Clare. *How To Adopt a Winning Carbon Price: Top 10 Takeaways From the Architects of British Columbia's Carbon Tax*, rapport de recherche de Clean Energy Canada, février 2015. Document accessible à [cleanenergy-canada.org](http://cleanenergy-canada.org).

# Les 10 recommandations

Vous projetez la mise en place d'un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission? Voici ce que vous devez vraiment savoir :

1. Vous devez faire preuve d'un leadership politique fort et avoir une population prête à lutter contre les changements climatiques.

2. Établissez des partenariats avec d'autres États pour générer des débouchés supplémentaires et abaisser le « coût » de participation.

3. Investissez dans l'éducation. Développez votre propre expertise, et apprenez des autres.

4. Voyez les erreurs des autres, corrigez-les et faites-en des avantages.

5. Investissez les recettes provenant des ventes aux enchères dans des solutions concrètes de lutte contre les changements climatiques.



6. Faites preuve d'ouverture, d'équité et de transparence.

7. Réglez les questions de compétitivité au moyen d'une approche locale.

8. Faites que votre système soutienne la réussite économique.

9. Ne considérez pas votre système de plafonnement et d'échange de droits d'émission comme une panacée, mais bien comme une des composantes d'un ensemble de politiques de lutte contre les changements climatiques.

10. Visez l'assainissement de l'environnement et le rehaussement de votre réputation mondiale.

# Notions de base

## Le fonctionnement du système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission et ses retombées

Le 1er janvier 2013, le Québec a fait un pas de géant dans la lutte contre les changements climatiques en lançant un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) rattaché au marché du carbone de la Western Climate Initiative (WCI). Un an plus tard, le Québec a lié son système à celui de la Californie, ce qui a permis la création du plus grand marché du carbone en Amérique du Nord.

S'il est trop tôt pour évaluer l'incidence du SPEDE sur la performance économique à long terme du Québec, il reste beaucoup de choses à découvrir sur sa conception. La province de Québec est la première au Canada à adopter un tel système, en plus dans le cadre de la WCI. Jusqu'à maintenant, le SPEDE a survécu à deux changements de gouvernement.<sup>3</sup>

### Qu'est-ce qu'un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission?

Un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission réglemente le marché quant aux émissions de gaz à effet de serre (GES).

Le volet plafonnement impose une limite d'émissions de GES, correspondant à un certain nombre d'unités d'émission. L'autorité de réglementation distribue ces unités aux entreprises, ou émetteurs. Les entreprises doivent faire en sorte que leurs émissions ne dépassent pas leurs droits d'émission. Avec le temps, le plafond total est abaissé, ce qui entraîne une réduction des émissions de GES.

Quant à lui, le volet échange crée un marché des unités d'émission de carbone. En fait, une entreprise d'un secteur plafonné doit déclarer ses émissions totales. Si ses émissions égalent ses droits, elle se conforme au SPEDE; aucune action n'est donc requise de sa part. Si ses émissions n'atteignent pas le total de ses droits, elle dispose d'unités inutilisées, ou excédentaires, unités qu'elle peut mettre en banque, utiliser (pour compenser ses émissions excédentaires durant une période de conformité donnée) ou échanger avec les autres entreprises et entités actives

sur le marché. Par contre, si ses émissions dépassent ses droits, elle doit acheter des unités de ceux qui en vendent, ou se procurer des crédits compensatoires (voir plus bas). Advenant le cas où une entreprise n'a pas assez d'unités ou de crédits compensatoires pour couvrir ses émissions, l'autorité de réglementation lui imposera une pénalité.

Le prix des unités excédentaires négociées varie selon l'offre et la demande. À mesure que l'autorité abaissera le plafond d'émissions, de moins en moins d'unités seront distribuées, et comme leur demande s'intensifiera, leur prix augmentera en conséquence. À long terme, les secteurs utilisant des technologies à forte intensité carbonique préféreront opter pour des technologies vertes afin de réduire leur besoin d'unités d'émission supplémentaires.

### Que sont les crédits compensatoires?

Les crédits compensatoires sont le fruit d'initiatives des secteurs non régulés pour réduire ou éliminer les émissions de gaz à effet de serre. Ces crédits peuvent être vendus aux émetteurs pour qu'ils puissent répondre à leurs obligations de conformité réglementaire. Pour être admissible à ces crédits, un projet doit recevoir l'approbation de l'autorité de réglementation. Au Québec et en Californie, les crédits compensatoires sont limités à 8 % du total du marché des unités d'émission.

### Fonctionnement

- Dans le système québécois, les secteurs exposés à la concurrence extérieure reçoivent gratuitement des unités. Ce groupe compte notamment les secteurs suivants : aluminium, chaux, ciment, chimie et pétrochimie, métallurgie, mines et bouletage, pâtes et papiers, raffinage du pétrole.<sup>5</sup>
- Les unités d'émission qui ne sont pas allouées gratuitement sont vendues aux enchères jusqu'à quatre fois par année. Depuis janvier 2014, le Québec et la Californie organisent conjointement ces ventes.<sup>6</sup>

- Le prix minimal est établi en retenant le plus élevé des prix minimaux des deux systèmes (québécois et californien) au taux de change en vigueur au moment de la vente.<sup>7</sup>
- Le prix de vente final de chaque unité d'émission équivaut à l'offre la plus basse permettant d'allouer la dernière unité disponible.<sup>8</sup>
- Dans le SPEDE du Québec, la période d'échange, appelée « période de conformité », est la période pendant laquelle les unités d'émission sont distribuées et peuvent être mises aux enchères.<sup>9</sup>
- Une période de conformité, qui commence le 1er janvier, dure trois années civiles (2015-2017, 2018-2020, etc.). Les règles actuelles de distribution des unités gratuites sont en vigueur jusqu'en 2020. Toutes les unités doivent être utilisées au plus tard le 1er novembre suivant la fin de la période de conformité.<sup>10</sup>

### Quel est le champ d'application du SPEDE?

- Le SPEDE vise les personnes ou les municipalités qui exploitent un établissement dont les émissions annuelles de GES sont égales ou supérieures à 25 kilotonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>.
- Le SPEDE couvre ainsi près de 85 % des émissions de GES du Québec. À son lancement, en 2013, le système régulait notamment le secteur industriel, et les secteurs de la fabrication et de la production d'électricité. En 2015, la couverture s'est étendue aux émissions relatives à l'utilisation et à la combustion de combustibles fossiles vendus ou distribués.<sup>10</sup>
- De plus, le SPEDE est ouvert aux personnes physiques ou morales désireuses de participer au marché du carbone, même si aucune réglementation ne les oblige à le faire.<sup>11</sup>

### Distribution des unités d'émission

- En 2013 et en 2014, les émetteurs industriels qui faisaient face à la concurrence extérieure ont reçu gratuitement une grande partie des unités d'émission dont ils avaient besoin afin d'éviter ce qu'on appelle des « fuites du carbone », soit la délocalisation d'entreprises vers des territoires sans SPEDE.
- À partir de 2015, afin de favoriser la réduction des émissions de GES, le nombre d'unités allouées gratuitement diminuera de 1 à 2 % par année.
- Les producteurs d'électricité ainsi que les distributeurs de carburants et de combustibles fossiles ne bénéficient pas d'unités gratuites.

Toutes les sommes recueillies dans le cadre des ventes aux enchères sont versées au Fonds vert du Québec et servent à financer les multiples initiatives du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, par exemple celles concernant le transport en commun, la recherche et l'innovation, les énergies vertes et la gestion des déchets solides par les municipalités.<sup>12</sup>

<sup>3</sup> Le Parti libéral du Québec a formé le gouvernement de 2009 à 2012 et le Parti Québécois de 2012 à 2014. Le Parti libéral a repris le pouvoir en 2014.

<sup>4</sup> [http://www.ieta.org/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=3D54:3-minute-briefing&id=3D205:cap-%26-trade-basics](http://www.ieta.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=3D54:3-minute-briefing&id=3D205:cap-%26-trade-basics)

<sup>5</sup> <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/documents-spede/technical-overview.pdf>

<sup>6</sup> <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/documents-spede/in-brief.pdf>

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> [https://icapcarbonaction.com/index.php?option=com\\_etsmap&task=export&format=pdf&layout=list&systems%5B%5D=73](https://icapcarbonaction.com/index.php?option=com_etsmap&task=export&format=pdf&layout=list&systems%5B%5D=73)

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/programs.htm>

# 1. Vous devez faire preuve d'un leadership politique fort et avoir une population prête à lutter contre les changements climatiques.

Seul un vrai leader peut faire changer les choses. C'est pourquoi, lorsque nous avons demandé aux répondants ce qui avait motivé le gouvernement à adopter un SPEDE, ils ont souvent indiqué que le Québec croyait profondément à la lutte contre les changements climatiques, lutte qui était aussi l'une des grandes priorités du premier ministre d'alors, Jean Charest.

Il faut aussi noter que 50 % de toute l'énergie consommée au Québec provenait de ressources renouvelables (principalement l'eau). Malgré ce chiffre impressionnant, en 2006, M. Charest, premier ministre et chef du Parti libéral du Québec – situé au centre droit de l'échiquier politique –, croyait qu'on pouvait faire mieux. Avec son Plan d'action sur les changements climatiques, le Québec a imposé une taxe sur les émissions de carbone produites par les combustibles fossiles, et est ainsi devenu la première province au Canada à envoyer un signal de prix carbone. Sept ans plus tard, M. Charest a annoncé le lancement du marché québécois du carbone régi par un SPEDE, concrétisant ainsi son engagement à employer les outils économiques au profit du bien commun.

Lors de l'introduction du SPEDE, un des plus grands défis a été la collaboration pangouvernementale. À ce sujet, les politiciens et fonctionnaires interrogés ont tous mentionné que le leadership de M. Charest s'est avéré essentiel.

Il a fallu plus qu'un engagement ferme à la cause environnementale pour tarifier le carbone. Cela a en outre exigé l'engagement du ministère des Finances concernant la tarification et les échanges, et du ministère de l'Industrie pour le soutien aux intervenants et au commerce – sans que ces ministères soient impliqués dans le dossier des changements climatiques. Par ailleurs, ce projet n'aurait pu être réalisé sans l'appui politique de l'ancien ministre fédéral de l'Environnement et du premier ministre.

Le cabinet de M. Charest ne manquait pas de leadership. En plus de l'appui collectif du cabinet pour la lutte contre les changements climatiques, pendant le processus, le premier ministre a pu compter sur la contribution de trois ministres du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs :

- Claude Béchard, qui a rédigé la politique générale du gouvernement sur les changements climatiques en 2006;

- Line Beauchamp, qui, selon les répondants, a joué un rôle crucial lors de la conception et de la mise en œuvre de l'actuelle politique;

- Pierre Arcand, qui a géré les problématiques complexes entourant la mise en œuvre de la politique, surtout celles concernant les milieux d'affaires.

Les répondants ont rappelé qu'au Québec, il existe un consensus sur la nécessité de lutter contre les changements climatiques, consensus qui a créé un environnement propice à l'action. Parce que les Québécois comprennent que l'activité humaine cause le réchauffement de la planète, sur le plan politique, la lutte contre les changements climatiques est une cause gagnante dans la province.

Pour M. Charest, le SPEDE était une occasion unique de mettre en valeur les investissements de la province dans les secteurs de l'hydroélectricité (notamment à l'exportation), de la fabrication et de l'aluminium, lesquels ont tous réussi à réduire leurs émissions par rapport aux années 1990. M. Charest et son gouvernement libéral majoritaire croyaient qu'un SPEDE allait positionner avantageusement le Québec dans l'économie mondiale, déjà orientée vers la décarbonisation. Selon les répondants, le soutien de la population à l'égard de la lutte contre les changements climatiques explique pourquoi les politiques de tarification du carbone ont survécu aux changements de gouvernement : la population y voyait la possibilité pour le Québec d'être un chef de file en la matière.

Ces facteurs combinés ont permis au Québec d'élaborer et d'implanter une politique audacieuse de lutte contre les changements climatiques – et aussi d'être la première province canadienne à le faire dans le cadre de la Western Climate Initiative. Cela dit, le projet a véritablement été mû par la vision personnelle d'un politicien aux calculs méticuleux, et par son désir de bâtir une économie québécoise forte.

---

<sup>13</sup> <http://www.hydroquebec.com/about-hydro-quebec/who-are-we/hydro-quebec-glance/html>

<sup>14</sup> Un gouvernement du Parti québécois était au pouvoir dans la province de 2012 à 2014

## Le coin des répondants

« Jean Charest a exercé un leadership fort. Il était convaincu que c'était la bonne chose à faire, et il l'a faite au moment où la population du Québec était le plus mobilisée pour la lutte contre les changements climatiques. »

– Karel Mayrand, directeur général pour le Québec et l'Atlantique, Fondation David Suzuki, et président, Projet de la réalité climatique d'Al Gore pour le Canada

« Le Québec avait alors un premier ministre profondément engagé dans la lutte contre les changements climatiques. Oui, il faut des ministres solides; mais honnêtement, je ne crois pas que le Québec aurait mené à bien cette initiative sans un premier ministre qui y croyait fermement. »

– Répondant(e)

« Ce choix de politique est le reflet d'une éthique servant clairement les intérêts du Québec. Les dirigeants ont vu la direction que prenait le monde au sujet des marchés du carbone et, sachant qu'ils pouvaient réduire les émissions de GES en misant sur l'efficacité, ont voulu qu'on leur attribue le mérite d'avoir instauré un SPEDE. Jean Charest se voyait comme un leader environnemental, et il était un entrepreneur en matière de politiques. Prenez le gouverneur Schwarzenegger ou le premier ministre Campbell : c'est ce genre de leadership qu'il faut au sommet, parce qu'il y aura toujours des obstacles à surmonter. »

– Erick Lachapelle, professeur adjoint, directeur du programme en économie et politique, Université de Montréal

« Si un leader est prêt à tout pour lutter contre les changements climatiques, ça devient possible. Et pour lui, il s'agit d'un legs à la postérité. » – Katie Sullivan, directrice, North America Policy & Climate Finance (IETA)

## 2. Établissez des partenariats avec d'autres États pour générer des débouchés supplémentaires et abaisser le « coût » de participation.

Bien qu'ils émanent principalement de lois adoptées par les provinces et les États, les systèmes de SPEDE du Québec et de la Californie sont basés sur les lignes directrices établies par la Western Climate Initiative, une organisation intergouvernementale infranationale à adhésion volontaire créée en 2007.

Lorsque le Québec a lié son SPEDE à celui de la Californie, en janvier 2014, le plus grand marché du carbone en Amérique du Nord est né. Nos répondants du Québec ont mentionné deux avantages de cette union : le rejaillissement de la réputation positive de la Californie, leader en matière de politiques, et la création d'un marché assez grand pour générer les crédits suffisants afin d'assurer une négociation active.

Plus on compte de joueurs, plus le marché est fluide et dynamique. Il s'agit d'un fait incontestable d'après nos répondants, pour qui un grand marché allait de plus faciliter le fonctionnement d'un SPEDE, et renforcer sa crédibilité.

Politiquement, la Californie a été décrite comme un chef de file, dont les normes relatives à l'efficacité énergétique « sont un exemple à suivre, tant aux États-Unis qu'au Canada ». Les répondants considèrent vraiment que cette relation avec la Californie a donné au Québec un certain cachet sur le plan politique – ce que tout autre État n'aurait pu faire –, un cachet qui a insufflé une confiance dans le partenariat. Soulignons que la relation personnelle de Jean Charest et d'Arnold Schwarzenegger y est aussi pour quelque chose.

Quand nous avons demandé aux répondants de nommer les inconvénients de l'association des deux systèmes, ils ont parlé des avantages discutables du prix inférieur des unités d'émission. Comme la Californie dispose d'un surplus d'unités, leur prix se voit réduit lors des ventes aux enchères. Et plusieurs répondants ont fait remarquer qu'ainsi, les entreprises québécoises peuvent acheter des unités moins chères en Californie pour atteindre leur cible de réduction des émissions, ce qui provoque une fuite de capitaux vers les États-Unis.

Pour d'autres, le partenariat avec la Californie facilite la vie des entreprises du Québec. Et ils parlaient plutôt de l'attrait des coûts de conformité inférieurs pour le secteur privé, arguant qu'à long terme, la fuite de capitaux s'équilibrera avec la participation d'autres États et le fait que le Québec établira des cibles de réduction allant au-delà de 2020.

Finalement, plusieurs répondants ont cité un avantage non lié au marché : l'occasion de montrer comment un programme de cette ampleur peut susciter un grand attrait envers un État qui ne partage pas la même langue ni la même devise. Les répondants de la Californie et du Québec ont d'ailleurs mentionné que la collaboration permettra de tirer de précieuses leçons et d'obtenir des résultats éminemment positifs, et montrera la faisabilité et les bienfaits d'une telle association aux autres partenaires de la WCI, qui doivent tout d'abord adopter une réglementation concernant les émissions de carbone.

---

<sup>15</sup> Purdon, M., Houle, D. & Lachapelle, E. (2014). *The Political Economy of California and Quebec's Cap-and-Trade Systems*. Sustainable Prosperity Research Report, page 5

---

<sup>16</sup> Californie se est engagé à 80 % en dessous des niveaux de 1990 d'ici 2050

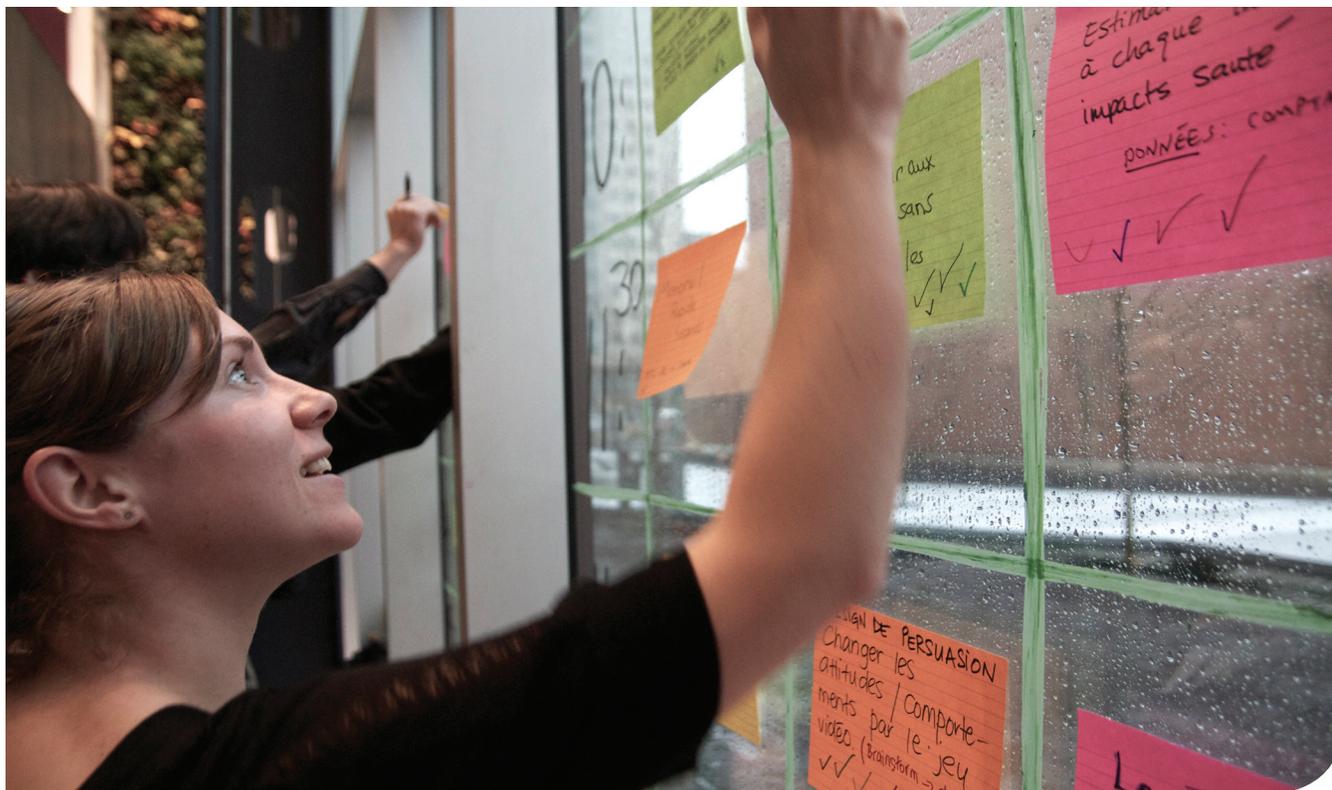
« Nous avons vraiment réfléchi à la façon d’assurer la réussite du programme d’échange, pour que chaque État en retire des avantages propres. Le fait est que le Québec et la Californie ont des ambitions comparables, et compatibles à long terme. C’est pourquoi ce partenariat est à la fois équitable et équilibré. » – **Mary Nichols, présidente, California Air Resources Board**

« En faisant équipe avec la Californie, le Québec a gagné en crédibilité. Comme le Québec est la seule province canadienne à l’avoir fait, certains de ses secteurs sont – selon eux – désavantagés, surtout si on les compare à ceux de l’Ontario. Le partenariat avec la Californie a rendu le projet plus crédible, et a ajouté de la valeur au système. » – **Karel Mayrand, Directeur général pour le Québec et l’Atlantique, Fondation David Suzuki, et président, Projet de la réalité climatique d’Al Gore pour le Canada**

« Le partenariat fait la réussite du système. C’est pour cela que la Californie l’a fait elle aussi : parce qu’il ne fait pas bon être seul. Est-ce que le Québec est un partenaire idéal? Probablement pas... mais ces deux États étaient les seuls à se tenir debout. » – **Répondant(e)**

« Honnêtement, si le Québec n’avait pas pu compter sur la Californie, je ne crois pas qu’il aurait fait le saut. Le consensus était solide, mais aurait-il pu survivre sans l’appui de la Californie? Les deux devaient montrer qu’ils n’étaient pas le seul État en Amérique du Nord à vouloir agir. »  
– **Répondant(e)**

### 3. Investissez dans l'éducation. Développez votre propre expertise, et apprenez des autres.



Comme nous l'avons dit précédemment, il était important pour le Québec – et pour M. Charest à titre personnel – d'utiliser les mécanismes du marché pour tarifier les émissions de carbone. Ajoutons que tous les répondants ont affirmé que la création d'un SPEDE est un processus extrêmement complexe. C'est pourquoi le Québec s'est inspiré de l'expérience d'autres États.

En plus de négocier avec la Californie, la province a suivi le développement de la Western Climate Initiative, un organisme offrant des services administratifs et techniques pour soutenir la mise en place de programmes d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre. Les dirigeants québécois ont aussi pris en considération les cas de l'Union européenne et de la Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI). Ils en ont tiré deux leçons importantes. La première, comme l'a dit un répondant, « il faut absolument un prix plancher ». La seconde, l'initiative doit engager plus de secteurs que ne le fait la RGGI, une mesure

qui a d'ailleurs facilité le traitement des crédits compensatoires dans le système québécois.

Plusieurs répondants, travaillant au gouvernement pendant l'élaboration du projet, ont aussi souligné le travail d'une équipe « petite mais efficace », composée de 10 à 15 personnes complètement immergées dans le monde des politiques de plafonnement et d'échange de droits d'émission. D'ailleurs, elles les connaissaient si bien qu'elles étaient toutes au diapason, et pouvaient ainsi transmettre un message cohérent lors des diverses négociations et rencontres.

Hugo Séguin a quant à lui dit que la ministre de l'Environnement d'alors, Line Beauchamp, était devenue une véritable experte des politiques de plafonnement et d'échange de droits d'émission. « Telle Hermione dans Harry Potter », Mme Beauchamp, qui a étudié le marché du carbone sous toutes ses coutures, « en savait plus sur le sujet que certaines entreprises ».

<sup>17</sup> <http://www.wci-inc.org/index.php>

<sup>18</sup> Pour le traitement des compensations, se il vous plaît voir le numéro 4

« Une des choses qu'on a apprises du programme européen, c'est l'importance d'imposer un prix plancher. De plus, la soupape de sécurité qui empêche les prix d'exploser à court terme rassure le secteur privé. »

– **Katie Sullivan**, directrice, North America Policy & Climate Finance (IETA)

« Le gouvernement du Québec a tiré parti des réflexions de l'Union européenne et des universitaires, comme de l'expérience de la RGGI. Il a aussi profité du fait qu'une agence centrale de coordination comme la WCI veillait à la conformité de son système. »

– **Erick Lachapelle**, professeur adjoint, directeur du programme en économie et politique, Université de Montréal

« Le Québec a acquis une énorme expertise sur les marchés du carbone, notamment en étudiant méticuleusement le cas de l'Union européenne.

Ainsi, il a pu tenir son bout lors des négociations. » – **Hugo Séguin**, fellow, Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM)

« Nous avons examiné en profondeur les systèmes existants; la RGGI, qui nous a beaucoup appris, mais aussi le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne. Notre conclusion, c'est qu'il fallait impérativement un prix plancher pour éviter les problèmes qu'a connus l'Union avec son système. » – **Répondant(e)**

## 4. Voyez les erreurs des autres, corrigez-les et faites-en des avantages.

Lorsque nous avons demandé aux répondants ce qui contribuait le plus à l'efficacité du SPEDE québécois, ils étaient unanimes : la limitation des coûts. Les prix plancher et plafond établis par la politique ont été largement cités comme la clé de son succès à long terme.

Le Québec a élaboré son SPEDE avec soin. Ses architectes ont pris des décisions en s'appuyant sur les leçons tirées de la mise en place de systèmes analogues ailleurs. Des répondants ont soulevé que le processus de distribution des unités gratuites aux entités admissibles était une caractéristique unique du système québécois, en disant que les fonctionnaires l'avaient ajouté pour corriger ce qu'on voyait comme une lacune du système de l'Union européenne.

Comme l'a expliqué un répondant, « quand un émetteur est admissible à des unités gratuites, nous lui donnons les deux tiers pour commencer, et l'autre tiers plus tard, par exemple l'année suivante. Donc, si une entreprise augmente sa production, nous ajustons ses droits d'émission en conséquence; dans le cas inverse, nous les baissons ». Cette façon de faire permet d'éviter l'octroi indu d'unités gratuites, ce qui est un problème du système européen, qui les distribue toutes d'un coup.

Selon nos sources, les crédits compensatoires sont une autre caractéristique distinctive du système Québec-Californie, en particulier leur plafonnement à 8 %. Dans l'univers des SPEDE, ces crédits sont hautement controversés, et il en va de même au Québec. Certains des répondants ont dit que leur limitation assure l'intégrité de l'environnement et du système lui-même. Pour d'autres, s'opposant avec véhémence à leur plafonnement, ces crédits, qui entraînent une limitation des coûts et des réductions d'émissions légitimes dans les secteurs non couverts par le SPEDE, favorisent la coopération et la création d'un véritable « lien » entre les acteurs.

Nous avons ensuite demandé aux répondants quelles améliorations pouvaient être apportées au SPEDE. D'après plusieurs d'entre eux, la province devrait fixer des cibles de réduction des émissions à plus long terme, parce que les entreprises ont besoin de cycles de planification plus longs. Ainsi, elles gagneraient en assurance, et seraient plus motivées à agir et plus constantes à long terme.

« La distribution d'unités gratuites aux entreprises était une bonne idée. [Le gouvernement] a travaillé en étroite collaboration avec les secteurs concernés, en s'y prenant longtemps à l'avance. Il a compris qu'il fallait procéder par étapes. » – **Katie Sullivan**, directrice, North America Policy & Climate Finance (IETA)

« Grâce à la distribution d'unités gratuites, le système ne peut pas nuire aux secteurs exposés à la concurrence extérieure; en fait, ces unités les soutiennent même, en quelque sorte. Le système est conçu pour ne pas leur mettre des bâtons dans les roues. » – **Répondant(e)**

« Nous n'avons pas tenté de résoudre tous les problèmes à la fois. Nous avons préféré y aller progressivement. Nous voulions établir les principes, mettre le système en route et fixer les limites. Et c'est exactement ce que nous avons fait. »

– **Jean Charest**, ancien premier ministre du Québec

« L'élaboration d'un SPEDE est délicate. Le Québec a regardé ce qui s'est passé en Europe, où un vice de conception a provoqué l'effondrement du prix du carbone. » – **Répondant(e)**

<sup>19</sup> Ce est parce que les compensations offrent des réductions de coûts plus faibles que l'allocation.

## 5. Investissez les recettes provenant des ventes aux enchères dans des solutions concrètes de lutte contre les changements climatiques.

Tout gouvernement qui envisage l'implantation d'un système de tarification du carbone se heurte à l'épineuse question de l'utilisation des recettes générées. Ailleurs au Canada, on a adopté diverses approches. Et à ce chapitre, le Québec et la Californie n'ont pas choisi la même voie, cette dernière ayant décidé de les redistribuer à ses citoyens sous forme de crédits d'énergies.

Pour sa part, le Québec transfère toutes les recettes provenant du SPEDE dans le Fonds vert, qui, d'après certains répondants, recevra entre 2,7 et 3 milliards de dollars d'ici les huit prochaines années. Cette décision, qui confère selon eux une crédibilité au système, le rend d'autant plus attrayant pour les électeurs sensibles aux questions climatiques. Prenons le transport en commun. On y consacre les deux tiers du Fonds vert, un choix que n'appuient pas tous les répondants. Pourtant, l'incidence sur le nombre de passagers est indéniable : « En 2010 ou 2011, nous avons battu le record de fréquentation des transports en commun qui datait de 1947, fréquentation qui est en déclin depuis l'après-guerre », a commenté une de nos sources.

En 2014, le commissaire au développement durable du Québec a produit un rapport dans lequel il critiquait le Fonds vert, disant qu'il y avait des lacunes concernant les critères d'évaluation des projets, les appels de proposition, la définition des objectifs et l'information rendue publique sur le programme. Un répondant a abondé en ce sens, suggérant que les « objectifs largement politiques » minaient le Fonds, qui favorisait certains secteurs, « comme celui des transports en commun, parce qu'il est très populaire ».

Les répondants étaient unanimes : les recettes tirées des ventes aux enchères doivent être réinvesties dans des solutions de lutte contre les changements climatiques. Par contre, certains d'entre eux ont ajouté des mises en garde. Ainsi, un répondant a suggéré que « si nous réalisions d'autres genres de projets, nous pourrions être plus axés sur les résultats. Nous pourrions faire un appel d'offres en bonne et due forme, et voir ce que le secteur privé a à proposer pour lutter contre les changements climatiques ». Si c'était à refaire, un répondant a dit qu'il consulterait les entreprises sur la manière d'utiliser le Fonds vert.

20 Purdon, M., Houle, D. & Lachapelle, E. (2014). *The Political Economy of California and Quebec's Cap-and-Trade Systems*. Sustainable Prosperity Research Report, page 5

21 [http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/plan\\_action/pacc2020-en.pdf](http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/plan_action/pacc2020-en.pdf)

22 [http://www.vgq.qc.ca/en/en\\_publications/en\\_rapport-annuel/en\\_fichiers/en\\_rapport2014-2015-cdd.pdf](http://www.vgq.qc.ca/en/en_publications/en_rapport-annuel/en_fichiers/en_rapport2014-2015-cdd.pdf)

« Le gouvernement du Québec augmentait les tarifs de toutes sortes de services seulement pour générer des recettes; le Fonds vert représentait donc un investissement supplémentaire pour combattre les changements climatiques, ce qui n'aurait pas pu être fait autrement. » – Karel Mayrand, directeur général pour le Québec et l'Atlantique, Fondation David Suzuki, et président, *Projet de la réalité climatique d'Al Gore pour le Canada*

« C'est une question de crédibilité. Si nous disons aux gens que c'est important, qu'il y a un système en place qui envoie un signal de prix carbone pour réduire les émissions, il faut absolument que l'argent amassé soit investi à cette fin. Sinon, le système perd sa crédibilité. » – Vincent Pouliot, chef de service, *Marché du Carbone et Efficacité énergétique chez Gaz Métro*

« Pour la population, ça tombe sous le sens d'affecter les recettes du SPEDE au financement de sources d'énergie renouvelable. Au Québec, l'investissement dans la réduction de la dépendance au pétrole vient en deuxième position. C'est logique. Pourtant, ce n'est pas le genre de message qu'on entend autant ailleurs. » – Erick Lachapelle, professeur adjoint, *Directeur du programme en économie et politique, Université de Montréal*

## 6. Faites preuve d'ouverture, d'équité et de transparence.

À cause de leur inhérente complexité, les systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission sont souvent durement critiqués. C'est pourquoi plusieurs répondants ont souligné l'importance de faire preuve d'ouverture, d'équité et de transparence au moment d'en élaborer un.

Dans un projet de ce genre, trois grandes responsabilités ressortent, selon nos répondants : l'information de la population, la transparence lors de l'élaboration du système – surtout en ce qui a trait aux négociations avec le secteur privé – et le suivi du processus par une entité indépendante. Sans ces trois éléments, à long terme, la crédibilité d'un SPEDE pourrait en pâtir. S'ils sont présents, le projet a toutes ses chances de résister à l'épreuve du temps.

Mécontents de leur intégration au programme en janvier 2015, les sociétés pétrolières ont profité de la faible visibilité publique du SPEDE pour lancer, à la fin de l'an dernier, une campagne de dénigrement à son sujet. Ces sociétés ont alors brandi le spectre de la montée des prix de l'essence pour que la population s'oppose à la tarification du carbone. Selon certains répondants, cela aurait pu être évité si le public avait été mieux informé. Mais, comme l'a dit l'un d'eux, « ça n'avait plus la même importance quand le prix de l'essence a chuté. Plus personne n'en parlait, et l'opposition s'est tue. [Le gouvernement] a été chanceux ».

Pendant l'élaboration et la mise en œuvre de son SPEDE, le gouvernement du Québec a consulté le secteur privé, tôt et souvent. Plusieurs répondants ont dit que cette décision représentait une des facettes les plus critiquables du projet sur le plan politique. Le gouvernement y a peut-être gagné le soutien du secteur avant le lancement du système, mais certains répondants pensent que ce soutien ne s'est finalement pas vraiment concrétisé, et que les rencontres à huis clos avec les représentants de certains secteurs ont mis au jour une iniquité, réelle et perçue, du système.

L'illustration la plus flagrante de cette iniquité, selon nos sources non gouvernementales, est la manière dont la province a géré la distribution des unités gratuites. Rappelons que plusieurs secteurs, comme celui de l'aluminium, des pâtes et papiers ou du ciment, en



		17,000	137,000	13,5
		78,000	140,000	13,5
		48,778	89,678	13,5
		78,551	117,451	13,5
		13,737	74,637	13,5
		79,500	70,400	13,5

reçoivent en vertu du SPEDE. Cela dit, il y a un flou quant à la méthode de répartition : si le nombre total d'unités distribuées, ainsi que la liste des entités à qui elles sont allouées, est publié dans la Gazette officielle du Québec, seul le gouvernement sait exactement combien d'unités reçoit chaque entité.

C'est le gouvernement du Québec qui gère toutes les facettes de son SPEDE, y compris l'élaboration du protocole concernant les crédits compensatoires, leur enregistrement et leur délivrance, tandis qu'en Californie, les règles de fonctionnement du système, sa réglementation et les modalités de participation relèvent du California Air Resources Board (ARB), un organisme gouvernemental indépendant.

En comparant les deux approches, les répondants ont noté que l'ARB s'appuie largement sur des tiers pour l'élaboration du protocole entourant les crédits compensatoires et leur enregistrement. Ces tiers font des propositions à l'organisme californien, qui les examine et peut ensuite les adopter officiellement.

Au Québec, il n'y a pas de processus de proposition équivalent, ni d'examen effectué par des tiers. Un répondant a d'ailleurs dit qu'il s'agit d'une approche « en vase clos, sans la moindre transparence ». Un autre l'a qualifiée de « lente » et de « coupée du monde des affaires, son seul objectif étant l'intégrité environnementale ». Ces commentaires laissent entendre que le système pourrait être renforcé si des observateurs s'assuraient de la transparence et de la clarté des processus.

<sup>23</sup> <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/documents-spede/technical-overview.pdf>

<sup>24</sup> <http://www.arb.ca.gov/html/mission.htm>



« Ce n'est pas tant que les gens ne se souciaient pas de l'entrée en vigueur du système. C'est plutôt que beaucoup de PME n'étaient même pas au courant, et ce manque d'information a eu des conséquences. » – **Erick Lachapelle**, Professeur adjoint, Directeur du programme en économie et politique, Université de Montréal

« La chose qui inquiétait le plus le secteur privé, c'est que la distribution des unités pourrait être teintée politiquement, et ainsi favoriser un secteur ou un concurrent. » – **Répondant(e)**

« Nous avons été surpris de constater à quel point la population n'était pas au courant, même dans les secteurs couverts par le SPEDE. Sur ce point, le Québec est un cas particulier. C'était différent dans les autres États régis par la Western Climate Initiative. » – **Erick Lachapelle**, Professeur adjoint, Directeur du programme en économie et politique, Université de Montréal

## 7. Réglez les questions de compétitivité au moyen d'une approche locale.



Quand le Québec a amorcé le dialogue avec le secteur privé à propos d'un SPEDE, il a d'emblée fait état de deux enjeux majeurs pour lui : maintenir la compétitivité et vaincre l'opposition que son projet allait susciter.

D'après nos répondants, le gouvernement a vraiment pris le temps d'écouter les entreprises, tenant des rencontres « tous les mois, voire toutes les semaines » pour assurer un dialogue ouvert entre les parties et répondre rapidement aux questions. Ces rencontres ont « fait en sorte que le secteur privé a donné son appui au marché avant son lancement ».

Selon les répondants, ces rencontres étaient essentielles pour pouvoir négocier certains éléments – dont la distribution d'unités d'émission gratuites – jugés cruciaux pour obtenir le soutien du secteur privé. De plus, le gouvernement s'assurait ainsi que les secteurs dépendants des échanges internationaux ne se croyaient pas injustement ciblés. Voici, entre autres, les secteurs ayant droit à des unités gratuites : aluminium, chaux, ciment, chimie et pétrochimie, métallurgie, mines et bouletage, pâtes et papiers, raffinage du pétrole. Par contre, les distributeurs de carburant ne bénéficient pas d'unités gratuites. Globalement, cette approche a permis au Québec de rallier l'appui des milieux d'affaires au SPEDE et à son lien subséquent avec le système californien.

25 Autres secteurs concernés : fabrication de contenants de verre, d'électrodes et de produits de gypse, et certains établissements du secteur agroalimentaire.

26 Certains producteurs d'énergie thermique peuvent recevoir des unités gratuites selon le processus décrit aux sections 39 à 44 du *Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*.

« Le gouvernement peut négocier des mesures d'apaisement, mais sans aller jusqu'à compromettre l'intégrité du système. » – Karel Mayrand, Directeur général pour le Québec et l'Atlantique, Fondation David Suzuki, et président, Projet de la réalité climatique d'Al Gore pour le Canada

« Il faut l'appui des entreprises, qui exercent une grande influence sur le gouvernement. Parce que si elles sont isolées, l'affaire se réduit à environnement versus économie. » – Karel Mayrand, Directeur général pour le Québec et l'Atlantique, Fondation David Suzuki, et président, Projet de la réalité climatique d'Al Gore pour le Canada

« La distribution d'unités gratuites aux entreprises était une bonne idée. [Le gouvernement] a travaillé en étroite collaboration avec les secteurs concernés, en s'y prenant longtemps à l'avance. Il a compris qu'il fallait procéder par étapes. » – Katie Sullivan, directrice, North America Policy & Climate Finance (IETA)

« Grâce à la distribution d'unités gratuites, le système ne peut pas nuire aux secteurs exposés à la concurrence extérieure; en fait, ces unités les soutiennent même, en quelque sorte. Le système est conçu pour ne pas leur mettre des bâtons dans les roues. » – Répondant(e)

# Enjeux politiques

Comment le gouvernement du Québec a évité que le SPEDE ne devienne un point de clivage lors des élections

Au cœur de l'adoption de toute politique importante résident des considérations d'ordre politique — et le SPEDE ne fait pas exception à la règle. Cela dit, les experts du Québec interrogés ont été unanimes : la lutte contre les changements climatiques et le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission n'ont jamais représenté un enjeu électoral.

Sous le règne du Parti libéral du Québec, la province a manifesté sa volonté d'agir en établissant une cible de réduction des émissions de 20 % par rapport aux niveaux de 1990, cible à atteindre d'ici 2020. En 2012, l'Assemblée nationale a adopté une motion déplorant la décision du Canada de se retirer du Protocole de Kyoto, et stipulant que « [...] le Québec entend, pour sa part, respecter et faire reconnaître son engagement à atteindre la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre ». Il ne s'agit là que d'une des deux résolutions votées à l'unanimité à ce chapitre.

Le Parti Québécois (PQ), parti indépendantiste, est ensuite arrivé au pouvoir fin 2012. Un répondant a donné sa version des faits : « Pour des raisons partisans, le PQ avait critiqué le marché du carbone avant l'élection, parce qu'il considérait tout ce qui venait de Jean Charest [premier ministre du gouvernement sortant, formé par le Parti libéral du Québec] comme hautement suspect. »

Mais le PQ a renouvelé l'engagement du gouvernement dans le SPEDE, et a même fixé une cible de réduction des émissions encore plus ambitieuse, soit de 25 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020.

En raison du solide appui de la population à la lutte contre les changements climatiques, l'inaction est devenue politiquement indéfendable. Démanteler le SPEDE n'a jamais été envisagée par le gouvernement. C'est d'ailleurs un des seuls endroits en Amérique du Nord où c'est le cas.

« Ça n'a jamais été un enjeu électoral, ni un point de clivage. Jamais cette politique n'a été remise en question. »

– Erick Lachapelle professeur adjoint, directeur du programme en économie et politique, Université de Montréal

« Au Québec, les politiques pour appuyer la lutte contre les changements climatiques provoquent généralement une escalade entre les partis. Il n'y a pas eu de grand débat pour savoir si des mesures en ce sens devaient être prises. »

– Hugo Séguin, fellow, Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM)



## 8. Faites que votre système soutienne la réussite économique.



La mise en place du SPEDE québécois est trop récente pour que nous puissions faire l'analyse empirique de son incidence sur l'économie. Nos répondants ont tout de même parlé de son rôle dans l'économie de la province. En général, ils étaient d'accord sur trois choses :

- 1) Jusqu'à maintenant, le SPEDE n'a aucun effet sur l'économie.
- 2) Le système permettra au Québec de se maintenir à l'avant-garde en embrassant une économie verte.
- 3) Les chances de réussite augmenteront si d'autres partenaires font équipe avec le Québec et la Californie dans le cadre de la Western Climate Initiative.

La grande majorité des participants ont jugé que le deuxième point, soit le fait de préparer le Québec à entrer dans une économie verte, est le premier avantage économique du système, qu'un répondant a d'ailleurs décrit comme « un instrument économique qui mettrait le Québec du côté des gagnants ».

Comme la production hydroélectrique du Québec génère relativement peu d'émissions, une source a dit qu'en participant à une économie à faibles émissions, « le Québec sera gagnant, parce que, grâce à son électricité, ses produits ont déjà une faible empreinte carbone ». D'autres participants ont quant à eux fait l'éloge de l'exigence du Fonds vert en matière d'investissement dans les transports non polluants, et des emplois qu'elle génère.

Ceux qui ont jugé que le SPEDE n'avait aucune incidence sur l'économie croient généralement que le déclin du prix du pétrole en était partiellement responsable, déclin qui a limité l'augmentation du prix du carbone que certains redoutaient. Si le Québec a connu des résultats négatifs sur le plan économique, ils sont plutôt imputables à des facteurs macroéconomiques ayant éclipsé les répercussions du SPEDE, qui n'est en vigueur que depuis 2014.

« Nous savons que l'économie verte représente un potentiel immense. Par exemple, au Québec, nous attachons une énorme importance à l'électrification des transports. Nous avons beaucoup d'entreprises qui profitent du virage vert. » – Répondant(e)

« Je crois qu'il n'y a pas d'effet sur l'économie. Même le ralentissement économique actuel au Québec, personne ne dit que le coupable, c'est le marché du carbone – même en partie. Je n'ai jamais entendu parler d'une entreprise qui a refusé de venir s'installer au Québec à cause du marché du carbone. » – Répondant(e)

« Il y avait la ferme conviction que le monde se dirige vers la décarbonisation et que la tarification du carbone est une étape essentielle. Mais aussi que ceux qui sont les mieux préparés en sortiront gagnants. »

– Répondant(e)

« Jusqu'à présent, l'effet sur l'économie est neutre. Et être un pionnier n'est pas une mauvaise chose. Même que le Québec pourrait être mieux positionné pour l'avenir. » – Répondant(e)

## 9. Ne considérez pas votre système de plafonnement et d'échange de droits d'émission comme une panacée, mais bien comme une des composantes d'un ensemble de politiques de lutte contre les changements climatiques.



Au Québec comme en Californie, le SPEDE s'inscrit dans un ensemble de politiques visant la lutte contre les changements climatiques. Comme l'a habilement décrit l'organisme de recherche La Prospérité durable, rattaché à l'Université d'Ottawa, les deux systèmes servent de renfort aux autres politiques de lutte contre les changements climatiques.

Les fonctionnaires de la Californie prévoient que les politiques complémentaires, telles que le portefeuille d'énergies renouvelables et les normes de carburant à faible teneur en carbone, permettront à l'État d'atteindre 85 % de son objectif de réduction des émissions de 2020. Similairement, le Québec a 30 projets prioritaires qui, selon ses prévisions, entraîneront une réduction de l'ordre de 6,1 mégatonnes sur les 11,7 mégatonnes nécessaires pour atteindre sa cible.

Au Québec, jamais il n'a été question de faire fonctionner le SPEDE en vase clos. Nos sources ont affirmé que les politiques précédentes de lutte contre les changements climatiques, particulièrement la redevance sur les

carburants et les combustibles fossiles, ont représenté la première étape d'une stratégie plus large, dont le SPEDE est une composante; celle qui, fait important, permet de disposer des fonds pour financer cette stratégie.

D'ailleurs, les deux tiers des recettes du SPEDE québécois serviront à financer l'amélioration du secteur des transports, dont la consommation de carburant produit 43,5 % de la pollution carbonique de la province. C'est que généralement, les électeurs appuient les initiatives concernant les transports en commun et les transports non polluants. Un répondant a fait observer qu'en raison de la baisse des recettes provenant des autres secteurs, « une source de financement constante permet au gouvernement d'investir là où, autrement, il ne le pourrait pas ».

Les répondants ont souligné que le SPEDE est seulement un des éléments d'un vaste plan du gouvernement visant à contrer les changements climatiques. Au Québec, le gouvernement a su tirer parti de la perception publique des changements climatiques comme une menace, et s'est engagé à faire preuve de leadership pour s'y attaquer.

27 Purdon, M., Houle, D. & Lachapelle, E. (2014). *The Political Economy of California and Quebec's Cap-and-Trade Systems*. Sustainable Prosperity Research Report, page 5

28 [http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/plan\\_action/pacc2020-en.pdf](http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/plan_action/pacc2020-en.pdf)

29 arrêtés au 31 Décembre 2014

30 [http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/plan\\_action/pacc2020-en.pdf](http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/plan_action/pacc2020-en.pdf), page 22



« À partir du milieu des années 2000, le gouvernement du Québec, qui voulait être un leader dans la lutte contre les changements climatiques, a pris de nombreuses mesures en ce sens. Le SPEDE n'était donc pas la première : en 2006 a été créé le Fonds vert, qui générait 200 millions de dollars par année pour financer cette lutte. » – Répondant(e)

« En 2009, le Québec a annoncé sa cible de réduction des émissions de GES pour 2020, cible qui a été intégrée dans son Plan d'action sur les changements climatiques. Mais, en soi, ce plan n'était pas suffisant. Le Québec voulait que les programmes qui favorisent l'atteinte de cette cible soient financés en continu. » – Hugo Séguin, fellow, Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM)

« En Californie, depuis des dizaines d'années, on investit dans le secteur de l'énergie pour rendre la production d'électricité plus verte. »

– Mary Nichols, présidente, California Air Resources Board

## 10. Visez l'assainissement de l'environnement et le rehaussement de votre réputation mondiale.



Will est encore trop tôt pour évaluer la performance économique du SPEDE québécois. En revanche, pour ce qui est du succès des politiques, les répondants s'entendaient tous sur une chose : grâce à la tarification du carbone, le Québec a vraiment assis sa réputation mondiale.

Pour un des répondants, cela a changé la donne pour le Québec. D'autres ont dit que les preuves du succès de l'initiative sont les multiples occasions qui se sont ensuite présentées au Québec sur la scène internationale : présentations à l'Union européenne, consultations de la Banque mondiale, participation à la Conférence des Parties des Nations Unies, et intérêt manifesté par certaines organisations internationales pour des initiatives écofinancières.

Sur le plan environnemental, les répondants voyaient généralement le succès du projet « à plus long terme »,

faisant ressortir que, déjà, le SPEDE a permis aux entreprises de prendre conscience de la nécessité de gérer les émissions de GES. Cela n'a pas empêché un des répondants d'exprimer des réserves quant aux efforts du Québec visant à réduire la pollution carbonique de 20 % d'ici 2020, citant son manque d'alignement sur les cibles californiennes, et le fait qu'il « suspend ou réévalue ses autres programmes de lutte contre les changements climatiques ».

Enfin, pour les créateurs du système, il s'agit d'un des points forts de leur carrière. L'un d'eux a même dit que c'était « le projet le plus stimulant sur lequel [il avait] travaillé ». Et quant à l'ancien premier ministre, Jean Charest, il était « très rassuré de savoir que le SPEDE pouvait changer les choses ». Tous les répondants qui avaient participé à l'élaboration de la politique se sont dits fiers de ce qu'ils avaient accompli.

« C'est excellent pour la réputation du Québec, parce qu'il se positionne comme leader, une réalisation qu'il pourra mettre de l'avant lors de la Conférence de Paris sur les changements climatiques. »

– Vincent Pouliot, Chef de service, Marché du Carbone et Efficacité énergétique chez Gaz Métro

« Le SPEDE a remis le Québec sur la carte. D'ailleurs, la province suscite un intérêt plus fort que jamais. » – Répondant(e)

« Nous pouvons dire que nous sommes uniques et avant-gardistes, que nous conseillons même la Banque mondiale sur la tarification du carbone... » – Hugo Séguin, fellow, Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM)

« Ce qui a vraiment changé, c'est que le Québec est maintenant reconnu mondialement comme un leader sur les changements climatiques. »

– Katie Sullivan, directrice, North America Policy & Climate Finance (IETA)

# Mot de la fin

Nous avons terminé nos entrevues en posant aux participants la question suivante : « Quels conseils donneriez-vous aux autres gouvernements qui envisagent l'adoption d'une politique de plafonnement et d'échange de droits d'émission? » Voici quelques-unes de leurs réponses :

« Soyez parmi les pionniers, parce qu'être à la traîne, c'est être un perdant. »

– Répondant(e)

« Allez-y doucement avec les crédits compensatoires au début, parce que c'est difficile de faire marche arrière par la suite. » – Erick

Lachapelle, professeur adjoint, directeur du programme en économie et politique, Université de Montréal

« Essayez de former des coalitions, pas seulement avec le secteur privé, mais aussi avec la société civile, et surtout les autres partis politiques. Parlez de l'urgence du problème, du fait que tous les experts et les économistes – qui pourront vous appuyer – s'accordent pour dire qu'un SPEDE est une bonne politique. » – Erick Lachapelle,

professeur adjoint, directeur du programme en économie et politique, Université de Montréal

« Une fois la décision prise, vous franchissez un point de non-retour. On vous critiquera, on s'y opposera. Mais après, vous le faites, c'est tout. »

– Hugo Séguin, fellow, Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM)

« Consultez fréquemment et scrupuleusement le secteur privé et les gens qui connaissent les marchés. Comme le système est fondé sur les mécanismes du marché, peu d'organismes de réglementation environnementale sont compétents en la matière. Ne vous arrêtez pas à la conformité; il y a aussi les marchés secondaires, les mouvements de capitaux, la large participation, la détermination des prix, etc. »

– Katie Sullivan, directrice, North America & Climate Finance, IETA

« Faites en sorte d'obtenir l'appui inconditionnel de la société civile. » – **Hugo Séguin**, fellow, Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM)

« Intégrez-vous aux systèmes déjà en place, comme la Western Climate Initiative, qui n'est pas parfaite, mais qui brille par sa rigueur. Et c'est vraiment plus facile que de tout faire à partir de zéro. »  
– **Vincent Pouliot**, Chef de service, Marché du Carbone et Efficacité énergétique chez Gaz Métro

« Faites connaître votre projet, et parlez-en positivement. Créez une large coalition soutenant l'action. Allez aussi chercher l'appui des entreprises. »

– **Karel Mayrand**, Directeur général pour le Québec et l'Atlantique, Fondation David Suzuki, et président, Projet de la réalité climatique d'Al Gore pour le Canada

« Soyez clair et déterminé quand vous décidez d'aller de l'avant avec un tel système. Pensez-y comme il faut, annoncez-le, et demandez à tout le monde de collaborer avec vous pour bien le concevoir. » – **Jean Charest**, ancien premier ministre du Québec

« Pensez aux éléments qui serviront à lier le système aux autres, et à ce qui doit être fait pour qu'il soit adapté à votre situation. Du moment que les systèmes fonctionnent sur les mêmes principes, pour le reste il y a de la latitude. »

– **Mary Nichols**, présidente, California Air Resources Board

« Visez une grande transparence, et laissez les agents économiques faire preuve de créativité. » – **Répondant(e)**

« Ne présentez pas le système comme un moyen de punir les méchants. Les groupes environnementaux doivent comprendre ça. C'est un marché du carbone. On ne veut pas que ce soit perçu comme une sanction. L'objectif, c'est d'introduire un nouvel outil économique, et vous devez le présenter de cette manière. » – **Répondant(e)**

# Annexe – Liste de questions

Notre équipe a rencontré 10 experts et architectes du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) du Québec à l'automne 2014 et au début de cette année dans le cadre d'une entrevue semi-structurée. Vous trouverez ci-dessous les questions posées à certains d'entre eux.

## Élaboration et mise en œuvre du SPEDE

1. À votre avis, qu'est-ce qui a motivé le gouvernement du Québec à envisager et à instaurer un SPEDE?
2. La conception d'un tel système oblige à prendre des décisions au sujet, par exemple, de l'utilisation des recettes, de la distribution des unités d'émission et de l'application des crédits compensatoires. D'après vous, quel est le choix de conception le plus susceptible d'influencer l'efficacité de la politique?
3. Pendant l'élaboration du système, quels aspects du modèle ont suscité la plus grande controverse?
4. Revenons à l'annonce de la politique. Comment a-t-elle été reçue?
5. Avez-vous trouvé la réaction de certains groupes ou individus surprenante?
6. Les efforts de communication du gouvernement ont-ils permis de répondre aux critiques et préoccupations formulées à l'égard du système? Pourquoi?
7. Quelles approches/stratégies/tactiques le Québec a-t-il utilisées pour conclure une entente satisfaisante avec la Californie, dont le ressort est beaucoup plus vaste?

## Effets de la politique

8. Croyez-vous que le SPEDE a été dommageable pour les secteurs vulnérables aux échanges? Pourquoi?
9. La position du Québec à l'égard de la vente aux enchères et de la distribution gratuite est-elle appropriée?
10. Pensez-vous que le Québec utilise les recettes des enchères à bon escient? Pourrait-il les réinvestir de façon plus efficace?

11. Croyez-vous que le seuil des prix et la rigueur du système sont appropriés? Pourquoi?
12. Selon vous, à quel point le lien avec le système californien est-il important?
13. Quels sont les avantages de ce lien pour le Québec?
14. Quels en sont les inconvénients?
15. Quelques années plus tard, comment décririez-vous l'influence du SPEDE sur :
  - l'économie;
  - les émissions de gaz à effet de serre;
  - la réputation du Québec?
16. Comment le SPEDE du Québec a-t-il pu survivre à une élection et à un changement de gouvernement?
17. À votre avis, quelles sont les probabilités que le système reste en vigueur à long terme? Prévoyez-vous y apporter des modifications importantes au cours des prochaines années?

## Politique de plafonnement et d'échange de droits d'émission

18. Quels étaient les avantages politiques, le cas échéant, d'un SPEDE? Et les inconvénients?
19. Du point de vue politique, qu'aurait pu faire le gouvernement pour améliorer la mise en œuvre du système?

## Questions de réflexion

20. Quels conseils donneriez-vous aux autres gouvernements qui envisagent l'adoption d'une politique de plafonnement et d'échange de droits d'émission?
21. Si c'était à recommencer, qu'est-ce que le gouvernement du Québec devrait faire différemment?
22. Avec le recul, que pensez-vous de votre participation à l'élaboration de la politique?

*Dans les coulisses de la création du plus grand marché du carbone en Amérique du Nord: 10 recommandations de pionniers québécois dans la lutte contre la pollution carbonique*

*Sarah Petrevan*

Avril 2015

Imprimé en Colombie-Britannique sur du papier composé de fibres post-consommation recyclées à 100 %.

© Clean Energy Canada, 2015.

Tous droits réservés. Il est permis de reproduire cette publication, en totalité ou en partie, à des fins non commerciales, tant que « Clean Energy Canada » est cité comme source.

Programme du Centre for Dialogue de l'Université Simon Fraser, Clean Energy Canada ([cleanenergycanada.org](http://cleanenergycanada.org)) a pour mission d'accélérer la transition vers l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et non polluantes. Suivez cet organisme sur Twitter (@cleanenergycan).

Nous publions chaque lundi le bulletin gratuit *Clean Energy Review*, résumé des nouvelles sur les changements climatiques et les énergies non polluantes au Canada et dans le monde. Pour vous inscrire, allez à [cleanenergycanada.org/review](http://cleanenergycanada.org/review).

Cette publication est accessible en format numérique à [cleanenergycanada.org](http://cleanenergycanada.org).

