

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

**Analyse d'impact réglementaire du
projet de loi visant la gouvernance
efficace de la lutte contre les
changements climatiques et de la
transition énergétique**

Coordination et rédaction

Cette publication a été réalisée par Direction des dossiers horizontaux et des études économiques du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). Elle a été produite par la Direction des communications du MELCC.

Réalisation :

Patrice Vachon
Direction des dossiers horizontaux et des études économiques

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 :

Bureau de coordination du développement durable
du Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre
les changements climatiques

675, boul. René-Lévesque Est, 4^e étage, boîte 23
Québec (Québec) G1R 5V7
Téléphone : 418 521-3848

Ou

Visitez notre site Web : 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 projet de loi visant la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et de la transition énergétique*, 2019, 12 p.

[En ligne].

www.environnement.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/exemples_actions.pdf (page consultée le jour/mois/année).

Dépôt légal – 2019
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-85334-3 (PDF)

Tous droits réservés pour tous les pays.

© Gouvernement du Québec - 2019

TABLE DES MATIÈRES

Préface	v
Sommaire	vi
1. Définition du problème	1
2. Proposition du projet	1
3. Analyse des options non réglementaires	2
4. Évaluation des impacts	2
4.1 Affectation des allocations d'unités d'émission gratuites dans le cadre du RSPEDE	2
4.2 Crédits compensatoires	3
4.3 Modification des règles de répartition des investissements des revenus du marché du carbone	3
4.4 Modification de la Loi VZE	4
5. Petites et moyennes entreprises (PME)	4
6. Compétitivité des entreprises	4
7. Coopération et harmonisation réglementaire	4
8. Fondements et principes de bonne réglementation	5
9. Mesures d'accompagnement	5
10. Conclusion	5
11. Personne-ressource	5

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES ACRONYMES ET DES SIGLES

CGFV	Conseil de gestion du Fonds vert
FECC	Fonds d'électrification et de changements climatiques
Loi VZE	Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
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
TEQ	Transition énergétique Québec

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, les projets 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

Dans le budget 2019-2020, le gouvernement a exposé ses priorités en matière de changements climatiques et de gouvernance du Fonds vert, exprimant clairement sa volonté d'améliorer la gouvernance actuelle en matière de lutte contre les changements climatiques. La mise en œuvre de cette volonté se traduit par le projet de loi visant la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et de la transition énergétique (ci-après le « projet de loi »).

Proposition du projet

Essentiellement, le projet de loi propose une refonte de la gouvernance relative à la lutte contre les changements climatiques et à la transition énergétique. De nouvelles structures et la concertation avec de nouveaux acteurs sont notamment projetées. Le projet de loi modifie également la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) et la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (Loi sur le Ministère) en introduisant des pouvoirs habilitants permettant une lutte plus efficace contre les changements climatiques. Enfin, le projet de loi corrige un volet technique de la Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants (Loi VZE).

Impacts

Le cœur du projet de loi traite de la gouvernance de la lutte contre les changements climatiques et de la transition énergétique. Cette restructuration de la gouvernance n'occasionne pas d'impacts pour les entreprises. Aussi, le projet de loi propose de nouveaux pouvoirs habilitants dans la LQE et des modifications à la Loi sur le Ministère. Toutefois, ces modifications ne se traduisent pas par des impacts sur les entreprises dans l'immédiat. Ces impacts seront évalués si le Ministère se prévaut de ces nouveaux pouvoirs lors de modifications réglementaires qui en découleront. Les modifications proposées à la Loi VZE permettront de rendre compte des taux de conformité de façon adéquate.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Dans le budget 2019-2020, le gouvernement a exposé ses priorités en matière de changements climatiques et de gouvernance du Fonds vert, exprimant clairement sa volonté d'améliorer la gouvernance actuelle en matière de lutte contre les changements climatiques.

À cette fin et à la suite du mémoire présenté en la matière, adopté par le Conseil des ministres en juin 2019, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles ont annoncé le 25 juin que le gouvernement allait proposer l'adoption par l'Assemblée nationale d'une loi visant à simplifier la gouvernance du Fonds vert, à clarifier les responsabilités, à éviter les chevauchements et à assurer l'« imputabilité » ministérielle en matière de lutte contre les changements climatiques et de transition énergétique (ci-après le « projet de loi »).

2. PROPOSITION DU PROJET

Le projet de loi abolit le Conseil de gestion du Fonds vert (CGFV) et Transition énergétique Québec (TEQ). Leurs fonctions et ressources sont respectivement transférées au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles. Le Fonds vert change de nom et devient le « Fonds d'électrification et de changements climatiques » (FECC) et ses sommes demeurent exclusivement réservées à la lutte contre les changements climatiques.

Le projet de loi vient confirmer l'« imputabilité » et la responsabilité du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière de transition énergétique. Il confie au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques le mandat d'élaborer périodiquement une politique-cadre sur les changements climatiques et d'en assurer la coordination. L'électrification en constitue un nouveau volet. Le projet de loi annonce l'établissement d'un comité consultatif externe pour conseiller le ministre sur les orientations et les programmes, politiques et stratégies gouvernementales touchant les changements climatiques en tenant compte de l'évolution des connaissances scientifiques.

De plus, le projet de loi confie au commissaire au développement durable le mandat de faire part de ses constats et de ses recommandations ayant trait au FECC. Dans le même sens, le projet de loi instaure une culture de gestion par résultats au sein des ministères qui se verront confier des budgets visant l'atteinte des cibles convenues par la politique-cadre et leur confère une latitude dans le choix des moyens pour y parvenir.

Par ailleurs, le projet de loi propose d'autres modifications aux règles relatives au Fonds vert ainsi qu'aux autres outils du gouvernement en matière de lutte contre les changements climatiques. Ces propositions sont les suivantes :

Affectation des allocations d'unités d'émission gratuites dans le cadre du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (RSPEDE)

Le projet de loi propose de modifier la LQE afin de donner le pouvoir au gouvernement de vendre aux enchères une part des unités d'émission allouées gratuitement à certaines entreprises émettrices dans le cadre de son marché du carbone.

Ce nouveau pouvoir habilitant permettra de recueillir une part des sommes de la vente aux enchères pour financer des projets visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) ou des projets de recherche et développement.

Crédits compensatoires

Le projet de loi propose de modifier la LQE afin de clarifier les pouvoirs habilitants du ministre en lien avec l'élaboration du règlement sur les crédits compensatoires.

Modification des règles de répartition des investissements des revenus du marché du carbone

Le projet de loi propose de modifier la Loi sur le Ministère afin de remplacer la règle selon laquelle les deux tiers des revenus du marché du carbone sont réservés au secteur des transports.

Modification de la Loi VZE

Le projet de loi propose une modification technique à la Loi VZE afin que les crédits associés aux véhicules remis en état soient liés à la période pendant laquelle ces véhicules ont été vendus ou loués au Québec pour la première fois, et non à leur année modèle.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

Le projet de loi traite de la gouvernance de la lutte contre les changements climatiques et de la transition énergétique. Il prévoit les dispositions applicables pour l'élaboration du plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques d'une durée de cinq ans. Cette restructuration de la gouvernance s'appuie sur des modifications réglementaires et législatives.

Certaines mesures complémentaires sont intégrées dans le projet de loi. Les impacts de ces mesures font l'objet d'une évaluation qualitative dans la section suivante. L'ensemble de ces mesures constitue des ajustements et des modifications à des instruments économiques existants.

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

Le projet de loi traite de la gouvernance de la lutte contre les changements climatiques et de la transition énergétique. Cette restructuration de la gouvernance n'occasionne pas d'impacts pour les entreprises. La présente section offre une description et une évaluation qualitative des modifications complémentaires à celles visant la gouvernance proposées dans le projet de loi.

4.1 Affectation des allocations d'unités d'émission gratuites dans le cadre du RSPEDE

Le RSPEDE est un outil économique novateur qui se distingue des normes et des réglementations traditionnelles pour atteindre des objectifs environnementaux. Il s'agit d'un mécanisme de marché flexible servant à introduire un coût carbone dans la prise de décisions d'affaires des entreprises visées et à faciliter, à moindre coût, des réductions nettes de GES tout en favorisant les technologies propres.

Afin d'améliorer l'efficacité de cet outil économique, le projet de loi propose d'accorder de nouveaux pouvoirs habilitants au gouvernement pour lui permettre de vendre une partie des allocations gratuites dans le cadre du RSPEDE. La possibilité d'instaurer une telle mécanique permettra de recueillir une part des sommes des ventes aux enchères pour financer des projets visant la réduction des émissions de GES.

Toutefois, à ce stade, les orientations et les modifications réglementaires nécessaires à l'instauration de cette mécanique ne sont pas définies. Si le gouvernement se prévaut de ce pouvoir habilitant, l'évaluation des impacts et les consultations des parties prenantes seront effectuées à ce moment-là.

4.2 Crédits compensatoires

Le volet des crédits compensatoires du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) a pour but de diminuer les coûts de conformité assumés par un émetteur sans porter atteinte à l'intégrité environnementale du système. Les projets de crédits compensatoires sont réalisés volontairement par un promoteur (personne, organisme ou entreprise) qui désire réduire ou séquestrer des émissions de GES provenant de secteurs d'activité ou de sources autres que ceux visés par les obligations de conformité environnementale prévues par le SPEDE.

La réalisation d'un projet de crédits compensatoires est encadrée par un protocole qui détermine les règles à suivre pour assurer le respect des exigences de transparence, de cohérence, de comparabilité, de précision, de vérifiabilité, d'efficacité et de validité des projets et des crédits qui seront délivrés. Actuellement, le processus réglementaire relatif aux crédits compensatoires freine le développement et l'ajustement des protocoles de crédits compensatoires.

Le projet de loi vise donc à clarifier les pouvoirs habilitants en lien avec l'élaboration d'un règlement du ministre sur les crédits compensatoires. En agissant de la sorte, le gouvernement allège le processus réglementaire lié aux crédits compensatoires, ce qui facilitera la mise à jour et les ajustements techniques des protocoles existants ainsi que la création de nouveaux protocoles.

4.3 Modification des règles de répartition des investissements des revenus du marché du carbone

Le projet de loi propose que le gouvernement puisse déterminer par décret¹ une part minimale des revenus du marché du carbone à réserver au financement de mesures applicables aux transports, de même que les sommes transférées au Fonds des réseaux de transport terrestre pour des mesures applicables au transport en commun et à des programmes d'aide financière qui favorisent le développement et l'utilisation du transport en commun des personnes ou le développement et l'utilisation de modes de transport de personnes, à l'exception du véhicule de promenade dont le seul occupant est le conducteur. Cette disposition remplacerait l'obligation actuelle d'investir deux tiers des revenus du marché du carbone dans ce secteur. D'ici à l'adoption de ces décrets, est maintenue la part actuelle des revenus du marché du carbone affectée à des mesures dans le secteur des transports, de même que celles des sommes ainsi réservées qui sont virées par le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques au Fonds des réseaux de transports terrestres à partir des sommes portées au crédit du Fonds vert.

À l'origine, cette obligation visait à faire en sorte qu'une part significative des revenus réservés à la lutte contre les changements climatiques soit dirigée vers le principal secteur responsable des émissions de GES, soit le secteur des transports. Or, les investissements dans ce secteur se sont avérés moins efficaces que ceux réalisés dans certains autres secteurs. L'objectif des changements proposés est de favoriser les investissements là où les réductions sont les plus efficaces, c'est-à-dire là où ils sont les plus rentables (compte tenu du ratio \$/t éq. CO₂ réduite). Les interventions les plus structurantes pouvant varier au fil du temps, les changements proposés donneront au gouvernement une plus grande souplesse dans son action en matière de transition climatique.

¹ Le décret sera pris sur la recommandation conjointe du ministre des Finances et du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Disposant d'une plus grande latitude dans le choix des secteurs où il pourra investir les sommes du FECC, le gouvernement sera en mesure d'obtenir des résultats optimaux en termes de réduction de GES et d'adaptation aux changements climatiques. L'instauration de ce mécanisme de redistribution se traduira par un transfert des sommes investies dans un secteur vers un autre. Au final, les mêmes montants seront réinjectés dans l'économie.

4.4 Modification de la Loi VZE

Le projet de loi modifie la Loi VZE afin de corriger une lacune technique. Actuellement, les crédits associés aux véhicules remis en état dans la Loi VZE sont liés aux années modèles. Toutefois, afin de comptabiliser correctement et pour la période où les réductions de GES seront réellement effectives sur le territoire, ces véhicules doivent être comptabilisés à la période où ils ont été vendus ou loués au Québec pour la première fois. Les modifications proposées à la Loi VZE permettent de rendre compte des taux de conformité de façon adéquate et de comptabiliser les résultats sur les bonnes périodes. Cette modification n'occasionne aucun impact pour les entreprises visées.

5. PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

Le projet ne requiert pas d'adaptation des exigences aux PME.

6. COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

Le projet de loi n'affecte pas la compétitivité des entreprises du Québec.

7. COOPÉRATION ET HARMONISATION RÉGLEMENTAIRE

Dans les autres États ayant un marché du carbone et où des mesures spécifiques en matière de lutte contre les changements climatiques sont mises en œuvre, comme la Californie, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, les pays de l'Union européenne ou la Suisse, on prend soin de bien distinguer, d'une part, le rôle-conseil externe quant aux politiques et programmes et, d'autre part, la responsabilité gouvernementale quant au choix des mesures de lutte contre les changements climatiques (réduction ou adaptation). Au Québec, la structure adoptée en 2017 pour le CGFV et TEQ a malheureusement pour effet d'imbriquer une structure externe et à vocation indépendante à la mécanique décisionnelle interne du gouvernement.

À l'instar des pratiques ayant cours, par exemple, au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, le comité consultatif externe pourra conseiller le ministre et se prononcer publiquement quant au progrès et à l'efficacité des programmes, politiques et stratégies adoptés dans la lutte contre les changements climatiques. Toutefois, il reviendra au gouvernement de faire ses choix quant aux mesures qu'il adopte.

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;
2. Elles sont fondées sur une évaluation des coûts et des avantages qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique du développement durable;
3. Elles ont été élaborées et mises en œuvre de manière transparente;
4. Elles ont été conçues de manière à restreindre le moins possible le commerce et à réduire au minimum les répercussions sur une économie de marché équitable, concurrentielle et innovatrice.

9. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Le projet de loi ne requiert pas de mesures d'accompagnement.

10. CONCLUSION

Le cœur du projet de loi traite de la gouvernance de la lutte contre les changements climatiques et de la transition énergétique. Cette restructuration de la gouvernance n'occasionne pas d'impacts pour les entreprises. Aussi, le projet de loi propose de nouveaux pouvoirs habilitants dans la LQE et des modifications à la Loi sur le Ministère. Toutefois, ces modifications ne se traduisent pas par des impacts sur les entreprises dans l'immédiat. Ces impacts seront évalués si le Ministère se prévaut de ces nouveaux pouvoirs lors de modifications réglementaires qui en découleront. Les modifications proposées à la Loi VZE permettront de rendre compte des taux de conformité de façon adéquate.

Au final, le projet de loi répond à la volonté gouvernementale d'améliorer la gouvernance actuelle en matière de lutte contre les changements climatiques. De plus, il propose les outils nécessaires en termes de pouvoirs habilitants afin d'améliorer l'efficacité du gouvernement dans la lutte contre les changements climatiques.

11. PERSONNE-RESSOURCE

Patrice Vachon, patrice.vachon@environnement.gouv.qc.ca, tél. : 418 521-3929, poste 4314



**Environnement
et Lutte contre
les changements
climatiques**

Québec 