TABLE DE CONCERTATION DES INDUSTRIES MÉTALLURGIQUES DU QUÉBEC

Le 2 novembre 2009

Monsieur Dany Henley,
Secrétaire de la Commission des Transports et de l'Environnement
Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Lemay,
1035, rue des Parlementaires, 3ème étage,
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet : **Consultation sur la définition de la cible de réduction des émissions des gaz à effet de s erre.**

Monsieur le Secrétaire,

La Table de concertation des industries métallurgiques du Québec (IMQ) regroupe les entreprises les plus importantes œuvrant dans le secteur de la métallurgie au Québec, notamment dans les domaines de la production d'acier, d'aluminium, de métaux non-ferreux, de dioxyde de titane et de fonte. Elle tient, par la présente, à vous faire part de quelques commentaires sur la consultation « Le Québec et les changements climatiques : Quelle cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020? »

Nous accueillons avec intérêt la possibilité qui nous est offerte de participer à la réflexion qu'entreprend la Commission parlementaire sur les Transports et l'Environnement sur la définition de la cible de réduction des émissions de GES que le Québec pourrait se donner. Bien que très peu de temps ait été alloué aux personnes et organisations pour préparer leurs opinions, nous espérons que la diffusion du document de consultation et les travaux de la commission permettront de bien cerner les défis que soulève la réduction des émissions de GES tant au plan domestique que dans un contexte mondial, et à faire consensus sur les mesures rattachées à l'instauration d'un système de plafonnement et d'échanges de ces émissions applicables aux industries.

Si ce court laps de temps est une indication de la volonté de Québec d'accélérer la cadence de ses travaux, nous nous en réjouissons car, pour nous il est plus que temps que les gouvernements proposent une structure claire et précise du système de régulation des

émissions industrielles et définissent les modalités de fonctionnement de ses composantes. Depuis 2003, nos membres ont participé à quatre phases distinctes de consultation sur le système fédéral et rien ne leur permet à ce jour d'ajuster leur plan d'affaires en fonction de des nouvelles règles. En 2009, c'est au tour du gouvernement du Québec de lancer sa consultation, mais malheureusement, l'énoncé soumis ne contient aucune information nous permettant de savoir comment le régime s'appliquant aux industries fonctionnera concrètement.

Le document de consultation expose un portrait des engagements pris par de nombreux états partenaires du Québec dans la réduction des émissions. Par exemple, chacun des quatre scénarios considérés est présenté par rapport aux objectifs de réduction que se sont donnés la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, le WCI, la province de l'Ontario et l'UE. Certes, le positionnement de la cible québécoise par rapport à celle des autres états est un facteur important à prendre en compte dans la réflexion en cours.

Quelle cible choisir à l'horizon 2020? Réduire de 10%, de 12%, de 15% ou de 20% les émissions par rapport au niveau de 1990. Tels sont les quatre scénarios proposés à la consultation. Il faudrait faire consensus rapidement. Mais, pour que nos membres puissent répondre à la question posée, plusieurs aspects non précisés dans le document devraient être soumis à la discussion entre les parties prenantes. Ces aspects sont des composantes intrinsèques du régime institué par la loi 42.

Une fois cet échange terminé entre les industries et le gouvernement, ce dernier pourra compléter l'évaluation macroscopique des effets que contient le document de consultation par une analyse plus fine, mais surtout plus réaliste, des effets que pourrait avoir un système de plafonnement et d'échanges sur la société québécoise et sur l'industrie. Cette analyse l'aidera à prendre les décisions qui lui reviennent pour établir l'architecture complète du régime de plafonnement et d'échanges.

De plus, comme diverses actions ont été lancées dans le cadre du plan 2006-2012, il serait également souhaitable que le gouvernement produise une évaluation des résultats obtenus à ce jour. Ces données devraient également être prises en compte dans les décisions à venir.

Précisions nécessaires sur l'application des unités d'émissions

Nous apprécions le fait que pour chaque cible possible, des hypothèses d'allocation d'unités d'émissions gratuites soient proposées. Cela est un élément essentiel à notre analyse. Toutefois, comme le document est peu explicite sur l'application concrète de ces unités, diverses interprétations ont été faites de ces allocations. Ainsi des simulations effectuées par certains de nos membres donnent des résultats indiquant des hausses marquées de coûts de production et conséquemment des baisses de rendement très significatives sur l'actif net, pour ne prendre que ce ratio. Bref, il est impératif que le gouvernement propose à la discussion diverses méthodes de prise en compte des unités

gratuites de manière à ce que les industries puissent examiner les effets que chacune pourrait avoir. Partant de ces analyses, les allocations d'unités et autres paramètres du système tiendront compte du potentiel de réduction des GES, un principe énoncé au document de consultation (p. 24) et que nos membres appuient. À cet égard, nous soulignons que le potentiel de réduction doit aussi tenir compte de la compétitivité des entreprises. La capacité de production des usines est un autre facteur rattaché au potentiel de réduction.

Présentement, en raison de la récession, des industries produisent à un taux fort inférieur à la capacité de leurs installations. Dès la reprise, elles hausseront graduellement leur production et, éventuellement, certaines pourraient s'approcher de la capacité nominale de leurs équipements. Le potentiel de réduction doit évidemment tenir compte de cette réalité. Mais il doit aussi permettre aux entreprises d'accroître leur capacité pour légitimement répondre à une hausse de la demande. Si le système pénalise un tel accroissement de capacité, il érodera significativement la compétitivité des entreprises, quel que soit leur secteur. Bref, cette notion de potentiel de réduction n'est pas uniquement fonction de la technologie d'une usine.

Plusieurs autres aspects faisant partie de l'éventuel système de plafonnement et d'échanges devraient être définis. Présentement le document de consultation ne fait que nommer des éléments tels que les cibles sectorielles, les émissions de procédé, les crédits compensatoires, les crédits pour actions hâtives, les pénalités, sans autre forme d'explication. Des options sur leur application sont donc requises afin de voir comment ils peuvent s'agencer concrètement dans une stratégie visant à se conformer à la réglementation et atteindre les cibles. Voici quelques aspects sur lesquels une attention particulière devrait être portée immédiatement.

La répartition de l'effort de réduction entre les secteurs

Un aspect important concerne la répartition de la cible générale entre les secteurs économiques. Quelle sera la part attendue du secteur des transports, celle confiée au secteur industriel ou au secteur agricole? À l'intérieur du secteur industriel, comment se fera la répartition entre ses sous-composantes? Ces renseignements ne sont pas connus pour le moment. Or, il est impossible de donner un avis sur une cible générale, sans qu'on ne connaisse la part qui sera demandée aux industries et d'évaluer les conséquences sur chacune de nos entreprises.

Sur ce point, nous aimerions porter à votre attention le processus adopté par la France pour confectionner son Plan national d'affectation des quotas d'émission de gaz à effet de serre (PNAQ), lequel viendra s'insérer, avec les plans similaires des autres états membres, dans le système de plafonnement et d'échanges convenu par l'Union européenne.

Le PNAQ français pour la période de 2008 à 2012 intègre des éléments tels que :
- La reconnaissance de la diminution des émissions industrielles depuis 1990;
- Un niveau d'effort de réduction établi par secteur;

- La détermination d'un niveau d'effort moindre dans les secteurs plus fortement soumis à la concurrence internationale;
- La définition d'une enveloppe de quotas industriels et l'attribution des droits d'émissions à chacun des secteurs en fonction de leurs possibilités techniques et économiques de réduction des GES;
- Des quotas spécifiques à chaque entreprise basés sur les trois années de plus fortes émissions observées entre 1996 et 2002;
- La définition de quotas pour les installations ayant démarré ou ayant fait l'objet d'une expansion après ou pendant la période de référence;
- La prise en compte de situations particulières, notamment pour les installations ayant présenté un fonctionnement partiel conjoncturel (bris, grève, etc.).

Émissions de procédé

Le document de consultation explique à juste titre que les émissions industrielles se classent en deux catégories : les émissions de procédé et les émissions de toute autre source. Le document expose que les émissions de procédé ne peuvent être diminuées qu'au prix d'investissements importants dans des technologies novatrices. Cela a été démontré au Canada dans le secteur de l'aluminium notamment. La mise en service depuis une quinzaine d'années de nouvelles alumineries conjuguée à la diminution de la production dans les anciennes a engendré une réduction des émissions de GES. Une réduction additionnelle pourra s'observer lorsque des alumineries de dernière génération seront construites et que d'autres plus anciennes bénéficieront d'une mise-à-jour technologique ou verront leur production diminuée ou stoppée. Mais, des technologies générant une quantité appréciablement moindre de gaz de procédé ne sont pas disponibles présentement dans la majorité des champs de la métallurgie.

Dans le domaine de la production du dioxyde de titane, la transformation de l'ilménite – un oxyde de fer et de titane – constitue un exemple éloquent de la contrainte que représentent les émissions de procédé dans une stratégie de réduction des GES. Dans cette industrie où le Québec est un leader mondial, l'opération métallurgique essentielle de séparation du fer de l'oxyde de titane entraîne des émissions de procédé qui se chiffrent à environ 85% des émissions totales de cette industrie. Il en est de même pour la réduction du minerai de fer et de la production de l'alumine à partir de la bauxite. Or, ces émissions sont irréductibles et il n'existe actuellement aucune technologie de substitution.

Toutes les usines de métallurgie ont donc à composer avec les lois de la chimie responsables des émissions de procédé. Au Québec nos usines en génèrent des proportions variant entre 20% et 85%.

Dans une stratégie de réduction des émissions des GES, est-ce possible d'infléchir les lois de la chimie par des lois publiques? La réponse est évidemment négative. En somme, tous les états industrialisés font face à un dilemme impossible à solutionner sans accommodement des lois publiques s'ils ne veulent pas encourager le transfert de la

production dans des régions moins contraintes. Les fuites de carbone qui en résulteront affaibliront notre économie et n'amélioreront en rien le bilan des émissions totales à l'échelle mondiale. Ce dilemme est d'autant plus puissant que les rares technologies disponibles en métallurgie ne permettraient que des réductions marginales des émissions de procédé dans certains secteurs et au prix d'immobilisations majeures.

Il est donc primordial que la stratégie du Québec prenne en compte la complexité des émissions fixes de procédé. À cet égard, nous notons que la loi 42 assure que ce sera le cas puisque l'amendement qu'elle introduit par l'article 46.4 à la Loi sur la qualité de l'environnement stipule que pour la fixation des cibles, le gouvernement prendra en compte notamment, les caractéristiques des GES; l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques en matière de changements climatiques; les conséquences économiques, sociales et environnementales des changements climatiques ainsi que celles découlant des réductions ou limitations des émissions nécessaires pour atteindre ces cibles; de même que les objectifs de réduction des émissions prévus par toute stratégie visant à lutter contre les changements climatiques ou par toute entente intergouvernementale canadienne ou internationale en cette matière.

Crédits issus de mesures compensatoires ou d'actions hâtives

Des informations sur les mesures compensatoires sont nécessaires pour permettre aux industries métallurgiques de définir leur contribution à la réduction de la concentration des GES. Quelle place ces mesures occuperont-elles dans l'ensemble du système que le Québec mettra en œuvre?

Pour nous, les règles de définition de ces crédits sont importantes. Mais les modalités régissant leur utilisation le sont tout autant. À cet égard, nous estimons qu'il sera important de veiller à ce qu'il n'y ait aucune limitation à l'accès et à l'échange de ces crédits. De plus, en tenant compte des régimes qui se profilent dans d'autres états, il est à souhaiter que les industries québécoises aient plein accès aux diverses mesures s'inscrivant dans les mécanismes de développement propre. Ainsi, le système québécois ne devrait pas plafonner la proportion des crédits issus de mesures compensatoires effectuées au Québec par rapport à d'autres lancées ailleurs, et notamment dans les pays en développement. On devrait également faire en sorte que les crédits acquis par une filiale puissent être transférés à la société-mère et inversement, et cela sans passer par des courtiers ou des intermédiaires de marchés. En somme, nous pensons que la réglementation devra refléter les impératifs de l'union économique canadienne tout en étant adaptée à la mondialisation des échanges.

Il en est de même des allocations de crédits résultant des actions hâtives. À ce sujet, nous désirons souligner que plusieurs de nos membres ont participé activement au programme EcoGESte lancé par le Québec. Nos investissements ont été nombreux et ont permis de réduire ou d'éviter des émissions de GES dans des proportions significatives. La loi 42 indique la possibilité de tels crédits mais aucune option n'a été soumise à la discussion pour le moment.

Les pénalités

Pour être en mesure de faire nos analyses, il est nécessaire que le régime de plafonnement et d'échange exprime clairement le coût des pénalités en cas de dépassement d'une cible. Pour le moment, cette information n'est pas connue. La loi 42 introduira à l'article 46.15 de la Loi sur la qualité de l'environnement que ces pénalités, de même que les autres formes de sanctions, seront édictées par voie de règlement. Pour nous, il est acceptable que le coût de dépassement d'une cible soit l'objet d'un règlement, et ce projet de règlement doit être connu le plus tôt possible. Toutefois, nous estimons que les autres sanctions ne devraient pas être laissées à la discrétion de l'exécutif. Elles devraient être inscrites dans les lois.

L'année de référence

Le document de consultation semble présumer qu'il y ait consensus pour retenir 1990 comme année de référence. Or, tel choix aurait des effets indésirables si 1990 était imposée à tous les secteurs et à toutes les industries. Un examen des événements particuliers de cette période fera découvrir un contexte économique déprimé ayant entraîné une diminution de la production dans plusieurs secteurs. Des grèves ont aussi induit des diminutions de production dans certaines installations. Or, ces diminutions de production se sont traduites en émissions de GES plus faibles que ce qu'elles auraient été si le contexte avait été différent. En somme, 1990 peut être retenu comme année de référence pour le plan d'action du Québec, mais l'année de base attribuée à tel secteur industriel devrait tenir compte du contexte dans lequel il opérait à cette époque, sinon, des usines se verront injustement pénalisées.

Les industries à forte consommation d'énergie et vulnérables

Les industries métallurgiques, c'est bien connu, sont de grandes consommatrices d'énergie. Toutefois, celles qui sont établies dans les pays industrialisés sont également vulnérables en raison de la compétition qui leur est faite par les usines qui s'implantent dans les pays en développement. Or, l'implantation d'usines métallurgiques ne respectant pas nos standards dans ces pays non encore engagés dans la réduction des GES entraîne un déplacement des émissions et déséquilibre les marchés. Le *Clean Energy and Safety Act,* voté par la Chambre des Représentants (Waxman Markey Bill) et soumis au Sénat l'été dernier, tient en compte cette problématique très importante en prévoyant un accompagnement des '*energy-intensive trade exposed industries*' pendant la période de transition vers des règles du jeu uniformes à l'échelle mondiale. Nous estimons que le Québec doit intégrer ce type d'appui dans sa politique à l'endroit du secteur de la métallurgie. De façon plus concrète, nous pensons que ce soutien devrait être maintenu jusqu'à ce qu'un nombre significatif d'acteurs mondiaux aient adopté des règles uniformes.

Limiter les coûts du système assumés par l'industrie

Le régime de plafonnement et d'échanges entraînera des coûts additionnels pour les entreprises. Déjà toutes les usines allouent des ressources à la réduction des GES. C'est là une nécessité que nos membres assument sans discussion.

Cependant, nous désirons souligner que le régime entraînera d'autres coûts pour l'industrie. La loi 42 prévoit qu'une partie des frais du gouvernement engagés dans la gestion du régime seront récupérés auprès des industries. C'est là une application nouvelle du principe utilisateur-payeur. Combien le gouvernement prévoit-il dépenser pour mettre en place et gérer ce régime? Combien prévoit-il récupérer auprès des industries? Personne ne connaît ce nouveau tarif.

Outre les coûts associés à la gestion gouvernementale, l'industrie devra assumer divers coûts administratifs pour gérer sa propre stratégie. Déjà nous craignons que toutes les transactions de crédits et autres unités d'émissions devront passer par des courtiers, des bourses, des intermédiaires de marchés. Tous réclameront des honoraires et des commissions. Des frais seront réclamés pour la garde des certificats de crédits mis en banque. Les honoraires des vérificateurs et autres experts s'ajouteront. A-t-on une idée du coût moyen que cela pourrait représenter pour une société assujettie au régime? Quels moyens seront mis en place par le gouvernement pour endiguer la croissance de ces frais?

Appui à la R&D

La politique à l'endroit des industries devraient également exprimer un soutien continu et vigoureux afin d'accélérer la recherche, le développement, la démonstration et le déploiement de technologies. Au cours des 15 à 20 dernières années, nos investissements dans les technologies ont engendré des effets positifs sur les GES. Les exemples sont nombreux où le déploiement de nouvelles technologies a permis de diminuer ou d'éviter des émissions. Mais le temps requis entre l'effort de recherche et les résultats tangibles qu'elle engendre est parfois trop long pour que cette technologie porte fruit au bon moment. Cela est d'autant plus vrai que les prochaines réductions seront proportionnellement plus faibles que celles que nous avons obtenues antérieurement et coûteront vraisemblablement plus cher. Le document de consultation fait d'ailleurs ce constat. Or, sans un soutien pour accélérer nos efforts, le temps pourra manquer d'ici l'horizon 2020, et au-delà, pour pleinement tirer profit de la R&D comme moyen de réduction des GES d'origine industrielle.

Le contexte économique

Vous n'êtes pas sans ignorer que le monde traverse la pire crise économique des cinquante dernières années, le tout combiné aux effets de la mondialisation, ce qui a conduit plusieurs usines à fermer leur porte. Strictement en métallurgie, on songe aux Magnola, Norsk

Hydro, ArcelorMittal Lachine, aux deux laminoirs chez ArcelorMittal Contrecoeur. Contrairement à nos compétiteurs, les entreprises québécoises sont déjà assujetties à une taxe sur les émissions de GES (« Redevances pour le Fonds vert »). Or, le document laisse entrevoir que les entreprises devraient acheter entre 25 et 50% de leurs droits d'émission selon la cible générale définie. Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'application de cette obligation doit être précisée car, dès à présent, les résultats de simulations avec un prix de 30 $/t de CO2 eq sont très inquiétants. Aux États-Unis, là où se situent plusieurs de nos compétiteurs principaux, la totalité des droits d'émissions serait allouée gratuitement.

Relation avec la question des tarifs

La loi 42 est venue ajouter un facteur important dans la façon de conduire les affaires au cours des prochaines années. Le régime de plafonnement et d'échanges ajoutera des coûts aux opérations. Or, présentement le gouvernement se voit confronté à une situation de déséquilibre budgétaire important pouvant s'étaler sur plusieurs années. Face à cet enjeu, la question de l'augmentation des tarifs se pose en parallèle avec l'introduction de ce nouveau régime. Quels sont les choix possibles? Quels seront les effets de ces choix conjugués à ceux de l'introduction du nouveau régime? Nos membres qui sont des clients importants d'Hydro-Québec se verront-ils imposer une augmentation des tarifs d'électricité en même temps?

Considérations de réciprocité et d'harmonisation avec d'autres systèmes

Enfin, bien que la loi 42 exprime l'intention de signer des ententes de réciprocité et d'harmonisation avec d'autres systèmes, nous voyons avec inquiétude se dessiner au Québec un double régime de contrôle des émissions de GES : un régime fédéral et un régime provincial. En matière d'environnement, c'est devenu une constante qui impose aux entreprises un fardeau inacceptable et injustifié. L'harmonisation entre le système fédéral et celui du Québec n'est donc pas seulement souhaitable, elle est impérative.

La question de la réciprocité des régimes de plafonnement et d'échanges établis par les différents états est également importante. Si certains régimes de plafonnement et d'échange établissent des normes qui limitent les importations, cela se traduira immédiatement en une situation préjudiciable pour les industries exportatrices. Le document de consultation indique à cet égard (p. 17) que l'OMC aurait déjà confirmé la légalité des ajustements fiscaux imposés par un état à sa frontière afin de pénaliser certains produits provenant de pays dont les normes de réduction ne seraient pas aussi contraignantes que les siennes. La section 765 du Waxman Markey Bill, dans sa forme actuelle, permettrait une telle mesure à l'entrée de la frontière américaine. Comment parvenir à cette mutuelle réciprocité? Pour nous, une partie de la réponse réside dans la prise en compte, à tout le moins, des règles que sont en train de se donner les États-Unis, l'Union européenne, le Canada et les provinces.

En conclusion, nous souhaitons que des options soient immédiatement proposées à la discussion afin de préciser les différentes composantes essentielles à un système de plafonnement et d'échanges. Une fois ces précisions apportées, les industries métallurgiques pourront exprimer une opinion sur la cible globale.

Bref, il nous apparaît que cinq principes devraient s'exprimer dans la politique québécoise à l'endroit des industries métallurgiques. D'abord, les industries ayant une consommation intensive d'énergie devraient être soutenues pendant la période de transition vers l'adoption de règles uniformes à l'échelle mondiale. Deuxièmement, on devrait concevoir un système où les diverses composantes permettent une grande flexibilité dans les stratégies de conformité. Troisièmement, on devrait limiter les coûts de gestion, de transaction et de vérification assumés par l'industrie. Quatrièmement, un appui concret devrait être apporté aux efforts de l'industrie dans le domaine de la R&D afin d'accélérer la démonstration et le déploiement de technologies innovatrices. Enfin, les normes du régime québécois devraient être compatibles avec celles des états avec qui nous faisons affaires.

Veuillez recevoir, monsieur le Secrétaire, mes salutations distinguées,

Le président de la Table de concertation des industries métallurgiques

Serge Bergeron
tél: (450) 746-3075
fax (450) 746-1101
courriel; serge.bergeron@qit.com