

**DE :** Monsieur Benoit Charette  
Ministre de l'Environnement et de la  
Lutte contre les changements climatiques

Le 3 août 2020

---

**TITRE :** Projet de règlement modifiant le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre

---

**PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC**

---

**1- Contexte**

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 SPEDE représente la pierre angulaire de la stratégie québécoise de la lutte contre les changements climatiques. Les plafonds d'émission annuels dégressifs du SPEDE assurent la réduction des émissions de GES dans les secteurs d'activité assujettis pour l'ensemble régional des marchés du carbone liés du Québec et de la Californie. De plus, tous les revenus générés par la vente aux enchères d'unités d'émission sont versés au Fonds vert qui finance actuellement le Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (PACC 2013-2020) et sous peu le Plan pour une économie verte qui sera dévoilé à l'automne 2020. À ce jour, le SPEDE a généré des revenus de l'ordre de 4,2 G\$ entièrement réinvestis dans la lutte contre les changements climatiques par l'entremise du PACC 2013-2020.

Ainsi, 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 (ci-après « Règlement »). Le Règlement a par la suite été modifié en 2012, en 2013, en 2014, en 2015 et en 2017 afin de 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, l'adhésion volontaire au SPEDE des entreprises des secteurs industriels et manufacturiers visés ainsi que pour assurer une harmonisation continue avec la réglementation californienne.

Les deux premières périodes de conformité (2013-2014 et 2015-2017) se sont conclues avec succès; 100 % des émetteurs assujettis au SPEDE québécois se sont conformés aux exigences réglementaires. De plus, depuis le début du système en 2013, 85 % des émetteurs industriels assujettis ont amélioré leur performance en termes d'émissions par unité de production, une performance remarquable qu'il faut accélérer. De 2012 à 2018, cette performance représente une réduction de 1,6 mégatonne des émissions des émetteurs industriels assujettis, pour une baisse de 8,6 % sur sept ans.

Les articles 46.6 à 46.15 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) donnent au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour apporter les modifications souhaitées au règlement en vigueur. Afin de poursuivre la mise en œuvre efficace du SPEDE, les modifications réglementaires suivantes sont requises :

- Inclusion de nouvelles modalités des ventes de gré à gré du ministre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021;
- Précision quant à la validité des droits d'émission émis par l'Ontario qui peuvent se retrouver dans les comptes d'entités québécoises;
- Précision quant à l'utilisation des unités d'émission de la réserve;
- Ajout de précisions relativement à l'adhésion volontaire;
- Ajout de précisions concernant l'inscription au système de nouveaux émetteurs du secteur industriel;
- Harmonisation des exigences liées aux distributeurs de carburants et combustibles avec celles du Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère (RDOCECA);
- Modification de l'obligation de couverture des émissions attribuables à l'importation d'électricité produite dans une province ou un territoire canadien qui font maintenant l'objet d'une tarification sur le carbone;
- Modification de certaines équations utilisées pour le calcul de l'allocation gratuite.

## **2- Raison d'être de l'intervention**

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 favoriser la mise en place 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 la transition vers une économie verte. Le projet de règlement apporte des modifications à un règlement existant afin de proposer les ajustements nécessaires pour maintenir le bon fonctionnement du SPEDE au-delà de 2020.

## **3- Objectifs poursuivis**

Les modifications proposées visent principalement à apporter des précisions et des ajustements au SPEDE afin de l'optimiser et d'en faciliter le fonctionnement. De plus, un haut niveau de précision et la certitude réglementaire facilitent la planification à long terme pour les entreprises. Certaines modifications font suite à des modifications au Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère. Ces modifications permettent d'assurer la cohérence avec le RDOCECA.

## **4- Proposition**

Le projet de règlement modifiant le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre propose 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<sup>er</sup> janvier 2021 dont :
  - a. la conservation des trois catégories d'unités d'émission de la réserve et l'harmonisation des prix avec les entités partenaires;
  - b. la modification de la façon pour un acheteur de soumettre des 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. L'ajout de dispositions, à la suite du retrait de l'Ontario à titre d'entité partenaire, à l'effet que les unités d'émission ayant été délivrées par l'Ontario peuvent faire l'objet de transactions dans le cadre du système et être utilisées à des fins de conformité réglementaire;

### **Utilisation de la réserve**

3. Les précisions relatives à l'utilisation d'unités d'émission de la réserve et d'unités d'émission invendues afin d'ajuster 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 à l'effet qu'un émetteur dont les émissions diminuent sous le seuil d'assujettissement et qui désire demeurer inscrit au SPEDE comme adhérent volontaire ait à transmettre un avis écrit de son intention au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre de sa dernière année d'assujettissement obligatoire;
6. Pour les adhérents volontaires, l'ajout de plusieurs unités de mesure spécifiques à une activité (unités étalons) et des facteurs d'assistance permettant le calcul de l'allocation gratuite à compter de 2021 y correspondant;
7. L'ajustement d'équations pour le calcul de l'intensité de référence des émissions afin de tenir compte des adhérents volontaires et éliminer les différences dans le calcul de l'intensité de départ occasionnées par la date d'inscription au système;

### **Nouveaux émetteurs**

8. L'ajout de précisions afin de permettre aux nouveaux émetteurs du secteur industriel de s'inscrire à partir du 1<sup>er</sup> juin qui précède l'année où ils prévoient que leurs émissions vérifiées atteindront ou excéderont 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 assujettis l'année même où leurs émissions vérifiées atteignent ou excèdent le seuil;
10. L'ajout d'exigences pour un nouvel émetteur relatives à la description de son procédé;

#### **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 territoires canadiens;

#### **Calcul de l'allocation gratuite**

13. L'ajout d'une précision concernant le facteur de réduction de l'allocation pour les activités « Production de ferrosilicium » et « Production de silicium métallique »;
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.

### **5- Autres options**

La voie réglementaire pour apporter les précisions et les ajustements au RSPEDE a été jugée la seule appropriée.

### **6- Évaluation intégrée des incidences**

Plusieurs modifications proposées consolident le fonctionnement du marché du carbone sans avoir d'effet 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. Les prix de ces unités d'émission se situeront entre 40 \$ et 75 \$ selon la catégorie et l'année de la vente.

Les nouvelles exigences relatives à l'inscription des nouveaux émetteurs industriels entraîneront un coût total de 1 700 \$ pour la production et transmission de documents permettant de démontrer que les émissions de l'établissement atteindront le seuil d'assujettissement et incluant un diagramme des procédés.

## **7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes**

Plusieurs modifications apportées au RSPEDE ont fait l'objet d'échanges et de discussions lors de consultations publiques ciblées tenues à l'automne 2019 avec la participation des entreprises et des ministères concernés, particulièrement le ministère de l'Économie et de l'Innovation et le ministère des Finances. Les ministères et les parties prenantes pourront se prononcer sur l'ensemble du projet de règlement lors des consultations publiques de 45 jours qui auront lieu à l'automne à la suite de la publication du projet de règlement à la *Gazette officielle du Québec*.

## **8- Mise en œuvre, suivi et évaluation**

Le projet de règlement entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et ne comporte pas d'enjeux particuliers.

La troisième période de conformité a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et se terminera le 31 décembre 2020. Les émetteurs assujettis auront jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2021 pour remettre un droit d'émission pour chaque tonne de gaz à effet de serre qu'ils ont émis dans l'atmosphère pendant la troisième période de conformité. C'est alors qu'il sera possible de connaître le taux de conformité des émetteurs assujettis et ainsi d'évaluer l'intégrité environnementale du SPEDE et les effets positifs de l'approche dans la lutte contre les changements climatiques du Québec.

## **9- Implications financières**

La proposition n'entraîne aucun coût supplémentaire à la mise en œuvre du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES. Aucun effectif additionnel n'est nécessaire relativement à cette modification réglementaire.

## **10- Analyse comparative**

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 qui vise à contribuer à limiter le réchauffement climatique à moins de 2 °C et dont l'objectif consiste en une réduction des émissions de 80 % à 95 % d'ici 2050 ou à atteindre deux tonnes par habitant, tel que 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, lorsque le nouveau gouvernement de l'Ontario a décidé 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.

La 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 opération dans le monde tels 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 communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) de l'Union européenne. Un système national chinois a été lancé en décembre 2017, au côté de sept projets pilotes en vigueur, qui devraient se fusionner avec celui-ci.

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 comme l'Organisation pour la Coopération et le développement économique (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, de plus en plus, les entreprises prennent conscience de l'importance d'internaliser les coûts associés aux impacts des changements climatiques et en tiennent compte dans leurs décisions quotidiennes.

Le ministre de l'Environnement et de la Lutte  
contre les changements climatiques,

BENOIT CHARETTE