

## Le Projet de loi 44 et la crise climatique

# Pour une cohérence et une transparence accrues

Il n'est plus minuit moins cinq, mais plutôt minuit et une selon la récente revue *Nature* soulignant que les grands mécanismes naturels de stockage du CO<sub>2</sub> et du méthane dans le pergélisol et les océans ajoutent désormais leurs émissions au réchauffement planétaire. Or, le *Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques* du gouvernement du Québec n'a jamais été calibré en fonction d'une crise environnementale de cette envergure. Quant à son objectif de 2020, il est officiellement raté.

Entre autres, le Fonds vert créé en 2006 a été très mal utilisé comme l'ont démontré deux rapports du Commissaire à l'environnement (Vérificateur général adjoint). En dépit de l'introduction de certains correctifs, dont la création d'un Conseil de gestion en 2017, ce Fonds garde des allures de bar ouvert. Quant au projet de loi 44 (PL 44) *visant à lutter contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*, récemment déposé par le Gouvernement du Québec pour redéfinir le partage des responsabilités entre les ministères et les conditions d'utilisation des fonds dédiés à cette lutte, il souffre de déficiences majeures qui amènent à douter de l'efficacité de la future loi.

### Définir les objectifs

L'actuel projet de loi 44 ne définit ni les objectifs ni l'agenda de réduction des GES du Québec à l'horizon 2030. Or en l'absence de ces objectifs, les ministères et organismes gouvernementaux ne peuvent se mobiliser autant autour de cibles communes; le Commissaire à l'environnement et la Régie de l'énergie n'ont pas de repère précis pour juger de l'efficacité des plans et programmes gouvernementaux et le ministère de l'Environnement et de la lutte aux changements climatiques (MELCC) n'a pas non plus le socle essentiel pour élaborer et appliquer un agenda rigoureux en supervisant l'action des autres ministères.

### Des mandats à préciser

En outre, ce projet de loi ne confie pas à l'Environnement le rôle de capitaine du plan d'action gouvernemental, mais celui de simple « *conseiller* ». Or, si le mandat de ce ministère est d'assurer la « *gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale* » de la crise climatique, comment y arriver s'il ne peut diriger la confection et la réalisation des deux stratégies gouvernementales et assurer la complémentarité des plans de transition énergétique et de réduction des GES. Selon le projet de loi, ces deux plans relèveraient de deux ministères différents, soit le MELCC, pour les réductions des GES ainsi que l'adaptation, et le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) pour la transition énergétique. Comment éviter, avec une telle direction bicéphale, que ces deux principaux volets de la politique gouvernementale de lutte aux changements climatiques ne progressent à des rythmes différents, voire dans des directions opposées? En somme, tout le contraire d'une gestion environnementale intégrée et d'un haut niveau d'efficacité.

Le PL 44 prévoit aussi la disparition de l'organisme Transition énergétique Québec, dont les mandats aboutiraient au MERN. Or, par souci de cohérence, le gouvernement aurait avantage à conserver cet organisme d'une indépendance relative pour le placer plutôt, en vertu de l'article 12.2 de la future Loi 44, sous l'autorité du MELCC. Si le mandat de Transition énergétique échoit au ministère des Ressources naturelles, comme le prévoit le PL 44, ce ministère devrait à tout le moins relever, comme les autres ministères, de l'article 12,2 et avoir la même obligation de reddition de comptes à l'Environnement pour éviter de perpétuer une direction bicéphale du Plan d'action et le réaliser dans un cadre de gestion intégrée.

### **Priorité aux réductions de GES**

Le projet de loi 44 maintient le Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques, mais remplace le Fonds vert par le Fonds d'électrification et de changements climatiques. Ces deux outils sont d'une grande importance dans la lutte aux changements climatiques. Alors que nous devrions déjà être à l'étape de la mise en œuvre de plans d'action efficaces, le projet de loi ne prévoit que l'éventuelle formulation de politiques-cadre et de plans directeurs. La définition même de lutte aux changements climatiques dans le projet de loi est fort large. Sans balises claires, cela risque de permettre un transfert massif des ressources dédiées à la réduction des GES vers la mise en place de mesures de compensation et d'adaptation.

Le projet de loi prévoit même limiter les efforts de réduction des GES dans le domaine des transports en retirant explicitement l'obligation actuelle d'investir les deux tiers des sommes du Fonds d'électrification et de changements climatiques dans des modes de transport moins dommageables. Ici encore, cela ouvre la porte au détournement de la mission originale du fonds vers le financement des mesures d'adaptation et de compensation qui devraient normalement être mises en place par les autres ministères dans le cadre de leurs budgets et missions générales.

Enfin, le projet de loi permet que ce fonds dédié finance les dépenses de fonctionnement associées aux projets ou programmes qui relèvent des autres ministères et organismes, au risque qu'il devienne, sous le couvert d'ententes interministérielles, une extension déguisée du Fonds consolidé de la province au profit des budgets généraux de ces mêmes ministères et organismes.

### **Transparence et indépendance**

Le processus qu'instituerait le PL 44 manque de transparence et assure une trop grande marge discrétionnaire au gouvernement, tant au niveau des politiques cadre et des plans directeurs qu'à celui de l'utilisation des fonds nouvellement créés. Dans le cas du Fonds d'électrification et de changements climatiques, un comité conseil est proposé, mais sans préciser les moyens dont il devrait disposer. En outre, ses avis ne seraient rendus publics que trente jours après leur dépôt auprès du ministre. Dans le cas du Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques, il n'est même pas mentionné que les avis du conseil consultatif au titulaire du MERN devront être rendus publics, ni que l'utilisation du fonds sera soumise à l'examen du Vérificateur général, comme cela est prévu pour l'autre fonds. Or le projet de loi devrait prévoir

explicitement les mesures qui assureront une gestion transparente et indépendante de ces deux outils.

### **La reddition de compte**

Plus globalement, si Québec intégrait les mesures de réduction des GES et de la transition énergétique dans un même plan d'ensemble, il pourrait fusionner les sources de financement des deux fonds qu'il serait alors plus éloquent d'appeler le **Fonds Climat**. Il devrait aussi rendre publics sans délai tous les avis du MELCC adressés aux ministères et organismes publics délégataires, ainsi que les conclusions des comités conseils mis en place. Il pourrait aussi rendre légalement contraignante l'atteinte des objectifs de réduction dans chaque sphère gouvernementale, qui feraient alors l'objet d'une rigoureuse évaluation des progrès accomplis par le Commissaire à l'environnement et le Vérificateur général. Et si les progrès anticipés s'avéraient en-deçà des prévisions et exigeaient d'accorder la prépondérance aux mesures de réduction des GES par rapport aux mesures d'adaptation et de compensation, le gouvernement pourrait alors intensifier ses efforts avec la rigueur et la rapidité nécessaires.

Puisqu'il s'agit de la seule législation envisagée par le gouvernement pour encadrer les efforts climatiques, il apparaît impératif que le PL 44 inclue des mécanismes efficaces de reddition de compte. Il serait souhaitable de s'inspirer à cet effet des mesures proposées par le Pacte ou le PQ dans leurs récentes propositions législatives afin d'accorder au Commissaire à l'environnement un rôle de surveillance plus ambitieux, garant du succès de nos engagements.

Le Conseil québécois de l'environnement (CQE)\* :

André Beauchamp

Michel Bélanger

Pierre Dumont

Louis-Gilles Francoeur

Lucie Sauvé

Louise Vandelac

\*Le Conseil québécois de l'environnement a été créé dans la dernière année pour susciter des débats rigoureux sur les politiques publiques en environnement.