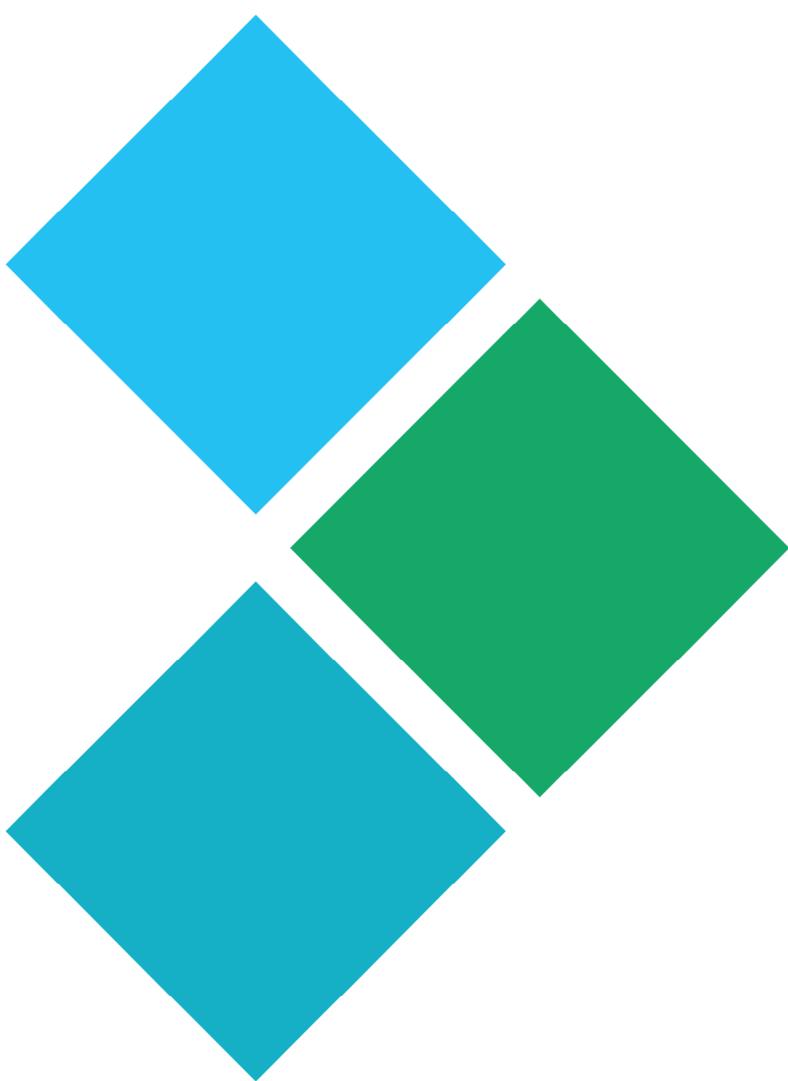


LA ROUTE DU CARBONE

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL



Décembre 2015



SWITCH, l'Alliance pour une économie verte au Québec, regroupe des organisations issues des milieux économiques, financiers, associatifs et environnementaux :



Fondation
David
Suzuki

écotech
Québec

LES SOLUTIONS SONT DANS NOTRE NATURE

équiterre

Association
de l'aluminium
du Canada



SWITCH compte sur un ensemble de partenaires qui forment son comité consultatif :



INNERGEX



Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement



canwea
CANADIAN WIND
ENERGY ASSOCIATION | ASSOCIATION CANADIENNE
DE L'ÉNERGIE ÉOLIENNE

SWITCH remercie l'Union européenne pour son soutien financier :



Ce rapport a été réalisé par SWITCH, avec la contribution des membres du Comité transition énergétique. SWITCH remercie :

Les co-présidents du Comité route du carbone de SWITCH :

Jean Simard, président et chef de la direction de l'Association de l'aluminium du Canada et Scott Vaughan, président et chef de direction de l'Institut international du développement durable.

Les membres du Comité route du carbone :

Guy Drouin (Biothermica), Jean Nolet (Coop Carbone), Mark Purdon (Institut québécois du carbone), Agnès Dupriez (Desjardins), Jean-François Nolet (CANWEA – Association canadienne de l'énergie éolienne), Marie-Hélène Labrie (Enerkem), Denis Leclerc (Ecotech), Catherine Bérubé (Cycle Capital Management), Karel Mayrand (Fondation David Suzuki), Mustapha Ouyed (Golder Associates), Stéphanie Trudeau (Gaz Métro), Émilie Alberola (I4CE – Institute for Climate Economics), Daniel Giguère (INNERGEX), Philippe Bourque (RNCREQ – Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec).

Coordination, recherche et rédaction :



Contact : info@allianceswitch.ca et allianceswitch.ca

Décembre 2015



À PROPOS DE SWITCH

SWITCH souhaite accélérer le virage vers une économie verte afin de contribuer à une société québécoise innovante, résiliente, concurrentielle et qui réconcilie équité sociale, environnement et qualité de vie.

SWITCH travaille à l'émergence d'une vision et d'un leadership social, politique et économique clairs, au développement d'une plus grande cohérence dans les politiques et les interventions de l'État et à la convergence des initiatives des secteurs public, privé, associatif, coopératif et mutuel et de la société civile en faveur d'une économie verte.



Table des matières

I- CONSOLIDER ET LIER LES MARCHÉS DU CARBONE	11
1.1 Quelques éléments pertinents du marché du carbone Québec-Californie	11
1.2 Essor des marchés de carbone dans le monde.....	12
1.3 Faits saillants des discussions	14
1.4 Recommandations de SWITCH	16
RECOMMANDATION 1 – Place des mécanismes de marché dans l’Accord de Paris	16
RECOMMANDATION 2 – Signal du gouvernement du Québec quant aux modalités de la poursuite du SPEDE	16
RECOMMANDATION 3 – Faciliter l’entrée de l’Ontario dans le marché du carbone Québec-Californie	17
RECOMMANDATION 4 – Améliorer la compréhension du fonctionnement et des impacts du marché du carbone sur les entreprises, à l’attention des intermédiaires financiers.	17
RECOMMANDATION 5 – Travailler à la convergence des marchés de carbone.....	18
II- SE PRÉMUNIR DES FUITES DE CARBONE : L’AJUSTEMENT CARBONE À LA FRONTIÈRE.....	20
2.1 Ajustement carbone à la frontière : définition.....	20
2.2 Faits saillants des discussions	22
2.3 Recommandation de SWITCH.....	24
RECOMMANDATION 6 - Établir une vigie des enjeux de compétitivité et de fuites carbonées	24



MISE EN CONTEXTE

Au printemps 2015, à quelques mois de la Conférence de Paris sur le climat (CdP21), SWITCH, l'Alliance pour une économie verte au Québec, lançait deux nouveaux groupes de travail. Le premier portait sur les mesures aptes à accélérer la transition énergétique du Québec en misant sur la réduction de la consommation de pétrole dans le secteur des transports et de l'aménagement du territoire (**Groupe de travail sur la Transition énergétique**). Le deuxième portait sur l'expansion du marché du carbone Québec-Californie ainsi que sur la question des ajustements carbonés aux frontières (**Groupe de travail sur la Route du carbone**).

Le présent document constitue le rapport du Groupe de travail sur la Route du carbone, tel qu'entériné par le comité directeur de SWITCH en novembre 2015. Les membres de ce Groupe de travail se sont rencontrés à trois reprises entre août et octobre 2015, dans le cadre de rencontres de deux heures. Deux experts invités¹ ont rencontré les membres du Groupe de travail au cours de la deuxième séance de discussion.

Les réflexions du Groupe de travail ont été soutenues par une contribution financière de l'Union européenne.

Réfléchir au développement et à l'expansion du marché du carbone Québec-Californie, tout en évitant les fuites de carbone

Les membres du Groupe de travail ont étudié l'intérêt, la possibilité et l'opportunité d'élargir le marché du carbone mis en place au Québec, et lié avec celui de la Californie depuis 2014, à d'autres juridictions en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde, notamment au Système communautaire d'échange de quotas de GES de l'Union européenne (SCEQE-UE). Ils ont également cherché à déterminer les meilleurs moyens d'éviter les fuites de carbone d'un territoire où les émissions de carbone sont contraintes vers un autre territoire où des contraintes équivalentes seraient absentes.

¹M. Andrei Marcu, Conseiller senior et directeur du Carbon Market Forum au Center for European Policy Studies et M. Jean-Yves Benoît, Directeur, Marché du carbone au Gouvernement du Québec et co-président de l'International Climate Action Partnership – ICAP.



Réflexions soumises au Groupe de travail

Les questions suivantes ont encadré les discussions du Groupe de travail :

Sur l'expansion du marché Québec-Californie

- Les participants estiment-ils que des mesures doivent être prises pour consolider et élargir le marché du carbone Québec-Californie ?
- Dans l'affirmative, quelles actions devraient être priorisées :

Faciliter l'entrée de l'Ontario dans le marché du carbone Québec-Californie;

Ouvrir pour lier la Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI) et le marché du carbone Québec-Californie;

Élargir le marché du carbone Québec-Californie à d'autres États des États-Unis et à d'autres provinces canadiennes;

Appeler au lancement de discussions informelles qui pourraient déboucher sur la liaison du marché du carbone Québec-Californie avec un SCEQE-EU réaménagé;

Appeler à la mise en place d'un marché mondial du carbone soumis à des règles communes ou compatibles ?

- Quels sont les acteurs-clés pouvant faire bouger les choses ? Les participants se voient-ils jouer un rôle, individuellement ou collectivement, afin de favoriser la consolidation et l'élargissement des marchés du carbone, et si oui, quel serait ce rôle ?

Sur les mesures d'ajustement carbone aux frontières

- Les participants s'inquiètent-ils de fuites potentielles vers des territoires (y compris vers d'autres États des États-Unis ou d'autres provinces canadiennes) qui n'ont pas de politiques équivalentes de réduction des émissions de GES ?
- Dans l'affirmative, de quels territoires s'agit-il et quelles mesures semblent les plus judicieuses à mettre en place dans de tels cas ? Est-ce que les discussions actuelles sur des accords de libre-échange (Canada-Europe, Asie-Pacifique) nuisent ou apparaissent favorables à l'éventuelle introduction d'ajustement carbone aux frontières ?



- Les participants estiment-ils avoir un rôle à jouer, individuellement ou collectivement, pour la mise en place de mécanismes d'ajustement à la frontière, le cas échéant ? Dans l'affirmative, quel serait ce rôle ?

La section qui suit présente les principaux éléments ayant encadré les discussions sur l'expansion du marché du carbone Québec-Californie. La section résume la teneur des discussions au sein du Groupe de travail et présente les recommandations de SWITCH.

La dernière section présente de même les principaux éléments ayant encadré les discussions sur l'opportunité de développer des mécanismes d'ajustement carbone aux frontières dans le cadre du marché Québec-Californie. Elle se termine également par un résumé des discussions et par les recommandations de SWITCH.





I- CONSOLIDER ET LIER LES MARCHÉS DU CARBONE





I- CONSOLIDER ET LIER LES MARCHÉS DU CARBONE

La présente section présente les grandes lignes du marché du carbone Québec-Californie, puis examine le développement rapide des marchés de carbone à travers le monde. La section résume les discussions du Groupe de travail et présente les recommandations de SWITCH à l'intention des décideurs publics pertinents.

1.1 Quelques éléments pertinents du marché du carbone Québec-Californie

En Amérique du Nord, les systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émissions (SPEDE) du Québec et de la Californie sont liés depuis janvier 2014. Les deux systèmes partagent un ensemble de règles élaborées au fil des ans dans le cadre de la *Western Climate Initiative* (WCI). Les SPEDE québécois et californien régissent environ 85 % des émissions dans les deux territoires, y compris la distribution de combustibles fossiles. L'Ontario et le Manitoba ont récemment annoncé leur intention de rejoindre le Québec et la Californie. L'État de Washington pour sa part l'envisage aussi officiellement, de même que l'État de New York.

Les objectifs à court terme des deux territoires sont différents, mais convergent au fil du temps. En ce qui concerne le Québec, il s'agit de diminuer les émissions de 20 % par rapport au niveau de 1990 à l'horizon 2020, tandis que la Californie vise à stabiliser ses émissions au niveau de 1990 à l'horizon 2020. Le Québec et la Californie souhaitent tous deux réduire leurs émissions d'au moins 80 % par rapport aux niveaux de 1990 et se sont fixé des objectifs très semblables pour 2030, soit 37,5% de réduction pour le Québec et 40% pour la Californie.

Par-delà le marché Québec-Californie, le contexte nord-américain évolue très rapidement :

- L'Ontario souhaite mettre en place un marché de carbone en 2017 et en assurer la liaison avec les marchés québécois et californien en 2018. Les éléments du marché ontarien font l'objet de consultations jusqu'au début 2016.

De même, le Manitoba a très récemment annoncé la mise en place d'un marché de carbone pour les grands émetteurs, en lien avec les systèmes mis en place au Québec et en Californie.

- La Colombie-Britannique élabore un plan climatique (Climate Leadership Plan), dont la sortie est prévue au printemps 2016. Ce plan guidera les actions que posera la province pour respecter ses objectifs de réduction



pour 2020. Il définira également les cibles post-2020 et les mesures qui les accompagneront. À la fin 2014, la province a adopté une approche de réduction basée sur l'intensité des émissions pour le secteur du gaz naturel liquéfié. Cette approche s'inspire largement de celle mise en place en Alberta pour les grands émetteurs.

- Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest élaborent également leurs stratégies post-2020 et pourraient joindre un marché de carbone.
- Le Mexique a pour sa part annoncé son intention de développer un marché de carbone national, avec pour objectif de le lier au WCI d'ici 2017.

L'Amérique du Nord compte aussi la *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI), le SPEDE le plus ancien du continent, qui régit les émissions des centrales électriques de neuf États du nord-est des États-Unis (CO₂ uniquement). La plupart des droits d'émission y sont mis aux enchères. Les États membres de la RGGI se sont engagés à réduire les émissions de GES provenant du secteur de l'énergie réglementé de plus de 50 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2020.

Le *Clean Power Plan* (CPP), annoncé par l'Administration Obama en août 2015 et qui entrera en vigueur en 2022, force la réduction des émissions provenant des centrales de production d'électricité. Cette réglementation importante, et les mécanismes de flexibilité qui l'accompagne, sont susceptibles d'encourager les États à créer ou à rejoindre des systèmes de plafonnement et d'échange (par exemple, la RGGI, QC-CA) pour les aider à respecter les cibles fixées par le CPP.

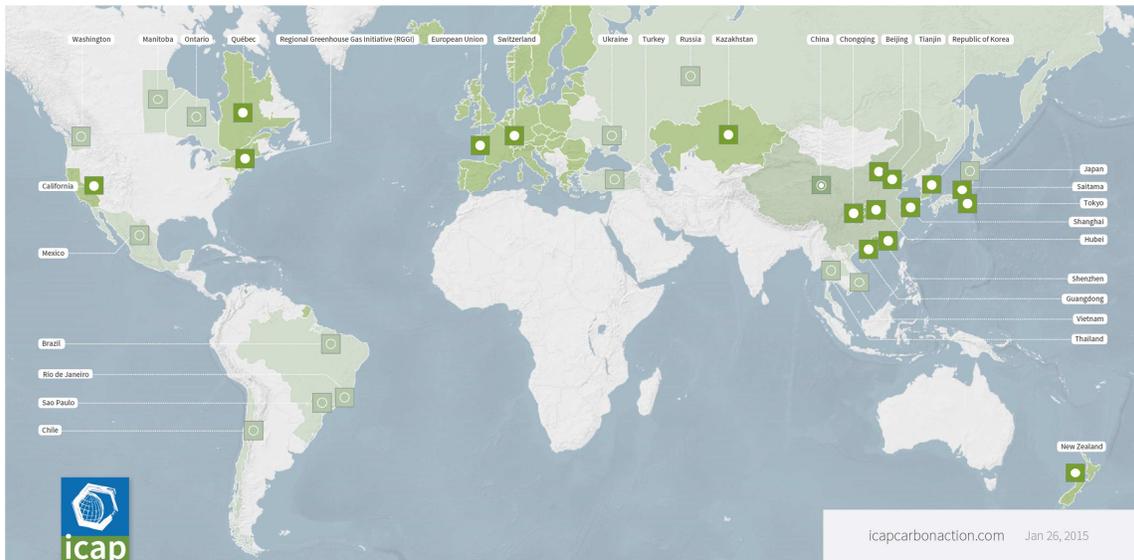
1.2 Essor des marchés de carbone dans le monde

À travers le monde, 17 systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) de GES sont en vigueur sur quatre continents, couvrant 35 pays, 12 États ou provinces et sept villes. Ensemble, ces territoires représentent environ 40 % du PIB mondial (ICAP 2015). Des SPEDE sont actifs en Europe, en Amérique du Nord (RGGI, Californie-Québec), en Chine (sous forme de programmes pilotes à l'échelle de villes/régions), dans la région métropolitaine de Tokyo, au Kazakhstan, en Suisse et en Nouvelle-Zélande.

En Asie, il est prévu que les sept programmes pilotes chinois fusionnent en un seul système national à partir de 2017. Des économies émergentes, comme le Mexique et le Brésil, envisagent aussi la mise en œuvre d'un SPEDE dans le cadre de l'élaboration de leurs politiques climatiques. La Carte 1 indique les SPEDE actifs et prévus dans le monde entier.



CARTE 1 – Les SPEDE dans le monde. ICAP 2015



En Europe, le SCEQE-UE en est à sa Phase 3 (2013-2020). Il regroupe les 28 États membres de l'Union européenne ainsi que le Liechtenstein, l'Islande et la Norvège, et régit environ 45 % des émissions de GES de l'UE, principalement en provenance des secteurs de l'électricité et des industries consommatrices d'électricité.

Les autorités ont adopté le Cadre d'action 2021-2030 de l'Union européenne en matière de climat et d'énergie où le principal objectif assigné aux industries est de réduire les émissions nationales de GES d'au moins 40 % à l'horizon 2030 par rapport au niveau de 1990, ce qui correspond à une baisse de 43 % par rapport au niveau de 2005 dans les secteurs couverts par le SCEQE-UE et une réduction de 30 % dans les secteurs non couverts.

Il convient de rappeler que le SCEQE-EU a été affaibli par une offre excessive de droits d'émission sur le marché, ce qui a provoqué l'effondrement des prix. Malgré des changements majeurs apportés au système dans le cadre de la Phase 3, environ 900 millions d'unités d'émission seraient encore en trop sur le marché.

Un récent accord au sein de l'UE prévoit la création prochaine d'une Réserve de stabilité du marché pour recevoir les droits d'émission excédentaires. L'utilisation de la Réserve permettrait alors d'ajuster l'offre de droits d'émission en cas de fluctuations importantes de la demande. Les effets de cette mesure, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2019, restent toujours à déterminer.



Les autorités européennes soulignent que les échanges d'émissions resteront l'instrument principal de réalisation des objectifs de réduction d'émissions à l'avenir.

Négociations climatiques internationales. L'échange de droits d'émission d'un État à un autre pourrait faire l'objet d'une reconnaissance spécifique en vertu de l'Accord de Paris en cours de négociation, assorti de consignes générales visant à en assurer l'intégrité et une certaine forme d'équivalence des droits d'émission. D'autres options toujours envisagées passeraient toutefois sous silence l'échange des droits d'émission et les mécanismes du marché.

1.3 Faits saillants des discussions

Au cours de leurs délibérations, les membres du Groupe de travail ont pris en considération les éléments suivants du contexte international.

- L'environnement mondial des marchés de carbone évolue rapidement vers l'éclosion de plusieurs marchés régionaux ou nationaux non liés entre eux, et aux règles de fonctionnement plus ou moins compatibles.
- Les textes actuels de négociations indiquent que l'Accord de Paris pourrait ne faire aucune mention des mécanismes de marché et de flexibilité comme outils auxquels les pays peuvent recourir pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Advenant le cas, la liaison des différents marchés de carbone (existants ou projetés) pourrait être ralentie par l'absence de règles internationales permettant la reconnaissance mutuelle des unités de réduction.

Plusieurs participants indiquent que, du point de vue d'investisseurs désireux de se conformer ou de profiter du marché du carbone, il est important de minimiser les risques liés à l'incertitude en s'assurant de la pérennité des marchés de carbone et l'existence de règles prévisibles dans le temps. Un tel climat d'affaires permet d'amortir les projets sur plusieurs années et de rassurer les prêteurs et les investisseurs. Plusieurs participants souhaitent ainsi qu'un signal politique clair indique que le marché du carbone Québec-Californie est là pour rester, et que les règles qui le régiront à partir de 2021 soient clarifiées le plus rapidement possible.

De plus, plusieurs constatent que de très nombreux intermédiaires de marché démontrent une compréhension très superficielle du fonctionnement du SPEDE et se montrent par conséquent très frileux lorsque vient le moment d'analyser un dossier provenant d'une entreprise désireuse de profiter des occasions de développement d'affaires que présente le marché du carbone. Cette situation



est d'autant plus préoccupante qu'elle semble toucher à la fois les intermédiaires du secteur privé comme des organismes de développement économique publics, tels des fonds gouvernementaux d'investissements en équité ou en prêts.

Plusieurs participants insistent également sur l'importance d'assurer des règles de mesures, de notification et de vérification (MNV) claires dans les marchés avec lesquels le Québec pourrait vouloir se lier. Aussi, plusieurs plaident en faveur d'une référence explicite au recours aux mécanismes de marché et de flexibilité dans l'Accord de Paris, accompagnée de standards minimaux de MNV au sortir de la Conférence de Paris, de manière à assurer l'intégrité environnementale des unités de réduction échangées au sein de ces marchés.

Quant à la question de savoir quels efforts pourraient être entrepris pour faciliter l'expansion du marché du carbone Québec-Californie, SWITCH constate que plusieurs participants sont déjà actifs en Ontario pour conseiller les différentes parties prenantes quant aux meilleures façons de mettre en place un marché de carbone fonctionnel et compatible avec celui du Québec et de la Californie.

À ce chapitre également, SWITCH estime que les différences et les difficultés actuelles rencontrées par le marché du carbone européen rendent peu propice l'ouverture de discussions visant une éventuelle liaison des marchés de carbone nord-américain et européen. Par contre, SWITCH considère qu'il serait souhaitable, à terme, que l'ensemble des marchés de carbone, y compris ceux en développement en Chine et au Mexique, soient éventuellement liés.

En résumé

Les participants manifestent l'intérêt général de voir les marchés du carbone s'étendre, pour que tous les joueurs soient soumis à des règles et des coûts équivalents.

L'Accord de Paris doit indiquer que les mécanismes de marché et de flexibilité seront permis et encouragés, et doit donner un signal clair quant à leur pérennité dans le temps. Des règles minimales de MNV doivent être proposées.

En matière d'expansion des marchés de carbone en Amérique du Nord, il se dégage des discussions que les participants accordent la priorité au soutien des parties prenantes de l'Ontario pour faciliter leur entrée dans le marché du carbone Québec-Californie. Cette priorité n'exclut pas l'intérêt des participants à voir d'autres juridictions nord-américaines se joindre au marché Québec-Californie ni, à terme, de souhaiter la convergence des marchés de carbone régionaux vers un marché mondial unifié.



1.4 Recommandations de SWITCH

RECOMMANDATION 1 – Place des mécanismes de marché dans l’Accord de Paris

Les textes actuels de négociations indiquent que l’Accord de Paris pourrait ne faire aucune mention des mécanismes de marché et de flexibilité comme outils auxquels les pays peuvent recourir pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Advenant le cas, ceci pourrait envoyer un message politique négatif quant à la pérennité des marchés de carbone existants et, ce faisant, générer de l’incertitude et augmenter les risques pour les investisseurs. L’*International Emissions Trading Association* (IETA) a élaboré une série de recommandations visant à intégrer la mention des mécanismes de marché dans le texte de l’Accord de Paris. SWITCH a pris connaissance des propositions d’IETA² et s’en solidarise³.

SWITCH recommande aux gouvernements du Québec et du Canada de promouvoir la reconnaissance des mécanismes de flexibilité dans l’Accord de Paris, en appui aux demandes exprimées en ce sens par IETA.

RECOMMANDATION 2 – Signal du gouvernement du Québec quant aux modalités de la poursuite du SPEDE

Du point de vue d’investisseurs désireux de se conformer ou de profiter du marché du carbone, il est important de minimiser les risques liés à l’incertitude en s’assurant de la pérennité des marchés de carbone. Un climat de prévisibilité dans le temps permet d’amortir les projets sur plusieurs années et de rassurer les prêteurs et les investisseurs. Le gouvernement du Québec n’a pas encore annoncé comment le SPEDE fonctionnera au-delà de 2020, ni comment les droits d’émissions seront accessibles pour les grands émetteurs.

SWITCH recommande que le gouvernement du Québec donne un signal politique clair, indiquant que le marché du carbone du Québec (SPEDE) se poursuivra bien au-delà de 2020 et constituera un des outils clés des mesures de réductions des émissions de GES.

SWITCH demande que soit établie très rapidement la réglementation applicable après 2020, notamment quant aux réductions demandées aux grands émetteurs

² https://ieta.memberclicks.net/assets/UNFCCC/COP21/worlds%20ets%20and%20indcs%20briefing_nov%202015.pdf

³ <https://ieta.memberclicks.net/assets/PressReleases/2015/ieta%20press%20release%20business%20groups%20on%20markets.pdf>



et à la formule d'accès aux droits d'émissions pour la période 2021-2030.

SWITCH réitère sa demande que soient bonifiés les protocoles de crédits compensatoires existants et que de nouveaux protocoles soient élaborés, au bénéfice des entreprises québécoises. SWITCH souhaite également que le SPEDE du Québec reconnaisse des crédits compensatoires générés à l'extérieur de ses frontières, de manière à favoriser le développement des entreprises québécoises.

RECOMMANDATION 3 – Faciliter l'entrée de l'Ontario dans le marché du carbone Québec-Californie

Plusieurs participants sont déjà actifs en Ontario pour conseiller les différentes parties prenantes quant aux meilleures façons d'entrer dans le marché du carbone Québec-Californie, et de se prémunir des risques de fuites carbonées et d'enjeux de compétitivité.

SWITCH recommande au gouvernement du Québec et aux autres parties prenantes de continuer à déployer des efforts pour faciliter l'entrée de l'Ontario dans le marché du carbone Québec-Californie. SWITCH continue d'encourager la recherche de nouveaux partenaires dans le cadre du marché du carbone Québec-Californie.

RECOMMANDATION 4 – Améliorer la compréhension du fonctionnement et des impacts du marché du carbone sur les entreprises, à l'attention des intermédiaires financiers.

SWITCH considère que de très nombreux intermédiaires de marché démontrent une compréhension très superficielle du fonctionnement du SPEDE et se montrent par conséquent très frileux lorsque vient le moment d'analyser les dossiers provenant d'entreprises désireuses de profiter des occasions de développement d'affaires que présente le marché du carbone. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle touche à la fois les intermédiaires du secteur privé comme des organismes de développement économique publics.

SWITCH recommande que le gouvernement du Québec, par le biais de l'Autorité des marchés financiers, en partenariat avec la Grappe Finances, mette à la disposition des institutions financières et des professionnels du secteur, des outils - y compris des activités de sensibilisation et de formation - afin qu'ils puissent pleinement tirer parti de la mise en place du SPEDE et développer des produits et services répondants aux besoins des entreprises québécoises.



RECOMMANDATION 5 – Travailler à la convergence des marchés de carbone

SWITCH estime que les différences et les difficultés actuelles rencontrées par le marché du carbone européen retardent une éventuelle liaison des marchés de carbone nord-américain et européen. Par contre, SWITCH considère qu'il serait souhaitable, à terme, que l'ensemble des marchés de carbone, y compris ceux en développement en Chine et au Mexique, soient éventuellement liés.

SWITCH recommande que le Québec et ses partenaires californiens et ontariens développent et concluent des ententes avec les marchés de carbone en élaboration au Mexique et en Chine, de même qu'avec celui de l'Union européenne, dans une perspective de convergence des règles qui y seront appliquées.





II- SE PRÉMUNIR DES FUITES DE CARBONE : L'AJUSTEMENT CARBONE À LA FRONTIÈRE





II- SE PRÉMUNIR DES FUITES DE CARBONE : L'AJUSTEMENT CARBONE À LA FRONTIÈRE

La présente section décrit la problématique des fuites de carbone, entre une juridiction dont les émetteurs de GES sont soumis à un régime d'encadrement des émissions vers des juridictions où un régime équivalent n'est pas présent. Elle traite de quelques exemples de mesures d'ajustement carbone aux frontières mises en place ou envisagées, et présente le problème de compatibilité de ce type de mesures avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le Groupe de travail ayant consacré moins de temps de discussions à cette question, les réflexions et recommandations de ses membres et de SWITCH demeurent préliminaires.

2.1 Ajustement carbone à la frontière : définition

L'ajustement carbone à la frontière (ACF) constitue une réponse à la menace de fuite de carbone d'un territoire ayant adopté des politiques de réduction des émissions de carbone vers des territoires où une législation équivalente n'existe pas.

Une fuite de carbone peut se produire lorsque des coûts directs et indirects découlant de politiques climatiques asymétriques ont une incidence importante sur la compétitivité, entraînant la délocalisation de la production industrielle et de nouveaux investissements, ainsi que des émissions de GES associées, en dehors des territoires réglementés (IETA 2015).

L'ACF peut prendre la forme d'une taxe imposée à la frontière sur les GES utilisés pour produire une marchandise. Une telle taxe serait prélevée sur les importations provenant de pays qui n'ont pas mis en œuvre des mesures équivalentes d'atténuation des émissions de GES. L'ACF peut également prendre la forme de permis et de droits d'émission que les importateurs devront acheter plutôt que d'être imposés à la frontière.

Tous les secteurs industriels ne sont pas confrontés au même risque de fuite de carbone. En effet, le risque est plus important si le coût du carbone est élevé et la concurrence internationale est féroce. Deux indicateurs sont généralement utilisés, l'un mesurant le coût du carbone et l'autre l'intensité des échanges commerciaux. Les secteurs les plus vulnérables, généralement rassemblés sous le vocable de secteurs à forte intensité énergétique et exposés à la concurrence



internationale (EITE), sont notamment les secteurs du fer et de l'acier, du ciment, des raffineries et de l'aluminium (Branger et Quirion, 2015).

Bien que le sujet ait été largement débattu, les données probantes à cet égard sont maigres. La majeure partie des études *ex ante* de modélisation indique des taux de fuite de l'ordre de 5 à 20 % (si aucune mesure d'atténuation n'est prise) alors que les études économétriques *ex post* ne révèlent aucune preuve statistiquement significative de fuite (Branger et Quirion 2015).

Dans un SPEDE, une des pratiques les plus courantes pour protéger les intervenants des secteurs EITE des concurrents qui ne sont pas soumis à des politiques équivalentes consiste à attribuer des droits d'émission gratuits. Cette pratique est largement appliquée dans le marché du carbone Québec-Californie.

Le statut juridique de l'ACF n'est pas clair. En effet, s'il est mis en place dans le but de protéger la compétitivité des entreprises nationales, sa légitimité pourrait être contestée en vertu des règles de l'OMC, tandis qu'un mécanisme d'ajustement à la frontière visant à éviter la délocalisation des émissions de carbone d'un marché à l'autre pourrait être jugé acceptable en vertu des règles en vigueur sur les échanges commerciaux (Entwined 2015).

À ce jour, il existe une clause d'ACF dans le système californien en vertu de laquelle les importateurs et les producteurs d'électricité doivent détenir des droits d'émission suffisants pour couvrir la période de conformité. Ces intervenants, c'est-à-dire les premiers fournisseurs d'électricité sur le marché californien (*First Jurisdictional Deliverers*), ne reçoivent pas de crédits compensatoires à la frontière pour les coûts de conformité au marché du carbone. Les régulateurs californiens envisagent également la possibilité de mettre en place une mesure similaire pour le secteur du ciment, en attendant d'élargir cet éventuel ajustement à la frontière concernant le ciment importé à d'autres secteurs au cours de la troisième période de conformité de la Californie, à partir de 2018.

L'Union européenne a étudié la question de l'ajustement à la frontière (en 2010, la France a proposé une taxe à la frontière pour le carbone, sur les marchandises importées), de même que le Congrès américain, dans le cadre du projet de loi Waxman-Markey de 2009. Ces deux initiatives ont finalement été abandonnées.

Nombre d'éléments techniques doivent être pris en compte dans la création d'une mesure d'ACF :

- Quels secteurs industriels doivent être couverts ? Quels sont les secteurs les plus susceptibles aux fuites ?



- Quels sont les pays dont les exportations devraient être soumises à un ACF ? Comment déterminer les pays qui ne mettent pas en œuvre de politique équivalente d'encadrement des émissions de carbone ? Les pays les moins avancés doivent-ils bénéficier de dérogations ?
- Comment mesurer la teneur en carbone des produits importés ? Sur la base du volume moyen des émissions de l'exportateur, du volume moyen des émissions du pays d'origine ou de déclarations d'émission, ou au moyen de la meilleure technologie disponible en tenant compte des données de référence ? Faut-il inclure les émissions indirectes, par exemple, à partir de l'électricité utilisée pour produire des marchandises importées ?
- Quelle forme juridique privilégier ? Une taxe ou une obligation de restituer des droits d'émission ?
- À quel niveau doit être fixé l'ajustement ? Quel doit être le montant de la taxe à la frontière ou le coût des droits d'émission que les importateurs devront acheter ?
- Que faire des revenus ? Les revenus tirés d'une taxe à la frontière ou de la vente de droits d'émission doivent-ils être réinvestis dans le pays importateur, retournés au pays d'exportation ou transférés à un organisme international ?

2.2 Faits saillants des discussions

Les participants reconnaissent que la mise en œuvre d'une mesure d'ACF pourrait déclencher automatiquement une contestation à l'OMC. Par contre, plusieurs sont d'avis que les règles de l'OMC pourraient très bien permettre l'application d'un ACF si cette mesure ne discrimine pas en faveur de biens produits sur le marché domestique et/ou n'est pas conçue pour protéger des industries domestiques. Une mesure d'ACF bien conçue afin d'éviter la délocalisation des émissions de carbone pourrait ainsi très bien survivre à une contestation en vertu du mécanisme de règlement des différends de l'OMC.

Les participants notent tout de même la grande difficulté d'élaborer et de mettre en œuvre une mesure d'ACF, en raison notamment des difficultés de déterminer la provenance des biens et des produits visés. Les tactiques de réexportation (*trans-shipment*) par les exportateurs rendent de même difficile la traçabilité de l'origine d'un bien, à travers la chaîne de production et de valeur. Une façon de contourner ce problème pourrait être d'élaborer des règles d'achats publics qui stipuleraient des objectifs de contenu carbone. Il

appartiendrait ainsi aux vendeurs, domestiques ou non, de respecter un certain contenu carbone maximal pour tout produit, bien, matériau ou procédé vendu sur un marché donné.

Par ailleurs, les participants se demandent quel sera l'impact – le cas échéant – du nouveau Partenariat TransPacifique (PTP) sur la capacité de mettre en œuvre des mesures d'ACF au Québec et au Canada. Ils discutent également de l'annonce faite par le gouvernement chinois de mettre en œuvre un marché du carbone national à partir de 2017, ainsi que de la procédure en cours à l'OMC d'octroyer à la Chine le statut « d'économie de marché ». Les participants se demandent ainsi quels impacts auront ces décisions sur la compétitivité des entreprises soumises à des contraintes carbone au Québec, au Canada et en Amérique du Nord.

Quoiqu'il en soit, les participants considèrent les mesures d'ACF comme une option politique parmi d'autres pour éviter les fuites, à l'intérieur d'une suite de mesures visant à normaliser les règles du jeu pour tous. De plus, plusieurs intervenants indiquent que les mesures d'ACF apparaissent comme des mesures temporaires, en attendant une harmonisation plus générale des règles.

En résumé

Les participants reconnaissent que les mesures d'ACF constituent un outil faisant l'objet d'une attention de plus en plus soutenue à travers le monde au fur et à mesure que s'installe le marché du carbone. Considérant les enjeux de fuites carbone et de compétitivité que pose l'existence d'un marché du carbone dans certains États d'Amérique du Nord, alors que des contraintes carbonées équivalentes n'existent pas encore dans d'autres juridictions, les participants estiment que des analyses plus approfondies devraient être menées et qu'une vigie devrait être mise en place.

Par-delà leur grande complexité de mise en œuvre, les mesures d'ACF sont perçues comme des outils fondamentalement défensifs, à déployer seulement pour se prémunir de fuites carbone en l'absence de contraintes équivalentes dans les pays exportateurs. Ces mesures peuvent tout de même servir à faire pression sur des États qui n'ont pas encore de contraintes sur le carbone. Quoiqu'il en soit, elles ne sauraient être mises en œuvre que si elles s'avèrent absolument nécessaires.

Les participants considèrent qu'il est important de reconnaître les choix de chaque pays et d'accepter une certaine flexibilité quant aux moyens mis en œuvre, du moment où les contraintes carbonées s'avèrent au final équivalentes. Ainsi, les participants souhaitent des systèmes flexibles, ouverts les uns sur les autres, qui donnent aux acteurs publics et privés un accès aux réductions faites ailleurs dans le monde. Les participants insistent sur l'importance de l'accès au marché pour les biens importés, en clarifiant les conditions de cet accès.



Finalement, SWITCH estime que de robustes mécanismes de mesures, de notification et de vérification (MNV) sont des éléments essentiels pour améliorer la compatibilité de différentes mesures mises en place par les pays afin de réduire les émissions. Les mesures de MNV permettent une plus grande transparence et une meilleure imputabilité, et peuvent ainsi soutenir la liaison et l'équivalence de marchés de carbone, d'autres mesures de tarification du carbone, l'introduction de réglementation et l'adoption de standards volontaires. SWITCH considère ainsi, de façon générale, qu'on gère mieux ce qui est mesuré.

2.3 Recommandation de SWITCH

RECOMMANDATION 6 - Établir une vigie des enjeux de compétitivité et de fuites carbonées

SWITCH estime que l'évolution des mesures de contraintes carbonées à travers le monde amène des considérations liées aux fuites carbonées et à la compétitivité entre entreprises soumises à des règles différentes. SWITCH constate que peu d'analyses ont été effectuées sur ce sujet au Québec.

SWITCH recommande que soit instaurée une vigie des enjeux de compétitivité et de fuites carbonées, du fait de l'apparition d'une courtepointe de régimes de contraintes carbonées à travers le monde. Cette vigie se ferait dans la perspective du marché du carbone Québec, Californie et Ontario.

