



Fédération des chambres
de commerce du Québec

fccq

Mémoire déposé auprès d'Environnement Canada dans le cadre des consultations sur le « Cadre Réglementaire sur les Émissions Atmosphériques »

31 juillet 2007

Table des matières

Table des matières.....	2
Résumé des avis et recommandations.....	3
1. La Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ).....	5
2. Commentaires généraux : une réglementation nécessaire, mais qui doit être améliorée	5
3 Commentaires spécifiques : gaz à effet de serre (GES)	7
3.1 Mettre fin à l'incertitude	7
3.2 Les cibles de réduction restent ambitieuses.....	7
3.3 Les défis de la gestion par objectif d'intensité d'émission plutôt qu'à l'aide de plafonds absolus.....	7
3.4 Favoriser les énergies renouvelables et celles qui ont les plus faibles émissions.....	8
3.5 Bien doser les efforts de réduction demandés aux installations industrielles existantes et nouvelles.....	9
3.6 Réduire les risques liés à l'utilisation du fonds technologique.....	9
3.7 Mettre à profit les mesures de compensation intérieures	10
3.8 Le Marché et la bourse du carbone : des éléments cruciaux du succès.....	11
3.9 Ne pas pénaliser les précurseurs.....	11
3.10 Réduire les coûts administratifs de l'application du cadre réglementaire.....	12
3.11 Reconnaître les actions prises au niveau des provinces et harmoniser les réglementations.....	12
4 Les cibles de réduction des contaminants atmosphériques classiques : un échéancier problématique.....	12

Résumé des avis et recommandations

1 La FCCQ appuie l'adoption d'une réglementation canadienne sur les émissions de GES et de contaminants atmosphériques. Elle constate cependant que des changements doivent être apportés au projet gouvernemental pour que les réductions visées puissent être effectivement atteintes au moindre coût pour notre économie.

2 Le gouvernement du Canada doit s'assurer, en mettant en place son cadre réglementaire sur les émissions atmosphériques, que la position concurrentielle des entreprises canadiennes par rapport à leurs concurrentes américaines ou asiatiques ne soit pas affectée.

3 La FCCQ note que les cibles de réduction des GES seront fixées en termes d'intensité et non de valeur absolue et demande au gouvernement de s'assurer que la mise en application du cadre réglementaire aboutisse quand même à de véritables réductions du total des émissions de GES et non à une simple réduction de l'intensité d'émission de l'économie.

4 La FCCQ souligne que les cibles du gouvernement pour les GES (réduire les émissions de 20% d'ici 2020 et de 60 % à 70 % d'ici 2050) restent ambitieuses, tout en étant réalistes. Elles ne pourront être atteintes qu'au prix d'un effort collectif soutenu faisant appel à la participation active et équitable de tous les secteurs de la société et de toutes les régions du pays. La preuve que ces conditions seront réunies reste largement à faire.

5 La FCCQ demande que le cadre réglementaire proposé soit modifié de façon à renforcer le rôle des énergies renouvelables dans la lutte contre les émissions de GES et de contaminants atmosphériques et à s'assurer que, dans tous les cas où diverses sources d'énergie sont en concurrence pour une utilisation donnée, que la réglementation crée un signal de prix en faveur de la source d'énergie la moins émettrice.

6 La FCCQ est d'avis que le fonds technologique est un instrument utile pour limiter les coûts des réductions d'émission de GES auxquels pourraient avoir à faire face les entreprises et pour contribuer au développement de technologies propres que le Canada pourra exporter par la suite. La FCCQ considère cependant qu'il est essentiel que le fonds reste, comme prévu actuellement, un instrument temporaire dont les entreprises ne pourront plus se prévaloir à compter de 2018. Elle demande que les investissements qui seront effectués par le fonds soient sélectionnés sur la seule base de leur performance en termes de réduction d'émission, sans contrainte de localisation autre que celle d'être situés au Canada. Il conviendra aussi de veiller à ce que les investissements du fonds n'introduisent pas de distorsion dans les marchés des secteurs qui en bénéficieront.

7 La FCCQ considère que le bon fonctionnement du marché des GES est essentiel au succès du plan. Elle suggère :

- Que le programme des mesures de compensation soit ouvert à tous les secteurs d'activité et mis en place rapidement, avec des règles simples;
- Que le cadre réglementaire limite les mesures susceptibles d'introduire un biais dans le marché du carbone au Canada et, en particulier, que les maxima prévus pour les contributions au fonds technologique soient effectivement appliqués;
- Que le gouvernement prenne les dispositions nécessaires pour faciliter l'intégration à terme du futur marché canadien des émissions aux marchés américains et internationaux en s'assurant que les échanges puissent se faire dans les deux sens dans tous les cas ;
- Que le gouvernement facilite la création d'une bourse du carbone au Canada. La bourse de Montréal en serait le support naturel compte tenu de ses compétences.

- Que le gouvernement facilite la mise en place de processus d'audits rigoureux, ceux-ci étant des outils essentiels dans le bon fonctionnement des marchés.

8 Le cadre réglementaire devrait reconnaître les contributions des entreprises qui, avant 2006 ont réduit leurs émissions de GES ou produit ou utilisé de l'énergie propre telle que l'hydroélectricité.

9 Dans l'élaboration détaillée et l'application des règlements, des efforts devraient être faits pour réduire les coûts administratifs de la mise en oeuvre du cadre réglementaire, tant pour les entreprises que pour l'administration publique.

10 Tous les efforts de réduction des GES faits dans le cadre du plan du Québec ou son équivalent dans d'autres provinces devraient être reconnus dans la réglementation fédérale.

11 Des ententes de coordination fédérale-provinciale sont essentielles pour éviter aux entreprises d'avoir à faire affaire avec deux administrations distinctes pour une même question. Pour permettre une harmonisation efficace, des assouplissements devraient être apportés aux dispositions sur les accords d'équivalence de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

12 La FCCQ appuie le principe du plan de réduction de la pollution atmosphérique, la décision de le baser sur des plafonds absolus plutôt que sur des limites d'intensité d'émission et la mise en place prévue d'un marché des droits d'émission de SO₂ et de NO_x. La bourse de Montréal serait une place de choix pour l'établissement d'une bourse pour ces produits. La FCCQ estime toutefois que l'échéance prévue pour l'atteinte des cibles (2012 à 2015) est trop rapprochée compte tenu de la date prévue d'entrée en vigueur de la réglementation (2010), au moins pour certains secteurs industriels. Elle considère qu'il serait utile d'examiner l'opportunité d'établir des cibles de réduction des émissions différenciées en fonction de la qualité de l'air dans chaque région pour réduire les coûts du plan. La FCCQ recommande que les cibles sectorielles et les calendriers de mise en application soient revus après analyse des impacts économiques sur chaque secteur d'activité et consultation avec les entreprises concernées.

1. La Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ)

Fondée il y a près de 100 ans, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ), constitue le plus vaste réseau de gens d'affaires au Québec. Acteur incontournable du paysage économique, ce regroupement parle au nom de 164 chambres de commerce locales, représentant pas moins de 57 000 entreprises actives dans tous les domaines économiques.

L'engagement de la Fédération et ses nombreuses interventions dans l'espace public sont motivés par la volonté de promouvoir le développement économique, d'encourager l'esprit d'entreprise et de favoriser la création d'emplois.

La mission de la FCCQ est de promouvoir la liberté d'entreprendre qui s'inspire de l'initiative et de la créativité afin de contribuer à la richesse collective en coordonnant l'apport du travail de tous.

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 compétitivité des entreprises vont de pair.

La FCCQ est familière avec le dossier des changements climatiques; dès 2003 elle a présenté des recommandations sur la mise en œuvre du protocole de Kyoto à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée Nationale du Québec. Plus tôt en 2007, elle a exprimé sa position sur le projet de loi C-30 et appuyé la création d'une bourse du carbone au Canada.

Le présent mémoire porte sur les éléments concernant l'industrie du cadre réglementaire sur les émissions atmosphériques publié par le gouvernement fédéral en avril 2007 et sur certaines mesures connexes du plan fédéral de lutte contre les changements climatiques et la pollution de l'air.

2. Commentaires généraux : une réglementation nécessaire, mais qui doit être améliorée

La FCCQ reconnaît que les changements climatiques constituent un problème important dont les conséquences environnementales, économiques et sociales seront majeures si des mesures ne sont pas prises pour réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES). Elle note que les problèmes de pollution de l'air et, particulièrement les épisodes de smog, nuisent à la santé de la population, qu'ils entraînent des dépenses importantes dans le système de santé et des impacts économiques négatifs dus aux journées de travail perdues en raison de l'augmentation des problèmes respiratoires et cardiaques.

La FCCQ note aussi que les Québécois et les Canadiens sont préoccupés par les changements climatiques et la pollution de l'air et souhaitent que des actions soient prises pour réduire les émissions de contaminants atmosphériques et de gaz à effet de serre.

Par ailleurs, la FCCQ est préoccupée par les effets négatifs potentiels sur les exportations canadiennes des taxes ou pénalités basées sur les émissions de GES que certains pays envisagent d'imposer aux produits provenant d'états exportateurs qui ne satisferaient pas à leurs obligations découlant des ententes internationales sur les changements climatiques. La FCCQ souhaite que le gouvernement canadien s'efforce, en mettant en œuvre son programme de réduction des émissions, de protéger les entreprises canadiennes contre de telles mesures.

La FCCQ est donc d'avis que l'adoption d'une réglementation canadienne sur les émissions de GES et de contaminants atmosphériques est nécessaire. Elle souligne toutefois que l'élaboration et la mise en place d'une telle réglementation doivent se faire en préservant la capacité concurrentielle des entreprises canadiennes et québécoises, en respectant le principe de l'équité entre les secteurs économiques et entre les régions du Canada, en favorisant le développement des technologies vertes

et des industries de l'environnement et en faisant appel aux mécanismes de marché des droits d'émission pour réduire le coût des réductions visées.

La FCCQ souligne qu'en raison de l'importance considérable du commerce international dans notre économie, il est nécessaire que le gouvernement du Canada s'assure, en mettant en place son cadre réglementaire, que la position concurrentielle des entreprises canadiennes par rapport à leurs concurrentes internationales, particulièrement leurs concurrentes américaines ou asiatiques ne soit pas affectée. La compétitivité des entreprises canadiennes doit être préservée tant sur les marchés domestiques, où elles font face à des produits importés, que sur les marchés étrangers où elles exportent.

Bien que le document d'information sur le cadre réglementaire aborde la question des impacts économiques de la réglementation prévue, il ne semble pas que des analyses suffisamment détaillées des effets de ce projet réglementaire sur les échanges internationaux dans les différents secteurs industriels aient été effectués. La FCCQ considère qu'il est urgent que cette question soit approfondie.

Comme produire à un coût compétitif en émettant moins de gaz à effet de serre et de contaminants atmosphériques exige souvent des modifications en profondeur dans les façons de faire, la transition demande des investissements importants. Il est donc essentiel que ceux-ci puissent se faire dans un climat de certitude et de prévisibilité à long terme quant aux règles applicables. Il est nécessaire, également que les entreprises disposent de délais suffisants pour pouvoir faire ces investissements à des moments opportuns en fonction des échéances prévues dans le remplacement ou la rénovation de leurs équipements de production. Dans certains secteurs économiques, où les coûts des changements nécessaires sont élevés et dont la situation est déjà difficile, une amélioration des dispositions fiscales existantes ou d'autres formes d'aide du gouvernement pourraient être nécessaires. Comme le montre la suite de ce mémoire, la FCCQ considère que sous sa forme actuelle, le cadre réglementaire ne répond pas à certaines de ces conditions. En particulier, le calendrier très serré prévu pour l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de contaminants atmosphériques, les révisions périodiques prévues des normes réglementaires et l'absence de définition et de précision quant à la « norme de combustible propre » sont de sérieuses sources d'inquiétude pour nos membres.

Dans tous les cas, il importe que les instruments réglementaires utilisés pour atteindre les objectifs soient choisis de façon à minimiser les coûts pour l'économie et à répartir ces coûts de façon équitable. À ce sujet, et tout en prenant acte de la décision du gouvernement, la FCCQ estime que le choix de fixer pour les GES des normes d'intensité d'émission plutôt que des plafonds absolus pourrait avantager les industries pétrolières amont de l'ouest du Canada qui sont en croissance rapide, par rapport aux industries manufacturières du Québec dont la croissance est modérée. La règle d'absence de transfert interrégional de richesse, qui s'appliquerait au fonds technologique si le cadre réglementaire était adapté tel quel, pourrait aggraver cet écart en empêchant les industries vertes du Québec de bénéficier des investissements rendus nécessaires par la croissance rapide des émissions de l'Ouest.

Les marchés des droits d'émissions constituent un des moyens à privilégier pour minimiser les coûts de la réduction des émissions de GES et de contaminants. La FCCQ appuie donc la création prévue dans le cadre réglementaire de marchés des émissions des GES, SO₂ et NO_x. Cependant, la FCCQ est inquiète face à certaines des contraintes qui seront imposées au marché du carbone, au risque de manque de liquidité de celui-ci, à la pénurie possible de certaines catégories de crédits et au fait que le fonctionnement du fonds technologique, utile par ailleurs, pourrait introduire un biais dans le marché. Certaines des recommandations qui suivent visent à répondre à ces préoccupations.

3 Commentaires spécifiques : gaz à effet de serre (GES)

3.1 Mettre fin à l'incertitude

La situation d'incertitude quant aux mesures réglementaires qui seront prises par le gouvernement pour gérer les émissions de gaz à effet de serre qui dure depuis la signature du protocole de Kyoto il y a 10 ans est préjudiciable à nos entreprises.

Le dépôt du cadre réglementaire du gouvernement fédéral donne donc l'espoir aux entreprises de connaître enfin les règles du jeu concernant les GES qui leur seront applicables et d'être ainsi en mesure de mieux planifier leurs investissements. Par contre, certains aspects de ce cadre préoccupent les membres de la FCCQ. Ces points sont discutés dans les sections qui suivent.

3.2 Les cibles de réduction restent ambitieuses

La FCCQ souligne cependant que les cibles du gouvernement (réduire les émissions de 20% d'ici 2020 et de 60 % à 70 % d'ici 2050 par rapport à la base 2006) sont ambitieuses tout en étant réalistes. Elles ne pourront être atteintes qu'au prix d'un effort collectif soutenu faisant appel à la participation active et équitable de tous les secteurs de la société et de toutes les régions du pays. La preuve que ces conditions seront réunies reste largement à faire.

Le cadre réglementaire donne un bon aperçu des règles qui s'appliqueront jusqu'en 2020, par contre pratiquement aucune indication n'est donnée sur les moyens qui seront pris pour atteindre la cible de 2050. Or les grands projets énergétiques ou industriels peuvent être exploités pendant 40 ans ou plus après avoir demandé plusieurs années pour leur construction. Des investissements décidés dans les années qui viennent sont donc susceptibles d'avoir des conséquences sur les émissions jusqu'en 2050 et au-delà. La FCCQ estime donc qu'un plan cohérent pour atteindre l'objectif à long terme du gouvernement devrait donc être élaboré sans délai et faire l'objet de consultations pour permettre d'arriver à un niveau de consensus social et politique suffisant pour servir de référence pour une politique soutenue à long terme. Ce plan devrait notamment permettre aux entreprises de prévoir, dans les grandes lignes, les mesures qui pourraient s'appliquer au-delà de 2020, après l'échéance du cadre réglementaire actuel.

3.3 Les défis de la gestion par objectif d'intensité d'émission plutôt qu'à l'aide de plafonds absolus

Le gouvernement a fait le choix de réglementer les intensités d'émission de l'industrie plutôt que de fixer des plafonds absolus d'émissions. La FCCQ prend acte de cette décision et reconnaît qu'une gestion par intensité d'émission présente certains avantages et permet de réduire les émissions totales dans la mesure où les cibles d'intensité sont suffisamment exigeantes.

La FCCQ souligne à ce propos qu'il est essentiel que le cadre réglementaire aboutisse à de véritables réductions du total des émissions de GES de l'année de référence et non à une simple réduction de l'intensité d'émission de l'économie. La réalisation de réductions effectives des émissions actuelles est d'autant plus importante que les cibles de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) et du protocole de Kyoto sont établies en termes absolus, et que le gouvernement du Canada lui-même se donne des objectifs aux horizons 2020 et 2050 exprimés en termes de réduction des émissions totales et non d'intensité d'émission.

Un des risques de la gestion des émissions industrielles par cibles d'intensité, particulièrement lorsqu'elle est combinée avec la règle d'absence de transfert interrégional de richesse s'appliquant aux investissements qui seront réalisés par le fonds technologique et avec le choix de 2006 comme année de référence, est celui d'un manque d'équité interrégionale. En effet, en fixant les cibles par intensité, le gouvernement autorise en fait les industries dont la croissance est la plus rapide à augmenter leurs émissions plus que les autres en valeur absolue. C'est en quelque sorte un privilège qui est donné aux industries les plus prospères. Comme les industries fortement émettrices dont la croissance est la plus rapide sont concentrées dans l'Ouest du Canada, cette région risque de se trouver privilégiée par rapport au Québec où la croissance des industries manufacturières est

modérée. La FCCQ demande au gouvernement de s'assurer de corriger ce risque d'iniquité en mettant en œuvre son cadre réglementaire.

3.4 Favoriser les énergies renouvelables et celles qui ont les plus faibles émissions

La production et l'utilisation de l'énergie sont à l'origine de la majorité des émissions de GES. Pour réussir, le plan canadien de réduction des émissions doit donc nécessairement favoriser, pour chaque type d'usage, la forme d'énergie la moins émettrice. Dans les utilisations où les combustibles fossiles sont la seule forme d'énergie appropriée, le plan devrait donc favoriser l'utilisation, avec le meilleur rendement possible, du combustible ayant la plus faible teneur en carbone. Les normes d'intensité d'émission qui seront utilisées, et en particulier, le « standard du combustible propre » devraient être fixées de manière à toujours avoir cet effet. De plus, lorsque les énergies renouvelables, telles que l'hydroélectricité, l'énergie éolienne, l'énergie solaire ou la géothermie peuvent être utilisées, le programme canadien devrait les favoriser clairement.

Pour la production d'électricité, les énergies hydroélectrique et éolienne qui n'émettent ni polluant atmosphérique, ni gaz à effet de serre, sont en concurrence directe ou indirecte avec l'électricité produite à partir de combustibles fossiles; elles permettent donc d'éviter des émissions importantes. L'exemple du Québec, dont les émissions de GES per capita sont beaucoup plus faibles que celles de la majorité des autres provinces du Canada, illustre bien à quel point l'utilisation intensive de l'hydroélectricité permet de réduire les émissions. Comme le Canada dispose de vastes potentiels éolien et hydroélectrique qui peuvent encore être développés, il est possible de réduire de façon substantielle les émissions futures en développant ces ressources renouvelables.

Le cadre réglementaire sur les émissions atmosphériques devrait donc être conçu pour créer, en faveur de l'électricité d'origine renouvelable, un signal de prix suffisant pour influencer significativement les décisions d'achat d'électricité et d'investissement dans le domaine de la production d'électricité. Or, le cadre réglementaire tel que proposé ne créera pas un tel signal de prix à moins que les projets hydroélectriques et éoliens ne reçoivent automatiquement des crédits échangeables.

En effet, selon les règles prévues, les projets hydroélectriques et les autres projets de production d'électricité renouvelable ne pourraient bénéficier de crédits qu'à titre de « mesures de compensation intérieures ». Or, les conditions envisagées pour l'attribution de ces crédits excluraient de fait la grande majorité des projets hydroélectriques ou éoliens. Ainsi, si certains projets de production d'électricité à partir de combustibles fossiles avaient des émissions inférieures au « standard du combustible propre¹ », ils pourraient bénéficier de crédits, alors qu'une installation hydroélectrique ayant la même production n'en recevrait pas. Il y aurait alors un signal de prix à l'inverse du but recherché !

Il est d'autant plus essentiel que le cadre réglementaire sur les émissions atmosphériques crée un signal de prix efficace favorisant les options de production d'électricité les moins émettrices, y compris bien entendu celles qui sont non-émettrices, qu'il n'existe pas d'autre mesure gouvernementale qui le fasse. En particulier, le programme ÉcoÉnergie pour les énergies renouvelables² qui prévoit un incitatif à la production, exclut la quasi-totalité des projets hydroélectriques de moyenne et grande taille en raison des règles d'admissibilité applicables. En outre, dans le cas hypothétique où un projet hydroélectrique d'envergure serait éligible à un incitatif, celui-ci serait insuffisant en raison des limites financières applicables.

¹ Ce standard prévu dans le Cadre Réglementaire n'est pas encore connu.

² Ce programme fonctionne depuis le 1^{er} avril 2007

La FCCQ demande donc que le cadre réglementaire proposé soit modifié de façon à renforcer le rôle des énergies renouvelables dans la lutte contre les émissions de GES et de contaminants atmosphériques et, en particulier, que les nouvelles installations de production d'électricité hydrauliques ou éoliennes bénéficient toutes de crédits échangeables attribués automatiquement.

3.5 Bien doser les efforts de réduction demandés aux installations industrielles existantes et nouvelles.

Le cadre prévoit qu'en 2010, les installations industrielles existantes (entrées en service en 2003 ou avant) devront réduire leur intensité d'émission de 18% et que cette intensité devra par la suite diminuer de 2% par an³. Comme les performances de beaucoup de ces installations ne pourront être améliorées rapidement, elles se trouveront à exercer une forte demande sur le marché des crédits.

Les normes d'intensité d'émission applicables aux installations industrielles nouvelles sont évidemment un élément fondamental du cadre réglementaire, puisque ces normes auront une influence directe sur les choix technologiques et par conséquent sur les émissions à long terme. Cependant, le cadre réglementaire n'indique pas quelles seront ces normes. Il se limite à indiquer qu'elles seront basées sur le principe du « combustible propre » et que les nouvelles installations y seront assujetties la quatrième année après leur mise en service; par la suite, leurs performances devront être améliorées de 2% par an.

Si la norme est fixée à une valeur basse (sévère), les industries qui le pourront se tourneront vers des technologies à faibles émissions et les autres achèteront des crédits ou se relocaliseront en dehors du Canada. Si, au contraire, la norme est fixée à une valeur élevée (laxiste), l'incitatif à choisir les technologies peu émettrices sera limité et les émissions diminueront peu.

La FCCQ constate qu'il y a donc un équilibre délicat à trouver secteur par secteur au niveau de cette norme, et s'étonne qu'Environnement Canada n'ait pas fourni plus d'information sur les normes de combustibles propres qui pourraient être utilisées dans les divers secteurs industriels ainsi que sur les impacts correspondants sur le marché du carbone et sur la position concurrentielle des industries.

3.6 Réduire les risques liés à l'utilisation du fonds technologique

Compte tenu des réductions d'intensité d'émissions qui sont demandées aux industries existantes, alors que celles-ci n'auront pour la plupart que peu de possibilités d'améliorer leurs performances effectives, il est à prévoir qu'elles auront besoin d'acheter beaucoup de crédits et qu'elles se tourneront principalement vers l'achat d'unités du fonds technologique pendant les premières années.

La disponibilité des unités de ce fonds à un prix fixe de 15 \$/tCO₂, puis de 20 \$/tCO₂ exercera une pression à la baisse sur la valeur de la tonne de CO₂ sur le marché canadien et amoindra donc l'incitatif qu'auront les entreprises à réduire réellement leurs émissions ou à développer des projets de mesures de compensation. Le fonds technologique est un instrument nécessaire pour alléger et reporter les coûts auxquels feront face certaines entreprises à la suite de la mise en œuvre du cadre réglementaire. Il sera également utile pour appuyer le développement de technologies propres qui pourront être exportées par la suite. Il n'en reste pas moins qu'il introduira un biais dans le marché du carbone, rendant plus difficile la découverte du juste prix et plus restreinte la partie du marché qui fera l'objet de transactions librement négociées.

De plus, alors qu'en l'absence du fonds, les entreprises de partout au Canada auraient la possibilité de bénéficier de la demande de crédits d'émission provenant de l'ensemble du pays, la règle prévue « d'absence de transfert interrégional de richesse » ferait en sorte que la grande majorité des projets qui seront financés par le fonds devraient être situés dans les régions où sont situés les grands

³ Ces chiffres excluant les émissions des procédés fixes.

émetteurs en croissance. En pratique, il en résultera que ces projets seront en majorité situés dans les régions pétrolières de l'ouest et que des provinces comme le Québec s'en verront privées.

La FCCQ estime que les seules limites géographiques qui devraient s'appliquer aux investissements du fonds sont celles du Canada. Autrement dit, le Fonds Technologique devrait être libre d'investir partout dans le pays et ne devrait discriminer entre projets potentiels que sur la base de leurs performances en matière de réduction d'émission.

Même si, selon la description qui en est fournie, « le fonds servirait principalement à financer des mesures ayant une forte probabilité de réduire à court terme les émissions de gaz à effet de serre », il y aura inévitablement des délais entre le moment où des unités du fonds seront achetées et le moment où, en cas de succès des investissements du fonds, ceux-ci produiront effectivement des réductions d'émission. De plus, il est probable que malgré toutes les précautions qui seront prises, certains projets échoueront. L'utilisation par les émetteurs de crédits émis par le fond comme moyen de se mettre en conformité aura donc pour effet de retarder et d'amoinrir les réductions d'émission réelles qui seront réalisées au Canada.

En résumé, afin de minimiser le biais que le fonds technologique pourrait introduire dans le marché du carbone et ses effets négatifs possibles sur la capacité du Canada à atteindre au moindre coût les cibles de réduction absolue que le gouvernement s'est fixées, la FCCQ demande que le pourcentage des réductions exigées des entreprises qui pourra être obtenu en achetant des unités du fonds reste strictement limité aux valeurs décroissantes prévues dans le document de consultation et soit effectivement ramené à zéro en 2018. Il conviendra également de veiller à ce que les investissements faits par le fonds ne viennent pas fausser les règles du jeu dans certains marchés. Enfin, la FCCQ recommande une grande vigilance dans les règles de gouvernance qui s'appliqueront au fonds.

3.7 Mettre à profit les mesures de compensation intérieures

Comme le montrent les sections précédentes, il y aura probablement peu de vendeurs de crédits parmi les entreprises émettrices assujetties. De plus, les accès aux crédits internationaux du mécanisme de développement propre seront limités et l'ouverture du marché canadien des GES sur les marchés réglementés américains, bien que souhaitable, ne peut être considérée comme certaine surtout à court terme. En dehors des unités du fonds technologique, la majorité des crédits devraient donc provenir des mesures de compensation intérieure. Les règles qui gouverneront ce système ne sont décrites que de façon sommaire dans les documents d'Environnement Canada (y compris dans la présentation distribuée suite à la réunion de Montréal des 31 mai et 1^{er} juin 2007) et paraissent très contraignantes.

La FCCQ estime que pour assurer le bon fonctionnement du marché du carbone et permettre le succès du plan de lutte contre les émissions de GES dans son ensemble, il est essentiel :

- Que le programme des mesures de compensation soit ouvert à tous les secteurs d'activité non assujettis au règlement sur les émetteurs qui sont susceptibles de réaliser des projets engendrant des réductions réelles directes ou indirectes d'émission ou piégeant du carbone;
- De mettre en place des protocoles et mécanismes simples et peu coûteux, pour la reconnaissance des crédits pour mesure de compensation;
- De procéder rapidement à la mise en place des règles et mécanismes nécessaires, de façon à assurer que des crédits en nombre suffisant soient créés dès 2010.

3.8 Le Marché et la bourse du carbone : des éléments cruciaux du succès

Le gouvernement ayant pris la décision de viser à atteindre ses objectifs par des réductions des émissions ayant essentiellement lieu au Canada, il a fermé la porte à la majorité des achats de crédits sur les marchés internationaux de Kyoto. Cette orientation conduit à un marché qui, au début, sera domestique et d'envergure limitée et qui pourra s'ouvrir progressivement par la suite sur certains marchés américains réglementés.

Le bon fonctionnement du marché du carbone et l'établissement d'une bourse du carbone sont des éléments importants du succès du projet gouvernemental, car les mécanismes de marché facilitent la recherche des réductions au moindre coût et une bourse contribue grandement à la liquidité du marché et à la gestion des risques et permet des transactions à terme.

La FCCQ a des préoccupations en regard du fonctionnement du marché du carbone, particulièrement jusque vers 2015, alors que le fonds technologique exercera une pression à la baisse sur les coûts en drainant la majorité de la demande pour des crédits, alors que l'offre de crédits d'autres sources risque d'être faible. La partie des transactions qui seront faites à un coût librement négocié sera faible. Des problèmes de manque de liquidité risquent de se poser. L'établissement d'une bourse du carbone pourrait être laborieux compte tenu de l'étroitesse relative du marché.

La FCCQ estime que, dans ce contexte, et pour obtenir au moindre coût des réductions significatives des émissions de GES du secteur industriel, le gouvernement devrait :

1. Respecter les limites prévues pour les contributions au fonds technologique et notamment mettre fin à ces contributions en 2018;;
2. Faire en sorte que des projets de mesures de compensation puissent être développés dans tous les secteurs non assujettis aux règles sur les émetteurs, ce qui permettra d'élargir l'offre de crédits;
3. Prendre les dispositions nécessaires pour faciliter l'intégration à terme du futur marché canadien des émissions aux marchés américains et internationaux et s'assurer notamment que les échanges puissent se faire dans les deux sens;
4. Favoriser la création d'une bourse du carbone au Canada. La bourse de Montréal en serait le support naturel compte tenu de ses compétences.
5. Faciliter la mise en place rapide d'un système d'audit rigoureux permettant d'assurer la validité des crédits d'émission qui seront mis en vente et de faciliter ainsi le fonctionnement du marché.

3.9 Ne pas pénaliser les précurseurs

Le choix de 2006 plutôt que 1990 qui est la référence internationale prévue dans la Convention des Nations Unies, comme année de référence va désavantager les entreprises qui ont agi tôt pour réduire leurs émissions. Ces entreprises souffriront d'autant plus que des limites strictes sont imposées à l'attribution de crédits pour action précoce (antérieure à 2006) et que le nombre total de crédits disponible à cet effet est très faible. Les entreprises ayant amélioré leurs technologies pour réduire les émissions avant 2006 ne retireront pas d'avantage de leurs efforts et devront faire des réductions supplémentaires égales en pourcentage à celles qu'elles devraient faire si elles n'avaient pas agi. Or ces réductions additionnelles risquent d'être d'autant plus chères que leurs outils de production ont déjà été optimisés.

La FCCQ estime qu'il est particulièrement injuste de pénaliser les entreprises qui ont été des précurseurs dans leurs domaines en leur imposant des réductions d'intensité d'émission équivalentes à celles qui seront imposées aux entreprises n'ayant rien fait et en ne leur donnant pratiquement pas de crédits pour leurs efforts.

Le cadre réglementaire devrait donc être modifié pour faire en sorte que les efforts des entreprises ayant déjà réduit leurs émissions soient reconnus de manière équitable.

3.10 Réduire les coûts administratifs de l'application du cadre réglementaire

La FCCQ recommande que, dans l'élaboration du cadre réglementaire, le gouvernement cherche à simplifier les démarches que les entreprises devront effectuer et à réduire les coûts administratifs. Parmi les mesures à mettre en place à cet égard, un seuil de taille en dessous duquel les installations industrielles ne seraient pas assujetties au cadre réglementaire devrait être fixé.

3.11 Reconnaître les actions prises au niveau des provinces et harmoniser les réglementations

Diverses provinces, dont le Québec, ont mis en place des mesures pour réduire les émissions de GES. Les mesures prises sont très diverses et il est impossible d'examiner ici comment chacune d'entre elles pourrait s'harmoniser avec les mesures prévues au cadre réglementaire fédéral.

Cependant, la FCCQ souligne qu'il est essentiel que tous les efforts faits dans le cadre du plan du Québec soient reconnus dans la réglementation fédérale. Par exemple, des crédits devraient être émis pour les contributions qui seront faites au fonds vert du Québec par les entreprises du secteur du pétrole et du gaz naturel.

Il est essentiel également que des ententes de coordination interviennent pour éviter aux entreprises d'avoir à faire à deux administrations distinctes sur un même sujet. Pour permettre une harmonisation efficace, des assouplissements devraient être apportés aux dispositions sur les accords d'équivalence de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

4 Les cibles de réduction des contaminants atmosphériques classiques : un échéancier problématique

Les données fournies dans le document descriptif du cadre réglementaire montrent clairement que le Canada a un effort de rattrapage à faire par rapport aux principaux pays industrialisés en matière de contrôle des émissions atmosphériques. Dans le secteur industriel, les cibles (plafonds d'émission) ont généralement été établies par le gouvernement à partir du principe que les entreprises canadiennes devraient utiliser les meilleures technologies de contrôle de la pollution disponibles sur le marché mondial. Cette approche est compréhensible puisque le problème de qualité de l'air est réel, mais elle conduit à établir des objectifs de réduction très ambitieux. Les plafonds pour le Canada sont ainsi, en pourcentage de réduction absolue par rapport à 2006 :

- 40 % pour l'oxyde d'azote (NO_x),
- 55 % pour l'oxyde de soufre (SO_x),
- 45 % pour les composés organiques volatils (COV)
- 20 % pour les matières particulaires (PM).

Le plan du gouvernement vise à atteindre ces cibles en 2012 si possible, et en 2015 au plus tard. Cela demande une décroissance rapide des émissions de contaminants, alors que l'économie continuera vraisemblablement de croître.

La FCCQ appuie le principe de ce plan de réduction de la pollution atmosphérique, la décision de le baser sur des plafonds absolus plutôt que sur des limites par unité de production et la mise en place prévue d'un marché des droits d'émission du SO₂ et du NO_x. Montréal serait une place de choix pour l'établissement d'une bourse pour ces produits. La FCCQ se félicite également du fait que le gouvernement a l'intention d'ouvrir les marchés canadiens des droits d'émission sur les marchés comparables qui existent aux États-Unis. Lors de cette ouverture, le gouvernement devra s'assurer que les échanges pourront se faire dans les deux sens, afin que les entreprises canadiennes soient

en mesure de profiter tant des opportunités d'achat que des opportunités de ventes de droits d'émission sur des marchés plus larges.

Par contre, la FCCQ est fortement préoccupée par l'échéancier très serré envisagé pour atteindre les cibles fixées (2012 à 2015), compte tenu de la date probable d'entrée en vigueur de la réglementation (2010). Cette transition rapide implique pour certaines entreprises des investissements majeurs sur une courte période. De plus comme un changement radical de procédé est souvent impossible à court terme, les capitaux devront fréquemment être utilisés pour faire du traitement des rejets plutôt que pour modifier en profondeur les procédés, une approche qui n'est jamais payante à long terme. Enfin, comme des efforts seront demandés au même moment à plusieurs secteurs, il est à craindre qu'il y ait très peu de crédits disponibles sur le marché et que leurs prix soient donc élevés, empêchant ainsi les entreprises de se prévaloir de ce mécanisme de flexibilité à un prix raisonnable. L'effort nécessaire sera accru par le fait qu'au même moment, les entreprises devront réduire leurs émissions de GES. La compétitivité de certaines entreprises pourrait donc s'en ressentir.

De plus, certaines industries ont effectué au cours des dernières années des investissements importants pour pouvoir fournir au secteur des transports, qui est responsable d'une part importante des émissions de certains contaminants atmosphériques, des carburants plus propres. Ces changements dans les caractéristiques des carburants engendrent des réductions appréciables des émissions du secteur des transports, mais peuvent entraîner certaines émissions supplémentaires au niveau de leur production. Il serait souhaitable que la contribution aux réductions globales ainsi faite par les industries concernées soit reconnue lorsque les plafonds sectoriels seront fixés.

La FCCQ estime qu'avant d'aller de l'avant avec la partie du cadre réglementaire qui concerne les contaminants atmosphériques, il est indispensable que le gouvernement, en consultation avec les industries concernées, procède à une analyse détaillée des impacts économiques par secteur et qu'il ajuste au besoin son échéancier et ses cibles. La FCCQ suggère que l'opportunité d'établir des cibles de réduction des émissions différenciées en fonction de la qualité de l'air dans la région soit examinée. Une telle approche pourrait réduire les coûts du plan en évitant d'imposer des réductions qui ne sont pas utiles.

Il pourrait être nécessaire de plus, que le gouvernement mette en place des mécanismes d'aide aux entreprises pour les investissements dans les procédés propres et les technologies antipollution qui aillent au-delà de ceux qui existent actuellement.