

# COMITÉ-CONSEIL SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

## Le Bilan mi-parcours du Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020

**Recommandations à l'attention de Madame Isabelle Melançon  
Ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte  
contre les changements climatiques**

**16 mars 2018**

### MANDAT DU COMITÉ-CONSEIL

Le Comité-conseil sur les changements climatiques de la Ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques s'est vu confier le mandat de formuler des recommandations relativement au Bilan mi-parcours du Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020 (PACC 2013-2020).

Le comité conseil a axé ses recommandations autour de trois sujets :

- Comment maintenir le leadership du Québec ?
- Comment pallier les lacunes et retards actuels ?
- Conclusion et recommandations

### **I. Introduction**

Le Québec a fait preuve de leadership dans le dossier de la lutte aux changements climatiques :

- en adoptant, dès 2006, un premier Plan d'action sur les changements climatiques;
- en mettant en place en 2006 un Fonds vert dédié à la lutte contre les changements climatiques.
- en étant la première province du Canada à se doter, en 2007, d'un mécanisme de tarification carbone;
- en étant la première province à se doter, en 2013, d'une politique ambitieuse sur l'électrification des véhicules;
- en se dotant, en 2015, de la cible de réduction d'émission de gaz à effet de serre la plus ambitieuse en Amérique du Nord;
- en se dotant, avec l'adoption en 2016 de la Politique énergétique 2030, de cibles de réduction de gaz à effet de serre (GES) pour la production, le transport et la consommation d'énergie; et

- en adoptant en 2017 une *Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission*;

Ce leadership a été reconnu à travers le monde et a porté fruit au Québec en permettant de réduire les émissions dans plusieurs secteurs en plus de favoriser le développement de nouvelles industries dans le domaine des technologies propres.

Comme nous le rappelle le Bilan mi-parcours, le Québec s'est doté en 2013 d'une approche intégrée dans sa lutte contre les changements climatiques qui combine à la fois le marché du carbone et le réinvestissement des revenus qu'il génère dans des mesures de lutte contre les changements climatiques qui sont énoncées au PACC 2013-2020. Le marché du carbone constitue ainsi la principale source de financement du PACC 2013-2020.

Le PACC 2013-2020 vise à contribuer à l'atteinte de la cible de réduction de 20% à l'horizon 2020, par rapport aux émissions de 1990, en reposant sur 30 priorités dont les piliers fondamentaux sont la réduction des émissions de GES et l'adaptation. Parmi ces priorités, on retrouve l'instauration d'un Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, mis en place en 2013 (ci-après « marché du carbone »), au sein de l'espace régional couvert par le Québec et la Californie, mais aussi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, par l'Ontario.

Le Comité conseil constate que le marché du carbone est sans doute l'une des mesures les plus efficaces du PACC 2013-2020 en raison des plafonds d'émissions qui sont imposés et qui garantissent, dans l'espace régional (Californie-Québec-Ontario), des réductions de GES.

L'objectif du marché du carbone consiste à permettre aux entreprises de réduire leurs émissions de GES au moindre coût possible au sein d'un libre-marché. Le système ne garantit pas que les réductions d'émissions de GES soient entièrement réalisées au Québec. À ce jour, les entreprises québécoises n'ont pas eu à se procurer de crédits à l'extérieur du Québec, ce qui n'exclut pas qu'elles puissent le faire dans le futur. Bien que la localisation géographique des réductions d'émissions ne change en rien leur impact sur le climat, le Québec a intérêt à réaliser le plus de réductions possibles sur son territoire de manière à maximiser les bénéfices des investissements réalisés dans la lutte aux changements climatiques. Toutefois, plus les entreprises québécoises devront acheter des réductions d'émissions à l'extérieur du Québec, moins nous tirerons les bénéfices économiques de ces investissements.

Bien que le Bilan mi-parcours reconnaisse cette "fuite de capital" potentielle<sup>1</sup>, comme l'offre québécoise de droits d'émission s'est avérée supérieure aux besoins des entreprises, aucune fuite de capital n'a encore été observée.

Le PACC 2013-2020 présentait très bien à la fois les constats préoccupants ainsi que les leviers à activer pour respecter les objectifs gouvernementaux. La liste des actions mises de l'avant était ambitieuse, mais ces dernières ne permettaient pas à elles seules d'atteindre la cible fixée par le

---

<sup>1</sup> Page 20.

Québec pour réduire ses émissions de 20% en 2020 par rapport au niveau où elles se situaient en 1990.

Des enjeux demeuraient : comment optimiser les réductions d'émissions domestiques ? Comment renforcer la cohérence de l'action gouvernementale en matière de lutte contre les changements climatiques ? Après avoir réalisé les réductions les plus faciles à obtenir, comment infléchir des tendances ou lever des obstacles qui empêchent l'atteinte de cibles plus ambitieuses ? En d'autres termes, comment le PACC 2013-2020 pouvait-il préparer le terrain à l'atteinte de cibles plus ambitieuse après 2020 ?

La mise en œuvre du PACC a toutefois été ébranlée dès le départ puisque les ministères ne disposaient pas des ressources financières suffisantes pour la mise en place de certaines mesures<sup>2</sup>. Des défaillances dans la gestion du Fonds vert ont également nécessité des réformes dans sa gestion et dans sa gouvernance, de nature à retarder le financement des mesures prévues au PACC. Le programme EcoPerformance, si prisé par les entreprises, a aussi été paralysé très longtemps. La bonification et la reconduction d'Écocamionnage ont été annoncées trois fois par des ministres, notamment lors du budget et du lancement de la Politique énergétique 2030, mais un délai de 18 mois s'est écoulé avant que ces mesures soient concrétisées.

La rigueur budgétaire imposée à l'ensemble de l'appareil gouvernemental a aussi ralenti les déboursés, notamment dans le secteur des transports où une partie du financement issu du Fonds vert est demeurée dans les coffres du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT)<sup>3</sup> plutôt que d'être affectée rapidement à des projets de transports collectifs. Des retards ont également été pris dans la mise en œuvre de mesures réglementaires ou d'éco-fiscalité alors que nous sommes à mi-chemin dans la réalisation du PACC. Le fait qu'il n'y ait pas encore de politique de mobilité durable et de mesures ambitieuses a également pesé lourd dans le secteur des transports qui représente 41% des émissions du Québec. Le Bilan mi-parcours du PACC 2013-2021 envoie un signal inquiétant : le Québec ne réussit pas à maximiser les réductions de ses émissions en sol québécois qui seront nécessaires pour un virage vers une société à faible empreinte en carbone<sup>4</sup>. Le rythme actuel des réductions d'émissions doit donc être accéléré, et l'action du gouvernement doit être plus cohérente, notamment en transports et en aménagement du territoire, pour atteindre les objectifs fixés par le Québec et ceux établis par l'Accord de Paris.

## **II. Mise en œuvre du PACC 2013-2020 : aspects positifs**

À cette étape de la mi-parcours, nous sommes en mesure de constater que le PACC 2013-2020 a contribué à des succès dans la lutte aux changements climatiques et nous jugeons nécessaire de les souligner.

---

<sup>2</sup> Pages 12, 15, 16 et 64 du Bilan mi-parcours.

<sup>3</sup> Page 15 du Bilan mi-parcours.

<sup>4</sup> Page 24 et 25 du Bilan mi-parcours.

### **Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre**

Un des outils les plus importants du PACC 2013-2020 est le Système de plafonnement et d'échange des droits d'émission des gaz à effet de serre (SPEDE). Il vise les entreprises des secteurs de l'industrie et de l'électricité qui émettent 25 000 tonnes métriques d'équivalents CO<sub>2</sub> ou plus par année, de même que les distributeurs de carburants fossiles qui doivent couvrir les émissions de GES associées à l'ensemble des produits qu'ils distribuent au Québec. Notons que l'entrée des distributeurs de carburant dans le SPEDE le 1<sup>er</sup> janvier 2015, a été une date charnière dans la réussite du marché. Notons également que les entreprises qui émettent une quantité de 10 000 tonnes et plus par année de GES pourront dorénavant adhérer sur une base volontaire au SPEDE ce qui ajoute de la flexibilité et du potentiel au marché.

Comme le rappelle le Bilan mi-parcours, l'objectif du SPEDE consiste à réduire les émissions de GES dans les secteurs les plus émetteurs que sont les transports, l'industrie et les bâtiments<sup>5</sup>, en favorisant l'efficacité énergétique ainsi que l'utilisation d'énergies de sources renouvelables. Le SPEDE contribue à stimuler la créativité et l'innovation technologique et commerciale. À ce jour, le SPEDE a contribué à la réduction de GES et a généré des revenus au Fonds vert atteignant 1 813 591 951\$<sup>6</sup>, sans compter le fait qu'il a favorisé les projets de substitution de combustibles fossiles, d'efficacité énergétique et d'utilisation d'énergies renouvelables.

Ce Système a inspiré d'autres provinces canadiennes qui ont mis en place une tarification carbone sur leur territoire. L'Ontario, par exemple, s'est jointe officiellement au marché du carbone le 1<sup>er</sup> janvier 2018. D'autres territoires aux États-Unis, de même que le Mexique, ont montré un intérêt à joindre le marché. Le gouvernement en poursuit la promotion à travers le monde et le jour où tous les pays se seront dotés d'une tarification carbone, l'enjeu de compétitivité qui fragilise nos entreprises en concurrence avec des entreprises situées sur un territoire sans tarification carbone, sera aplani.

D'ailleurs, selon la Banque Mondiale, 40 pays et 20 états fédérés ont mis en place des systèmes de tarification du carbone ce qui représente à ce jour 12 % des émissions globales<sup>7</sup>.

Nous soulignons au passage que le SPEDE a été prolongé jusqu'en 2030, ce qui a eu pour effet de rassurer les marchés sous réserve toutefois que le régime applicable aux droits d'émission gratuits n'est connu que jusqu'en 2022 inclusivement. Les règles pour la période 2023-2030 n'ont toutefois pas encore été adoptées.

Sous réserve du fait que la mise en place du SPEDE constitue l'une des mesures phare du PACC 2013-2020, force est de constater, à la mi-parcours du PACC 2013-2020, que plusieurs autres mesures prévues au plan d'action n'ont soit pas été mis en place ou l'ont été de façon parcellaire.

---

<sup>5</sup> Il s'agit des bâtiments dont la source principale de chauffage est un combustible fossile.

<sup>6</sup> Page 19 du Bilan mi-parcours.

<sup>7</sup> <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24288>

Nous constatons donc que les résultats atteints ne sont pas à la hauteur des objectifs fixés pour l'ensemble de ce plan d'action.

### **Fonds vert**

Le Fonds vert dans lequel sont déposés les revenus des ventes aux enchères du marché du carbone, constitue aussi un excellent outil au service du PACC 2013-2020 pour financer les mesures visant à générer des réductions de gaz à effet de serre. À ce jour, les revenus du Fonds vert s'élèvent à 3,933 G\$<sup>8</sup>. La mise en place du Conseil de gestion du Fonds vert, créé pour encadrer la gouvernance du Fonds vert et assurer la coordination de sa gestion, devrait améliorer la transparence ainsi que la reddition de compte rendue nécessaire à la suite des rapports qu'avait rendu public le Commissaire au développement durable à ce sujet.

Rappelons que les principales critiques formulées par les parties prenantes à propos du Fonds vert portent sur la lenteur à déboursier les fonds prévus, à la rigidité de certains programmes, et à la perception que le Fonds a parfois été utilisé pour financer des mesures qui ne nécessitaient pas de soutien de l'État puisqu'elles étaient déjà rentables ou que le ratio coûts bénéfiques n'était pas enviable.

### **Mesures complémentaires**

Les Programmes actuellement en place permettent non seulement de réduire en sol québécois les réductions des émissions de GES mais aussi de réaliser des réductions en absolue et à un faible coût d'où l'urgence de bonifier les programmes.

Le secteur du transport est responsable de 23,9 % des baisses d'émissions enregistrées, ayant réduit ses émissions de 177,3 kt éq.CO<sub>2</sub> principalement grâce au programme Écocamionnage, qui vise à améliorer l'efficacité énergétique des véhicules lourds<sup>9</sup>. Divers programmes ont été créés pour mettre en place diverses mesures du PACC 2013-2030 au sein des ministères porteurs. Ils sont financés par le Fonds vert. Par exemple, les programmes EcoPerformance et Biomasse Forestière, dont la performance est sans équivoque, livrant 486 Kt éq. CO<sub>2</sub> de réductions en 2017<sup>10</sup>, ont contribué considérablement, **sur le territoire du Québec**, à la réduction de GES au sein des industries et à la création d'emplois<sup>11</sup>. Il importe donc de continuer à miser sur ces programmes efficaces et à les bonifier puisqu'ils ont démontré le fort potentiel de réduction<sup>12</sup>.

Les investissements du PACC 2013-2020 dans le transport en commun ont contribué à accroître le choix des modes de déplacement des personnes bien qu'ils aient "peu contribué à la réduction des émissions de GES et leur coût en dollars investis/tonne de GES réduite est élevé"<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Page 9 du Bilan mi-parcours.

<sup>9</sup> <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communiqué.asp?no=3740>

<sup>10</sup> Tableau 3 à la page 23 du Bilan mi-parcours.

<sup>11</sup> Pages 32 et 33 du Bilan mi-parcours et le Tableau 3 à la page 23 du Bilan mi-parcours.

<sup>12</sup> Page 34 du Bilan mi-parcours.

<sup>13</sup> Page 27 du Bilan mi-parcours.

Le rabais du Programme Roulez électrique pour l'acquisition de véhicules électriques, le réseau de bornes de recharge ainsi que l'adoption de la *Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission* font du Québec un chef de file au Canada en matière d'électrification des transports alors que près de la moitié des véhicules zéro émission se retrouve sur son territoire. Cela dit, les ventes devront augmenter de façon significative pour que le Québec puisse atteindre la cible de 100 000 véhicules immatriculés au Québec en 2020<sup>14</sup>.

Le Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage, financé par les redevances sur les matières résiduelles, a permis le détournement d'un million de tonnes de matières organiques des sites d'élimination pour être valorisées<sup>15</sup>.

Les programmes ÉcoPerformance et Biomasse forestière résiduelle ont aussi connu des succès dans le secteur institutionnel et commercial en appuyant de nombreux projets d'efficacité énergétique et de conversion vers des énergies renouvelables ou moins émissives de GES.

Dans le secteur résidentiel, le Programme Chauffez vert a connu un bon succès en appuyant la conversion de systèmes de chauffage au mazout vers des énergies renouvelables, livrant 185 KT éq. CO<sub>2</sub> de réductions en 2017<sup>16</sup>, et son potentiel demeure important puisque plus de 200 000 ménages possèdent encore un système de chauffage principal fonctionnant au mazout.

### III. L'action du Québec a comporté des lacunes et a accusé des retards

À cette étape de la mi-parcours, nous sommes en mesure de constater que le déploiement du PACC 2013-2020 comporte des lacunes et accuse des retards. Ces retards sont particulièrement révélateurs en matière de bâtiment, matières résiduelles, agriculture, transport et aménagement du territoire. Le Comité conseil constate que la plupart des mesures de nature réglementaire ou législative n'ont pas été mises en œuvre, ce qui limite de manière importante les progrès du Québec en matière d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de GES. Le passage à une société à faible empreinte en carbone ne pourra se faire sans des réformes réglementaires majeures qui se font toujours attendre.

C'est notamment le cas des mesures liées à la gestion des matières résiduelles. Dans ce domaine, les réductions sont axées sur le bannissement de l'élimination et de la gestion de matières organiques. Or, la *Stratégie de bannissement des matières organiques* n'a toujours pas été élaborée, la mise en place de nouvelles installations de biométhanisation tarde. Il en est de même de la modification du Règlement sur la récupération et la valorisation de produits par les entreprises visant à étendre l'application du régime de la responsabilité élargie des producteurs aux appareils de réfrigération, congélation et climatisation, qui accuse des retards.

Dans le domaine du transport, les émissions des véhicules lourds ont crû de 90% depuis 1990. Le Programme complémentaire à Écocamionnage, visant les parcs de véhicules lourds, n'a pas

---

<sup>14</sup> Page 29 du Bilan mi-parcours.

<sup>15</sup> Page 39 du Bilan mi-parcours.

<sup>16</sup> Tableau 3 du Bilan mi-parcours, page 23.

permis d'induire les transformations profondes pour réduire les émissions du camionnage aux émissions de GES<sup>17</sup>. D'ailleurs, compte tenu de ces résultats, pourquoi ne pas avoir scindé au Tableau 3 de la page 23 du Bilan mi-parcours, les potentiels de réduction des programmes Écocamionnage, Roulez-vert, PREGTI et PETMAF? Nous souhaitons obtenir une analyse coût-bénéfice de ces programmes pour être en mesure de bien comparer ces programmes et leur coût.

Nous notons que le Programme Écoconduite n'a toujours pas été élaboré, comme d'ailleurs le Soutien à la Route bleue sur l'autoroute 40. Nous constatons aussi que le Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration de l'efficacité du transport maritime, aérien et ferroviaire n'a pas suscité de nombreux investissements encore par l'industrie et que le Programme Écocamionnage n'a pas obtenu le niveau de pénétration souhaité dans l'industrie<sup>18</sup>. Il faut dire que la suspension du programme pendant une période de 18 mois a fortement nuit à son efficacité. De plus, la capacité du Programme d'inspection et d'entretien des véhicules lourds à réduire les émissions de GES des véhicules lourds est limitée<sup>19</sup>. Les résultats ne sont donc pas au rendez-vous.

Selon le Comité conseil, il importe que le MTMDET accélère la mise en œuvre de son programme phare Écocamionnage pour qu'il puisse obtenir de meilleurs résultats. Le Programme Écocamionnage n'a livré que 20% de son budget, (voir la page 29 du Bilan mi-parcours), alors que le programme se termine en 2020. Il s'agit d'ailleurs de la responsabilité du MTMDET, et non de TEQ, contrairement à ce que mentionne le Bilan mi-parcours.

La Politique de mobilité durable, qui devrait être adoptée incessamment, accuse beaucoup de retard même si les travaux dans ce sens vont bon train. Le niveau d'ambition de cette politique sera l'une des clés de l'atteinte des objectifs du Québec en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de baisse de la consommation de carburant. Par ailleurs, le Programme d'inspection obligatoire des véhicules automobiles ou le système de redevance-remise, qui sont prévus au PACC 2013-2020, n'ont pas été mis en œuvre. Cette situation est problématique et fait en sorte que le parc automobile québécois n'est pas aussi performant au plan énergétique et plus polluant qu'il devrait l'être.

Dans le secteur de l'industrie, comme le démontre sans équivoque le Tableau 3 du Bilan mi-parcours avec un potentiel de réduction de 859 Kt éq. CO<sub>2</sub><sup>20</sup>, les programmes que Transition Énergétique Québec gère, soit ÉcoPerformance et Biomasse forestière résiduelle, ont fait leur preuve et démontré leur légitimité. Il nous apparaît alors impératif d'allouer davantage de fonds pour ces deux programmes qui sont essentiels pour passer vers une économie verte et une transition énergétique qui rendront l'industrie plus compétitive tout en atteignant les objectifs que s'est fixé le Québec.

La bonification des programmes d'aide aux entreprises répond à un besoin. À ce sujet, voici ce que le Bilan mentionne : « Si cette situation démontre que ces programmes

---

<sup>17</sup> Pages 30 et 31 du Bilan mi-parcours.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Page 23 du Bilan mi-parcours.

répondent à des besoins de l'industrie et témoigne du potentiel de réduction d'émissions de GES dans ce secteur, elle met également en évidence le besoin d'examiner les options possibles pour bonifier ces programmes afin de répondre à la demande du milieu, y compris une augmentation de la contribution des distributeurs d'énergie et l'apport d'autres programmes gouvernementaux »<sup>21</sup>.

D'autre part, l'adhésion volontaire au SPEDE par les entreprises qui émettent entre 10000 et 24999 tonnes de GES par année, augmentera le nombre d'entreprises qui

- ou bien réaliseront des efforts de réduction;
- ou bien mettront en place des mesures d'efficacité énergétique;
- ou bien se procureront des droits d'émission sur le marché du carbone.

Il sera important de développer rapidement de nouveaux protocoles donnant lieu à la délivrance de crédits compensatoires pour contribuer à la maximisation de projets de réductions en sol québécois.

La réalisation sur le territoire du Québec de réductions d'émissions de GES passe inévitablement par le développement et l'intégration de nouvelles technologies au sein des entreprises. Comme le mentionne le Bilan mi-parcours « ...les mesures d'innovation sont peu susceptibles de contribuer à réduire les émissions de GES d'ici la fin du PACC 2013-2020, mais elles ont le potentiel de générer de nouvelles solutions de réduction qui pourront être appliquées ultérieurement à moyen et long terme. Ces mesures génèrent par ailleurs de nombreuses retombées positives à court terme pour l'économie et la société québécoise<sup>22</sup>. » Nous sommes ainsi d'avis que le Fonds vert doit consacrer des sommes importantes au volet innovation et, à cet égard, le Programme Techno climat doit faire l'objet non seulement d'une bonification importante mais aussi être étendu aussi au financement de l'étape de la commercialisation.

Le Plan directeur que le gouvernement rendra public cette année nécessitera sûrement une allocation de sommes du Fonds vert spécifiquement pour la mise en place de ces mesures et l'atteinte de leurs objectifs.

À peu près aucune action n'a été prise dans le domaine de l'aménagement du territoire, que ce soit du côté des programmes d'aide aux municipalités<sup>23</sup>, du côté de l'évolution du cadre fiscal ou de la gouvernance. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et les Orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT) n'ont pas été révisées. Le Bilan indique que « l'examen du potentiel de la fiscalité municipale pour favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre les changements climatiques, prévu dans le PACC 2013-2020, n'a pas encore été réalisé<sup>24</sup>. » Il est urgent de réaliser cet examen. Le comité considère que l'absence de mesures structurantes du côté de l'aménagement du territoire constitue un frein et un élément de blocage à l'atteinte de réductions de GES.

---

<sup>21</sup> Page 34 du Bilan mi-parcours.

<sup>22</sup> Page 17 du Bilan mi-parcours.

<sup>23</sup> Pages 13 et 38 du Bilan mi-parcours.

<sup>24</sup> Page 52 du Bilan mi-parcours.



Le programme Climat Municipalité a pris fin en 2012 et malgré la volonté énoncée dans le PACC 2013-2020, le programme n'a pas encore été relancé.

Dans le secteur du bâtiment, non seulement le code du bâtiment pour les nouveaux bâtiments et les bâtiments existants, mais aussi le code de la construction n'ont pas encore été modifiés. La Stratégie québécoise du bâtiment durable n'a pas été élaborée. Nous appuyons ce constat du Bilan : « Le renforcement du Code du bâtiment au Québec constitue une mesure structurante importante pour réduire les émissions de GES des nouveaux bâtiments. Un renforcement des efforts consacrés à la révision du Code du bâtiment d'ici 2020 est nécessaire pour rattraper une partie du retard pris à cet égard. Une réglementation applicable aux bâtiments existants pourrait même être envisagée pour rehausser peu à peu l'efficacité énergétique du parc immobilier québécois<sup>25</sup>. » Le code du bâtiment devra être révisé pour favoriser les bâtiments à zéro-émission, tel que prévu en Ontario pour 2030. Le cadre canadien sur la croissance propre et les changements climatiques constitue d'ailleurs un exemple par rapport à ce qui peut se faire pour l'environnement bâti<sup>26</sup>.

La modification au Règlement sur les halocarbures pour étendre sa portée et limiter l'utilisation de certains types d'halocarbures dans les appareils de réfrigération, de congélation et de climatisation dans le secteur commercial et les arénas n'a toujours pas été apportée.

La réduction de l'utilisation du mazout dans le secteur résidentiel doit s'accélérer. Il en est de même de la mesure 20 du PACC 2013-2020 pour le bannissement du mazout lourd dans le chauffage des bâtiments commerciaux et institutionnels. Nous notons avec déception que le programme d'Hydro-Québec de conversion à l'électricité qui souhaitait offrir un appui financier pour le remplacement de chauffage fonctionnant au mazout lourd et léger ou au propane par un équipement électrique dans des bâtiments commerciaux, institutionnels ou industriels, auquel réfère le Bilan mi-parcours<sup>27</sup>, n'a pas été autorisé par la Régie de l'énergie. Par ailleurs, les interventions dans les communautés nordiques pour réduire leur dépendance au diesel ne font que débuter et il nous apparaît fondamental d'accélérer ces interventions.

Les interventions dans les communautés nordiques pour réduire leur dépendance au diesel ne font que débuter et il nous apparaît fondamental d'accélérer ces interventions. Au niveau du secteur agricole, très peu a été fait. Même chose d'ailleurs en adaptation aux changements climatiques et en renforcement des bâtiments et infrastructures.

Enfin, dans le domaine de la conservation de la biodiversité et des bénéfices offerts par les écosystèmes, beaucoup reste à faire mais avec l'adoption de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, nous pouvons espérer que les mesures s'accéléreront.

---

<sup>25</sup> Page 37 du Bilan mi-parcours.

<sup>26</sup> [https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/cadre-pancanadien/mesures-complementaires-reduire-emissions.html#3\\_2](https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/cadre-pancanadien/mesures-complementaires-reduire-emissions.html#3_2)

<sup>27</sup> Page 35.

a) Le Comité conseil a identifié des lacunes qui semblent être en voie d'être corrigées :

- I. La gestion du Fonds vert et de ses programmes : Les lacunes relatives à la gestion et à la reddition de compte devraient se résoudre avec la mise en place du Conseil de gestion du Fonds vert.
- II. Par ailleurs, pour préserver la confiance du public, il importe de s'assurer que les réductions d'émissions financées par le biais du Fonds vert soient « additionnelles » au scénario de référence. Les réductions d'émissions déjà prévues ne devraient pas être financées par le Fonds vert. Cela libèrera des sommes pouvant soutenir des entreprises ou des collectivités pour lesquelles des barrières financières empêchent des réductions d'émissions;
- III. Depuis le début de ses travaux, le Comité conseil a souvent été confronté à l'absence de données relatives au potentiel de réduction de GES au Québec. Le mandat qu'a confié le gouvernement à l'automne dernier portant sur la trajectoire de réduction d'émissions de GES permettra de pallier cette lacune;

b) Le Comité conseil a identifié des lacunes qui doivent être corrigées d'urgence :

i) Dans le domaine de l'aménagement du territoire

- Alors que le rôle structurant de l'aménagement du territoire était présenté comme une priorité dans le PACC, il a presque disparu du Bilan. Il est donc impératif de ramener l'aménagement du territoire comme priorité;
- La future Politique de mobilité durable et le futur Plan directeur du gouvernement pour la transition énergétique du Québec mettront tous deux de l'avant l'approche Réduire-Transférer-Améliorer pour la réduction des émissions en transport, et cette approche s'appuie en premier lieu sur un changement de cap en aménagement du territoire. Le PACC doit retrouver ce virage, ne serait-ce que par cohérence.

ii) Dans le secteur du transport

- Nous savons que tous les revenus du marché du carbone sont versés au Fonds vert. Nous croyons que le Québec doit continuer d'allouer les 2/3 des revenus qui proviennent des ventes aux enchères du marché du carbone au Fonds vert, mais ces sommes ne doivent pas se substituer à la responsabilité du Ministère des Transports, de la Mobilité Durable et de l'Électrification des Transports. Le virement de fonds du Fonds vert au FORT crée des problèmes de transparence et de reddition de compte. Un fonds spécial devrait être créé.
- Comme l'indique le Bilan mi-parcours, il sera essentiel que la future Politique de mobilité durable, ou que les plans d'action, à plus court terme, qui en découleront, comprennent des cibles et des objectifs cohérents à la fois avec les cibles et les objectifs

déjà établis en matière de réduction d'émissions de GES et avec la contribution du secteur des transports aux émissions du Québec<sup>28</sup>;

- Nous appuyons également ce constat du Bilan : « L'un des grands défis dans le secteur des transports est de renverser la tendance actuelle axée sur l'utilisation de véhicules individuels énergivores et d'accroître de façon significative l'utilisation du transport collectif et des autres modes de transport alternatifs. Bien que plusieurs mesures structurantes aient été mises sur pied, elles sont insuffisantes pour induire un véritable virage dans ce secteur. Il n'y a pas de solution unique. Le défi consiste à mettre en place un ensemble de solutions additionnelles audacieuses qui misent à la fois sur l'offre et la demande et sur un arrimage étroit avec l'aménagement du territoire. En parallèle, les investissements dans les infrastructures qui favorisent l'expansion du transport individuel devraient être progressivement réduits au profit d'investissements dans le transport collectif<sup>29</sup> »;
- Le programme d'inspection obligatoire des véhicules de 8 ans et plus lors de la revente doit impérativement être mis en place. Il favorisera par ailleurs une réduction de la pollution de l'air et des problèmes de santé associés. Les enjeux potentiels d'équité liés à ce programme devraient néanmoins être pris en compte et atténués;
- Le système de redevance-remise, prévu au PACC 2013-2020, n'a pas été mis en place. Les deux tiers des véhicules vendus au Québec en 2017 étaient des camions légers, comparativement au quart au début des années 2000. Cette évolution fait en sorte qu'une partie des gains réalisés avec les nouvelles normes d'efficacité énergétique introduites dans l'industrie automobile en 2009 ont été annulés par l'augmentation de la taille des véhicules. Le Québec ne peut se contenter de subventionner les véhicules électriques. Il devrait envisager de mettre en place un système de redevance-remise au minimum autofinancé. En dissuadant l'achat de véhicules énergivores, le Québec contribuerait également à réduire la facture des ménages québécois consacrée au transport.

### iii) Dans le secteur de l'industrie

- Comme une grande partie du budget d'ÉcoPerformance a déjà été dépensée en raison de sa popularité, il importe de bonifier cette enveloppe rapidement et celle de Biomasse forestière résiduelle. Rappelons de plus ici que la cible de 40% de réduction de produits pétroliers et de 15% d'efficacité énergétique, que l'on retrouve dans la Politique énergétique 2030, ne pourront être atteintes sans la bonification de ces deux programmes et sans bonifier ou réviser le Programme Écocamionage.
- Afin de maximiser les réductions d'émission en sol québécois le Fonds vert doit consacrer des sommes importantes au volet innovation et, à cet égard, le Programme Technoclimat doit faire rapidement l'objet non seulement d'une bonification importante mais aussi être étendu aussi au financement de l'étape de la commercialisation.

---

<sup>28</sup> Page 31 du Bilan mi-parcours.

<sup>29</sup> Page 31 du Bilan mi-parcours.

iv) Dans le domaine de l'exemplarité de l'État

- À titre de premier donneur d'ordre et investisseur au Québec, le gouvernement du Québec doit s'inspirer du gouvernement fédéral et d'autres états dans le monde pour 1) mesurer et s'imposer une cible de réduction de l'empreinte carbone de ses opérations, et 2) évaluer de manière systématique l'impact sur le climat de ses programmes, plans, politiques et investissements;
- L'élimination complète du mazout dans les bâtiments (mesure 20 du PACC 2013-2020), notamment dans les écoles du Québec, a pris du retard. Compte tenu de la durée de vie des installations de chauffage de bâtiment, le passage couplé géothermie/électricité devrait être favorisé de manière à ne pas retarder le passage à un modèle de chauffe à zéro émission;
- Le gouvernement a trop peu investi dans des mesures de sensibilisation qui vont faciliter l'acceptabilité de mesures de lutte aux changements climatiques qui ne font peut-être pas consensus mais sont néanmoins nécessaires. À cet égard, le fait qu'à peine 10% des sommes prévues à la sensibilisation aient été déboursées est problématique. Comment convaincre le public de la justesse des interventions posées si on ne se donne pas la peine de leur communiquer leurs bienfaits. Il convient de cibler les campagnes sur l'acceptation de mesures structurantes, notamment en transport et en aménagement;
- Dans cette approche de sensibilisation et d'information publique, il convient de bien situer l'humain au centre du débat climatique. Les données de santé environnementale sont nombreuses, bien étoffées et doivent être diffusées sur toutes les plateformes. La démarche vers une société faible en carbone est motivante dès que les bienfaits du point de vue santé publique sont connus, notamment, par la conscience que le smog a occasionné au Canada des dépenses de 36 milliards de dollars en soins de santé et invalidité (2015).<sup>30</sup> Dans le même ordre d'idée, on estime, aux USA, que chaque dollar investi pour se conformer au *Clean Air Act* entraîne des réductions de coût de santé de l'ordre de 25\$.<sup>31</sup>

v) Dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques

- En matière d'adaptation aux changements climatiques, le Québec doit passer en mode action. Les interventions posées aujourd'hui en aménagement et adaptation permettront de rendre nos collectivités résilientes dans dix ou vingt ans. Nous ne pouvons plus nous contenter d'études et de projets pilote; il convient d'intervenir dès maintenant pour que les efforts d'adaptation soient intégrés au cycle régulier de planification et de renouvellement des infrastructures. Nous n'aurons pas les moyens d'investir deux fois dans les mêmes infrastructures, ou de corriger des erreurs d'aménagement;
- Le Québec doit suivre l'exemple du gouvernement fédéral, qui a engagé 200 millions par année sur dix ans, et investir dans les infrastructures naturelles pour prévenir les

---

<sup>30</sup> <http://www.iisd.org/library/cost-pollution-canada>

<sup>31</sup> A Call to Combat Climate Change, Peter Orris, MD, PhD, Chicago Medicine, Oct 2014.

- inondations, atténuer l'effet des vagues de chaleur, ainsi que pour favoriser l'adaptation de la biodiversité. Une mesure structurante pourrait être de réserver 1% des budgets d'infrastructures aux infrastructures naturelles. Il est également possible de générer des économies en planifiant simultanément la réduction des îlots de chaleur et le contrôle du ruissellement plutôt qu'en procédant à des études et programmes séparés.
- Sachant que les espaces verts qui captent le smog et les émissions de GES (17 millions de tonnes de smog sont captés annuellement par les arbres aux USA<sup>32</sup>), les investissements significatifs doivent être consacrés au reverdissement des secteurs dévitalisés, en particulier les quartiers défavorisés, les secteurs industriels et les populations vulnérables, tels que la petite enfance, les centres de santé et les personnes âgées.

L'impact des changements climatiques sur le fleuve Saint-Laurent et les régions côtières mais aussi sur le Nord du Québec doit également faire l'objet d'analyses et d'interventions plus poussées.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- Le PACC 2013-2020 prévoyait à juste titre la production d'un bilan de mi-parcours en 2017 pour « évaluer les changements à apporter ». Force est de constater à l'analyse de ce bilan de mi-parcours que des changements significatifs doivent être apportés pour contribuer à maximiser les réductions d'émission au Québec et préparer la trajectoire 2020-2030.
- Le Comité conseil arrive à la conclusion que les retards dans la mise en œuvre du PACC 2013-20, notamment de ses mesures règlementaires et législatives, ont creusé un écart qu'il est nécessaire de combler en accélérant la cadence et en adoptant des mesures structurantes qui placeront le Québec sur une trajectoire cohérente avec ses objectifs à court, moyen et long terme. Il sera également nécessaire d'accélérer la mise en œuvre de mesures du PACC 2013-2020 qui n'ont pas encore été déployées, de renforcer plusieurs mesures existantes, de bonifier les programmes performants, d'identifier des mesures additionnelles et, plus globalement, de recentrer l'action gouvernementale sur les mesures à fort potentiel de réduction d'émissions de gaz à effet de serre.
- Le comité est d'avis qu'il est fondamental pour notre économie, pour notre main d'œuvre et pour le déploiement des technologies propres, d'optimiser les réductions des émissions de gaz à effet de serre en sol québécois. C'est d'ailleurs l'un des constats du Bilan que l'on retrouve aux pages 22, 24, 25, 34, 68, 69 du Bilan mi-parcours.
- Le Comité conseil recommande donc de poursuivre et d'accélérer la mise en place de mesures structurantes, notamment en transport et en aménagement du territoire qui, si elles ne permettent pas de réduction d'émissions à court terme, sont nécessaires pour

---

<sup>32</sup> Tree and forest effects on air quality and human health in the United States  
<https://doi.org/10.1016/j.envpol.2014.05.028>

que la poursuite de la trajectoire de réduction au-delà de 2020 s'appuie au maximum sur des réductions internes.

- Force est de constater que l'atteinte des cibles exigera un effort soutenu et concerté par tous les ministères et la société. À cet égard, le modèle actuel de gouvernance a montré ses limites. La lutte aux changements climatiques ne peut pas reposer uniquement sur le Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre et sur les programmes financés par le Fonds Vert. Cette approche a permis de recueillir les fruits rendus à maturité de 2006 à 2012, puis, dans une moindre mesure, depuis 2013. Le modèle a eu un succès évident mais le gouvernement doit, selon nous, envisager une nouvelle approche au-delà de 2020 qui engagera plus activement l'ensemble de l'appareil gouvernemental. L'exemplarité de l'État et la cohérence dans les politiques publiques devront être mises de l'avant de manière beaucoup plus rigoureuse si nous espérons atteindre nos objectifs. Aussi, il sera nécessaire d'envisager, d'ici 2020, la possibilité que le prochain PACC soit remplacé par une stratégie gouvernementale globale, en lien avec la politique énergétique et les travaux de Transition Énergétique Québec, la Politique de mobilité durable, une politique d'aménagement du territoire et des mesures d'écofiscalité. Ce n'est qu'en agissant de manière cohérente sur l'ensemble des leviers à sa disposition que le Québec pourra infléchir de manière décisive sa trajectoire. À cet égard, on doit envisager de réaliser une revue complète des programmes gouvernementaux – et non seulement ceux du PACC – pour mesurer leur incidence sur la lutte aux changements climatiques. En somme, la lutte aux changements climatiques doit devenir une responsabilité de l'État dans son ensemble.
- Dans ce contexte, le MDDELCC doit assumer un rôle de leadership accru au niveau de l'action gouvernementale. Si le Conseil de gestion du Fonds vert assume davantage de responsabilités dans le financement des mesures, le MDDELCC peut concentrer son action sur la mise en œuvre du PACC 2013-2020, notamment dans l'engagement des partenaires ou encore à travers la réglementation. Ce leadership est nécessaire compte tenu du retard pris dans la mise en œuvre des mesures de nature réglementaire. Le MDDELCC peut maintenir les mesures à fort impact et identifier les mesures porteuses à long terme, notamment en aménagement du territoire et en urbanisme, mais aussi en transports. Avec d'autres ministères, notamment celui des transports, il devra définir des cibles sectorielles et identifier les mesures qui permettront de les atteindre, à la fois dans la réglementation et les programmes d'aide. Les gouvernements de proximité doivent davantage être mobilisés dans la mise en œuvre de stratégies de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux changements climatiques.
- Tel que recommandé par le Lancet Commission on Health and Climate Change<sup>33</sup>, les différents ministères, en particulier de l'environnement, de la santé et des transports, doivent collaborer dans toute élaboration de programme plutôt que poursuivre une démarche en silo.

---

<sup>33</sup> <http://www.thelancet.com/climate-and-health>

- Enfin, à l’instar des travaux de la table des parties prenantes de Transition Énergétique Québec (TEQ), le Comité conseil est d’avis que ses travaux bénéficieraient d’une transparence accrue. Il s’agit d’une mesure importante pour favoriser l’appui du public pour des mesures de lutte aux changements climatiques et pour susciter l’adhésion d’un large éventail de parties prenantes à ces mesures.
- Afin de mobiliser l’ensemble de la société civile dans la réalisation des objectifs du PACC 2013-20, et dans l’optique de définir une stratégie qui mettra à contribution l’ensemble de la société québécoise à l’horizon 2030, le gouvernement pourrait envisager la tenue d’un Sommet sur le climat au cours des prochaines années.