CTE – 028M
C.P. – P.L. 44
Changements climatiques

Tous les chemins mènent à Rome, mais c'est dans l'action et les résultats que l'on reconnaît la valeur des décisions

COMMENTAIRES DU CPQ SUR LE PROJET DE LOI 44 VISANT PRINCIPALEMENT LA GOUVERNANCE EFFICACE DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET À FAVORISER L'ÉLECTRIFICATION

JANVIER 2020

Le CPQ (Conseil du patronat du Québec) a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possible – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale.

Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada.
1e trimestre 2020

Table des matières

Commentaires introductifs 4

Des principes et des considérations de base 4

La gouvernance environnementale 6

L'abolition d'organismes de gestion environnementale 6

Abolition de TEQ 8

Abolition du Conseil de gestion du Fonds vert 9

Le Fonds d'électrification et de changements climatiques 10

Indicateurs de performance 11

Les comités consultatifs 11

Plus de flexibilité et de possibilités pour les programmes 12

Rôle accru du Vérificateur général 12

Le secteur des transports 12

Conclusion 13

Commentaires introductifs

Le CPQ (Conseil du patronat du Québec) est heureux de présenter ses commentaires sur le projet de loi no 44 *visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification.*

Au cours des dernières années, le CPQ a contribué de différentes façons aux discussions relativement à la transition climatique et énergétique ainsi qu'à l'effort collectif nécessaire pour atteindre les objectifs ambitieux que le Québec s'est fixés en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Ainsi, en plus des études qu'il a menées ou auxquelles il a participé et en plus de ses interventions directes sur les différentes politiques et stratégies, le CPQ fait partie de SWITCH, l'Alliance pour une économie verte au Québec. Le CPQ fait également partie du comité de suivi sur la Politique de mobilité durable (CSPMD) et a activement participé à l'élaboration de ladite politique. Le président du CPQ a aussi siégé à la table des parties prenantes de Transition énergétique Québec (TEQ) dans le cadre de l'élaboration du plan quinquennal de transition énergétique. Enfin, le CPQ a participé dernièrement au groupe de travail sur l'électrification dans le cadre du Plan d'électrification et de changements climatiques (PECC). Les commentaires exprimés dans le présent mémoire s'inscrivent en ligne directe avec ces différentes interventions.

Des principes et des considérations de base

Avant d'entrer dans le cœur des dispositions du projet de loi 44, il nous semble important de mentionner certains principes généraux qui doivent guider les discussions ainsi que la prise de décisions.

La lutte contre les changements climatiques représente un défi de taille incontournable, c'est pourquoi l'approche stratégique à utiliser devrait maximiser les retombées et la rentabilité des investissements publics et privés. De plus, tout en encourageant l'électrification de notre économie à tous les niveaux, ce qui demeure la pierre d'assise de la démarche, il ne faut pas oublier que d'autres actions sont nécessaires pour atteindre les objectifs. À ce sujet, il faut constater que des communications du gouvernement peuvent amener à penser que la décarbonisation est synonyme d'électrification. Or, le recours à la complémentarité des énergies et à une utilisation diversifiée de celles-ci, permettrait l'atteinte des mêmes objectifs de carboneutralité sans amenuiser la sécurité énergétique nécessaire à certaines activités. De plus, pour que l'électrification nous permette de

rencontrer les cibles, on devra significativement augmenter notre capacité de production électrique tout en améliorant son utilisation de manière efficiente.
C'est pourquoi le développement des filières de sources d'énergie renouvelable et des mesures encourageant l'efficacité énergétique doivent également faire l'objet d'une attention particulière.

Le CPQ estime aussi que le gouvernement doit saisir toutes les occasions, incluant ce projet de loi, pour concilier davantage le développement économique et la lutte contre les changements climatiques. L'atteinte des objectifs ne se fera pas en quelques années et dépendra de la prévisibilité et de la stabilité des mesures et programmes mis en place par le gouvernement, c'est une condition nécessaire pour mobiliser efficacement les entreprises sur une longue période.

Aussi, il est essentiel d'établir, dès le départ, des indicateurs de performance adéquats qui seront suivis afin de mesurer l'efficacité de toutes les mesures et les programmes qui sont ou seront mis en place. Des indicateurs simples peuvent servir dès aujourd'hui, par exemple le coût en $ par tonne de GES évitée.

Dans ses commentaires sur le Plan d'électrification et de changements climatiques (PECC), présentés à l'automne 2019, le CPQ a souligné que ce plan doit avoir une vision globale qui transcende le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) afin d'engager l'ensemble de l'appareil de l'État. Le PECC doit aussi être une politique d'innovation, d'investissement, d'aménagement intégré du territoire et de transition énergétique. Finalement, le CPQ a souligné qu'il est nécessaire de mettre en place les mécanismes de surveillance et de transmission de l'information qui s'élèvent au-dessus des politiques pour maintenir la crédibilité et assurer l'efficacité de la démarche.

Rappelons par ailleurs que l'industrie a déjà réduit ses émissions de 25% entre 1990 et 2017. Cette réduction a eu lieu dans un contexte de croissance de l'activité économique. Bien que des efforts supplémentaires doivent encore être réalisés, il est nécessaire de considérer la réalité technologique et financière ainsi que d'avoir le souci de l'efficacité et de l'efficience. **Pour encourager les entreprises à aller plus loin, le gouvernement doit procurer le soutien, notamment financier, pour accélérer leur retour sur les investissements faits dans le but de réduire leurs émissions de GES et encourager la recherche et le développement (R-D) dans le domaine**.

Pour ce qui est de la gouvernance de la lutte aux changements climatiques, **le CPQ est d'avis qu'une meilleure cohérence dans l'action gouvernementale, une reddition de compte**

efficace et surtout un niveau élevé de transparence et de prévisibilité sont des conditions essentielles à la réussite de la démarche. Pour toutes ces raisons, la structure que privilégiera le gouvernement doit également être imperméable aux cycles politiques et ainsi bénéficier d'une certaine indépendance.

Le CPQ note avec intérêt les intentions exprimées par le projet de loi quant à la recherche de cohérence et de coordination des mesures gouvernementales, ministérielles ou proposées par certains organismes publics qui concernent la lutte contre les changements climatiques. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction.

Voici maintenant nos commentaires plus spécifiques sur le projet de loi.

La gouvernance environnementale

Le projet de loi établit 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 et qu'il en assure la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale. Il prévoit plus particulièrement que le ministre assure la cohérence et la coordination des mesures gouvernementales, ministérielles ou proposées par certains organismes publics qui concernent la lutte contre les changements climatiques et qu'il est associé à leur élaboration.

Les responsabilités et pouvoirs du ministre de l'Environnement étant élargis, il apparait primordial pour le CPQ de s'assurer d'un niveau tout aussi important de transparence et de reddition de compte. Aussi, l'équipe qui épaulera le ministre doit posséder autant l'expertise que la force de frappe nécessaire à l'atteinte des objectifs ambitieux que se fixe le Québec en matière de lutte aux changements climatiques.

Toutefois, il faut absolument garder en tête que la création de mécanismes de cohérence et de transparence ne doit pas entrainer une lourdeur administrative qui annulerait les efforts de chacun en ralentissant la mise en œuvre d'actions concrètes.

L'abolition d'organismes de gestion environnementale

L'abolition de Transition énergétique Québec (TEQ) et du Conseil de gestion du Fonds vert (CGFV) et leur rapatriement au sein de deux ministères, le MERN et le MLCC respectivement, soulèvent plusieurs questions.

D'abord et avant tout, la possibilité d'interventions politiques dans le processus préoccupe plusieurs, car la transparence risque d'être prise en otage. De plus, le projet de loi crée deux pôles de décision politique, le MELCC et le MERN. Ces ministères ont des vocations différentes. Le MELCC a pour mission de contribuer au développement durable en jouant un rôle clé dans la lutte contre les changements climatiques, la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité au bénéfice des citoyens. Le MERN a pour mission d'assurer la gestion et soutenir la mise en valeur des ressources énergétiques et minérales ainsi que du territoire du Québec, dans une perspective de développement durable. Sur cette base, le CPQ s'interroge sur la conciliation de ces missions lorsque le temps viendra de prendre les décisions ou d'octroyer certaines subventions dans la gestion des différents programmes visés par cette gouvernance.

Tel que mentionné plus haut dans ce rapport et à plusieurs reprises par le CPQ, la cohérence est une des préoccupations centrales dans la gouvernance environnementale. **En créant deux pôles décisionnels à l'intérieur de deux ministères, une disparité dans les processus ainsi que dans la prise de décision risque d'être créée mettant à risque l'efficacité des processus pouvant également entrainer un manque de crédibilité et un risque de confusion, autant pour les entreprises que pour le grand public**. Sans compter la difficulté d'isoler la performance en termes d'atteinte des objectifs et notamment en termes de réduction de GES par dollar investi.

De plus, un bureau intégré (l'intégration de TEQ) au sein d'un ministère risque de souffrir de lourdeurs administratives inhérentes dans les prises de décision ministérielle et gouvernementale ce qui représente un autre enjeu d'efficacité des processus. Par exemple, le besoin d'approbations financières par le conseil des ministres pour les montants égaux ou supérieurs à 1M$ et par le Conseil du Trésor pour les montants inférieurs à 1M$ mais supérieurs à 50 000$ ne permet pas l'agilité et l'efficacité nécessaires à l'atteinte des objectifs poursuivis. **Soulignons ici que ce fardeau administratif et l'incertitude concernant la pérennité des programmes engendrée par l'influence des cycles politiques risquent également de ralentir les ardeurs de plusieurs entreprises désirant participer à la lutte aux changements climatiques.**

Si le gouvernement décide d'aller de l'avant avec le rapatriement de ces organismes, il doit également s'assurer de ne pas reléguer aux oubliettes les travaux déjà entamés des deux organismes ainsi que les rapports faits en lien avec leurs activités. Cela s'inscrit dans les principes qui doivent guider la gouvernance environnementale selon le CPQ, notamment celui d'avoir une vision globale et une stabilité dans l'action du gouvernement. Par exemple, le MERN doit poursuivre les orientations du plan directeur de TEQ et le MELCC doit s'inspirer des recommandations du rapport du CGFV, présenté à l'Assemblée Nationale en mai 2019. De plus, les recommandations du rapport du vérificateur général (VG) devraient également être prises en

compte, plus particulièrement en ce qui concerne l'importance de « déterminer des objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats » et en effectuer un suivi de leur atteinte.

Le projet de Loi indique que le Plan directeur actuel de TEQ est maintenu jusqu'en 2025, ce qui est une bonne chose (notons toutefois que l'horizon du plan actuel est 2018-2023). Par contre, il mentionne : « en y apportant les modifications nécessaires ». Donc dans les faits, on n'a pas d'indications sur la temporalité de ce maintien des activités.

Il est également important que les programmes qui figurent au plan directeur bénéficient de sommes prédéterminées 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. Il serait également intéressant que la structure permette l'intégration graduelle et importante de capital privé dans la transition énergétique.

Abolition de TEQ

L'abolition de TEQ soulève plusieurs questions. Rappelons que l'organisme jouit d'une bonne réputation, joue un rôle important dans la transition énergétique et possède un bilan somme toute positif. En effet, son premier rapport de gestion 2018-2019, déposé à l'automne 2019, fait la démonstration que TEQ est déjà un incontournable dans l'atteinte des objectifs de réduction de GES de la province[1].

Voici quelques faits saillants du rapport de gestion de TEQ :

- Un taux de réalisation supérieur de 100 % des mesures 2018-2019 de son plan d'action un an après son adoption.
- 34 % des mesures à être mises en œuvre d'ici 2023 ont déjà été mises en place.
- Ses programmes ont le potentiel de générer plus de 60 % de réduction de GES au Québec en utilisant moins de 18,5 % du budget du Fonds vert.

Rappelons par ailleurs que le plan directeur de TEQ avait été élaboré en collaboration avec différentes parties prenantes provenant de domaines différents, tenant compte de réalités variées. La constitution d'une Table des parties prenantes, tel que prévu dans sa Loi constitutive, prévoyait

[1] Rapport annuel de gestion 2018-2019, disponible en ligne : https://transitionenergetique.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/teq/TEQ-Rapport-Annuel-2018-2019.pdf

clairement son rôle, ses interactions et sa composition. Dans le projet de Loi présentement à l'étude, il n'est pas fait mention des mécanismes de concertation relatifs à l'élaboration du plan directeur. Quelles seront les garanties que les futurs plans seront élaborés en concertation avec les parties prenantes pertinentes dans le secteur de l'énergie et de la lutte contre les changements climatiques?

De plus, l'intégration de la mission de TEQ au sein du MERN amène plusieurs interrogations, notamment en termes de gouvernance. En effet, en plus des problèmes décisionnels déjà mentionnés plus haut, la structure proposée amène un double pouvoir en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures ou des programmes. Le MERN aura la responsabilité d'élaborer le *plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques* alors que les fonds nécessaires à sa mise en œuvre seront gérés par le MELCC.

Aussi, cette intégration de TEQ au MERN peut être problématique, voire même incompatible, au niveau de la mission. Le MERN est responsable notamment du développement des énergies, dont des énergies fossiles. Des questions peuvent être soulevées quant à l'arbitrage entre le développement d'énergies fossiles et celui des énergies renouvelables. Quels seront les critères qui guideront la prise de décisions?

Abolition du Conseil de gestion du Fonds vert

Cette abolition pose également un questionnement par rapport à la reddition de comptes. Bien qu'un comité consultatif issu du milieu scientifique et pluridisciplinaire devrait faire office de vigie, la nomination de ce comité revient au ministre responsable de la gestion du Fonds. Le CPQ y voit un risque de manque d'indépendance et souligne encore une fois l'importance de prévenir l'intervention politique dans les processus. S'il est vrai que la gestion du Fonds vert a été l'objet de critique, notamment par le VG, le Conseil de gestion avait fait lui-même des recommandations contenues dans son rapport, présenté au gouvernement en mars 2019.

En conclusion, si le gouvernement décide d'aller de l'avant avec le rapatriement de ces organismes il doit s'assurer que la gouvernance en matière de changements climatiques s'élève au-dessus du politique afin d'assurer une meilleure cohérence et une meilleure confiance des parties prenantes dans les processus. De plus, le gouvernement doit s'inspirer des travaux déjà faits par les deux organismes, s'assurer de la mise en place des mesures et garantir la poursuite des programmes annoncés.

Le Fonds d'électrification et de changements climatiques

Le CPQ voit d'un bon œil la modification aux règles régissant le Fonds vert, renommé « Fonds d'électrification et de changements climatiques » (FECC), qui sera *affecté uniquement au financement de mesures visant la lutte contre les changements climatiques.*

Dans la gestion du fonds, le ministre *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*. (Art. 15.2). Aussi, les États financiers du FECC seront vérifiés par le VG.

Il s'agit là de bonnes orientations et objectifs. Il sera alors en principe possible de mesurer l'efficacité des mesures financées par le FECC. Le CPQ soutient par ailleurs que le rôle du comité consultatif à être créé devra également inclure un volet de vérification et d'évaluation de la performance. Nous y reviendrons ci-dessous.

Le CPQ note aussi avec intérêt la proposition que des sommes provenant de la vente sur le marché du carbone puissent être versées à des émetteurs pour réduire leurs émissions de GES et encourager la recherche et le développement (R-D) dans le domaine (art.19). Il s'agit là d'une demande que le CPQ a déjà faite, soit que les contributeurs au SPEDE puissent y avoir accès pour réduire leurs émissions. Par contre, il est clair que les conditions et modalités qui seront prévues par règlement seront déterminantes pour le succès de cette mesure pour accélérer le retour sur les investissements faits par les entreprises dans le but de réduire leurs émissions. Or, des inquiétudes légitimes ont été émises au cours des derniers mois quant aux orientations qui ont été proposées.

Finalement le CPQ rappelle qu'il ne faut pas perdre de vue l'importance de l'efficacité énergétique comme source de solution aux enjeux énergétiques, tant pour les énergies renouvelables que non renouvelables. En effet, si le nom du Fonds suggère que le moyen privilégié de lutte aux changements climatiques est l'électrification, le gouvernement doit tout de même s'assurer que l'électrification est le moyen apportant le plus de bénéfices à court et moyen terme pour la société québécoise (comparativement par exemple à l'efficacité énergétique, à l'accroissement de l'offre en transport en commun ou à une meilleure gestion des matières résiduelles).

Indicateurs de performance

Tel que mentionné au début, il est essentiel d'établir, dès le départ, les bons indicateurs de performance qui seront suivis afin de mesurer l'efficacité de toutes les mesures et les programmes qui seront mis en place. **Nous devons avoir les moyens de vérifier que les décisions et les actions ont les impacts voulus en matière de lutte aux changements climatiques et d'identifier les mesures inefficaces à remplacer éventuellement afin de corriger le tir. Cela nécessite également de disposer des données nécessaires à l'élaboration des indicateurs.** À ce titre, l'Institut de la statistique du Québec pourrait peut-être avoir un rôle dans la collecte de données et le développement d'indicateurs de performance en lien avec cette question, que ce soit sur les énergies au Québec (production, consommation etc.), ou autre.

Les comités consultatifs

La création d'un comité consultatif permanent sur les changements climatiques qui conseillera le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques est bienvenue. En proposant que les membres doivent posséder des expertises significatives variées dans la lutte contre les changements climatiques et que son rapport soit public, ce comité d'experts permettra d'offrir un portrait plus complet et plus réaliste de la situation. **Nous aimerions souligner ici que malgré l'importance de l'apport des chercheurs du milieu scientifique, ceux-ci peuvent ne pas nécessairement tenir compte de différentes réalités du terrain et qu'il importe qu'il y ait une sensibilité et connaissance des réalités des entreprises et des régions dans ce comité.** Rappelons que les groupes de travail du PECC ont été formés en assurant une représentation des différents champs d'expertise à travers ses membres, cela doit servir d'exemple lors de la composition du comité consultatif. De plus, le CPQ estime qu'en plus de l'expertise dans les changements climatiques, une expertise financière ou comptable est aussi nécessaire dans la perspective d'évaluation des résultats et de la performance des programmes et mesures.

Au sujet du comité consultatif qui conseillera le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles dans l'élaboration d'un plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques, le CPQ est d'avis que le gouvernement doit privilégier le même modèle que pour le premier plan directeur 2018-2023 de TEQ.

Sur ces deux sujets, nous aimerions souligner ici que la représentation du CPQ au sein des instances qui ont précédé a été fortement appréciée par l'ensemble des parties prenantes.

Plus de flexibilité et de possibilités pour les programmes

Le pouvoir du ministre de déléguer à une municipalité, à une personne morale ou à un autre organisme la gestion d'un programme qu'il a élaboré en vertu de la présente loi ou d'une autre loi dont il est responsable (art. 3) apporte aussi plus de flexibilité et un fort potentiel d'efficacité.
Il serait toutefois de mise de prévoir certaines balises pour encadrer les actions des municipalités par souci de cohérence et d'allègement réglementaire.

Aussi, le gouvernement pourrait mettre en place un guichet unique destiné aux entreprises qui permettrait de mieux les aiguiller tout en facilitant la compréhension des différents programmes pouvant les supporter dans leurs efforts de transition énergétique.

Rôle accru du Vérificateur général

Le projet de loi précise que les états financiers du fonds sont vérifiés chaque année par le vérificateur général (VG).

Le VG émet ses constatations et ses recommandations en ce qui concerne le FECC. En élargissant son mandat de surveillance et de recommandations, le rôle du VG pourrait constituer un mécanisme de surveillance pour maintenir la crédibilité et assurer l'efficacité de la démarche. **Il est par ailleurs important que les constatations et recommandations annuelles portent, non seulement sur les résultats financiers, mais aussi sur l'efficacité dans l'utilisation des sommes et l'atteinte de cibles des fonds et des programmes (réductions de GES, retombés économiques, etc.).**

Le secteur des transports

Le secteur des transports est responsable de plus de 43% des émissions de GES au Québec, mais il est également indispensable à notre développement économique. Il faut donc y porter une attention particulière et y concentrer le gros de nos efforts, du moins à court et à moyen terme. La mobilité durable est essentielle pour atteindre les objectifs du PECC, c'est pourquoi il faut s'assurer de son financement adéquat. Le chantier sur le financement de la mobilité travaille sur la question et devrait fournir ses recommandations bientôt, mais il est important de ne pas perdre de vue les liens importants qui existent entre ces dossiers. Bien que le CPQ ait donné ses commentaires dans le cadre de ce chantier, **nous tenons à souligner que dans l'éventualité de l'abolition de la règle allouant les 2/3 des sommes recueillies par le biais du Fonds vert au transport, ceci**

doit absolument être accompagné par d'autres sources de financement, et ce, en quantité suffisante.

Conclusion

Certains éléments du projet de loi 44 apparaissent intéressants. En particulier, le CPQ se réjouit des intentions quant à la recherche d'une meilleure cohérence et coordination dans l'action gouvernementale en termes de lutte contre les changements climatiques, la constitution d'un comité consultatif et l'affectation du FECC à des mesures visant uniquement la lutte contre les changements climatiques. Nous nous interrogeons toutefois au sujet de la formule choisie pour atteindre les objectifs.

Si l'enjeu de la transition vers la décarbonisation de notre économie est considérée comme très important autant au niveau mondial qu'au Québec, il est clair que la façon dont nous devons agir doit être fonction de l'importance qu'on y accorde. Le gouvernement doit alors mettre en place une organisation stratégique interministérielle pour mener à bien les efforts nécessaires. **Le CPQ estime que plusieurs chemins peuvent mener à Rome, mais qu'il est important de bien conduire le moyen de transport choisi, en utilisant les bonnes informations et en agissant en toute transparence avec des mécanismes rigoureux d'évaluation de la performance et de reddition de comptes.**