CPEQ
640, rue St-Paul Ouest, bureau 504
Montréal (QC) H3C 1L9
514.393.1122

CTE – 001M
C.P. – P.L. 44
Changements climatiques
VERSION RÉVISÉE

Montréal, le 19 janvier 2020

Mme Louisette Cameron
Secrétaire
Commission des transports et de l'environnement
Direction des travaux parlementaires
1035, rue des Parlementaires, Bureau 3.15, Édifice Pamphile-Le May,
Québec (Québec), G1A 1A3

Par courriel : lcameron@assnat.qc.ca

Objet : Commentaires du CPEQ portant sur le Projet de loi 44

Bonjour Mme la Secrétaire,

Veuillez trouver ci-dessous le mémoire du Conseil Patronal de l'Environnement du Québec que nous présenterons en commission parlementaire le 23 janvier prochain.

Le Conseil Patronal de l'Environnement du Québec (CPEQ) a pris connaissance du Projet de *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification* (PL 44).

Créé en 1992 par des représentants des grands secteurs industriels et d'affaires du Québec, le CPEQ constitue l'organisation parapluie qui représente le secteur d'affaires du Québec pour les questions reliées à l'environnement et au développement durable, sur des enjeux importants d'intérêts général et commun, et coordonne les objectifs de ses membres. Le CPEQ a donc pour mission de représenter les intérêts de ses membres en matière d'environnement et de développement durable. Le CPEQ regroupe plus de 300 entreprises et associations parmi les plus importantes au Québec qui génèrent plus de 300 000 emplois directs et affichent des revenus combinés de plus de 45 milliards.

D'abord, le CPEQ remarque que le PL 44 propose des changements significatifs à la gouvernance de la lutte contre les changements climatiques. Les notes explicatives, qui introduisent ce projet de loi, pourraient à notre avis exposer plus en détail les raisons qui justifient ces changements.

Les pouvoirs et responsabilités du Ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

Le CPEQ note que le PL 44 élargit considérablement les pouvoirs et les responsabilités du Ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). Le CPEQ reconnaît le droit du gouvernement de se doter du modèle de gouvernance qui lui semble le plus approprié pour réaliser les objectifs de ses politiques publiques. Cependant, compte tenu du haut niveau d'intérêt public que revêt le dossier des changements climatiques et de l'importance des sommes de fonds publics et privés qui y seront engagées (y

compris le coût carbone important que citoyens et entreprises devront assumer au cours des prochaines années), le CPEQ considère qu'il est essentiel qu'il y ait davantage de transparence et d'imputabilité.

Ainsi, nous acceptons la proposition qui consiste à confier au Ministre le rôle d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale en matière de changements climatiques par le biais d'avis sur les mesures prises par d'autres ministères lorsque celles-ci ne sont pas conformes aux principes et objectifs énoncés dans la politique cadre. Pour assurer la crédibilité de ce système, nous demandons que ces avis soient rendus publics.

Nous accueillons aussi favorablement la constitution d'un comité consultatif sur les changements climatiques. Nous croyons que sa composition devrait refléter la réalité des clientèles du MELCC. Ainsi, des membres du secteur industriel devraient notamment en faire partie, de sorte que l'arrimage des dimensions scientifiques, sociales, environnementales et économiques du développement durable se reflète au sein de ce comité consultatif. Le mécanisme de nomination, ainsi que le processus de sélection de ses membres devraient par ailleurs être transparents.

Nous approuvons, par ailleurs, la proposition qui vise à déléguer certains pouvoirs ministériels tels que le prévoit l'article 3 du PL 44, introduisant l'article 12.2 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (LMDDEP), ainsi que l'article 22 du PL 44, introduisant l'article 62.1 de la *Loi visant l'augmentation de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants*. La délégation des pouvoirs ministériels permet d'assurer une meilleure flexibilité dans leur exercice.

Nous notons que l'accroissement des responsabilités du Ministre nécessitera un accroissement de ses ressources matérielles et humaines, afin d'éviter de surcharger le personnel attitré au service des différentes clientèles du ministère.

Comme le gouvernement veut concentrer entre les mains du Ministre les fonctions et pouvoirs du Conseil de gestion du Fonds vert, il nous paraît essentiel d'insister sur l'impérieuse nécessité de prévoir dans la loi des mécanismes de transparence et de reddition de comptes. Il en va de la crédibilité du modèle de gouvernance proposé dans le PL 44. Les pouvoirs accrus du commissaire au développement durable ne nous semblent pas suffisants pour remplacer les standards de transparence et d'imputabilité que devait respecter le Conseil de gestion du Fonds vert.

Le nouveau Fonds d'électrification et de changement climatique (FECC)

Nous appuyons la volonté gouvernementale de transférer au *Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État* les revenus des redevances applicables pour l'élimination des matières résiduelles ainsi que ceux provenant de la redevance applicable pour l'utilisation de l'eau. Cependant, à l'instar du FECC, nous croyons que les revenus provenant de ces deux types de redevances devraient aussi être affectés à la réalisation de projets de réduction de matières résiduelles, pour encourager les initiatives zéro déchet, et à la réalisation de projets de réduction de consommation d'eau, pour favoriser les projets de réduction de consommation d'eau, et non pas simplement, comme le projet de loi le prévoit, de consacrer ces revenus à la gestion des matières résiduelles et à la gouvernance de l'eau.

Aussi, il était logique de préciser que les montants provenant de l'imposition de sanctions administratives pécuniaires et d'amendes pour des infractions à des règlements relatifs au contrôle des émissions de gaz à effet de serre (*Règlement sur la déclaration de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère*, *Règlement sur les émissions de gaz è effet de serre des véhicules automobiles, Règlement sur le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*) soient versés au FECC.

CPEQ : 640 rue Saint-Paul Ouest, bureau 504, Montréal, QC, H3C 1L9//514-393-1122//cpeq.org

Notre lecture du PL 44 nous amène à faire le constat qu'il existe une certaine ambigüité sur la provenance des revenus du FECC et sur la façon dont les sommes seront dépensées. En effet, le PL 44 est silencieux sur la façon dont ces sommes seront dépensées. Il est nécessaire de favoriser les investissements mais il importe de donner de la prévisibilité en expliquant comment seront dépensées les sommes du FECC.

À cet effet, il importe, selon nous, d'établir dans la loi la règle qui consiste à affecter les Fonds du FECC en privilégiant les projets qui éviteront ou réduiront la plus grande quantité de tonnes de GES par dollar investi. Une gestion axée sur les résultats. Il conviendra également assurer la permanence et la pérennité des programmes dont l'efficacité a été démontrée et inclure de la souplesse dans le fonctionnement des programmes, le tout en cohérence avec les principes d'allégement réglementaire prônés par le gouvernement. Il convient par ailleurs d'assurer que les coûts de gestion du FECC soient conformes aux meilleures pratiques afin d'en maximiser les retombées et ainsi atteindre les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Abolition du Conseil de gestion du Fonds vert

Cet organisme, gardien du Fonds vert, nous a habitués à une reddition de compte rigoureuse et à des rapports très instructifs sur l'atteinte des cibles du Québec mais aussi sur la performance positive ou négative des programmes gouvernementaux découlant du Fonds vert. Une telle transparence devrait être maintenue, puisqu'elle répond aux inquiétudes soulevées par de nombreux intervenants et par le commissaire au développement durable dans ses rapports de 2012[1] , 2014[2] et 2016[3] mais aussi dans son rapport du printemps 2019 dans sa section portant sur l'état de la situation du Fonds vert[4] que ce soit par rapport à la reddition de compte du MELCC, la transparence, ou encore aux rapports financiers du Fonds vert, préparés par le MELCC, que le commissaire au développement durable a demandé de corriger.

Il nous apparaît nécessaire que le nouveau rôle du commissaire au développement durable lui permette aussi de mesurer l'atteinte ou non des cibles du Québec et de mesurer la performance ou non performance de certains programmes découlant du FECC.

[1] https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/2011-2012-CDD/fr_Rapport2011-2012-CDD-Faits-saillants.pdf; https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/rapportsVerificateurGeneral/Quebec/QC%202011-2012%20(printemps).pdf

[2] http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_82341&process=Original&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz

[3] https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/2016-2017-CDD/fr_Rapport2016-2017-CDD.pdf

[4] http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_145783&process=Original&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz

Abolition de TEQ

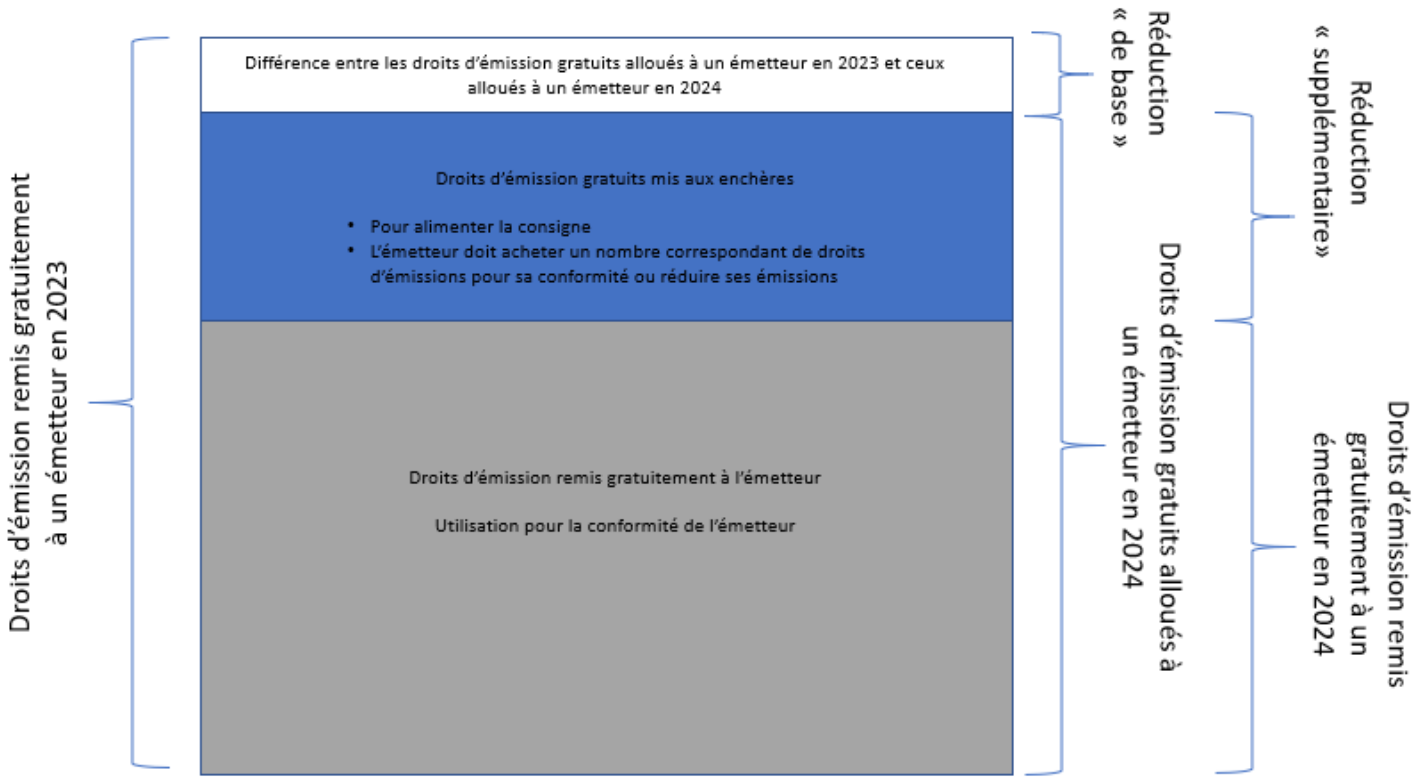
Le PL 44 abolit Transition énergétique Québec (TEQ) pour en rapatrier les responsabilités au sein du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN). Nous rappelons que la flexibilité, l'agilité et la transparence de TEQ ont été très appréciées de ses clientèles de même que son écoute par rapport aux besoins des entreprises. Advenant que TEQ soit effectivement abolie comme le propose le PL 44, nous croyons que ces qualités devraient être maintenues dans le cadre des nouvelles responsabilités du MERN. Il est par ailleurs nécessaire de rendre, pour les clientèles, l'accès le plus clair et le plus aisé possible au financement requis pour des projets de réduction des émissions.

Système de mise en consigne

L'article 19 du PL 44, introduisant l'article 46.8.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, confère au gouvernement le pouvoir habilitant pour l'établissement d'un système de mise en consigne dans le cadre du *Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre* (SPEDE). Selon notre compréhension de ce mécanisme, une portion des unités d'émission allouées gratuitement à un émetteur assujetti au SPEDE, émetteur A, lui serait retirée. Ces unités seraient par la suite vendues aux enchères par le Ministre, qui placerait « en consigne », au nom de l'émetteur A, l'équivalent des sommes ainsi recueillies dans le cadre de la vente aux enchères. Ces sommes correspondraient aux unités d'émission gratuites retirées à l'émetteur A. Elles pourraient ultérieurement être utilisées par l'émetteur A afin de réaliser des projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre, sous réserve des conditions à respecter. L'émetteur assujetti A devrait donc acquérir sur le marché des unités d'émission pour couvrir ses émissions correspondant aux unités gratuites retirées.

Le schéma suivant résume notre compréhension de la proposition du PL 44 :

Évolution des droits d'émission gratuits d'un émetteur de 2023 à 2024



Notre compréhension de ce mécanisme est-elle la bonne?

Dans le même ordre d'idée, bien que le principe de la mise en consigne soit intéressant, nous sommes d'avis qu'il sera difficile à appliquer dans plusieurs secteurs. En effet, pour plusieurs secteurs industriels et autres, peu ou pas de projet de réduction d'émissions sont technologiquement envisageables ou encore ne sont pas réalisables à des coûts économiquement viables compte tenu du coût la tonne qu'ils représentent, du coût absolu du projet, ou des dépenses d'exploitation après une conversion (OPEX). Qu'adviendrait-il, alors, des sommes mises en consigne pour une entreprise qui n'est pas en mesure de mener à bien des projets de réduction des émissions? Comme le projet de loi prévoit expressément que ces sommes inutilisées devront être remises au ministre et ne sont pas versées au FECC, doit-on en conclure que la mise en consigne agirait de la même manière qu'une taxe?, ce que nous ne pourrions pas appuyer.

À tout événement, un délai important devra être prévu pour la mise en consigne et le retrait, pour tenir compte de la complexité et du contexte économique propre aux différents secteurs industriels lorsqu'il s'agit d'envisager un changement dans des procédés industriels qui sont en place dans tous les pays du monde depuis des décennies, voire davantage.

Nous nous questionnons également sur le traitement fiscal des sommes mises en consigne et ultimement versées aux émetteurs assujettis. Nous croyons que le PL 44 devrait prévoir expressément que le mécanisme de la

consigne, lorsqu'une entreprise choisit de s'en prévaloir, ne constitue aucunement un revenu pour les fins fiscales puisqu'il s'agit de récupérer et de dépenser des sommes qui proviennent du trésor d'une entreprise qui a été obligée de les mettre en consigne pour une utilisation future éventuelle.

Frais exigibles pour une déclaration de conformité

Nous nous interrogeons sur la raison pour laquelle l'article 42 du PL 44 prévoit des frais de 295$ pour la production d'une déclaration de conformité. Cette mesure nous semble associée à la réforme du processus d'autorisation environnementale et non à la lutte contre les changements climatiques.

Les titres de deux lois

Le législateur devrait profiter de l'occasion qui lui est donnée avec le projet de loi 44 afin de modifier la *Loi sur le ministère de l'Environnement et des Parcs pour* qu'elle reflète le nom du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Il en est de même de la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune* qui devrait refléter le nom du ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie.

Conclusion

Le CPEQ reconnaît le droit du gouvernement de mettre en place un modèle de gouvernance qui lui apparaît le plus susceptible de livrer efficacement et économiquement les politiques publiques qu'il entend proposer à la population en matière de changements climatiques. Il faut cependant que le gouvernement intègre dans ce modèle de gouvernance, des mécanismes de transparence et de reddition de comptes, mais aussi un garde-fou, qui assureront la crédibilité de ce modèle de gouvernance et qui feront en sorte que les parties prenantes auront confiance dans les institutions ainsi créées.

Avec l'abolition du Conseil de gestion du Fonds vert, le commissaire au développement durable ainsi que le comité consultatif sur les changements climatiques devront surveiller de très près la façon dont les sommes du FECC seront dépensées, dans un souci de transparence. À cet égard, il nous apparaît indispensable que des représentants du secteur industriel soient appelés à siéger au sein du futur comité consultatif sur les changements climatiques afin que ce secteur ait voix au chapitre, que toutes les dimensions du développement durable soient représentées et que les points de vue du secteur industriel soient bien compris par les autres intervenants, y compris les intervenants gouvernementaux. Il nous apparaît aussi nécessaire que le commissaire au développement durable se fasse conférer le rôle de mesurer l'atteinte ou non des cibles du Québec et de mesurer la performance ou non performance de certains programmes découlant du FECC.

Avec l'abolition de Transition énergétique Québec, qui nous paraissait être une structure très agile, efficace et transparente, le CPEQ est préoccupé par le fait que le nouveau sous-ministériat du MÉRN, qui héritera des actuels pouvoirs de TEQ, ne dispose pas de la même marge de manœuvre dont TEQ disposait en vertu de sa loi constitutive

Il importe, selon nous, d'inscrire dans la loi, la règle qui privilégie l'affectation des fonds du marché du carbone aux projets qui réaliseront le plus grand évitement ou la plus grande réduction de GES par dollar investi. Il nous paraît important, également, d'assurer la permanence et la pérennité des programmes dont l'efficacité a été démontrée, ainsi que de s'assurer d'inclure de la souplesse dans le fonctionnement des programmes, le tout en cohérence avec les principes d'allégement réglementaire prônés par le gouvernement.

Il serait approprié que la façon dont les sommes du FECC seront dépensées soit expliquée.

Enfin, nous souhaitons aussi savoir si notre compréhension du mécanisme de mise en consigne est la bonne.

En espérant que ces commentaires seront utiles aux parlementaires, je vous prie de recevoir, Madame la Secrétaire, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Hélène Lauzon

Présidente directrice générale

CPEQ : 640 rue Saint-Paul Ouest, bureau 504, Montréal, QC, H3C 1L9//514-393-1122//cpeq.org