

100 ans d'entrepreneuriat



MÉMOIRE

Présenté par

La Fédération des chambres de commerce du Québec

Dans le cadre des consultations particulières de
la Commission des transports et de l'environnement

Les impacts découlant de l'adoption d'une cible d'émissions de gaz à effet de serre au Québec

Version finale

27 octobre 2009

555, boul. René-Lévesque Ouest
19^e étage
Montréal (Québec) H2Z 1B1
tél. (514) 844-9571
télééc. (514) 844-0226

 fccq.ca

Table des matières

Sommaire exécutif.....	1
Préambule	3
1. Introduction.....	4
2. Les différents types de cibles possibles.....	6
2.1. Norme d'intensité d'émissions.....	6
2.2. Plafonds absolus	7
2.3. Balisage technologique sectoriel	8
2.4. Rappel du contexte historique des cadres réglementaires.....	9
3. Nécessité d'assurer aux entreprises québécoises un cadre réglementaire simple, clair, stable et efficace	11
3.1. Mettre fin à l'incertitude	11
3.2. Donner de la flexibilité aux entreprises avec une approche incitative et non punitive.....	11
3.3. Laisser jouer les mécanismes de marché.....	12
3.4. Investir dans la durabilité ne doit pas freiner le développement des entreprises	12
3.5. Minimiser les coûts administratifs et la reddition de compte pour les entreprises	13
3.6. Faciliter l'intégration à terme à un futur système canadien, nord-américain ou international.....	13
3.7. Faire reconnaître les actions passées de la province et des secteurs d'activités économiques	14
3.8. Assurer la réciprocité et la compétitivité par rapport à nos partenaires commerciaux	14
4. Déterminer une cible et la façon dont le gouvernement prévoit s'y prendre pour l'atteindre	15
5. Absence d'une étude coûts-bénéfices complète concernant l'impact de l'adoption d'une telle cible.....	16
Conclusions.....	19

Sommaire exécutif

En réponse aux différentes questions que le gouvernement a posé dans son document de consultation, la FCCQ croit que le Québec ne devrait pas à cette étape-ci se donner un objectif de réduction des GES plus ambitieux que ses partenaires commerciaux usuels, surtout que le gouvernement n'est pas certain d'utiliser la fiscalité pour compenser les entreprises et que ces dernières pourraient subir un préjudice sérieux à la suite de l'adoption d'une telle cible. La FCCQ croit qu'il en résulterait beaucoup de confusion et, qu'en conséquence, le gouvernement du Québec devrait faire des pressions sur le gouvernement fédéral pour qu'il rende public un cadre réglementaire amélioré.

Toutefois, si le gouvernement du Québec décide malgré tout d'aller de l'avant, la FCCQ recommande qu'une cible raisonnable soit adoptée et que les principes ou critères que le gouvernement devrait minimalement considérer dans la détermination de la cible de réduction du Québec à l'horizon 2020 soient de :

- Mettre fin à l'incertitude;
- Donner de la flexibilité aux entreprises avec une approche incitative et non punitive;
- Laisser jouer les mécanismes de marché;
- Investir dans la durabilité ne doit pas freiner le développement des entreprises;
- Minimiser les coûts administratifs et la reddition de compte pour les entreprises;
- Faciliter l'intégration à terme à un futur système canadien, nord-américain ou international;
- Faire reconnaître les actions passées de la province et des secteurs d'activités économiques;
- Assurer la réciprocité et la compétitivité par rapport à nos partenaires commerciaux.

La FCCQ est d'avis que si le gouvernement va de l'avant avec l'adoption d'une cible, celle-ci ne devrait pas être de l'ordre de 20 % à 25 %. Rappelons que le Québec est déjà la province avec le plus faible taux d'émission de GES par habitant au Canada et que la conformité à une telle cible entraînerait non seulement des investissements trop onéreux, mais elle serait difficilement atteignable pour les secteurs d'activité ayant déjà réduit de manière significative leurs émissions de GES. En voulant montrer l'exemple, le Québec pourrait bien faciliter la vie au reste du Canada. Le gouvernement fédéral pourra alors présenter un bilan de GES plus respectable grâce aux actions entreprises au Québec. On voit mal comment le Québec pourra défendre une approche équitable qui prendra en compte le fait que les coûts de réductions sont plus élevés au Québec s'il s'est lui-même imposé des cibles encore plus exigeantes.

La FCCQ souhaite que le gouvernement se dote d'une analyse coûts-bénéfices complète et formelle. Même si une telle étude aurait dû être faite en amont de l'actuel processus de consultation, la FCCQ croit qu'il est impératif que le gouvernement la commande, même en aval. Une analyse coûts-bénéfices complète et formelle aidera le gouvernement à y voir plus clair et permettra notamment de prendre en considération l'après récession en posant des hypothèses réalistes sur la situation du dollar canadien et démontrera le besoin de montants incitatifs et de soutien au profit de la transition des entreprises vers une gestion durable.

Pour ce qui est des initiatives à privilégier, le gouvernement devrait s'attaquer au secteur des transports notamment en mettant l'accent sur le transport électrique pour réduire les émissions de GES. Il contribuait pour 40 % des émissions québécoises de GES en 2006. On ne peut espérer atteindre des cibles de réduction de GES sans opérer une profonde et rapide transformation des transports terrestres. Cette transformation doit toucher aussi bien les comportements que les technologies : les comportements, pour accroître notamment l'usage des transports collectifs; et les technologies, pour améliorer l'efficacité énergétique de l'ensemble du secteur avec l'introduction à grande échelle de l'électricité dans les transports individuels.

Finalement, concernant la décision possible du gouvernement du Québec d'avoir recours à l'achat de crédits sur le marché international, la FCCQ croit qu'il serait beaucoup plus profitable qu'il joue le rôle de facilitateur en créant des conditions pour que les entreprises d'ici investissent afin qu'elles livrent des réductions de GES en laissant jouer les forces du marché.

Préambule

Fondée en 1909, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) est l'ardent défenseur des intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques et favorise ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel. Elle constitue le plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises au Québec. La FCCQ est le porte-parole des gens d'affaires sur toutes les tribunes d'influence au Québec, qu'il s'agisse aussi bien de médias que d'intervenants économiques ou politiques. Grâce à son vaste réseau de 158 chambres de commerce, elle représente plus de 40 000 entreprises et 100 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois.

La FCCQ 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 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.

La FCCQ fait appel à ses membres pour enrichir ses prises de position, qu'elle clame ensuite, en leur nom, haut et fort 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 également de la position de la Fédération pour alimenter le débat au sein de leur région ou de leur secteur d'activité. La FCCQ guide et mobilise tous ses membres dans une voie unique, commune, menant vers un Québec toujours plus compétitif, productif et prospère : un Québec gagnant !

Comme elle l'a déjà mentionné dans le passé, la FCCQ considère que le développement durable est une norme incontournable pour les entreprises. Pour elle, protection de l'environnement, amélioration de la qualité de vie, développement économique et accroissement de la productivité des entreprises vont de pair.

La FCCQ s'est prononcée à de nombreuses reprises dans le passé sur les enjeux touchant les changements climatiques; en 2003 lors de la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée Nationale du Québec sur la mise en œuvre du Protocole de Kyoto; en 2007 lorsqu'elle a appuyé la création d'un marché du carbone au Canada dans le cadre du projet de loi C-30; au printemps 2009, lors de l'étude du projet de loi 42.

C'est à la suite de l'adoption de ce dernier projet de loi que le gouvernement du Québec veut faire un pas de plus vers l'adoption d'une cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) sur son territoire et qu'il tient la présente consultation publique.

Le présent mémoire porte donc sur :

- Les différents types de cibles possibles et le contexte historique des cadres réglementaires;
- La nécessité d'assurer aux entreprises québécoises un cadre réglementaire simple, clair, stable et efficace;
- La détermination d'une cible et sur la façon dont le gouvernement prévoit s'y prendre pour l'atteindre;
- L'absence d'une étude coûts-bénéfices complète concernant l'impact de l'adoption d'une telle cible sur les entreprises québécoises.

1. Introduction

La présente consultation découle directement de l'adoption en juin 2009 du projet de loi 42 intitulé *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de changements climatiques* (L.R.Q., chapitre 33 des lois de 2009, ci-après appelée la Loi). Par cette Loi, le gouvernement est notamment venu insérer, l'article 46.4 à la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., chapitre Q-2) qui lui permet notamment:

- de fixer par décret, sur la base des émissions de l'année 1990 une cible de réduction des émissions de GES pour l'ensemble du Québec;
- de répartir cette cible en fixant des cibles de réduction ou de limitation particulière pour les secteurs d'activités qu'il détermine.

Dans son document de consultation, le gouvernement du Québec indique son souhait de se doter, d'ici la tenue de la Conférence de Copenhague, d'une cible de réduction relative à l'année de référence 1990 pour la période 2013-2020. Il a étudié quatre scénarios possibles de réduction : 10 %, 12 %, 15 % et 20 %. Les intéressés, dont la FCCQ, sont donc amenés à se prononcer sur ces scénarios. De plus, le gouvernement du Québec demande aux intéressés de répondre à cinq questions :

- Outre les principes directeurs sous-jacents à la détermination de la cible de réduction présents dans la Loi, existe-t-il d'autres principes ou critères que le gouvernement devrait considérer dans la détermination de la cible de réduction du Québec à l'horizon 2020 ?
- Le gouvernement devrait-il moduler ses interventions selon les secteurs ou exiger des réductions de façon uniforme dans tous les secteurs, quelles que soient les contraintes présentes ? Certains secteurs doivent-ils faire l'objet d'une intervention particulière du gouvernement du Québec ?
- En fonction notamment de ces éléments, quelle cible de réduction le gouvernement du Québec devrait-il privilégier à l'horizon 2020 ?
- Si le gouvernement décidait d'avoir recours à l'achat de crédits sur le marché international, de quelle façon pourrait-il maximiser les bénéfices de ces achats pour l'économie québécoise ?
- Quelles initiatives permettraient au Québec d'atteindre la cible privilégiée?

La FCCQ reconnaît que les changements climatiques constituent un problème dont les conséquences seront importantes si aucune action n'est prise. La FCCQ abordera chacune de ces questions au fur et à mesure qu'elle élaborera au sujet des préoccupations de ses membres, qui sont les suivantes :

Rappel des différents types de cibles possibles et contexte historique

La FCCQ rappellera, à la Section 2, quels sont les différents types de cibles possibles et des cadres réglementaires pour lesquels elle a été amenée à se prononcer par le passé. Cette section contiendra également un examen de ces cadres réglementaires et des positions historiques du Québec et du Canada en lien avec ceux-ci, afin d'éclairer le gouvernement sur les positions qu'il sera amené à prendre.

Nécessité d'assurer aux entreprises québécoises un cadre réglementaire simple, clair, stable et efficace

La FCCQ est préoccupée par les effets négatifs potentiels sur les entreprises québécoises de l'adoption d'une telle cible. Sa mise en place, si le gouvernement jugeait qu'il soit nécessaire se s'engager rapidement dans cette voie, devrait se faire notamment en :

- Respectant le principe d'équité entre les différents secteurs d'activités économiques;
- Ne pénalisant pas les secteurs qui ont déjà fait d'importants efforts par le passé;
- Demeurant un facilitateur et non un entrepreneur;
- Privilégiant le développement des technologies propres et des industries de l'environnement au Québec par la mise en place de conditions favorables (politique de R&D, crédits d'impôts, amortissement accéléré, etc.);
- Permettant aux entreprises d'avoir recours à des crédits compensatoires ("offsets") découlant de projets ou d'initiatives reconnues qui permettront de réduire la quantité de crédits à acheter sur le marché.

Nous reviendrons plus en détail à la Section 3 sur l'ensemble des garanties que la FCCQ croit que le gouvernement doit offrir aux entreprises dans le contexte de l'adoption d'une cible québécoise de réduction des émissions de GES.

Détermination d'une cible et façon dont le gouvernement prévoit s'y prendre pour l'atteindre

Dans son document de consultation, le gouvernement du Québec indique son souhait de se doter, d'ici la tenue de la Conférence de Copenhague, d'une cible de réduction relative à l'année de référence 1990 pour la période 2013-2020. Est-ce que cette cible devrait être de 10 %, 12%, 15 % ou 20 %? Peu importe le choix final d'un pourcentage et d'une cible, la question fondamentale demeure la façon de s'y prendre pour atteindre l'objectif. La FCCQ anticipe qu'une telle cible aura des conséquences économiques importantes sur les entreprises québécoises si la répartition du fardeau d'atteindre cette cible n'est pas partagé de façon équitable. Le gouvernement doit indiquer dès maintenant de quelle façon il entend l'atteindre et quelle sera la contribution attendue par chaque secteur d'activités. Il doit de plus indiquer quels secteurs seront visés, à quelle hauteur chacun d'eux sera appelé à contribuer, s'il envisage mettre davantage certains secteurs à contribution et s'il reconnaîtra les efforts passés de certains secteurs. Nous y reviendrons à la Section 4.

Absence d'une étude coûts-bénéfices complète concernant l'impact de l'adoption d'une telle cible

Pour la fixation de ses cibles, le gouvernement doit notamment prendre en compte les conséquences économiques, sociales et environnementales des changements climatiques ainsi que celles découlant des réductions ou limitations des émissions nécessaires pour atteindre ces cibles. Si le document de consultation fait état des impacts économiques de quatre scénarios de réduction des émissions de GES à l'horizon 2020, tel que le prévoit le décret 111-2005, la FCCQ n'a aucune indication sur les hypothèses sous-jacentes utilisées dans les simulations découlant du modèle d'équilibre général du ministère des Finances. Ces hypothèses, que nous pouvons habituellement consulter lors d'une étude coûts-bénéfices complète, sont absentes dans le présent cadre de consultation et principalement celle de la hausse envisagée de un cent le kilowattheure (kWh) du prix du bloc d'électricité patrimoniale. Nous aborderons donc ce problème à la Section 5.

Finalement, la FCCQ fera état de ses conclusions pour terminer ce mémoire.

2. Les différents types de cibles possibles

La FCCQ s'est prononcée à de nombreuses reprises dans le passé sur les enjeux touchant les changements climatiques; en 2003 lors de la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée Nationale du Québec sur la mise en œuvre du Protocole de Kyoto; en 2007 lorsqu'elle a appuyé la création d'un marché du carbone au Canada dans le cadre du projet de loi C-30; au printemps 2009, lors de l'étude du projet de loi 42 qui a mis la table pour la présente consultation.

Il existe trois cadres réglementaires théoriques possibles¹ qui permettraient d'atteindre une cible d'émissions de GES pour le Québec : par une norme d'intensité d'émissions, par des plafonds absolus ou par un balisage technologique sectoriel.

2.1. Norme d'intensité d'émissions

Au cours des dernières années, le gouvernement du Canada a privilégié une approche basée par une norme d'intensité d'émissions². Le cadre réglementaire présenté en avril 2007 proposait d'imposer aux installations existantes une cible de réduction initiale de 18 p. 100 de l'intensité des émissions pour l'année 2010 par rapport aux émissions de 2006. Chaque année par la suite, une amélioration continue de 2 % serait requise. Par conséquent, en 2015, une réduction de 26 p. 100 de l'intensité des émissions par rapport aux niveaux de 2006 serait requise, ainsi qu'une réduction de 33 p. 100 d'ici 2020. L'approche fondée sur l'intensité des émissions lie donc les cibles de réduction des émissions à la production. Le Québec s'est toujours opposé à cette approche puisque les normes d'intensité d'émissions avantagent les industries pétrolières en amont de l'Ouest canadien qui sont en croissance rapide par rapport aux industries manufacturières du Québec, dont la croissance est plus modérée et qui ont réduit l'intensité de leurs émissions avant 2006. Paradoxalement, l'approche fédérale basée sur l'intensité pénalise doublement le secteur manufacturier en ne reconnaissant pas les actions passées et en fixant des objectifs de réduction uniformes qui sont beaucoup plus difficiles à atteindre pour les entreprises qui ont déjà réduit leurs émissions. Le gouvernement du Québec s'est toujours battu pour faire reconnaître son faible taux d'émissions de GES par habitant ainsi que les actions passées de ses entreprises.

Les principaux avantages de cette approche sont :

- de moins nuire aux entreprises en croissance, puisqu'elle permet une augmentation illimitée de la production en n'obligeant ces entreprises qu'à émettre moins de GES par unité produite;
- sa simplicité, on choisit une année de référence et on impose ensuite un même objectif à toutes les secteurs et/ou entreprises.

¹ Nous ne traiterons pas de l'utilisation possible de la taxe sur le carbone pour atteindre une cible au Québec.

² Des annonces récentes laissent toutefois croire que le gouvernement pourrait changer son fusil d'épaule à la suite de la prise de position américaine en la matière.

Les principaux inconvénients de cette approche sont :

- de ne pas respecter le principe de l'équité entre les secteurs d'activités économiques, puisqu'elle privilégie les secteurs d'activités à forte croissance et qu'elle place toutes les entreprises sur le même pied malgré les efforts passés de certaines d'entre elles;
- d'envoyer un mauvais signal aux différents secteurs d'activités économiques, puisque dans les faits, elle récompense les secteurs retardataires;
- de ne pas garantir l'atteinte d'un objectif environnemental, puisqu'avec un objectif d'intensité, le risque existe que la réduction en intensité ne corresponde pas à une réduction nette de GES;
- d'occasionner des impacts économiques négatifs importants en situation de ralentissement économique. Autant un objectif en termes d'intensité a pour effet de ne pas nuire à la croissance, autant son impact négatif est accentué en période de ralentissement. Les entreprises doivent alors accentuer leurs efforts de réduction pour atteindre des objectifs d'intensité plus difficiles à atteindre, puisque une baisse de production ne mène pas nécessairement à une baisse proportionnelle des émissions.

La FCCQ tient à rappeler qu'une de ses valeurs fondamentales est de respecter le principe d'équité entre les secteurs économiques.

2.2. Plafonds absolus

Le gouvernement du Québec semble privilégier cette approche. Tel que mentionné dans le document de consultation, la mise en place d'un tel système est une opération complexe qui dépend principalement : des secteurs et de l'importance des émetteurs couverts; du point d'application de la réglementation (par exemple, les droits peuvent être détenus par les producteurs de combustibles ou les importateurs, ou bien par les consommateurs finaux); du partage de l'objectif de réduction des émissions de GES entre les entreprises et les secteurs d'activités économiques; de la règle de répartition des revenus que peut procurer la vente des droits d'émission si ceux-ci ne sont pas octroyés gratuitement.

Les principaux avantages de cette approche sont :

- une plus grande certitude en ce qui a trait à l'atteinte de l'objectif environnemental;
- une meilleure adaptation au contexte économique. En période de ralentissement économique, l'objectif est plus naturellement atteint alors qu'en période de croissance, l'objectif est plus exigeant;
- une approche plus équitable que l'approche basée sur l'intensité, puisqu'elle ne privilégie pas les secteurs en croissance par rapport aux autres secteurs, à condition que l'année de référence des émissions soit dans un passé relativement éloigné et non dans le futur ou un passé récent.

Les principaux inconvénients de cette approche sont :

- une limite à la croissance économique. Un plafond absolu sur les émissions implique des contraintes plus fortes pour les secteurs dont les émissions croissent rapidement;

- un plafond absolu ne s'adapte pas naturellement à tous les contextes. Il demande davantage de travail au niveau de sa conception pour prendre en compte des cas particuliers.

La FCCQ est très préoccupée par le fait que le document de consultation ne contient aucune information sur ces décisions préalables importantes à prendre. Se doter d'une cible québécoise sans savoir comment le gouvernement compte l'atteindre et qui en fera les frais revient ni plus ni moins qu'à signer un chèque en blanc au gouvernement. La FCCQ croit que le gouvernement doit offrir aux entreprises québécoises plusieurs garanties pour que cette approche soit viable et gagnante pour la société québécoise.

Néanmoins, la FCCQ croit que la situation concurrentielle du Québec serait mieux servie par l'adoption de l'approche par plafonds absolus. Dans la mesure où le Québec décidait de réglementer les entreprises plutôt que leurs installations de façon individuelle, cela pourrait permettre aux entreprises de pouvoir utiliser les réductions enregistrées à une usine, par rationalisation et/ou fermeture, à une autre usine d'une même entreprise. Il faut toutefois que le gouvernement prévoit un arrimage avec la future réglementation fédérale qui, elle, pourrait privilégier une réglementation par installation.

La FCCQ est d'avis que si le gouvernement va de l'avant avec l'adoption d'une cible, celle-ci ne devrait pas être de l'ordre de 20 % à 25 %. Rappelons que le Québec est déjà la province avec le plus faible taux d'émission de GES par habitant au Canada et que la conformité à une telle cible entraînerait non seulement des investissements trop onéreux, mais elle serait difficilement atteignable pour les secteurs d'activité ayant déjà réduit de manière significative leurs émissions de GES. En voulant montrer l'exemple, le Québec pourrait bien faciliter la vie au reste du Canada. Le gouvernement fédéral pourra alors présenter un bilan de GES plus respectable grâce aux actions entreprises au Québec. On voit mal comment le Québec pourra défendre une approche équitable qui prendra en compte le fait que les coûts de réductions sont plus élevés au Québec s'il s'est lui-même imposé des cibles encore plus exigeantes.

2.3. Balisage technologique sectoriel

De plus en plus, nous entendons parler d'une troisième approche qui se différencie des deux autres précédemment présentées et plus traditionnelles : le balisage technologique sectoriel. Cette approche repose sur l'adoption de la meilleure technologie disponible propre à chacun des secteurs d'activités économiques. Par exemple, la construction de la nouvelle usine pilote de l'aluminerie Rio Tinto-Alcan fera appel à la nouvelle technologie AP-50. Les émissions résultantes de l'utilisation de cette technologie de fine pointe pourrait, par exemple, devenir la technologie de référence pour toute cette industrie dans le cadre d'une approche par balisage technologique sectoriel. Ni le gouvernement du Canada ni le gouvernement du Québec ne s'est prononcé officiellement sur cette approche.

Les principaux avantages de cette approche sont :

- la prise en compte de la réalité technologique de chacun des secteurs d'activités;
- la fixation d'objectifs réalistes pour chacun des secteurs;
- un incitatif direct à l'adoption rapide des nouvelles technologies dans tous les secteurs d'activités économiques;
- une balise claire et non-arbitraire dans la fixation des objectifs;

- qu'une adoption à l'échelle internationale garantirait que la compétitivité des entreprises ne soit pas faussée par les réglementations environnementales nationales.

Les principaux inconvénients de cette approche sont :

- une incertitude quant à l'atteinte des objectifs de réduction de GES;
- des écarts potentiellement importants entre les secteurs d'activités économiques quant à l'importance des réductions à atteindre.

La FCCQ constate que le document de consultation n'aborde pas cette possible approche pour s'attaquer à la réduction des émissions au Québec. Elle aurait aimé que le gouvernement se penche davantage sur cette option.

2.4. Rappel du contexte historique des cadres réglementaires

La mise en place d'un système de permis échangeables se discute au Canada depuis la fin des années 1990 en parallèle avec les négociations sur le partage du fardeau de la lutte aux changements climatiques entre les provinces. Au cours de ces négociations, le Québec a toujours abordé le dossier en défendant certains principes qui lui paraissait incontournables et plusieurs motions unanimes adoptées à l'Assemblée Nationale sont venues confirmer ces principes.

Les principes auxquels le Québec s'est toujours montré attaché sont les suivants :

- la reconnaissance de l'enjeu des changements climatiques comme étant crucial et, en conséquence, l'appui du Québec à la ratification du protocole de Kyoto;
- la reconnaissance du rôle de l'hydroélectricité dans la lutte aux changements climatiques, de façon à ne pas pénaliser le Québec dans l'octroi de permis échangeables aux grandes entreprises;
- la nécessité de reconnaître les actions précoces, de façon à ne pas pénaliser le secteur manufacturier québécois qui a réduit ses émissions depuis le début des années 1990;
- une approche territoriale qui permet de prendre en considération les spécificités de chacune des provinces. À cet égard, le Québec s'inspirait de l'approche européenne en trois volets qui attribue des cibles aux États membres de l'Union Européenne sur la base de la croissance de la population prévue, de l'importance de divers secteurs industriels et sur le principe de convergence des émissions par habitant à une date donnée.

À travers l'application de ces principes, le Québec cherchait à ce que sa contribution à la lutte aux changements climatiques soit reconnue dans la cible territoriale qui lui serait attribuée. Concrètement, on luttait pour que l'objectif fixé au Québec soit moins élevé que celui du reste du Canada. L'argumentaire québécois trouvait son fondement dans le fait que les réductions de GES sont beaucoup plus coûteuses à obtenir au Québec étant donné que les émissions y sont déjà basses et que les opportunités de réduction y sont, par conséquent, plus limitées qu'ailleurs. Cet argumentaire a dicté les réactions québécoises aux divers plans mis de l'avant par le gouvernement fédéral au cours des dernières années.

Certaines observations méritent d'être faites sur des éléments centraux de l'exercice de consultation qui nous est aujourd'hui proposé :

- Pendant des années, le gouvernement du Québec a cherché à obtenir une approche territoriale qui impliquerait un objectif de réduction plus bas au Québec prenant en considération le fait que nos opportunités de réduction sont moindres et que les coûts pour y arriver sont plus élevés. La consultation actuelle situe le Québec dans une dynamique tout à fait différente. Il nous est notamment proposé de se donner un objectif plus exigeant que dans les autres provinces et États membres du Western Climate Initiative (WCI), comme si le fait que les coûts de réductions soient plus élevés chez nous ne comptait plus.
- La fixation d'un objectif par le gouvernement du Québec crée de la confusion pour les entreprises. Concrètement, les entreprises québécoises pourraient faire face à des réglementations diverses comptant des exigences différentes : le fédéral, le WCI et le Québec. La réglementation la plus exigeante risque d'être la norme. Ainsi, pour affirmer son pouvoir, le Québec se doit d'être plus exigeant que ne le serait autrement le gouvernement fédéral. Les entreprises québécoises s'en trouveront pénalisées du point de vue de la compétitivité et, dans l'intermède, elles feraient face à des réglementations potentiellement contradictoires.

À l'échelle internationale et nord-américaine, le contexte politique est en train de changer. L'administration américaine s'est montrée désireuse de mettre en place un système de permis échangeables. Le Canada, qui ne veut pas être isolé sur la scène internationale et qui désire participer à la mise en place d'un marché nord-américain du carbone, travaille présentement à définir ses propres cibles et veut les harmoniser avec les actions américaines. L'approche de la conférence des parties à Copenhague force le jeu. Il est possible que le Canada annonce un nouveau cadre réglementaire cet automne, comme les États-Unis s'appêtent à le faire. La responsabilité de signatures d'ententes internationales revient d'abord au gouvernement fédéral et celui-ci n'aura d'autre choix que de s'en acquitter bientôt.

La FCCQ comprend toutefois que le Québec souhaite s'asseoir à la Table des Nations lors du rendez-vous de Copenhague pour faire entendre sa voie comme État infranational. Il est en effet important que le Québec s'assure que la cible qu'elle adoptera sera adéquate afin de protéger les entreprises québécoises de possibles représailles, puisque des menaces ont récemment été proférées envers les pays qui ne respecteraient pas les mêmes règles et qui se verraient imposer des pénalités tarifaires et/ou douanières sur leurs produits.

Enfin, la FCCQ rappelle au gouvernement que la relative bonne performance du Québec depuis 1990 est principalement due à la fermeture d'usines et à un repli significatif de la capacité industrielle et manufacturière de la province (ex. papetières, scieries, mines, métallurgie, etc.). Ceci n'est pas normal ni souhaitable. Il ne faut pas que le gouvernement se fixe une cible en misant sur la fermeture d'usines au Québec. Le Québec se doit de prendre en compte un possible redémarrage de la capacité industrielle dans ses projections d'émissions. En négociation, il faut toujours se laisser une marge de manœuvre.

Pour toutes ces raisons, la FCCQ est d'avis que le Québec ne devrait pas se donner de cible de réduction de GES plus ambitieuse que celles de ses partenaires commerciaux usuels. Prendre les devants de façon marquée risquerait d'engendrer de la confusion et de pénaliser les entreprises québécoises indûment.

3. Nécessité d'assurer aux entreprises québécoises un cadre réglementaire simple, clair, stable et efficace

Si malgré tout, le Québec choisit d'aller de l'avant et de fixer une cible, la FCCQ croit qu'il est impératif que certains principes soient suivis lors de l'implantation d'un système de crédits échangeables et que les entreprises québécoises reçoivent certaines garanties, qui sont les suivantes.

3.1. Mettre fin à l'incertitude

Au-delà de fixer une cible pour la province, le gouvernement du Québec doit dès maintenant dévoiler de quelle façon il entend atteindre cette cible. Les divers objectifs proposés impliquent des réductions de plusieurs millions de tonnes de GES. Ce sont des chiffres énormes. Où pourrons-nous trouver de telles réductions sur une si courte période? La grande industrie a déjà beaucoup réduit ses émissions et le secteur du transport ne peut s'adapter si rapidement.

Le premier objectif du Tableau 2 de la page 24 du document de consultation suggère de fixer des plafonds d'émission de GES par secteur d'activités. Toutefois, il n'y a aucune indication quant aux secteurs visés et à quelle hauteur chacun d'eux sera appelé à contribuer. Le gouvernement rappelle, à la page 17 du même document, qu'«en raison des gains déjà réalisés dans le secteur industriel depuis 1990 et de l'importance des émissions provenant des procédés industriels, plus difficilement compressibles, les potentiels de réduction dans ce secteur sont relativement limités à l'horizon 2020». Cela laisse-t-il sous-entendre que les autres secteurs devront être mis davantage à contribution? Sinon, est-ce que le gouvernement demandera encore un effort additionnel à ce secteur d'activités économiques?

Le gouvernement doit dès maintenant mettre fin à cette incertitude. Rappelons que le plan fédéral a échoué à la suite de la valse hésitation à imposer des plafonds d'émissions de GES par secteur d'activités. Le gouvernement du Québec semble s'en aller dans la même direction. Les entreprises du Québec ont le droit de connaître dès maintenant les règles auxquelles elles seront soumises afin de les aider à planifier leurs investissements.

3.2. Donner de la flexibilité aux entreprises avec une approche incitative et non punitive

Dans la mise en place du système de plafonnement et d'échanges de droits d'émission de GES, il est envisagé que seulement une partie des droits d'émissions soit allouée gratuitement aux entreprises. Les modalités initiales d'allocation des permis aux entreprises sont cruciales dans tout système de permis échangeables. Les quotas d'émissions pourront constituer un actif important pour les entreprises dans le temps. Conséquemment, la façon de les distribuer peut engendrer une redistribution de la richesse. À cet égard, la FCCQ se montre inquiète de la note de bas de page no 20 à la page 27 du document de consultation qui mentionne que «Certains secteurs industriels fortement exposés à la compétition internationale recevraient une plus grande proportion de droits d'émissions gratuits alors que les secteurs de la production d'électricité thermique, des transports et des bâtiments pourraient en recevoir une plus faible proportion».

Le document laisse également entrevoir que le gouvernement pourrait vendre des droits d'émissions aux entreprises pour financer d'autres activités. Aucune mention n'est faite de la mise en œuvre d'un système de crédits

compensatoires. Ces éléments laissent croire que le gouvernement prévoit lui-même orienter les décisions des acteurs politiques plutôt que de laisser libre cours au marché pour identifier les pistes de réduction de GES.

Pour des raisons d'équité entre secteurs mais aussi pour des raisons de compétitivité par rapport à la concurrence, il apparaît essentiel à la FCCQ que le gouvernement se concentre sur l'atteinte de l'objectif environnemental. Son travail est d'établir la réglementation et de la faire respecter. L'atteinte de l'objectif de réduction de GES impliquera en soi un coût supplémentaire pour les entreprises qui seront touchées. L'idée que les entreprises aient de surcroît à supporter des coûts d'acquisition de droits d'émissions qui seraient vendus par l'État nous apparaît être une taxe déguisée, qui imposera un coût indu aux entreprises et qui nuira à leur compétitivité. L'équité est très importante pour la FCCQ. Le gouvernement doit en faire un principe de base lors de l'allocation initiale des droits d'émissions, tout comme la minimisation des coûts pour les entreprises. Par conséquent, la FCCQ souhaite une allocation complètement gratuite des droits d'émissions aux entreprises et la mise en place d'un système de crédits compensatoires ("offsets"), également accessible aux entreprises non réglementées, découlant de projets ou d'initiatives reconnues qui permettront de réduire la quantité de crédits à acheter sur le marché.

3.3. Laisser jouer les mécanismes de marché

Présentement, les actions gouvernementales en matière de lutte aux changements climatiques manquent de cohérence. Selon la FCCQ, le rôle du gouvernement doit davantage en être un de régulateur/facilitateur que d'entrepreneur. Dans l'établissement d'un marché du carbone, il devrait donc établir un cadre réglementaire simple, clair, stable et efficace et laisser les agents économiques privés déterminer les mesures les plus rentables à mettre en place. Le marché climatique de Montréal pourrait devenir une plaque tournante de ce marché. En laissant jouer le marché, les mesures dont le coût de revient en \$/tonne de CO₂ évités est le plus bas sont celles qui seront implantées en premier dans un marché efficace et fluide où il n'y aurait pas de distorsion. La FCCQ croit que le marché est le mieux placé pour favoriser une allocation maximale des ressources et le gouvernement doit le laisser jouer son rôle pleinement.

3.4. Investir dans la durabilité ne doit pas freiner le développement des entreprises

La FCCQ souscrit aux principes à la base du développement durable. Toutefois, elle s'interroge sur certaines mesures présentes dans le document de consultation et leurs impacts sur le développement des entreprises du Québec. Par exemple, favoriser la substitution du mazout et du charbon notamment par l'électricité dans les procédés de production peut sembler à première vue être une bonne mesure. Or, si le gouvernement rend les entreprises captives de l'électricité à la suite d'un tel programme de subvention et que de l'autre côté il hausse le prix du bloc d'électricité patrimoniale, cette mesure ne favorisera certainement pas le développement des entreprises québécoises. Les actions gouvernementales doivent à la fois être cohérentes en termes de réduction des émissions de GES et en termes de développement économique du Québec.

On retrouve dans le document de consultation une autre mesure qui mentionne une réduction possible du fardeau fiscal financée par les surplus dégagés par les revenus de vente des droits d'émission et/ou d'une augmentation de la redevance sur les carburants et les combustibles fossiles. Est-ce qu'il y en aura ou pas? La FCCQ croit que la combinaison d'un bon signal de prix et de crédits d'impôts pourrait faire bon ménage et assurer un développement

durable aux entreprises québécoises. Si le gouvernement du Québec engage les entreprises québécoises dans un cible de réduction des GES, il doit s'assurer que le régime fiscal permettra aux entreprises d'absorber les investissements massifs que cet objectif va requérir.

Si le gouvernement souhaite investir dans la durabilité sans freiner le développement des entreprises, il devrait d'abord s'attaquer au secteur des transports notamment en mettant l'accent sur le transport électrique pour réduire les émissions de GES. L'impératif de réduire les émissions de GES au Québec et à l'échelle mondiale requiert aujourd'hui des actions significatives pour diminuer la consommation d'énergies fossiles. Compte tenu de leur poids dans le bilan énergétique mondial, les transports constituent un secteur incontournable à ce chapitre. Tel que spécifié à la section 3.1 du document de consultation, le secteur des transports était le principal secteur d'émissions de GES au Québec en 2006 et il contribuait pour 40 % des émissions québécoises de GES ou 33,9 Mt CO₂ éq., représentant une hausse de 22 % pour la période 1990-2006. Par contre, le secteur de l'électricité n'a représenté que 0,5 % des émissions, une performance remarquable que l'on doit à l'hydroélectricité comme on peut le constater à la Figure 5 de la page 12.

On ne peut espérer atteindre des cibles de réduction de GES sans opérer une profonde et rapide transformation des transports terrestres. Cette transformation doit toucher aussi bien les comportements que les technologies : les comportements, pour accroître notamment l'usage des transports collectifs; et les technologies, pour améliorer l'efficacité énergétique de l'ensemble du secteur avec l'introduction à grande échelle de l'électricité dans les transports individuels.

3.5. Minimiser les coûts administratifs et la reddition de compte pour les entreprises

Le gouvernement du Québec s'est doté d'un plan d'action en matière d'allègement réglementaire et administratif. Or, ce nouveau cadre réglementaire va à l'encontre de ce plan d'action puisqu'il imposera de nouvelles contraintes aux entreprises. De plus, plusieurs questions demeurent en suspens. Quels seront les coûts administratifs que ce système imposera aux entreprises? Quelle sera la reddition de compte à laquelle les entreprises seront soumises? Combien d'inspecteurs seront engagés pour faire respecter ce cadre réglementaire? Est-ce que des pénalités financières seront imposées aux entreprises qui ne respectent pas leur cible? Le gouvernement doit dès que possible informer les entreprises sur les impacts globaux que leur imposera le nouveau cadre réglementaire.

3.6. Faciliter l'intégration à terme à un futur système canadien, nord-américain ou international

Il est crucial que le système que souhaite implanter le gouvernement du Québec ne duplique pas les actions futures des gouvernements canadien et américain pour l'atteinte d'un même objectif. À cet égard, il serait préférable que le Québec se place dans une dynamique de négociation d'une cible pour le Québec dans le cadre d'un futur système canadien ou nord-américain, plutôt que de se fixer une cible contraignante de façon isolée. Le Québec devrait également s'efforcer d'influencer le développement des modalités qui encadrent la mise en place d'un tel système. On pense entre autres à la reconnaissance de crédits compensatoires et à l'allocation initiale des permis.

De cette façon, il sera en mesure de s'assurer que les crédits québécois soient reconnus ailleurs afin de ne pas engendrer des coûts indus pour les entreprises québécoises. Il pourra également influencer les méthodes d'allocation initiale des permis en adoptant ce rôle.

3.7. Faire reconnaître les actions passées de la province et des secteurs d'activités économiques

Le gouvernement s'est toujours battu pour faire reconnaître les actions passées de la province et de certains de ses secteurs d'activités économiques. Or, en s'imposant un cadre réglementaire plus strict que ses partenaires commerciaux usuels du Nord-est américain, qui ne seront pas touchés par un cadre réglementaire similaire, le gouvernement semble renoncer à ses revendications historiques. Le Québec possède déjà le meilleur taux d'émissions de GES par habitant au Canada. Pourquoi est-il nécessaire de se doter d'un cadre réglementaire plus strict alors que le Québec fait déjà amplement sa part?

De plus, le gouvernement devra s'assurer que le Fonds technologique du gouvernement fédéral ne serve pas qu'à financer des mesures liées au captage et à la séquestration du carbone, mesures qui favoriseront surtout les provinces de l'Ouest. Le Fonds technologique pourrait notamment servir à financer les technologies propres québécoises afin de positionner nos entreprises en Amérique du Nord pour qu'elles exportent leur savoir-faire et saisissent les opportunités liées au développement de nouveaux marchés.

3.8. Assurer la réciprocité et la compétitivité par rapport à nos partenaires commerciaux

Étant donné que la compétition de nos entreprises vient 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 de nos entreprises. La FCCQ croit que pour entrer dans une dynamique de développement durable, le gouvernement doit permettre aux entreprises d'accéder à une croissance vigoureuse et d'adhérer à une dynamique d'innovation. C'est par la robustesse des engagements économiques du gouvernement, notamment en regard du développement des technologies propres et des industries de l'environnement au Québec, que l'on pourra réellement converger vers un environnement sain et favoriser l'essor des entreprises d'ici.

À cet égard, il est plutôt surprenant que le gouvernement envisage d'acheter des crédits d'émission dans les pays en développement partenaires du Québec plutôt que d'investir ici dans des mesures de réductions des émissions de GES. Si le marché international permettrait au gouvernement d'avoir accès à des crédits d'émissions d'égale ou de moindre valeur qu'au Québec, le gouvernement contribuerait indirectement à la perte de compétitivité de nos entreprises par rapport à nos partenaires commerciaux usuels du Nord-est américain en ne jouant pas le rôle de facilitateur pour les entreprises d'ici à mettre en place des mesures de réduction de GES.

4. Déterminer une cible et la façon dont le gouvernement prévoit s'y prendre pour l'atteindre

Dans son document de consultation, le gouvernement du Québec indique son souhait de se doter, d'ici la tenue de la Conférence de Copenhague, d'une cible de réduction relative à l'année de référence 1990 pour la période 2013-2020. La FCCQ comprend que le gouvernement du Québec souhaite devenir un chef de file en la matière et mettre de la pression sur le gouvernement fédéral en vue du grand rendez-vous de Copenhague. Mais est-ce obligatoire de se doter d'une cible si rapidement et est-ce nécessairement au gouvernement du Québec d'édicter les règles?

Si l'objectif est louable, la FCCQ s'interroge toutefois sur la vitesse avec laquelle le gouvernement du Québec souhaite adopter une cible et mettre en place un système qui aura d'importantes répercussions sur les entreprises du Québec. Il est plutôt surprenant et incohérent de vouloir se doter de règles plus strictes que nos voisins commerciaux alors que la province s'est toujours battue pour faire reconnaître son faible taux d'émissions de GES par habitant ainsi que les actions passées de ses entreprises. Le gouvernement soulève le fait, à la page 32 de son document de consultation, que «les effets sur l'économie du Québec dépendront également des actions de nos partenaires, principalement celles de nos partenaires économiques immédiats comme l'Ontario et les États du Nord-est américain». La FCCQ souligne qu'il n'y a aucune certitude que nos partenaires agiront de façon concertée et que cela permettra de maintenir la compétitivité de nos entreprises en évitant que leurs coûts de production augmentent plus vite que ceux de nos concurrents. L'Ontario est le seul membre du WCI qui est un partenaire commercial naturel du Québec et ses ambitions en matière de réduction d'émissions n'ont pas encore été explicitement énoncées.

De plus, la FCCQ s'interroge sur la responsabilité du Québec de se doter d'une entente «régionale» de réduction de GES avec notamment certains États de l'Ouest américain. La problématique des changements climatiques en est une mondiale et non régionale. Pour la FCCQ, la multiplicité d'ententes «régionales» à l'échelle nord-américaine semble peu viable dans le futur. Le Président américain a déjà annoncé qu'il y aura une importante annonce lors de la conférence de Copenhague. Serait-il possible qu'il y annonce le plan américain de réduction des émissions de GES? Si oui, serait-il possible que le Canada et le Québec y adhèrent? Pouvons-nous attendre encore quelques mois plutôt que d'imposer encore une fois des frais aux entreprises québécoises et recommencer le processus sous peu?

Finalement, la FCCQ croit qu'avant d'imposer de nouvelles contraintes aux entreprises, le gouvernement devrait d'abord s'assurer que les mesures qu'il met actuellement en place en matière de lutte aux changements climatiques soient à la hauteur des attentes. De plus, il est impératif que le gouvernement indique dès maintenant de quelle façon il entend atteindre une telle cible et quelle sera la contribution attendue par chaque secteur d'activité. Il doit également indiquer quels secteurs seront visés, à quelle hauteur chacun d'eux sera appelé à contribuer, s'il envisage mettre davantage certains secteurs à contribution et s'il reconnaîtra les efforts passés de certains secteurs. Le gouvernement doit mettre fin à cette incertitude.

5. Absence d'une étude coûts-bénéfices complète concernant l'impact de l'adoption d'une telle cible

En vertu du décret 111-2005 – *Règles sur l'allègement des normes de nature législative ou réglementaire*, le futur décret sur la cible doit faire l'objet d'une analyse d'impact réglementaire formelle, étant donné qu'il imposera aux entreprises des coûts de l'ordre de 10 millions de dollars ou plus. La FCCQ est d'avis que les informations présentes dans le document de consultation peuvent être qualifiées d'analyse d'impact réglementaire partielle mais certainement pas d'analyse d'impact réglementaire complète et formelle. Selon la FCCQ, seule une analyse coûts-bénéfices complète concernant l'impact de l'adoption d'une telle cible aurait pu répondre à certaines interrogations, notamment sur les variations observées lors de la présentation des impacts économique présentés dans le document de consultation sur chaque scénario. Seules des analyses de sensibilité et des analyses de risque pour chacune des variables importantes utilisées dans les modélisations effectuées permettent de se prononcer sur la robustesse des chiffres avancés. Or, il n'y en a pas dans le document de consultation.

Une analyse coûts-bénéfices est une méthode qui permet de donner une valeur monétaire à un projet public en mesurant les bénéfices et coûts sociaux de ce projet. Les étapes classiques de sa réalisation sont les suivantes :

1. Définir précisément le projet et ses différents scénarios;
2. Établir l'horizon temporel;
3. Déterminer et quantifier les avantages et les coûts des scénarios;
4. Actualiser les bénéfices et les coûts;
5. Comparer les scénarios;
6. Réaliser les analyses de sensibilité et les analyses de risque;
7. Conclure.

Cette méthode rigoureuse aurait permis d'obtenir une analyse d'impact réglementaire complète et formelle. L'étape 6, soit la réalisation d'analyses de sensibilité et d'analyses de risque, aurait été particulièrement importante dans le cadre de cette consultation.

En premier lieu, le document de consultation fait référence au scénario d'évolution des émissions de GES jusqu'en 2020, qui a été évalué par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) selon un scénario cours normal des affaires et en fonction des hypothèses suivantes :

- le PACC atteint son objectif en 2012, soit une réduction de 6 % sous le niveau de 1990, ce qui équivaut à des émissions de 78,4 Mt CO₂ éq. en 2012. Les effets de certaines mesures (par exemple le règlement sur la norme d'émissions de GES des véhicules légers) se poursuivent au-delà de 2012;
- la croissance économique annuelle moyenne est de 1,9 % d'ici 2020;
- la mise en œuvre de nouveaux projets industriels s'effectue d'ici 2020;
- la croissance démographique annuelle moyenne est de 0,4 %;

- le prix du baril de pétrole brut est fixé à 60 \$ US en 2015 (dollars de 2006).

À la lumière de ces hypothèses, un certain nombre de questions viennent immédiatement en tête :

- Pourquoi la hausse envisagée de un cent le kilowattheure du prix du bloc d'électricité patrimoniale n'a pas été incluse dans le scénario d'évolution des émissions de GES du MRNF? Cette initiative gouvernementale aura des impacts importants sur les décisions d'investissements des entreprises, l'économie en général et la réduction des GES. Ceci est d'autant plus surprenant que le gouvernement a lancé l'idée de hausser le prix du bloc d'électricité patrimoniale et cette consultation au même moment.
- Quel est l'impact sur l'évolution des GES jusqu'en 2020 si la croissance économique est plus élevée ou moindre que prévue? En quoi la croissance économique passée est-elle garante de celle à venir?
- Combien de nouveaux projets industriels s'implanteront au Québec d'ici 2020? Quel est l'impact sur l'évolution des GES jusqu'en 2020 si ce nombre est plus élevé ou moindre que prévu?
- Quel est l'impact sur l'évolution des GES jusqu'en 2020 si la croissance démographique est plus élevée ou moindre que prévue? En quoi la croissance démographique passée est-elle garante de celle à venir? Pourquoi ne pas avoir tenu compte du mini baby-boom?
- Quel est l'impact sur l'évolution des GES jusqu'en 2020 si le prix du baril de pétrole est plus élevé ou moindre que prévu? Pourquoi ne pas avoir retenu les prévisions de l'Energy Information Administration³ ou de l'International Energy Agency⁴, respectivement de 110,49\$US en 2015 et de 200\$US en 2030?

Ces questions simples trouvent habituellement leurs réponses dans une analyse coûts-bénéfices, puisque chacune des hypothèses fait l'objet d'une revue de littérature. De plus, l'analyse de sensibilité et l'analyse de risque, pour chacune des variables importantes utilisées dans le scénario de l'évolution des GES du MRNF, nous aurait immédiatement permis de voir si les variations possibles quant à l'évolution des GES jusqu'en 2020 aurait pu entraîner d'importants impacts sur la cible à envisager et sur laquelle nous sommes pressés de nous prononcer.

Le même constat s'applique sur les limites des calculs présentés dans le document de consultation découlant du modèle d'équilibre général du ministère des Finances. Pour ce dernier, même si les principes sur lesquels les scénarios ont été élaborés sont présentés dans le document de consultation, nous n'avons aucune idée des principales hypothèses sur les variables macroéconomiques fixées dans ce modèle. Encore une fois, une analyse coûts-bénéfices classique n'aurait pas entretenu une telle opacité puisque les hypothèses sont appuyées par une revue de littérature crédible et la robustesse de ces dernières est toujours vérifiée à la suite d'analyses de sensibilité et d'analyses de risque pour chacune des variables importantes utilisées dans les modélisations effectuées.

³ Energy Information Administration, Annual Energy Outlook 2009. Disponible en ligne au : <http://www.eia.doe.gov/oi/forecasting.html>

⁴ International Energy Agency, World Energy Outlook 2009.

Une analyse coûts-bénéfices classique aurait mis en lumière ces hypothèses et leurs limites. Ce qui est encore plus préoccupant pour la FCCQ, c'est que les chiffres avancés par le MRNF et le ministère des Finances ne sont pas fiables puisqu'ils ne tiennent pas compte de l'impact majeur de la hausse de un cent le kilowattheure du prix du bloc d'électricité patrimoniale. En effet, les bénéfices découlant de la réduction de la consommation de produits pétroliers importés par les entreprises québécoises seront en bonne partie annihilés par la hausse du coût de la consommation d'électricité (effets croisés). Aucun des modèles de simulation n'en tient compte, ce qui vient invalider les chiffres du document de consultation. Encore une fois, le présent exercice de consultation revient ni plus ni moins qu'à faire un chèque en blanc au gouvernement.

Par conséquent, la FCCQ souhaite que le gouvernement se dote tout de même d'une analyse coûts-bénéfices complète et formelle. Même si une telle étude aurait dû être faite en amont de l'actuel processus de consultation, la FCCQ croit qu'il est impératif que le gouvernement la commande, même en aval. Avant de déterminer les règles auxquelles les entreprises seront soumises, il doit impérativement avoir les chiffres exacts devant lui afin de l'aider à orienter sa décision pour établir les secteurs qui seront visés, à quelle hauteur chacun d'eux sera appelé à contribuer, s'il envisage mettre davantage certains secteurs à contribution et s'il reconnaîtra les efforts passés de certains secteurs. Une analyse coûts-bénéfices complète et formelle aidera le gouvernement à y voir plus clair et permettra notamment de prendre en considération l'après récession en posant des hypothèses réalistes sur la situation du dollar canadien et démontrera le besoin de montants incitatifs et de soutien au profit de la transition des entreprises vers une gestion durable.

Conclusions

En réponse aux différentes questions que le gouvernement a posé dans son document de consultation, la FCCQ croit que le Québec ne devrait pas à cette étape-ci se donner un objectif de réduction des GES plus ambitieux que ses partenaires commerciaux usuels, surtout que le gouvernement n'est pas certain d'utiliser la fiscalité pour compenser les entreprises et que ces dernières pourraient subir un préjudice sérieux à la suite de l'adoption d'une telle cible. La FCCQ croit qu'il en résulterait beaucoup de confusion et, qu'en conséquence, le gouvernement du Québec devrait faire des pressions sur le gouvernement fédéral pour qu'il rende public un cadre réglementaire amélioré.

Toutefois, si le gouvernement du Québec décide malgré tout d'aller de l'avant, la FCCQ recommande qu'une cible raisonnable soit adoptée et que les principes ou critères que le gouvernement devrait minimalement considérer dans la détermination de la cible de réduction du Québec à l'horizon 2020 soient de :

- Mettre fin à l'incertitude;
- Donner de la flexibilité aux entreprises avec une approche incitative et non punitive;
- Laisser jouer les mécanismes de marché;
- Investir dans la durabilité ne doit pas freiner le développement des entreprises;
- Minimiser les coûts administratifs et la reddition de compte pour les entreprises;
- Faciliter l'intégration à terme à un futur système canadien, nord-américain ou international;
- Faire reconnaître les actions passées de la province et des secteurs d'activités économiques;
- Assurer la réciprocité et la compétitivité par rapport à nos partenaires commerciaux.

La FCCQ est d'avis que si le gouvernement va de l'avant avec l'adoption d'une cible, celle-ci ne devrait pas être de l'ordre de 20 % à 25 %. Rappelons que le Québec est déjà la province avec le plus faible taux d'émission de GES par habitant au Canada et que la conformité à une telle cible entraînerait non seulement des investissements trop onéreux, mais elle serait difficilement atteignable pour les secteurs d'activité ayant déjà réduit de manière significative leurs émissions de GES. En voulant montrer l'exemple, le Québec pourrait bien faciliter la vie au reste du Canada. Le gouvernement fédéral pourra alors présenter un bilan de GES plus respectable grâce aux actions entreprises au Québec. On voit mal comment le Québec pourra défendre une approche équitable qui prendra en compte le fait que les coûts de réductions sont plus élevés au Québec s'il s'est lui-même imposé des cibles encore plus exigeantes.

À la question de savoir si le gouvernement devrait moduler ses interventions selon les secteurs ou exiger des réductions de façon uniforme dans tous les secteurs et les initiatives qui permettraient au Québec d'atteindre la cible privilégiée, la FCCQ est d'avis qu'en plus des principes énumérés précédemment, peu importe la solution choisie et les initiatives mises en place, le gouvernement doit :

- Respecter le principe d'équité entre les différents secteurs d'activités économiques;
- Ne pas pénaliser les secteurs qui ont déjà fait d'importants efforts par le passé;

- Demeurer un facilitateur et non un entrepreneur;
- Privilégier le développement des technologies propres et des industries de l'environnement au Québec par la mise en place de conditions favorables (politique de R&D, crédits d'impôts, amortissement accéléré, etc.);
- Permettre aux entreprises d'avoir recours à des crédits compensatoires ("offsets") découlant de projets ou d'initiatives reconnues qui permettront de réduire la quantité de crédits à acheter sur le marché.

La FCCQ considère qu'il est tôt pour se doter d'une cible alors que tout indique que les États-Unis annonceront la leur lors de la conférence de Copenhague. De plus, les hypothèses qui ont été utilisées pour parvenir aux résultats présents dans le document de consultation ne sont pas toutes connues, de même que l'analyse de sensibilité et l'analyse de risque, pour chacune des variables importantes utilisées autant dans le scénario de l'évolution des GES du MRNF que dans le modèle d'équilibre général du ministère des Finances. Une analyse coûts-bénéfices classique aurait mis en lumière ces hypothèses et leurs limites. Par conséquent, la FCCQ souhaite que le gouvernement se dote tout de même d'une analyse coûts-bénéfices complète et formelle. Même si une telle étude aurait dû être faite en amont de l'actuel processus de consultation, la FCCQ croit qu'il est impératif que le gouvernement la commande, même en aval.

Il est inacceptable que la hausse envisagée de un cent le kilowattheure du prix du bloc d'électricité patrimoniale n'ait pas été incluse dans le scénario d'évolution des émissions de GES du MRNF et dans la simulation du ministère des Finances alors que l'impact économique et de réduction des GES de cette décision gouvernementale est majeur sur les décisions des entreprises. Le gouvernement avait pourtant lancé l'idée de hausser le prix du bloc d'électricité patrimoniale et cette consultation au même moment. Avant de déterminer les règles auxquelles les entreprises seront soumises, il doit impérativement avoir les chiffres exacts devant lui afin de l'aider à orienter sa décision pour établir les secteurs qui seront visés, à quelle hauteur chacun d'eux sera appelé à contribuer, s'il envisage mettre davantage certains secteurs à contribution et s'il reconnaîtra les efforts passés de certains secteurs. Une analyse coûts-bénéfices complète et formelle aidera le gouvernement à y voir plus clair et permettra notamment de prendre en considération l'après récession en posant des hypothèses réalistes sur la situation du dollar canadien et démontrera le besoin de montants incitatifs et de soutien au profit de la transition des entreprises vers une gestion durable.

Pour ce qui est des initiatives à privilégier, le gouvernement devrait s'attaquer au secteur des transports notamment en mettant l'accent sur le transport électrique pour réduire les émissions de GES. Il contribuait pour 40 % des émissions québécoises de GES en 2006. On ne peut espérer atteindre des cibles de réduction de GES sans opérer une profonde et rapide transformation des transports terrestres. Cette transformation doit toucher aussi bien les comportements que les technologies : les comportements, pour accroître notamment l'usage des transports collectifs; et les technologies, pour améliorer l'efficacité énergétique de l'ensemble du secteur avec l'introduction à grande échelle de l'électricité dans les transports individuels.

La FCCQ comprend que le Québec souhaite s'asseoir à la Table des Nations lors du rendez-vous de Copenhague pour faire entendre sa voie comme État infranational. Il est en effet important que le Québec s'assure que la cible qu'elle adoptera sera adéquate afin de protéger les entreprises québécoises de possibles représailles, puisque des

menaces ont récemment été proférées envers les pays qui ne respecteraient pas les mêmes règles et qui se verraient imposer des pénalités tarifaires et/ou douanières sur leurs produits.

Finalement, concernant la décision possible du gouvernement du Québec d'avoir recours à l'achat de crédits sur le marché international, la FCCQ croit qu'il serait beaucoup plus profitable qu'il joue le rôle de facilitateur en créant des conditions pour que les entreprises d'ici investissent afin qu'elles livrent des réductions de GES en laissant jouer les forces du marché.