

**MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE LA LUTTE CONTRE
LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES**

Analyse d'impact réglementaire du Règlement modifiant le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre

Coordination et rédaction

Cette publication a été réalisée par la Direction du marché du carbone du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), en collaboration avec la Direction du soutien à la gouvernance. Elle a été produite par la Direction des communications du MELCC.

Renseignements

Pour tout renseignement, vous pouvez communiquer avec le Centre d'information.

Téléphone : 418 521-3830
1 800 561-1616 (sans frais)

Télécopieur : 418 646-5974
Formulaire : www.environnement.gouv.qc.ca/formulaires/renseignements.asp
Internet : www.environnement.gouv.qc.ca

Pour obtenir un exemplaire du document

Visitez notre site Web au www.environnement.gouv.qc.ca.

Référence à citer

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. *Analyse d'impact réglementaire du Règlement modifiant le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*, [En ligne], 2020,

Dépôt légal – 2020
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-88159-9 (PDF)

Tous droits réservés pour tous les pays.

© Gouvernement du Québec, 2020

TABLE DES MATIÈRES

Préface	v
Sommaire	vi
1. Définition du problème	1
2. modification Du règlement	1
3. Analyse des options non réglementaires	3
4. Évaluation des impacts	3
4.1 Description des secteurs touchés	3
4.2 Avantages du règlement	3
4.2.1 Modalités des ventes de gré à gré du ministre	3
4.2.2 Recalcul des intensités de référence de six établissements	4
4.2.3 Autres avantages du règlement	5
4.3 Inconvénients du règlement	6
4.3.1 Inscription des nouveaux émetteurs	6
4.3.2 Recalcul des intensités de référence de six établissements	7
4.3.3 Autres inconvénients du règlement	8
4.4 Appréciation de l'impact appréhendé sur l'emploi	8
4.5 Synthèse des impacts	8
4.6 Consultation des parties prenantes	9
5. Petites et moyennes entreprises	9
6. Compétitivité des entreprises	10
7. Coopération et harmonisation réglementaire	10
8. Fondements et principes de bonne réglementation	11
9. Mesures d'accompagnement	11
10. Conclusion	11
11. Personne-ressource	12
Annexe	13

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Comparaison de l'évolution des prix des unités de la réserve	4
Tableau 2 : Synthèse des avantages sur les entreprises	6
Tableau 3 : Coûts liés à la transmission d'un document démontrant que les émissions de l'établissement atteindront le seuil d'assujettissement	7
Tableau 4 : Coûts liés à la transmission du diagramme de procédé	7
Tableau 5 : Synthèse des inconvénients pour les entreprises	8
Tableau 6 : Grille d'appréciation de l'impact sur l'emploi	8
Tableau 7 : Synthèse des avantages et des inconvénients pour les entreprises	9

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES ACRONYMES ET DES SIGLES

CITSS	Compliance Instrument Tracking System Service (Système de suivi des droits d'émission)
GES	Gaz à effet de serre
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
RDOCECA	Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère
RSPEDE	Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre
SPEDE	Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre

PRÉFACE

Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente

La Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente, adoptée par décret (décret 1166-2017), s'inscrit dans le cadre des actions du gouvernement visant à réduire le fardeau réglementaire et administratif des entreprises. Cette politique s'applique à l'ensemble des ministères et organismes publics. Ainsi, tous les projets et avant-projets de loi, les projets de règlement, d'orientation, de politique ou de plan d'action qui sont soumis au Conseil exécutif et qui sont susceptibles d'avoir un impact sur les entreprises doivent faire l'objet d'une analyse d'impact réglementaire. Celle-ci doit être conforme aux exigences de la politique et rendue accessible sur le site Web des ministères ou organismes concernés.

SOMMAIRE

Définition du problème

Le Québec a mis sur pied, en 2013, un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) pour lutter contre les changements climatiques. Son objectif premier est d'inciter les entreprises et les citoyens à innover et à modifier leurs comportements afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES).

Le règlement apporte des modifications au Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (RSPEDE) pour consolider la mise en œuvre du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre en 2021 et pour les années subséquentes. Les modifications réglementaires sont de nature technique et visent notamment à apporter des précisions à des éléments existants, à encadrer le retrait de l'Ontario comme entité partenaire, à modifier les modalités des ventes de gré à gré du ministre et à permettre l'harmonisation avec le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère (RDOCECA).

Modification du règlement

Le règlement apporte les modifications suivantes :

- Modifier les modalités des ventes de gré à gré du ministre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021;
- Encadrer le retrait de l'Ontario comme entité partenaire, notamment en précisant la validité des droits d'émission actuellement détenus par des entités inscrites au système québécois délivrés par l'Ontario;
- Préciser la façon d'utiliser les unités d'émission de la réserve et les unités invendues lors de l'ajustement de l'allocation gratuite;
- Ajouter des précisions relatives à l'adhésion volontaire;
- Ajouter des précisions concernant l'inscription au SPEDE des nouveaux émetteurs industriels;
- Harmoniser les exigences liées à la distribution de carburants et combustibles avec celles contenues dans le RDOCECA;
- Modifier l'obligation de couverture des émissions reliées à l'importation d'électricité;
- Modifier certaines équations utilisées pour le calcul de l'allocation gratuite.

Impacts

Plusieurs modifications apportées améliorent le fonctionnement du marché du carbone sans avoir d'impacts sur les émetteurs et les participants.

Les modifications apportées aux modalités des ventes de gré à gré du ministre entraîneront une baisse des prix des unités d'émission de la réserve variant entre 10,97 \$ et 37,99 \$ par unité selon la catégorie et l'année de la vente. Cette mesure est optionnelle et constitue plutôt un mécanisme de protection contre une flambée des prix des unités.

Les nouvelles exigences relatives à l'inscription des nouveaux émetteurs industriels entraîneront un coût total de 1 700 \$ pour l'ensemble de ces entreprises pour la transmission d'un diagramme de procédé et d'un document démontrant que les émissions de l'établissement atteindront le seuil d'assujettissement. En contrepartie, l'inscription des émetteurs industriels leur donne droit de participer aux ventes aux enchères plus tôt, conformément aux dispositions réglementaires.

Les impacts associés au recalcul des intensités de référence seront variables selon les établissements concernés, mais les ramèneront sur une même base en éliminant les iniquités créées par l'ancienne méthode de calcul.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Le Québec a mis sur pied, en 2013, un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) pour lutter contre les changements climatiques. Son objectif premier est d'inciter les entreprises et les citoyens à innover et à modifier leurs comportements afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Le gouvernement du Québec a édicté, en décembre 2011, le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (RSPEDE). Le RSPEDE a par la suite été modifié en 2012, en 2013, en 2014, en 2015 et en 2017 pour permettre, entre autres, la liaison des marchés du Québec et de la Californie, l'ajout de protocoles de crédits compensatoires, l'établissement des règles d'allocation gratuite d'unités d'émission pour la période 2021-2023 et l'adhésion volontaire au SPEDE des petites et moyennes entreprises des secteurs industriels et manufacturiers visés, ainsi que pour assurer une harmonisation continue avec la réglementation californienne.

Le règlement apporte des modifications au RSPEDE visant à consolider la mise en œuvre du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre en 2021 et pour les années subséquentes. Les modifications réglementaires sont de nature technique et visent notamment à apporter des précisions à des éléments existants, à encadrer le retrait de l'Ontario comme entité partenaire, à modifier les modalités des ventes de gré à gré du ministre et à permettre l'harmonisation avec le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère (RDOCECA). Les modifications apportées favorisent un traitement équitable des émetteurs visés et améliorent l'intégrité environnementale du système, en plus d'assurer un haut niveau de précision et la certitude réglementaire pour faciliter la planification à long terme pour les entreprises.

2. MODIFICATION DU RÈGLEMENT

Le Règlement modifiant le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre apporte les modifications suivantes :

Ventes de gré à gré du ministre

1. La modification des modalités des ventes de gré à gré du ministre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021, dont :
 - a. la conservation des trois catégories d'unités d'émission de la réserve et l'harmonisation (à la baisse) des prix des unités avec les entités partenaires;
 - b. la modification de la façon de soumettre les offres;
 - c. l'ajout d'une quantité maximale d'unités pouvant être achetées par un même émetteur;
 - d. la modification de la méthode d'attribution des lots.

Retrait de l'Ontario comme entité partenaire

2. Le retrait de l'Ontario à titre d'entité partenaire et l'ajout de dispositions selon lesquelles les droits d'émission ayant été délivrés par l'Ontario actuellement détenus par des entités inscrites au système québécois peuvent faire l'objet de transactions dans le cadre du système et être utilisés à des fins de couverture des émissions.

Utilisation de la réserve

3. Les précisions relatives à l'utilisation d'unités de la réserve et d'unités invendues pour l'ajustement de l'allocation gratuite lorsque le compte d'allocation du ministre ne contient pas suffisamment d'unités d'émission.

Adhésion volontaire

4. L'ajout de modalités dans le cas où un émetteur assujéti sur une base volontaire (adhérent volontaire) cesse définitivement ses activités.
5. L'ajout d'une précision selon laquelle un émetteur dont les émissions diminuent sous le seuil d'assujettissement et qui désire demeurer inscrit au SPEDE comme adhérent volontaire doit transmettre un avis écrit de son intention au plus tard le 1^{er} septembre de sa dernière année d'assujettissement obligatoire. Son obligation de couverture en tant qu'adhérent volontaire débutera le 1^{er} janvier suivant.
6. L'ajout de plusieurs unités étalons dans différents secteurs d'activité pour les adhérents volontaires et des facteurs d'assistance nécessaires au calcul de l'allocation gratuite à compter de 2021 y correspondant.
7. L'ajustement d'équations pour le calcul de l'allocation gratuite afin d'éliminer les différences occasionnées par la date d'inscription au système des adhérents volontaires.

Nouveaux émetteurs

8. L'ajout de précisions concernant l'inscription au système afin de permettre aux nouveaux émetteurs du secteur industriel, qui seront assujettis à compter du 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle leurs émissions vérifiées atteignent ou excèdent le seuil, de s'inscrire à partir du premier juin qui précède l'année où ils prévoient dépasser le seuil.
9. L'ajustement des équations de calcul de l'allocation gratuite d'unités d'émission de GES des années 2021 à 2023 pour les nouveaux établissements qui seront assujettis à compter du 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle leurs émissions vérifiées atteindront ou excéderont le seuil.
10. L'ajout de l'exigence pour un nouvel émetteur de fournir une description de son procédé ainsi qu'un diagramme de procédé comprenant minimalement tous les procédés émetteurs de GES, les entrées, les sorties, les recyclages de produits, les prises de mesures des GES, les unités étalons et le type d'énergie utilisée.

Harmonisation avec le RDOCECA

11. Le remplacement de la liste des carburants et combustibles visés par une référence au Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère.

Importation d'électricité

12. La suppression de l'obligation de couverture des émissions reliées à l'importation d'électricité produite dans des provinces ou des territoires canadiens dans le contexte où ces émissions sont couvertes par un mécanisme de tarification carbone.

Calcul de l'allocation gratuite

13. L'ajout de la précision que le facteur de réduction de l'allocation pour les activités « Production de ferrosilicium » et « Production de silicium métallique » est de 1 000 pour les années 2021 à 2023.
14. L'ajout de dispositions permettant au ministre de recalculer les intensités de référence des établissements assujettis pour lesquels moins de trois années de données ont été considérées.
15. L'ajout des précisions concernant les équations utilisées pour le calcul de l'allocation gratuite à partir de la méthode énergétique.

Plusieurs modifications apportées améliorent le fonctionnement du marché du carbone sans avoir d'impacts sur les émetteurs et les participants. C'est le cas des modifications relatives au retrait de l'Ontario comme entité partenaire (n° 2), à l'utilisation des unités de la réserve et des unités invendues (n° 3), à l'harmonisation de la liste des carburants et combustibles avec celle contenue dans le RDODECA (n° 11),

à l'importation d'électricité (n° 12) ainsi qu'au calcul de l'allocation gratuite (n°s 13 et 15). Les modifications apportées aux calculs de l'allocation gratuite visent un traitement équitable et cohérent entre les émetteurs. Les modifications concernant l'adhésion volontaire (n°s 4 à 7) n'ont pas d'incidence puisqu'il s'agit de précisions apportées à une mesure existante qui sont favorables aux émetteurs. L'ajustement des équations de calcul de l'allocation gratuite d'unités d'émission de GES des années 2021 à 2023 pour les nouveaux établissements qui seront assujettis à compter du 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle leurs émissions vérifiées atteignent ou excèdent le seuil (n° 9) n'a pas d'incidence non plus puisqu'il s'agit d'ajustements permettant de s'arrimer avec les nouvelles règles d'allocation gratuite pour les années 2021 à 2023 qui sont entrées en vigueur lors de la dernière modification du RSPEDE en 2017.

La section 4 présente les effets des modifications apportées aux modalités des ventes de gré à gré du ministre (n° 1), à celles concernant l'inscription des nouveaux émetteurs (n°s 8 et 10) ainsi qu'à celles permettant au ministre de recalculer les intensités de référence des établissements pour lesquels moins de trois années de données ont été considérées (n° 14).

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

Le SPEDE est un instrument économique robuste, efficace et flexible qui a fait ses preuves au cours des dernières années pour réduire les émissions de GES à moindre coût, stimuler l'innovation et faciliter le transfert de technologies propres. En somme, il est la pierre angulaire de l'approche globale du gouvernement du Québec en matière de lutte contre les changements climatiques et de transition vers une économie verte. Le règlement apporte des modifications à un règlement existant qui encadre la mise en œuvre du SPEDE afin d'inclure les ajustements nécessaires à son bon fonctionnement en 2021.

Les modifications apportées favorisent un traitement équitable des émetteurs visés et améliorent l'intégrité environnementale du système, en plus d'assurer un haut niveau de précision et la certitude réglementaire pour faciliter la planification à long terme pour les entreprises. Certaines modifications sont effectuées pour assurer la cohérence avec le RDOCECA. La voie réglementaire pour apporter ces précisions et ajustements a été jugée la seule voie appropriée.

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

4.1 Description des secteurs touchés

Il y a environ 120 émetteurs et 40 participants inscrits au SPEDE. Toutefois, le règlement touche principalement les émetteurs inscrits au SPEDE et les nouveaux émetteurs qui auront à s'y inscrire dans le futur. Parmi les 120 émetteurs, environ 75 sont des émetteurs industriels et 45 sont des distributeurs de carburants et de combustibles. Parmi les 45 distributeurs, environ la moitié sont considérés comme une petite et moyenne entreprise (PME).

4.2 Avantages du règlement

4.2.1 Modalités des ventes de gré à gré du ministre

Le gouvernement du Québec peut tenir annuellement jusqu'à quatre ventes de gré à gré du ministre au cours desquelles sont mises en vente les unités d'émission contenues dans la réserve du ministre. Contrairement aux ventes aux enchères, il s'agit de ventes à prix fixe, selon trois catégories de prix. Seuls les émetteurs assujettis du Québec qui ne détiennent pas suffisamment de droits d'émission pour couvrir leurs émissions de GES pour une période de conformité donnée peuvent y participer.

À partir de 2021, le RSPEDE ne prévoit qu'une seule catégorie de prix. Selon les modalités de calcul qui s'appliquaient jusqu'à maintenant, le prix des unités de la réserve aurait été de 78,60 \$ en 2021. Le règlement modifié prévoit plutôt les prix suivants à compter de 2021 : 41,40 \$ pour la catégorie A, 53,20 \$ pour la catégorie B et 65 \$ pour la catégorie C. Dans les deux versions, les prix sont majorés annuellement de 5 % et indexés selon le taux d'inflation. De plus, il faut prendre en compte que les unités d'émission ne sont pas nécessairement vendues au prix calculé, mais au plus élevé des prix, parmi ceux fixés par les entités partenaires (actuellement le Québec et la Californie). Considérant la valeur nettement plus élevée de la devise américaine par rapport à la devise canadienne et en supposant que le prix minimal le plus élevé demeure celui de la Californie, la meilleure estimation est obtenue en utilisant les prix calculés en dollar américain (\$ US), puis convertis en dollar canadien (\$ CA). Les hypothèses utilisées pour ces calculs sont les mêmes que celles utilisées dans le document « Implication de l'assujettissement au Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) » publié par la Direction du marché du carbone¹, soit un taux d'inflation de 2 % et un taux de change de 1,3238 (\$ US vers \$ CA).

Le tableau 1 présente l'évolution des prix des unités de la réserve en considérant les modalités qui s'appliquaient jusqu'à maintenant et celles du règlement modifié.

Tableau 1 : Comparaison de l'évolution des prix des unités de la réserve

Année	RSPEDE avant modification	Règlement modifiant le RSPEDE			Économies (par unité d'émission)
	1 seule catégorie	Catégories			
		A	B	C	
2021	78,60 \$	41,40 \$	53,20 \$	65,00 \$	37,20 \$ à 13,60 \$
2022	81,35 \$	44,30 \$	56,92 \$	69,55 \$	37,05 \$ à 11,80 \$
2023	85,39 \$	47,40 \$	69,91 \$	74,42 \$	37,99 \$ à 10,97 \$

Toutefois, cette mesure est optionnelle et constitue plutôt un mécanisme de protection contre une flambée des prix des unités. D'ailleurs, aucune vente de gré à gré ne s'est tenue jusqu'à maintenant. L'hypothèse la plus probable et la plus prudente est qu'il n'y aura pas de vente de gré à gré dans les prochaines années. L'impact à court terme pour les entreprises est donc nul.

4.2.2 Recalcul des intensités de référence de six établissements

L'intensité de référence est utilisée pour calculer annuellement l'allocation gratuite versée à chaque établissement qui y a droit. Nous avons observé que l'utilisation de moins de trois années de données pouvait conduire au calcul d'intensités de référence trop élevées ou trop basses et non représentatives de la réalité des entreprises en matière d'émissions de GES. Considérant ce fait, des modifications ont déjà été apportées au RSPEDE en 2017 pour effectuer les calculs d'intensité de référence à partir de trois années de données pour tous les nouveaux émetteurs assujettis à partir de 2018.

Dans un souci de cohérence entre tous les émetteurs assujettis, le règlement élargit la portée de ce changement et ajoute les dispositions nécessaires dans le RSPEDE afin de recalculer les intensités de référence de tous les établissements assujettis depuis 2013 pour lesquels moins de trois années de données ont été considérées. Plus spécifiquement, il s'agit de recalculer les intensités de référence qui seront utilisées pour déterminer l'allocation gratuite après 2020 de six établissements qui y ont droit. Pour certains des établissements, ce nouveau calcul aura pour effet de diminuer l'allocation gratuite à laquelle l'établissement a droit, alors que pour d'autres, l'effet inverse sera observé. Toutefois, considérant que l'impact de ces changements est lié également à la taille de l'établissement et à sa performance en termes

¹ Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. *Implication de l'assujettissement au Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE)*, [En ligne], 2019, <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/Implication-SPEDE.pdf>.

d'émissions de GES, la modification apportée aux règles de calcul peut constituer un inconvénient pour certains établissements, mais un avantage pour d'autres. Mentionnons que nous ne rajusterons pas rétroactivement les allocations de la période 2013-2020.

Pour l'ensemble des établissements concernés par le recalcul des intensités de référence, en utilisant les données de 2018, qui sont les plus récentes, l'ajustement aura pour effet de ramener l'écart entre la performance réelle des entreprises et le niveau d'allocation gratuite à 11 %, ce qui est préférable à l'écart de 41 % actuellement observé.

4.2.3 Autres avantages du règlement

Dans un contexte de marché lié, la cohérence du SPEDE avec celui des entités partenaires est essentielle (ventes de gré à gré, reconnaissance des droits d'émission de l'Ontario actuellement détenus par des entités inscrites au système québécois, etc.).

Certaines modifications permettent de limiter l'accompagnement nécessaire auprès des entreprises pour qu'elles se conforment aux exigences du SPEDE :

- Des modalités d'inscription facilitantes lors du passage d'émetteur obligatoirement assujetti à adhérent volontaire qui n'exigent plus de l'émetteur qu'il confirme son intention d'adhérer au système volontairement avant d'avoir en main sa déclaration d'émission confirmant qu'il n'est plus assujetti obligatoirement;
- L'obligation pour les nouveaux émetteurs assujettis de fournir une description du procédé et un schéma de procédé diminuera le temps requis pour obtenir l'information nécessaire à la détermination de l'unité étalon;
- Les précisions apportées aux calculs de l'allocation gratuite pour faciliter la compréhension et garantir l'équité.
- L'ajout de nouvelles unités étalons et des facteurs d'assistance correspondants qui permettent de tenir compte des particularités des établissements.
- La suppression de l'obligation de couverture des émissions reliées à l'importation d'électricité produite dans une province ou un territoire canadien.
- L'inscription d'un émetteur à partir du 1^{er} juin qui précède l'année où il prévoit dépasser le seuil d'assujettissement, qui lui permet, entre autres, de participer aux ventes aux enchères. Il pourra alors bénéficier de prix plus bas pour l'achat d'unités. De plus, l'émetteur évite d'avoir à demander un remboursement à ses distributeurs de carburants et combustibles. Cette flexibilité implique toutefois qu'il doit fournir un document supplémentaire lors de son inscription, mais qui pourra lui éviter de nombreux coûts additionnels.

Tableau 2 : Synthèse des avantages sur les entreprises

Avantages pour les entreprises	
1. Économies liées à la baisse du prix des unités de la réserve	S'il y a lieu, économies entre 10,97 \$ et 37,99 \$ par unité selon la catégorie et l'année de la vente
2. Équité entre les entreprises en ce qui concerne le calcul des intensités de référence	Impact qualitatif
3. Fonctionnement cohérent avec celui des entités partenaires	Impact qualitatif
4. Réduction du besoin d'accompagnement des émetteurs visés	Impact qualitatif
5. Prise en compte des particularités des émetteurs	Impact qualitatif
Total des économies	Impact qualitatif

4.3 Inconvénients du règlement

4.3.1 Inscription des nouveaux émetteurs

À compter de 2021, le RSPÉDE prévoyait qu'un émetteur industriel doit couvrir les émissions de GES de son établissement l'année même où celles-ci atteignent le seuil d'émissions de 25 000 tonnes en équivalent de dioxyde de carbone (CO₂). L'article 7 du RSPÉDE prévoit qu'un émetteur dont les émissions vérifiées d'un établissement dépassent le seuil d'assujettissement doit s'inscrire au plus tard le 1^{er} septembre suivant la transmission de la première déclaration. Afin de permettre à cet émetteur de s'inscrire plus tôt et de pouvoir participer aux ventes aux enchères dès le 1^{er} janvier de l'année à compter de laquelle il sera assujéti, la modification apportée permet l'inscription dès le premier juin précédent. Dans le contexte où cette déclaration d'émissions n'est fournie que l'année suivant l'année de dépassement du seuil d'assujettissement, le règlement exige qu'un autre document soit transmis par l'émetteur afin de démontrer que les émissions de son établissement atteindront le seuil d'assujettissement au cours de l'année et ainsi pouvoir procéder à son inscription à titre d'émetteur.

Les documents pouvant servir à démontrer les émissions prévues d'un établissement sont souvent des documents existants, telle une étude d'impact ou une déclaration antérieure ayant été effectuée en vertu du RDOCECA, accompagnée de données concernant la hausse anticipée de production. Il peut aussi s'agir d'un bilan massique des émissions de GES portant sur les émissions attribuables aux matières introduites dans le procédé ou d'un calcul technique basé sur des facteurs d'émission. Cette démonstration prendra en moyenne environ une heure de travail par un « ingénieur et professionnel junior » en incluant la transmission du document de façon électronique. Selon le *Guide de rémunération 2020* de l'Association des firmes de génie-conseil du Québec², le taux horaire d'un ingénieur est de 100 \$ l'heure.

² Association des firmes de génie-conseil du Québec. *Guide de rémunération 2020*, [En ligne], [\[http://www.afg.quebec/uploads/documentation/AFG_Guide_remuneration_2020.pdf\]](http://www.afg.quebec/uploads/documentation/AFG_Guide_remuneration_2020.pdf).

Tableau 3 : Coûts liés à la transmission d'un document démontrant que les émissions de l'établissement atteindront le seuil d'assujettissement

Temps (h)	Nombre d'entreprises visées	Salaire horaire moyen	Coût total
1	1	100 \$/h	100 \$

Le règlement prévoit également qu'un nouvel émetteur (excluant les distributeurs) devra fournir une description de son procédé ainsi qu'un diagramme de procédé comprenant minimalement tous les procédés émetteurs de GES, les entrées, les sorties, les recyclages de produits, les prises de mesures des GES, les unités étalons et le type d'énergie utilisée. Ce diagramme est requis une seule fois, soit au moment de l'inscription. Il y a très peu de nouveaux émetteurs industriels qui s'inscrivent au SPEDE puisque toutes les industries qui émettent plus de 25 000 tonnes de GES par année sont déjà inscrites. L'impact de cette mesure est donc calculé en considérant un nouvel émetteur et potentiellement trois adhérents volontaires, pour un total de quatre entreprises par année.

Ce travail prendra environ quatre heures de travail par un « ingénieur et professionnel junior » en incluant la transmission du document de façon électronique. Selon le *Guide de rémunération 2020* de l'Association des firmes de génie-conseil du Québec³, le taux horaire est de 100 \$ l'heure.

Tableau 4 : Coûts liés à la transmission du diagramme de procédé

Temps (h)	Nombre d'entreprises visées	Salaire horaire moyen	Coût total
4	4	100 \$/h	1 600 \$

4.3.2 Recalcul des intensités de référence de six établissements

Les dispositions nécessaires sont ajoutées dans le RSPEDE afin de recalculer les intensités de référence de tous les établissements assujettis pour lesquels moins de trois années de données ont été considérées. Plus spécifiquement, il s'agit de recalculer les intensités de référence qui seront utilisées pour déterminer l'allocation gratuite après 2020 de six établissements qui y ont droit. Comme mentionné à la section 4.2.2, ce recalcul constitue un avantage pour certains établissements, mais un inconvénient pour d'autres. Considérant la nature confidentielle des données d'émission, une évaluation quantitative ne peut être fournie pour les établissements dont les intensités de référence avaient été surestimées.

³ Association des firmes de génie-conseil du Québec. *Guide de rémunération 2020*, [En ligne], [\[http://www.afg.quebec/uploads/documentation/AFG_Guide_remuneration_2020.pdf\]](http://www.afg.quebec/uploads/documentation/AFG_Guide_remuneration_2020.pdf).

4.3.3 Autres inconvénients du règlement

Tableau 5 : Synthèse des inconvénients pour les entreprises

Inconvénients pour les entreprises	
1. Coûts liés à la transmission d'un document démontrant que les émissions de l'établissement atteindront le seuil d'assujettissement	100 \$
2. Coûts liés à la transmission d'un diagramme de procédé	1 600 \$
3. Baisse de l'intensité de référence de certains établissements entraînant une baisse de leur allocation gratuite	Impact qualitatif
Total des coûts	1 700 \$

4.4 Appréciation de l'impact appréhendé sur l'emploi

La présente modification entraîne une charge de travail supplémentaire estimée à une journée ou moins pour les quelques entreprises visées. Celle-ci n'aura donc pas d'impact sur l'emploi.

Tableau 6 : Grille d'appréciation de l'impact sur l'emploi

Nombre d'emplois touchés	
Impact favorable sur l'emploi (création nette globale d'emplois au cours des trois à cinq prochaines années pour le(s) secteur(s) touché(s))	
500 et plus	
100 à 499	
1 à 99	
Aucun impact	
0	√
Impact défavorable (perte nette globale d'emplois au cours des trois à cinq prochaines années pour le(s) secteur(s) touché(s))	
1 à 99	
100 à 499	
500 et plus	

4.5 Synthèse des impacts

Plusieurs modifications apportées améliorent le fonctionnement du marché du carbone sans avoir d'impact sur les émetteurs et les participants. Les modifications apportées aux modalités des ventes de gré à gré du ministre entraîneront une baisse des prix des unités d'émission de la réserve variant entre 9,10 \$ et 36,15 \$ par unité selon la catégorie et l'année de la vente. Toutefois, considérant que l'hypothèse la plus probable est qu'il n'y aura pas de vente de gré à gré dans les prochaines années, les bénéfices à court terme pour les entreprises sont nuls.

Les nouvelles exigences relatives à l'inscription des nouveaux émetteurs industriels entraîneront un coût total de 1 700 \$ pour ces entreprises pour la transmission d'un document démontrant que leurs émissions atteindront le seuil d'assujettissement et d'un diagramme de procédé.

Tableau 7 : Synthèse des avantages et des inconvénients pour les entreprises

Avantages pour les entreprises	
1. Économies liées à la baisse du prix des unités de la réserve	Économies entre 10,97 \$ et 37,99 \$ par unité selon la catégorie et l'année de la vente
2. Équité entre les entreprises en ce qui concerne le calcul des intensités de référence	Impact qualitatif
3. Fonctionnement cohérent avec celui des entités partenaires	Impact qualitatif
4. Réduction du besoin d'accompagnement des émetteurs visés	Impact qualitatif
5. Prise en compte des particularités des émetteurs	Impact qualitatif
Total des économies	Impact qualitatif
Inconvénients pour les entreprises	
1. Coûts liés à la transmission d'un document démontrant que les émissions de l'établissement atteindront le seuil d'assujettissement	100 \$
2. Coûts liés à la transmission du diagramme de procédé	1 600 \$
3. Baisse de l'intensité de référence de certains établissements entraînant une baisse de leur allocation gratuite	Impact qualitatif
Total des coûts	1 700 \$
Coût net	1 700 \$

4.6 Consultation des parties prenantes

De plus, comme le prévoit la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente, une consultation portant spécifiquement sur les hypothèses de coûts et d'économies s'est tenue, sous forme de webinaire, le 30 septembre 2020. Le seul commentaire reçu indiquait que le taux horaire d'un ingénieur et le temps requis pour fournir le diagramme de procédé et le document démontrant que les émissions de l'établissement atteindront le seuil d'assujettissement étaient sous-estimés. Toutefois, en l'absence d'une meilleure estimation, l'hypothèse initiale a été maintenue.

5. PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Considérant le très faible nombre d'entreprises visées, bien que celles-ci puissent être des petites et moyennes entreprises, il n'y a pas de mesure spécifique à cet effet. D'ailleurs, afin d'assurer une cohérence du marché du carbone, les mêmes règles doivent s'appliquer à tous les émetteurs et participants.

6. COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

L'allocation gratuite d'unités d'émission est un mécanisme du SPEDE prévu pour favoriser le maintien de la compétitivité des entreprises et limiter le risque de « fuites de carbone ». Les modifications apportées aux équations pour le calcul de l'allocation gratuite contribuent à préserver la compétitivité des émetteurs visés par le SPEDE et à assurer cohérence et équité entre eux.

7. COOPÉRATION ET HARMONISATION RÉGLEMENTAIRE

En 2015, le Québec a adhéré à la coalition d'États fédérés et de régions signataires du Protocole sur le leadership climatique mondial (Under2 MOU), un regroupement ayant pour mission de contribuer à limiter le réchauffement climatique à moins de 2 °C et dont l'objectif consiste à réduire les émissions de 80 % à 95 % d'ici 2050 ou à atteindre deux tonnes par habitant, comme le recommande le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) pour les pays industrialisés. En 2016, le Québec s'est doté d'une cible de réduction de 37,5 % sous le niveau de 1990 à l'horizon 2030. En adoptant cette cible, le Québec respecte l'engagement qu'il a pris aux côtés des dix autres États et provinces partenaires de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (CGNA-PMEC) envers une cible régionale de réduction d'émissions de GES de 35 % à 45 % sous le niveau de 1990 d'ici 2030.

Le système a été mis en place en 2013 et a été lié en 2014 à celui de la Californie. Le SPEDE de l'Ontario a été lié aux systèmes québécois et californien de janvier à juillet 2018, jusqu'à ce que le nouveau gouvernement de l'Ontario décide de mettre fin à son marché du carbone. En 2018, la Nouvelle-Écosse a décidé de mettre en place son propre marché du carbone basé sur le modèle du Québec.

Western Climate Initiative (WCI), dont le Québec et la Californie font partie, n'est pas le seul partenariat d'États fédérés dans le monde à promouvoir le recours aux instruments de marchés pour faire face aux défis que représentent les changements climatiques. Outre le marché du carbone de la WCI, plusieurs systèmes d'échange d'unités d'émission sont en œuvre dans le monde, tels que la Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI), qui couvre le secteur de l'électricité dans dix États du nord-est des États-Unis, et le Système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'Union européenne. Un système national chinois a été lancé en décembre 2017, parallèlement à sept projets pilotes en vigueur qui devraient fusionner avec celui-ci. Enfin, le Mexique a mis en place un projet pilote qui précède la mise en œuvre, au cours des prochaines années, d'un système national.

On constate aussi une tendance croissante en faveur de la tarification du carbone dans l'économie mondiale. En plus de la Banque mondiale, plusieurs organisations internationales, dont l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) et le Fonds monétaire international (FMI) réclament la tarification du carbone en vue de réduire les émissions de GES et de lutter contre les changements climatiques. Cet appel est également partagé par un grand nombre de multinationales et de grandes sociétés d'assurance. En fait, les entreprises prennent de plus en plus conscience de l'importance d'internaliser les coûts associés aux impacts des changements climatiques et en tiennent compte dans leurs décisions quotidiennes.

8. FONDEMENTS ET PRINCIPES DE BONNE RÉGLEMENTATION

Les règles ont été élaborées en prenant en compte les répercussions des activités des entreprises sur l'environnement et la santé de la population et en s'inspirant des principes suivants :

1. Elles répondent à un besoin clairement défini (voir les sections 1 et 2);
2. Elles sont fondées sur une évaluation des coûts et des avantages qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementales, sociales et économiques du développement durable (vois la section 4);
3. Elles ont été élaborées et mises en œuvre de manière transparente (voir la section 4.6);
4. Elles ont été conçues de manière à restreindre le moins possible le commerce et réduire au minimum les répercussions sur une économie de marché équitable, concurrentielle et innovatrice (voir les sections 6 et 7).

9. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Un webinaire sera organisé afin d'expliquer aux entreprises visées les modifications apportées.

La Direction de marché du carbone offre un service à la clientèle en continu à tous les émetteurs et participants au SPEDE. Elle met également à la disposition du public de nombreuses informations concernant le SPEDE, notamment des guides sur l'inscription au SPEDE et sur la participation aux ventes aux enchères et aux ventes de gré à gré du ministre.

10. CONCLUSION

La majorité des modifications apportées par le règlement améliorent le fonctionnement du marché du carbone sans avoir d'impact sur les émetteurs et les participants. C'est le cas notamment des modifications relatives au retrait de l'Ontario comme entité partenaire et à l'utilisation de la réserve. Les modifications concernant l'adhésion volontaire n'ont pas d'impact puisqu'il s'agit de précisions apportées à une mesure existante. L'ajustement des équations de calcul de l'allocation gratuite d'unités d'émission de GES des années 2021 à 2023 pour les nouveaux établissements qui seront assujettis à compter du 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle leurs émissions vérifiées atteignent ou excèdent le seuil n'a pas d'impact non plus puisqu'il s'agit d'ajustements permettant de s'arrimer avec les nouvelles règles d'allocation gratuite pour les années 2021 à 2023 qui sont entrées en vigueur lors de la dernière modification du RSPEDÉ en 2017.

Les modifications apportées aux modalités des ventes de gré à gré du ministre entraîneront une baisse des prix des unités d'émission de la réserve variant entre 10,97 \$ et 37,90 \$ par unité selon la catégorie et l'année de la vente. Toutefois, la demande varie beaucoup d'un émetteur à l'autre puisqu'elle dépend des émissions à couvrir, du prix des unités sur le marché, mais, surtout, de la quantité d'unités d'émission qu'elle a achetée pendant la période de conformité. De plus, cette mesure est optionnelle et constitue plutôt un mécanisme de protection contre une flambée des prix des unités. Les hypothèses formulées dans l'analyse ont permis d'estimer que cette mesure n'a pas d'impact autre que la protection contre une flambée des prix des unités.

Les nouvelles exigences relatives à l'inscription des nouveaux émetteurs industriels entraîneront un coût total de 1 700 \$ pour ces entreprises pour la transmission d'un document démontrant que leurs émissions atteindront le seuil d'assujettissement et d'un diagramme de procédé. En contrepartie, l'inscription des émetteurs industriels leur donne le droit de participer aux ventes aux enchères plus tôt, conformément aux dispositions réglementaires.

Les impacts associés au recalcul des intensités de référence seront variables selon les établissements concernés, mais les ramèneront sur une même base en éliminant les iniquités créées par l'ancienne méthode de calcul.

11. PERSONNE-RESSOURCE

Direction des communications
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
675, boulevard René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5V7

Téléphone : 418 521-3823

ANNEXE

ÉLÉMENTS DE VÉRIFICATION CONCERNANT LA CONFORMITÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Le responsable de l'élaboration de l'analyse d'impact réglementaire (AIR) transmet celle-ci au représentant de la conformité des AIR qui doit cocher toutes les cases de la grille ci-après portant sur les éléments de vérification de la conformité de l'analyse d'impact réglementaire.

Réalisée tôt en amont, cette vérification de conformité facilite le cheminement du dossier au Conseil des ministres, conformément aux exigences¹ de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente.

1	Responsable de la conformité des AIR	Oui	Non
	Est-ce que l'AIR a été soumise au responsable de la conformité des AIR de votre ministère ou organisme?	X	
2	Sommaire	Oui	Non
	Est-ce que le sommaire comprend la définition du problème, la proposition du projet, les impacts, les exigences spécifiques ainsi que la justification de l'intervention?	X	
	Est-ce que les coûts globaux et les économies globales sont indiqués au sommaire?	X	
3	Définition du problème	Oui	Non
	Est-ce que la définition du problème comprend la présentation de la nature du problème, le contexte, les causes et la justification de la nécessité de l'intervention de l'État?	X	
4	Proposition du projet	Oui	Non
	Est-ce que la proposition du projet indique en quoi la solution projetée est en lien avec la problématique?	X	
5	Analyse des options non réglementaires	Oui	Non
	Est-ce que les solutions non législatives ou non réglementaires ont été considérées ou est-ce qu'une justification est présentée pour expliquer les raisons du rejet des options non réglementaires?	X	
6	Évaluations des impacts		
6.1	Description des secteurs touchés	Oui	Non
	Est-ce que les secteurs touchés ont été décrits (nombre d'entreprises, nombre d'employés, chiffre d'affaires)?	X	
6.2	Coûts pour les entreprises		
6.2.1	Coûts directs liés à la conformité aux règles	Oui	Non
	Est-ce que les coûts ² directs liés à la conformité aux règles ont été quantifiés en dollars?	X	
6.2.2	Coûts liés aux formalités administratives	Oui	Non
	Est-ce que les coûts ² liés aux formalités administratives ont été quantifiés en dollars?	X	
6.2.3	Manques à gagner	Oui	Non
	Est-ce que les coûts ² associés aux manques à gagner ont été quantifiés en dollars?	X	
6.2.4	Synthèse des coûts pour les entreprises (obligatoire)	Oui	Non
	Est-ce que le tableau synthèse des coûts ² pour les entreprises (obligatoire) a été réalisé et incorporé à l'AIR en dollars?	X	
6.3	Économies pour les entreprises (obligatoire)	Oui	Non
	Est-ce que le tableau sur les économies ² pour les entreprises (obligatoire) a été réalisé et incorporé à l'AIR en dollars?	X	

6.4	Synthèse des coûts et des économies (obligatoire)	Oui	Non
	Est-ce que le tableau synthèse sur les coûts et les économies pour les entreprises (obligatoire) a été réalisé et incorporé au document d'analyse?	X	
6.5	Hypothèses utilisées pour l'estimation des coûts et des économies	Oui	Non
	Est-ce que l'analyse présente les hypothèses utilisées afin d'estimer les coûts et les économies pour les entreprises?	X	
6.6	Élimination des termes imprécis dans les sections portant sur les coûts et les économies	Oui	Non
	Est-ce que les termes imprécis tels que « impossible à calculer », « coût faible », « impact négligeable » dans cette section portant sur les coûts et les économies pour les entreprises ont été éliminés?	X	
6.7	Consultation des parties prenantes sur les hypothèses de calcul des coûts et des économies	Oui	Non
	Est-ce que le processus de consultation pour les hypothèses de calcul des coûts et des économies a été prévu?	X	
	<p>Au préalable :</p> <p>Durant la période de publication préalable du projet de règlement à la <i>Gazette officielle du Québec</i> <input type="checkbox"/></p> <p>ou</p> <p>lors de la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale</p>		
6.8	Autres avantages, bénéfiques et inconvénients de la solution projetée	Oui	Non
	Est-ce que l'AIR fait état des autres avantages, bénéfiques et inconvénients de la solution projetée pour l'ensemble de la société (entreprises, citoyens, gouvernement, etc.)?	X	
7	Appréciation de l'impact appréhendé sur l'emploi	Oui	Non
	Est-ce que la grille d'appréciation de l'impact sur l'emploi a été insérée à l'AIR?	X	
	Est-ce que l'effet anticipé sur l'emploi a été quantifié et la case correspondante à la grille d'appréciation de l'impact sur l'emploi cochée?	X	
8	Petites et moyennes entreprises (PME)	Oui	Non
	Est-ce que les règles ont été modulées pour tenir compte de la taille des entreprises ou, dans le cas contraire, est-ce que l'absence de dispositions spécifiques aux PME a été justifiée?	X	
9	Compétitivité des entreprises	Oui	Non
	Est-ce qu'une analyse comparative des règles avec les principaux partenaires commerciaux du Québec a été réalisée?	X	
10	Coopération et harmonisation réglementaires	Oui	Non
	Est-ce que des mesures ont été prises afin d'harmoniser les règles entre le Québec et l'Ontario lorsqu'applicable et, le cas échéant, avec les autres partenaires commerciaux, ou est-ce que l'absence de dispositions particulières en ce qui concerne la coopération et l'harmonisation réglementaire a été justifiée?	X	
11	Fondements et principes de bonne réglementation	Oui	Non
	Est-ce que l'analyse fait ressortir dans quelle mesure les règles ont été formulées en respectant les principes de bonne réglementation et les fondements de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente?	X	
12	Mesures d'accompagnement	Oui	Non
	Est-ce que les mesures d'accompagnement qui aideront les entreprises à se conformer aux nouvelles règles ont été décrites ou est-ce qu'il est indiqué clairement qu'il n'y a aucune mesure d'accompagnement prévue?	X	

¹ Pour plus de détail sur le contenu de chacune des sections de l'AIR, il faut consulter le guide de l'AIR.

² S'il n'y a aucun coût ni aucune économie, l'estimation est considérée comme étant 0 \$.



**Environnement
et Lutte contre
les changements
climatiques**

Québec 