

Atteinte de cibles climatiques : Les ajustements à la marge ne suffisent pas

Normand Mousseau

20 mai 2022

L'article 10.1 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, inséré par le gouvernement du Québec en octobre 2020,¹ impose que « [l]e ministre s'assure du respect des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixées par le gouvernement en vertu de l'article 46.4 de la Loi sur la qualité de l'environnement ». Malgré cet article, le ministre Benoit Charette, qui a lui-même piloté son adoption, affirme, 18 mois plus tard, que cette cible, 37,5 % de réduction par rapport à 1990 est inatteignable et que les mesures annoncées, qui permettraient au mieux d'atteindre la moitié de cette cible, représentent le maximum de ce qui peut être fait.

Au-delà d'un positionnement qui va à l'encontre de son obligation légale, le ministre Charette fait un constat qui doit être analysé dans le contexte plus large des efforts et des échecs historiques du Québec et du Canada dans l'atteinte des objectifs climatiques. Il force, en particulier, la réévaluation de l'importance accordée, trop souvent, à une surenchère des cibles climatiques plutôt qu'au déploiement des transformations en profondeur nécessaires à l'atteindre des objectifs climatiques, quels qu'ils soient.

Cette stratégie de surenchère a été particulièrement visible lors de l'annonce, fin mars 2022, du Plan fédéral quinquennal de réduction des émissions de gaz à effet de serre, imposé par la loi xxx, adoptée en juin 2021. Dans celui-ci, Environnement et Changements climatiques Canada (ECCC) conclut que tout est en place pour réduire de 40 % les émissions du pays en 8 ans seulement. Sans égard au gouffre entre les actions et les promesses, les groupes environnementaux se sont saisis de ce rapport pour réclamer des objectifs plus ambitieux alors que d'autres instituts,² cherchant avant tout à envoyer un message de renforcement positif, ont offert leur bénédiction à un plan bancal bien incapable de livrer les réductions promises ; très rares furent les commentaires soulignant le décalage pourtant abyssal entre les mesures et les promesses (voir, à ce sujet, notre critique des projections de réduction offertes par ECCC³).

Si la stratégie québécoise est un peu plus crédible que celle déployée par Ottawa, les transformations superficielles ou marginales proposées dans beaucoup de secteurs ne permettent pas d'engager une transformation compatible avec les objectifs de carboneutralité.⁴ L'ampleur de cette tâche exige des plans plus cohérents, qui dépassent les simples transformations techniques pour convaincre l'ensemble des acteurs économiques et sociaux que la transition est inévitable et que tous doivent y travailler.

Au-delà de l'électrification

Le *Plan pour économie verte* du gouvernement du Québec⁴, présenté en novembre 2020 et révisé, comme le prévoit la loi, en avril 2022, vise, avant tout, la décarbonation des secteurs par des changements technologiques. C'est le cas pour le secteur des transports, par exemple, où la principale mesure retenue est l'électrification des véhicules légers, mais aussi pour l'industrie et le bâtiment.

L'approche technologique vise à transformer les sources énergétiques en évitant de remettre en question la cause ou la raison de cette consommation. Si cette approche exige des investissements potentiellement importants et s'accompagne parfois de risques techniques, elle se présente comme une façon d'éviter de modifier substantiellement les habitudes des citoyens et des entreprises, en préservant largement le fonctionnement de l'économie actuelle.

Toutefois, l'ampleur des changements nécessaires à l'atteinte de la carboneutralité est incompatible avec les prétentions d'effets périphériques de ces mesures. La chaîne de production, de distribution et d'utilisation de l'énergie touche presque tous les pans de notre économie. L'abandon des combustibles fossiles en faveur des énergies à faibles émissions de GES s'accompagnera donc nécessairement de bouleversements majeurs qui toucheront une fraction importante des citoyens dans leur quotidien et leur gagne-pain. Par exemple, l'électrification du transport affectera la production et la distribution d'essence et de diesel, mais aussi la valeur des stations-service et des garages mécaniques, des dépanneurs, des divers fournisseurs de pièces automobiles et bien plus. Même chose dans le bâtiment et l'industrie, où ces changements affecteront le quotidien des équipementiers, des fournisseurs d'énergie et la nature des qualifications exigées pour les travailleurs d'usine.

Les perturbations peuvent affecter des domaines en apparence loin des enjeux énergétiques. La chute du prix des batteries, des panneaux solaires et des thermopompes, par exemple, pourrait pousser plus de gens à s'installer loin des villes, dans des espaces reculés et isolés, accélérant à la destruction de milieux naturels. De même les besoins matériels liés aux technologies électriques, que ce soit du côté de la production ou de l'utilisation de l'électricité, vont faire naître de nouvelles industries extractives dont l'ampleur des retombées économiques et environnementales est difficile à prévoir aujourd'hui.

Finalement, si l'électrification de certains services est plutôt bien vue, particulièrement au Québec, celle-ci s'accompagnera d'une augmentation de la demande, qui ne pourra être satisfaite qu'avec une augmentation de la production et un rehaussement du réseau de distribution, deux activités qui risquent de soulever des critiques et de l'opposition chez les citoyens les plus directement touchés par ces mises à niveau. D'autres technologies essentielles, en particulier liées au captage et à la séquestration de CO₂ (CSC), devront aussi être évaluées et testées, suscitant l'opposition de groupes qui considèrent que cette approche sert avant tout à éviter les changements.

Une telle transformation impliquera assurément une résistance forte des acteurs qui bénéficient du système actuel et qui ne seront pas tous en mesure de prospérer ou même de survivre dans la nouvelle économie ou qui, tout simplement, préfère repousser dans un avenir non défini des transformations inévitables. C'est la position adoptée par Hydro-Québec, un acteur central de l'effort de décarbonation du Québec, qui choisit de miser sur l'échec du PEV et de l'atteinte des objectifs climatiques du Québec. Cette position est clairement affichée avec l'entente signée en HQ et Energir, qui favorise le maintien du gaz naturel dans le bâtiment et qui confie au distributeur gazier le soin de gérer la pointe de demande hivernale, mais aussi dans son plan stratégique, qui ne prévoit pas les rehaussements suffisants pour répondre à la croissance de demande attendue à l'horizon 2030 si le Québec s'électrifiait au niveau promis. Hydro-Québec envoie ici le message aux divers secteurs économiques, qu'il serait risqué pour eux d'abandonner les hydrocarbures fossiles et les confortent dans l'inaction, en opposition des cibles légales adoptées par l'Assemblée nationale.

S'attaquer aux structures

Comme on le voit dans le PEV, l'absence de plan portant sur les enjeux sociaux entourant ces transformations technologiques profondes favorise la promotion d'options aux effets marginaux, tels que le gaz naturel renouvelable et les biocarburants, des solutions qui contribuent à des réductions mineures d'émissions à court terme, mais qui sont, dans beaucoup d'applications, en contradiction avec les objectifs de carboneutralité affichés par Québec en contribuant à renforcer la place des combustibles fossiles dans le système (voir, par exemple⁵).

Le peu d'importance accordée aux transformations structurantes est souligné dans un récent rapport du Comité consultatif sur les changements climatiques⁶ ciblant l'aménagement du territoire. Or, comme l'avait déjà mentionné la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec en 2014,⁷ ces transformations, qui ont peu d'effet mesurable à court terme, sont essentielles afin de pérenniser les réductions de la demande énergétique, mais aussi le poids environnemental de notre société.

Si l'aménagement du territoire est mentionné ici, les mesures structurantes possibles sont beaucoup plus larges. Elles touchent les infrastructures de transport, mais aussi les structures de taxations, d'appui économique et de réglementation qui pérennisent les changements de comportements. Par exemple, alors qu'une subvention ponctuelle à l'achat d'un vélo électrique ne garantit pas que l'acheteur sera plus enclin à se déplacer sur deux roues, des investissements dans des pistes cyclables sécuritaires accompagnés d'embûches à l'utilisation de l'automobile ont un effet de transformation beaucoup plus profond et qui s'inscrit dans la durée.

Malgré l'importance de s'attaquer aux structures, les gouvernements montrent relativement d'appétit pour ce sujet. Deux raisons peuvent expliquer cette relation. Tout d'abord, la décarbonation qui s'appuie sur des technologies semble s'accompagner d'un minimum de perturbation des habitudes de la majorité de la population alors que les transformations structurelles imposent de manière frontale des changements d'habitudes, de valeur et de rapports de force, ce qui bouleverse les

entreprises et les citoyens. Or, pour beaucoup de politiciens, la crainte d'une opposition aux changements est beaucoup plus forte que la satisfaction d'avoir amélioré le quotidien des citoyens et des entreprises une fois la transformation accomplie. La deuxième raison n'est pas politique, mais administrative, les modèles économiques et technico-économiques sont généralement incapables de projeter l'impact des transformations en profondeur des comportements sur l'économie, les emplois et les émissions de GES. Plutôt que de s'attaquer aux faillites des modèles théoriques, il est alors plus facile, pour l'appareil gouvernemental, d'éviter simplement ces mesures aux résultats difficiles à cerner économiquement.

Comment agir, alors?

L'ampleur des transformations nécessaires à la transition énergétique signifie que les gouvernements ne peuvent, à eux seuls, mener tous les efforts. Il est donc essentiel que ceux-ci envoient un message clair à l'ensemble des membres de la communauté — citoyens, entreprises et communautés — que celle-ci est en voie et qu'ils doivent aussi s'aligner sur ces objectifs. Ces messages peuvent être émis de plusieurs façons : feuille de route, annonce de réglementation, fiscalité, etc.

À l'exception du marché carbone (ou de la taxe carbone, au niveau fédéral) et de la loi ZEV, les gouvernements canadien et québécois se sont montrés très peu enclins à pousser l'approche réglementaire pour aligner les efforts des diverses parties. L'essentiel des mesures s'articule autour de subventions plus ou moins ciblées qui visent à soutenir les choix allant dans la bonne direction. Si cette approche permet des avancées ponctuelles, elle n'élève pas de barrières significatives faces aux choix traditionnels, appuyés sur l'utilisation de solutions émettrices de GES, ce qui limite la restructuration des marchés en n'indiquant pas l'irréversibilité des choix compatibles avec la carboneutralité. Or, les exemples à l'étranger sont clairs : la décarbonation en profondeur des secteurs économiques requiert des échéanciers clairs qui s'accompagnent de réglementation restrictive. C'est d'ailleurs l'approche retenue par la ville de Montréal pour son plan de décarbonation du bâtiment qui va beaucoup plus loin que celui du gouvernement du Québec.

Il suffit d'observer la décarbonation du Royaume-Uni pour se convaincre que la faiblesse des élus et le système parlementaire ne sont pas des obstacles incontournables à l'atteinte des objectifs climatiques. Depuis 2005, les partis politiques se succèdent à la tête du pays et, malgré des crises bien plus profondes que celles connues au Québec et au Canada, atteignent et dépassent leurs cibles. Il n'existe aucune barrière constitutionnelle à ce que le Canada et le Québec en fassent autant.

Pour y parvenir, toutefois, les gouvernements doivent renforcer la capacité de l'appareil d'État et lui donner la capacité de mettre de l'avant des propositions qui s'appuient sur les données probantes et les meilleures pratiques, plutôt que de favoriser, comme c'est la tradition au Canada et au Québec, les solutions développées sur un coin de table afin de satisfaire l'ego du ministre, d'éviter la controverse, de répondre aux demandes des lobbys ou de refléter le plus dénominateur commun de derniers sondages, sans égard à l'objectif ultime visé par celles-ci. Il ne s'agit pas de

nier la nécessité, pour un gouvernement élu, de satisfaire son électorat, mais plutôt de reconnaître qu'il existe plusieurs façons de le faire et que seules des données et des analyses fortes et pertinentes permettent de conjuguer ce besoin avec les objectifs à plus terme de faire progresser notre société.

L'ampleur des transformations nécessaires à l'atteinte des cibles climatiques exige donc des gouvernements capables de développer des politiques vigoureuses et efficaces sans perdre l'appui du public. Depuis 2005, les partis politiques au pouvoir au Québec ont choisi de satisfaire les exigences des lobbys et les oppositions à courte des citoyens en négligeant leurs responsabilités pour les générations futures.

Avec de la rigueur, de l'imagination et un peu de courage, il est pourtant possible de concilier une bonne partie de ces objectifs. Pour ce faire, toutefois, les politiques devront accepter de renforcer l'appareil d'État et exiger que chaque recommandation et rapport s'appuie sur des analyses fortes et rigoureuses. Ce ne sera pas facile, pour des élus et des cabinets politiques habitués de naviguer à vue. Mais si d'autres démocraties, tant au sud de la frontière qu'en Europe, y parviennent, il n'y a pas de raison que le Québec et le Canada n'y arrivent pas.

Comme le souligne, encore une fois, la Commissaire au développement durable du Québec, dans son dernier rapport, l'adoption d'une telle approche est essentielle pour éviter de gaspiller les milliards de dollars en fonds publics et privés et amorcer réellement la transition énergétique promise par l'Assemblée nationale.

Références

¹ Gouvernement du Québec. (2020). *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification.*

² Sawyer, D., Beugin, D., Griffin, B., Förg, F., & Smith, R. (2022). *Une évaluation indépendante du Plan de réduction des émissions pour 2030* (p. 25). Institut climatique du Canada.

³ Langlois-Bertrand, S., Mousseau, N., & Beaumier, L. (2021). *Cap sur la carboneutralité : Le jalon 2030* (p. 22). Institut de l'énergie Trottier.

⁴ MELCC. (2020). *Plan pour une économie verte. Politique-cadre d'électrification et lutte contre les changements climatiques* (p. 128). Ministère de l'Environnement et de la lutte aux changements climatiques.

⁵ Langlois-Bertrand, S., Vaillancourt, K., Beaumier, L., Pied, M., Bahn, O., & Mousseau, N. (2021). *Perspectives énergétiques canadiennes 2021 Horizon 2060, avec la contribution de Baggio, G., Joanis, M., Stringer, T.* Institut de l'énergie Trottier et Pôle e3c.

⁶ Webster, A., Bourque, A., Dupras, J., Larochelle, C., Morency, C., & Dabio Tamini, L. (2022). *L'aménagement du territoire du Québec : Fondamental pour la lutte contre les changements climatiques.* Comité consultatif sur les changements climatiques, Gouvernement du Québec.

⁷ Lanoue, R., & Mousseau, N. (2014). *Maîtriser notre avenir énergétique. Pour le bénéfice économique, environnemental et social de tous.* Commission sur les enjeux énergétiques du Québec.