

## Inscrire le SPEDE dans une réelle démarche de décarbonation de la société québécoise

Document synthèse

Depuis son déploiement en 2013, le Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) s'est imposé comme un outil crucial dans la stratégie climatique du Québec. Dix ans après sa mise en œuvre, le Comité recommande des ajustements pour que ce système, face à l'urgence climatique, accentue son rôle déterminant dans la transition vers une société québécoise décarbonée.

## INTRODUCTION

Le Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) a été déployé au Québec en 2013 pour lutter contre les changements climatiques. Élaboré, déployé et mis en œuvre par des gouvernements dirigés par trois partis politiques différents, il illustre la cohérence historique de l'action de l'État québécois dans la lutte contre les changements climatiques et sa capacité d'innovation. Le SPEDE inscrit ainsi le Québec dans le courant de la tarification du carbone (aussi appelée tarification carbone), sans aucun doute l'une des politiques les plus fondamentales de l'action des États résolument orientés vers la décarbonation et la mise en œuvre de l'Accord de Paris.

Le SPEDE régit les émissions des secteurs industriel, du transport, du bâtiment ainsi que de l'électricité, qui représentent plus des trois quarts des émissions de GES du Québec. Plus de 120 émetteurs, soit les grands émetteurs industriels et les distributeurs de carburants et combustibles, sont ainsi directement assujettis au SPEDE. Le gouvernement fixe par décret des plafonds annuels d'émissions décroissants pour l'ensemble des émetteurs assujettis et oblige chacun de ces émetteurs à détenir un droit d'émission pour chaque tonne de GES émise. Et comme ces droits d'émission sont échangeables, c'est le marché qui détermine leur valeur, notamment lorsque le gouvernement les alloue lors des quatre enchères annuelles.

Un système comme le SPEDE repose donc sur l'idée générale selon laquelle la fixation d'un prix au carbone peut inciter les émetteurs à réduire leurs émissions. L'imposition d'un prix à la majorité des émissions du Québec intègre ainsi partiellement le coût environnemental des émissions de GES dans la prise de décision. Cette tarification du carbone s'applique aux grandes entreprises, mais également aux petites et moyennes entreprises (industrielles, commerciales ou de services) ainsi qu'aux citoyens et citoyennes qui consomment de l'énergie fossile.

La tarification du carbone, comme toutes les mesures écofiscales, s'appuie sur les principes du pollueur-payeur et de l'internalisation des coûts. Elle

induit un changement des prix relatifs, engendrant des modifications de comportement qui favorisent l'innovation, décourage les activités nuisibles à l'environnement et transforme les modes de consommation et de production. Cette tarification, et le signal-prix qu'elle induit, permet également de réaliser des gains environnementaux au coût le plus bas possible pour la collectivité, puisque chaque émetteur fait les choix qui lui semblent optimaux pour se conformer. Enfin, elle constitue une source importante de revenus permettant de financer les mesures de lutte contre les changements climatiques, tant au niveau de la réduction des émissions que de l'adaptation.

Le système québécois se caractérise également par le fait qu'il est lié à celui de la Californie. Les participants ont donc accès à un marché plus vaste et à des capacités de réduction des émissions à faible coût. Cette liaison unique des marchés de deux États infranationaux permet également de transférer les résultats d'atténuation conformément aux conventions internationales, puisque les unités d'émission sont reconnues sans distinction par les deux États.

Le SPEDE est ainsi un outil clé de l'action climatique du Québec, en interaction avec l'ensemble des autres composantes de la démarche gouvernementale et permettant de lutter à moindre coût contre les changements climatiques. L'analyse de ce marché indique que le SPEDE fonctionne selon les paramètres économiques prévus et présente un bon niveau d'intégrité.

## METTRE À JOUR LE SPEDE DANS UNE OPTIQUE DE DÉCARBONATION COMPLÈTE DE LA SOCIÉTÉ

---

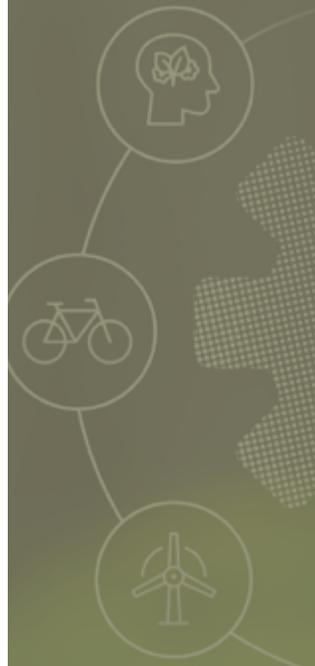
Toutefois, dix ans après le déploiement du SPEDE, une mise à jour s'impose pour prendre en compte l'accroissement de l'ambition climatique et accélérer la contribution de cette politique publique à la décarbonation complète de la société québécoise. Formulées à la demande du ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, les recommandations proposées dans l'avis du Comité contribueront à bonifier le SPEDE pour accroître son effet de levier en faveur de la décarbonation en profondeur de la société québécoise.

## ÉLIMINER LE SURPLUS DE DROITS D'ÉMISSION

---

De 2013 à 2020, les émissions des émetteurs assujettis ont été globalement inférieures aux plafonds d'émissions fixés dans les marchés liés du Québec et de la Californie. Cette situation engendre une épargne de droits d'émission par rapport aux besoins des émetteurs à court terme, puisque les émetteurs profitent de la possibilité de mettre en banque des unités pour se conformer à leurs obligations futures. Le surplus que l'on peut théoriquement associer au Québec au cours de cette période est de 17 millions d'unités, soit 5 % des plafonds d'émission. Cette situation peut être interprétée comme le résultat de plafonds d'émission trop élevés lors des premières années d'activité du SPEDE ou le résultat de mises en œuvre de réductions plus rapides que prévu.

**> Le Comité recommande de réduire les plafonds de 17 millions d'unités d'émission à l'horizon 2030 afin de compenser le surplus d'unités d'émission allouées par le Québec entre 2013 et 2020.**



# ACCROÎTRE LA COUVERTURE DU SPEDE ET ASSURER LE MAINTIEN DE SA CRÉDIBILITÉ DANS LA TRANSITION

Pour réduire le coût financier imposé aux entreprises en situation de concurrence internationale, le gouvernement a opté pour un mécanisme d'allocation gratuite d'émissions pour les émetteurs industriels basé principalement sur le niveau de production et les facteurs d'intensité (le niveau de GES prévu par unité de bien produit). Ces allocations gratuites correspondent à 99 % des émissions actuelles des entreprises concernées. L'allocation gratuite diminue considérablement le coût carbone pour ces entreprises, voire leur permet de tirer un avantage économique, ce qui présente un enjeu d'équité envers les autres émetteurs. Le gouvernement a donc mis en place, depuis 2024, un mécanisme de réduction des allocations gratuites avec une réduction annuelle des facteurs d'intensité de 2,7 %. Ce pourcentage de réduction est toutefois inférieur à celui nécessaire pour que les émissions totales du Québec se conforment à la cible de 2030.

Le SPEDE comprend des mécanismes de prix plancher et de prix plafond faisant en sorte que le prix des unités d'émission s'inscrit dans une fourchette prévisible. Depuis 2021, le prix de vente des unités aux enchères est supérieur au prix minimum, mais ce prix demeure largement sous les niveaux recommandés à l'échelle internationale par la Banque mondiale pour l'atteinte des cibles climatiques de l'Accord de Paris. Cette relative faiblesse du prix carbone s'explique en partie par l'achat de droits en provenance de la Californie, qui permet de saisir les occasions de réduction d'émissions à faible coût offertes sur ce marché. Mais l'acquisition de droits d'émission en provenance de la Californie signifie aussi que la transition du Québec vers une économie faible en carbone ne s'est pas enclenchée aussi rapidement que prévu. La réforme du SPEDE doit donc favoriser une plus grande réduction des émissions sur le territoire québécois. L'élargissement de la couverture du système, tant sur le plan de la taille des entreprises assujetties que des secteurs couverts, favorise cette réduction des émissions, contribuerait à hausser la tarification carbone et à créer une économie plus innovante.

Finalement, alors que les prix des droits d'émission sont directement liés à l'offre et à la demande et donc au contexte économique, les plafonds, quant à eux, sont très peu réactifs. Ces plafonds étant fixés par décret plusieurs années à l'avance, on ne peut prévoir avec précision et certitude les événements qui auront un impact sur les émissions pour la décennie à venir. Par conséquent, pour maintenir le caractère incitatif du système et engendrer plus d'innovation, ces plafonds devraient faire l'objet d'ajustements réguliers.

- **Le Comité recommande de réduire – à un rythme au moins équivalent à la réduction des émissions nécessaire pour atteindre la cible 2030 – les allocations gratuites d'unités d'émission du secteur industriel, pour accélérer la décarbonation de ce secteur au Québec et éviter les retards technologiques.**
- **Le Comité recommande d'accroître la couverture du SPEDE pour inclure de façon obligatoire les entreprises industrielles émettant de 10 à 25 kt éq. CO<sub>2</sub> à compter de 2027 et de prévoir l'assujettissement du secteur des matières résiduelles le plus rapidement possible.**
- **Le Comité recommande d'établir un mécanisme automatique d'ajustement des plafonds d'émission pour que la trajectoire future des émissions reste alignée sur la cible 2030.**

# TRANSFORMER LES CRÉDITS COMPENSATOIRES EN UN PROGRAMME DE RACHAT GOUVERNEMENTAL

---

Les crédits compensatoires constituaient, au départ, un mécanisme prévu pour offrir plus de flexibilité aux émetteurs assujettis pour se conformer à moindre coût en bénéficiant d'une réduction des GES dans les secteurs non assujettis. Mais cette flexibilité engendrée par la possibilité d'acquérir des crédits compensatoires a pour effet de limiter la réduction des GES dans les secteurs assujettis et produit un effet équivalent à un rehaussement des plafonds d'émission pour ces secteurs. Pour atteindre nos objectifs nationaux de réduction des émissions et de décarbonation, il faut maintenant réduire les GES dans les secteurs assujettis et dans les secteurs non assujettis. De plus, le coût d'acquisition de ces crédits compensatoires étant plus faible que la valeur marchande des unités d'émission, leur acquisition est difficilement compatible avec un mécanisme d'allocation gratuite d'unités d'émission pour les émetteurs industriels. Enfin, les émetteurs québécois ont remis près de 20 millions de crédits compensatoires de 2013 à 2020, dont plus de 95 % provenaient de la Californie, engendrant ainsi un déficit commercial pour l'acquisition de ces crédits dont la performance environnementale est partiellement remise en question.

- **Le Comité recommande d'éliminer totalement le recours aux crédits compensatoires pour fin de conformité à l'horizon 2027.**
- **Le Comité recommanda de conserver la base réglementaire actuelle des projets de crédits compensatoires pouvant être réalisés au Québec et en réserver l'achat par le gouvernement pour accélérer la réduction dans les secteurs non assujettis.**

# PROLONGER LE SPEDE AU-DELÀ DE 2030 DANS UNE OPTIQUE DE DÉCARBONATION

---

Le constat est que le SPEDE est pleinement fonctionnel en termes économiques, mais que des resserrements sont essentiels pour permettre de tirer le maximum de cet outil pour l'atteinte de résultats plus ambitieux. La décennie actuelle est celle où l'économie québécoise doit véritablement prendre le virage de la transition climatique et de la décarbonation. Au-delà de 2030, le SPEDE est appelé à jouer un rôle encore plus important et contraignant, engendrant des réductions et des changements de comportements dans un contexte de transition rapide d'une économie énergivore et émettrice de GES à une économie décarbonée caractérisée par la sortie des énergies fossiles. Le fonctionnement adéquat d'un système comme le SPEDE nécessite toutefois une prévisibilité à long terme et un signal-prix qui perdure.

- **Le comité recommande de confirmer au cours de la période 2024-2026 le maintien du SPEDE jusqu'en 2040 et de fixer les plafonds pour la période post-2030 après s'être doté d'une cible pour 2040.**

## EN CONCLUSION

---

Au centre de la stratégie climatique du Québec, le SPEDE a réussi à générer des revenus importants pour la lutte contre les changements climatiques et à instaurer un prix sur le carbone, reflétant partiellement le coût environnemental des émissions de GES. Devant l'ampleur du défi climatique, il est toutefois nécessaire aujourd'hui d'accélérer cette démarche transformationnelle, tant en ce qui concerne la réduction de notre consommation d'énergies fossiles que la décarbonation de nos procédés industriels.

La réforme en cours doit permettre de franchir ce nouveau pas. Depuis la conception initiale de ce système au tournant des années 2010, la crise climatique s'est accélérée. Dans ce contexte, les choix réglementaires qui découleront de la réforme du SPEDE doivent nous permettre d'accélérer la sortie du Québec des énergies fossiles. Le système sera, par la force des choses, plus contraignant et la tarification carbone plus élevée. Cependant, révisé adéquatement, le SPEDE favorisera l'innovation et la décarbonation de l'ensemble des secteurs de la société québécoise.

Cette transition devra être juste et s'effectuer en portant une attention particulière aux plus vulnérables. Bien sûr, une telle transition ne se fera pas seulement avec une tarification carbone. La tarification carbone découlant du SPEDE est en interaction avec l'ensemble des leviers dont dispose l'État québécois pour faciliter, soutenir et mettre en œuvre cette transition. Mais cette réforme sera le reflet de notre capacité collective à enclencher véritablement le processus de décarbonation de notre société au bénéfice des générations actuelles et futures.