

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI NO 44 VISANT PRINCIPALEMENT LA GOUVERNANCE EFFICACE DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET À FAVORISER L'ÉLECTRIFICATION



Janvier 2020



Personne-ressource :
Suzann Méthot, Directrice
540-50, rue Sainte-Catherine Ouest
Montréal, Québec H2X 3V4
smethot@allianceswitch.ca
(514) 792-1843
www.allianceswitch.ca



SWITCH, l'Alliance pour une économie verte est régie par un conseil d'administration composé de onze représentants provenant de différents secteurs de l'économie et de la société civile du Québec. Fondée en 2013, l'Alliance mobilise ses membres afin d'accélérer la transition vers une économie plus verte et plus sobre en carbone. Nous travaillons, tous ensemble, à identifier des pistes concertées de solutions pragmatiques et réalistes pour une transition plus juste, plus innovante et plus porteuse pour notre économie. Nous souhaitons un développement des politiques et des interventions de l'État plus cohérent et la convergence des initiatives provenant des secteurs public, privé, associatif, coopératif et mutuel et de la société civile en faveur d'une économie verte. L'Alliance SWITCH réunit :

Jean Simard, Président et chef de la direction
Association de l'aluminium du Canada

Arnaud Champalbert, Conseiller principal – Affaires publiques
Conseil du patronat du Québec

Catherine Bérubé, Vice-présidente – Développement durable, relations avec les investisseurs et affaires publiques
Cycle Capital management/Ecofuel

Denis Leclerc, Président et chef de la direction
Ecotech Québec

Frédéric Krikorian, Vice-président – Développement durable, affaires publiques et gouvernementales
Energir

Geneviève Brisson, Directrice principale – Affaires gouvernementales mondiales
Enerkem

Marc-André Viau, Directeur des relations gouvernementales
Equiterre

Julien Lampron, Directeur des affaires publiques
Fondaction

Karel Mayrand, Directeur pour le Québec
Fondation David Suzuki

Pauline D'Amboise¹, Secrétaire générale et vice-présidente – Gouvernance et développement durable
Mouvement Desjardins

Marc Bureau, Président
Regroupement national des conseils régionaux de l'Environnement du Québec

Christiane Pelchat, PDG
Réseau Environnement

DIRECTION : Suzann Méthot, Directrice.

¹ Mme Pauline D'Amboise, se décharge de toute responsabilité en regard des énoncés relatifs à Transition Énergétique Québec (TEQ). Étant membre du CA de TEQ elle s'est abstenue de commenter cet élément du mémoire.



TABLE DES MATIÈRES

Table des matières

<i>À propos de SWITCH</i>	3
<i>TABLE DES MATIÈRES</i>	4
<i>PRÉAMBULE</i>	5
<i>RÉSUMÉ :</i>	5
<i>INTRODUCTION</i>	6
<i>ANALYSE & RECOMMANDATIONS</i>	7
<i>RETOUR VERS LE FUTUR :</i>	7
<i>RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE COHÉRENCE :</i>	7
<i>CONCLUSION</i>	12
<i>RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS :</i>	12
<i>ANNEXE A</i>	14
<i>Annexe B</i>	16
<i>Annexe C</i>	18
<i>RÉFÉRENCES</i>	19



PRÉAMBULE

SWITCH, l'Alliance pour une économie verte, remercie l'opportunité qui lui est offerte de pouvoir contribuer aux consultations publiques menées par la Commission des transports et de l'environnement (CTE) dans le cadre de l'étude du projet de *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*¹ (PL44).

SWITCH considère qu'il importe de travailler ensemble dans le contexte où le PL44 s'inscrit dans un calendrier climatique critique et que le Québec, comme le reste du monde, ne dispose plus d'aucune marge de manœuvre. Ainsi, SWITCH est d'avis que le PL44 représente la principale pierre d'assise qui permettra au Québec d'activer les solutions qui sont toujours à sa portée pour répondre au signal d'alarme lancé par l'ONU et atteindre les cibles de réduction que le Québec s'est fixées. Selon le rapport « Trajectoires de réduction d'émissions de GES du Québec – Horizons 2030 et 2050² », les cibles et objectifs du Québec aux horizons 2030 et 2050, quoique très ambitieux, sont potentiellement réalisables, et ce, sur son propre territoire (c'est-à-dire sans recourir à l'achat de crédits de carbone à l'extérieur). Cela étant dit, cela nécessitera des investissements importants de l'ensemble des agents économiques et impliquera que le Québec entre dans une profonde réforme économique de façon à accélérer la cadence de ses efforts.

Ainsi, L'Alliance SWITCH salue les intentions du Gouvernement du Québec de vouloir s'attaquer à la réduction concrète des émissions de gaz à effet de serre (GES), d'accroître l'électrification de l'économie québécoise, de revoir la façon dont les deniers publics sont gérés pour ce faire et de mandater un seul chef d'orchestre pour assurer une action cohérente, agile, efficace et transparente.

Cependant, devant l'urgence climatique, SWITCH recommande de ne pas diminuer la capacité d'agir de son principal « agent livreur » de réduction de GES, Transition Énergétique Québec (TEQ), et bien au contraire de miser sur les acquis et de renforcer l'organisme.

L'Alliance Switch exhorte le Gouvernement du Québec de mettre à profit les acquis de TEQ et de s'assurer d'un véhicule légitime et imputable permettant de coordonner de façon intégrée les efforts gouvernementaux de réduction de GES, doté de ressources permanentes humaines et financières requises pour accélérer la transition vers une économie plus verte et plus sobre en carbone et ainsi relever le défi que pose les changements climatiques.

RÉSUMÉ :

Pour l'Alliance SWITCH, 2020 amorce la décennie de la transition énergétique et le PL44 constitue son fer de lance pour ce faire. L'Alliance SWITCH estime que, dans sa forme actuelle, le PL44 soulève nombre d'enjeux de gouvernance, d'efficacité, d'imputabilité et de cohérence. Il importe de revoir la structure de gouvernance proposée pour assurer d'accomplir les intentions visées par le législateur. Dans cette perspective, SWITCH soumet ses recommandations dans le cadre de l'étude du projet de loi 44 qui consiste principalement à la création d'une société d'état responsable de coordonner l'ensemble de l'effort gouvernemental dédié à la transition énergétique et à la lutte contre les changements climatiques, relevant de la plus haute instance gouvernementale et soutenue par des experts en matière de finance et de l'ensemble des acteurs de la transition énergétique et de la lutte contre les changements climatiques.

INTRODUCTION

Le 31 octobre dernier, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, M. Benoit Charette, et le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, M. Jonatan Julien, ont présenté les détails du projet de loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification.

Selon le Gouvernement, « Avec cette pièce législative essentielle, le gouvernement du Québec propose une **nouvelle gouvernance** axée sur la réduction concrète des émissions de gaz à effet de serre (GES) et l'électrification de l'économie québécoise. Pour ce faire, le projet de loi accorde un **rôle accru au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques**. Le **ministre deviendrait d'office le conseiller du gouvernement** sur toute question touchant la lutte contre les changements climatiques et l'électrification de l'économie et il en assurerait la cohérence et la **gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale**. Le ministre devrait ainsi être consulté lors de l'élaboration de toute mesure susceptible d'avoir un impact significatif en matière de lutte contre les changements climatiques et d'électrification de l'économie. ³». Un **Comité consultatif sur les changements climatiques** serait constitué pour conseiller le ministre sur les orientations, les programmes, les politiques et les stratégies en matière de lutte contre les changements climatiques.

Le projet de loi met également fin au Fonds vert tel qu'on le connaît avec la **mise sur pied du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC)**, entièrement consacré à la lutte contre les changements climatiques et l'électrification de l'économie.

Du côté des changements proposés à la structure du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, **Transition énergétique Québec (TEQ) serait intégrée au ministère, afin d'assurer une synergie** et de permettre aux équipes de travailler en complémentarité. **Les fonctions et ressources de l'organisme seraient quant à elle conservées, ainsi que l'ensemble des programmes**. Le ministre 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 principes et les objectifs énoncés dans le futur Plan d'électrification et de changements climatiques**.

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

Enfin, le projet ajoute en outre 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 constations et de ses recommandations en lien avec le FECC.

Les propositions apportées par le PL44 se résument donc comme suit :

- Mise sur pied d'un Comité consultatif sur les changements climatiques
- Création du Fonds d'électrification et de changements climatiques
- Dissolution du conseil de gestion du fonds vert
- Mise sur pied d'un Comité consultatif pour l'élaboration du Plan directeur
- Création du Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétique
- Dissolution de Transition Énergétique Québec (TEQ)
- Rôle de surveillance accru du Vérificateur général

ANALYSE & RECOMMANDATIONS

SWITCH appuie l'intention du Gouvernement du Québec de vouloir réformer « la gouvernance pour électrifier notre économie et lutter contre les changements climatiques » ainsi que la gestion des fonds dédiés à l'électrification et à la lutte contre les changements climatiques. Cependant, bien que la gestion du Fonds vert ait fait l'objet de nombreuses critiques, SWITCH est d'avis que les objectifs visés traditionnellement par ce fonds sont les bons et que le plan directeur de TEQ via le déploiement de ses programmes, en fait le principal agent livreur vers l'atteinte des cibles de réduction de GES et d'efficacité énergétique. Ainsi, il importe d'en préserver les acquis et d'en renforcer la portée et le pouvoir d'agir. Switch salue d'ailleurs la volonté du Gouvernement du Québec de prolonger jusqu'en 2025 l'application de son Plan directeur développé par TEQ d'ici à ce qu'il soit révisé.

Dans le communiqué gouvernemental dévoilant le PL44⁴, d'une part on affirme vouloir « se doter des meilleurs moyens pour mettre en œuvre efficacement, avec la contribution des experts et de la société civile, le futur Plan d'électrification et de changements climatiques. » D'autre part, le gouvernement énonce vouloir « agir pour simplifier la gouvernance des actions gouvernementales en matière de d'électrification, de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques. La nouvelle gouvernance que nous proposons (...) donnera plus de moyens pour accélérer le mouvement et répondre aux défis climatiques actuels en plus de représenter une opportunité importante pour propulser notre développement économique vert. »

RETOUR VERS LE FUTUR :

Puisque ce n'est pas la première fois que le Gouvernement tente de mieux coordonner ses efforts dans le secteur de l'énergie de façon générale, afin de valider certaines propositions du PL44 et tenter d'y voir plus clair dans son analyse, SWITCH a procédé à un retour dans l'histoire pour comprendre ce qui nous mène aujourd'hui au PL44.

L'Annexe A comporte les principaux jalons historiques remontant à la création du Bureau des économies d'énergie en 1977 suivie de nombreux événements culminant aujourd'hui à un retour à la case départ. Ce scénario reviendrait à notre avis à tenter de répéter les mêmes actions avec l'espoir d'obtenir des résultats différents. À la lumière de cette analyse, SWITCH formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE COHÉRENCE :

SWITCH est d'avis que les intentions poursuivies par le gouvernement sont bonnes, mais que les moyens proposés dans le PL44 mériteraient d'être ajustés et bonifiés. Si le gouvernement du Québec va de l'avant avec l'actuel projet de loi, il importe d'y apporter certains amendements pour s'assurer entre autres que la nouvelle gouvernance proposée permette d'accélérer la réduction de GES et la transition vers une économie verte.

Gouvernance :

SWITCH estime que, pour atteindre les objectifs visés par le Gouvernement du Québec, il importe de créer un organisme indépendant (tel qu'illustré à la figure 1), permanent, agile et imputable, relevant de la plus haute instance gouvernementale, inspiré du modèle de TEQ et disposant des



ressources humaines, provenant des différents ministères concernés, et financières permanentes afin d'optimiser l'atteinte de résultats du Plan directeur de même que ceux du PECC à venir. Enfin, SWITCH est aussi d'avis que les investissements destinés aux immobilisations et au soutien aux entreprises technologiques soient gérés sous la gouverne d'une unité dédiée d'Investissement Québec (IQ) et du ministère de l'économie et de l'innovation (MEI), au besoin, conseillée par des experts en matière de finance.

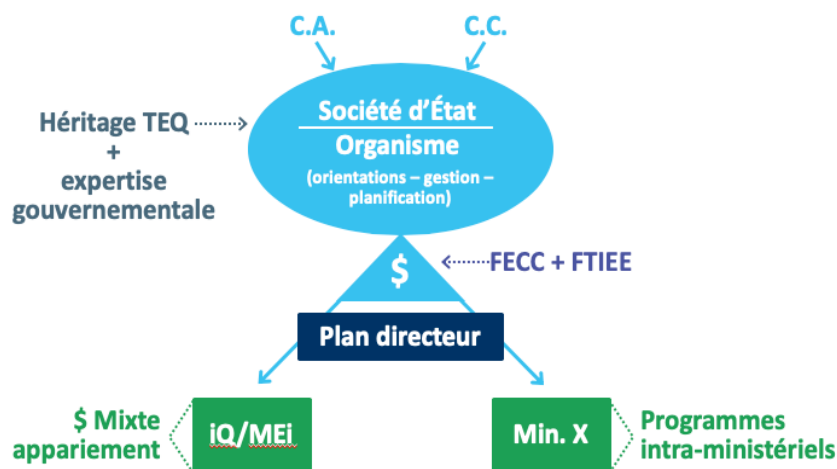
Dans cette perspective, pour assurer la prévisibilité et la pérennité de l'action gouvernementale ainsi que l'accomplissement des intentions visées par le PL44 soit la cohérence, la coordination et la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale en matière de lutte contre les changements climatiques :

RECOMMANDATION 1 : SWITCH recommande la création d'une société d'État responsable de la Transition énergétique du Québec et intégratrice de l'ensemble des composantes du PL44 et des politiques gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques (Plan directeur TEQ, PECC, comités consultatifs, fonds dédiés, PMD, etc...) réunissant les expertises requises provenant d'équipes de différents ministères. Relevant du premier ministre, cette société serait dotée des ressources humaines et financières permanentes et d'un conseil d'administration indépendant. Le CA serait constitué au terme d'un appel à candidature, et formé d'experts représentatifs des différents secteurs visés par l'ensemble des mesures envisagées par le PL44, éclairé par un comité consultatif également constitué des expertises requises.

Structure de gouvernance PL44

Principaux avantages :

- Cohérence
- Focus
- Agilité
- Transparence
- Prévisibilité
- Reddition/imputabilité



Comités consultatifs :

Le Projet de loi prévoit la création de deux comités consultatifs :

Un **Comité consultatif sur les changements climatiques** serait constitué pour conseiller le ministre du MELCC sur les orientations, les programmes, les politiques et les stratégies en matière

de lutte contre les changements climatiques de même qu'un **Comité consultatif pour l'élaboration du Plan directeur** sera créé pour conseiller le ministre du MERN.

RECOMMANDATION 2 : SWITCH recommande que le gouvernement s'assure que tout comité consultatif institué par le PL44 soit permanent et puisse disposer de moyens financiers et techniques nécessaires pour accomplir son travail en toute indépendance et en toute transparence. D'autre part que tout comité consultatif soit constitué au terme d'un appel à candidature, et ait recours à une diversité d'expertises complémentaires représentatives des secteurs associés aux changements climatiques, à la transition énergétique, l'électrification, l'efficacité énergétique et l'innovation incluant les chercheurs, des représentants du milieu économique et industriel et membres de la société civile.

Gestion des fonds :

Le PL 44 propose la création de deux fonds distincts, soit le Fonds d'électrification et de changements climatiques, relevant du MDDELCC, de même que le Fonds de transition d'innovation et d'efficacité énergétique qui relèverait du MERN. SWITCH est d'avis que si le gouvernement va de l'avant avec ses intentions, il devra s'assurer d'appliquer l'ensemble des recommandations émises jusqu'ici par le rapport du Vérificateur général (détails en Annexe B) et de soumettre ces fonds sous la responsabilité de la société d'État mise sur pied pour coordonner les efforts du gouvernement en matière de transition énergétique et de lutte contre les changements climatiques. De même qu'il aura avantage à prendre exemple sur les structures et modèles qui s'avèrent être les meilleurs en matière de gouvernance et de gestion afin d'assurer une saine utilisation des fonds publics qui, dans les cas qui nous préoccupent ici, s'élèvent à plusieurs centaines de millions de dollars :

RECOMMANDATION 3 : Pour assurer la cohérence, la transparence et une gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale, SWITCH propose que le Fonds d'électrification et des changements climatiques et le Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétique soient jumelés en un seul et même fonds ou du moins relèvent de la société d'État imputable de sa gestion et doté d'un comité d'investissement indépendant constitué d'experts. Il est également important que les programmes qui figurent au plan directeur bénéficient de sommes pré-déterminées et dédiées, et que ces sommes soient prévues et disponibles dans le Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétique afin d'assurer prévisibilité, agilité et rapidité dans le soutien aux promoteurs de projets.

RECOMMANDATION 4 : Afin d'assurer l'utilisation optimale des sommes disponibles pour l'atteinte des cibles de réduction des émissions de GES, et de maintenir l'engagement des parties, Switch propose que les frais d'opération des Fonds, ainsi que des programmes qui en relèvent soient conformes aux meilleures pratiques, et évalués sur une base annuelle afin d'en assurer la saine gestion.

Allocations financières :

Sur le plan financier, les différents moyens mis en place pour atteindre nos objectifs de réduction de GES (ex : PECC, Plan directeur, etc) exigent des investissements colossaux et ne pourront se limiter aux fonds publics et aux subventions. Face à l'ampleur du défi, la collaboration entre les différents acteurs de l'écosystème financier québécois est une condition essentielle à la réalisation de projets structurants de lutte contre les changements climatiques pour le Québec. L'objectif



premier est de maximiser l'effet levier des fonds publics pour mobiliser les fonds privés dans le financement de projets et le financement d'entreprises technologiques. Pour ce faire, SWITCH estime que ces projets d'investissement devraient être chapeautés par des spécialistes de la finance, soit des représentants d'Investissement Québec (IQ) et du ministère de l'économie et de l'innovation (MEI), conseillés, au besoin, par des experts de la société d'État à être créée aptes à identifier les objectifs extra financiers visés par le déploiement de ces initiatives.

RECOMMANDATION 5 : SWITCH recommande de développer une structure d'appariement entre les fonds publics et les institutions financières privées, inspirée des meilleures pratiques internationales en financement mixte (blended finance) pour financer des projets de lutte aux changements climatiques, et gérée par une équipe d'Investissement Québec (IQ) et du ministère de l'économie et de l'innovation (MEI) conseillés par des experts de la société d'État à être créée apte à identifier les objectifs extra financiers visés par le déploiement de ces initiatives.

RECOMMANDATION 6 : SWITCH recommande, dans le cas du financement d'entreprises technologiques, la mise sur pied de mécanismes d'appariement afin de maximiser l'effet levier des fonds publics pour mobiliser les fonds privés et faciliter le déploiement des entreprises innovantes de technologies propres.

Vérification :

Dans le cadre de ses audits, le vérificateur général y est allé de nombreuses recommandations notamment sur la mise en place d'un cadre de gestion muni d'objectifs mesurables, vérifiables, imputables et conforme aux normes et conventions comptables. Considérant les préoccupations soulevées par le passé à propos de la gestion du Fonds vert et des vérifications réalisées par le vérificateur général (VG) résumées en Annexe B qui ont mené à ses multiples recommandations portant principalement sur la gestion du Fonds vert :

RECOMMANDATION 7 : SWITCH recommande que la création de nouveaux fonds destinés à l'électrification et à la lutte contre les changements climatiques tienne compte des analyses et des recommandations énoncées jusqu'ici par le Commissaire au développement durable.

Rôle accru du vérificateur général :

Dans son annonce du PL44, le ministre de l'Environnement a mentionné que « le gouvernement confiera un rôle indépendant de vérification au Commissaire au développement durable afin que ce dernier puisse examiner l'utilisation des sommes du Fonds d'électrification et de changements climatiques et proposer des ajustements au besoin. Il aura le mandat de produire un rapport annuel spécifique sur le fonds, qui sera, naturellement, rendu public. » Or, bien que le projet de loi vienne préciser que les états financiers seraient vérifiés annuellement par le Vérificateur, rien n'indique la vérification annuelle de l'utilisation des sommes.

De plus, rappelons que l'obligation de procéder annuellement à un audit financier du Fonds Vert (et du CGFV) par le VG est une exigence qui remonte déjà à l'exercice 2017-2018 et que cette exigence s'applique de facto aux sociétés d'État. Toutefois, SWITCH est d'avis qu'il importe de s'assurer que la vérification annuelle ne soit pas limitée au bilan financier. SWITCH est d'avis que la vérification du VG doit également porter sur l'ensemble de la performance et de l'atteinte de cibles des fonds, programmes et politiques visés par l'actuel projet de loi, ainsi :

RECOMMANDATION 8 : SWITCH recommande de procéder à une vérification annuelle des états financiers ainsi que de procéder à une analyse des retombées extra-financières, de l'utilisation des sommes et de l'ensemble de la performance en fonction de l'atteinte de cibles visés par le Fonds, programmes et politiques visés par le PL44.

Cibles de réductions de GES :

Le Québec s'est doté de cibles ambitieuses de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre (GES). Pour assurer la cohérence de l'appareil gouvernemental visant la réduction de GES, il importe que chacune des actions soit minimalement conforme à l'atteinte des cibles de réduction pour lesquelles le Gouvernement s'est engagé dans le cadre d'ententes et de protocoles sur le climat, et que celles-ci soient enchâssées dans le texte de loi, ainsi :

RECOMMANDATION 9 : SWITCH recommande que soient enchâssés dans la loi chacune des cibles de réduction de GES que le Gouvernement s'est engagé à respecter dans le cadre des ententes et conventions nationales et internationales, dans une perspective d'une économie carboneutre d'ici 2050.



CONCLUSION

Pour SWITCH, 2020 amorce la décennie de la transition énergétique et le PL44 constitue son fer de lance pour ce faire. Dans cette perspective, les recommandations soumises par SWITCH dans le cadre de l'étude du projet de loi 44 consistent principalement en la création d'une société d'État responsable de coordonner l'ensemble de l'effort gouvernemental dédié à la transition énergétique et à la lutte contre les changements climatiques. Cette société relèverait de la plus haute instance gouvernementale et serait soutenue par des experts en matière de finance et de l'ensemble des acteurs de la transition énergétique et de la lutte contre les changements climatiques. Enfin, les défis qui s'élèvent devant nous sont colossaux. Il n'y a donc pas de temps à perdre. Bâtissons sur les acquis plutôt que de déconstruire à nouveau et risquer de perdre du temps dont le Québec ne dispose plus. SWITCH demeure disponible pour poursuivre le travail en support au gouvernement du Québec dans ses intentions visant la réduction concrète des émissions de gaz à effet de serre (GES) et l'électrification de l'économie québécoise.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS :

RECOMMANDATION 1 : SWITCH recommande la création d'une société d'État responsable de la Transition énergétique du Québec et intégratrice de l'ensemble des composantes du PL44 et des politiques gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques (Plan directeur TEQ, PECC, comités consultatifs, fonds dédiés, PMD, etc...) réunissant les expertises requises provenant d'équipes de différents ministères. Relevant du premier ministre, cette société serait dotée des ressources humaines et financières permanentes et d'un conseil d'administration indépendant. Le CA serait constitué au terme d'un appel à candidature, et formé d'experts représentatifs des différents secteurs visés par l'ensemble des mesures envisagées par le PL44, éclairé par un comité consultatif également constitué des expertises requises.

RECOMMANDATION 2 : SWITCH recommande que le gouvernement s'assure que tout comité consultatif institué par le PL44 soit permanent et puisse disposer de moyens financiers et techniques nécessaires pour accomplir son travail en toute indépendance et en toute transparence. D'autre part que tout comité consultatif soit constitué au terme d'un appel à candidature, et ait recours à une diversité d'expertises complémentaires représentatives des secteurs associés aux changements climatiques, à la transition énergétique, l'électrification, l'efficacité énergétique et l'innovation incluant les chercheurs, des représentants du milieu économique et industriel et membres de la société civile.

RECOMMANDATION 3 : Pour assurer la cohérence, la transparence et une gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale, SWITCH propose que le Fonds d'électrification et des changements climatiques et le Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétique soient jumelés en un seul et même fonds ou du moins relèvent de la société d'État imputable de sa gestion et doté d'un comité d'investissement indépendant constitué d'experts. Il est également important que les programmes qui figurent au plan directeur bénéficient de sommes pré-déterminées et dédiées, et que ces sommes soient prévues et disponibles dans le Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétique afin d'assurer prévisibilité, agilité et rapidité dans le soutien aux promoteurs de projets.

RECOMMANDATION 4 : Afin d'assurer l'utilisation optimale des sommes disponibles pour l'atteinte des cibles de réduction des émissions de GES, et de maintenir l'engagement des parties, Switch propose que les frais d'opération des Fonds, ainsi que des programmes qui en relèvent soient conformes aux meilleures pratiques, et évalués sur une base annuelle afin d'en assurer la saine gestion.

RECOMMANDATION 5 : SWITCH recommande de développer une structure d'appariement entre les fonds publics et les institutions financières privées, inspirée des meilleures pratiques internationales en financement mixte (blended finance) pour financer des projets de lutte aux changements climatiques, et gérée par une équipe d'Investissement Québec (IQ) et du ministère de l'économie et de l'innovation (MEI) conseillés par des experts de la société d'État à être créée apte à identifier les objectifs extra financiers visés par le déploiement de ces initiatives.

RECOMMANDATION 6 : SWITCH recommande, dans le cas du financement d'entreprises technologiques, la mise sur pied de mécanismes d'appariement afin de maximiser l'effet levier des fonds publics pour mobiliser les fonds privés et faciliter le déploiement des entreprises innovantes de technologies propres.

RECOMMANDATION 7 : SWITCH recommande que la création de nouveaux fonds destinés à l'électrification et à la lutte contre les changements climatiques tienne compte des analyses et des recommandations énoncées jusqu'ici par le Commissaire au développement durable.

RECOMMANDATION 8 : SWITCH recommande de procéder à une vérification annuelle des états financiers ainsi que de procéder à une analyse des retombées extra-financières, de l'utilisation des sommes et de l'ensemble de la performance en fonction de l'atteinte de cibles visés par le Fonds, programmes et politiques visés par le PL44.

RECOMMANDATION 9 : SWITCH recommande que soient enchâssés dans la loi chacune des cibles de réduction de GES que le Gouvernement s'est engagé à respecter dans le cadre des ententes et conventions nationales et internationales, dans une perspective d'une économie carboneutre d'ici 2050.



ANNEXE A

RETOUR VERS LE FUTUR :

Pour tenter d'y voir plus clair dans son analyse, SWITCH propose de faire un retour dans l'histoire et comprendre ce qui nous mène aujourd'hui au PL44 :

1977, le gouvernement du Québec crée le **Bureau des économies d'énergie**, organisme chargé de mettre en place la politique gouvernementale dans ce domaine. À cette époque, l'action du Bureau se traduit par des programmes, dont le programme d'isolation des maisons.

1997 : Création de À la suite du Débat public sur l'énergie, le gouvernement adopte, en juin 1997, la **Loi sur l'Agence de l'efficacité énergétique** créant L'Agence de l'efficacité énergétique du Québec (AEE), un nouvel organisme, dont la mission sera de promouvoir l'efficacité énergétique dans une perspective de développement durable. L'organisme est responsable en matière de développement de nouvelles technologies et de l'élaboration d'un premier plan d'ensemble en efficacité énergétique¹

2011 : L'AEE est abolie en 2011 dans le cadre de restructurations et ses activités ont été intégrées à son ministère de tutelle, le Ministère des ressources naturelles, ce qui donne naissance au Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques en 2012.

2012 : Création du Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques

2014-2014⁵ : Le Vérificateur général rend publique les premières analyses réalisées par le Commissaire au Développement Durable portant sur la gestion et aide financière du Fonds Vert sous la responsabilité du Ministère du Développement durable de l'Environnement de la Faune et des Parcs (MDDEFP). Il émettait une série de recommandations mettant en lumière de nombreuses lacunes relatives principalement à la déficience de la gestion et du manque de suivi des ministères concernés. (Annexe B)

Février 2015, le commissaire au développement durable participe aux consultations et aux auditions publiques sur la Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020 (projet) tenue par la CTE où il exprime « qu'il a eu l'occasion d'examiner la gouvernance associée au développement durable dans cinq administrations à travers le monde. Une structure de gouvernance forte et transversale, dirigée par un organisme proche du pouvoir et en mesure d'influencer le gouvernement, le secteur privé et la société civile, pourrait contribuer à améliorer la démarche actuelle. Un tel type de structure serait à considérer dans le cadre de la stratégie pour la période 2015-2020. »

2006-2015 : Le Québec a globalement raté ses objectifs d'efficacité énergétique pour la période : environ 40 % de l'objectif visé a été atteint⁶. Un constat qui mène le gouvernement du Québec à édicter le Projet de loi n°106 : Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives à l'origine de la création de Transition Énergétique Québec (TEQ).

2016 : Création de Transition Énergétique Québec

2017 : Abolition du Bureau du Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques (certains de son personnel se retrouvent chez TEQ).

Mars 2017 : Prenant acte de ces recommandations, le Gouvernement du Québec institue le Conseil de gestion du Fonds vert pour réformer la gouvernance du Fonds vert. Le Conseil de gestion du Fonds vert (CGFV) est né de la volonté du gouvernement de créer une nouvelle structure pour encadrer la gouvernance du Fonds vert, donnant ainsi suite à deux rapports du Commissaire au développement durable qui révélaient des lacunes dans sa gestion. Ainsi, en Novembre 2018, suite à son diagnostic, le CGFV déposait son rapport d'analyse constitué de recommandations sur des ajustements budgétaires et son constat à l'égard du fonctionnement du CGFV affecté notamment par le manque d'indépendance avec le MDDELCC.

2019-2020⁷, le Vérificateur général soulève à nouveau des éléments portant sur la gestion du Fonds Vert à l'égard du Ministère de l'Environnement et de la Lutte Contre les Changements climatiques (MELCC) et conclue qu'il est d'avis que « le Conseil de gestion du Fonds Vert devrait disposer de toute l'autonomie nécessaire pour s'acquitter de ses fonctions et être pleinement imputable de ses actions ». (Annexe B.1)

Juin 2019 : Le Gouvernement du Québec annonce l'abolition de TEQ et la réforme du Fonds Vert.

Octobre 2019 : Le Gouvernement du Québec soumet le Projet de loi 44.

Novembre 2019 : TEQ remet son premier rapport de gestion 2018-2019 qui fait la démonstration que TEQ représente le principal agent livreur de réduction de GES au Québec et à partir duquel SWITCH émet les constats figurant en Annexe C de la présente.



Annexe B

Faits saillants du rapport de vérification 2014-2015⁸ du Vérificateur général dans lequel il rendait publique l'analyse réalisée par le Commissaire au Développement Durable portant sur la gestion et aide financière du Fonds Vert. Il émettait alors les recommandations suivantes et auxquels les ministères concernés ont adhéré :

Recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

Mettre en place un cadre de gestion qui permet d'évaluer l'apport du Fonds vert au développement durable, notamment en :

- Déterminant des objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats et en effectuant un suivi de leur atteinte ;
 - Diffusant l'information importante relative au Fonds vert, dont celle concernant son fonctionnement, les objectifs et les programmes qui y sont liés, ses revenus, ses dépenses ainsi que ses résultats.
- S'assurer de la pertinence et du caractère raisonnable des frais d'administration imputés au Fonds vert.

Recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, au ministère des Transports du Québec et au ministère de la Santé et des Services sociaux

- Procéder par appel de propositions et utiliser des critères précis pour évaluer les projets, les prioriser et les sélectionner; en cas de dérogation, consigner dans le dossier les justifications suffisantes pour soutenir les choix effectués.
- Définir les dépenses qui sont admissibles en tant que frais d'administration que les bénéficiaires peuvent réclamer au Fonds vert et les limites y afférentes.

Recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs et au ministère des Transports du Québec

Fixer des objectifs précis et mesurables pour chacun des projets financés au moyen du Fonds vert, évaluer périodiquement les résultats obtenus et prendre des mesures correctives afin que la situation soit redressée, s'il y a lieu.

Fixer des objectifs précis et mesurables, axés sur les résultats, pour chacun des programmes financés par l'intermédiaire du Fonds vert et évaluer périodiquement leur atteinte.

Procéder à des évaluations de programme ou achever celles en cours et prendre des mesures correctives, lorsque c'est nécessaire.

B.1 2019-2020⁹, le Vérificateur général soulève à nouveau des éléments portant sur la gestion du Fonds Vert à l'égard du Ministère de l'Environnement et de la Lutte Contre les Changements climatiques (MELCC). « À compter de l'exercice 2017-2018, le Vérificateur général a l'obligation de réaliser, chaque année, l'audit des états financiers du Fonds vert et de ceux du CGFV. C'est le MELCC qui prépare les états financiers du Fonds vert. C'est également le MELCC qui dresse les états financiers du CGFV, comme le prévoit l'entente de services administratifs convenue avec ce

dernier. La loi constitutive du MELCC prévoit que le CGFV doit, au plus tard le 1er septembre de chaque année, remettre au ministre ses états financiers et son rapport annuel de gestion. Ce rapport doit contenir notamment les états financiers et les comptes du Fonds vert. Nos travaux d'audit des états financiers au 31 mars 2018 nous ont permis de relever des déficiences relativement au processus de préparation des états financiers et des documents nécessaires aux travaux d'audit. En fait, les projets d'états financiers n'étaient pas toujours complets ou ils n'étaient pas toujours conformes aux normes et conventions comptables. »



Annexe C

Témoin de son cheminement et notamment à la lecture du Rapport de Gestion de TEQ 2018-2019, SWITCH corrobore les constats suivants :

- TEQ est entièrement focalisée sur sa mission
- Les programmes gérés par TEQ en fait le principal agent livreur de réduction de GES au Québec
 - TEQ offre des programmes très recherchés par toutes les clientèles (les particuliers, les entreprises et les institutions), lesquels génèrent une réduction des émissions de gaz à effet de serre équivalant à plus de 60% de l'effort du Québec dans le domaine, pour moins de 18,5% du budget du Fonds vert.
 - Seulement un an après l'adoption par son conseil d'administration, TEQ affiche un taux de réalisation supérieur de 100 % des mesures 2018-2019 de son plan d'action et un avancement de 34 % des mesures à être mises en œuvre pour 2023.
- Dans son cadre actuel, TEQ est agile tant sur le plan administratif que sur le plan technique lui permettant de s'adapter rapidement à toute situation requérant une action immédiate pour auprès du large éventail de sa clientèle (ex : entreprises, citoyens, sous-contractants, consultants, ministères).
 - À l'opposé de la flexibilité qu'offre un organisme tel que TEQ dans la gestion de ses enveloppes et de ses programmes, les ministères sont entre autres assujettis au *Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions*¹⁰ qui alourdit les approbations de par la lourdeur de son processus, ce qui a pour effet par exemple de rater des opportunités ou simplement empêcher de les saisir. À titre d'exemple, les approbations financières de plus de 1 millions\$ doivent être consenties par le conseil des ministres, et par le conseil du trésor s'il s'agit de subventions de moins d'un million de dollars, occasionnant parfois des délais qui résultent à des pertes d'opportunités.
- TEQ a su rapidement développer des partenariats proactifs avec une multitude d'organisations d'ici et d'ailleurs de même qu'avec le leadership des Premières Nations en matière de développement durable.
 - En innovation avec la concrétisation des partenariats avec Technologies du développement durable Canada (TDDC), avec le Centre d'excellence en efficacité énergétique (C3E), l'Accélérateur Ecofuel et l'ADEME (France).
 - Avec les Premières Nations avec l'instauration d'un comité bi-partite en partenariat avec l'Institut du Développement Durable des Premières Nations du Québec et du Labrador.
 - Avec le Bureau de Normalisation du Québec dans l'application de la norme ISO 50001 en gestion de l'énergie
 - Avec des municipalités pour la livraison de certains programmes
- TEQ dispose d'une gouvernance transparente et variée garante de la réalisation effective de sa mission en respect des objectifs et politiques poursuivis par le Gouvernement du Québec.
 - Soutenu par un Conseil d'Administration multidisciplinaire composé d'experts et de membres de la société civile représentatifs et complémentaires en matière d'énergie propre, d'innovation, de finance et de transition énergétique.

RÉFÉRENCES

-
- ¹ <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-44-42-1.html>
- ² <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/trajecitoires-emissions-ges.pdf>
- ³ <http://www.environnement.gouv.qc.ca/Infuseur/communiqu.asp?no=4276>
- ⁴ <http://www.environnement.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=4276>
- ⁵ https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications//rapport-cdd//2014-2015-CDD//fr_Rapport2014-2015-CDD-Chap04.pdf
- ⁶ http://plus.lapresse.ca/screens/1ff1868a-244d-4de8-b8da-aa4d983d1679_7C_0.html
- ⁷ http://www.vgq.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2019-2020-CDD-mai2019/fr_Rapport2019-2020-CDD-mai2019-Chap04.pdf
- ⁸ http://www.vgq.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2019-2020-CDD-mai2019/fr_Rapport2019-2020-CDD-mai2019-Chap04.pdf
- ⁹ http://www.vgq.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2019-2020-CDD-mai2019/fr_Rapport2019-2020-CDD-mai2019-Chap04.pdf
- ¹⁰ <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/A-6.01,%20r.%206/>

