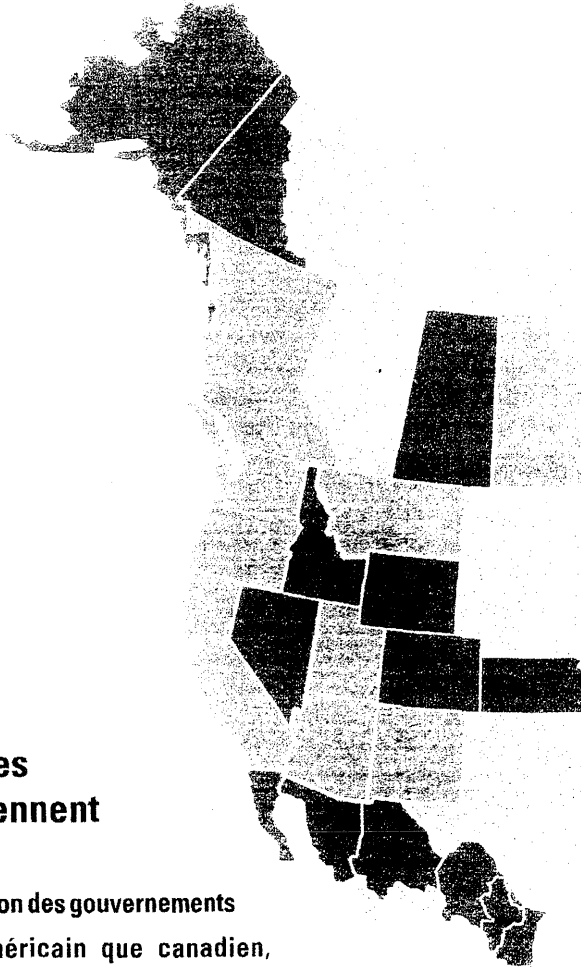




La mise en œuvre de la Western Climate Initiative

Par Myriam Blais
Coordination environnement et changements climatiques
Direction de l'environnement et des services aux entreprises
Ministère du Développement économique, de l'Innovation
et de l'Exportation



Régie de l'énergie
DOSSIER: 12-3748-2010
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 7 juin 2011
Pièces n°: C-GRANDE-0012

Les États et les provinces prennent les devants

Devant le peu d'action des gouvernements fédéraux, tant américain que canadien, et à l'instar de la Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI) de l'est des États-Unis, plusieurs provinces canadiennes et États américains se sont regroupés pour s'entraider dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) sous la Western Climate Initiative (WCI). La WCI est un système de plafonnement et d'échange d'émissions de GES régional, qui réunit des régions de l'est et de l'ouest.

Partenaire
Observateur

Les partenaires de la WCI comptent quatre provinces canadiennes et sept États américains. Les juridictions canadiennes partenaires représentent 76 % du PIB canadien. Il s'agit d'une bonne représentation canadienne.

Climate Initiative

La majorité des juridictions ont adhéré à la WCI, car elles souhaitent réduire leurs émissions de GES. Elles trouvent en cette alliance des bienfaits économiques et un effet d'entraînement. D'autres juridictions qui ont l'habitude de prendre des mesures environnementales avant-gardistes (comme la Californie, qui a adopté des normes élevées sur les émissions des véhicules) ne font que poursuivre dans la même voie.

Dans le cas de la Colombie-Britannique, laquelle compte déjà une taxe sur le carbone, la justification de son adhésion à la WCI est moins évidente. Selon la modélisation économique de cette province, la taxe sur le carbone devrait être fixée à un prix très élevé pour atteindre la cible de réduction de GES de la province. Le système de plafonnement et d'échange lui offre plus de possibilités de réduction à faible coût.

Finalement, la plupart des juridictions anticipent une réglementation du gouvernement fédéral américain d'abord, suivie d'une réglementation du gouvernement canadien par la suite. Elles espèrent, en s'impliquant au sein de la WCI, influencer les futures réglementations fédérales.

Ayant davantage d'affinités avec le nord-est des États-Unis, le Québec a préféré adhérer à la WCI en 2008 plutôt qu'à la RGGI, laquelle couvre uniquement les émissions des centrales électriques. Comme

le Québec n'a que très peu d'émissions dans ce secteur, il a opté pour la WCI, qui couvre également les émissions industrielles.

Les pouvoirs juridiques aux mains des États et des provinces

La WCI n'a pas de pouvoir juridique : chaque partenaire doit élaborer sa propre réglementation pour la mise en œuvre de son système de plafonnement et d'échange. Des règles de base ont été convenues permettant le libre-échange des crédits et des droits d'émission entre les juridictions partenaires. Rendu public le 27 juillet 2010, le document *Design for the WCI Regional Program* présente le fonctionnement du système et procure un cadre de référence pour l'élaboration des réglementations respectives des juridictions partenaires.

Le Québec a adopté la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de changements climatiques (projet de loi 42) le 18 juin 2009. Cette loi accorde au gouvernement du Québec les pouvoirs législatifs nécessaires à sa participation au système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES de la WCI.

Parmi les partenaires de la WCI, seuls le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Colombie-Britannique et la Californie vont être à la ligne de départ le 1^{er} janvier 2012, date à laquelle le système deviendra applicable.

L'objectif global de la WCI est de réduire les émissions de GES de 15 % par rapport aux niveaux de 2005 en 2020. Chaque juridiction partenaire a sa propre cible de réduction. La Colombie-Britannique a l'objectif le plus ambitieux par rapport au niveau de 2005, soit une baisse de 32 %. Toutefois, le portrait change lorsque l'on regarde les objectifs par rapport au niveau de 1990. Le Québec devient alors la juridiction qui a l'objectif le plus ambitieux avec une baisse de 20 %.

Les cibles seront atteintes en partie grâce au système de plafonnement et d'échange de la WCI, mais nécessiteront également des mesures complémentaires. Ainsi, le gouvernement du Québec proposera un nouveau plan d'action sur les changements climatiques (2012-2020) qui viendra compléter les efforts de réduction menés au sein de la WCI.

Avant la réduction d'émissions, la déclaration

Une déclaration obligatoire des émissions de GES pour les établissements émettant 10 000 tonnes et plus de GES par année doit être mise en place par tous les partenaires dès 2011. Aux États-Unis, les exigences de déclaration sont harmonisées avec le US EPA Mandatory Reporting Rule for GHG emissions. Au Québec, le récent projet de règlement sur la déclaration obligatoire des GES oblige les entreprises québécoises qui émettent 10 000 tonnes et plus de GES par an à déclarer

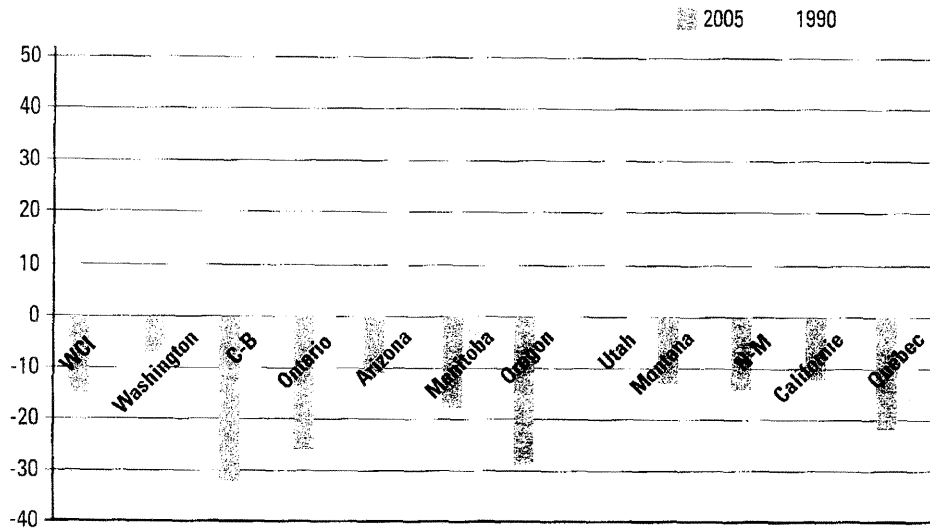
leurs émissions. Le règlement prescrit les méthodes de calcul des émissions de GES pour la plupart des sources d'émission. De plus, la déclaration des émissions – faite par tous les émetteurs de 25 000 tonnes ou plus de GES – devra être vérifiée par un organisme accrédité.

L'industrie et les transports

Dès 2012, la WCI couvrira les secteurs de l'industrie et de la production d'électricité. Tout établissement émettant 25 000 tonnes et plus de GES par année sera réglementé. Au Québec, cela représente une centaine d'établissements dans les secteurs industriels suivants : l'aluminium, les pâtes et papiers, le ciment, la chaux, la métallurgie, les mines et le bouletage, la chimie et la pétrochimie, le raffinage de pétrole, la production d'électricité et les aliments et boissons.

À partir de 2015, toute la combustion des combustibles fossiles provenant des transports, des secteurs institutionnels, commerciaux et résidentiels, sera également incluse dans la WCI. À partir de ce moment, les établissements visés seront les importateurs et les distributeurs de produits pétroliers. Il s'agira des mêmes établissements qui sont visés en ce moment par la redevance québécoise sur les carburants et combustibles fossiles, laquelle permet de financer le Plan d'action du Québec 2006-2012 sur les changements climatiques. ►

Objectifs de réduction des émissions de GES



En plus de devoir déclarer leurs émissions de GES, les établissements qui émettent 25 000 tonnes et plus de GES par an devront également les réduire. Pour ce faire, ils se verront accorder une certaine quantité de droits d'émission qui constituera leur plafond d'émission ou, autrement dit, leur cible. Pour émettre plus que cette quantité, ils devront acheter des droits ou des crédits d'émission sur le marché.

Une production moins intensive en carbone au Québec

Un des enjeux majeurs dans l'allocation des droits d'émission (détermination de la cible) est le maintien de la compétitivité des entreprises réglementées par rapport à leurs concurrents qui n'ont pas à assumer le surcoût d'une contrainte sur l'émission de GES. En exigeant trop des établissements du Québec, on risque une délocalisation de la production, entraînant un déplacement des émissions.

La Commission européenne responsable du système européen de plafonnement et d'échange (European Emissions Trading Scheme)

ainsi que les auteurs du projet de loi américain American Clean Energy and Security Act ont déterminé quelles industries sont les plus à risque de déplacer leur production, appelées « Energy Intensive and Trade Exposed Industries ». Les secteurs les plus vulnérables sont ceux qui ont une intensité énergétique¹ supérieure à 20 %, ou dont l'intensité énergétique est supérieure à 5 % et l'intensité commerciale² est supérieure à 15 %. Ces critères ont permis de déterminer plusieurs secteurs qui sont visés par la WCI, tels que les métaux, les produits chimiques, les minéraux non métalliques et les pâtes et papiers. Au Québec, presque la totalité des établissements visés se trouvent dans ces secteurs.

Une fois les secteurs à risque déterminés, la plupart des pays et États, dont l'Europe et la Californie, se tournent vers une allocation gratuite des droits d'émission en fonction d'un standard (« benchmark ») exprimé en tonnes de produits par tonne de GES émis. Pour certains secteurs, il peut être difficile de fixer une intensité standard. Dans ce cas, d'autres scénarios sont envisagés, tels qu'un standard sur la production de chaleur ou sur

les combustibles. Une fois l'intensité d'émission fixée (en Europe, elle représente la moyenne des dix établissements émettant le moins de GES par unité de production), on la multiplie par la production, le plus souvent la production moyenne des trois dernières années afin de réduire l'effet d'une année anormale.

L'approche du standard permet de récompenser les établissements les plus efficaces et de reconnaître les efforts passés puisque les améliorations apportées se traduiront par une meilleure position par rapport au standard. En 2006, le secteur industriel québécois avait déjà réduit ses émissions de 7 %. Des réductions supplémentaires ont été enregistrées depuis 2006. La reconnaissance de ces réductions est essentielle pour les industries québécoises. La WCI permet cette approche.

La WCI prévoit que les établissements du secteur de la production d'électricité devront acheter leurs droits d'émission sur le marché, puisqu'ils ne se qualifient pas en tant qu'industries « Energy Intensive Trade Exposed ».

Des occasions d'affaires

La WCI permet l'utilisation de crédits compensatoires afin de réduire les coûts de conformité. Trois secteurs sont visés en priorité : l'agriculture (séquestration de carbone dans le sol, gestion du fumier), la foresterie (déboisement-reboisement, gestion forestière, préservation et conservation des forêts) et la gestion des déchets (émissions des lieux d'enfouissement, traitement des eaux usées). Des protocoles de quantification approuvés par la WCI devront être utilisés. Les projets ne doivent pas avoir commencé avant 2007. Ils doivent permettre des réductions au-delà d'un standard de performance ou de la pratique courante du secteur, et au-delà de toute réglementation. Tous les projets devront être vérifiés par une tierce partie accréditée par le Conseil canadien des normes ou par l'American National Standard Institute des États-Unis. La WCI permet également l'utilisation de crédits provenant du mécanisme propre (MDP). L'utilisation des crédits compensatoires par les entreprises réglementées est limitée à environ 4 % de leurs émissions. ■

Références

¹ Intensité énergétique : coûts énergétiques divisés par la valeur des livraisons.

² Intensité commerciale : importations plus exportations divisées par la valeur des livraisons plus les importations.