

Projet de loi n° 44 : une révision essentielle pour assurer l'atteinte des objectifs

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

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification.

Normand Mousseau

Professeur titulaire, Université de Montréal
Directeur académique, Institut de l'énergie Trottier

Louis Beaumier

Directeur exécutif, Institut de l'énergie Trottier

Pascale Biron

Professeure titulaire, Université Concordia
Directrice, Département de géographie, d'urbanisme et d'environnement

Catherine Choquette

Professeure titulaire, Université de Sherbrooke
Directrice du groupe de recherche SAGE; Co-directrice du CrRDG

23 janvier 2020

Projet de loi n° 44 : une révision essentielle pour assurer l'atteinte des objectifs

Par Normand Mousseau et Louis Beaumier, Institut de l'énergie Trottier; Pascale Biron, Université Concordia, et Catherine Choquette, Université de Sherbrooke

Signataires : Luc Bernier, professeur, Université d'Ottawa; Jérôme Dupras, professeur, Université du Québec en Outaouais; Roger Lanoue, consultant; Marc-Urbain Proulx, professeur, Université du Québec à Chicoutimi.

À propos de l'Institut de l'énergie Trottier (IET)

Créé en 2013, grâce à un don généreux de la Fondation familiale Trottier, l'IET a pour but d'aider à former une nouvelle génération d'ingénieurs et de scientifiques qui comprennent les enjeux énergétiques, de soutenir la recherche de solutions durables pour aider à accomplir la transition qui s'impose et de contribuer à la diffusion des connaissances et au dialogue sociétal sur les questions énergétiques. Ce mandat en fait une institution unique au Canada dans le secteur de l'énergie.

Basé à Polytechnique Montréal, l'IET rassemble des professeurs-chercheurs de HEC, de Polytechnique Montréal et de l'Université de Montréal. Cette diversité d'expertises permet la formation d'équipes de travail transdisciplinaires, condition essentielle à la compréhension systémique des enjeux énergétiques dans le contexte de lutte aux changements climatiques.

Institut de l'énergie Trottier
Polytechnique Montréal
2900, Boul. Édouard-Montpetit
2500, chemin de Polytechnique
Montréal (Québec) H3T 1J4
Web : iet.polymtl.ca
Twitter : @EnergieTrottier

Pour citer ce mémoire : N. Mousseau, L. Beaumier, P. Biron et C. Choquette, « Projet de loi n° 44: une révision essentielle pour assurer l'atteinte des objectifs », Institut de l'énergie Trottier, Polytechnique Montréal, 2020

© 2020 Institut de l'énergie Trottier, Polytechnique Montréal. Ce rapport n'engage que la responsabilité des auteurs.

Table des matières

1.	Introduction	4
2.	<i>Le climat, l'État et nous</i> – proposition pour une gouvernance environnementale efficace ...	5
2.1.	Principes à respecter	5
2.2.	Le modèle.....	6
3.	Commentaires généraux	7
3.1.	Une vision cohérente à long terme	7
3.2.	Une intégration au développement économique	9
3.3.	Des décisions appuyées sur la science et les savoirs traditionnels et locaux	9
3.4.	Un dialogue inclusif	Erreur ! Signet non défini.
3.5.	La mesure, l'évaluation et l'adaptation continues	Erreur ! Signet non défini.
4.	Commentaires spécifiques	10
4.1.	Le comité consultatif sur les changements climatiques	11
4.2.	Fonds d'électrification et de changements climatiques	12
5.	Recommandations	14
5.1.	Déployer une gouvernance pleinement intégrée	14
5.2.	Assurer une reddition de compte forte et transparente	Erreur ! Signet non défini.
5.3.	Assurer une cohérence des financements	Erreur ! Signet non défini.
6.	Références	Erreur ! Signet non défini.

1. Introduction

Le présent mémoire est déposé par l’Institut de l’énergie Trottier (IET) dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 44 (PL 44), intitulé *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l’électrification*.

Déposé le 31 octobre 2019 par M. Benoit Charette, ministre de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, cette loi vise à assurer une *gouvernance intégrée à l’échelle gouvernementale* principalement en :

1. [Établissant] que le ministre de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques est d’office le conseiller du gouvernement en matière de lutte contre les changements climatiques;
2. [Abolissant] le Conseil de gestion du Fonds vert et en transférant certaines de ses responsabilités au ministre de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques;
3. [Abolissant] l’organisme Transition énergétique Québec et [en] confi[ant] au ministre de l’Énergie et des Ressources naturelles la responsabilité d’élaborer un plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétique;
4. [Modifiant] la Loi sur le vérificateur général pour ajouter aux responsabilités du commissaire au développement durable celle de faire part annuellement, dans la mesure qu’il juge appropriée, de ses constatations et de ses recommandations en lien avec ce fonds.

Au cours des dernières années, de nombreux experts indépendants, dont ceux associés à l’initiative *Le climat, l’État et nous* (voir section suivante), ont souligné l’importance de la gouvernance pour l’atteinte des objectifs climatiques que s’est donné le gouvernement du Québec. Malgré une volonté générale des élus et des fonctionnaires, partagée largement par les citoyens, trop d’efforts et d’investissements ont été vains au Québec, depuis 2006, du fait de politiques incohérentes, du travail en silo, du refus des meilleures pratiques et du déni des connaissances scientifiques.

Sans nier les efforts des précédents gouvernements visant à améliorer la gouvernance liée à la lutte contre les changements climatiques, la structure actuelle est toujours incapable de livrer les résultats attendus. Notre analyse du PL 44 dans sa forme actuelle, qui s’appuie sur divers travaux et réflexions effectués au cours des dernières années,^{1,2} nous force à conclure que, si plusieurs éléments structurants sont mis de l’avant, il manque encore de cohérence. Si bien que l’orientation générale de ce projet de loi s’éloigne des meilleures pratiques, notamment en ce qu’il ramène l’ensemble des décisions sous la responsabilité directe des ministres.

C’est pourquoi ce mémoire est construit de la façon suivante : dans un premier temps, nous revenons sur les principes d’une gouvernance efficace et nous rappelons les recommandations de l’initiative *Le climat, l’État et nous*. Nous commentons ensuite les points les plus importants

¹ R. Lanoue, N. Mousseau, *Maîtriser notre avenir énergétique. Pour le bénéfice économique, environnemental et social de tous* (Commission sur les enjeux énergétiques du Québec), 210 pp. (2014).

² Initiative *Le climat, l’État et nous*, *Repenser l’action gouvernementale en environnement : État des lieux et Proposition* (2018). www.climat-etat-nous.org

du PL 44. Finalement, nous revenons avec des recommandations qui, tout en respectant la philosophie du gouvernement actuel telle qu'inscrite dans le PL 44, permettraient de renforcer l'efficacité de la gouvernance climatique.

2. *Le climat, l'État et nous* – proposition pour une gouvernance environnementale efficace

L'initiative *Le climat, l'État et nous*, lancée en juillet 2017, a rassemblé plus d'une vingtaine d'universitaires québécois. Soutenue par l'Institut de l'énergie Trottier, le scientifique en chef du Québec et l'Institut du Nouveau Monde et suivie par des observateurs de la plupart des partis politiques québécois et de plusieurs ministères et organismes, cette initiative avait comme objectif l'élaboration d'une proposition de réforme de la gouvernance environnementale au Québec afin d'atteindre les objectifs environnementaux adoptés par l'Assemblée nationale.

La proposition développée par les universitaires fut bonifiée par des contributions citoyennes, puis discutée lors d'un forum national ayant regroupé quelque 60 participants issus du monde des affaires, du monde syndical, des municipalités, du gouvernement et de la société civile. Cette proposition a inspiré une déclaration commune demandant aux partis politiques à s'engager à revoir le modèle de gouvernance environnementale. Les organisations signataires de cette déclaration représentent plus d'un million de citoyens et citoyennes du Québec.

Les sections ci-après reprennent les principaux éléments de cette proposition,³ à savoir, les principes fondamentaux à respecter et un modèle conséquent d'organisation des institutions de l'État.

2.1. Principes à respecter

La déclaration commune émanant du processus identifie cinq principes fondamentaux pour une gouvernance environnementale efficace :

- **Pérennité** – L'atteinte des objectifs et des cibles en matière d'environnement doit s'appuyer sur une vision à long terme cohérente, rassembleuse qui oriente et guide la planification des actions en liant les enjeux environnementaux aux enjeux économiques, sociaux et culturels du Québec. Cette vision collective à long terme assurera que les efforts perdurent à travers les cycles électoraux.
- **Participation** – Cette gouvernance doit reposer sur une démarche de dialogue social, basée sur la consultation, l'information et l'éducation, afin que la population et la société civile participent de manière continue à l'élaboration et à l'application des stratégies et des plans d'action.
- **Coordination** – L'ampleur de la transformation exige une coordination interministérielle structurée et forte disposant de la capacité de mobiliser tous les leviers de l'État incluant la fiscalité, la réglementation, la communication et l'éducation. Elle fera en sorte que la transformation du Québec commandée par les exigences environnementales soit équitable et adaptée aux différentes régions et territoires.

³ On peut retrouver l'ensemble des détails concernant la démarche ainsi que les diverses publications sur le site climat-etat-nous.org.

- **Rigueur** – Cette gouvernance prendra en compte les meilleures données scientifiques disponibles, et, selon qu’il convient, les connaissances traditionnelles, le savoir des peuples autochtones et les systèmes de connaissances locaux.
- **Imputabilité** – L’atteinte des objectifs devra être mesurée par la collecte de données et d’indicateurs, et faire l’objet d’une reddition de compte annuelle. Transparent et indépendant, ce processus d’évaluation continue permettra d’assurer une transformation qui respecte les valeurs et les objectifs de la société québécoise.

2.2. Le modèle

Les membres de l’initiative ont présenté une façon de restructurer l’action gouvernementale qui rencontre les cinq principes jugés fondamentaux. La proposition de modèle n’était pas présentée comme définitive, mais elle élabore sur les aspects essentiels d’une gouvernance efficace, ce qui explique que tous ses éléments n’aient pas été définis avec le même niveau de précision; **ils sont ici reproduits intégralement** :

1. Une vision sur le long terme et ses finalités.
2. Des lois intégratrices et structurantes. L’actuelle Loi sur le Développement durable ne couvre que 40 % des interventions du gouvernement du Québec. Une loi révisée devrait toucher l’ensemble de l’État.
3. Gestion intégrée et concertée. Nous proposons la création:
 - i. d’un Comité ministériel sur le Développement durable rassemblant l’ensemble des ministères interpellés, dont ceux responsables des questions économiques et sociales, du transport, de l’aménagement du territoire, des affaires municipales, de l’environnement et de l’énergie;
 - ii. présidé par un ministre du Développement durable dont les seuls mandats seraient de diriger le Comité et d’assurer la coordination des actions de l’appareil d’État en la matière;
 - iii. appuyé par un Secrétariat du Développement durable au ministère du Conseil exécutif, responsable notamment, de la coordination et de l’efficacité du développement durable.
4. Planification stratégique. La planification stratégique serait menée par le Comité ministériel sur le Développement durable et s’appuierait sur : l’Agence du développement durable (voir ci-dessous); un comité formé de représentants des régions; un comité formé de représentants des peuples autochtones; un comité scientifique; et une implication directe des citoyens et des parties prenantes.
5. Mise en œuvre. Nous proposons la mise en place d’une Agence du développement durable responsable de l’ensemble des dossiers liés, notamment, à la lutte et à l’adaptation aux changements climatiques, à la gestion de l’eau, au développement durable, à la protection de la diversité, etc. Cette agence intégrerait dans une seule structure des responsabilités telles que :
 - i. Finances;
 - ii. Réduction des émissions de GES et adaptation aux changements climatiques;

- iii. Gestion de l'eau, à travers le territoire et qui appuierait les organismes du domaine, comme les organismes de bassins versants;
 - iv. Soutien à l'innovation, à l'action et aux opérations territoriales venant en appui, tant aux niveaux techniques, logistiques que scientifiques, aux initiatives des ministères, MRC, municipalités locales, industries, organismes de bassins versants, OSBL, peuples autochtones et de l'ensemble des citoyens.
 - v. Dialogues favorisant la concertation et les actions avec les communautés, les citoyens et les parties prenantes.
6. Imputabilité / Reddition de comptes. Cet aspect est crucial et pourrait être traité avec :
- i. Un Commissaire au développement durable, qui conserverait son mandat actuel. Toutefois, le Commissaire au développement durable devrait rendre compte directement à l'Assemblée nationale et développer une approche qui lui est propre.
 - ii. Un Comité d'experts sur le développement durable, formé d'universitaires et appuyé par une petite équipe permanente, ce comité aurait le mandat de faire rapport sur la cohérence des objectifs à court, moyen et long termes liés au développement durable et sur les progrès relatifs à l'atteinte de ceux-ci. Il aurait également un mandat d'éducation et de sensibilisation.

3. Commentaires généraux

S'appuyant sur les meilleures pratiques, la transformation de la gouvernance climatique, qui couvre un spectre plus étroit que ce qui était proposé par *Le climat, l'État et nous*, doit s'assurer de répondre aux principes présentés ci-dessus. Une transformation incomplète ou bancale ne pourra pas livrer les résultats attendus, malgré des dépenses et des efforts considérables, augmentant les risques pour les citoyens et les industries tout en contribuant au cynisme dominant.

Dans ses principes généraux, le PL 44 vise à placer le ministre de l'Environnement au centre des efforts de lutte et d'adaptation aux changements climatiques, en ramenant l'ensemble des décisions sous la gouverne directe du politique.

Si plusieurs aspects du PL 44 sont positifs, de nombreux éléments font en sorte que les transformations proposées ne règlent pas l'incapacité du gouvernement à atteindre ses propres objectifs climatiques. Dans cette section, nous analysons le PL 44 à la lumière des principes essentiels à son succès.

3.1. Pérennité : une nécessaire vision cohérente à long terme

Le PL 44 propose de maintenir une approche à court terme. Le seul élément proposé contribuant à l'élaboration d'une quelconque vision est le *plan directeur en transition, innovation et efficacité* dont la durée n'est que de cinq ans – et dont l'élaboration ne relève pas du ministre de l'Environnement. Cela pose de nombreux problèmes :

- a) Une si courte durée ne permet pas de planifier les investissements (tant publics que privés) nécessaires à la transformation de certains secteurs de l'économie;

- b) Toutes les transformations nécessaires n'étant pas de même ampleur, les contraindre à une réévaluation selon la même fréquence et le même calendrier n'apparaît pas comme très efficace;
- c) Attendre cinq années avant d'évaluer l'efficacité de certains programmes ne permet pas d'apporter les ajustements assurant leur pleine efficacité, ni de planifier les transitions inévitables entre les mesures par nature plus ponctuelles.

Bien sûr, le PL 44 s'inscrit dans le cadre du PECC, dont on attend le dépôt plus tard cette année, mais qui devrait être de 10 ans et aligné avec les objectifs pour 2030. Or, les meilleures pratiques aujourd'hui recommandent plutôt des objectifs à long terme, sur un horizon de 20 ou 30 ans et des plans qui intègrent ces objectifs dans leur définition et leurs actions.

De même, le PL 44 fait du ministre de l'Environnement le premier responsable du dossier climatique au Québec, ce qui est va dans la bonne direction.

Toutefois, le ministre de l'Environnement ne peut que donner son avis et faire des recommandations : le PL 44 n'offre aucun levier au ministre de l'Environnement pour forcer la main à ses collègues afin que ceux-ci respectent leurs engagements climatiques ou tiennent compte de ses avis. Le ministre a donc la responsabilité du dossier climatique, mais ne dispose pas des pouvoirs pour imposer cette responsabilité de façon transversale. Sans présumer des intentions de ses collègues, ces derniers ont intérêt, avant tout, à faire avancer leurs propres dossiers plutôt que celui du climat afin de respecter leurs propres mandats.

De même, le PL 44 maintient une compétition entre celui-ci et plusieurs ministres, ce qui affaiblit considérablement cette responsabilité.

- a) Il laisse au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles la responsabilité de la transition énergétique, qui représente plus de 70 % des émissions de GES au Québec. Le PL 44 en rajoute puisque le Fonds vert devient le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Deux ministres ont donc maintenant le même mandat lié à l'électrification avec, pourtant, des plans séparés aux objectifs incompatibles. Les tensions fortes entre TEQ et le CGFV, ces dernières années, montrent que cette duplication est difficile à vivre de manière structurelle, même si les ministres s'entendent.
- b) Le ministre de l'Environnement doit partager avec le ministre des Finances l'attribution des sommes provenant de ce fonds, puisque c'est le ministre des Finances qui déterminera la part qui ira au transport. En effet, si les deux ministres ont leur mot à dire, selon le PL 44, le ministre des Finances a toujours un poids nettement plus lourd que celui de l'Environnement au Conseil des ministres.

3.2. Participation

Le PL 44 n'introduit pas de structure ayant la responsabilité de maintenir des échanges continus avec la société civile. Or, l'ampleur des transformations nécessaires impose de valider, d'expliquer et de s'adapter en continu.

La préparation du *Plan d'électrification et des changements climatiques*, dont le contenu devrait être dévoilé au début 2020, démontre les limites d'un processus développé à la va-vite, sans structure établie. En effet, les travaux de plusieurs groupes se sont déroulés en même temps que les consultations, ce qui a laissé très peu de place à une réelle discussion et à des débats, surtout que les divers rapports n'ont pas été rendus publics en amont du plan final.

Pour éviter des enjeux d'incompréhension ou d'opposition massive, il est important que l'information et le dialogue soient institutionnalisés. Les exemples à l'étranger montrent que cette responsabilité pourrait revenir à une structure permanente au mandat dédié ou au comité consultatif formé majoritairement de scientifiques.

3.3. Coordination : Une nécessaire intégration au développement économique

Nous avons, dans la section 3.1 portant sur la cohérence, insisté sur la nécessité de recentrer les pouvoirs, pour garantir une meilleure coordination. Un autre aspect, négligé dans le PL 44 porte sur le lien entre la gestion climatique et le développement économique.

En effet, le PL 44 ne donne au ministre de l'Environnement qu'un seul levier économique — le FECC — et ne lie pas la responsabilité climatique à l'économie. Or, bien qu'important, le FECC ne représente qu'une petite fraction des sommes nécessaires pour réaliser la transition profonde de notre société qui découlera des efforts de lutte aux changements climatiques. Cette transformation exige plutôt un alignement de l'ensemble des dépenses gouvernementales et des investissements privés.

Les exemples au Québec et à l'étranger montrent pourtant qu'un arrimage solide entre la lutte aux changements climatiques et le développement économique est non seulement possible, mais même rentable, à condition de le faire correctement.

Or, rien dans le PL 44, par exemple, ne force le ministre de l'Économie à intégrer les questions climatiques ou à travailler de concert avec le ministre de l'Environnement dès qu'un projet lui est présenté. L'exemple de la stratégie d'investissement face aux changements climatiques de la Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDPQ) montre que le succès est beaucoup plus grand lorsqu'on intègre ces préoccupations dès le début, plutôt que d'attendre qu'un projet soit ficelé.

Tel que présenté, le PL 44 ne met pas non plus en place les structures légales pour permettre au ministre de l'Environnement d'utiliser des montages financiers plus complexes impliquant des fonds d'Investissement Québec ou de partenaires privés.

3.4. Rigueur : des décisions appuyées sur la science et les savoirs traditionnels et locaux

Le PL 44 annonce la formation d'un comité consultatif, composé majoritairement de scientifiques, ayant le mandat d'agir auprès du ministre de l'Environnement. Tel que discuté plus loin, il s'agit d'un pas dans la bonne direction, qui n'aurait besoin que de quelques ajouts et précisions pour en faire un outil significatif, à la hauteur de ce qu'on retrouve au Royaume-Uni et en France.

Toutefois, le PL 44 n'introduit aucune nouvelle structure dont le mandat serait de coordonner l'action publique et le transfert des connaissances et expertises. Cette structure épaulerait les ministères, organismes, municipalités et industries avec des conseils techniques, logistiques ou scientifiques, et des analyses et un savoir-faire lié à la lutte aux changements climatiques.

Or, les ministères, les organismes, les municipalités de même que l'ensemble des élus et élues doivent tenir compte des enjeux climatiques dans leurs décisions. Ils doivent pouvoir compter sur un appui scientifique et technique approprié, capable de les accompagner le long des processus de planification, de décision et de déploiement. C'est l'approche retenue par la CDPQ, par exemple, pour son orientation climatique, c'est aussi une approche retenue par le

gouvernement de la Colombie-Britannique, sous la forme d'un secrétariat dirigé par le ministre de l'Environnement, mais au service de l'ensemble de l'appareil d'État.

3.5. Imputabilité

La reddition de compte est introduite au PL 44 sous trois formes de manière explicite et implicite: (1) rapport annuel du ministère de l'Environnement; (2) Commissaire au développement durable et (3) Comité consultatif.

Ces spécifications montrent la volonté du gouvernement de viser une plus grande transparence. Toutefois, ici aussi des limites importantes apparaissent.

Si une certaine reddition de compte envers le ministre est indiquée dans le PL 44, seul un rapport des données financières du FECC et la liste des mesures financées par celui-ci sont prévus dans le rapport annuel du ministère. Les rapports des ministères étant généralement assez peu informatifs et critiques, il y aurait lieu de s'assurer d'une obligation plus précise quant au type de rapport que devrait livrer le ministre, en ce qui concerne les progrès sur le plan de la lutte aux changements climatiques, de l'efficacité et du coût des mesures, de leur déploiement, etc. Une telle modification permettrait aussi de mieux définir la transparence promise dans le projet de loi.

L'obligation pour le commissaire au développement durable de faire rapport sur le FECC est aussi un pas dans la bonne direction. Toutefois, cette vérification est étroite puisque la lutte aux changements climatiques déborde largement de la seule gestion du FECC.

Le comité consultatif, nommé par le ministre, n'a pas l'indépendance nécessaire ni de mandat spécifique en ce qui concerne l'évaluation du plan, de sa valeur, des progrès vers l'atteinte de ses cibles, des mesures à prendre ou de leur efficacité. En ajoutant un mandat d'évaluation spécifique, avec un rapport annuel public, et en obligeant le ministère à fournir l'information demandée, le comité prendrait un rôle actif et plus significatif, offrant la possibilité d'une analyse plus large.

Enfin, le PL 44, en plus de maintenir une approche à court terme, n'impose aucun mécanisme de révision ou d'adaptation continue dans l'élaboration plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétique, empêchant une optimisation des mesures qu'il contiendra.

4. Commentaires spécifiques

Dans cette section, nous commentons certains éléments particuliers du projet de loi.

10.1. Le ministre est d'office le conseiller du gouvernement sur toute question qui concerne la lutte contre les changements climatiques et il en assure la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale.

[...] Le ministre assure la cohérence et la coordination des politiques [...] qui concernent la lutte contre les changements climatiques et est associé à leur élaboration. Chaque ministre ou organisme public concerné demeure responsable du choix et de la mise en œuvre des moyens pour atteindre les résultats. Le ministre doit être consulté lors de l'élaboration des mesures qui pourraient avoir un impact significatif en matière de lutte contre les changements climatiques. Il donne aux autres ministres et aux organismes publics tout avis qu'il estime opportun [...]

Si le ministre de l'Environnement devient le conseiller général du gouvernement sur les changements climatiques, il ne dispose d'aucun nouveau pouvoir de coercition. Le devoir de consultation imposé aux autres ministres est vague – qu'est-ce qu'un « impact significatif »? – et les consultations risquent d'arriver sur le tard, lorsque les projets sont ficelés et que les pressions politiques sont déjà fortes. De même, puisque le PL 44 concentre la responsabilité de l'atteinte des cibles est entre les seules mains du ministre de l'Environnement, rien n'oblige les autres ministères et organismes à mettre en place les plans promis et, encore moins, à atteindre les objectifs climatiques.

Le PL 44 impose des devoirs au ministre de l'Environnement sans lui attribuer les droits nécessaires à la réalisation de ceux-ci. Sans mesures claires pour forcer la main aux ministères et organismes, il y a peu de chance que les plans soient appliqués, quels que soient les avis déposés par le ministre de l'Environnement.

12.1. Dans le cadre de l'exercice de ses fonctions visées à l'article 10.1, le ministre peut donner des directives aux ministères et aux organismes publics quant aux méthodes qu'ils doivent appliquer afin de calculer la quantité de gaz à effet de serre émise [...] ou [...] d'évaluer [...] les risques liés aux impacts du réchauffement planétaire [...]. De telles directives lient les ministères et les organismes publics concernés.

Il s'agit d'un article important qui facilite une uniformisation des analyses. Toutefois, le ministre de l'Environnement doit pouvoir imposer des directives pour accompagner les divers plans et programmes qui sont liés aux émissions de GES ainsi qu'au contenu, à la fréquence et à la nature des rapports liés à ceux-ci. Ces demandes devraient également apparaître à l'article 12.2 portant sur la délégation.

4.1. Comité consultatif sur les changements climatiques

15.0.1. Est institué un comité consultatif sur les changements climatiques.

15.0.2. Le comité est composé des membres nommés par le ministre, aux conditions que ce dernier détermine. Les membres doivent avoir collectivement une compétence et une expérience significatives et pluridisciplinaires en matière de lutte contre les changements climatiques et la majorité doit être issue du milieu scientifique.

15.0.3. Le comité a pour mission de conseiller le ministre, 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 dans une perspective d'amélioration continue et en tenant compte de l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques en cette matière.

15.0.4. Le comité rend publics les conseils qu'il donne au ministre 30 jours après les lui avoir transmis.

15.0.5. Sont mises à la disposition du comité les ressources que le ministre juge nécessaires à l'accomplissement de sa mission pour assurer le soutien administratif et l'organisation de ses travaux.

La création d'un comité consultatif principalement issu du milieu scientifique est un pas important. Au cours des dernières années, que ce soit au ministère de l'Environnement ou à TEQ, les comités étaient avant tout composés de représentants de groupes d'intérêts, aux compétences très diverses et ne disposant ni du temps ni des ressources pour effectuer un travail en profondeur.

Toutefois, ce comité ne devrait pas être liés de si près aux volontés du ministre; ses membres devraient être nommés par le Scientifique en chef, par exemple, et disposer d'un budget préétabli, lui permettant de financer un secrétariat indépendant.

De même, pour être efficace, le comité doit pouvoir travailler en totale transparence et avoir l'entière liberté dans ses communications.

17.1.4. Le ministre élabore et soumet au gouvernement un plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques d'une durée de cinq ans.

À cette fin, il constitue, aux conditions qu'il détermine, un comité consultatif pour le conseiller dans l'élaboration de ce plan directeur.

Un deuxième comité consultatif lié au plan directeur est également introduit, ce qui ajoute aux risques d'incompatibilité et d'incohérence entre la politique énergétique et la politique climatique.

Par respect du principe de la coordination, il y aurait donc lieu de renforcer et d'unifier le mandat du comité consultatif sur les changements climatiques, qui reprendrait aussi le mandat lié à la transition énergétique.

4.2. Fonds d'électrification et de changements climatiques

15.1. Est institué le Fonds d'électrification et de changements climatiques

[...]

Le fonds sert notamment à financer des activités, des projets ou des programmes visant à stimuler l'innovation technologique et sociale, la recherche et le développement, l'acquisition de connaissances, l'amélioration des performances ainsi que la sensibilisation et l'éducation de la population en matière de lutte contre les changements climatiques.

Les orientations générales de cet article couvrent les domaines essentiels, notamment par la diversité des activités admissibles à un financement. Une coordination du financement d'activités complémentaires augmentera assurément les retombées positives de tout grand projet de transformation.

15.2. Le ministre est responsable de la gestion du fonds, qu'il assure dans une perspective de développement durable, d'efficacité et de transparence. À cette fin, il privilégie une gestion axée sur les meilleurs résultats à obtenir pour assurer le respect des principes, des orientations et des objectifs gouvernementaux, en particulier ceux prévus à la politique cadre sur les changements climatiques.

Aucune précision ici n'est donnée sur la signification de « efficacité et transparence ». Comme le ministre est à la fois gestionnaire et responsable, il est placé, de facto, en conflit d'intérêt qui rendra sa tâche difficile.

Il exerce plus particulièrement les fonctions suivantes :

1° veiller à ce que les sommes portées au crédit du fonds soient affectées aux fins auxquelles elles sont destinées conformément à l'article 15.1;

2° veiller au respect des engagements pris par les ministres et les organismes publics dans le cadre des ententes visées à l'article 15.4.3 ainsi que des mandats qui leur sont confiés en vertu de ce même article;

Aucun levier n'est fourni au ministre pour cette tâche.

3° préparer sur une base annuelle, en collaboration avec le ministre des Finances, une planification des mesures financées par le fonds incluant notamment, s'il y a lieu, les virements effectués en vertu de l'article 15.4.1 et un plan de dépenses à cet égard, en conformité avec les objectifs gouvernementaux établis en cette matière;

Il n'est pas indiqué si cette information sera rendue publique.

15.4.1. Le gouvernement peut, sur recommandation du ministre des Finances et du ministre responsable de l'application de la présente loi, déterminer une part minimale du produit de la vente des droits d'émission visés au deuxième alinéa de l'article 46.6 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) réservée au financement de mesures applicables aux transports.

Cet article enlève une partie de la responsabilité du fonds accordée au ministre de l'Environnement. Il est préférable de laisser au ministre de l'Environnement le soin de traiter du financement des transports sur une base commune avec les autres secteurs.

Idéalement, ce sont l'ensemble des revenus du fonds qui devraient être à l'extérieur du fonds général de la province.

4.3. Gouvernance de la transition énergétique

43. L'article 12 de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (chapitre M-25.2) est modifié par l'insertion, après le paragraphe 14.1°, des suivants :

14.2° soutenir, stimuler et promouvoir la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques et à en assurer une gouvernance intégrée;

14.3° élaborer et mettre en œuvre des programmes et des mesures en matière de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques;

14.4° contribuer au financement des programmes et des mesures en matière de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques;

14.5° assurer une coordination de l'ensemble des programmes et des mesures en matière de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques;

14.6° soutenir la recherche et le développement dans le domaine énergétique;

14.7° mener des programmes de certification;

14.8° réaliser des bilans ainsi que des études d'étalonnage en matière énergétique et conseiller le gouvernement sur les normes et les autres éléments pouvant influencer la consommation énergétique et proposer les changements appropriés[.]

Cet article n'est pas conséquent avec l'article 10.1 du PL 44, qui donne la gouvernance intégrée au ministre de l'Environnement. En effet, dans le contexte d'intégration et de simplification, le maintien d'une responsabilité partagée entre deux ministres et deux ministères avec des mandats qui se superposent grandement risque de poser des problèmes d'efficacité et de cohérence.

Le plan de transition énergétique devrait être intégré dans le plan plus large de réduction des émissions de GES.

Les contributions à l'efficacité énergétique des distributeurs d'énergie soumis à la Régie de l'énergie devraient être versées directement au FECC. Des sommes pourraient être

accordées à ces distributeurs pour leurs programmes d'efficacité énergétique dans le contexte du plan québécois.

Notons également que les modifications n'incluent pas d'obligation de suivi de l'efficacité des mesures et de transparence.

17.1.8. Le ministre détermine et rend publics les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats du plan directeur.

17.1.9. Les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie assujettis doivent, chaque année, à la date fixée par le ministre, lui transmettre un état de situation portant sur les actions menées dans le cadre du plan directeur, de même que sur les résultats obtenus, y compris ceux qui sont basés sur les indicateurs de performances prévus à l'article 17.1.8.

17.1.10. Au plus tard le 30 septembre de chaque année, le ministre rend public un bilan dans lequel il fait état des actions menées dans le cadre du plan directeur, de même que sur les résultats obtenus, y compris ceux qui sont basés sur les indicateurs de performances prévus à l'article

Il n'y a aucun organisme indépendant chargé de faire l'évaluation de ces résultats et une reddition de compte indépendante. Par souci de transparence, il semble primordial que les indicateurs de performance ne soient pas déterminés par le ministre responsable à la fois de l'élaboration du plan et de son exécution. Dans ce contexte, le mandat pourrait revenir au comité consultatif sur les changements climatiques.

5. Recommandations

Le PL 44 vise principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification. Pour ce faire, ce projet propose de déployer une gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale.

Comme nous l'avons démontré dans les sections précédentes, le projet de loi actuel apporte plusieurs éléments importants pour l'atteinte de ses objectifs, mais souffre encore de lacunes qui doivent être comblées.

Nous continuons de penser que la proposition initiale de l'initiative Le climat, l'État et nous est plus à même de livrer des résultats efficaces, en déplaçant la responsabilité près du premier ministre, avec la création d'un secrétariat au développement placé au ministère du Conseil exécutif, et en créant une structure d'appui technique, d'analyse et de suivi —agence ou société d'État— capable d'agir à une certaine distance du pouvoir politique.

Nous avons choisi ici, toutefois, de proposer le minimum de modifications qui permette de livrer la cohérence et les autres objectifs du projet de loi tout en respectant l'orientation générale de celui-ci.

5.1. Déployer une gouvernance pleinement intégrée

Plusieurs éléments du PL 44 maintiennent la confusion dans les mandats et introduisent des responsabilités multiples qui réduiront considérablement l'efficacité des efforts gouvernementaux. Pour remédier à cette situation, il faut respecter complètement la volonté d'intégration au cœur du projet de loi.

Cette volonté d'intégration doit s'étendre aussi aux sources de financements. Celles liés à la lutte aux changements climatiques dépassent de beaucoup le FECC. L'efficacité de la

gouvernance sera d'autant plus grande par une mise en commun de l'ensemble des fonds qui y sont consacrés.

Recommandation 1 : Unifier la responsabilité de la planification

R1 Que le ministre de l'Environnement ait l'ultime responsabilité de définir les plans d'action liés à la lutte aux changements climatiques et d'en faire le suivi. Dans ce contexte : (1) il a l'ultime responsabilité quant au plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques, le ministre de l'Énergie pouvant être responsable de la mise en œuvre du plan, sous délégation du ministre de l'Environnement; (2) il a l'ultime responsabilité quant au FECC pour tous les secteurs de l'économie; il peut, bien sûr, discuter avec ses collègues, mais est le seul à faire la recommandation finale.

Recommandation 2 : Intégrer les leviers financiers

R2.1 Que la totalité des contributions à l'efficacité énergétique des distributeurs d'énergie soumis à la Régie de l'énergie soit versée au FECC.

R2.2 Que le ministre de l'Environnement puisse travailler avec Investissement Québec et d'autres investisseurs pour prévoir des montages financiers qui facilitent un développement économique favorisant l'atteinte des objectifs climatiques.

Recommandation 3: Lier responsabilité et contrôle

R3.1 Que l'ensemble des ministères et organismes soient tenus de demander un avis au ministre de l'Environnement pour toute décision ayant une incidence climatique directe ou indirecte et soient obligés de répondre formellement, publiquement, dans les délais imposés par le ministre de l'Environnement et avant toute action et décision à cet avis ainsi que de justifier tout refus de le suivre intégralement.

R3.2 Que le ministre de l'Environnement préside un comité ministériel, qui rassemble les ministres les plus touchés par la lutte aux changements climatiques, et que l'ensemble des décisions ayant des incidences climatiques soient étudiées par ce comité avant leur passage au Conseil des ministres, avec en main l'avis et la réponse.

R3.3 Que le président du Conseil du trésor soit tenu d'intégrer l'avis du ministre et la réponse des ministères et organismes à toute analyse menant à une approbation de crédits.

5.2. Assurer la cohérence et l'efficacité des actions

Au-delà de la gouvernance, il est essentiel de prévoir des structures capables de développer une vision et des actions à long, mais également de les déployer au quotidien, dans l'ensemble de l'économie

Recommandation 4 : Regrouper les expertises clés

R4.1 Qu'un secrétariat aux changements climatiques soit créé sous la tutelle du ministre de l'Environnement; ce secrétariat pourrait être sous la supervision directe d'un ministre délégué aux changements climatiques.

R4.2 Que ce secrétariat développe une expertise climatique forte, en rassemblant une équipe provenant de l'ensemble de l'appareil d'État, et qu'il agisse comme la ressource principale en ce domaine pour les ministères, organismes et municipalités en matière

climatique (développement économique, mitigation, adaptation, croissance verte, projections, etc.).

R4.3 *Que ce secrétariat soit aussi chargé développer des outils de gouvernance collaborative (transfert d'information, processus de co-construction, médiation environnementale) et de les mettre en œuvre pour assurer un développement éclairé et accepté socialement.*

R4.4 *Que ce secrétariat puisse intervenir dans l'ensemble des décisions, actions, financements touchant de près ou de loin à la question climatique.*

R4.5 *Que le financement de ce secrétariat provienne du FECC.*

Recommandation 5 : Assurer la rigueur essentielle au succès

R5.1 *Que le comité consultatif sur les changements climatiques soit celui qui assiste le ministre de l'Énergie dans le développement de son plan directeur.*

R5.2 *Que la composition du comité soit entre 5 et 8 membres, nommés par le ministre de l'Environnement en s'appuyant sur les recommandations du Scientifique en chef pour des mandats de trois ans, renouvelables.*

R5.3 *Que les membres soient indépendants et libres de s'exprimer et de prendre position publiquement; qu'ils soient rétribués pour leur participation au comité.*

R5.4 *Que le comité puisse prendre position et s'exprimer publiquement à n'importe quel moment, sans délai ni contrainte imposés par le ministre, sur des projets de loi, des projets de développement économiques, des actions ponctuelles, etc.*

R5.5 *Que le comité puisse compter sur un secrétariat indépendant et un budget de garanti. Ce montant devrait être d'un minimum de 750 000 \$/an géré de manière indépendante par le comité, et pourrait être revu à la hausse après discussion avec le président du comité, sur recommandation du ministre, selon les mandats du comité.*

5.3. Rendre compte sans délai et en toute transparence

Les recommandations précédentes mettent en place les responsabilités et les structures qui faciliteront la reddition de compte. Cet exercice doit tout de même être conduit rigoureusement, en toute transparente et à différents niveaux.

Recommandation 6 : Créer une reddition de compte efficace et transparente

R6.1 *Que le ministre de l'Environnement fasse rapport annuellement de l'état d'avancement du plan climatique, des dépenses du FECC, du déploiement des mesures touchant le climat, de l'avancée sur les cibles et de l'efficacité des divers programmes et mesures mises en place en s'appuyant, entre autres, sur les indicateurs adoptés; que ce rapport inclue également les mesures, programmes et objectifs liés au plan directeur de la transition énergétique.*

R6.2 *Que le comité consultatif dépose annuellement sa propre analyse des progrès, des programmes, des dépenses et de l'avancée du Québec vers ses objectifs climatiques.*

R6.3 *Que le commissaire au développement durable soit tenu de faire rapport annuel non seulement sur le FECC, mais, plus largement, sur l'ensemble des mesures et programmes liés à des objectifs climatiques, incluant la mitigation et l'adaptation.*