



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec



CTE - 018M
C.P. – Cible de
réduction d'émissions
de gaz à effet de serre
du Québec pour 2030

Hausse de la cible de réduction québécoise des gaz à effet de serre à 37,5 % par rapport au niveau des émissions de 1990

Position de la Fédération des chambres de commerce du Québec

Présentée à la commission des transports et de
l'environnement

21 octobre 2015

Préambule

Fondée en 1909, la Fédération des chambres de commerce du Québec (ci-après la FCCQ ou la Fédération) est l'ardent défenseur des intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel. Constituant le plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises au Québec, grâce à son vaste réseau de près de 140 chambres de commerce et 1 100 entreprises, la FCCQ représente plus de 60 000 entreprises et 150 000 entrepreneurs exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois.

La Fédération s'emploie à promouvoir la liberté d'entreprendre qui s'inspire de l'initiative et de la créativité, afin de contribuer à la richesse collective du Québec, en coordonnant l'apport du travail de tous ses membres. La force de la FCCQ vient de l'engagement de ses membres, qui y adhèrent sur une base purement volontaire et non obligatoire, ainsi que de la mobilisation des chambres de commerce en vue de défendre les intérêts du milieu des affaires. Elle fait appel à ses membres pour enrichir ses prises de position, qu'elle clame ensuite, en leur nom, auprès des décideurs économiques et politiques qui ont le pouvoir de mettre le Québec sur la voie de la réussite. L'inverse est aussi vrai, alors que les membres s'inspirent de la position de la Fédération pour alimenter le débat au sein de leur région ou de leur secteur d'activité.

Le 17 septembre 2015, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques annonçait la tenue d'une consultation sur une proposition de cible québécoise de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'ordre de 37,5 % sous le niveau de 1990 d'ici 2030.

Afin de contribuer aux travaux de la commission, la Fédération a pris connaissance du document de consultation et souhaite faire part de ses commentaires et de ses recommandations. La FCCQ se base donc sur les informations disponibles et présente son mémoire qui porte principalement sur les éléments suivants :

- l'état des lieux de la lutte contre les changements climatiques au Québec;
- les cibles de réduction des GES au Québec et la position de la FCCQ à cet égard;
- l'impact économique de la hausse de la cible de réduction des émissions de GES sur les entreprises du Québec et sur la société québécoise en général;
- les conditions gagnantes proposées par la FCCQ pour une diminution optimale des émissions de GES;
- les réponses de la Fédération aux questions spécifiques posées dans le document de consultation.

Table des matières

1. État des lieux de la lutte contre les changements climatiques au Québec	4
2. Cibles de réduction des émissions de GES et position de la FCCQ à cet égard.....	6
3. Impact économique de la hausse de la cible de réduction des émissions de GES sur les entreprises du Québec et sur la société québécoise en général	11
4. Conditions gagnantes proposées par la FCCQ pour une diminution optimale des émissions de GES	13
5. Réponses de la Fédération aux questions spécifiques posées dans le document de consultation.....	18

1. État des lieux de la lutte contre les changements climatiques au Québec

S'il est fort louable que le Québec cherche à être le meilleur et à le rester, il faut bien mesurer l'impact de l'établissement d'une nouvelle cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) sur sa croissance économique. Il importe ici de rappeler au gouvernement quelques éléments de contexte importants qui touchent directement les entreprises québécoises :

- le Québec affiche déjà une très bonne performance en matière d'émissions par rapport à d'autres provinces et territoires, présentant le meilleur bilan d'émissions de GES par habitant au Canada;
- la nécessité de maintenir la compétitivité des entreprises québécoises est primordiale pour créer de la richesse afin de maintenir les programmes sociaux québécois et investir en éducation;
- comme cela est mentionné, à juste titre, dans le document de consultation, le gouvernement doit tenir compte des particularités géographiques, énergétiques, économiques et sociales avant de déterminer sa nouvelle cible;
- par rapport à 1990, plus de la moitié de la réduction nette des GES au Québec résulte de fermetures d'usines grandes émettrices de GES (Magnola, Norsk Hydro, Shell, etc.) et des efforts des entreprises, surtout du secteur industriel.

Pour l'heure, la façon dont le gouvernement envisage de s'y prendre pour atteindre sa cible de réduction, ainsi que les coûts associés à chaque secteur d'activité économique d'ici 2030, demeurent inconnus. La FCCQ constate que la mise en place des mesures concrètes du PACC 2020 n'est qu'à peine débutée.

La FCCQ tient aussi à rappeler au gouvernement que la bonne performance relative du Québec depuis 1990 est due et des efforts des entreprises, surtout du secteur industriel et en partie à la fermeture d'usines et à un repli des capacités industrielles et manufacturières de la province (ex. : papetières, scieries, mines, métallurgie, raffinerie, etc.). Le Québec se doit de tenir compte d'un redémarrage possible et souhaité de la capacité industrielle ainsi que des nouveaux projets dans ses projections d'émissions plutôt que de telles fermetures pour atteindre ses cibles. Le cas de la cimenterie de Port-Daniel en est un bel exemple, puisqu'elle contribuera au développement économique de la Gaspésie et que ses émissions de GES par unité produite seront inférieures à ses concurrents.

Finalement, aucune annonce particulière n'a encore été faite concernant la mise en place de conditions favorables pour l'atteinte d'une cible 2030: (politique de recherche et développement, mesures fiscales, amortissement accéléré, etc.) qui permettraient d'atténuer

l'impact de cette hausse de la cible. Étant donné que la concurrence de nos entreprises provient de partout sur la planète et que les capitaux sont de plus en plus mobiles, le gouvernement doit être conscient de l'impact de son cadre réglementaire sur la compétitivité des entreprises québécoises ne bénéficiant pas d'allocations gratuites et, à la limite, sur leur délocalisation potentielle si le contexte d'affaires québécois devenait trop restrictif.

La FCCQ croit que des opportunités d'affaires découleront du développement de l'économie verte, notamment dans les technologies propres, mais que d'autres secteurs pourraient aussi en souffrir. Il importe donc de donner des outils adéquats aux entreprises, entre autres dans le secteur manufacturier qui a vu son apport au PIB du Canada diminuer de 16 % à 12 % en dix ans, mais qui demeure quand même un socle de l'économie québécoise. On peut parier que l'Ontario fera tout en son pouvoir pour aider son secteur manufacturier. Il faut donc demeurer à l'affût d'éventuelles compensations si certains secteurs devaient être désavantagés.

Des entreprises ont de la difficulté à émerger de la période économique trouble qui se poursuit. Si le gouvernement va de l'avant avec une telle hausse, une aide gouvernementale doit donc être envisagée afin de permettre aux secteurs visés d'assumer ces charges qui leur seront imposées. À titre illustratif, le secteur industriel a déjà réduit ses émissions de GES de 21 % par rapport à 1990. Si le gouvernement vise ce secteur, les aides financières devront être en conséquence puisque le coût marginal de réduction supplémentaire de leurs émissions de GES sera probablement plus élevé que pour d'autres secteurs, étant donné la diminution passée. C'est le cas pour Énergie Valero, qui a déjà investi 2 G\$ à sa raffinerie de Lévis dans les 10 dernières années afin de maintenir ses équipements à la fine pointe des technologies, notamment en efficacité énergétique.

Bien que le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) de gaz à effet de serre soit une voie d'avenir souhaitable pour nos sociétés modernes, en l'absence d'autres joueurs nord-américains, le gouvernement du Québec a le devoir de prévoir des changements qui vont permettre à nos entreprises de demeurer compétitives. Le développement durable repose sur trois principes : dans le projet actuel de marché du carbone, le développement économique n'y trouve pas son compte actuellement et il y a lieu de mieux équilibrer les choses.

2. Cibles de réduction des émissions de GES et position de la FCCQ à cet égard

Cible de réduction de 6 % et Plan d'action sur les changements climatiques 2006-2012

Le gouvernement du Québec s'était doté d'une première cible de réduction pour l'année 2012 de 6 % des émissions de la province par rapport à 1990. Cet objectif a été non seulement atteint, mais dépassé par une réduction totale de 7,9 %. Toutefois, cette réduction est attribuable, pour plus de la moitié de ce chiffre, à la fermeture d'usines fortement émettrices telles que Magnola, Norsk Hydro et Shell, ainsi qu'à la fermeture d'usines de pâtes et papiers et d'autres encore provenant du secteur manufacturier. Selon un document gouvernemental¹, seulement 3 mégatonnes sur les 6,7 mégatonnes de réduction de GES équivalent depuis 1990 sont une conséquence directe des programmes du Plan d'action 2006-2012 et du Plan d'action 2013-2020 contre les changements climatiques.

De plus, il semble que le gouvernement n'ait pas mis en place des moyens de vérification et de reddition de comptes efficaces (indicateurs chiffrés), par rapport aux choix des programmes.

Comme l'a souligné le commissaire au développement durable du Vérificateur général du Québec, dans sa vérification du Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques :

« [...] le gouvernement du Québec doit aussi effectuer une analyse rigoureuse de la performance des différentes mesures énoncées dans le plan d'action. Il s'agit d'une exigence indispensable pour suivre les progrès réalisés, connaître l'importance relative de chacune des mesures et choisir les plus appropriées pour réduire les émissions de GES dans un secteur particulier. Dans un contexte de recherche de l'efficacité et de l'équilibre budgétaire, cette analyse est impérative; malheureusement, ma vérification m'a démontré qu'elle n'a pas été réalisée. »

Rappelons brièvement les principales conclusions du commissaire au développement durable :

- l'information disponible ne permet pas d'évaluer la contribution du plan d'action à la diminution des émissions de GES;
- le lien entre le budget de 1,5 G\$ alloué au plan d'action et la variation des émissions de GES n'est pas démontré;
- manque de rigueur dans le processus du choix des mesures;
- aucune démonstration de l'efficacité des mesures choisies;

¹ <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/ministere/fonds-vert/onePagerFondsVertPaccEtudesCreditsB.pdf>

- pas d'analyse documentée soutenant le coût élevé lié à certaines mesures :
 - absence de validation des estimations de diminution des GES par mesure;
 - absence de résultats associés aux cibles de réduction des émissions de GES pour les deux tiers des mesures concernées;
 - budget variant de 1 à 7 200 \$ pour réduire de 1 tonne les émissions de GES;
- suivi de la mise en œuvre insuffisant, puisque le ministère n'évalue pas le degré d'atteinte des objectifs et des cibles;
- aucune démonstration dans le suivi que l'investissement a produit les résultats escomptés;
- une révision de la gouvernance et de la mise en œuvre du plan est nécessaire pour le prochain plan d'action.

La FCCQ rappelle que les plans d'action ont été financés par le Fonds vert, via une redevance collectée auprès des consommateurs et versée par des entreprises jusqu'à la fin de 2014 et via le SPEDE depuis. L'imputabilité pour cette nouvelle cible est donc au cœur des préoccupations de la FCCQ. Il ne faudrait pas que cette situation se reproduise. Ainsi, la FCCQ invite le gouvernement à mettre en place des moyens de vérification et de reddition de comptes efficaces (indicateurs chiffrés), par rapport aux choix qui seront faits dans le cadre de la nouvelle cible, ainsi qu'un processus d'évaluation des programmes indépendant afin d'avoir un portrait juste de l'efficacité de ceux mis en place.

Cible de réduction de 20 % et Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020

En ce qui concerne la cible de réduction de 20 %, la FCCQ s'inquiète du fait que la plupart des nouveaux programmes promis ne sont toujours pas connus ou conçus, et ce plus de deux ans après le début de la mise en place de ce plan d'action. Si le gouvernement maintient la vitesse de croisière actuelle, il apparaît peu probable que cette cible puisse être atteinte d'ici 2020. Il est donc légitime de se demander pourquoi il souhaite s'engager à atteindre un objectif si ambitieux d'ici 2030 alors qu'il est fort peu probable que le Québec puisse même atteindre celui de 2020.

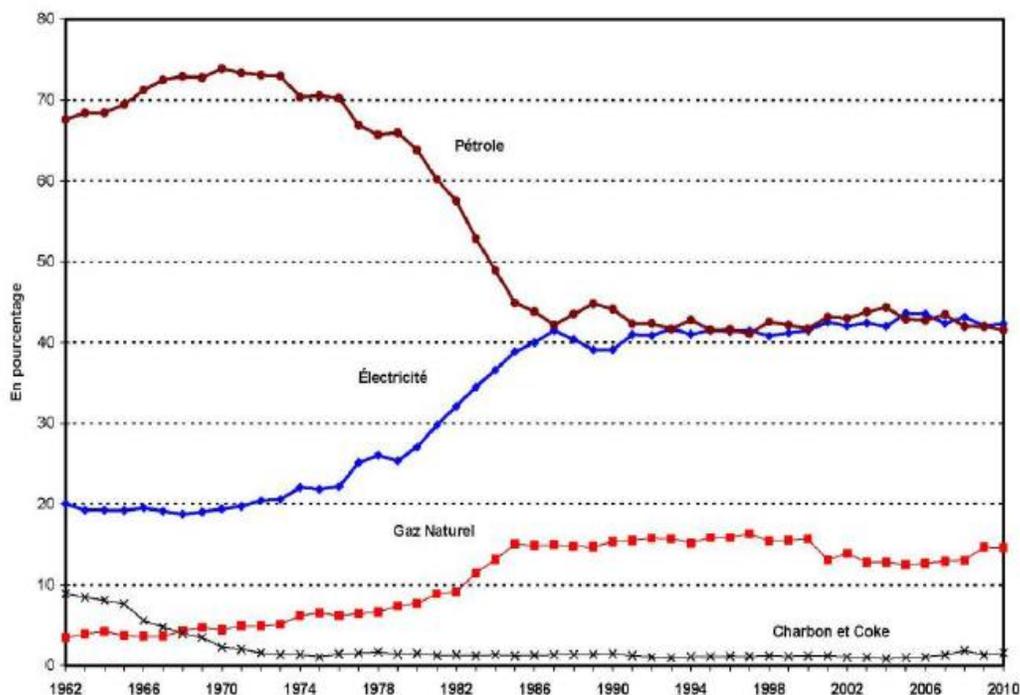
La Fédération croit qu'en plus du principe d'imputabilité discuté précédemment, d'autres principes devraient guider le gouvernement dans sa prise de décision, tels que le pragmatisme, le réalisme et la cohérence. En effet, en termes de pragmatisme, la FCCQ doit fréquemment rappeler aux différents acteurs de la société civile que le concept de développement durable doit, dans la vie réelle, faire une place équilibrée à la protection de l'environnement, à l'acceptabilité sociale ET au développement économique.

La FCCQ constate que, au plan gouvernemental, il n'y a :

- aucune volonté de mesurer avec exactitude les impacts économiques des changements climatiques sur divers secteurs d'activité économique spécifiques;
- aucune analyse des impacts des changements climatiques sur la compétitivité de différents secteurs économiques;
- aucune analyse coûts-bénéfices (ex. : coûts des événements climatiques extrêmes et de leur impact sur l'environnement bâti et les avantages liés aux nouvelles opportunités d'affaires) pour aider à arbitrer les choix à faire et établir des priorités dans les investissements à réaliser.

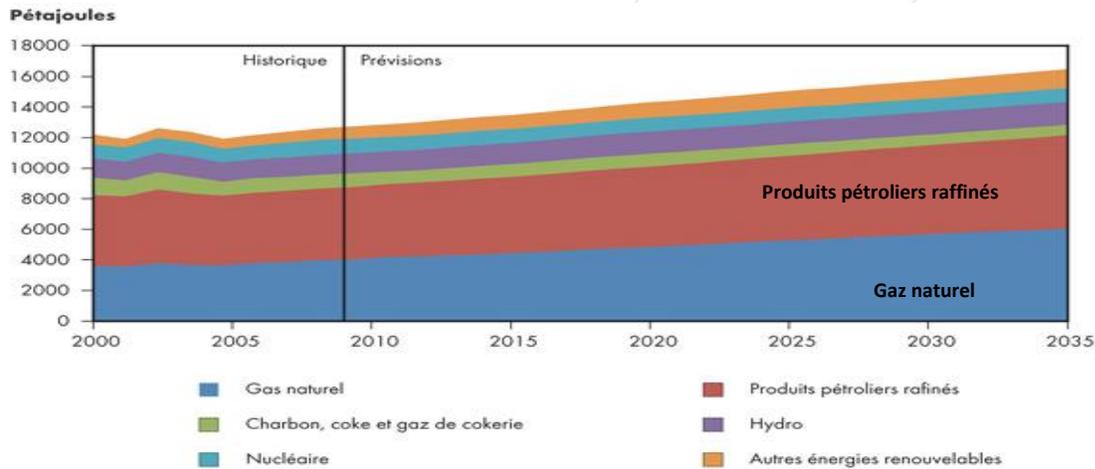
Pour ce qui est du réalisme, il serait illusoire de croire, par exemple, que les transports électriques peuvent prendre le relais des transports traditionnels à court et moyen termes. Des transitions énergétiques sont en cours et l'ont toujours été, mais elles se déroulent sur de très longues périodes, comme le démontre la figure ci-dessous.

Consommation d'énergie au Québec de 1962 à 2010



Source : Statistique Canada, Disponibilité et écoulement d'énergie, tableaux 128-0009 et 128-0016, catalogues 57-202 et 57-207

Selon l'Office national de l'énergie, il est prévu que la part de marché des carburants à base de pétrole diminuera de 2 %, mais que l'utilisation absolue de ces carburants augmentera de 1 % par année ou de 29 % d'ici 2035.



Enfin, en ce qui a trait à la cohérence, la FCCQ se demande comment le gouvernement fera pour agencer le plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, la stratégie énergétique 2016-2025 et le futur plan d'action 2021-2030 sur les changements climatiques entre eux. Aussi, le document de consultation ne fait aucune mention du gaz naturel comme carburant de transition à plus faible teneur en carbone comme moyen de réduire les émissions du Québec d'ici 2030, notamment dans les transports routier et maritime. Le Québec est pourtant déjà engagé dans cette voie, comme on peut le constater avec l'acquisition de nouveaux traversiers propulsés au GNL et la participation de 50 M\$ d'investissement Québec dans Gaz Métro GNL pour tripler les capacités de liquéfaction de gaz naturel à l'usine de Gaz Métro dans l'est de Montréal. Face aux inquiétudes soulevées, la FCCQ est donc en bon droit de rappeler la nécessaire cohérence des actions gouvernementales.

Cible de réduction de 37,5 % et Plan d'action sur les changements climatiques 2021-2030

Après avoir examiné le document de consultation, la Fédération comprend mal comment le gouvernement pourra se présenter à la conférence de Paris sans un plan crédible de réduction des émissions de GES pour atteindre la cible. Il serait dangereux d'établir un objectif sans avoir préalablement identifié les moyens concrets pour l'atteindre, de même que les sommes qui devront être investies pour y parvenir (par secteur d'activité économique) ainsi que les incidences probables de ces actions. Par exemple, le gouvernement s'était engagé en 2012 à investir les deux tiers des sommes de la lutte aux changements climatiques en bonification des transports collectifs et alternatifs. Or, on ne sait pas si ces sommes servent à financer des mesures supplémentaires visant à bonifier l'offre de transport collectif et alternatif ou encore si elles servent plutôt à financer du maintien d'actif existant dans le Fonds des réseaux de transport terrestre, qui était auparavant financé par les fonds publics usuels.

Comme mentionné antérieurement, à la vitesse de croisière actuelle et avec le peu d'information disponible sur l'utilisation des sommes ainsi que leurs résultats attendus, il apparaît peu probable que la cible 2020 puisse être atteinte. Selon la FCCQ, il nous apparaît périlleux d'engager le Québec dans une nouvelle cible 2030 sans que nous connaissions les éléments sur lesquels le gouvernement s'est basé pour la déterminer. Le Québec devrait plutôt y aller avec des objectifs intermédiaires, ambitieux certes, mais plus réalistes pour atteindre ces cibles intermédiaires. La performance du Québec pourra alors être perçue comme un gage de crédibilité. Si le Québec veut demeurer en avant, il faut travailler fort, mettre les bonnes mesures en place et, surtout, démontrer qu'il y a des avantages à le faire, notamment sur le plan économique.

3. Impact économique de la hausse de la cible de réduction des émissions de GES sur les entreprises du Québec et sur la société québécoise en général

Impact sur la croissance économique et sur l'emploi

Le document de consultation présente une analyse réalisée par le ministère des Finances du Québec (MFQ) estimant l'ordre de grandeur des impacts macroéconomiques de trois scénarios de réduction, soit -35 %, -37,5 % et -40 % par rapport à 1990. Même s'il y aura des opportunités d'affaires liées à l'économie verte, il ressort de cette analyse que les effets sur l'économie québécoise seront négatifs. Les entreprises québécoises sont inquiètes des répercussions qu'aura cette nouvelle cible sur leur compétitivité d'ici 2030 et cela doit être abordé dans le cadre de discussions franches.

À titre illustratif, le coût d'achat qui découlerait d'un prix carbone en 2030 dans le document de consultation est basé sur le prix plancher canadien de 10 \$ de 2012, auquel sont ajoutés annuellement 5 % ainsi que l'inflation de 2 %. Or dans les faits, le prix plancher est basé sur celui en dollar américain. En effet, depuis que les enchères sont organisées de façon conjointe, il n'y a plus qu'un seul prix plancher. Celui-ci est déterminé comme étant le plus haut des deux prix plancher calculés (Québec et Californie), soit le prix en dollar américain.

Ainsi, le taux de change vient jouer de façon importante sur le coût assumé par les entreprises, entraînant ainsi une sous-estimation des charges financières. Ce ne serait donc pas 327 M\$ qu'il faudrait prévoir comme fuite de capitaux liée à la quantité de réductions de GES achetées, soit 9,8 mégatonnes, mais plutôt un chiffre minimum de 436 M\$ par le simple effet de la variation du taux de change. De plus, le marché du carbone étant lui-même fluctuant selon l'offre et la demande, il est fort probable que les prix ne demeurent pas au niveau du prix plancher. Les chiffres du MFQ apparaissent donc dangereusement sous-estimés à la lumière des éléments mentionnés ci-dessus. A-t-on les moyens que le SPEDE affecte de façon si importante l'économie québécoise au cours des prochaines années? La question est légitime.

Nécessité de maintenir la compétitivité des entreprises québécoises

De concert avec la Californie, le gouvernement a choisi d'instaurer dès 2012 un SPEDE. Cependant, cet État de l'Ouest américain n'est pas un partenaire commercial aussi important que les États du Nord-Est américain pour les entreprises québécoises. Même si l'Ontario a annoncé sa récente adhésion, les entreprises québécoises feront tout de même face à un nouveau signal de prix relatif dans leur environnement d'affaires dont la majorité de leurs concurrents au sud de la frontière n'auront pas à tenir compte. Les actions gouvernementales doivent être cohérentes, à la fois pour la réduction des émissions de GES et pour la croissance économique du Québec.

Façon dont le gouvernement entend s'y prendre pour atteindre sa cible de -37,5 % et son coût

Peu importe l'option retenue au final (soit un pourcentage, soit une cible), la question fondamentale demeure la façon dont le Québec s'y prendra pour atteindre l'objectif projeté. L'effort demandé pourrait varier entre 22 et 27 mégatonnes de réduction des émissions de GES pour l'année 2030 selon la cible choisie. À titre indicatif, les 69 grands émetteurs industriels de GES réglementés sous le SPEDE émettaient en 2012 environ 19 mégatonnes de GES². Le gouvernement doit indiquer, dès maintenant, la façon dont il entend procéder et la contribution nette que chacun des secteurs d'activité aura à fournir. Ceci demeure obscur puisque toutes les mesures du plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020 ne sont toujours pas connues. À titre illustratif, à partir de 2015, l'impact du financement des mesures de réduction de GES sur le prix à la pompe pourrait atteindre 3 cents le litre, pour éventuellement atteindre 35 cents le litre d'ici 2020³. D'ici 2020, ces achats de crédits d'émissions pourraient déjà représenter plus de 66 M\$ par année pour certaines entreprises⁴, minant de façon dramatique leur compétitivité, alors que leurs concurrents limitrophes n'auront pas à assumer de tels frais. Les propriétaires de ces entreprises n'osent pas imaginer le coût supplémentaire à l'horizon 2030.

Absence d'une étude complète des coûts-bénéfices concernant l'incidence de l'adoption de la cible 2030 sur les entreprises québécoises

En vertu de la politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif (décret 32-2014), toute décision gouvernementale doit faire l'objet d'une analyse d'impact réglementaire formelle, en quantifiant les coûts de la solution projetée pour les entreprises et démontrer qu'ils ont été réduits au strict nécessaire, en plus de démontrer les avantages d'un tel choix, lorsque la chose est possible. À défaut, une analyse qualitative des avantages doit être effectuée. De plus, l'effet anticipé sur l'emploi doit être déterminé. Selon la FCCQ, seule une étude complète des coûts-bénéfices concernant l'incidence de l'adoption d'une nouvelle cible aurait pu répondre à certaines questions. La Fédération souhaite toujours que le gouvernement procède à une telle étude. Même si elle aurait déjà dû être réalisée, la FCCQ croit qu'il est impératif que le gouvernement la commande, même en aval, de façon à ne pas avancer à l'aveuglette dans ce dossier. La FCCQ a beau l'avoir maintes fois répété, il n'existe toujours pas d'étude complète sur l'incidence économique sur les divers secteurs d'activité économique et les entreprises. Ces dernières veulent pouvoir travailler avec un cadre législatif et réglementaire clair. Une fois celui-ci déterminé, les entreprises pourront prendre leurs décisions en toute connaissance de cause.

² <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/ventes-encheres/liste-etablissements-visesRSPEDE.pdf>

³ <http://www.lapresse.ca/debats/nos-collaborateurs/pierre-olivier-pineau/201309/19/01-4691191-la-charte-des-valeurs-energetiques.php>

⁴ http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/253/DocPrj/R-3879-2014-B-0095-Demande-Piece-2014_08_22.pdf

4. Conditions gagnantes proposées par la FCCQ pour une diminution optimale des émissions de GES

La FCCQ entend contribuer de façon constructive aux discussions sur les perspectives de réduction et les mesures possibles en proposant des solutions novatrices et adaptées aux réalités des entreprises du Québec. Les suggestions ci-dessous proviennent des membres de la Fédération et représentent des pistes intéressantes pour rapprocher le Québec de ses objectifs, notamment celui de 2020.

Évaluation des programmes des plans d'action 2006-2012 et 2013-2020 sur les changements climatiques

Selon la Fédération, il est grand temps de faire évaluer les programmes du PACC 2006-2012 et du PACC 2013-2020 par des firmes externes pour garantir l'indépendance du processus et obtenir des recommandations d'amélioration objectives pour le futur. Au 31 mars 2013, 70 % des montants du PACC 2006-2012 étaient dépensés, mais seulement 14,8 % de la cible de réduction de GES était atteinte. Cet écart signale donc qu'il y a un problème, mais on n'en connaît pas la nature ni les solutions proposées pour le régler.

Or, le PACC 2013-2020 a été développé exactement sur le même modèle que le PACC 2006-2012. Selon la Fédération, il est donc urgent de faire analyser la conception des programmes du PACC 2013-2020 par des firmes externes. Celles-ci devraient avoir pour mandat de vérifier la pertinence des processus de programmes (sont-ils bien conçus?), les études de marché (les programmes répondent-ils à un besoin dans le marché, la stratégie de communication est-elle adéquate?) et déterminer la façon de calculer les GES évités et leur coût de revient en \$/tonne (les calculs d'impacts économiques, énergétiques et environnementaux). Ces évaluations serviront à guider les décisions futures puisqu'elles servent entre autres à faire de l'amélioration continue.

Action concernant les programmes gouvernementaux d'efficacité énergétique

En matière d'efficacité énergétique, la cible gouvernementale en regard des produits pétroliers est très loin d'être atteinte (10,5 % prévu à la fin de 2015)⁵, contrairement aux cibles visant le gaz naturel et l'électricité, qui ont été atteintes dans le premier cas et pratiquement dans le second. À l'heure actuelle, il y a des programmes qui sont arrêtés en cours d'année par manque de fonds tandis que d'autres ne « lèvent » tout simplement pas. Selon la Fédération, il faut poursuivre les programmes qui fonctionnent plutôt que d'y mettre fin en cours d'année, car il est inéquitable qu'une entreprise bénéficie d'une aide financière tandis qu'une autre en est privée, en raison de la date à laquelle son projet est prêt à être livré. La prévisibilité et la pérennité sont cruciales pour une entreprise dans sa décision

⁵ <http://www.politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2015/02/PolitiqueEnergetique-BEIE.pdf>

d'investissement. Il faut donc réinjecter les sommes des programmes qui réduisent peu ou pas les GES et qui ne fonctionnent pas vers les programmes performants.

Il faut également favoriser l'accès aux programmes aux contributeurs au SPEDE afin de les aider à réduire leurs émissions de GES, notamment en maximisant les dollars investis et en priorisant, par exemple, plusieurs projets de moyenne taille plutôt qu'un seul gros projet ainsi que les projets avec une période de retour sur l'investissement plus courte que longue (ex. 18 à 24 mois).

Finalement, il faut aussi mettre un terme à la duplication des aides financières déjà existantes chez les distributeurs d'énergie pour une même mesure d'efficacité énergétique (notion de complémentarité) et amener ces aides à un niveau similaire à celles des distributeurs d'énergie afin de ne pas créer de distorsion dans le marché (\$/gigajoule similaire, peu importe la forme d'énergie visée). Toute contribution financière gouvernementale à des projets d'infrastructure doit se faire en respectant les règles de la libre concurrence et sans causer de distorsions dans le marché.

Offrir davantage de protocoles de crédits compensatoires au Québec et ouvrir la porte à des projets dans d'autres provinces canadiennes

Selon la FCCQ, il est urgent que le Québec s'arrime à la Californie pour ce qui est des protocoles de crédits compensatoires. En effet, il existe cinq protocoles en vigueur en Californie (foresterie, foresterie urbaine, capture de méthane dans les mines de charbon, substances appauvrissant la couche d'ozone, gestion des lisiers) et un sixième est en examen (culture du riz). Or, seulement trois protocoles sont en vigueur au Québec (gestion des lisiers, substances appauvrissant la couche d'ozone, lieux d'enfouissement). Il y aurait lieu d'en avoir plus dans la province, ce qui serait notamment bénéfique en foresterie où ce secteur d'activité économique est marqué par une crise qui perdure depuis longtemps ou encore dans pour le secteur maritime qui n'est pas couvert par le SPEDE.

Par ailleurs la Fédération observe qu'il y a très peu de crédits compensatoires disponibles actuellement sur le marché de la WCI, soit moins de 1 % des droits d'émission détenus par les émetteurs et les participants dans le marché.⁶ Pourtant, la possibilité d'utilisation de tels crédits pourrait correspondre, selon les réglementations de la Californie et du Québec, à 8% de leur budget carbone pour la période 2013-2020⁷. Pour le Québec, il y a seulement cinq projets inscrits au registre du MDDELCC⁸ La Fédération note qu'il y a déjà près de trois années d'écoulées sur les huit règlementées au SPEDE depuis le début de ce marché.

⁶ Solde des comptes du WCI, en date du 2 juillet 2015 http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/ventes-encheres/Rapport_soldes/20150702.pdf

⁷ Design du WCI, document juillet 2010, section 8 page 40 sur les crédits compensatoires <http://www.westernclimateinitiative.org/component/remository/general/program-design/Detailed-Design/>

⁸ Registre de crédits compensatoires, en date du 1 octobre 2015 http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/credits-compensatoires/registre_creditscompensatoires.htm

Aide financière pour aider la desserte de gaz naturel

Les extensions de réseaux de gaz naturel sont réglementées par la Régie de l'énergie et les critères de rentabilité en vigueur sont très stricts. Avec une aide financière marginale par rapport au budget total du PACC, les distributeurs de gaz naturel pourraient réaliser quelques projets d'extension de réseau qui sont juste au-dessus des critères de la Régie, mais qui permettraient des réductions importantes de GES. Cela fut le cas avec l'extension de réseau vers Thetford Mines, où le gouvernement fédéral avait participé financièrement au projet, ainsi qu'avec l'extension de réseau vers Bellechasse où les gouvernements fédéral et provincial y sont également allés de leur contribution. La Fédération croit que cette voie est très favorable pour l'avenir et encourage le gouvernement à appuyer d'autres projets similaires pour l'aider à atteindre ses objectifs.

Priorisation des investissements dans le transport collectif

La FCCQ est d'accord avec le fait que le développement et l'ajout de service, particulièrement en milieu urbain, peuvent générer du transfert modal de l'automobile solo vers le transport collectif. En effet, le transport par métro, par train et par autobus permet de générer moins de GES que l'auto solo, ce qui signifie aussi que moins d'autos sur la route signifie moins de congestion, plus de fluidité et donc moins de GES produits par les automobilistes qui demeurent en auto. Cependant, il faut évaluer si le surcoût lié à l'achat d'autobus hybrides et/ou électriques permet de récupérer l'investissement supplémentaire ou non par rapport à l'achat d'autobus conventionnel. Par exemple, si le surcoût d'un autobus hybride se situe autour de 55 % du prix d'un autobus standard pour 25 % d'économies espérées, comme on l'a vu à Québec l'été dernier⁹, il serait mieux d'utiliser les fonds publics pour avoir davantage d'autobus conventionnels. Ainsi, on pourrait offrir plus de services de transport collectif plutôt que de s'offrir une solution coûteuse et dont l'efficacité reste à démontrer, comme on l'a vu à Saguenay¹⁰.

Le but du Fonds vert ne devrait pas être seulement de dépenser des fonds pour le transport collectif, mais surtout de réduire les GES grâce au transport collectif. Il faut donc que les aides financières octroyées au développement du service de transport collectif soient soumises au même exercice rigoureux d'évaluation du ratio entre les résultats attendus en réduction de GES par dollar investi et qu'elles soient priorisées au mérite.

Par ailleurs, précisons que si les sommes du Fonds vert servent au maintien d'actifs qui auraient autrement été financés par d'autres sources de revenus gouvernementales, cela dénature la fonction de ce fonds qui est de réduire les GES.

⁹ <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/transports/201507/09/01-4884361-le-rtc-se-paie-une-flotte-dautobus-hybrides-a-fort-prix.php>

¹⁰ <http://ici.radio-canada.ca/regions/saguenay-lac/2015/08/09/003-autobus-hybrides-societe-transport-saguenay-sts-insatisfaction.shtml>

Moderniser et faire respecter la réglementation sur l'efficacité énergétique et la réglementation environnementale dans les bâtiments, sur les appareils et en transport

La réglementation visant le rehaussement des normes, des codes et des standards en efficacité énergétique est une voie majeure d'amélioration pour le Québec. À titre illustratif, entre 2006 et 2009, environ 10 % de toutes les économies d'énergie des quatre plus gros distributeurs d'énergie de la Californie découlaient d'initiatives visant le rehaussement des normes, des codes et des standards en efficacité énergétique¹¹. C'est donc un potentiel très intéressant, car qui dit réduction de la consommation d'énergie, dit réduction des GES.

Toutefois, le Québec accuse un certain retard de ce côté. En effet, le gouvernement du Québec a lancé une étude pour établir le potentiel d'économies lié au fonctionnement des appareils seulement l'an dernier. Dans le secteur des bâtiments, le Québec s'est doté d'une nouvelle norme en 2012 pour diminuer de 25 % la consommation énergétique d'une maison neuve. Cependant, il semble que personne ne s'assure que les constructeurs respectent réellement cette norme. Aux États-Unis, les études ont démontré que seulement entre 50 % et 70 % des constructeurs respectaient réellement les nouveaux codes¹².

Une situation similaire prévaut dans le secteur du transport lourd, où le Programme d'inspection et d'entretien des véhicules automobiles lourds (PIEVAL) n'est pas systématiquement respecté. En effet, les inspections mécaniques annuelles ne sont pas bien réalisées et les pénalités établies ne sont pas appliquées aux propriétaires de camions qui font altérer leurs moteurs pour contourner les composantes technologiques ou la réglementation sur les normes d'émissions. Actuellement, certains manufacturiers assurent ce rôle d'officiers de conformité des émissions et de gardiens des normes afin que les composantes sous garantie du véhicule demeurent au même niveau de qualité. Ainsi, avant de concevoir un programme d'inspection obligatoire des véhicules légers, il y aurait lieu de faire un examen approfondi du PIEVAL. La FCCQ croit à cette avenue pourvu que la réglementation soit appliquée et qu'elle soit la même pour tous afin d'éviter l'évasion environnementale.

Sensibilisation

Le gouvernement a un rôle de leader à jouer et doit sensibiliser davantage la population aux enjeux liés aux changements climatiques. Aux États-Unis, plusieurs études démontrent les bénéfices majeurs liés à l'adoption d'une mesure d'efficacité énergétique par des individus qui ne participent pas au programme, mais qui ont été influencés par celui-ci. Le même phénomène peut s'appliquer aux programmes de réduction de GES. Si les programmes d'aides financières sont un volet de la solution, la sensibilisation en est une autre.

¹¹ <http://www.cadmusgroup.com/wp-content/uploads/2012/12/590-ACE3-Codes-Standards-Paper-Final.pdf>

¹² <http://www.csgrp.com/wp-content/uploads/2014/10/How-Energy-Code-Compliance-Programs-Can-Generate-More-Savings-Opportunities.pdf>

Innovation

L'innovation et l'usage de technologies avancées et plus vertes peuvent avoir un effet positif sur l'accroissement de la productivité. Il faut donc d'abord une obligation d'utilisation du Fonds vert avec obligation de résultat tout en n'oubliant pas d'investir de façon intelligente dans l'innovation comme le programme Technoclimat. Certaines technologies sont prometteuses, telles que l'usine de captation de carbone en Saskatchewan construite par SNC-Lavalin ou encore l'usine de traitement des déchets d'Energkem à Edmonton comme exemple d'exportation d'expertise.

Confier le centre de décision en matière de réduction de GES à l'instance la plus élevée au gouvernement du Québec, soit le Conseil exécutif

Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a l'importante responsabilité de coordonner les actions des ministères et organismes gestionnaires de programmes. Et malgré le travail qu'il accomplit, il ne peut exiger quoi que ce soit des autres ministères. On se prive donc de réduction de GES supplémentaires, simplement parce que des décisions sont prises en silo dans chacun des ministères.

Il faut donc que le gouvernement mette en place des mesures pour s'attaquer aux secteurs avec la plus grosse croissance des émissions de GES. Il doit mettre en place des mesures et des incitatifs faciles à utiliser et populaires afin d'inciter les entreprises et les gens à faire les efforts souhaités.

La Fédération suggère une nouvelle approche, qui améliorerait la performance des 3,3 G\$ qui seront investis d'ici 2020, en confiant le centre de décision en matière de réduction de GES à l'instance la plus élevée au gouvernement du Québec, soit le Conseil exécutif. De cette façon, le premier ministre aura pleine autorité pour faire respecter sa volonté d'atteindre des cibles ambitieuses pour le Québec au moindre coût possible, tout en réalisant le nécessaire équilibre entre développement économique, respect de l'environnement et acceptabilité sociale.

5. Réponses de la Fédération aux questions spécifiques posées dans le document de consultation

Le document de consultation du gouvernement présente quatre questions spécifiques pour guider la réflexion. La Fédération a décidé de répondre à celles-ci en utilisant l'argumentation développée tout au long du présent mémoire.

Question 1 : En tenant compte, notamment, des recommandations du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) pour l'établissement de cibles de réduction de GES dans les pays industrialisés, des cibles de nos principaux partenaires pour 2030 et des recommandations du Comité-conseil sur les changements climatiques, dans quelle mesure seriez-vous en accord avec une cible de réduction d'émissions de GES de l'ordre de 37,5 % sous le niveau de 1990 pour le Québec en 2030?

Proposition de réponse 1 : La FCCQ croit qu'il est possible d'atteindre une telle cible si, et seulement si, les conditions gagnantes suivantes sont appliquées rigoureusement :

- En devenant imputable, avec des évaluations systématiques et indépendantes des programmes et avec une reddition de compte incluant des indicateurs de performance chiffrés;
- En faisant preuve de réalisme, de pragmatisme et de cohérence dans le choix des mesures et des programmes;
- En réallouant les sommes vers les programmes qui produisent le plus de réduction de GES au meilleur coût possible;
- En admettant qu'il soit plus difficile d'aller chercher des réductions d'émissions au Québec par rapport à d'autres juridictions, étant donné que la province a déjà le plus bas taux d'émissions de GES par habitant au Canada;
- En confiant le centre de décision en matière de réduction de GES à l'instance la plus élevée au gouvernement du Québec, soit le Conseil exécutif;
- En offrant davantage de protocoles de crédits compensatoires au Québec et en ouvrant la porte à des projets dans d'autres provinces canadiennes;
- En facilitant la desserte de gaz naturel;
- En priorisant les investissements actuellement réalisés et à venir dans le transport collectif en fonction du coût de revient en \$/tonne de GES évité;
- En modernisant et en faisant respecter la réglementation sur l'efficacité énergétique et la réglementation environnementale dans les bâtiments, sur les appareils et en transport;
- En jouant pleinement son rôle de leader dans la sensibilisation de la population sur la question de l'importance des changements climatiques.

Question 2 : À l'instar de l'Union européenne, plusieurs États se sont dotés de cibles particulières, parallèlement à leur cible de réduction de GES, pour faciliter l'atteinte de cette dernière (notamment en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables). Le Québec devrait-il se doter de cibles ou d'objectifs particuliers en complément d'une cible globale de réduction d'émissions de GES? Si oui, lesquels?

Proposition de réponse 2 : En matière d'énergies renouvelables, le Québec produit déjà 99,5 % de l'électricité avec des centrales fonctionnant aux énergies renouvelables. Il y a donc peu de place à l'amélioration de ce côté. En matière d'efficacité énergétique, tel que discuté précédemment, la cible gouvernementale en regard des produits pétroliers est très loin d'être atteinte. Selon la FCCQ, il y aurait lieu de procéder à un examen approfondi des motifs derrière les succès et les échecs des cibles particulières en efficacité énergétique avant d'en fixer d'autres.

Pour ce qui est du transport, le document de consultation nous indique que les principales hausses des émissions de GES au Québec proviennent du transport des marchandises et du transport des personnes (particulièrement à cause de l'augmentation du nombre de camions légers et des distances parcourues). Comme ces secteurs sont particulièrement problématiques, la Fédération pense qu'ils devraient effectivement faire l'objet de cibles particulières et qu'il faut les aider en mettant en place des mesures visant à réduire leurs émissions. Quelques-unes sont d'ailleurs dans le récent plan d'action en matière d'électrification des transports. Il faut aussi tenir en compte que dans le secteur industriel, les émissions ont déjà diminué de 21 % par rapport à 1990. Les efforts des uns, par exemple la bonne performance des alumineries, cachent les mauvaises performances des autres.

Question 3 : Chaque secteur d'activité possède sa dynamique propre, ses défis et ses potentiels de réduction. Les mesures à mettre en œuvre pour réduire les émissions de GES doivent être adaptées à la réalité de chaque secteur. Dans les différents secteurs de l'économie québécoise, quelles initiatives devraient être mises en œuvre pour accélérer le rythme de réduction des émissions de GES et pour maximiser les bénéfices économiques, sociaux et environnementaux de la lutte contre les changements climatiques à court et à long terme?

Proposition de réponse 3 : Dans le secteur du transport, le Québec pourrait s'inspirer des États-Unis où une norme sur la consommation de carburant par les véhicules entrera en vigueur au cours des prochaines années. Selon la Fédération, il n'y a pas que l'avenue des programmes qui doit être examinée. Par le biais de son commissaire au développement durable, le Vérificateur général a d'ailleurs souligné que ces derniers affichaient de graves lacunes en matière de performance et de reddition de compte.

Il existe de nombreuses opportunités pour développer une économie prospère et durable, notamment en modernisant la réglementation visant la performance énergétique des

bâtiments, pour qu'ils soient plus durables et verts, ainsi que des appareils. Le gouvernement devrait donc envisager la voie réglementaire visant l'efficacité énergétique, en complément de ses différents programmes.

Question 4 : Diverses barrières peuvent entraver la mise en œuvre de mesures de lutte contre les changements climatiques. Si certaines sont de nature économique, d'autres sont davantage rattachées aux comportements individuels. Quels seront les principaux obstacles à surmonter pour renforcer l'action dans la lutte contre les changements climatiques au cours des prochaines décennies?

Proposition de réponse 4 : Outre les incontournables questions du maintien de la compétitivité des entreprises et des incidences sur le produit intérieur brut et l'emploi associées à des cibles potentielles de réduction d'émissions, la question de la sensibilisation occupe une place tout aussi centrale. Ici, l'exemplarité gouvernementale et le coût de revient de réduction des émissions peuvent servir de catalyseur pour convaincre les entreprises et les citoyens.

La Fédération se propose d'ailleurs d'agir à titre de partenaire afin de sensibiliser ses membres aux questions relatives aux changements climatiques. Les bons coups de nos entreprises doivent être diffusés afin de montrer qu'elles aussi participent activement à l'atteinte des cibles. Toutefois, il pourrait être difficile de convaincre les entreprises de faire davantage d'efforts s'il n'est pas démontré hors de tout doute que, depuis 2006, les programmes gouvernementaux donnent les résultats escomptés, que leurs coûts par rapport aux bénéfices sont acceptables et que cela aide réellement les entreprises.