

CTE - 017M

C. P. Consultations particulières et auditions publiques
sur le document intitulé : Consultation sur la cible de réduction
des émissions de gaz à effet de serre du Québec

Chaire de gestion
du secteur de l'énergie
HEC MONTRÉAL

Réduire les émissions de GES et enrichir le Québec : Mission possible

Consultation sur la cible de réduction des émissions
de gaz à effet de serre du Québec

Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement

*Consultations particulières et auditions publiques sur le document intitulé : Consultation sur
la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Québec*

Pierre-Olivier Pineau – Professeur titulaire

28 novembre 2025

*HEC Montréal | Chaire de gestion du secteur de l'énergie
3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine
Montréal (Québec) H3T 2A7 Canada
energie.hec.ca*

Sommaire

Le Québec peine à atteindre ses objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES). Toutes les provinces ayant réduit leurs émissions entre 1990 et 2023 au Canada ont eu de meilleurs résultats que le Québec : des baisses allant de 11 % à 31 %, contre seulement 6,3 % au Québec. Le bilan par habitant de la province reste le meilleur au Canada, mais cet avantage s'érode au fil du temps.

Si ce mémoire ne recommande pas de changer la cible pour 2030, il propose de viser des approches différentes que celles déployées jusqu'à maintenant. Il faut réellement mettre en œuvre une mobilité durable, être plus agressif dans le déploiement de bâtiments performants, rendre les industries plus efficaces, transformer l'agriculture plus qu'elle soit plus responsable et gérer le secteur des déchets avec une approche véritablement circulaire. Les programmes et actions actuels ne font qu'effleurer la surface, sans produire des changements structurels.

Les approches proposées permettront d'enrichir le Québec, tout en réduisant les émissions de GES et en assurant un avenir mieux adapté aux changements climatiques pour la société québécoise.

Étant donné les grandes inefficacités des secteurs d'émission du Québec (transport, bâtiment, industries, agriculture, déchets), les réductions visées doivent surtout se faire en sol québécois. L'objectif est en effet de rendre la province plus productive et de l'enrichir. Les analyses économiques gouvernementales reposent actuellement sur une approche passéiste et trop figée de la société.

Des achats de droits d'émission hors-Québec peuvent tout de même être envisagés, mais ils doivent correspondre à des réductions réelles – ce qui n'est pas le cas actuellement avec la Californie.

Table des matières

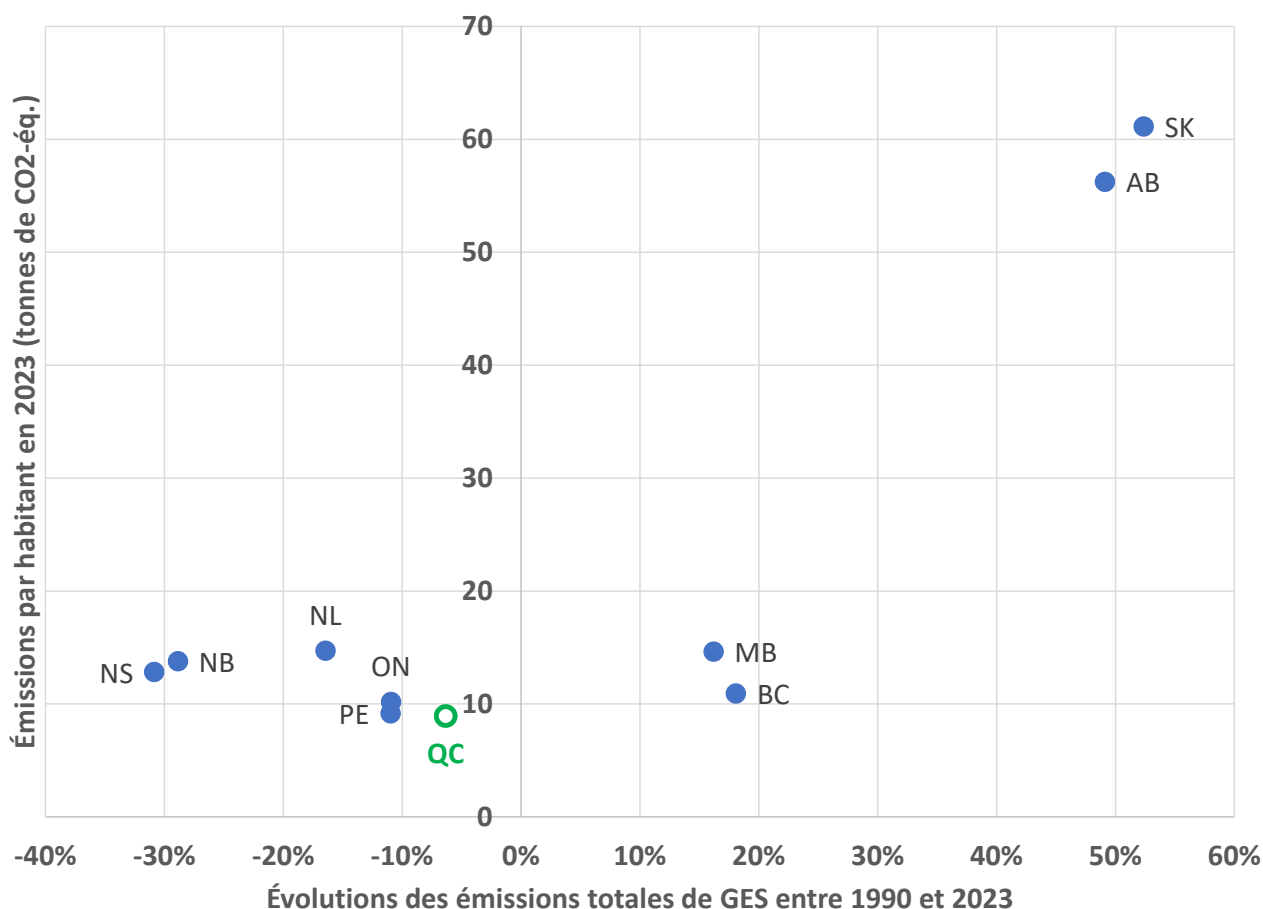
Sommaire	1
Introduction.....	3
Question 1. Le gouvernement devrait-il modifier l'actuelle cible de réduction des émissions de GES du Québec (réduction visée, échéance), sachant que la Loi sur la qualité de l'environnement ne permet pas de viser une réduction inférieure à 37,5 % sous le niveau de 1990 ? Pour quelles raisons ?.....	4
Question 2. Quel rôle la réduction des émissions au Québec, les retraits des GES en territoire québécois et l'achat de réductions d'émissions ou de retraits de GES hors Québec et hors SPEDE devrait-il jouer dans l'atteinte de la carboneutralité ?	5
Réduction des émissions au Québec.....	5
Achat de réductions d'émissions hors Québec	5
Retraits de GES	5
Commentaires sur l'approche à privilégier	6
Références.....	7
Annexe 1. Consommation d'électricité dans plusieurs provinces et pays choisis	7

Introduction

Le Québec a les plus petites émissions de gaz à effet de serre (GES) par habitant parmi les provinces canadiennes, avec 8,9 tonnes en 2023 (ECCC, 2025). Mais il est aussi la province qui a le moins réduit ses émissions totales sur son territoire, parmi les six provinces qui ont connu une baisse d'émissions entre 1990 et 2023.

Le graphique 1 illustre ainsi que toutes les provinces à l'est de du Manitoba ont réduit leurs émissions. C'est la Nouvelle-Écosse (NS) qui est la championne des réductions avec une baisse de 30,8 % des émissions sur son territoire. Le Québec ne les a réduites que de 6,3 %. À l'ouest de l'Ontario, les quatre provinces ont toutes augmenté leurs émissions : de près de 20 % pour le Manitoba et la Colombie-Britannique, est d'environ 50 % pour la Saskatchewan et l'Alberta. Ces deux dernières provinces sont les championnes canadiennes des émissions par habitant avec respectivement 61,1 et 56,2 tonnes.

Graphique 1. Émissions de GES par habitant en 2023 présentées selon l'évolution des émissions totales sur le territoire des provinces entre 1990 et 2023 (ECCC, 2025)



Lorsque que le Québec a fixé ses cibles de réduction d'émissions de GES, il savait que ses émissions par habitants étaient les plus faibles au Canada : elles le sont depuis 1990. Cette année-là, elles étaient de 12 tonnes par habitant. Celles de l'Ontario étaient de 17,3 tonnes et elles ont chuté à 10,2 tonnes en 2023. C'est l'Ontario qui a le plus réduit ses émissions par habitants (-41 %). Le Québec ne les a réduites, par habitant, que de 26 % (de 12 à 8,9 tonnes).

Nous sommes donc devant le constat que le Québec a échoué à élaborer des plans de réduction des émissions de GES plus efficaces que ceux de ses voisins : toutes les provinces canadiennes qui ont réduit leurs émissions ont su davantage les réduire que le Québec.

Le Québec a par contre maintenu sa position de plus petit émetteur par habitant au Canada, jusqu'à maintenant. Mais au rythme où ont évolué les émissions par habitant ces 10 dernières années, si la tendance se maintient, l'Ontario aura des émissions par habitant plus basses que le Québec en 2030 et l'Île du Prince-Édouard dès 2028.

Question 1. Le gouvernement devrait-il modifier l'actuelle cible de réduction des émissions de GES du Québec (réduction visée, échéance), sachant que la Loi sur la qualité de l'environnement ne permet pas de viser une réduction inférieure à 37,5 % sous le niveau de 1990 ? Pour quelles raisons ?

Non, le gouvernement ne devrait pas modifier sa cible. Avec une réduction des émissions sur son territoire de seulement 6,3 % sous le niveau de 1990 en 2023, le Québec est loin de réussir à réduire ses émissions à un rythme satisfaisant. Il ne sert donc à rien de viser davantage quand on échoue à se mettre sur une trajectoire permettant d'atteindre la cible initiale.

- **Progression à ce jour.** La progression du Québec dans l'atteinte de ses cibles a beaucoup reposé sur l'achat de droits d'émission en Californie, dans le cadre du SPEDE. Il serait mal avisé d'imposer aux émetteurs l'achat de droits d'émission supplémentaires pour atteindre une cible plus exigeante – surtout quand ces droits d'émission californiens sont issus d'un plafond plus élevé que s'est accordé la Californie entre 2013 et 2020. Nous reviendrons sur ce point.
- **Développement de l'électricité propre.** Le Québec a toujours eu une électricité propre et en consomme des quantités (par habitant) plus importantes que toute autre province ou état dans le monde (à l'exception de l'Islande). Voir annexe 1. Les réductions d'émissions de GES ne devraient pas tant venir de l'électrification que de la réduction des besoins énergétiques.
- **Bilan par habitant.** Comme discuté précédemment, le bilan d'émissions de GES par habitant du Québec est le meilleur au Canada, mais l'a toujours été depuis 1990. Le gouvernement a toujours su que notre bilan par habitant était meilleur, mais cela ne l'a pas empêché d'établir un objectif ambitieux. Il est presque malhonnête d'invoquer maintenant cet aspect pour expliquer la piètre performance du Québec et demander une cible moins ambitieuse. Il ne faut pas que le constat d'échec de nos politiques de réduction d'émissions de GES nous amène à renoncer à nos objectifs – d'autant plus que d'autres provinces sont en voie d'avoir de meilleurs bilans que le Québec par habitant.
- **Répercussions économiques.** Si les analyses économiques du gouvernement indiquent un fort coût pour les réductions d'émissions de GES, c'est qu'elles se refusent à considérer des changements d'habitudes dans la société. Nos habitudes de consommation causent les changements climatiques, ne serait-il adéquat de les revoir ? En adoptant des habitudes de consommation moins émettrices, la société québécoise peut à la fois réduire ses GES et s'enrichir. Il faut que le gouvernement comprenne et développe cette perspective.

Question 2. Quel rôle la réduction des émissions au Québec, les retraits des GES en territoire québécois et l'achat de réductions d'émissions ou de retraits de GES hors Québec et hors SPEDE devrait-il jouer dans l'atteinte de la carboneutralité ?

Réduction des émissions au Québec

La réduction des émissions au Québec devrait primer. La plus grande part des émissions de GES du Québec viennent du secteur du transport, un secteur qui est hautement inefficace. C'est un secteur inefficace parce que les véhicules sont de plus en plus gros, de plus en plus vides et créent de plus en plus de congestion. Les Québécoises et Québécois n'ont jamais autant dépensé d'argent en achat de véhicules neufs qu'en 2024, soit 25,9 milliards (Statistique Canada, 2025a). C'est une hausse de 19 % par rapport à 2023. Il semble que les Québécois aient de l'argent pour maintenir leurs émissions de GES, tout en faisant moins d'activité physique et en créant de la congestion sur les routes. C'est une tendance à inverser pour le portefeuille de tous, pour la santé des individus et pour l'environnement.

Il serait ruineux de continuer à dépenser autant d'argent pour émettre en transport, quand des alternatives plus économiques existent.

Achat de réductions d'émissions hors Québec

L'achat de droits d'émission auprès de partenaires étrangers ne devraient pas être exclu. Mais il faut s'assurer que ces partenaires ont des ambitions similaires aux nôtres. Dans le cas de la Californie, notre partenaire dans le SPEDE, ses ambitions pour 2020 étaient de réduire de 0 % les émissions de GES sous le niveau de 1990. Le Québec, pour sa part, visait à réduire de 20 %. Cela a induit une abondance de droits d'émission en Californie, non pas liée à des réductions, mais à la générosité du gouvernement dans la création de droits d'émission.

La disponibilité de droits d'émission que les émetteurs québécois achètent pour satisfaire aux obligations de la province ne relève donc pas de *réductions* réalisées en Californie, mais d'une quantité supérieure de droits d'émission rendue disponible par le gouvernement Californien. Lorsque le gouvernement du Québec comptabilise les droits californiens comme des réductions d'émission, il fait une interprétation très embellie d'une ambition initiale moindre en Californie. C'est légalement valable, mais matériellement faux. Aucun Californien n'a renoncé à émettre une tonne de GES pour permettre à un Québécois de le faire.

Par ailleurs, lorsque l'achat de droits d'émission se fait parce que des réductions réelles ont eu lieu, il n'y a aucun problème à en acheter.

Retraits de GES

Le retrait de GES par des approches naturelles (e.g. croissance d'arbres) et technologiques (captage et séquestration du carbone) devrait être permis s'il est économique et permanent. Ce sont ces deux critères qui sont difficiles à respecter : les approches naturelles sont rarement permanentes (notamment à cause des feux de forêts) et les approches technologiques sont très chères. Avec l'évolution des technologies, cela pourrait changer. Une telle évolution est souhaitable, mais il faut agir avant qu'elle survienne et réduire agressivement nos émissions de GES.

Commentaires sur l'approche à privilégier

Ce qui importe avant tout dans la stratégie de réduction des émissions de GES, c'est de réaliser les changements structurels nécessaires pour atteindre la cible de carboneutralité. C'est d'ailleurs le premier axe mentionné par le Comité consultatif sur les changements climatiques dans son 6^e avis au ministre : « Mettre en œuvre davantage de changements structurels » (CCCC, 2024).

Les cibles donnent un signal de l'ampleur des efforts requis pour s'aligner avec les engagements internationaux de lutte contre la crise climatique (ex., Accord de Paris). Mais, au-delà des cibles, c'est la mise en œuvre concrète des actions qui permettra à l'économie québécoise d'emprunter une trajectoire crédible et soutenue vers la carboneutralité.

Les actions à mettre en œuvre peuvent être bonnes pour l'économie québécoise et pour l'adaptation aux changements climatiques. Ceux-ci s'annoncent pires que ce qu'il serait possible d'espérer, parce que l'humanité ne réduit pas assez vite ses émissions.

Des réductions dans cinq grands secteurs doivent être réalisées. Elles peuvent l'être de manières rentables, et aussi de manière à mieux adapter la société aux changements climatiques.

1. **Transport** : La mobilité durable coûte moins chère, réduit les GES et rend la société plus productive. Autant le transport des personnes que celui des marchandises peut être transformé et rendu moins dispendieux par un transfert modal vers le rail et le bateau, notamment.
2. **Bâtiment** : Améliorer la performance énergétique des bâtiments, notamment par de meilleures enveloppes thermiques, devrait être un chantier prioritaire pour réduire la consommation d'électricité et éviter de sur-construire des infrastructures électriques. En faisant cela, on réduit la facture d'électricité des Québécois et on rend le parc de bâtiments plus résilient face aux futurs événements climatiques extrêmes. En ne faisant pas cela, on expose les Québécois à des factures d'électricité plus élevées et on développe un parc immobilier plus vulnérable aux coupures de courant. On développera à grands frais un réseau électrique hypertrophié, bâti pour les pointes, qui sera d'autant plus vulnérables aux aléas du climat qu'il sera gros (tempêtes, feux, inondations, chaleurs extrêmes).
3. **Industrie** : les industries québécoises ont un grand potentiel technico-économique d'efficacité énergétique. En les accompagnant pour réduire leur consommation d'énergie (et leurs émissions) on les rend plus compétitives et plus vertes. Cela permet de conquérir de nouveaux marchés.
4. **Agriculture** : ce secteur qui émet environ 10 % des émissions du Québec est subventionné de différentes manières (plus de 600 M\$ des gouvernements pour la Financière agricole en 2024-2025¹). Il a une forte empreinte environnementale (e.g. épandage du fumier, contamination de l'eau, biodiversité, pesticides, tels que documenté par le MELCCFP²). Il faut progressivement cesser de subventionner les pollueurs, ce qui assainira les finances publiques et réduira la pollution. Évidemment, les agriculteurs devront être accompagnés dans cette transition.
5. **Déchets** : ce secteur émet plus de 6 % des GES du Québec. Pourtant, ces GES sont exclus du marché du carbone. Il est temps de faire pleinement payer les pollueurs et les responsables des déchets pour la gestion de ces matières. Une tarification directe de la gestion des matières résiduelles est incitative à la réduction et à la valorisation. Le Québec pourrait faire croître la circularité de son économie, et ainsi sa résilience, tout en réduisant les émissions.

¹ <https://www.fadg.qc.ca/fileadmin/fr/rapports-annuels/rapport-annuel-2024-2025.pdf>

² https://www.environnement.gouv.qc.ca/milieu_agri/agricole/impacts-activites.htm

Références

CCCC (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, 6e avis, juillet 2024, Québec : Comité consultatif sur les changements climatiques.

ECCC (2025) Rapport d'inventaire national : sources et puits de gaz à effet de serre au Canada, Annex 12 - provincial and territorial greenhouse gas emission tables by canadian economic sector, 1990–2023, Gatineau : Environnement et changement climatique Canada (ECCC).

IEA (2025) World Energy Balances Highlights (2025 edition), Paris: International Energy Agency.

Statistique Canada (2025a) Ventes de véhicules automobiles neufs, Tableau : 20-10-0085-01, Ottawa : Statistique Canada.

Statistique Canada (2025b) Disponibilité et écoulement d'énergie primaire et secondaire en unités naturelles, Tableau : 25-10-0030-01, Ottawa : Statistique Canada.

Annexe 1. Consommation d'électricité dans plusieurs provinces et pays choisis

Graphique 2. Consommation d'électricité par habitant en 2023 (IEA, 2025 et Statistique Canada, 2025b)

