



Mémoire présenté par Fondation
Le Fonds de développement de la CSN pour la coopération et
l'emploi

Dans le cadre des consultations
de la Commission des transports et de l'environnement

21 janvier 2020



Personne-ressource :

Julien Lampron, directeur, Développement corporatif et Affaires publiques
2175, de Maisonneuve Est, bureau 103

Montréal, Québec H2K 4S3

Julien.lampron@fondaction.com

(514) 525-5505

<https://www.fondaction.com/>



Table des matières

Avant-propos.....	4
Introduction	5
Les investissements privés : une nécessité pour une transition énergétique réussie.....	6
Recommandation 1	9
Un organisme parapublic dédié à la mise en œuvre du PECC	9
Recommandation 2	10
Le développement durable, les retombées extrafinancières et l'accompagnement des entreprises	10
Recommandation 3	11
La tarification du carbone et la question de la transition juste et équitable.....	12
Recommandation 4	12
Conclusion	13



Avant-propos

Fondation est un fonds de travailleurs qui s'appuie sur la confiance de plus de 175 000 Québécoises et Québécois détenant un actif de 2,4 milliards de dollars. L'épargne-retraite recueillie est canalisée dans des entreprises et des projets qui contribuent au développement d'une économie plus équitable, inclusive, verte et durable afin de générer de la valeur pour les actionnaires et la société.

Fondation est ainsi le fruit d'une réflexion globale et croit, que pour être durable, le développement économique doit prendre en compte les effets sur les personnes et sur l'environnement. En 2016, au lendemain de la ratification des Accords de Paris sur le Climat, Fondation a été le premier investisseur privé à proposer au gouvernement du Québec un partenariat pour l'atteinte de ses cibles de réduction de gaz à effet de serre.

Fondation a ainsi financé des projets spécialement dédiés à la lutte contre les changements climatiques qui ont permis d'éviter plus de 935 000 tonnes de CO₂ équivalent dans l'atmosphère entre le 1^{er} juin 2018 et le 31 mai 2019.

Fondation est d'avis que le Québec a tout en main pour se positionner comme leader en matière de lutte contre les changements climatiques. Le Québec fait déjà belle figure et affiche un bilan d'émissions de GES par habitant parmi les plus bas en Amérique du Nord, soit 10,4 tonnes par habitant, alors que la moyenne canadienne est de 20,5 tonnes par habitant et la moyenne américaine de 21,5 tonnes par habitant¹. Cependant, il est encore bien loin d'atteindre les cibles de réduction de GES qu'il s'est fixé à l'occasion de l'adoption des Accords de Paris sur le Climat.

Fondation considère que l'atteinte des cibles de réduction du Québec représente une formidable opportunité de développement économique qui favorisera l'émergence de secteurs porteurs dans le futur, de projets structurants et d'innovation au sein de nos entreprises.

Le défi est cependant de taille et au train où vont les choses, les conséquences des changements climatiques sont déjà irréversibles et face à l'urgence d'agir la communauté internationale doit se mobiliser beaucoup plus fortement qu'elle ne le fait actuellement.

¹ http://www.mrif.gouv.qc.ca/Content/documents/fr/fiche_energieUS.pdf



Introduction

Le 31 octobre 2019, le gouvernement du Québec, par le biais du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, M. Benoît Charrette et le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, M. Jonathan Julien, a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi 44, *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*.

Ce projet de loi est présenté comme l'instrument qui simplifiera la gouvernance de l'actuel Fonds vert en restituant la pleine responsabilité ministérielle en matière de lutte contre les changements climatiques.

Il y est proposé de modifier le cadre applicable au Fonds vert tel que nous le connaissons actuellement, pour le recentrer exclusivement sur la lutte contre les changements climatiques, en ciblant dorénavant des mesures concrètes et efficaces de réduction des émissions de GES, d'adaptation aux impacts des changements climatiques et d'électrification de l'économie. Le Fonds vert serait ainsi remplacé par la mise sur pied du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC), dont la finalité sera la lutte contre les changements climatiques par le biais de l'électrification de l'économie.

Des changements structurels sont proposés dans ce projet de loi au sein de l'organisation du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. Transition énergétique Québec (TEQ) sera dissoute et les fonctions et ressources de la société, ainsi que l'ensemble des programmes liés à TEQ, seraient transférées au ministère.

Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles gardera le mandat de concevoir un plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques en conformité avec les objectifs énoncés dans le futur Plan d'électrification et de changements climatiques (PECC).

Un Comité consultatif pour l'élaboration du Plan directeur sera créé et un Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétique sera mis sur pied.

Le projet de loi ajoute un mandat au commissaire au développement durable afin que dans son rapport annuel, sous l'autorité du Vérificateur général du Québec, il fasse part de ses constatations et de ses recommandations en lien avec le FECC.

Fondation salue la volonté du gouvernement de moderniser son approche en matière de lutte contre les changements climatiques. Fondation s'interroge



toutefois sur les implications de certaines mesures et invite le gouvernement à prendre en considération les propositions suivantes dans l'élaboration du projet de loi 44.

Les investissements privés : une nécessité pour une transition énergétique réussie

Toutes les études le démontrent, le capital nécessaire pour atteindre les cibles des Accords de Paris sur le Climat nécessitera un apport important des capitaux privés. Les capitaux publics ne suffiront pas pour soutenir le financement de la transition nécessaire vers une économie plus sobre en carbone. Les gouvernements n'auront d'autres choix que de mettre en place des mécanismes pour encourager le privé à investir là où il devrait être.

Dans l'article 15.1 du projet de loi 44, où il est question de l'institution du FECC. Il y est stipulé :

Ce fonds est affecté au financement, dans le respect des principes, des orientations et des objectifs établis dans la politique-cadre sur les changements climatiques, de toute mesure visant la lutte contre les changements climatiques, notamment au moyen de l'électrification, ainsi que des activités du ministre en cette matière.

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 sommes portées au crédit du fonds peuvent, en outre, être utilisées pour l'administration et le versement de toute aide financière prévue par un programme élaboré par le gouvernement ou par le ministre [...].

Nous pensons que les sommes disponibles dans les coffres du FECC ne seront pas suffisantes pour financer une transition énergétique réussie et qu'une enveloppe du FECC devrait être dédiée à la mise en place de mécanismes permettant d'attirer des capitaux privés.

Le financement mixte a été conçu pour soutenir le progrès vers les objectifs de développement durable (ODD) énoncés par les Nations Unies, en offrant la



possibilité d'accroître le financement commercial pour les pays en développement et de canaliser ce financement vers des investissements ayant un impact sur le développement économique et social.

Le capital gouvernemental et le capital philanthropique peuvent ainsi être utilisés comme catalyseur pour la mobilisation du capital privé en quantité suffisante pour répondre à l'enjeu climatique. Ceci se fait en transformant certaines subventions ou certains mécanismes d'intervention en capital concessionnel gouvernemental pouvant générer du rendement positif. La présence d'un capital concessionnel dans une plateforme de financement de projets permet ainsi de réduire le risque et d'augmenter les perspectives de rendements offertes au capital privé.

Selon les recherches de l'OCDE², le modèle de financement mixte contribuera aux ODD par :

- L'augmentation du capital investi par effet de levier étend la portée du financement du développement et des fonds philanthropiques. Ceux-ci sont utilisés de manière stratégique pour soutenir de plus grands volumes de capitaux privés qui pourraient être acheminés à des investissements ayant un impact important sur le développement.
- L'amélioration de l'impact : les compétences, les connaissances et les ressources combinées des investisseurs publics et privés peuvent augmenter la portée et surtout l'efficacité des investissements liés au développement.
- L'atténuation des risques : avec l'aide du secteur public ou philanthropique, les risques peuvent être gérés pour réaliser des rendements en ligne avec les attentes du marché, catalysant ainsi des fonds privés dans des projets de développement.

Ces modèles de financement innovants sont basés sur une capitalisation initiale mixte (publique et privée) intégrant l'effet de levier dès la conception d'un modèle. Dans le cas du Québec, les fonds publics viendraient en partie du FECC, qui en retour, pourrait exiger des retombées extrafinancières telles que des quantités de réduction de GES, un ratio de mobilisation minimal du capital privé par dollar investi et des engagements en capitaux à long terme et prévisibles (période de déploiement).

Les modèles de financement mixte privilégiés pourraient être, par exemple, un financement concessionnel public avec un taux d'intérêt inférieur à ceux du marché pour des projets plus risqués ; des garanties de prêt, des congés de

² OCDE, « Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals », <https://dx.doi.org/10.1787/9789264288768-en>



remboursement, de l'équité ou d'autres instruments qui serviront de levier pour encourager des investisseurs à aller de l'avant avec des projets qui tendront vers des objectifs de développement durable visés par l'outil de financement créé.

Ce type d'innovation financière pourrait faire en sorte de conjuguer les expertises des différents acteurs qui contribuent à une économie plurielle vers le développement d'une économie qui soit durable.

Le Gouvernement du Québec a donc ici l'occasion de mettre de l'avant un leadership qui saura mobiliser l'ensemble de l'écosystème financier dans la lutte contre les changements climatiques en utilisant des modèles de financement mixte. Pour y arriver, ces mécanismes doivent être gérés en partenariat avec Investissement Québec qui a l'habitude de travailler avec les différents acteurs de la finance pour mettre en place des outils de financement performants. Investissement Québec pourra sélectionner des gestionnaires choisis en fonction de leur expertise pour déployer le capital et s'assurer de l'atteinte des cibles extrafinancières visées par la plateforme.

Afin de s'assurer que l'argent public est utilisé dans le but d'atteindre des cibles extrafinancières telles que la réduction de GES, Investissement Québec (IQ) devrait avoir recours à l'expertise d'un organisme spécialement chargé de la mise en œuvre du PECC. C'est cet organisme qui pourrait demander à IQ de mettre son intelligence financière au service de la lutte contre les changements climatiques. IQ s'assurerait ensuite de la mise en place de plateformes de déploiement de capital mixte en lien avec les acteurs privés de la finance dans le but d'atteindre des objectifs de rendements extrafinanciers préalablement identifiés par l'organisme.



Recommandation 1

Considérant le fait que l'argent géré par le FECC ne serait pas suffisant pour financer les cibles de réduction de GES et l'adaptation aux changements climatiques au Québec ;

Considérant que pour atteindre les cibles de réduction de GES du gouvernement du Québec, il faut une plus grande mobilisation du capital privé ;

Nous recommandons qu'une partie des fonds du FECC, combinés à d'autres sources de capitaux publics disponibles, soit gérée par Investissement Québec afin de mettre en place, avec des partenaires de l'écosystème de la finance, des mécanismes de financement mixte dédiés à la lutte contre les changements climatiques.

Un organisme parapublic dédié à la mise en œuvre du PECC

Le gouvernement du Québec doit saisir l'occasion historique qui lui est offerte de réunir au sein d'un organisme parapublic, qui pourrait être une société d'État, l'ensemble des expertises permettant d'identifier les secteurs d'avenir à encourager, les projets d'infrastructure à prioriser et les innovations à encourager pour atteindre les objectifs du PECC.

Cet organisme serait la référence à la fois pour les entreprises, qui y verraient un interlocuteur crédible pour évaluer leurs projets de lutte contre les changements climatiques, et pour les autres ministères et Investissement Québec, comme organisme de référence de la poursuite d'objectifs extrafinanciers pour la mise en œuvre du PECC. Ce serait également cet organisme qui pourrait déterminer les objectifs extrafinanciers des plateformes de financement initiées par IQ, tel que suggéré dans la recommandation 1.

Fondation accueillerait ainsi favorablement la mise en place d'une société d'État qui réunit des expertises multisectorielles provenant notamment des ministères de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, de l'Énergie et des Ressources naturelles, de l'Économie et de l'Innovation, des Transports, des Affaires municipales et de l'Habitation et de l'Agriculture. Les ressources de cet organisme seraient entièrement dédiées à la mise en œuvre du PECC et de la transition énergétique.



Nous sommes d'avis qu'une société d'État serait moins sensible aux cycles politiques et s'inscrirait dans une durée plus adéquate pour lutter efficacement contre les changements climatiques.

Enfin, nous proposons que la performance de cette société d'État soit évaluée par le vérificateur général et que l'organisme en question ait une imputabilité par rapport à l'efficacité des stratégies et de ses actions en matière de lutte contre les changements climatiques.

Recommandation 2

Considérant le fait que la lutte contre les changements climatiques sera au cœur des enjeux des prochaines décennies ;

Considérant que la mise en œuvre du PECC nécessitera l'identification d'un interlocuteur crédible pour les entreprises, qui sera imputable de l'atteinte et du suivi des cibles gouvernementales ;

Nous recommandons la création d'une société d'État qui sera responsable de la mise en œuvre du PECC et qui réunira en son sein les différentes expertises ministérielles des secteurs visés par la lutte contre les changements climatiques ;

Nous recommandons que la performance de cette société d'État soit évaluée par le vérificateur général et que l'organisme en question ait une imputabilité par rapport à l'efficacité des stratégies et de ses actions en matière de lutte contre les changements climatiques.

Le développement durable, les retombées extrafinancières et l'accompagnement des entreprises

Fondaction est un précurseur en développement durable au Québec. Notre crédibilité en la matière provient notamment du fait que depuis le début de nos opérations, nous nous imposons les plus hauts standards en matière de reddition de compte.

Au cours des dernières années, nous avons vu plusieurs organisations se réclamer du développement durable alors que dans les faits, les actions prises par celles-ci étaient davantage de l'ordre de la parole que des actes.



Fondation est d'avis que la mise en place du FECC et des autres dispositifs qui sont visés dans le projet de loi 44 seront crédibles et efficaces que s'ils sont assortis d'une obligation de se soumettre aux meilleurs standards internationaux en matière de reddition de compte. Les mécanismes de reddition de compte internationaux permettront une meilleure comparabilité de la performance des mesures québécoises par rapport aux autres nations.

La production de résultats, analysés selon une grille de référence internationalement reconnue, permettra de mieux soutenir les efforts qui pourront positionner le Québec comme chef de file en matière de lutte contre les changements climatiques. Cette diplomatie de l'économie verte pourra contribuer à l'exportation de l'expertise québécoise à travers le monde et encourager l'investissement direct étranger.

Nous recommandons donc que les travaux du vérificateur général et du commissaire au développement durable du Québec intègrent une grille d'analyse de référence internationale pour l'évaluation des performances du FECC.

Recommandation 3

Considérant la nécessité de mesurer et d'évaluer la performance des initiatives soutenues par le FECC en matière de lutte contre les changements climatiques ;

Considérant que la communauté internationale travaille à la mise en place de standards de mesures afin d'assurer une meilleure comparabilité de performance ;

Nous recommandons qu'il soit demandé au vérificateur général et au commissaire au développement durable d'intégrer une grille d'analyse d'un cadre de référence international en mesure de saisir l'efficacité des mesures soutenues par le FECC ;



La tarification du carbone et la question de la transition juste et équitable

La lutte contre les changements climatiques et la décarbonisation de l'économie auront un impact sur des transformations importantes dans le tissu social et économique.

De manière réaliste, ce virage va restructurer de manière importante l'économie et le marché du travail au Québec. On peut prévoir que de nouveaux secteurs d'activité émergeront, que d'autres se transformeront alors que certains disparaîtront. Ce sont donc des milliers d'emplois qui seront perdus, créés ou transformés par le bouleversement des modes de production et des habitudes de consommation. Fondation est d'avis que la réussite de la lutte contre les changements climatiques doit aussi prêter attention au sort des personnes.

En ce sens, Fondation recommande que soient comptabilisées, dans les mesures de performance du FECC, les créations et les pertes d'emplois au Québec avec, pour visée, l'accompagnement, la formation et les placements des travailleurs et travailleuses qui seront bousculés par ces changements.

Fondation recommande également que la tarification carbone continue d'être pensée de manière juste et équitable envers les personnes ce qui facilitera grandement son acceptabilité sociale.

Recommandation 4

Considérant le fait que la décarbonisation de l'économie transforme les modes de production et les habitudes de consommation ;

Nous recommandons que soient prises en considération dans les mesures de performance du FECC, la création et le maintien d'emplois au Québec et que la mise en place de mesures environnementales soit assortie, lorsque nécessaire, de programmes d'accompagnement, de formation et de placement des travailleurs et travailleuses qui seront touchés par ces changements.

Nous recommandons qu'il soit inscrit dans la loi que la tarification carbone au Québec demeure guidée par des principes de justice sociale et d'équité entre les personnes.



Conclusion

Les défis environnementaux, sociaux et économiques sont au cœur des enjeux de développement économique des prochaines décennies. L'économie du Québec est bien placée pour contribuer et faire face à ces enjeux.

Une transition vers l'économie de demain, plus équitable, juste et harmonieuse, tant au niveau social, économique qu'environnemental, dépendra de notre capacité à situer cette transition dans une économie durable, inclusive, en mesure de maintenir et de créer des emplois de qualité pour les Québécoises et les Québécois dans le sens de l'intérêt général.

Le leadership du gouvernement, sa capacité de mobiliser du capital du secteur privé et du secteur financier ainsi que la capacité de mesurer les retombées extrafinancières dans les investissements en lutte contre les changements climatiques dans les montages financiers et dans les redditions de compte détermineront dans quelle mesure le Québec pourra se démarquer sur la scène internationale en matière de transition énergétique.

Devant cette tâche historique, saluons la volonté du gouvernement du Québec qui semble privilégier le développement durable et la modernisation de notre économie. Il peut être assuré que Fondaction, en tant que fonds de travailleurs orienté vers le développement durable avec une expertise en la matière, lui donnera son entière coopération dans le cadre de ce grand projet.

Le projet de loi 44 est un pas dans la bonne direction ; avec quelques modifications, il a tout le potentiel que ce soit un pas de géant.