

Comité consultatif sur les
**changements
climatiques**

METTRE EN ŒUVRE
DES CHANGEMENTS
PROFONDS EN RÉPONSE
À L'URGENCE CLIMATIQUE

Bilan et perspectives

**DE LA LUTTE CONTRE
LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES AU QUÉBEC**





Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2024
ISBN : 978-2-550-97653-0 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2024

METTRE EN ŒUVRE
DES CHANGEMENTS
PROFONDS EN RÉPONSE
À L'URGENCE CLIMATIQUE

Bilan et perspectives

**DE LA LUTTE CONTRE
LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES AU QUÉBEC**

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	V
Introduction	1
Mettre en œuvre davantage de changements structurels.....	3
Développer de nouveaux outils de gestion de la transition climatique	5
Majorer la tarification carbone et accentuer le recours à l'écofiscalité.....	7
Accroître les efforts d'adaptation pour rendre plus résilients tous les secteurs de la société et les écosystèmes naturels.....	9
Intégrer l'équité de façon transversale dans les politiques climatiques.....	10
Accélérer la mobilisation de l'ensemble de la société	12
Recommandations.....	14
Conclusion	17
À propos du Comité consultatif sur les changements climatiques	18

AVANT-PROPOS

Sherbrooke, le 31 mai 2024

Monsieur Benoit Charette
Ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les
changements climatiques, de la Faune et des Parcs

Monsieur le ministre,

L'année 2024 est tumultueuse à bien des égards sur la scène internationale. Les tensions géopolitiques sont vives, les conflits militaires encore trop présents, de nombreux objectifs de développement durable sont en recul sur la planète alors que les enjeux économiques sont importants, ici comme ailleurs. Dans un tel contexte, l'urgence d'accélérer la lutte contre les changements climatiques, réaffirmée dans le cadre du Bilan mondial à la COP28, semble déjà loin. Pourtant, la problématique s'amplifie, la fenêtre pour atteindre nos objectifs climatiques de décarbonation se réduit et les enjeux d'adaptation se multiplient comme l'ont tristement illustré les feux de forêt d'une ampleur sans précédent de l'été 2023.

Dans leur très grande majorité, les solutions sont connues et possibles sur les plans techniques et économiques. Leur mise en œuvre doit cependant être accélérée et généralisée en utilisant pleinement les pouvoirs de coordination et de planification de l'État québécois, puisque cette nécessaire transition n'arrivera pas d'elle-même. En nous inspirant de cette démarche internationale du Bilan mondial, nous avons jugé qu'il était essentiel d'observer dans leur ensemble les actions du gouvernement en matière de lutte contre les changements climatiques pour mieux cerner l'ampleur du changement de cap à effectuer.

Dans ce contexte, monsieur le ministre, c'est un privilège de vous remettre le présent rapport et l'avis qui l'accompagne au nom de l'ensemble des membres du Comité consultatif sur les changements climatiques. De ce bilan de l'approche du Québec en matière de lutte contre les changements climatiques, nous avons dégagé six axes prioritaires d'intervention pour que le Québec s'inscrive dans un monde décarboné et résilient :

- Mettre en œuvre davantage de changements structurels pour accélérer cette transition;
- Développer de nouveaux outils de gestion de la transition climatique, dont un budget carbone et des feuilles de route sectorielles;
- Majorer la tarification carbone et accentuer le recours à l'écofiscalité;
- Accroître les efforts d'adaptation pour rendre plus résilients tous les secteurs de la société et les écosystèmes naturels;
- Intégrer l'équité de façon transversale dans les politiques climatiques;
- Accélérer la mobilisation de l'ensemble de la société.

Je demeure bien sûr disponible pour discuter avec vous du contenu du présent rapport, de l'avis qui l'accompagne et des 26 recommandations qui s'en dégagent.

Entretemps, veuillez agréer, monsieur le ministre, l'expression de ma considération distinguée.



Pr Alain Webster
Président du Comité consultatif sur les changements climatiques

INTRODUCTION

Des records de température à l'échelle mondiale ont marqué 2023, et le Québec n'a pas été épargné. Des feux de forêt d'une gravité historique et des événements météorologiques extrêmes ont notamment causé des dommages majeurs. L'urgence est manifeste et les attentes de la population sont élevées. Dans ce contexte, la décarbonation, soit l'élimination des émissions anthropiques de gaz à effet de serre (GES), doit rapidement s'accélérer et s'accompagner de mesures d'adaptation généralisées, puisque le système climatique sera durablement altéré, quelle que soit la trajectoire future des émissions mondiales.

À l'échelle internationale, le constat effectué par le Bilan mondial discuté lors de la COP28 est sans équivoque : l'action climatique reste largement insuffisante et sans accélération des efforts, nous ne pourrions plus limiter le réchauffement à 1,5 °C, voire 2,0 °C. La situation du Québec ne fait pas exception malgré certaines décisions stratégiques, comme l'interdiction de l'exploration et de l'exploitation de ressources fossiles sur son territoire. Ainsi, l'évolution des émissions de GES de 1990 à 2021 sur le territoire du Québec n'est pas le reflet d'une société qui s'inscrit résolument dans une trajectoire sobre en carbone et en énergie (encadré 1). Pour le Comité, il est donc impératif que le gouvernement multiplie immédiatement la mise en œuvre de changements structurels et d'envergure en réponse au dérèglement climatique et dans le respect des limites planétaires. Dans ce contexte, le Québec doit se doter d'une vision plus systémique et cohérente pour favoriser une transformation en profondeur de notre société, en priorisant la sobriété énergétique et en accélérant la sortie des énergies fossiles. Cette transformation devrait s'inscrire dans une démarche transpartisane et de participation active de la société civile.

Le Comité propose de prioriser six axes d'intervention pour que le Québec s'inscrive dans un monde décarboné et résilient :

- Mettre en œuvre davantage de changements structurels;
- Développer de nouveaux outils de gestion de la transition climatique;
- Majorer la tarification carbone et accentuer le recours à l'écofiscalité;
- Accroître les efforts d'adaptation pour rendre plus résilients tous les secteurs de la société et les écosystèmes naturels;
- Intégrer l'équité de façon transversale dans les politiques climatiques;
- Accélérer la mobilisation de l'ensemble de la société.

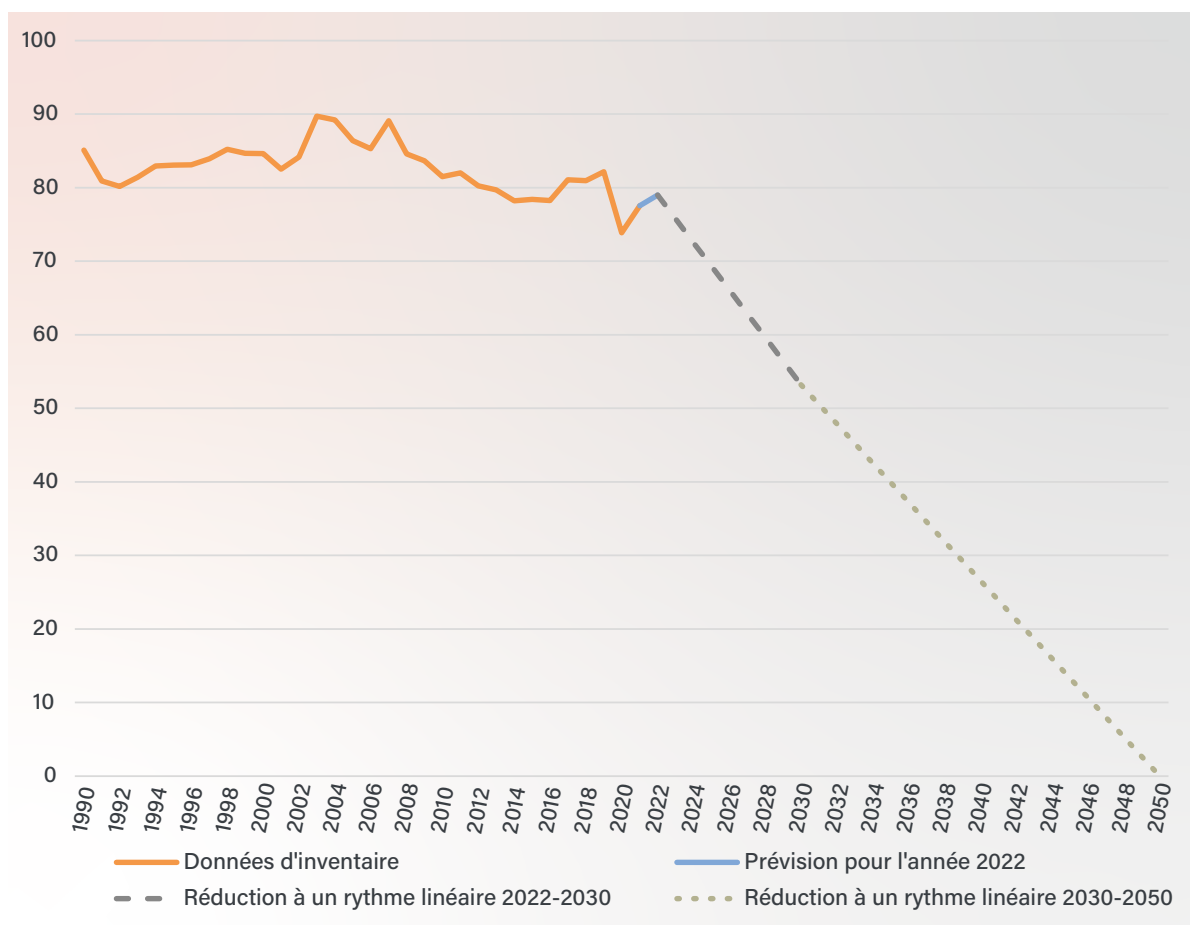
Ces axes d'intervention découlent d'un ensemble de constats illustrant bien l'ampleur du défi qui attend la société québécoise. Ces constats sont présentés en détail dans le [rapport](#) qui accompagne le présent avis. Des recommandations sont proposées à la fin du présent document.

ENCADRÉ 1

Constat. La trajectoire historique des émissions anthropiques de GES de 1990 à 2021 n'est pas alignée sur la nécessaire réduction des émissions sur le territoire du Québec d'ici 2030 et sur l'objectif de décarbonation.

Les politiques climatiques en vigueur au Québec n'ont pas entraîné un processus de décarbonation à la hauteur des défis climatiques. Les émissions du secteur des transports routiers, en particulier, ont augmenté de 16,0 % entre 1990 et 2021 alors que l'ensemble des émissions n'a diminué que de 8,9 %.

Trajectoire historique des émissions et réductions linéaires théoriques pour atteindre la cible 2030 et pour décarboner le Québec en 2050, en Mt éq. CO₂



Source des données d'inventaire : Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (2023), Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2021 et leur évolution depuis 1990; source de la prévision pour 2022 : Budget 2024-2025 du gouvernement du Québec.

La trajectoire que le Québec devrait suivre pour atteindre une décarbonation complète d'ici 2050 est abrupte. Entre 2022 et 2030, les réductions des émissions de GES devront s'élever à 3,2 millions de tonnes éq. CO₂ année après année pour atteindre la cible de -37,5 % par rapport à 1990. La société québécoise dans son ensemble n'a pas encore enclenché ce processus de décarbonation. Si le pourcentage de production d'électricité à partir d'énergie renouvelable est parmi l'un des plus élevés au monde, le Québec est également parmi les nations qui consomment le plus d'énergie,

par habitant ou par unité de PIB, et l'énergie fossile répond encore à plus de 50 % de l'ensemble des besoins énergétiques. La sortie des énergies fossiles dans une si courte période reste donc un défi colossal qui ne pourra être relevé que dans un contexte de mobilisation de l'ensemble des actrices et des acteurs de la société.

Décarboner l'économie dans son ensemble et favoriser une transition vers des pratiques plus durables sont d'autant plus urgents que les écosystèmes naturels montrent des signes majeurs de perturbation. C'est le cas en particulier de la forêt boréale du Québec. La situation en 2023 a été particulièrement préoccupante avec des émissions de carbone dues aux incendies qui représentaient près de trois fois les émissions anthropiques annuelles de GES du Québec. Devant les risques de basculement de ce biome essentiel à l'échelle mondiale, un grand chantier visant à augmenter la résilience de nos forêts face aux changements climatiques doit être lancé.

Pour en savoir davantage sur les risques de basculement des biomes, voir l'avis du Comité (pages 4 et suivantes) : [Climat et biodiversité : redéfinir notre rapport à la nature \(quebec.ca\)](#)

METTRE EN ŒUVRE DAVANTAGE DE CHANGEMENTS STRUCTURELS

La transition climatique est **un processus de transformation profonde de la société** dont le succès nécessite une coordination des politiques publiques soutenue par une vision globale et ambitieuse. L'action climatique est actuellement trop orientée vers l'amélioration et les changements incrémentaux, alors qu'en s'inspirant de l'approche Réduire-Transférer-Améliorer, elle devrait prioriser :

- **d'abord la réduction** à la base des sources d'émission de GES en misant sur **la sobriété** dans la consommation de biens et services nécessitant l'utilisation de ressources énergétiques et matérielles (par exemple, réduire ses déplacements ou choisir une habitation de moins grande superficie);
- ensuite, **le transfert** vers des types de biens et services plus sobres en carbone et **la substitution** des énergies fossiles par des énergies renouvelables.

Certaines interventions contribuent à ces changements structurels. C'est le cas par exemple du bannissement des véhicules à moteur thermique dès 2035, une substitution vers les énergies renouvelables qui doit également être accompagnée par la réduction en amont des demandes de transport. L'interdiction de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures aura également une influence durable sur l'avenir du système énergétique québécois en maintenant les investissements en dehors des énergies fossiles. Si de tels changements doivent être salués, le défi des prochaines années consiste à les multiplier et à mettre en œuvre des changements structurels qui s'attaquent aux causes des changements climatiques (encadré 2)¹.

1. Pour en savoir davantage sur l'aménagement du territoire et la mobilité, voir l'avis du Comité [L'aménagement du territoire du Québec : Fondamental pour la lutte contre les changements climatiques \(quebec.ca\)](#)
Pour en savoir davantage sur la décarbonation du transport lourd de marchandises, voir l'avis du Comité [Décarbonation du transport lourd de marchandises : Construire une voie durable \(quebec.ca\)](#)

ENCADRÉ 2

Les changements structurels, de quoi parle-t-on?

Les changements structurels visent en amont les déterminants de la consommation énergétique et des ressources naturelles. Ils doivent être portés par l'État, car ils sont intrinsèquement collectifs et dépassent l'action individuelle. Dans cette perspective, ce sont les milieux de vie eux-mêmes qui doivent être façonnés de manière à rendre faciles et souhaitables des comportements faiblement consommateurs en ressources naturelles et en énergie.

Le rôle du gouvernement est de mettre en cohérence l'ensemble des changements à apporter en tenant compte des enjeux d'interdépendance et des effets de levier. Le Québec s'est doté en 2020 de la politique-cadre sur les changements climatiques, le Plan pour une économie verte 2030 (PEV), pour répondre à ce besoin de mise en cohérence et de gouvernance intégrée de la lutte contre les changements climatiques. Le ministre de l'Environnement est responsable de cette gouvernance intégrée, mais cette logique d'intégration doit être renforcée. Les défis climatiques sont toujours trop considérés comme en silo, dans les limites du Plan de mise en œuvre du PEV, alors qu'il est crucial d'intégrer les défis climatiques dans l'ensemble des politiques publiques, de s'assurer que les avancées ne sont pas contrecarrées par d'autres actions gouvernementales et d'utiliser tous les instruments de politiques publiques pour obtenir des effets de synergie. Par exemple, actuellement, la synergie entre les politiques climatiques et les politiques d'aménagement, de transport, de développement économique et de santé publique n'est pas suffisante.

Constat. Malgré des investissements substantiels, l'action gouvernementale ne génère pas les divers changements structurels requis pour favoriser la décarbonation et la sobriété énergétique.

Le PMO a une orientation principalement financière et est financé essentiellement par les revenus du marché du carbone. Le Plan de mise en œuvre 2023-2028 du Plan pour une économie verte 2030 prévoit des dépenses de 9 G\$ sur 5 ans, une nette augmentation comparativement aux sommes affectées au Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020, dont le budget final a été de 5,1 G\$. Les aides financières sont nécessaires pour soutenir les efforts de lutte contre les changements climatiques, mais cette approche basée sur ces aides est insuffisante pour mettre en œuvre les changements structurels nécessaires à cette transition. Le Tableau de bord de l'action climatique du gouvernement du Québec fournit une estimation des émissions réduites ou évitées constatées entre le 1^{er} avril 2021 et le 31 mars 2023 (391 561 t éq. CO₂) grâce au soutien financier provenant de la mise en œuvre du PEV 2030, alors que le besoin est de l'ordre d'une réduction nette annuelle de 3 200 000 t éq. CO₂. Un recours à une plus grande diversité d'instruments de politiques publiques **est impérieux pour enclencher dans les meilleurs délais une décarbonation complète : plus de réglementations et de contraintes, plus d'écofiscalité, plus d'investissements dans les infrastructures, tout en priorisant avant tout la sobriété.**

ENCADRÉ 3

Exemples de changements structurels

En aménagement du territoire et mobilité : densifier les villes et assurer le déploiement de services publics de proximité; soutenir les solutions basées sur la nature dans une perspective d'adaptation des milieux de vie au climat futur; arrêter l'artificialisation du Québec méridional; favoriser la réduction du nombre et de la taille moyenne des véhicules en créant des environnements favorables aux transports actif, collectif et partagé; réduire le volume de marchandises transportées et soutenir massivement le transfert modal.

Dans le secteur industriel : favoriser l'intégration des principes d'économie circulaire; mettre en place des mesures d'écofiscalité et d'écoconditionnalité adéquates; soutenir la transition vers des industries vertes.

Dans le secteur du bâtiment : réduire les surfaces habitables par personne; appliquer les principes des maisons passives pour les nouvelles constructions; minimiser l'empreinte écologique des matériaux sur l'ensemble de leur cycle de vie; soutenir la rénovation écoénergétique des bâtiments existants; recourir aux énergies renouvelables.

Dans le secteur énergétique : réduire en amont les demandes en énergie; décupler les gains en efficacité énergétique; accélérer la sortie des énergies fossiles et accroître la production d'énergie renouvelable.

Dans le système alimentaire : diversifier les sources de protéines; soutenir les systèmes alimentaires locaux et les réseaux d'approvisionnement courts; adopter et promouvoir des lignes directrices en alimentation qui tiennent compte de la durabilité.

DÉVELOPPER DE NOUVEAUX OUTILS DE GESTION DE LA TRANSITION CLIMATIQUE

La réussite de l'action climatique se mesure en fonction, notamment, de son effet afin que le cumul des émissions annuelles soit le plus faible possible. L'atteinte de la cible GES pour 2030 reste certes un élément essentiel, mais la trajectoire suivie pour l'atteindre est tout aussi importante. En effet, pour limiter l'augmentation de la température mondiale à 1,5 ou 2 °C, il faut non seulement atteindre la carboneutralité, mais il faut aussi que la quantité totale des émissions d'ici là soit la plus faible possible.

Or, cette trajectoire pour le Québec n'est pas assez explicite pour permettre un suivi et une évaluation adéquate. De plus, aucun jalon ne vient baliser cette trajectoire au cours de la décennie. Les décrets concernant les plafonds annuels d'émission dans le cadre du SPEDE ont fixé en partie cette trajectoire, mais la vision globale reste absente. L'approche retenue dans plusieurs États, comme la France et le Royaume-Uni, est la mise en place d'un *budget carbone* balisant les objectifs annuels pour chaque période quinquennale, permettant ainsi un recalibrage de l'action climatique si les objectifs ne sont pas atteints. L'absence d'un tel outil au Québec constitue une lacune importante de la gouvernance climatique et réduit la capacité de mobilisation des parties prenantes autour d'objectifs à court terme. La révision de la cible 2030, prévue par la loi avant la fin de l'année 2025, devrait être l'occasion de corriger cette lacune. L'élaboration de ce premier budget carbone devrait s'inscrire dans une démarche transpartisane et alimentée par la participation active de la société civile.

L'action climatique nécessite également « une feuille de route avec des voies de solutions qui conduisent à des actions immédiates. Des voies qui nous guident secteur par secteur, région par région, acteur par acteur, pour arriver là où nous devons aller au cours des sept prochaines années » (Stiel, 2023²). L'annonce au début 2024 de la mise en œuvre des plans climat à l'échelle régionale peut s'inscrire dans cette approche de « feuille de route région par région ». Ces plans climat pourraient donc devenir des outils essentiels de décarbonation et d'adaptation des territoires. Leurs déploiements devront être suivis avec attention et être adéquatement coordonnés avec les autres mesures de planification à l'échelle du territoire. La planification à l'échelle sectorielle est toutefois peu présente. Pour chacun des cinq grands secteurs d'émission (transport, industrie, bâtiments, agriculture et gestion des matières résiduelles), le Plan de mise en œuvre du PEV ne permet pas d'explicitier l'approche déployée ni les mesures structurantes nécessaires pour réaliser cette décarbonation. Les travaux de modélisation permettent d'estimer le niveau de réduction prévue par la mise en œuvre de divers programmes (qui sont suivis et évalués indépendamment les uns des autres) et le niveau de réductions potentielles par secteur. **Mais il faudrait être beaucoup plus explicite sur les mesures mises en œuvre et celles devant être planifiées pour comprendre et évaluer comment chacun de ces cinq secteurs contribuera au respect des « budgets carbone ». Des feuilles de route sectorielles seraient également un puissant outil de transparence et de reddition de comptes.** Elles faciliteraient la cohérence de l'action gouvernementale entre le MELCCFP et les ministères responsables notamment des transports, des affaires municipales, de l'économie, de l'innovation et de l'énergie, du travail, de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation. Ces feuilles de route permettraient à ces ministères de développer et de déployer de véritables stratégies de décarbonation et d'adaptation sectorielles compatibles avec les objectifs nationaux et adéquatement coordonnées, grâce à des ressources suffisantes, par le MELCCFP.

Les efforts déployés en matière de transparence, de reddition de comptes et de modélisation technico-économique doivent être maintenus et poursuivis. Bien que des progrès aient été réalisés en matière de transparence des activités, des cibles et des résultats des politiques climatiques, il reste encore à révéler l'évaluation des effets globaux des différents programmes par des indicateurs d'effets.

Bien que des progrès aient été réalisés sur le plan de la transparence et de la reddition de comptes, la trajectoire prévue de réduction des émissions pour atteindre la cible 2030 n'est pas assez explicite pour permettre un suivi et une évaluation adéquate.

De plus, le travail d'inventaire des émissions de GES du Québec doit être bonifié par l'ajout du secteur Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie (UTCATF) et la diffusion de données sur les émissions annuelles de GES doit être devancée.

2. Déclaration du secrétaire exécutif de la CCNUCC avant la COP28 : <https://unfccc.int/fr/themes/global-stocktake/about-the-global-stocktake/pourquoi-le-bilan-mondial-est-un-moment-critique-pour-l-action-climatique>

MAJORER LA TARIFICATION CARBONE ET ACCENTUER LE RECOURS À L'ÉCOFISCALITÉ

La tarification carbone est reconnue comme un instrument crucial dans la lutte contre les changements climatiques. Par l'imposition d'un coût financier pour chaque tonne émise, le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) constitue l'un des piliers de l'approche québécoise de lutte contre les changements climatiques. Ce système couvre les grands secteurs d'émissions que sont le transport terrestre, le secteur industriel, le secteur du bâtiment et celui de l'électricité et permet ainsi de fixer un plafond annuel global pour 77 % des émissions québécoises. Il introduit un coût carbone pour les émetteurs et indirectement pour les consommateurs, via notamment le coût carbone imposé aux distributeurs de carburants. Et, avec des revenus cumulés entre 2013 et février 2024 de 8,8 milliards \$, il constitue la principale source de financement pour mettre en œuvre le Plan pour une économie verte 2030.

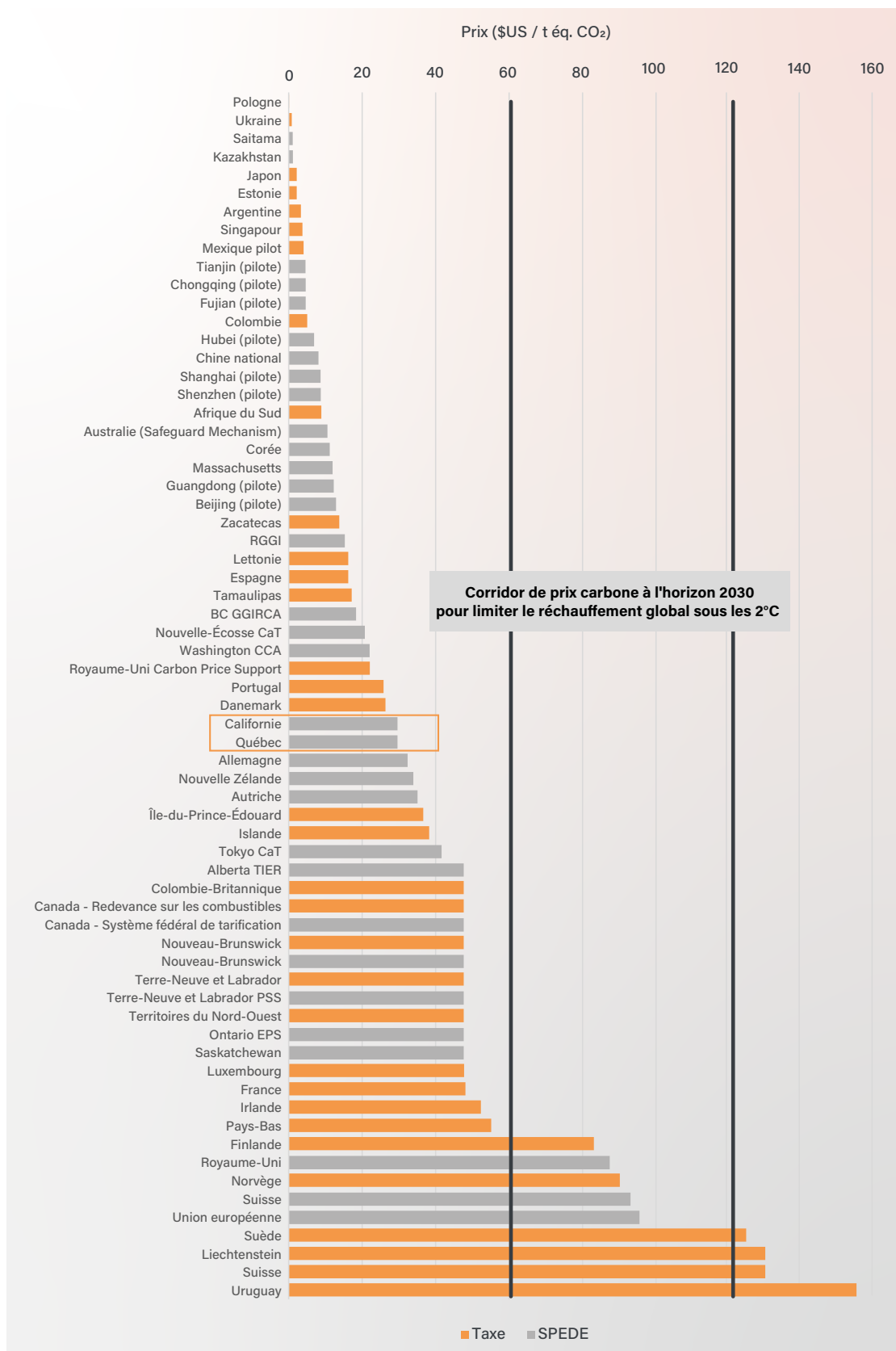
Toutefois, malgré une hausse au cours des deux dernières années, ce niveau du prix carbone est encore inférieur à ce qui est recommandé pour limiter la hausse de la température à moins de 2 °C. Le cadre réglementaire qui définit ce système n'a pas encore engendré un signal de prix suffisant et n'a pas encore réussi à induire, sur le territoire du Québec, une transformation suffisante des modes de production et de consommation. La révision de certains paramètres du SPEDE annoncée en 2023 est une occasion d'apporter des modifications en ce sens comme le recommande le Comité dans son avis sur le marché du carbone³.

Constat. Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions et les diverses mesures d'écofiscalité n'ont pas donné un signal de prix suffisant pour induire, sur le territoire québécois, la réduction nécessaire des émissions de GES.

Bien que de moindre ampleur, le même constat est effectué pour les autres mesures écofiscales, tant à l'échelle nationale que municipale ou régionale. Globalement, **le Québec utilise peu le levier de l'écofiscalité**, notamment lorsque nous nous comparons à l'ensemble des autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il existe là un potentiel sous-exploité en matière de politiques publiques dans un contexte où les besoins en nouvelles sources de financement équitables et incitatives sont élevés.

3. Disponible en juin 2024 sur le site du [Comité](#).

Niveaux de tarification carbone dans différents États, \$US / t éq. CO₂



Source : Banque Mondiale (2023), State and Trends of Carbon Pricing 2023.

ACCROÎTRE LES EFFORTS D'ADAPTATION POUR RENDRE PLUS RÉSILIENTS TOUS LES SECTEURS DE LA SOCIÉTÉ ET LES ÉCOSYSTÈMES NATURELS

Les impacts du dérèglement climatique observés au Québec sont appelés à s'intensifier aussi bien dans le cas d'un scénario d'émissions de GES réduites que d'un scénario d'émissions en hausse. Dans le scénario où la communauté internationale atteint la carboneutralité et les objectifs de l'Accord de Paris, la température du Québec à l'horizon 2050 sera quand même de 3 à près de 4 degrés supérieure à la normale selon un gradient sud-nord. Dans ce contexte, le climat actuel et futur du Québec sera clairement différent de celui qui a prévalu historiquement.

Certains impacts sont liés à l'augmentation d'événements météorologiques extrêmes, comme ceux découlant des inondations, des crues, de l'érosion côtière et des feux de forêt. D'autres sont plus graduels et affectent déjà — et affecteront avec plus d'ampleur — la santé humaine, les écosystèmes naturels, les infrastructures, les services essentiels et l'économie dans son ensemble comme dans le cas de la fonte du pergélisol.

Constat. Malgré certains progrès en adaptation et de nouvelles initiatives récemment annoncées, les efforts demeurent insuffisants pour répondre à la croissance des risques liés aux changements climatiques.

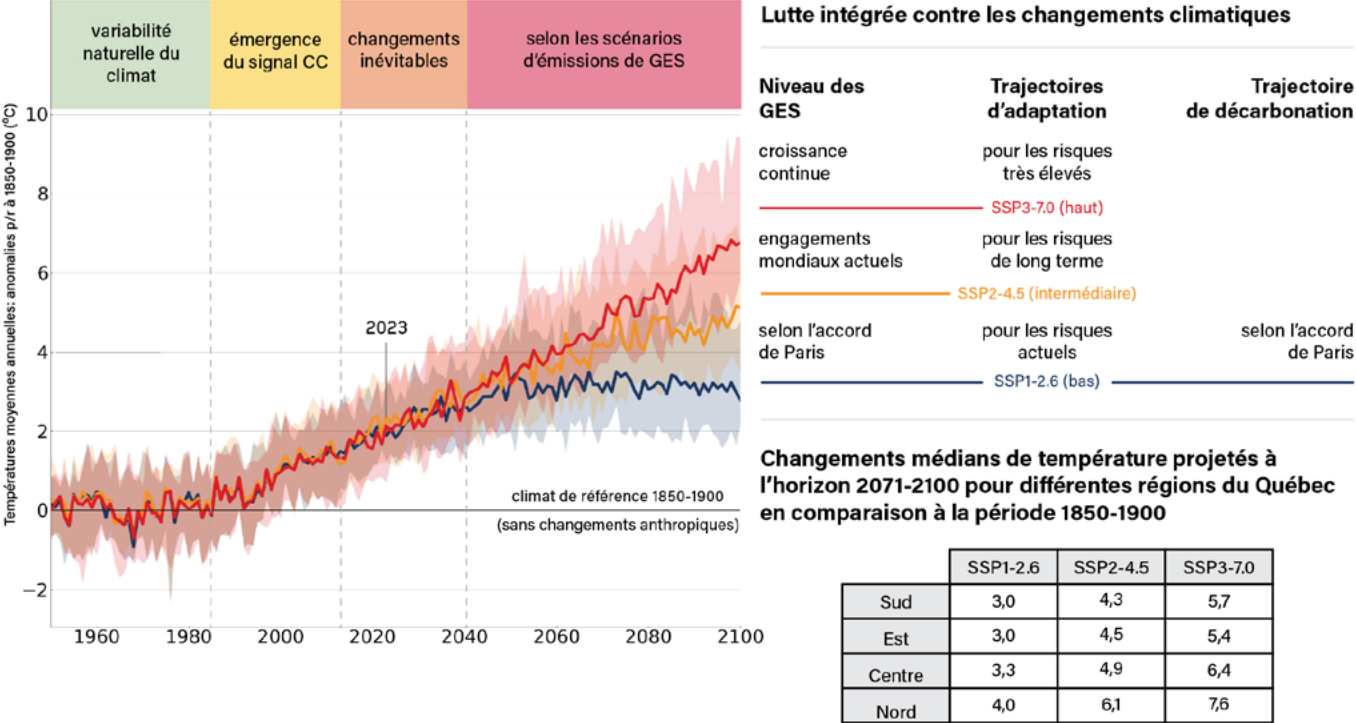
Bien que des progrès aient été réalisés en matière d'adaptation aux changements climatiques au Québec⁴, les ressources restent insuffisantes pour faire face à l'ampleur, la rapidité et la diversité des impacts climatiques sur notre territoire, et ces efforts ne sont pas étendus à tous les secteurs. De plus, l'approche reste trop souvent réactive face aux événements météorologiques extrêmes, tels que les feux de forêt ou les inondations de mai et octobre 2023 dans Charlevoix et en Gaspésie. Les projets d'adaptation souhaités par les peuples autochtones ne sont pas suffisamment priorisés et les efforts pour accroître la résilience des écosystèmes, en particulier la forêt, sont largement insuffisants. Finalement, les trajectoires à suivre, les cibles et les indicateurs nécessaires pour mesurer notre état d'avancement restent encore à définir.

La trajectoire future des émissions de GES du Québec doit impérativement être alignée sur l'objectif de l'Accord de Paris visant à limiter la hausse de la température mondiale nettement en dessous de 2 degrés Celsius, et de préférence à 1,5, par rapport aux niveaux préindustriels (les scénarios d'émission SSP1-2.6 et SSP1-1.9 du GIEC). Pour le sud du Québec, l'atteinte de cet objectif devrait se traduire par une hausse de la température stabilisée à près de 3 degrés pour la période 2050 - 2100. Les engagements mondiaux actuels en matière d'émission de GES (relativement similaires au scénario SSP2-4.5 du GIEC) nous positionnent toutefois sur une trajectoire avec une hausse moyenne de la température de près de 3 degrés à l'échelle mondiale, et donc près de 5 dans le sud du Québec à l'horizon 2100, d'où l'importance d'accroître nos ambitions internationales et nationales pour se conformer aux objectifs de l'Accord de Paris. Il faut également élaborer des trajectoires d'adaptation permettant l'établissement d'un cadre cohérent entre plusieurs secteurs et acteurs diversifiés. Ces trajectoires d'adaptation ne doivent pas engendrer un surinvestissement par rapport au risque possible, mais elles doivent néanmoins s'inscrire dans une démarche de gestion des risques qui intègre cette possibilité que la hausse de la température soit plus élevée qu'anticipée. Il faut donc intégrer adéquatement ce risque reflété par le

4. Voir le rapport du Groupe d'experts en adaptation sur le site du [Comité](#).

scénario SSP2-4.5 pour les investissements ayant une durée de vie longue ou très longue et même le scénario SSP3-7.0 pour les investissements ayant un caractère quasi irréversible ou qui présentent des risques très élevés pour la santé ou la sécurité.

Le réchauffement observé et projeté dans le sud du Québec



INTÉGRER L'ÉQUITÉ DE FAÇON TRANSVERSALE DANS LES POLITIQUES CLIMATIQUES

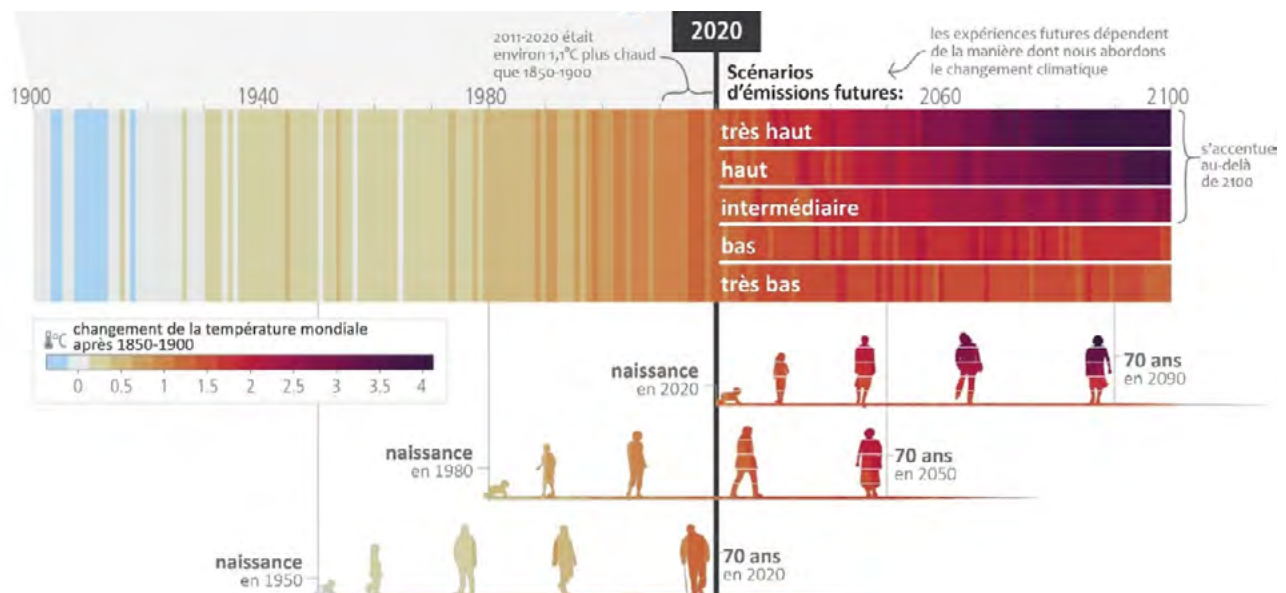
Le Québec réussit mieux que d'autres États à intégrer les enjeux d'équité par différentes politiques sociales et mesures de redistribution. Toutefois, cette dimension est peu présente dans le domaine de la lutte contre les changements climatiques. Il est pourtant bien établi que la réussite des changements structurels nécessaires pour lutter contre les changements climatiques repose, notamment, sur un partage équitable des coûts et des bénéfices de cette transition. Pour le gouvernement, cela implique de garantir que les avantages de l'action climatique sont répartis de manière équitable, tout en veillant à ce que les coûts ne deviennent pas un fardeau injuste pour les personnes qui sont les moins en mesure de les assumer ou dont les moyens de subsistance pourraient être touchés au cours de cette période de transition. Les changements climatiques agissent également comme des accélérateurs et des amplificateurs des inégalités, en particulier chez les populations les plus vulnérables. Puisque tous les secteurs, toutes les régions, tous les acteurs et actrices sont et seront affectés différemment par les changements climatiques, il est essentiel de ne laisser personne derrière.

Constat. Bien qu'essentielle à la réussite de la transition, la prise en compte de l'équité est peu intégrée dans les politiques climatiques.

Une multitude d'enjeux pour assurer une transition juste est à prendre en compte, qu'il s'agisse des inégalités socioéconomiques, des inégalités sociales de santé, des inégalités sur le marché du travail et celles à l'échelle des régions. Des interventions publiques stratégiques sont requises pour s'assurer de la participation de toutes et tous à la transition climatique, et tout particulièrement des peuples autochtones. Les politiques climatiques devraient notamment être analysées au travers d'une « lentille équité » et le recours à des processus de participation des populations vulnérables devrait être systématisé. Les efforts de formation et de perfectionnement doivent être accrus et soutenus par le gouvernement.

Les enjeux de justice climatique sont également intrinsèquement liés à une perspective internationale. Le Québec a choisi d'intervenir sur cette dimension, notamment avec son Programme de coopération climatique internationale et ses contributions au Fonds pour l'adaptation des Nations Unies. Ces démarches s'inscrivent dans les orientations préconisées par la communauté internationale. Elles doivent être poursuivies et accentuées.

Des iniquités intergénérationnelles qui risquent de s'accroître selon les scénarios d'émissions futures



Source : GIEC, Climate Change 2023: Synthesis Report. Summary for Policymakers, Figure SPM.1, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/figures/figure-spm-1>

ACCÉLÉRER LA MOBILISATION DE L'ENSEMBLE DE LA SOCIÉTÉ

Les actions de mobilisation sont au cœur d'une problématique cruciale de l'exercice du pouvoir démocratique : le rôle de l'État dans la quête du bien commun et l'obtention d'un consentement éclairé envers des mesures publiques potentiellement contraignantes. L'urgence climatique implique de trouver rapidement des réponses viables à cette problématique.

Constat. Malgré une sensibilisation grandissante aux enjeux climatiques, les actions du gouvernement n'ont pas permis de mobiliser l'ensemble des actrices et des acteurs de la société dans un engagement à la hauteur de la crise.

Selon le Fonds monétaire international⁵, « recourir principalement et de manière croissante à des mesures de dépenses pour atteindre les objectifs de lutte contre le changement climatique va se révéler de plus en plus coûteux [...] ». Une action gouvernementale trop centrée sur les aides financières reste insuffisante. Notre analyse du PMO montre la nette préférence du gouvernement pour les mesures qui n'induisent pas, ou peu, de contrainte. Pourtant le recours juste à la contrainte (par exemple, l'adoption de lois et règlements, ou encore plus d'écofiscalité) compte parmi les leviers dont dispose l'État. Les réussites des politiques en matière de lutte au tabagisme et d'amélioration de la sécurité routière sont notamment des sources d'inspiration pour les politiques climatiques. Certains cadres de bioéthique, inspirant l'action en santé publique, pourraient être adaptés afin d'orienter les choix de société qui s'imposent. Par exemple, l'échelle d'intervention du Nuffield Council on Bioethics (2007) et ses nombreuses variantes permettent d'atteindre un point d'équilibre entre les libertés individuelles et les avantages pour la collectivité de politiques publiques; le niveau de contrainte est ainsi proportionnel à l'ampleur d'une menace pour la santé publique. L'État dispose de nombreux moyens pour favoriser un changement social accepté. Les domaines du marketing et de la communication ont notamment développé des méthodes pour agir sur les normes sociales, en mobilisant des récits mobilisateurs. Leurs enseignements sont précieux face au dérèglement climatique.

Le Québec se distingue à l'échelle du continent nord-américain par son niveau d'adhésion, au sein de la population adulte, à l'affirmation selon laquelle « la Terre se réchauffe ». L'enjeu climatique ne suscite pas au Québec la polarisation qui marque les débats entre partis politiques ailleurs en Amérique du Nord. Malgré ses assises, la mobilisation au Québec est entravée par différents facteurs.

Le premier est le décalage entre les attentes de la population et sa perception de l'efficacité de l'action climatique. Le dernier Baromètre de l'action climatique révèle en effet que même si plus de trois personnes sur quatre (77 %) estiment que le Québec a la capacité d'agir contre les changements climatiques, elles sont beaucoup moins nombreuses (38 %) à croire qu'il agit efficacement. Cet écart est susceptible de nourrir de la colère et de la frustration, voire du découragement, au sein de la population québécoise. S'il est essentiel de publiciser les manques et les limites de l'action climatique, il est aussi nécessaire de promouvoir les progrès, dans leur juste mesure, pour soutenir l'émulation et non le défaitisme.

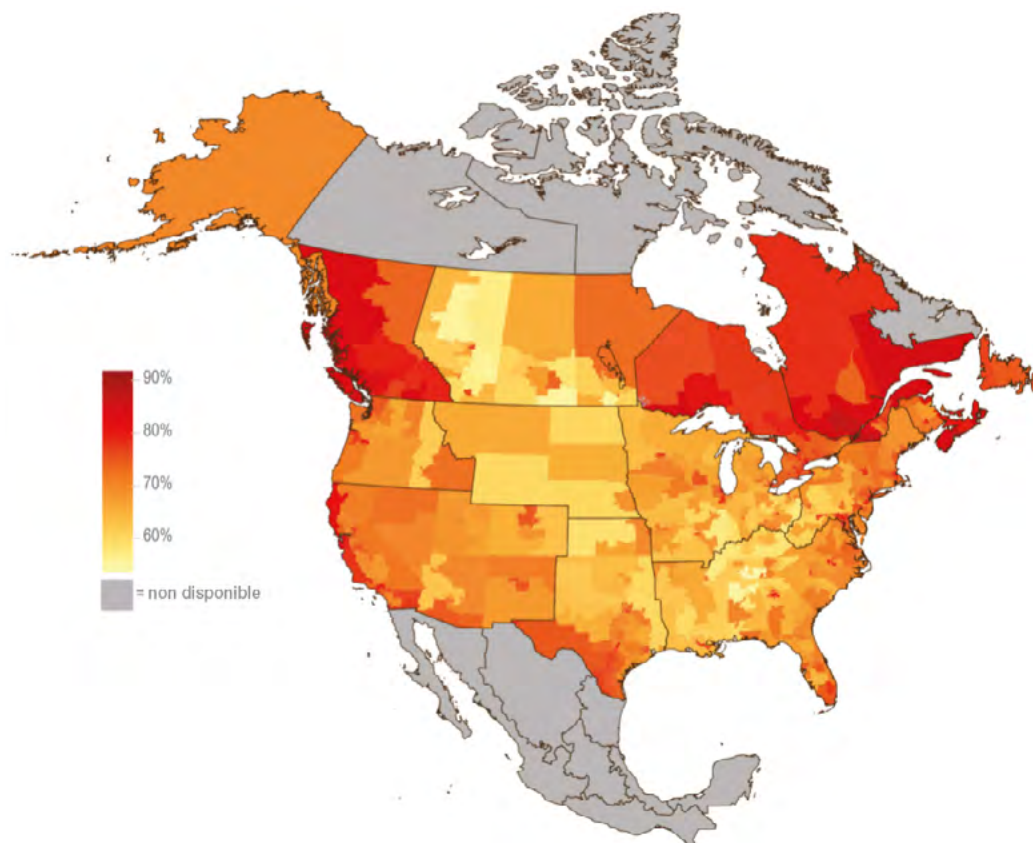
Le Baromètre de l'action climatique 2023 met aussi en relief « des symptômes évidents de fatigue climatique ». Le déni climatique gagne également du terrain au sein de la population québécoise : 14 %

5. Dabla-Norris, E., de Mooij, R. et Lam, R. (Billet du blog du FMI en date du 10 février 2023). Les pays doivent limiter le réchauffement climatique tout en maîtrisant leur endettement. IMF. <https://www.imf.org/fr/Blogs/Articles/2023/10/02/countries-must-contain-global-warming-while-keeping-debt-in-check>

des Québécoises et des Québécois estiment que les changements climatiques ne sont pas prouvés scientifiquement et 17 % considèrent que les changements climatiques sont un phénomène naturel. Cette tendance est observée aussi ailleurs dans le monde en cette période post-pandémique marquée par des difficultés à atteindre des consensus scientifiques pour guider l'action publique.

Ici, l'exemplarité de l'État dans la décarbonation de ses propres opérations pour accroître la résilience des services publics aux changements climatiques est un puissant facteur de mobilisation.

Adhésion à l'affirmation « la Terre se réchauffe » en 2019, au sein des circonscriptions électorales fédérales (en pourcentage de la population adulte)



Source : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat(2022), North America. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Figure 14.3., <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/figures/chapter-14/figure-14-003>

La Stratégie de mobilisation pour l'action climatique 2022-2027 regroupe un ensemble de mesures, mais n'est pas placée au centre de la mise en œuvre de la politique-cadre sur les changements climatiques. Son rôle est plutôt complémentaire aux autres interventions par l'importance qu'elle donne à l'information, à la promotion des connaissances scientifiques et à la sensibilisation.

Les récits relatifs aux changements climatiques qui sont véhiculés dans l'espace public ne sont pas actuellement mobilisateurs. Ils soulignent principalement les sacrifices à faire et l'inefficacité des actions entreprises. De nouveaux récits sont attendus, priorisant la sobriété, soulignant notamment les bénéfices nettement supérieurs de l'action climatique par rapport à l'inaction et rappelant que des objectifs ambitieux peuvent encore être atteints si l'on agit dès maintenant. La priorité donnée à l'électrification par le PEV fournit un cadre trop limité à l'engagement. Une vision plus holistique reflétant l'ampleur des transformations à réaliser est nécessaire.

RECOMMANDATIONS

1. Mettre en œuvre davantage de changements structurels pour que la trajectoire des émissions de GES sur le territoire du Québec soit alignée sur l'objectif de décarbonation complète

- Réorienter les politiques climatiques pour prioriser la réduction des demandes, le transfert vers des solutions sobres en carbone et la substitution énergétique;
- Revoir les politiques réglementaires et fiscales, et introduire de nouvelles mesures contraignantes pour accélérer la transition;
- S'assurer que les divers services publics et instances concernés par la mise en œuvre de la transition disposent des moyens et des ressources requis (notamment financiers, humains, réglementaires);
- Accélérer les investissements dans les domaines de la mobilité durable, de l'aménagement du territoire, de l'efficacité énergétique et du développement de l'énergie renouvelable;
- Rendre tous les ministères et organismes responsables de développer et de déployer une stratégie de décarbonation compatible avec les objectifs nationaux;
- Bonifier le rôle de coordination de l'action gouvernementale attribué au ministre responsable de la lutte contre les changements climatiques.

2. Développer de nouveaux outils de gouvernance pour accroître l'efficacité de l'action gouvernementale

- Élaborer, dans le cadre de la révision de la cible 2030, un budget carbone dont l'élaboration mettrait à contribution tous les partis politiques et la société civile, pour qu'il devienne le budget de toutes les Québécoises et de tous les Québécois;
- Élaborer, en complément du budget carbone, des feuilles de route détaillant les mesures de réduction des émissions et de sobriété énergétique pour les cinq principaux secteurs d'émissions;
- Mettre en œuvre des plans climat, à l'échelle régionale et locale, en s'assurant de leur cohérence avec le budget carbone et les autres mesures de planification régionale;
- Poursuivre les démarches d'amélioration concernant la reddition de comptes dans une optique de transparence et accélérer l'élaboration d'indicateurs d'effets;
- Bonifier le travail d'inventaire des émissions de GES du Québec par l'ajout du secteur UTCATF et devancer la diffusion de données sur les émissions annuelles de GES.

3. Majorer la tarification carbone et accentuer le recours à l'écofiscalité

- Modifier le cadre réglementaire du SPEDE pour favoriser les réductions au Québec et induire une hausse du prix carbone, ainsi qu'une transformation des modes de production et de consommation;
- Accroître l'importance des mesures écofiscales par l'indexation des mesures actuellement en vigueur, le déploiement de nouvelles mesures complémentaires au SPEDE à l'échelle nationale et le déploiement de mesures au niveau municipal et régional.

4. Accroître les efforts d'adaptation pour rendre plus résilients tous les secteurs de la société et les écosystèmes naturels

- Intégrer l'adaptation dans les activités de tous les ministères, organismes et instances territoriales;
- Perfectionner la capacité de planification en climat futur avec des trajectoires clairement définies;
- Se doter d'objectifs clairs, d'indicateurs, de cibles à atteindre et de mécanismes de suivi des progrès en adaptation;
- Mettre en œuvre une stratégie pour rendre la forêt québécoise résiliente.

5. Intégrer l'équité de façon transversale dans les politiques climatiques

- Formaliser l'utilisation d'une « lentille équité » dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques climatiques;
- Soutenir la participation active des peuples autochtones à la lutte contre les changements climatiques dans une démarche favorisant la réconciliation;
- Systématiser les processus participatifs et démocratiques, particulièrement pour les populations en situation de vulnérabilité, les travailleurs et les travailleuses et les communautés locales;
- Accroître les efforts de formation et de perfectionnement en tenant compte des besoins de main-d'œuvre d'une économie décarbonée et résiliente aux changements climatiques;
- Poursuivre et bonifier le soutien envers les pays vulnérables en développement, en particulier ceux de la francophonie.

6. Accélérer la mobilisation de l'ensemble de la société pour favoriser la généralisation de modes de vie compatibles avec la décarbonation et un développement résilient au climat

- Accroître considérablement les ambitions et les moyens du plan de mobilisation pour favoriser l'adoption de nouvelles normes sociales induisant des changements de comportements en recourant à des méthodes innovantes de participation, d'apprentissage, d'expérimentation ainsi qu'en augmentant le niveau de littératie climatique de tous les acteurs et actrices de la société;
- Introduire de nouveaux récits dans les campagnes de sensibilisation en mettant en avant, à leur juste mesure, les avantages d'une société décarbonée et résiliente, et en communiquant positivement sur les opportunités;
- Accroître significativement les efforts en matière d'exemplarité de l'État dans tous les champs d'interventions;
- Concevoir des stratégies de mobilisation pour soutenir le recours à des mesures réglementaires ou fiscales plus contraignantes.

CONCLUSION

L'approche québécoise de lutte contre les changements climatiques se démarque par certains éléments de sa gouvernance et par des résultats supérieurs à ce qu'atteignent la plupart des États en Amérique du Nord. La mobilisation de la société québécoise et le soutien transpartisan aux principales mesures de lutte contre les changements climatiques sont également des leviers importants pour accélérer la transition climatique.

Cependant, dans un contexte d'accélération des impacts des changements climatiques et d'appels de plus en plus pressants en faveur de transformations en profondeur en réponse à l'urgence climatique, le niveau d'ambition du Québec doit résolument s'accroître. Les émissions sur le territoire du Québec ne sont pas actuellement sur une trajectoire en adéquation avec les recommandations des organisations internationales comme le GIEC ou l'Agence internationale de l'énergie. Les efforts en adaptation sont en croissance, mais encore insuffisants. La révision du marché du carbone doit permettre de rehausser le signal de prix nécessaire à l'internalisation des changements climatiques dans les décisions économiques et favoriser des réductions plus rapides au Québec. Les politiques climatiques doivent mieux prendre en compte les enjeux d'équité, une condition nécessaire à une véritable transition juste. La mobilisation de la société québécoise, qui se distingue à l'échelle du continent, reste fragile et doit être bonifiée.

Un virage doit être pris pour d'abord favoriser systématiquement **la sobriété**, ce qui devra se traduire par une réduction des demandes et de notre empreinte environnementale, puis **le transfert** vers des types de biens et services plus sobres en carbone et enfin **la substitution** des énergies fossiles par des énergies renouvelables.

La lutte contre les changements climatiques est insuffisamment intégrée dans les interventions des ministères et organismes. Elle est encore trop souvent considérée comme relevant principalement d'un ministère sectoriel, le MELCCFP. L'ampleur des défis climatiques exige une mise en cohérence des actions publiques, la mise en place d'une approche systémique pour atteindre des effets de synergie entre les nombreux instruments de politiques publiques à la disposition du gouvernement du Québec, un dialogue interdisciplinaire qui mène à une complémentarité des savoirs, un engagement continu envers la participation citoyenne et la réconciliation avec les peuples autochtones, un recours avisé au principe de subsidiarité pour soutenir adéquatement les innovations locales, une meilleure protection de la biodiversité et un alignement adéquat des flux financiers. Le gouvernement du Québec doit donc mobiliser tous les leviers à sa disposition, y compris la législation, les mesures réglementaires, l'écofiscalité, l'accompagnement financier et les activités de mobilisation et d'engagement pour atteindre ces objectifs.

Le Québec reste probablement l'un des États les mieux placés pour réaliser cette transition dans les délais très courts que la situation climatique impose. Mais au-delà de l'action gouvernementale qui demeure fondamentale, ce sont la mise en lien et la mobilisation, sur la longue durée, de l'ensemble des acteurs et actrices qui permettront au Québec de réaliser une transition climatique juste et de mettre en œuvre un développement résilient au climat.

À PROPOS DU COMITÉ CONSULTATIF SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Le Comité consultatif sur les changements climatiques est un organisme permanent indépendant créé en vertu de la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. Le Comité a pour mission de conseiller le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, à la demande de ce dernier ou de sa propre initiative, sur les orientations, les programmes, les politiques et les stratégies en matière de lutte contre les changements climatiques en tenant compte de l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques ainsi que des consensus scientifiques en cette matière.

Le Comité est présidé par le Pr Alain Webster et comprend, en mars 2024, les membres suivants :

- M. Alain Bourque
- Pre Valériane Champagne St-Arnaud
- Pr Jérôme Dupras
- M. Charles Larochelle
- M. Alain Lemaire
- Pre Annie Levasseur
- M. Bertrand Millot
- Pre Catherine Morency
- Dre Marie-Jo Ouimet
- Pre Catherine Potvin
- Pr Charles Séguin
- Pr Lota Dabio Tamini

Le présent avis est produit par l'ensemble des membres du Comité (à l'exception de monsieur Alain Lemaire qui a dû se retirer temporairement). La rédaction de cet avis et du rapport qui l'accompagne a bénéficié de l'apport de tout le personnel du secrétariat présent durant la période de rédaction et en particulier du secrétaire, M. Benoit Rigaud.



*Comité consultatif
sur les changements
climatiques*

Québec 