



Projet de loi 42

Loi modifiant la Loi sur la qualité de
l'environnement et d'autres dispositions
législatives en matière de changements
climatiques

**Consultations particulières et auditions publiques
dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 42**

**Mémoire présenté par Équiterre et la Fondation David Suzuki
À la Commission des transports et de l'environnement
de l'Assemblée nationale du Québec**

28 mai 2009

Sommaire

Équiterre et la Fondation David Suzuki accueillent favorablement le projet de Loi 42. Ils soulignent que celui-ci fait obligation au gouvernement du Québec de déterminer des cibles de réductions des émissions de gaz à effet de serre et de créer un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions. Ils notent par contre qu'aucun échéancier n'accompagne cette obligation. Équiterre et la Fondation David Suzuki manifestent également leur soutien à d'autres éléments du projet de Loi, en particulier l'utilisation de 1990 comme année de référence, la préoccupation de veiller à une harmonisation avec d'éventuels systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émissions à l'échelle nord-américaine et internationale, de même que le versement des sommes perçues à travers ce mécanisme au Fonds vert.

Équiterre et la Fondation David Suzuki proposent par ailleurs quatre amendements visant une bonification du projet de Loi. Ces amendements visent (1) à introduire des considérations scientifiques dans la détermination des cibles de réduction; (2) à faire obligation au gouvernement de mettre en œuvre l'ensemble des mesures nécessaires à l'atteinte de ces cibles et (3) à bonifier le mécanisme de reddition de compte quant à l'atteinte des cibles.

Aussi, Équiterre et la Fondation David Suzuki soumettent quelques considérations générales portant sur le contexte entourant le débat sur le projet de Loi 42, à savoir :

- L'importance pour le Québec de prendre rapidement un décret sur les cibles de réduction pour la période Post-2012 du Protocole de Kyoto, de même que de proposer pour adoption un règlement encadrant le fonctionnement d'un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions;
- L'occasion qui se présente au Québec de contribuer à la détermination des règles d'un marché nord-américain du carbone et de contrer certains effets potentiellement néfastes aux intérêts du Québec de la mise en œuvre d'un système canadien de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions qui octroierait un traitement de faveur à l'industrie des sables bitumineux.
- L'enjeu plus général de la problématique du secteur des transports comme source principale d'émissions de gaz à effet de serre au Québec et l'absence de cohérence des politiques du gouvernement du Québec en ce domaine.

Éléments positifs du projet de Loi 42

Le projet de Loi 42 s'articule autour de deux obligations faites au gouvernement du Québec :

- L'obligation d'établir, par décret, des cibles de réductions d'émissions de gaz à effet de serre (art. 46.3)
- L'obligation de mettre en place, par règlement, un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions (art. 46.4).

Équiterre et la Fondation David Suzuki sont favorables à ces deux obligations, tout en tenant à souligner que celles-ci ne peuvent prendre effet qu'en vertu de décisions gouvernementales ultérieures, sans lesquelles le projet de Loi 42 ne serait qu'une coquille vide.

Le Québec, comme toutes les sociétés industrialisées, est convié en 2009 à déterminer d'importantes cibles de réductions des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre de la Deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto. Des décisions sont attendues à cet effet à la conférence de Copenhague, qui se tiendra au Danemark en décembre prochain. Le consensus scientifique qui se dégage autour des efforts de réduction nécessaires afin d'éviter des changements climatiques dangereux appelle les pays industrialisés, dans leur ensemble, à réduire leurs émissions de 25 à 40% d'ici 2020, sur la base des émissions de 1990, de manière à maintenir l'élévation des températures du globe à moins de 2 degrés C. Le Québec ne peut échapper à cette obligation.

Dans ce contexte, il est primordial que le gouvernement fasse connaître rapidement ses cibles de réduction, d'autant plus qu'en vertu du partage des compétences au sein de la fédération canadienne, le Québec contrôle lui-même la grande majorité des outils nécessaires à l'atteinte de ces cibles. Mentionnons à cet égard le développement des ressources naturelles et la politique énergétique, l'aménagement du territoire et les politiques urbaines, les transports à l'intérieur du territoire, la gestion des déchets, de même que de grands pans des politiques industrielles et agricoles.

Par ailleurs, il existe un large consensus à l'effet que l'utilisation intelligente de certains mécanismes de marché, dont une taxe sur le carbone et un système de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions, peut s'avérer un outil efficace et efficient pour réduire les émissions de polluants, dont les gaz à effet de serre. Équiterre et la Fondation David Suzuki sont d'avis que la mise sur pied d'un tel système constitue un outil important qui complète d'autres mesures législatives, réglementaires, fiscales et financières mises en place actuellement ou qui devront être mises en place prochainement, dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre du Québec.

Finalement, Équiterre et la Fondation David Suzuki tiennent à souligner leur soutien particulier à certaines mesures contenues dans le projet de Loi 42, dont :

- L'adoption de 1990 comme année de référence (art. 46.3). Cette décision est cohérente avec les politiques antérieures du gouvernement, en plus de respecter la méthodologie internationale dans ce domaine. Elle permet également de tenir compte des réductions réalisées depuis cette date par plusieurs grands émetteurs industriels québécois, ce que le gouvernement fédéral peine à reconnaître.
- La recherche d'une compatibilité et/ou d'une harmonisation avec d'autres systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émissions à l'échelle canadienne, nord-américaine et internationale (art. 46.13). Ceci tient compte de la mise en place prochaine d'autres systèmes de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions à travers l'Amérique du Nord, de même que de l'existence d'un tel système en vigueur en Europe. À cet égard, Équiterre et la Fondation David Suzuki considèrent qu'un système unifié pour l'ensemble de l'Amérique du Nord, compatible avec d'autres systèmes similaires à travers le monde, s'avère nécessaire à terme.
- Le versement au Fonds vert de toute somme ou redevance perçue dans le cadre du fonctionnement du système de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions (art.46.15). Équiterre et la Fondation David Suzuki s'avèrent favorables à cette mesure, considérant le recyclage des sommes perçues à des fins d'atténuation des impacts ou de bonification des initiatives poursuivant des fins similaires.

Une série d'amendements

Équiterre et la Fondation David Suzuki proposent par ailleurs 4 amendements visant une bonification du projet de Loi. Ces amendements visent (1) à introduire des considérations scientifiques dans la détermination des cibles de réduction; (2) à faire obligation au gouvernement de mettre en œuvre l'ensemble des mesures nécessaires à l'atteinte de ces cibles et (3) à bonifier le mécanisme de reddition de compte quant à l'atteinte des cibles.

Amendement souhaité à l'article 46.3 – Des objectifs basés sur la science

L'article 46.3 présente les grandes lignes d'un futur décret (1) fixant une cible de réduction d'émissions pour l'ensemble du Québec; (2) désignant des secteurs qui devront se répartir le fardeau des réductions et (3) présentant certains paramètres guidant la détermination de la cible de réduction. Parmi ces paramètres, on ne retrouve aucune référence explicite à la prise en compte des meilleures connaissances scientifiques disponibles indiquant un seuil de réchauffement critique. Or, la fixation de ces cibles n'est pas un exercice désincarné et elle doit par conséquent tenir compte des objectifs mondiaux poursuivis par la lutte aux changements climatiques.

Ainsi, toute l'action internationale de lutte aux changements climatiques repose directement sur l'article 2 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui indique que « l'objectif ultime (...) est de stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». L'article 13 du Protocole de Kyoto enjoint également les états à travailler à l'atteinte de l'objectif ultime de la Convention en tenant compte « de l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques » dans la détermination de leurs obligations. Une telle référence à l'évolution des connaissances scientifiques a été par conséquent récemment insérée dans deux projets législatifs, en Europe et aux États-Unis.

Ainsi, dans son travail visant à déterminer ses cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans le cadre de la Deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto, l'Union européenne cherche à enchâsser cette notion. La *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre {COM(2008) 30 final}* vise donc à modifier l'article 1^{er} de la

directive pour prévoir : « ...des réductions plus importantes des émissions de gaz à effet de serre afin d'atteindre les niveaux de réduction qui sont considérés comme scientifiquement nécessaires pour éviter un changement climatique dangereux » ¹.

D'autre part, le tout récent *American Clean Energy and Security Act of 2009* (projet de Loi Waxmann-Markey) prévoit quant à lui un mécanisme de révision d'un ensemble de données scientifiques sur les changements climatiques devant mener à estimer si les actions des États-Unis sont suffisantes pour éviter un réchauffement mondial moyen de plus de 2° Celsius.²

Ajoutons que le *Climate Change Act 2008* (c. 27) de la Grande-Bretagne prévoit un mécanisme d'amendement de cibles de réduction sur la base des données scientifiques sur les changements climatiques³.

Afin d'intégrer au projet de Loi 42 à la fois une référence à l'objectif ultime poursuivi par la communauté internationale dans la lutte aux changements climatiques, et également une obligation de tenir compte de l'état des connaissances scientifiques dans la fixation des cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, il est ainsi proposé d'ajouter, à l'article 46.3, un premier alinéa se lisant comme suit :

Pour la fixation des cibles, le gouvernement prend en compte notamment:

1^o le niveau de réduction considéré comme scientifiquement nécessaire pour éviter une évolution dangereuse du climat.

Cet amendement s'avère d'ailleurs parfaitement cohérent avec des textes adoptés précédemment par le gouvernement du Québec. Notons à cet égard le Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques, qui fait lui-même directement référence à l'importance d'appuyer l'action du Québec sur des bases scientifiques, et notamment de travailler à « limiter le réchauffement sous le seuil de 2 °C » afin d'éviter « de graves répercussions pour les activités humaines, la biodiversité et la sécurité des populations », ce que suggèrent « les plus récentes recherches internationales »⁴.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0016:FIN:FR:PDF>

² Sec. 705. Clean Energy and Security Act of 2009.

³ http://energycommerce.house.gov/Press_111/20090331/acesa_discussiondraft.pdf

<http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?LegType=All+Legislation&title=climate+change&Year=2008&searchEnacted=0&extentMatchOnly=0&confersPower=0&blanketAmendment=0&sortAlpha=0&TYPE=QS&PageNumber=1&NavFrom=0&parentActiveTextDocId=3539938&ActiveTextDocId=3539940&filesize=261410>

⁴ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Plan d'action 2006-2012, Le Québec et les changements climatiques : un défi pour l'avenir, juin 2006, p.9

Amendements souhaités aux articles 46.3 et 46.4 – harmonisation des interventions gouvernementales

L'article 46.3 oblige le gouvernement du Québec à déterminer des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il lui permet de répartir cette cible entre divers secteurs d'activité. L'article 46.4, quant à lui, met en place un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions, « afin d'atteindre les cibles fixées ». Or, un tel système est loin d'être le seul mécanisme nécessaire à l'atteinte d'objectifs nationaux de réduction d'émissions. Pour ce faire, une série de mesures complémentaires doivent être mise en place, par le biais, notamment, de lois, de réglementations, d'investissements et de mesures fiscales.

C'est ainsi que le gouvernement du Québec a adopté un *Plan d'action sur les changements climatiques* pour la période 2006-2012, mettant en œuvre 24 mesures visant des réductions de 10 millions de tonnes de gaz à effet de serre. Ce plan a été bonifié depuis par l'adoption d'autres mesures. L'adoption d'un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions, tel que le prévoit le projet de Loi 42, viendrait ainsi compléter ce plan en proposant l'adoption de mesures de réductions contraignantes, notamment pour le secteur industriel.

Ainsi, et par souci d'harmonisation et de cohérence dans l'action gouvernementale, les articles 46.3 et 46.4 devraient plutôt porter obligation au gouvernement du Québec d'adopter et de mettre en œuvre un Plan d'action sur les changements climatiques, qui inclut un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions, afin d'atteindre les objectifs qu'il se fixera par décret.

Un nouvel article 46.3 pourrait donc se lire comme suit :

« 46.3. Afin de lutter contre le réchauffement planétaire et les changements climatiques, le gouvernement fixe, par décret, sur la base des émissions de l'année 1990 et pour chaque période qu'il détermine, une cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour l'ensemble du Québec.

Il répartit cette cible en fixant des cibles de réduction ou de limitation particulières pour les secteurs d'activité qu'il détermine, notamment le secteur des transports, le secteur industriel, le secteur résidentiel, commercial et institutionnel, le secteur agricole, le secteur des déchets et celui de la production d'énergie.

Il adopte, dans le cadre d'un plan d'action, des mesures législatives, réglementaires, financières ou fiscales afin d'atteindre les cibles fixées.

Pour la fixation des cibles, le gouvernement prend en compte notamment:

1^o le niveau de réduction considéré comme scientifiquement nécessaire pour éviter une évolution dangereuse du climat.

2^o les caractéristiques des gaz à effet de serre;

3^o les conséquences économiques, sociales et environnementales des changements climatiques ainsi que celles découlant des réductions ou limitations des émissions nécessaires pour atteindre ces cibles;

4^o les objectifs de réduction des émissions prévus par tout programme, politique ou stratégie visant à lutter contre le réchauffement planétaire et les changements climatiques ou par toute entente intergouvernementale canadienne ou internationale en cette matière.

Un décret pris en vertu du présent article entre en vigueur à la date de sa publication à la Gazette officielle du Québec ou à toute date ultérieure qui y est indiquée.

Par ailleurs, et par souci de concordance, un nouvel article 46.4 pourrait se lire ainsi :

« 46.4. Afin d'atteindre *une partie* des cibles fixées et d'atténuer les coûts associés aux efforts de réduction ou de limitation des émissions de gaz à effet de serre, un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission est mis en place. Ce système fait partie intégrante du plan d'action gouvernemental visant l'atteinte de l'objectif global de réduction du Québec.

Amendement souhaité à l'article 46.16 – Rapports annuels

L'article 46.16 enjoint le ministre à transmettre au gouvernement un rapport sur l'atteinte des cibles de réductions au plus tard deux ans après l'expiration de la période pour laquelle ces cibles ont été fixées. Cet article constitue un recul par rapport à la situation actuelle, alors que le gouvernement du Québec publie déjà plus ou moins annuellement un inventaire détaillé des émissions de gaz à effet de serre sur son territoire, avec un délai de 2 à 3 ans. L'article 46.16 ne porte aucunement obligation au ministre de faire rapport annuellement de l'évolution des émissions, puisque ce rapport ne couvre qu'une « période » - par exemple, 2012-2017 - fixée par règlement. L'article 46.16 ne fait pas non plus obligation au gouvernement du Québec de rendre ce rapport public.

Il serait ainsi souhaitable que l'article 46.16 prévoit un mécanisme de reddition de compte annuel et public, et que les délais de production des inventaires d'émissions de gaz à effet de serre du Québec soient raccourcis. Un nouvel article 46.16 pourrait se lire ainsi :

« 46.16. Le ministre transmet annuellement au gouvernement un rapport sur l'atteinte des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixées en vertu de l'article 46.3 au plus tard 18 mois après la fin de l'année visée par ce rapport. Ce rapport comprend l'inventaire annuel des émissions de gaz à effet de serre au Québec, de même qu'une analyse de leur évolution. Ce rapport est déposé annuellement à l'Assemblée nationale dans un délai de 2 mois après sa transmission au gouvernement.

Considérations générales

Équiterre et la Fondation David Suzuki proposent finalement aux membres de la Commission un certain nombre de considérations générales pertinentes au contexte de l'adoption du projet de Loi 42.

L'importance d'agir rapidement

L'exercice auquel nous convie le projet de Loi 42 n'a de sens que si un décret gouvernemental portant sur des cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, de même qu'un règlement créant un mécanisme de plafonnement et d'échange de droits d'émissions n'entrent en vigueur prochainement. En effet, l'ensemble des sociétés industrialisées devront déterminer, d'ici la conférence de Copenhague en décembre prochain, les cibles de réduction qui s'appliqueront sur leur territoire.

Recommandations

Équiterre et la Fondation David Suzuki sont d'avis que le gouvernement du Québec doit faire connaître publiquement, d'ici la fin de la présente session parlementaire, ses intentions quant aux cibles de réduction qu'il entend chercher à atteindre. Nous sommes d'avis également que ces cibles doivent s'inspirer largement de celles récemment proposées pour l'Union européenne. Un décret portant sur les cibles de réduction du Québec et un projet de règlement visant la création d'un marché du carbone devront être proposés dès la rentrée parlementaire à l'automne 2009.

Par ailleurs, Équiterre et la Fondation David Suzuki tiennent à noter leur crainte de voir le Québec manquer à un de ses engagements intergouvernementaux en matière de changements climatiques, en particulier dans l'établissement d'un système de plafonnement et d'échanges de droits d'émissions. En effet, un Protocole d'entente entre le Québec et l'Ontario portant sur la création d'un marché climatique a été signé le 2 juin 2008 par les premiers ministres Charest et McGuinty. Ce Protocole enjoint le Québec et l'Ontario à *travailler en coopération et avec d'autres provinces, territoires et États au développement et à la mise en œuvre d'un système conjoint de marché régional multisectoriel de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre, basé sur des réductions absolues d'émissions, et qui pourrait être mis en œuvre dès le 1^{er} janvier 2010*. Soit dans un peu plus de 7 mois.

Afin d'honorer cet engagement, l'Ontario lançait, en décembre dernier, une consultation auprès de ses industriels et autres intervenants portant sur la mécanique précise de mise en place d'un marché du carbone. Dans le document d'orientation *A Greenhouse Gas Cap-and-Trade System for Ontario*, l'Ontario affirme clairement son intention de mettre en oeuvre un tel marché *as early as January 1st, 2010*. Ce document d'orientation fait aussi directement référence à l'Entente Ontario-Québec du 2 juin 2008. Pour sa part, le Québec n'a encore procédé à aucune consultation portant sur les mécanismes de fonctionnement d'un marché du carbone, si l'on fait abstraction des présentes consultations qui ne portent que sur l'à-propos d'adopter un pouvoir habilitant visant la création, dans un futur règlement, d'un tel marché.

Il est donc manifeste que le Québec et l'Ontario sont ainsi peu coordonnés pour la mise en place de l'Entente du 2 juin 2008, et ne semblent pas viser le même échéancier. Dans ce contexte, on peut se demander si le Québec sera prêt à mettre en place un marché du carbone dès le 1^{er} janvier 2010, ce dont s'inquiètent Équiterre et la Fondation David Suzuki.

L'importance stratégique de déterminer les règles du jeu d'un futur marché du carbone

Équiterre et la Fondation David Suzuki tiennent à faire valoir tout l'intérêt pour le Québec d'être parmi les juridictions qui détermineront les règles du jeu d'un futur système de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions de gaz à effet de serre. Ceci est d'autant plus vrai que le gouvernement fédéral a démontré son incapacité à mettre en place un système d'encadrement des émissions de grands secteurs industriels canadiens, par le biais d'un marché du carbone, qui serait efficace d'un point de vue des gains environnementaux recherchés, efficient dans l'atteinte de réductions à meilleur coût et équitable entre les secteurs et les provinces. C'est ce que démontre une décennie de tentatives fédérales en la matière, alors qu'aucun des différents plans fédéraux d'encadrement des émissions industrielles n'a encore pu être mis en oeuvre.

Une dominante de ces efforts fédéraux au cours des années a été de chercher à protéger la croissance de l'industrie des sables bitumineux de l'Alberta, soit en proposant des cibles de réduction de l'intensité des émissions par unité de production (ce qui permet à l'industrie de croître), soit en cherchant à diminuer sa cible de réduction en la répartissant sur d'autres secteurs industriels ou ailleurs dans

l'économie.

Sous la pression de la nouvelle administration américaine, le gouvernement fédéral a récemment fait connaître son intention de revoir sa politique d'encadrement des émissions des grands émetteurs industriels. Le dépôt de cette nouvelle politique, qui visera maintenant des réductions réelles des émissions industrielles – plutôt que des réductions d'intensité – est prévu avant la conférence de Copenhague en décembre prochain. Des représentants gouvernementaux ont également manifesté le désir de voir octroyer un « traitement particulier » à l'industrie des sables bitumineux, de manière à ne pas entraver sa croissance. Dans ce contexte, un tel traitement de faveur impliquerait soit des investissements publics massifs en faveur de technologies non matures telle la capture et la séquestration de carbone, soit un transfert de fardeau vers d'autres secteurs de l'économie – en particulier les secteurs manufacturiers et industriels très présents en Ontario et au Québec, dont les émissions ont décliné depuis 1990 –, ou soit encore un amalgame des deux.

Équiterre et la Fondation David Suzuki jugent qu'il n'est pas dans l'intérêt du Québec, ni dans celui de la lutte aux changements climatiques, d'octroyer un traitement de faveur à l'industrie des sables bitumineux. Alors que les émissions en très forte croissance de l'industrie des sables bitumineux atteindront – en l'absence de contrainte réglementaire – quelque 108 millions de tonnes en 2020, selon les analyses du gouvernement fédéral, l'ampleur de cette menace est significative. À titre de comparaison, les émissions totales du Québec s'élèvent en 2006 à un peu plus de 84 millions de tonnes.

Il est primordial, dans ce contexte, que le Québec mette en œuvre rapidement son propre régime d'encadrement des grands émetteurs industriels avant de se voir imposer un système fédéral inefficace et injuste. Bien plus, le Québec – en partenariat avec l'Ontario – pourrait se trouver dans la situation enviable de déterminer substantiellement les règles du jeu d'un futur système nord-américain de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions de gaz à effet de serre, et même de forcer la main au gouvernement fédéral en imposant ses propres règles.

Le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique travaillent aujourd'hui de concert avec plusieurs états américains dans le cadre du *Western Climate Initiative* (WCI), qui vise la mise en place d'un marché du carbone à partir de 2012. Ce marché a le potentiel de devenir le premier marché du carbone en fonction en Amérique du Nord. Les règles qui y seront établies détermineront grandement les règles qui seront

éventuellement adoptées par les gouvernements fédéraux aux États-Unis et au Canada.

D'ailleurs, le gouvernement de l'Ontario ne s'y est pas trompé, puisqu'il mentionne très clairement, dans son document de consultation, que l'objectif de l'Entente du 2 juin 2008 est de permettre à l'Ontario et au Québec de prendre de l'avance sur le WCI et de gagner de l'expérience dans le fonctionnement d'un marché du carbone :

The proposed Ontario-Quebec trading system would enable electricity generators and designated industrial sectors in both provinces to gain experience in trading greenhouse gas emission allowances before broader trading regimes, such as the Western Climate Initiative (WCI), come into effect (p.7).

Cet avantage que s'octroient les premiers arrivés (« *first-movers advantage* ») est crucial et stratégique pour le Québec. Non seulement l'Ontario et le Québec pourraient-ils déterminer une bonne partie des règles du jeu d'un marché du carbone au sein du WCI, mais le WCI à son tour risque de déterminer une bonne partie des règles du jeu d'un futur marché du carbone aux États-Unis de même qu'à l'échelle canadienne. C'est aussi ce que souhaitent Équiterre et la Fondation David Suzuki.

Le secteur des transports – un enjeu de cohérence gouvernementale

Le secteur des transports est le principal émetteur de gaz à effet de serre (GES) au Québec avec 40 % du total en 2006. Plus précisément, près de 25 % des émissions totales du Québec provient du transport automobile et 10 % du transport des marchandises par camion. La combustion de produits pétroliers, source d'énergie quasi exclusive du secteur (98%) en est directement responsable. C'est aussi le secteur des transports (+21,9%) qui est le principal responsable de la hausse des émissions de GES du Québec entre 1990 et 2006 (+1,6%) notamment le transport automobile et le transport des marchandises par camion. Il s'agit d'une tendance lourde. Mentionnons que pour la même période, les émissions du secteur industriel (-7,1%) ont pour leur part connu de fortes diminutions.

Aucune stratégie crédible de diminution des émissions québécoises de gaz à effet de serre ne peut donc être envisagée sans des mesures vigoureuses de diminution de la consommation de pétrole dans ce secteur et sans une transformation radicale de nos modes de déplacement.

Parce qu'il vise principalement les émissions du secteur industriel, un système de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions, tel que proposé dans le projet de Loi 42, ne saurait induire des réductions marquées d'émissions dans le secteur des transports. En effet, il est nécessaire, pour faire des gains substantiels, de mettre en place des politiques et des mécanismes complémentaires visant un réel transfert modal vers les transports collectifs et actifs, et vers une plus grande utilisation des réseaux ferroviaires et fluviaux dans le transport des marchandises. D'autres mesures réglementaires visant une meilleure efficacité énergétique des véhicules vendus au Québec, la distribution sur le territoire de carburants à plus faible teneur en carbone et même une révision de l'aménagement du territoire en vue de freiner l'étalement urbain s'avèrent également indispensables. Par ailleurs, un autre mécanisme de marché, soit une taxe sur le carbone, s'avère également un outil efficace, à terme, pour infléchir la consommation d'essence. Équiterre et la Fondation David Suzuki croient d'ailleurs, que la redevance sur les hydrocarbures qui finance les mesures du Plan d'action 2006-2012 devrait être augmentée progressivement afin d'infléchir la consommation d'hydrocarbures et de financer d'autres mesures de réduction.

Le Plan d'action sur les changements climatiques 2006-2012 contient par ailleurs des mesures spécifiques au secteur des transports. Mentionnons à cet égard : favoriser (Mesure 6) le développement et l'utilisation du transport collectif ainsi que (Mesure 7) des modes de transports alternatifs ou encore l'implantation dans le transport des marchandises (Mesure 8) de projets intermodaux, (Mesure 9) d'un programme d'amélioration de l'efficacité énergétique et (Mesure 10) d'une réglementation limitant la vitesse maximale des camions. La politique québécoise des transports collectifs vise également à augmenter l'offre de service et l'achalandage des transports collectifs, avec pour objectif de diminuer la place qu'occupe le transport automobile dans l'ensemble des déplacements des Québécois. Ces politiques et ces mesures ont d'ailleurs été saluées.

Or, de récentes décisions du gouvernement en matière de transport, notamment dans la région de Montréal, s'avèrent de véritables freins aux objectifs de réductions préconisés par le Québec, puisqu'elles visent directement l'augmentation de l'offre d'infrastructures autoroutières aux automobilistes. C'est le cas de la transformation de la rue Notre-Dame en autoroute urbaine, du parachèvement de l'autoroute 25 et du projet de réfection de l'échangeur Turcot. Ces projets auront tous pour conséquence d'augmenter le trafic automobile sur l'île de Montréal, nuisant ainsi directement aux objectifs de transfert modal vers les transports collectifs, en plus d'aller directement à l'encontre du Plan de transport de Montréal.

En allant de l'avant s'entêtant avec ces projets de développement du réseau routier et autoroutier en milieu urbain, le gouvernement du Québec compromet lui-même sérieusement ses chances d'atteindre ses propres cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (des émissions inférieures de 6% par rapport à leurs niveaux de 1990 en 2012), tout en augmentant notre dépendance au pétrole.

Les paramètres conditionnant l'approvisionnement en pétrole du marché mondial ont changé depuis 10 ans. D'une part, le déclin accéléré de la production de pétrole conventionnel, la concentration des réserves aux mains de quelques grands pays producteurs, le recours aux pétroles non-conventionnels et la diminution des émissions de GES dans la lutte aux changements climatiques complexifient l'approvisionnement et poussent inévitablement les prix du pétrole à la hausse. Continuer de miser, dans ce contexte, sur le transport routier et le développement du transport automobile relève de l'imprudence stratégique, en plus d'alourdir notre déficit commercial et d'accentuer des sorties massives de capitaux hors des frontières du Québec, évaluées à plus de 14G\$ en 2008, pour la seule acquisition de carburant. Le ministère des Finances du Québec (2005) estime d'ailleurs que chaque hausse de 20% du prix du pétrole entraîne un recul du PIB réel de 0,8% la première année et de 1,4% après deux ans.

Équiterre et la Fondation David Suzuki croient que le Québec doit se doter rapidement d'une stratégie délibérée de réduction de sa dépendance au pétrole. Une telle stratégie permettrait au Québec de lancer des chantiers de développement porteurs d'emplois durables en aménagement du territoire, dans le bâtiment, en infrastructures de transport avancé, en énergies de l'avenir ou encore en agriculture. Le Québec ne produit ni pétrole ni voiture, et il a tout à gagner de la mise en œuvre d'une telle stratégie. Le nécessaire virage vers une économie à faible empreinte écologique qui caractérisera les sociétés prospères du 21^e siècle est à notre portée, mais il commande une vision claire, une volonté ferme et surtout de la cohérence.

Conclusion

Le Québec a fait preuve d'un fort leadership au sein de la fédération canadienne et même – toute chose étant égale par ailleurs – sur la scène internationale sur la question de la lutte aux changements climatiques. Ce leadership s'est manifesté de manière déterminante à une époque où le gouvernement fédéral canadien se désengageait de ses obligations internationales en la matière. Équiterre et la Fondation David Suzuki saluent la poursuite de ce leadership, tout en reconnaissant que d'autres provinces canadiennes ont commencé à exprimer le leur, dépassant le Québec en quelques occasions. La taxe sur le carbone en Colombie-Britannique et les efforts concrets en Ontario vers la mise en place d'un marché du carbone en sont de bons exemples.

Le maintien du leadership du Québec, qui s'exprime à nouveau dans le projet de Loi 42, passera au cours des prochaines semaines par la présentation des cibles de réduction du Québec pour la Deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto et par le dépôt d'une réglementation portant sur la mise en place d'un système de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions.

Le gouvernement du Québec est également convié à faire preuve de cohérence en matière de transports, notamment en mettant fin à sa volonté de développer les infrastructures autoroutières dans la région de Montréal. Il en va en grande partie de l'atteinte des objectifs de réduction d'émissions que le Québec s'est déjà fixé à titre de contribution à la lutte aux changements climatiques.