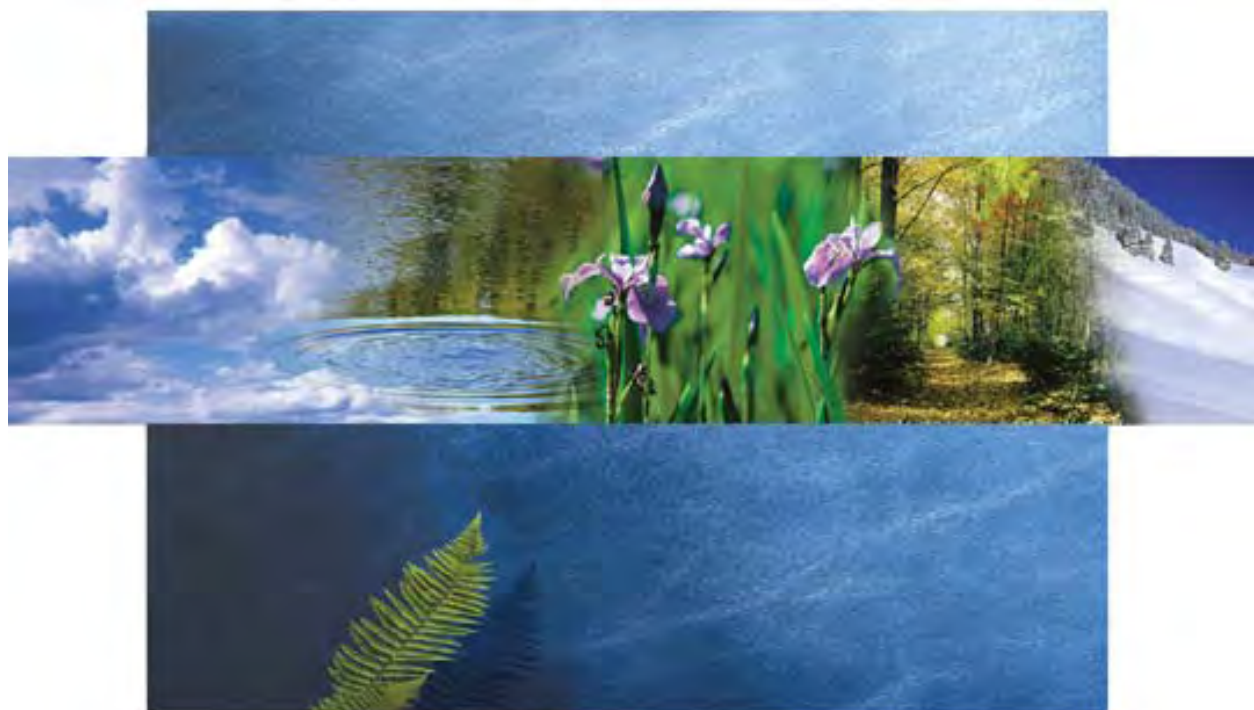


**Règlement modifiant le Règlement
sur la déclaration obligatoire de certaines émissions
de contaminants dans l'atmosphère**

ÉTUDE D'IMPACT ÉCONOMIQUE



20 avril 2010

*Développement durable,
Environnement
et Parcs*

Québec 

ÉQUIPE DE RÉALISATION DE L'ÉTUDE ÉCONOMIQUE

Direction de l'analyse et des instruments économiques

Chargé de projet

Robert Ménard, économiste

Collaboration

Marie-Lyne Turgeon, secrétaire

Approbation

Michèle Dumais, économiste principale
André G. Bernier, directeur

En collaboration avec

la Direction des politiques de la qualité de l'atmosphère
Vicky Leblond, ingénieure

et le Bureau des changements climatiques
Jean-Yves Benoît, économiste

ÉQUIPE DE RÉALISATION DU RÈGLEMENT

Direction des politiques de la qualité de l'atmosphère
Vicky Leblond, ingénieure

Direction des affaires juridiques
M^e Sophie Auger-Giroux

Pour obtenir une copie du présent document :

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
Direction de l'analyse et des instruments économiques
Édifice Marie-Guyart, 29^e étage, boîte 97
675, boulevard René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5V7
Téléphone : 418 521-3929
Courrier électronique : info@mddep.gouv.qc.ca

TABLE DES MATIÈRES

1	Contexte	2
2	Règlement	2
2.1	Règlement actuel.....	2
2.2	Modifications proposées	3
2.2.1	Seuil de déclaration	3
2.2.2	Choix d'un protocole et vérification par une tierce partie	3
3	Analyse comparative	4
4	Impact économique	4
4.1	Hypothèses.....	4
4.2	Résultats.....	5
4.2.1	Coûts.....	5
4.2.2	Bénéfices	7
4.3	Formalités administratives	7
5	Conclusion.....	7

RÈGLES SUR L'ALLÈGEMENT DES NORMES LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES

En vue de favoriser l'allègement de la réglementation et de mieux encadrer le processus réglementaire, le gouvernement du Québec a adopté des règles de fonctionnement définissant les obligations des ministères et des organismes publics lors de la présentation d'un projet de règlement au Conseil exécutif.

Les exigences énoncées dans l'annexe C du décret 111-2005, qui traite des règles sur l'allègement des normes de nature législative ou réglementaire, prévoient que tout projet soumis au Conseil exécutif doit être accompagné d'une analyse d'impact réglementaire, s'il comporte des effets importants sur les entreprises. Les effets sont considérés comme importants lorsque les nouvelles obligations du projet de règlement sont susceptibles d'entraîner des coûts de l'ordre de 10 M\$ ou plus (coûts actualisés), ce qui est le cas du présent projet.

L'étude d'impact économique a été rédigée à partir de la version du projet de règlement du 24 mars 2010.

1 Contexte

En juin 2006, le Québec s'est doté d'un premier plan d'action sur les changements climatiques, qui fixe des objectifs ambitieux tout en offrant les moyens de les concrétiser.

En avril 2008, le Québec est devenu membre de la Western Climate Initiative (WCI). Cet organisme regroupe des États fédérés qui travaillent à élaborer une approche commune visant le développement d'un marché du carbone en Amérique du Nord.

En juin 2009, l'Assemblée nationale a modifié la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'accorder au gouvernement du Québec les pouvoirs nécessaires à sa participation à un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (GES). Grâce à cette loi, le Québec peut maintenant établir des cibles de réduction et des plafonds d'unités d'émission de GES, exiger la déclaration de toutes les émissions couvertes par le programme commun de la WCI et mettre en place un mécanisme régional de mise aux enchères d'une partie ou de la totalité des droits d'émission.

C'est dans ce contexte qu'une modification au Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère est présentée, afin de recueillir toute l'information pertinente requise par le WCI concernant les émissions de GES.

2 Règlement

2.1 Règlement actuel

Le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère a pour objet de recueillir de l'information se rapportant principalement aux contaminants à l'origine de l'accroissement de l'effet de serre, des pluies acides, du smog et de la pollution toxique. Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) est ainsi en mesure de tracer un portrait exhaustif des émissions atmosphériques majeures afin d'assurer une surveillance accrue de l'état de l'environnement.

Les contaminants visés dans ce règlement sont les GES inscrits dans le Protocole de Kyoto, les principaux contaminants atmosphériques, tels que le dioxyde de soufre, les oxydes d'azote, les particules fines et les composés organiques volatils, ainsi que des contaminants toxiques, tels que des métaux et des composés organiques.

En plus des données sur les émissions atmosphériques, les entreprises québécoises doivent fournir certaines informations nécessaires au calcul des émissions. Il s'agit de données sur les combustibles utilisés et leurs caractéristiques, de données de production ou de matières premières ainsi que les facteurs d'émission¹ utilisés.

Le Ministère recueille annuellement les données d'environ 700 installations. La plupart de ces installations déclarent des émissions de contaminants résultant de l'utilisation de combustibles fossiles. Bien que cette combustion se traduise également par des émissions de GES, seule une centaine d'installations dépasse le seuil de déclaration de 50 kt de GES par année.

¹ Le facteur d'émission d'un combustible ou d'une matière première correspond à la quantité de contaminants émis par unité de combustible, de produit ou de matière première utilisée.

2.2 Modifications proposées

Les principales modifications proposées au Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère consistent à :

- réduire le seuil à partir duquel un exploitant est tenu de déclarer le niveau de ses émissions;
- définir les protocoles à utiliser pour quantifier leurs émissions et introduire une vérification obligatoire, par une tierce partie, des quantités déclarées.

Les modifications concernant le seuil de déclaration et les protocoles à utiliser s'appliquent à compter de 2010. Cependant, pour l'année 2010, l'exploitant qui ne détient pas les données nécessaires à l'utilisation des méthodes de calcul prescrites pourra utiliser les méthodes utilisées auparavant.

2.2.1 Seuil de déclaration

Actuellement, le seuil de déclaration des GES de 50 kilotonnes (kt) est identique à celui que fixe Environnement Canada. Au Québec, 66 exploitants doivent déclarer leurs émissions de GES concernant 104 installations².

Proposition

On propose de réduire le seuil de déclaration de 50 kt à 10 kt.

En vertu de cette modification, le nombre d'exploitants qui devront déclarer leurs émissions de GES passera de 66 à 136 et le nombre d'installations, de 104 à 215.

2.2.2 Choix d'un protocole et vérification par une tierce partie

Le règlement actuel prévoit que les renseignements communiqués au ministre doivent être fondés sur les meilleures données et la meilleure information dont l'exploitant dispose, dont il peut raisonnablement disposer ou dont il peut disposer en faisant un traitement de données approprié. Une vérification par une tierce partie n'est pas requise.

Dans un contexte de système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES, il importe que les quantités déclarées soient reconnues par les autres acteurs du marché d'échange.

Proposition

On propose que les quantités d'émissions de GES déclarées soient calculées suivant l'une des méthodes de calcul prescrites en annexe du Règlement.

L'annexe A.2 du projet de règlement prévoit des méthodes de calcul adaptées au type d'entreprise, d'installation ou d'établissement exploité et, le cas échéant, au type d'activité exercée et de procédé ou d'équipement utilisé.

Proposition

On propose également qu'une déclaration produite par un participant au marché d'échange comprenne un rapport de vérification effectué par un organisme accrédité à cette fin.

² En vertu du Règlement, lorsqu'une entreprise comprend plusieurs établissements, chacun d'eux doit faire l'objet d'une déclaration distincte.

Les participants au marché d'échange sont les exploitants dont les émissions annuelles de GES sont égales ou supérieures à 25 kt, en excluant les émissions de CO₂ attribuables à la combustion de biomasse et de biocombustibles, soit 78 exploitants comptant 113 installations.

Les protocoles proposés et le principe de la vérification par une tierce partie sont ceux prévus dans le système proposé par la Western Climate Initiative.

3 Analyse comparative

Au Canada, en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, tous les exploitants sont tenus de déclarer leurs émissions de GES lorsque celles-ci dépassent le seuil de 50 kt par année. La loi canadienne ne précise pas la méthode de mesure à utiliser et ne prévoit pas la vérification par une tierce partie.

Aux États-Unis, à compter de 2010, les exploitants qui émettent plus de 25 kt de GES devront soumettre un rapport à l'Environmental Protection Agency (EPA). Cette nouvelle déclaration obligatoire touchera quelque 10 000 installations.

De leur côté, les membres du WCI, dont la Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Ontario, se sont engagés, en septembre 2008, à mettre en place un système de plafonnement et d'échange des droits d'émission et, pour ce faire, à resserrer les conditions de la déclaration, conformément au consensus de la WCI. Ainsi, les exploitants dont les installations sont situées sur le territoire d'un État ou d'une province membre de la WCI devront déclarer leurs émissions à partir d'un seuil de 10 kt, au lieu de 25 kt aux États-Unis et de 50 kt au Canada.

Par ailleurs, dans une démarche de collecte de données, l'EPA a choisi de mener elle-même la tâche de validation des données. Dans une perspective de participation à un marché d'échange des droits d'émission, la WCI a préféré que chaque entreprise obtienne une validation de ses données par une tierce partie.

4 Impact économique

4.1 Hypothèses

Coût par installation

L'analyse des coûts par installation est basée sur le rapport de l'Environmental Protection Agency (EPA)³ des États-Unis. L'EPA a évalué plusieurs scénarios et a élaboré des règles de déclaration des émissions en visant une minimisation des coûts.

« One of EPA's goal was to develop a reporting rule that, to the extent possible and appropriate, is consistent with existing GHG emission estimation and reporting methodologies in order to reduce the burden of reporting for all parties involved. »

Les coûts considérés par l'EPA comprennent :

- le coût de la main-d'œuvre⁴ relatif au personnel administratif, technique et de gestion requis pour se conformer au Règlement;

³ EPA (2009), Regulatory Impact Analysis for the Mandatory Reporting of Greenhouse Gas Emissions Final Rule (GHG Reporting), [en ligne], [http://www.epa.gov/climatechange/emissions/downloads09/GHG_RIA.pdf]

⁴ Y compris un facteur relatif aux avantages sociaux et aux frais généraux.

- le coût d'achat et d'installation des équipements de contrôle et les coûts de sous-traitance associés à la fourniture des données demandées;
- le coût de tenue de livres et de transmission des rapports;
- le coût encouru pour déterminer si une déclaration est requise concernant une installation donnée.

Les données de l'EPA tiennent compte du fait que plusieurs des entreprises visées déclarent déjà leurs émissions volontairement ou à la demande de l'État où est située leur installation.

Liste des installations

La liste des installations établies au Québec est tirée de l'Inventaire québécois des émissions atmosphériques, réalisé par la Direction des politiques de la qualité de l'atmosphère.

Taux d'actualisation

Le taux d'actualisation utilisé est de 3 % par année, en référence au rendement réel moyen des obligations à long terme du Canada.

Horizon temporel

L'impact économique est évalué sur une période de 10 ans afin de bien prendre en compte l'impact du projet de règlement sur les entreprises.

4.2 Résultats

4.2.1 Coûts

Nous estimons que 136 exploitants, comptant 215 installations, devront produire une déclaration de leurs émissions de GES, à un coût additionnel global de 2,8 M\$ pour 2011 et de 2,3 M\$ pour les années subséquentes.⁵ À ces coûts s'ajoute une somme de 0,6 M\$ par année pour la vérification par une tierce partie dans 113 installations.

Pour 2010, les mesures transitoires prévues dans le projet de règlement font en sorte que les exploitants pourront continuer à utiliser les méthodes actuelles pour produire leur déclaration. Concernant les installations qui font déjà l'objet d'une déclaration, soit celles dont les émissions atteignent le seuil actuel de 50 kt, aucun changement n'est apporté pour 2010. Concernant les installations qui émettent de 10 kt à 50 kt, la plupart des données requises sont déjà fournies au Ministère en raison de leurs émissions de divers contaminants. Pour tenir compte des données additionnelles requises, soit essentiellement le facteur d'émission de GES, une somme globale de 0,6 M\$ est allouée pour 2010. Cette somme correspond à 25 % du coût prévu pour une année normale, lequel se situe à 2,3 M\$.

⁵ Le coût établi pour l'année 2011 est plus élevé que pour les années subséquentes car il comprend certains coûts non récurrents, dont le coût d'achat et d'installation des équipements de contrôle et le choix de paramètres tels que les facteurs d'émission.

Tableau 1 Impact des modifications proposées selon le type de coût

Type de coût	2010	2011	2012
Déclaration	0,6	2,8	2,3
Vérification par une tierce partie	-	0,6	0,6
Total	0,6	3,4	2,9

Sur une période de 10 ans, le coût global atteint 23,2 M\$, en dollars actualisés, ainsi que le montre le tableau 2. Précisons que l'abaissement du seuil de déclaration ne touche que les émissions de GES.

Tableau 2 Impact des modifications proposées, sur une période de 10 ans, selon le secteur d'activité, en millions de dollars actualisés

Secteur d'activité	Nombre total d'installations	Nombre d'installations soumises à une vérification ¹	Coût en millions de dollars actualisés
Extraction minière et exploitation en carrière	7	4	0,5
Services publics	12	7	0,7
Fabrication d'aliments	11	4	0,7
Fabrication de boissons et de produits du tabac	3	2	0,2
Fabrication de produits en bois	39	3	2,3
Fabrication du papier	52	26	7,6
Fabrication de produits du pétrole et du charbon	6	5	1,3
Fabrication de produits chimiques	13	11	1,6
Fabrication de produits en plastique et en caoutchouc	3	1	0,2
Fabrication de produits minéraux non métalliques	14	11	3,0
Première transformation des métaux	29	22	3,7
Service de gestion des déchets et d'assainissement	20	15	1,1
Services d'enseignement	2	2	0,1
Autres secteurs	4	0	0,2
Total	215	113	23,2

1. Les installations soumises à une vérification correspondent aux installations qui émettent au moins 25 kt de GES par année et qui doivent donc obtenir un rapport de vérification par une tierce partie en vue de participer au marché d'échange des droits d'émission.

4.2.2 Bénéfices

Pour les entreprises, des données établies à partir de méthodes reconnues sont essentielles à leur participation à un marché d'échange des droits d'émission. De plus, les entreprises sont alors plus crédibles lorsqu'elles font état de leurs efforts en matière de réduction des émissions de GES.

Une standardisation des procédures favorise la réduction des coûts de déclaration et permet aux entreprises de se comparer à leurs pairs.

La quantification des émissions permet aux entreprises de déterminer des améliorations des procédés qui peuvent se traduire par une réduction des émissions et des coûts (efficacité énergétique, cogénération, récupération et utilisation du méthane, etc.).

De façon plus globale, une déclaration obligatoire des émissions permet la création d'une base de données complète, ce qui facilite la conception de meilleures politiques et réduit les distorsions qui seraient dues au fait que le niveau des émissions de certains secteurs est inconnu.

Enfin, l'adoption du projet de règlement permet au Québec d'harmoniser ses méthodes de déclaration avec celles utilisées par les partenaires de la WCI.

4.3 Exigences administratives

Les exigences administratives découlant du projet de règlement sont essentiellement les mêmes que dans le règlement actuel. Le projet de règlement prévoit toutefois que les données pourront dorénavant être transmises sur support électronique.

De plus, la méthode de calcul est adaptée en fonction du niveau des émissions d'une installation. Ainsi, de façon générale, les exploitants doivent établir des facteurs d'émission propres aux combustibles ou aux matières premières qu'ils utilisent, alors que les entreprises qui émettent moins de 25 kt par année peuvent utiliser les facteurs d'émission génériques désignés dans le projet de règlement.

5 Conclusion

Le Québec lutte activement contre les changements climatiques. En plus d'adopter son Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques, le gouvernement du Québec participe à diverses organisations internationales, dont la Western Climate Initiative, laquelle compte mettre en place un programme de plafonnement et d'échange des droits d'émission de GES.

Un système d'échange des droits d'émission permet d'obtenir une réduction des émissions à un coût plus faible, minimisant ainsi les impacts sur les consommateurs, le revenu et l'emploi.

Pour être échangé sur un marché, un droit d'émission doit être établi sur une base reconnue par les participants au marché. À cette fin, le projet de règlement introduit un mécanisme de déclaration des émissions basé sur des méthodes précises qui seront les mêmes pour tous les participants de chacun des secteurs d'activité.

Nous estimons que le projet de règlement entraînera des dépenses de l'ordre de 3 M\$ par année. Une telle somme est requise afin que les entreprises québécoises puissent participer au mécanisme d'échange des droits d'émission que le Québec compte mettre en place en collaboration avec ses partenaires de la WCI.