



Fédération des chambres
de commerce du Québec | **fccq**

L'appui de la FCCQ à une bourse du carbone au Canada

Position de la FCCQ sur le projet de loi C-30 : Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), la Loi sur l'efficacité énergétique et la Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles (Loi canadienne sur la qualité de l'air)

24 avril 2007

555, boul. René-Lévesque Ouest
19e étage
Montréal (Québec) H2Z 1B1
tél. (514) 844-9571 téléc. (514) 844-0226
■
fccq.ca



Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ)

Grâce à son vaste réseau de 162 chambres de commerce, la FCCQ représente 57 000 membres exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois. Plus important réseau d'affaires au Québec, la FCCQ est l'ardent défenseur des intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel.

Mission

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.

Table des matières

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Préambule | 4 |
| 1. Introduction : intégrer les objectifs environnementaux aux mécanismes du marché | 5 |
| Un défi structurel mondial..... | 5 |
| Une approche incitative au développement durable | 6 |
| Il n'y a pas de durabilité sans développement | 7 |
| 2 . La FCCQ soutient l'ouverture d'une bourse du carbone | 8 |
| L'efficience d'une bourse du carbone..... | 8 |
| Aspect territorial et système de bourse | 8 |
| 3 . Le plafonnement des prix va à l'encontre des objectifs de la Loi | 9 |
| La Banque d'investissements verts ne doit brimer la qualité du signal de prix..... | 9 |
| Certaines modalités de la BIV sont inacceptables du point de vue de l'entreprise..... | 11 |
| 4 . Le Canada doit prendre rapidement sa place dans le système international des bourses du carbone | 12 |
| 5 . Encourager l'élan de l'industrie financière de Montréal | 12 |
| Conclusion | 13 |

Préambule

Vouée au développement économique et à la compétitivité du Québec, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) a une longue implication en faveur du développement durable. Dans sa vision économique *Pour un Québec gagnant*, publiée en février 2006, la FCCQ reconnaît le développement durable comme une norme incontournable pour les entreprises. En s'appuyant sur la définition traditionnelle du développement durable —« qui répond aux besoins des générations actuelles sans compromettre ceux des générations futures »— la FCCQ oriente son action autour des principes de développement durable de telle manière à ce que leur application reste en faveur de la croissance économique. La communauté des gens d'affaires admet par ailleurs que c'est dans l'activité économique en tant que telle que doit se concrétiser le respect de l'environnement. Ainsi, «entrer dans une dynamique de développement durable, c'est d'abord permettre aux entreprises d'accéder à une croissance vigoureuse et d'adhérer à une dynamique d'innovation. C'est aussi dans la robustesse des engagements de développement économique qu'on pourra véritablement converger vers un environnement propre.»¹

La tenue traditionnelle d'un comité énergie au sein de la FCCQ a notamment permis un positionnement systématique de ses membres en faveur d'une augmentation du potentiel hydroélectrique du Québec ainsi que de la promotion de l'efficacité énergétique, notamment en privilégiant la meilleure adéquation possible entre les diverses sources d'énergie et leur utilisation la plus optimale.

Par ailleurs, hautement sensible aux défis aujourd'hui posés autour du respect de l'environnement, la FCCQ insiste pour que le respect des principes de développement durable aillent dans le sens de la compétitivité des entreprises et de l'émergence de l'industrie des technologies vertes.

¹ Vision économique de la FCCQ , *Pour un Québec gagnant*, Février 2006

1. Introduction : intégrer les objectifs environnementaux aux mécanismes du marché

Dans le cadre du protocole de Kyoto, le Canada s'est engagé à baisser de 6 % ses émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2012 par rapport au niveau de 1990.

Le Canada a déjà enregistré un important retard par rapport à ses objectifs. L'atteinte de cette cible ne dépend pas seulement de la volonté politique mais aussi, et surtout, de la qualité et de la cohérence de l'environnement réglementaire découlant de l'énoncé législatif.

Le comité législatif chargé du projet de loi C-30² a déposé vendredi 30 mars dernier son *premier rapport*.

La communauté des gens d'affaires que nous représentons est surprise et hautement inquiète du degré élevé d'interventionnisme contenu dans les propositions du comité.

Un défi structurel mondial

Le tournant délicat que doit prendre notre société en faveur d'un environnement plus propre représente un défi de taille.

La mutation de la structure économique et industrielle en cours, à l'échelle mondiale, suggère, au contraire, à l'heure où les capitaux sont extrêmement mobiles et de plus en plus sensibles à l'impact de la réglementation sur la compétitivité, d'adopter une approche incitative, qui intègre les forces du marché.

La FCCQ souhaite rappeler que le mouvement actuel en faveur d'un respect plus marqué de l'environnement implique un renouvellement complet des modes de production dans les entreprises. Or, certaines des propositions contenues dans le projet de loi, en ne prenant pas suffisamment en compte la réalité économique des entreprises, compromettent l'équilibre à long terme nécessaire pour que le cadre réglementaire amène effectivement un engagement des acteurs économiques en faveur d'un développement durable.

² Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), la Loi sur l'efficacité énergétique et la Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles (Loi canadienne sur la qualité de l'air).

Une approche incitative au développement durable

La performance environnementale du Canada dépend intimement de sa performance économique. Comment, en effet, endosser les coûts d'une remise en cause complète des systèmes de production, à l'échelle macroéconomique comme à l'échelle microéconomique, si les entreprises ne peuvent associer cette reconversion dans un objectif de compétitivité et donc, en premier lieu, de rentabilité?

Dans le souhait de voir le Canada respecter les principes de développement durable, l'approche du gouvernement doit s'inscrire dans une logique **incitative**, et non une logique de sanction. Puisqu'il s'agit d'investir en faveur d'une économie plus propre, il est essentiel que ces investissements soient conformes à une logique de compétitivité.

Dans un contexte de concurrence accrue, où les entreprises manifestent des difficultés très tangibles à investir pour soutenir leur propre compétitivité, la Loi sur l'environnement, ainsi que les investissements et, de manière générale, l'allocation des ressources que cette loi implique, doivent rester inscrits dans les objectifs stratégiques des entreprises.

Notamment, l'énoncé du projet de loi génère l'inquiétude des gens d'affaires lorsqu'il évoque, à l'article 68.1, un plan d'action sur les substances carcinogènes ou jugées «préoccupantes» par le ministre. Le manque de clarté de cet article de Loi laisse entrevoir les possibles contraintes imposées à des entreprises dont les substituts sont soit inexistantes soit requièrent des investissements majeurs ou une perte de compétitivité-prix conséquente. La diminution progressive de l'utilisation de ces substances dans un espace de dix ans, telle que proposée dans le projet de Loi, pourrait fortement perturber nombre d'industries dont la production fait l'usage, plus souvent qu'autrement sécurisé, de nombreux produits chimiques, dont les risques sont effectivement inhérents.

La FCCQ privilégie une approche davantage partenariale, en faveur d'une chimie verte, tout en partant attention à la capacité de chacune des entreprises à porter sur son marché la transition vers des substances jugées plus sécuritaires.

Autrement dit, la FCCQ demande au gouvernement du Canada de ne pas répondre aux objectifs environnementaux par l'élaboration d'un cadre réglementaire qui isolerait ces objectifs des contraintes économiques. Si l'on souhaite vraiment aboutir à des résultats tangibles et durables en matière de réduction des GES, la complicité des entreprises est requise afin que la Loi canadienne sur la protection de l'environnement soit pleinement inscrite dans leur plan d'affaires. Il est donc important que le système proposé et l'ensemble de ses composantes soient orientés vers un mécanisme qui soit respectueux des mécanismes de marchés.

Il n'y a pas de durabilité sans développement

Dans sa vision économique, *Pour un Québec gagnant*, la FCCQ reconnaît que le développement durable est une norme incontournable pour les entreprises. Cependant, le réseau des chambres de commerce du Québec reconnaît également que «*la globalisation des économies s'accompagne d'un resserrement des exigences en termes de qualité d'investissement, car la globalisation et la sophistication des marchés financiers tendent à réduire les taux moyens de rentabilité, surtout dans les secteurs d'activité les plus matures. Ainsi, les projets d'investissement devront-ils faire la preuve de leur « durabilité ».*

Dans la problématique qui nous intéresse, cette «durabilité» dépend de la flexibilité des entreprises dans l'arbitrage optimal qu'elles exercent entre leurs différentes alternatives d'investissement. En effet, si la FCCQ reconnaît au gouvernement le rôle d'arbitre dans ses diverses actions réglementaires, elle rappelle le rôle central et efficace des mécanismes de marché, rôle qui s'appuie sur le principe que «on ne fait bien que ce que l'on fait librement».

D'ailleurs, parmi les axes d'intervention définis dans sa vision économique, la FCCQ a retenu la nécessité d'«encourager le gouvernement à poursuivre la transformation de l'appareil gouvernemental et à se recentrer davantage sur son rôle de facilitateur plutôt que d'entrepreneur».

La FCCQ souhaite ainsi soumettre sa vision du développement économique durable et solliciter l'attention du gouvernement fédéral sur les préoccupations des gens d'affaires quant au cadre réglementaire suggéré dans le projet de Loi C-30.

En particulier, la FCCQ insiste sur la nécessité d'établir un cadre réglementaire clair qui permettra à la bourse de carbone de fonctionner de façon optimale. La FCCQ est d'avis que, tout en n'étant pas exclusive, la bourse de carbone apparaît de plus en plus comme un moyen incontournable pour rencontrer les objectifs de réduction des GES, tout en offrant une certaine flexibilité. De plus, le système de marché pour l'échange de carbone permet de générer les stimuli en faveur des investissements dans les technologies vertes. La mise en place d'un plafond artificiel des prix empêche l'établissement d'un équilibre entre l'offre et la demande et empêche donc l'établissement d'un prix fonctionnel.

2 . La FCCQ soutient l'ouverture d'une bourse du carbone

L'efficience d'une bourse du carbone

Grandement soucieuse d'une transformation positive et durable de l'économie québécoise, la FCCQ soutient l'ouverture d'une bourse de carbone au Canada. De l'avis de ses membres, ce n'est qu'en détenant les moyens et la flexibilité nécessaire à cette responsabilisation qu'ils pourront agir sur leurs émissions de GES de manière efficace et de manière durable. Or, le respect de l'environnement n'a pas tant besoin de se faire rapidement que de se faire *durablement*.

Les implications de la réduction des GES sur nos modes de production sont profondes. C'est pourquoi la FCCQ croit fermement que la diminution durable des gaz à effet de serre nécessite des cibles et un échéancier de conformité clairement établis. Une fois cela établi, plusieurs moyens peuvent être mis en place, notamment celui d'une bourse du carbone.

L'avantage d'une bourse du carbone se trouve dans la transparence des prix par la disponibilité d'une information complète et uniforme pour tous les acteurs. C'est la réalité du prix du carbone qui va faire de l'investissement vert une obligation rentable plutôt qu'un choix mal justifié et éventuellement retardé.

De plus, en canalisant le processus d'échange des crédits en un lieu, en y concentrant les opérations, on réduit non seulement les coûts de transaction mais on permet également à tous les joueurs d'interagir avec les mêmes règles.

Somme toute, la bourse du carbone est un outil efficace et efficient afin que les entreprises s'adaptent aux nouvelles normes environnementales en matière de réduction de GES.

Aspect territorial et système de bourse

L'atteinte des engagements pris par le Canada lors de la ratification du protocole de Kyoto nécessitera l'effort de tous les Canadiens. Le chemin à parcourir ne sera cependant pas le même pour tous, les grands émetteurs industriels n'étant pas distribués de façon uniforme sur le territoire canadien. De fait, une grande majorité de nos émissions est concentrée dans quelques provinces et dans quelques industries. Ainsi, la réduction des GES à la hauteur de nos engagements aura plus de chances d'être effective et significative si la réglementation prévoit un mécanisme possible d'échange entre les entreprises/provinces les plus aptes à générer des surplus de crédit et les entreprises/provinces dont la réduction des GES requière davantage de temps et de moyens.

C'est justement cette flexibilité, aussi avantageuse qu'indispensable, que proposent les mécanismes de la bourse de carbone.

Du fait de cette relative concentration géographique et sectorielle des émissions de GES, la FCCQ soulève également la question de la pertinence de mesurer les cibles de réduction en termes d'intensité des émissions plutôt qu'en termes absolus. La FCCQ est d'avis que le mode de calcul en termes d'intensité pourrait être justifié si les émissions étaient relativement bien distribuées sur l'ensemble du territoire canadien. Or, la concentration des émissions dans l'Ouest canadien est également accompagnée d'une concentration de plus en plus marquée des points de la croissance économique. Ainsi, mesurer l'émission en termes d'intensité, c'est-à-dire par rapport au PIB, risque de se traduire par une dévalorisation réglementaire des crédits de carbone. La FCCQ craint que cela réduise la bonification des investissements en technologies vertes puisque la dévalorisation du prix du carbone par une mesure complaisante, réduirait également l'incitatif financier d'investir dans l'environnement. Pour cette raison, la FCCQ favorise plutôt l'approche absolue de limitation des GES fixée par grand secteur industriel.

3 . Le plafonnement des prix va à l'encontre des objectifs de la Loi

La Banque d'investissements verts ne doit brimer la qualité du signal de prix

Le projet de Loi propose la mise en place d'une Banque d'investissements verts (BIV). Tel que présenté, chaque entreprise détiendrait un compte à cette «banque». Les entreprises qui dépasseraient leurs limites en matière d'émissions de GES pourront couvrir leur manque à gagner en déposant dans leur compte un montant égal à leur déficit carbonique multiplié par le prix de la tonne du carbone.

Bien que le développement d'un fonds d'investissement dédié aux technologies vertes soit tout à fait souhaitable, la FCCQ s'inquiète des distorsions au signal de prix qu'introduiront certains mécanismes de la BIV.

Une première dysfonction du système proviendra du plafonnement du prix du crédit de carbone prévu dans la Loi. En permettant aux entreprises de se conformer à la réglementation par l'entremise d'un dépôt à la BIV, toute la dynamique incitative recherchée dans le marché carbone s'en trouve annulée.

En agissant de la sorte, le législateur met en concurrence deux mécanismes distincts : d'une part, le marché du carbone, dont la vertu repose sur le jeu de l'offre et de la demande et dont le bon fonctionnement dépend

du libre mécanisme de détermination du prix, et, d'autre part, un système de dépôt à prix fixe. Qui serait prêt à payer un crédit plus cher que le prix à payer pour la tonne de carbone?

L'interaction de ce système avec les autres places boursières où se transige le carbone aura des conséquences importantes : une seconde dysfonction proviendra des limitations imposées aux compagnies canadiennes pour mettre en équilibre leur budget carbone. Le projet de Loi limite à 25% la provenance des crédits de l'extérieur du Canada mais ne limite aucunement l'achat des crédits canadiens par des compagnies étrangères.

Cette non-réciprocité aura également un effet déstructurant et créera éventuellement des pressions sur les entreprises canadiennes : l'accès contrôlé à des marchés en interrelations générera des coûts supplémentaires pour les entreprises canadiennes comparativement à la concurrence étrangère. Ce genre de distorsion ajoute des coûts au système et vient réduire la compétitivité des entreprises canadiennes.

Pour s'assurer que la BIV ne soit perçue comme un moyen de se dispenser des impératifs de développement durable, le gouvernement devrait limiter le montant maximal prévu jusqu'auquel les entreprises peuvent se conformer par l'intermédiaire de la BIV. En agissant de la sorte, il préviendrait l'introduction d'une troisième distorsion dans le fonctionnement des mécanismes permettant au Canada de rencontrer ses objectifs de Kyoto.

Afin d'atteindre un résultat similaire à la BIV, la FCCQ privilégie plutôt la création d'un fonds dont le mandat serait de délivrer des crédits d'impôt à l'investissement vert plutôt que des crédits de carbone : la détermination du prix du carbone doit être uniquement réservée aux mécanismes de marché. En restant attentionné à ce que ces crédits d'impôt ne créent pas un élan artificiel à un investissement durable en faveur des technologies vertes, la combinaison d'un bon signal de prix et de crédits d'impôt pourrait éventuellement faire bon ménage.

La FCCQ insiste sur l'importance de ne pas introduire d'entrave au bon fonctionnement des mécanismes de libre marché dans la détermination du prix des crédits de carbone échangés au Canada. L'approche retenue par le législateur, au terme des travaux du comité parlementaire de la Chambre des Communes, ne nous apparaît pas optimale. D'une part, cette approche empêche l'augmentation tendancielle des prix des crédits de carbone et inhibe la valorisation des efforts en faveur de la production propre. D'autre part, elle inhibe la baisse tendancielle des prix des crédits de carbone et prive ainsi les instances réglementaires du signal le plus probant : le prix. Ce faisant, le législateur ne se dote pas des outils les plus efficaces pour recalibrer les cibles d'émission à atteindre.

La FCCQ est donc d'avis que la détermination libre des prix du carbone, par l'intermédiaire d'une bourse, est la façon la plus adéquate d'appliquer le principe de pollueur-payeur, en internalisant d'une part les externalités de la pollution atmosphérique, tout en permettant d'autre part la flexibilité nécessaire à l'ajustement des entreprises, à l'émergence des industries vertes et à l'exportation du savoir-faire en production d'énergies renouvelables.

Certaines modalités de la BIV sont inacceptables du point de vue de l'entreprise

Par ailleurs, certains aspects de la Banque d'investissement verte, notamment quant à l'utilisation des fonds déposés en fiducie par chacune des entreprises, apparaissent contraignants et technocratiques. Le libellé actuel de la Loi pourrait donc porter préjudice à l'efficacité attendue.

De façon plus spécifique, les dispositions relatives aux retraits, à la perte des dépôts après deux ans ou encore à la justification des investissements auprès d'un comité de gestion de la BIV nous apparaissent inquiétantes à plusieurs égards :

- ◆ D'abord, l'énoncé laisse voir peu de flexibilité vis-à-vis de l'entreprise souhaitant ajuster son plan d'affaires et son processus de production à ses préoccupations concurrentielles. L'implication du gouvernement dans le calendrier du plan d'investissement des entreprises laisse entrevoir de nombreuses inadéquations en fonction des industries, de la taille des entreprises ou encore des règles sur leur marché respectif. Il s'agit très clairement d'ingérence de la part du gouvernement dans les choix des entreprises privées.
- ◆ Ensuite, le transfert des fonds de l'entreprise dans un compte public renvoie le modèle proposé à un système punitif comparable à une forme de taxe qui, selon la FCCQ, ne correspond pas à la nature de la problématique du développement durable. Celle-ci n'est pas collée à une question isolée qu'est celle de l'environnement. Cette problématique embrasse l'ensemble de l'activité économique. Dans ce contexte, les entreprises, véhicules de l'activité économique, sont bien plus inscrites dans un esprit de partenariats plutôt que dans le sentiment de devoir se conformer à une obligation.

4 . Le Canada doit prendre rapidement sa place dans le système international des bourses du carbone

Le protocole de Kyoto prévoit la mise en place d'un système international d'échange de droits d'émissions. Le marché international devrait être mis en place dans un avenir rapproché. Alors que l'essor constaté dans le secteur financier lié au carbone se confirme dans de nombreux pays, le Canada n'est toujours pas doté d'un cadre réglementaire. Dans ce contexte, la FCCQ souhaite que le Canada énonce clairement les principes et moyens qu'il entend prendre pour rencontrer ses objectifs. Ce faisant, il permettra aux entreprises canadiennes d'adopter des stratégies leur permettant de demeurer performantes à l'échelle mondiale tant par leur gestion financière qu'environnementale.

Retarder l'entrée en vigueur du cadre national de réduction des GES revient à handicaper leur compétitivité sur les marchés des technologies environnementales ou l'exportation d'un savoir-faire en matière d'énergies renouvelables.

Selon la FCCQ, le cadre réglementaire devrait permettre l'ouverture de la bourse de carbone à Montréal dès cette année. Plus cette ouverture est retardée, plus les coûts d'ajustement à cette globalisation seront élevés pour le Canada.

5 . Encourager l'élan de l'industrie financière de Montréal

Dans sa vision économique *Pour un Québec gagnant*, la FCCQ a mis de l'avant l'importance de renforcer le secteur financier au Québec, et notamment les différents segments de l'industrie financière. En drainant les capitaux nécessaires aux investissements, le dynamisme des services financiers est une condition sine qua non au bon développement de l'économie. L'ouverture d'une bourse du carbone stimulera les activités de son industrie financière tout en favorisant les investissements dans les technologies vertes.

Par nature, les activités des services financiers s'accroissent avec la croissance économique ; leur développement et leur efficacité sont largement dépendants de la qualité du cadre législatif et fiscal.

La FCCQ demande au gouvernement de s'assurer à ce que ce cadre ne brime pas les effets escomptés de la bourse de carbone.

La Bourse de Montréal a mis en place un partenariat avec le Chicago Climate Exchange (CCX) qui assure d'ores et déjà la bonne insertion de la plate-forme montréalaise dans les échanges internationaux. De plus, la Bourse de Montréal a une crédibilité assurée avec un savoir-faire reconnu dans la gestion de marché. Sa solide spécialisation dans les produits dérivés et la disponibilité de ces infrastructures assurent une introduction favorable du Canada dans les échanges mondiaux de carbone. En effet, il ressort de l'expérience européenne que les grands émetteurs industriels n'ont pas tendance à se départir des crédits de réduction; ils font plutôt appel au marché des produits dérivés pour gérer les risques de fluctuations de prix des crédits. Ainsi, la forte position de la bourse de Montréal au chapitre des instruments dérivés financiers en fait le porteur privilégié pour la bourse de carbone canadienne.

La FCCQ invite donc la communauté d'affaires du Québec à se mobiliser en faveur du développement des activités de la bourse de Montréal autour du marché du carbone. Il s'agit d'un segment porteur de l'industrie financière au Québec. Le système de bourse favorisera de manière durable l'investissement dans le sens d'une production plus propre en plus de favoriser l'internationalisation de notre économie. Il ne manque plus que le cadre réglementaire pour permettre l'ouverture de la bourse de carbone à Montréal.

Conclusion

Alors que la Chine, elle-même, se met *au vert*, rejoindre l'impératif du développement durable dépend grandement de la capacité de notre économie à en intégrer les principes fondamentaux. Ainsi, le projet de loi actuellement à l'étude doit mettre en place un système devant faire preuve de flexibilité et permettre une transition progressive mais durable de notre économie.

L'échange de crédits de carbone entre les émetteurs finaux au travers d'un mécanisme de marché constitue un modèle incontournable. Sans y accorder une exclusivité à la diminution des émissions de GES, il s'agit en effet d'un modèle dont la flexibilité, l'efficacité et les coûts sont globalement plus avantageux.

Si la réduction des émissions de GES passe par la responsabilisation des entreprises, la FCCQ est d'avis que cette responsabilisation doit être menée par des mesures incitatives et non punitives. Seuls des mécanismes incitatifs permettent de concilier économie et environnement.

La FCCQ recommande donc au gouvernement de :

- *D'aborder une approche incitative et partenariale à l'application des principes de développement durable.*

- *De s'assurer que les paramètres réglementaires et le design global de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement ne défavorise pas le bon fonctionnement et la crédibilité de la Bourse de carbone.*
- *De s'assurer de la libre détermination du prix des crédits de carbone et de l'établissement d'une cible réaliste et favorable à la bonification progressive des investissements verts.*