

Marché du carbone : portrait et enjeux

Pourquoi avons-nous fait cette étude?

Cette étude s'inscrit dans la continuité des vérifications portant sur les sujets suivants

- le plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques (printemps 2012)
- et le Fonds vert (printemps 2014 et hiver 2016).

Le marché du carbone est un nouvel instrument économique qui générera des revenus importants.

- De 2013 à 2020, environ 3 G\$ seront versés dans le Fonds vert.

En quoi consiste cette étude?

Notre étude comporte deux objectifs

- présenter un portrait du marché du carbone du Québec (concepts et fonctionnement)
- et permettre une meilleure compréhension des enjeux de ce marché.

Ce qu'il faut savoir

- Certains gaz présents dans l'atmosphère terrestre contribuent à retenir la chaleur près de la surface de la Terre. Ce sont les gaz à effet de serre (GES). L'augmentation de leur concentration est l'un des facteurs à l'origine du réchauffement climatique.
- Au Québec, un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) de GES est en place depuis janvier 2013. Il est appelé communément « marché du carbone ».
- Il est sous la responsabilité du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Portrait

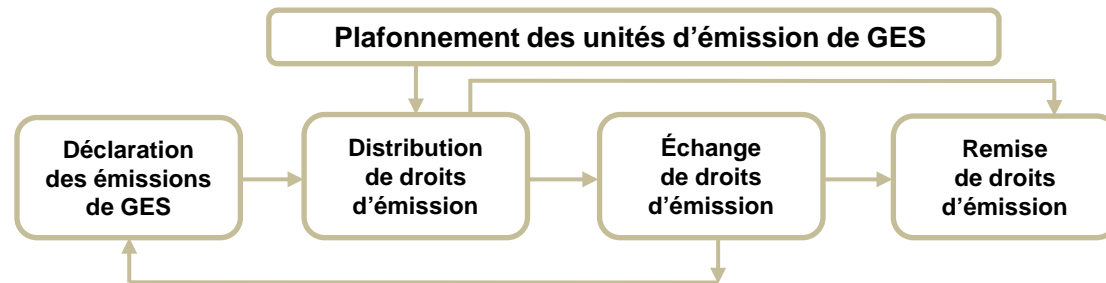
Contexte international et québécois

- Des accords internationaux (protocole de Kyoto, Accord de Paris) ont été conclus pour tenter de stabiliser le climat mondial.
- Les cibles de réduction des émissions de GES du Québec sont
 - à l’horizon de 2020, une réduction de 20 % des émissions par rapport à celles de 1990
 - pour 2030, une réduction de 37,5 % des émissions par rapport à celles de 1990.

Portrait

Cycle du marché du carbone au Québec

- Le marché du carbone suit un cycle qui comporte plusieurs étapes et qui se déroule sur plus d'une année.



- Actuellement, près de 75 entreprises sont assujetties au marché du carbone, en fonction de la quantité d'émissions de GES qu'elles déclarent au ministre responsable ou de la quantité de carburants et de combustibles fossiles qu'elles distribuent.
- D'autres participants peuvent s'inscrire sur une base volontaire.

Portrait

Cycle du marché du carbone au Québec (suite)

- Un droit d'émission (unités et crédits) représente l'autorisation d'émettre, une seule fois, une tonne de GES.
- Le nombre maximal d'unités d'émission (ou « le plafond ») qui peuvent être accordées annuellement par le ministre responsable est établi à l'avance par décret, actuellement jusqu'en 2020. À compter de 2015, ce nombre diminue progressivement d'année en année.

Portrait

Cycle du marché du carbone au Québec (suite)

- Le ministre accorde les droits d'émission aux participants (marché primaire).
- Les émetteurs assujettis et les participants volontaires peuvent aussi échanger des droits (marchés secondaire ou des produits dérivés).
- Les émetteurs assujettis doivent remettre des droits d'émission pour couvrir leurs émissions de GES à la fin de la période de conformité.
 - Les droits d'émission délivrés par la Californie, et éventuellement par d'autres partenaires du marché commun, peuvent aussi être utilisés par les émetteurs du Québec.

Portrait

Mesures de contrôle

Des mesures de contrôle sont prévues pour diminuer les risques liés aux dysfonctionnements ou à la fraude.

Par exemple

- Tous les participants qui désirent s'inscrire au SPEDE doivent fournir certains renseignements et satisfaire aux conditions d'inscription.
- Un registre unique et centralisé permet de suivre toute délivrance et toute transaction de droits sur le marché.
- Des limites d'achat et de possession s'appliquent pour réduire les risques de manipulation du marché.
- Le ministre responsable exerce une surveillance et des sanctions sont prévues.

Enjeux

Réduction des émissions québécoises

Les interventions des gouvernements sur le marché ont une incidence sur la quantité de droits disponibles, sur le coût de ceux-ci et sur le changement de comportement souhaité.

- Une rareté de droits d'émission doit être créée pour atteindre un prix susceptible d'entraîner un changement de comportement chez les consommateurs de carburants et de combustibles fossiles et les émetteurs industriels.
- Pour les années 2013 et 2014, les émetteurs assujettis étaient en mesure de se procurer beaucoup plus de droits d'émission que leurs besoins totaux.

Enjeux

Réduction des émissions québécoises (suite)

La mise en place d'un marché commun avec d'autres administrations présente des avantages, mais il y a aussi un risque qu'il y ait moins de réductions d'émissions au Québec.

- Si les droits proviennent d'autres administrations
 - Il y a un risque que des réductions de GES, et donc le soutien à l'innovation, se réalisent hors Québec.
 - Les Québécois ne profiteront pas des bénéfices (par exemple, amélioration de la qualité de l'air).
- Actuellement un émetteur québécois assujetti peut se procurer des droits d'émission délivrés par le Québec ou la Californie.

Enjeux

Élaboration et mise en œuvre de la réglementation

Des modifications à la réglementation pourraient entraîner des difficultés liées à son application et des effets sur le marché.

- L'encadrement d'un système comme le SPEDE exige une réglementation complexe.
- Cette réglementation a déjà été modifiée plusieurs fois.
 - Cela peut avoir une incidence sur la capacité des émetteurs à respecter la réglementation.
- D'autres ajustements pourraient être apportés à celle-ci (changements annoncés dans les politiques de tarification du carbone au Canada et aux États-Unis).

Enjeux

Acceptabilité sociale

Un manque d'information relative au marché, aux résultats découlant de sa mise en place ou à l'utilisation des fonds recueillis pourrait nuire à son acceptabilité sociale.

- Les parlementaires et les citoyens doivent avoir accès à une information complète et à jour pour apprécier la réduction des émissions québécoises de GES et pour comprendre l'apport du SPEDE à celle-ci.
- L'aide financière provenant du Fonds vert doit reposer sur une démonstration claire et complète de sa cohérence avec les fondements du marché du carbone.

Enjeux

Surveillance et vérification du marché

La confiance des participants, nécessaire à l'efficacité du marché, pourrait faire défaut si la coordination, la complémentarité et l'exhaustivité de la surveillance et de la vérification ne sont pas assurées.

- Des irrégularités peuvent survenir sur ce type de marché.
- Certaines activités liées au marché du carbone sont réalisées à l'extérieur du Québec ou font appel à des sous-traitants.
 - Cela peut complexifier l'intervention du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et celle du Vérificateur général.