

Mémoire de la Fondation David Suzuki sur le Projet de loi n°44 :

LOI VISANT PRINCIPALEMENT LA GOUVERNANCE EFFICACE DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET À FAVORISER L'ÉLECTRIFICATION

Mémoire présenté à la Commission des transports et de
l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec

Janvier 2020



À PROPOS DE LA FONDATION DAVID SUZUKI

Établie en 1990, la Fondation David Suzuki a pour mission de protéger l'environnement et notre qualité de vie, maintenant et pour l'avenir. Par la science, la sensibilisation et l'engagement du public, et des partenariats avec les entreprises, les gouvernements et les acteurs de la société civile, la Fondation œuvre à définir et à mettre en place des solutions permettant de vivre en équilibre avec la nature. La Fondation compte sur l'appui de 300 000 sympathisants à travers le Canada, dont près de 100 000 au Québec.

LES AUTEURS

KAREL MAYRAND est directeur pour le Québec et l'Atlantique de la Fondation David Suzuki et président de Réalité climatique Canada, organisme fondé par Al Gore. Il est co-président de Switch, l'Alliance pour une économie verte et vice-président du conseil d'administration du Parc Jean-Drapeau. Il est co-auteur de *Demain, Le Québec* (Éditions La Presse, 2018), auteur du livre *Une voix pour la Terre* (Boréal, 2012), et co-auteur de *Ne renonçons à rien* (Lux, 2017) avec le collectif *Faut qu'on se parle*, en plus d'avoir été initiateur et co-auteur du *Manifeste pour un Élan Global* (2015) signé par 42 000 personnes.

Avant de se joindre à la Fondation en 2008, Karel a conseillé plusieurs agences internationales, de même que Pierre Marc Johnson, ancien Premier Ministre du Québec, pendant plus d'une décennie sur les enjeux de mondialisation et d'environnement. Il a publié en 2006 *Governing Global Desertification* aux éditions Ashgate Aldershot (Londres). Karel a été co-fondateur du Centre international Unisféra en 2002 où il a créé en 2005 le programme de compensation des gaz à effet de serre Planétaire. Il a été boursier Action Canada en 2005 et finaliste du concours Arista en 2008 à titre d'entrepreneur socialement responsable de l'année au Québec.

MÉLANIE LE BERRE est analyste de politiques climatiques pour la Fondation David Suzuki à Montréal. À ce titre, elle contribue à la réalisation des travaux d'élaboration de plans d'action sur la lutte et l'adaptation aux changements climatiques dans le cadre d'une entente entre la Ville de Montréal, C40 et les fondations montréalaises. Elle effectue aussi des recherches sur les meilleures pratiques en matière de politiques climatiques, au Canada et ailleurs dans le monde, et propose des stratégies, plans et programmes adaptés au contexte montréalais et canadien.

Après avoir obtenu un diplôme d'ingénieur en Technologies de l'information en 2012, elle a complété une maîtrise en Environnement et Développement durable à l'Université de Montréal en 2016-2017. Depuis janvier 2018, elle travaille sur une grande variété de projets en environnement, allant de l'analyse du premier plan directeur de Transition énergétique Québec pour la Régie de l'énergie, à sa participation aux consultations particulières de la CAPERN en septembre 2019 pour examiner les impacts des pesticides sur la santé publique et l'environnement. Ses domaines de compétences incluent les politiques publiques, les changements climatiques, la transition énergétique, l'aménagement du territoire, la mobilité durable et l'économie circulaire.

TABLE DES MATIÈRES

À propos de la Fondation David Suzuki	2
Les auteurs	2
Introduction.....	4
Mise en contexte.....	5
Légiférer nos cibles de réduction d'émissions de GES et établir des budgets carbone	9
Instaurer une évaluation climatique des décisions gouvernementales.....	13
Réformer TEQ et le Fonds Vert pour une gouvernance climatique transparente, intégrée et performante	18
Pour la création d'un "super" organisme indépendant.....	19
Pour une gestion des fonds simplifiée, indépendante et transparente	21
Créer un unique comité d'experts permanent, indépendant et influent.....	24
Maintenir les deux tiers des revenus du marché du carbone dédiés aux transports.....	28
Renforcer la notion d'adaptation aux changements climatiques.....	31
Conclusions.....	34

INTRODUCTION

Depuis 2010, la Fondation David Suzuki a été impliquée dans l'élaboration des politiques climatiques du Québec. À titre de membre du premier comité conseil sur le climat, la Fondation a contribué à l'élaboration du Plan d'action sur les changements climatiques (PACC) 2013-2020. Elle a également participé aux travaux de suivi de la mise en œuvre du PACC en siégeant sur le comité conseil sur les changements climatiques de 2010 à 2018, sous trois gouvernements subséquents. Ce comité a produit de nombreux avis, dont celui qui a mené à l'adoption de la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de $-37,5\%$ d'ici 2030 par rapport à 1990.

La Fondation David Suzuki a également siégé à la Table des parties prenantes de Transition énergétique Québec qui a alimenté l'élaboration du premier plan directeur de l'agence, de même qu'au comité consultatif qui a mené à l'adoption de la politique de mobilité durable du Québec. La Fondation siège actuellement au comité de suivi de cette même politique.

La participation à ces divers processus et une collaboration étroite avec les différentes instances gouvernementales ont permis à la Fondation de mesurer les avancées, les limites et les contraintes de l'action gouvernementale en matière de lutte et d'adaptation aux changements climatiques. Au terme de cette décennie d'efforts, force est de constater que les réductions d'émissions stagnent comme en témoigne le dernier inventaire d'émissions de GES du Québec¹, alors même que les travaux du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) nous indiquent qu'il faut redoubler d'efforts et couper de moitié les émissions mondiales d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 2010, et atteindre la neutralité carbone d'ici 2050². L'écart entre ce qui a été accompli et ce qui doit être fait n'a jamais été aussi grand.

C'est dans ce contexte que le gouvernement du Québec a déposé le *Projet de loi 44 visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. D'entrée de jeu, la Fondation souhaite saluer la volonté du gouvernement d'accélérer la lutte aux changements climatiques et de faire de l'économie verte un axe central du développement économique du Québec, volonté accompagnée d'une réforme de la gouvernance climatique au sein de l'appareil gouvernemental. Cette réforme est nécessaire et ne doit pas devenir une nouvelle occasion manquée.

L'ampleur de l'effort qui devra être consenti par l'État et la société québécoise pour atteindre la cible fixée par le Québec pour 2030 ($-37,5\%$ sous le niveau de 1990), et éventuellement les cibles établies par le GIEC, requerra une mobilisation sans précédent de l'appareil gouvernemental. L'approche utilisée lors de la dernière décennie, faisant reposer la quasi-totalité des efforts de réduction sur les épaules du Fonds vert, a manifestement atteint ses limites. La Fondation David Suzuki a pu constater durant cette période une fragmentation de la prise de décision, un manque de cohérence dans l'action gouvernementale et, de manière générale, un manque d'ambition et d'engagement pour mettre en œuvre les mesures nécessaires en transport, en aménagement du territoire ou dans d'autres secteurs, sans lesquelles l'atteinte de nos objectifs à long terme sera impossible. Le gouvernement du Québec a à répétition reculé devant ces gestes nécessaires, préférant saupoudrer les ressources du Fonds vert

¹ MELCC, Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2017 et leur évolution depuis 1990.
<http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/ges/2017/inventaire1990-2017.pdf>

² IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.
<https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>

dans une panoplie de programmes. Trop souvent, le gouvernement a défait de la main gauche, ce qu'il tentait de construire de la main droite.

La lutte et l'adaptation aux changements climatiques doivent désormais être considérées comme une mission fondamentale qui doit s'appliquer à l'ensemble de l'appareil d'État : ministères, organismes et agences, et à toutes ses décisions : budget, lois, règlements, stratégies, plans et programmes. À cet égard, le *Projet de loi 44* demeure trop timide et n'est pas de nature à induire les transformations structurelles dans l'appareil d'État qui permettraient d'insuffler à la lutte aux changements climatiques l'élan nécessaire pour relever le défi des dix, voire des trente prochaines années.

À travers les recommandations faites dans le présent mémoire, la Fondation David Suzuki souhaite encourager le gouvernement à faire preuve d'audace, et à saisir l'occasion qui se présente pour moderniser l'appareil d'État, renforcer l'efficacité gouvernementale et lutter efficacement contre les changements climatiques. Fort de ses atouts énergétiques et de ses capacités d'innovation, le Québec peut tirer profit de la révolution énergétique qui s'amorce et en faire un pilier de son développement économique pour se démarquer au plan international. Pour ce faire, le gouvernement doit assumer pleinement son rôle de leader et mobiliser l'ensemble de l'appareil d'État.

CRÉDIT PHOTO : PAUL VANDERWERF VIA FLICKR



MISE EN CONTEXTE



Le 31 octobre 2018, 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, présentaient les détails du *Projet de loi 44 visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*.

Ce dernier peut se résumer en plusieurs points clés :

- Un rôle accru est accordé au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, qui devient le conseiller principal du gouvernement sur toute question touchant la lutte contre les changements climatiques et l'électrification de l'économie. Il doit être consulté sur les mesures élaborées par les autres ministères qui pourraient avoir un effet sur cette lutte et peut de lui-même donner son avis à ses collègues ou à des organismes publics sur des projets qui pourraient être contraires aux objectifs énoncés dans une éventuelle politique cadre sur les changements climatiques (soit le futur Plan d'électrification et de changements climatiques - le PECC) qu'il devra élaborer puis assurer la mise en œuvre. Il est responsable d'assurer une gouvernance intégrée en la matière à travers l'ensemble de l'appareil gouvernemental ;
- Un comité consultatif permanent (composé de membres, majoritairement scientifiques, nommés par le ministre de l'Environnement) est mis sur pied afin de conseiller le ministre sur les orientations, les programmes, les politiques et les stratégies en matière de lutte contre les changements climatiques ;
- L'organisme Transition énergétique Québec (TEQ) est aboli et confie ses responsabilités et ses ressources au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), qui devra élaborer un plan directeur en transition, en innovation et en efficacité énergétiques d'une durée de cinq ans, en conformité avec les principes et les objectifs énoncés dans la politique cadre sur les changements climatiques ;
- Un second comité consultatif est nommé par le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles afin de le conseiller dans l'élaboration du plan directeur en transition, en innovation et en efficacité énergétiques ;
- Le *Fonds vert* devient le *Fonds d'électrification et de changements climatiques* (FECC) et ce dernier est entièrement consacré à la lutte contre les changements climatiques et l'électrification de l'économie. De plus, le Conseil de gestion du Fonds vert (CGFV) est aboli, c'est le ministre de l'Environnement qui contrôle la gestion du FECC ;
- Le *Fonds de transition énergétique* est conservé et renommé, *Fonds de transition d'innovation et d'efficacité énergétiques* ;
- Un nouveau mandat est attribué au Commissaire au développement durable afin que, dans son rapport annuel (rendu public), sous l'autorité du Vérificateur général du Québec, il fasse part de ses constatations et de ses recommandations en lien avec l'administration du FECC ;
- La règle actuelle selon laquelle les deux tiers des revenus du marché du carbone (le SPEDE, principale source de revenus du *Fonds vert*) sont réservés aux mesures applicables aux transports (principal secteur responsable des émissions de GES au Québec) est abandonnée. La part minimale de ces revenus réservée à cette fin est désormais laissée à la discrétion du gouvernement, sans contrôle du législateur.

LÉGIFÉRER NOS CIBLES DE RÉDUCTION D'ÉMISSIONS DE GES ET ÉTABLIR DES BUDGETS CARBONE



Afin d'assurer que le Québec s'aligne à la fois sur les engagements des Parties pris lors de l'Accord de Paris en 2015, mais aussi sur les dernières recommandations du GIEC, la Fondation David Suzuki est d'avis que le gouvernement devrait enchâsser dans la loi ses cibles de réduction d'émissions de GES. En effet, à l'heure actuelle, le gouvernement du Québec s'est engagé, sans contrainte législative, à réduire ses émissions de 37,5% par rapport au niveau de 1990 d'ici 2030, et de 80 à 95% d'ici 2050³.

Dans son *Rapport final sur les trajectoires de réduction d'émissions de GES du Québec - Horizons 2030 et 2050*⁴, la firme Dunsky - Expertise en énergie évaluait que "les cibles et objectifs du Québec aux horizons 2030 et 2050, quoique très ambitieux, sont potentiellement réalisables. Cela étant dit, leur atteinte 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, et qu'il agisse sur tous les fronts pour y arriver" : accélérer le déploiement des technologies sobres en carbone ; enclencher des changements profonds de comportements pour réduire les demandes totales en énergie ; capter et séquestrer les émissions de GES résiduelles.

Ainsi, les efforts nécessaires pour parvenir à respecter le niveau de nos ambitions sont considérables, et toutes les occasions de réduction devront être visées sans exception. En ce sens, et puisque le GIEC est clair sur l'objectif à atteindre (neutralité carbone d'ici 2050), **il apparaît essentiel de légiférer dès aujourd'hui des cibles et objectifs de réduction pour le Québec afin de garantir aux générations actuelles et futures que nous respecterons nos engagements.**

À cet égard, le Québec peut s'inspirer de plusieurs pays qui ont déjà fait ce pas législatif. Par exemple, depuis 2015, la France, dans sa Loi de transition énergétique pour la croissance verte⁵, est désormais légalement contrainte de :

- Réduire ses émissions de GES de 40 % entre 1990 et 2030 et diviser par quatre ses émissions entre 1990 et 2050 ;
- Réduire sa consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012 en visant un objectif intermédiaire de 20 % en 2030 ;
- Réduire la consommation énergétique primaire d'énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à la référence 2012.

De plus, depuis 2019, la Loi Énergie-Climat⁶ fixe l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050, en accord avec les dernières recommandations scientifiques du GIEC. Un peu plus tôt l'année dernière, le Royaume-Uni devenait la première grande économie mondiale à adopter une loi le contraignant à atteindre ce même objectif⁷.

Ainsi, le *Projet de loi 44* offre une opportunité unique pour le Québec de s'engager dans la même direction que d'autres grandes économies mondiales.

³ MELCC, Engagements du Québec Nos cibles de réduction d'émissions de GES.

<http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/engagement-quebec.asp>

⁴ Dunsky - Expertise en énergie, Juin 2019, Rapport final sur les trajectoires de réduction d'émissions de GES du Québec - Horizons 2030 et 2050, préparé pour le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

<http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/trajectoires-emissions-ges.pdf>

⁵ Ministère de la Transition écologique et solidaire (France), 2015, Loi de transition énergétique pour la croissance verte.

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/loi-transition-energetique-croissance-verte>

⁶ Ministère de la transition écologique et solidaire (France), 2019, Loi Énergie-Climat.

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/adoption-du-projet-loi-energie-climat-vers-neutralite-carbone-en-2050>

⁷ Gouvernement du Royaume-Uni, 2019, UK becomes first major economy to pass net zero emissions law.

<https://www.gov.uk/government/news/uk-becomes-first-major-economy-to-pass-net-zero-emissions-law>

RECOMMANDATION 1

La Fondation David Suzuki recommande que chacun des engagements de réduction d'émissions de GES pris par le Québec dans le cadre des ententes et conventions nationales et internationales soit enchâssé dans la loi. En outre, afin de respecter les recommandations scientifiques les plus à jour, la loi doit prévoir la révision cyclique de ces cibles, par exemple tous les cinq ans.

RECOMMANDATION 2

Alors que le gouvernement exige des entreprises, des citoyens et des municipalités de réduire leurs émissions, il est essentiel qu'il se dote lui-même d'une cible de réduction de ses émissions sur l'horizon 2030 qui soit au moins égale à celle établie pour l'ensemble du Québec. Cet engagement est essentiel pour assurer la crédibilité du gouvernement dans ses efforts de mobilisation de la collectivité québécoise, mais il s'agit également d'un levier important pour mobiliser l'ensemble de l'appareil d'État. Rappelons que l'État québécois est le principal donneur d'ordre économique au Québec avec des achats de plus de 40 milliards \$ de biens et services annuellement. Il constitue donc un maillon central de l'économie québécoise et l'effet levier d'un engagement de l'État à réduire ses émissions aurait un impact majeur sur l'ensemble de l'économie québécoise.

En vue d'opérationnaliser l'atteinte de ces cibles légiférées, nous recommandons également d'inscrire dans la loi des budgets carbone et de les figer une fois leur niveau fixé. Au niveau national, les budgets carbone sont des plafonds d'émissions de GES généralement fixés par périodes successives de 4 ou 5 ans, pour définir la trajectoire de baisse des émissions nationales. Il s'agit d'un outil de gouvernance qui guide les actions gouvernementales en vue d'éviter que le réchauffement climatique planétaire ne franchisse le seuil sécuritaire de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle. Plus concrètement, un budget carbone reprend en quelque sorte le mécanisme d'un budget financier : le gouvernement québécois pourrait ainsi établir les projections d'émissions de GES pour l'année et déterminer sa cible de réduction annuelle, en conformité avec l'objectif de diminuer les émissions de GES de 37,5% d'ici 2030, par rapport au niveau de 1990. Ce mécanisme présente l'avantage d'éviter à l'appareil gouvernemental de reporter les efforts de réduction sur les générations futures : chaque budget carbone manqué rendrait en effet le budget suivant moins vraisemblable de par la nécessité d'accélérer la mise en place de mesures déjà ambitieuses. En outre, un mécanisme de suivi régulier du budget carbone permet de prendre en compte les risques de non-respect des objectifs et de faire des ajustements, constituant ainsi un outil efficace de reddition de comptes pour le gouvernement.

Là encore, le Royaume-Uni s'est démarqué, en introduisant la notion de budgets carbone dès 2008 dans son projet de loi *Climate Change Act*.⁸ En vertu de cette loi, le gouvernement doit établir des budgets carbone pour des périodes de cinq ans, de 2008 à 2050, pas plus tard que douze années avant le début de chaque période (afin de donner assez de visibilité aux acteurs économiques). À ce jour, cinq budgets carbone ont donc été fixés par la loi, couvrant la période 2008-2032, avec pour objectif de répondre aux engagements climatiques du gouvernement. Tous les secteurs d'activité sont concernés par ces budgets et la loi exige que ceux-ci ne soient pas dépassés. Une fois qu'un budget a été fixé par le Parlement, le

⁸ Gouvernement du Royaume-Uni, UK Public General Acts, Climate Change Act 2008.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>

gouvernement est responsable, en vertu du *Climate Change Act*, d'élaborer aussi rapidement que possible une stratégie pour le respecter. À ce jour le Royaume-Uni est parvenu à respecter ses deux premiers budgets.⁹ Il est par ailleurs intéressant de noter que lors de son vote au Parlement, le projet de loi avait bénéficié d'un important consensus trans-partisan, et obtenu le soutien de 463 des 466 membres de la Chambre des Communes.

BUDGET	CARBON BUDGET LEVEL	REDUCTION BELOW 1990 LEVELS
1st carbon budget (2008 to 2012)	3,018 MtCO ₂ e	25%
2nd carbon budget (2013 to 2017)	2,782 MtCO ₂ e	31%
3rd carbon budget (2018 to 2022)	2,544 MtCO ₂ e	37% by 2020
4th carbon budget (2023 to 2027)	1,950 MtCO ₂ e	51% by 2025
5th carbon budget (2028 to 2032)	1,725 MtCO ₂ e	57% by 2030

TABLEAU 1 : les budgets carbone établis à ce jour au Royaume-Uni, en vertu du *Climate Change Act* (issu du [site Internet du Committee on Climate Change](#))

La France a elle aussi instauré des budgets carbone dans sa gouvernance climatique en 2015, non pas à travers une loi mais à travers sa Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) : trois premiers budgets carbone ont été définis en 2015, couvrant les périodes 2015-2018, 2019-2023 et 2024-2028. Cela dit, le premier budget carbone a été largement dépassé et, selon le Haut Conseil pour le Climat,¹⁰ la réduction réelle des émissions de GES, de 1,1 % par an en moyenne pour la période récente, est quasiment deux fois trop lente par rapport au rythme nécessaire pour la réalisation des objectifs français. Cet échec serait notamment dû au fait que, sur le plan national, la SNBC est isolée et peu opérationnelle et, juridiquement, elle n'est contraignante que pour la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), ce qui limite son effet structurant dans le développement d'autres lois et programmes, restreignant de fait son impact. "Le cadre actuel est juridiquement et politiquement trop faible pour mener la France vers la neutralité carbone en 2050."

Au regard de ces exemples internationaux, nous croyons que le gouvernement du Québec devrait non seulement s'approprier le concept de budget carbone pour guider ses actions vers ses cibles de réduction d'émissions, mais également rendre son élaboration et son usage juridiquement contraignants afin de garantir le respect de ses engagements climatiques.

⁹ Cambridge Econometrics, 2019, How the UK met its carbon budgets - A report for the Committee on Climate Change. <https://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2019/07/How-the-UK-met-its-carbon-budgets.pdf>

¹⁰ Haut Conseil pour le Climat, 2019, Agir en cohérence avec les ambitions – Rapport annuel Neutralité Carbone. https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/hcc_rapport_annuel_2019_v2.pdf

RECOMMANDATION 3

La Fondation David Suzuki recommande que le gouvernement enchâsse dans la loi l'obligation de définir et de fixer des budgets carbone (en termes d'émissions nettes en équivalent dioxyde de carbone) pour des périodes de cinq ans, d'ici à 2050, incluant tous les types de GES. La loi devrait clairement préciser :

- Les critères d'élaboration d'un budget carbone, entre autres la prise en compte des dernières recommandations scientifiques, des technologies pertinentes disponibles, de son impact social et économique, des émissions liées à l'aviation internationale et au transport maritime international ;
- Que le gouvernement devrait prendre en considération, lors de l'élaboration de ces budgets, les recommandations issues d'un comité consultatif indépendant d'experts compétents en la matière ;
- Que le respect des budgets fixés devrait être impératif et que les réductions d'émission ne devraient pas pouvoir être reportées. Le cas échéant, les causes du non-respect d'un budget carbone fixé et les difficultés attendues pour respecter le prochain budget devraient être analysées et comprises, et les méthodes de mise en œuvre devraient être modifiées pour être efficaces. L'échec du respect d'un budget fixé devrait ainsi pouvoir démontrer des insuffisances et conduire à des actions correctives.

Ces budgets carbone pourraient être pilotés par le bureau du Premier ministre, avec l'appui du ministre de l'Environnement, et dont la responsabilité du suivi à l'intérieur de l'appareil serait donnée au Conseil du trésor.

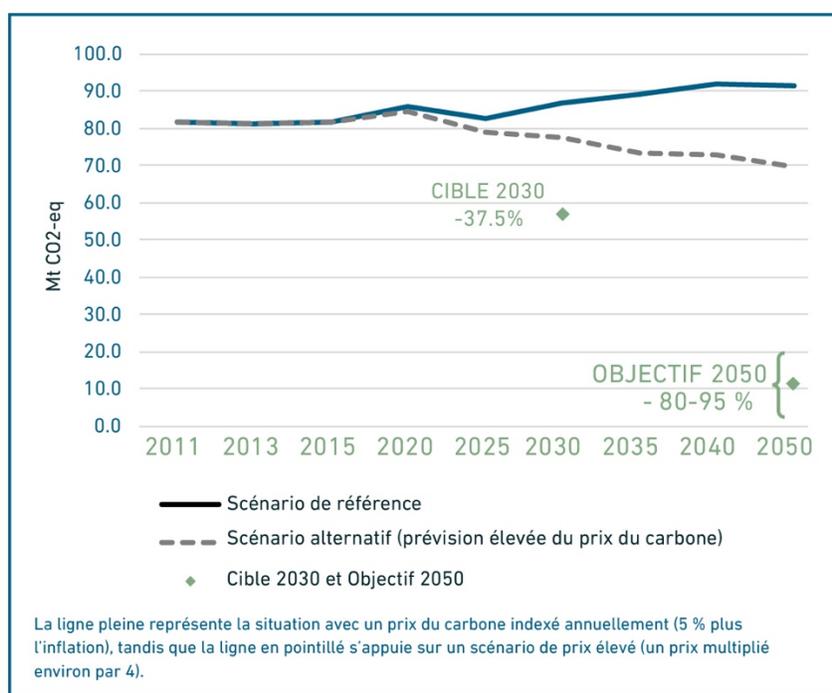


INSTAURER UNE ÉVALUATION CLIMATIQUE DES DÉCISIONS GOUVERNEMENTALES



Afin de répondre à son nouveau mandat, soit celui d’assurer la cohérence et la coordination des mesures gouvernementales, ministérielles ou proposées par certains organismes publics qui concernent la lutte contre les changements climatiques”, le ministre de l’Environnement devrait pouvoir baser ses décisions sur une méthodologie lui permettant de mener une analyse climatique systématique des divers programmes, stratégies, plans, directives et autres mesures publiques issues des différents ministères, voire même du budget de dépenses annuel du gouvernement.

Tel que l’expose le rapport de Dunsky mentionné précédemment,¹¹ les ambitions du Québec en termes de réduction de ses émissions de GES sont cohérentes et la (quasi) neutralité carbone en 2050 est techniquement réalisable, mais cela implique une transformation profonde de l’économie et de la société à grande échelle. Or le rythme de cette transformation est actuellement insuffisant, car les politiques de transition, d’efficacité et de sobriété énergétiques ne sont pas au cœur de l’action publique.



GRAPHIQUE 1 : Le portrait des émissions de GES sans changement aux politiques actuelles (selon différentes prévisions du prix du carbone) (issu du rapport final sur les trajectoires de réduction d’émissions de GES du Québec de Dunsky - Expertise en énergie)

¹¹ Dunsky - Expertise en énergie, Juin 2019, Rapport final sur les trajectoires de réduction d’émissions de GES du Québec - Horizons 2030 et 2050, préparé pour le ministre de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.
<http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/trajectoires-emissions-ges.pdf>

De plus, rappelons que le dernier rapport sur la gestion du *Fonds vert*¹² résumait en novembre 2018 le bilan du PACC 2013-2020, qui prévoyait des dépenses de 4 milliards de dollars : plus de la moitié des actions du *Fonds vert* menées par quinze ministères et organismes (2,4 milliards de dollars) devaient être soit stoppées immédiatement, soit réévaluées ou documentées. Conclusion : la contribution du PACC aux objectifs de réduction des émissions de GES a été beaucoup moins importante que prévu.

Ainsi, à l'heure actuelle, nombre d'actions visant la réduction des émissions de GES apportent en pratique peu de résultats par rapport à l'ampleur de la tâche à effectuer. Tant qu'une éventuelle politique cadre sur les changements climatiques restera opérationnellement à l'écart des autres politiques publiques, nos cibles auront peu de chance d'être atteintes. Il est donc aujourd'hui primordial que le gouvernement du Québec s'arme d'un mécanisme pour assurer la compatibilité des lois et grands projets nationaux avec ses cibles climatiques. **Une évaluation systématique et quantitative de l'impact sur les émissions de GES des politiques et mesures existantes et prévues est nécessaire.**

L'objectif principal d'une telle évaluation serait d'engager un cercle vertueux d'amélioration, et assurer une cohérence entre celles-ci et les cibles climatiques que le Québec s'est fixées. Cela permettrait au ministre de l'Environnement non seulement de garantir l'alignement des politiques et mesures avec les objectifs climatiques, mais aussi d'identifier rapidement les problèmes et y remédier, et de déterminer les succès et les répliquer. Sans évaluations avant, pendant, et suivant la mise en œuvre de politiques et mesures, des investissements majeurs risqueront à nouveau d'être peu efficaces et des opportunités pourront être manquées.

À cet effet aussi, Québec peut s'inspirer d'autres grandes économies mondiales qui se sont d'ores et déjà engagées dans cette direction. C'est dans cette optique que le Haut Conseil pour le Climat (HCC, que nous décrivons plus loin dans ce rapport), en France, publiait en décembre dernier un rapport intitulé *Évaluer les lois en cohérence avec les ambitions*,¹³ en réponse à une saisine du gouvernement français qui cherche actuellement une façon de rendre cohérente, à l'échelle de l'appareil gouvernemental, sa Stratégie nationale bas-carbone.¹⁴

Selon le HCC, l'évaluation en regard du climat d'une loi ou mesure doit permettre de déterminer quelle est sa contribution, positive ou négative, au respect des trajectoires envisagées par cette stratégie et à l'atteinte de la neutralité carbone. "Ces évaluations doivent être réalisées tout au long de la durée de vie d'une loi, depuis sa préparation jusqu'après son entrée en vigueur. Des exemples internationaux nous enseignent qu'il est possible de dresser les contours d'une organisation institutionnelle facilitant le cercle vertueux de l'évaluation : **une sélection raisonnable des lois à évaluer en regard du climat ; des études d'impact de qualité ; et un dispositif d'évaluation après l'entrée en vigueur prévu dès la conception de la loi.**"

¹² Conseil de gestion du Fonds vert, Novembre 2018, Recommandations sur les ajustements budgétaires à apporter au Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques.
<http://www.environnement.gouv.qc.ca/cgfv/documents/Recommandations-CGFV-2018-11.pdf>

¹³ Haut Conseil pour le Climat (France), 2019, Évaluer les lois en cohérence avec les ambitions - Réponse à la saisine du gouvernement.
https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/12/rapport-haut-conseil-pour-le-climat_evaluer-les-lois-en-coherence-avec-les-ambitions-1.pdf

¹⁴ Ministère de la Transition écologique et solidaire (France), Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC).
<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

EXTRAIT DU RAPPORT DU HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT

- Une première étape consisterait à identifier quelles lois nécessitent raisonnablement une évaluation en regard du climat :
 - Une « gare de triage » peut être préconisée. Inspirée de ce qui existe au Royaume-Uni¹⁵ et aux États-Unis¹⁶, elle intégrerait une consultation des parties prenantes qui identifierait les effets possibles de la loi ou de la mesure en regard du climat par un avis public.
 - Suite à cette consultation, quand il apparaîtrait que des dispositions de la loi ou de la mesure ont un effet potentiellement significatif sur la trajectoire de réduction des émissions fixée, qu'il soit positif ou négatif, le porteur du texte déciderait d'orienter le texte vers une étude d'impact détaillée relative à la politique cadre sur les changements climatiques.
 - Cette étude détaillée ferait l'objet d'un avis détaillé et public sur sa qualité, produit par une autorité indépendante, et en capacité de le faire.
 - Ce processus devrait se conclure avant le dépôt du texte de loi au Parlement.
- Une seconde étape serait de mener une étude d'impact détaillée par rapport à la politique cadre sur les changements climatiques :
 - Elle singulariserait et rendrait visible la dimension climatique, en considérant obligatoirement l'objectif de neutralité carbone et les budgets carbone fixés par la loi ;
 - Elle permettrait de compléter l'exposé des motifs de la loi ;
 - Elle identifierait les indicateurs pertinents de la politique cadre pour l'évaluation avant le vote de la loi (ex ante), pendant sa mise en œuvre et pour l'évaluation de ses effets (ex post).
- Une méthodologie spécifique à l'évaluation des lois et mesures en regard du climat devrait être publiée officiellement (incorporée dans la loi ou dans un règlement). Elle devrait porter sur l'évaluation de la cohérence avec l'objectif de neutralité carbone et les budgets carbone fixés par la loi. Elle s'appuierait sur les indicateurs développés dans la politique cadre. Pour accompagner les différents acteurs de l'évaluation, et en particulier les porteurs de loi, Québec pourrait s'inspirer des guides méthodologiques qui ont d'ores et déjà été développés à l'échelle nationale et internationale, comme par exemple le GHG Protocol¹⁷, le guide sur les études environnementales stratégiques de l'Union Européenne¹⁸, ou encore le guide sur la quantification de la consommation énergétique et des émissions de GES du Royaume-Uni¹⁹.
- L'étude d'impact devrait être mise à jour une fois les lois ou mesures promulguées, et le dispositif d'évaluation ex post devrait être prévu dans la loi. Il devrait notamment assurer la collecte et la disponibilité des données nécessaires, et les résultats du processus d'évaluation ex post devraient être accessibles au public.

¹⁵ Au Royaume-Uni, les commissions parlementaires (législatives ou thématiques) jouent un rôle fort dans l'élaboration et l'évaluation des lois et incluent dans leur travail des phases de consultation publique avec des appels à contribution écrits et/ou des audiences publiques. Les « select committees » thématiques ont pour rôle d'évaluer les politiques et dépenses des ministères qu'elles suivent.

¹⁶ Étape 3 du processus NEPA (National Environmental Policy Act)
<https://www.energy.gov/nepa/downloads/national-environmental-policy-act-1969>

¹⁷ World Resource Institute, GHG Protocol. Policy and action standard. An accounting and reporting standard for estimating the greenhouse gas effects of policies and actions.
<https://ghgprotocol.org/policy-and-action-standard>

¹⁸ European Commission, 2013, Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment.
<https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20-Guidance.pdf>

¹⁹ U.K. Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2019, Valuation of energy use and greenhouse gas. Supplementary guidance to the HM Treasury Green Book on Appraisal and Evaluation in Central Government.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/794737/valuation-of-energy-use-and-greenhouse-gas-emissions-for-appraisal-2018.pdf

Cela dit, Québec devra éviter la répétition de l'échec de la Loi sur le développement durable (LDD), qui prévoyait que les ministères doivent respecter les principes de développement durable dans la réalisation de leurs politiques, plans, etc., mais dont l'impact réel n'a pas pu être concrètement mesuré. C'est pourquoi nous préconisons que le *Projet de loi 44* détaille suffisamment le mécanisme d'évaluation dont il est ici question, au regard des recommandations du Haut Conseil pour le climat au gouvernement français.

En conclusion, un tel mécanisme d'évaluation serait un véritable outil de gestion pour le ministre de l'Environnement : le suivi des lois et mesures devrait en effet renforcer le pilotage de la politique cadre sur les changements climatiques vers la neutralité carbone d'ici 2050.

RECOMMANDATION 4

La Fondation David Suzuki recommande qu'un mécanisme systématique pour évaluer l'impact en émissions de GES des politiques et mesures gouvernementales soit incorporé dans la loi, et que la méthodologie d'évaluation en elle-même soit publiée officiellement (incorporée dans la loi ou dans un règlement). En plus de devoir être cohérente avec la politique cadre sur les changements climatiques, l'évaluation devrait être cohérente avec plusieurs grands principes eux aussi définis par la loi, entre autres les suivants :

- Transparence sur les critères d'évaluation et les méthodes utilisées ;
- Indépendance de l'évaluateur ou de l'organe en charge de la contre-expertise ;
- Diffusion systématique des résultats de l'évaluation sous une forme accessible aux différentes parties prenantes ;
- L'évaluation devrait être opérationnelle et raisonnable du point de vue des ressources sollicitées.

Un dispositif d'évaluation *ex post* devrait aussi être prévu dans le texte de loi afin notamment d'assurer la collecte et la disponibilité des données nécessaires à une reddition de compte transparente et efficiente. Un processus d'évaluation tout au long du cycle de vie des lois, depuis le choix d'évaluer ou non une loi ou mesure jusqu'au bilan de son application, permettrait en effet de guider la production des lois et mesures et de démontrer leur contribution à la neutralité carbone, ainsi qu'à piloter la politique cadre sur les changements climatiques.

Enfin, un rapport annuel devrait dresser le bilan, en regard de la politique cadre sur les changements climatiques, des lois et mesures adoptées dans l'année écoulée ainsi que des lois évaluées sur la même période (*ex ante* et *ex post*).

An aerial photograph of a large, dark blue lake with several small, forested islands. The background shows a dense forest of trees with some autumn-colored foliage. A semi-transparent blue overlay covers the top half of the image, where the title text is placed.

RÉFORMER TEQ ET LE FONDS VERT POUR UNE GOUVERNANCE CLIMATIQUE TRANSPARENTE, INTÉGRÉE ET PERFORMANTE

L'annonce par le gouvernement de son intention de démanteler Transition énergétique Québec (TEQ) a suscité l'étonnement puisqu'aucune analyse n'a été fournie par le gouvernement pour expliquer pourquoi cet organisme naissant dont le bilan à ce jour était des plus prometteurs allait être éliminé. En outre, la Table des parties prenantes (TPP) de TEQ, sur laquelle la Fondation siège depuis 2017, n'a jamais été sollicitée pour fournir un avis, ni informée de la décision du gouvernement. La Fondation souhaite souligner l'effet démobilisateur de telles approches unilatérales sur les partenaires du gouvernement qui ont consacré bénévolement des dizaines d'heures à la demande même du gouvernement. Comme d'autres membres de la TPP, la Fondation David Suzuki demeure perplexe devant l'absence d'analyse justifiant l'élimination d'un organisme efficace dont la mise sur pied a nécessité des années de travail et un apport important de fonds publics.

Pour la création d'un "super" organisme indépendant

Le *Projet de loi 44* propose d'intégrer TEQ au MERN "afin d'assurer une synergie et de permettre aux équipes de travailler en complémentarité".²⁰ La Fondation David Suzuki salue la volonté du gouvernement d'"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." Le ministre de l'Énergie assumerait ainsi la responsabilité de piloter la transition énergétique dans des secteurs représentant 70% des émissions de GES québécoises.²¹ Bien que l'intention du gouvernement soit louable et que cette réforme semble logique de prime abord (actuellement, TEQ ne relève pas du *Plan d'action sur les changements climatiques*, mais de la *Politique énergétique*, ce qui peut mener à des incohérences), nous tenons ici à mettre en lumière plusieurs inquiétudes au sujet de l'abolition de TEQ telle que proposée.

D'une part, en novembre dernier, TEQ remettait son rapport de gestion 2018-2019,²² qui faisait la démonstration que le premier plan directeur de TEQ, à travers le déploiement de ses programmes, représente à ce jour le principal agent livreur de l'atteinte des cibles de réduction d'émissions de GES de la province. Dans ce contexte, la Fondation David Suzuki est d'avis que le gouvernement du Québec travaille à préserver les acquis de cette société d'État, et même à renforcer la portée de ses actions. Il est précisé dans le projet de loi que "le Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023 élaboré par Transition énergétique Québec est maintenu jusqu'au 31 mars 2025", le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles ne devant élaborer un nouveau plan qu'à partir du 1er avril 2025 pour une période de cinq ans. La Fondation David Suzuki appuie le gouvernement dans cette décision. Toutefois, à nos yeux, les amendements proposés dans le *Projet de loi 44* ne démontrent pas que la nouvelle gouvernance proposée permette effectivement d'accélérer la trajectoire de la province vers l'atteinte de ses cibles de réduction d'émissions de GES.

²⁰ MELCC, 2019, Communiqué de presse - Projet de loi 44 - Une étape charnière dans la réforme de la gouvernance pour électrifier notre économie et lutter contre les changements climatiques.

<http://www.environnement.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=4276>

²¹ Whitmore, Johanne et Mousseau, Normand. 2019-11-15. Lettre ouverte publiée dans La Presse.

<https://www.lapresse.ca/debats/opinions/201911/14/01-5249728-reforme-de-la-gouvernance-climatique-transparence-et-independance-a-risque.php>

²² Transition énergétique Québec, 2019, Rapport annuel de gestion 2018-2019.

<https://transitionenergetique.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/teq/TEQ-Rapport-Annuel-2018-2019.pdf>

La Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal vient tout juste de publier l'édition 2020 de son rapport annuel *État de l'énergie au Québec*,²³ faisant le constat que "sans virage majeur d'ici 2030, il n'est pas envisageable d'atteindre nos cibles de réduction de la consommation de produits pétroliers et d'émissions de GES". Force est de constater que nos tendances de consommation sont contraires à nos objectifs. Pourtant, les auteurs estimaient en 2019²⁴ que **des initiatives comme la mise en place du marché du carbone (SPEDE) et le Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétique du Québec 2018-2023, élaboré par TEQ, pouvaient aider significativement le Québec à réduire son utilisation de combustibles fossiles et de GES**, mais que "pour réussir la transition, il faudra prioriser une économie qui minimise la consommation et les pertes d'énergie, améliore sa productivité énergétique et favorise des stratégies d'économie circulaire."

Ainsi, s'il nous apparaît important de simplifier la gouvernance de l'ensemble des structures associées à la lutte aux changements climatiques et à la transition énergétique (TEQ, CGFV, Politique de mobilité durable du ministère des Transports, etc.) pour engager de façon optimale le Québec dans une économie véritablement durable et sobre en carbone, la Fondation David Suzuki est d'avis que cela devrait se faire à travers **la création d'une société ou d'une agence d'État avec un pouvoir décisionnel indépendant. Celle-ci devrait avoir un mandat clair et un contrôle imputable de ses fonds propres**. Tel que le recommandait le groupe d'experts scientifiques de l'initiative *Le climat, l'État et nous* au gouvernement du Québec suite aux annonces du budget 2019-2020²⁵, "un tel organisme aurait le mandat de développer l'expertise nécessaire pour accompagner l'ensemble des citoyens, des municipalités et des entreprises, et la maîtrise des fonds pour effectuer des montages financiers adaptés aux diverses réalités". La Fondation David Suzuki tient à souligner l'importance du caractère **indépendant** de cette société ou agence d'État en vue de dépolitiser la lutte aux changements climatiques, d'assurer une pérennité et une stabilité des interventions, et une reddition de compte efficace, transparente, rigoureuse et standardisée.

D'autre part, nous l'avons démontré précédemment dans ce rapport : les politiques de transition, d'efficacité et de sobriété énergétiques doivent être au cœur de l'action publique si le Québec espère atteindre ses engagements climatiques. En ce sens, le "super" organisme indépendant que nous préconisons ne devrait pas relever du MERN ou du MELCC, mais du Premier ministre ou d'un ministère à vocation économique, ce qui permettrait à l'appareil gouvernemental tout entier de démontrer non seulement son leadership politique en matière de lutte aux changements climatiques, mais aussi de diriger l'élaboration des liens solides et nécessaires à créer entre priorités économiques et environnementales sur le long terme en vue de permettre au Québec de s'enrichir et d'améliorer sa compétitivité à travers une économie verte.

²³ Whitmore, J. et Pineau, P.-O., 2020. État de l'énergie au Québec 2020, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, préparé pour Transition énergétique Québec.

https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/01/EEQ2020_WEB.pdf

²⁴ Whitmore, J. et Pineau, P.-O., 2019. État de l'énergie au Québec 2019, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, préparé pour Transition énergétique Québec.

https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2018/12/EEQ2019_WEB.pdf

²⁵ Groupe d'experts scientifiques de l'initiative *Le climat, l'État et nous*, 2019, Commentaires du groupe au Gouvernement du Québec suite aux annonces du budget 2019-2020 - La nécessité d'adopter une gouvernance transparente et efficace pour la lutte aux changements climatiques afin d'enrichir le Québec et développer une économie verte.

http://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/01/Recommandations-Gouvernance_201-03-2019.pdf

RECOMMANDATION 5

La Fondation David Suzuki recommande que soit créé un “super” organisme indépendant qui centralise la gouvernance de l’ensemble des structures associées à la lutte aux changements climatiques et à la transition énergétique, plutôt que de scinder la gouvernance climatique entre le MELCC et le MERN. Cet organisme devrait être doté d’un conseil d’administration indépendant constitué d’experts des divers enjeux climatiques, et se voir attribuer un certain pouvoir décisionnel. Par ailleurs, il devrait bénéficier de ressources humaines et financières permanentes, à la mesure des cibles climatiques fixées par la loi.

Pour une gestion des fonds simplifiée, indépendante et transparente

Le *Projet de loi 44* propose d’abolir le Conseil de gestion du Fonds vert (CGFV), un organisme créé en 2017 pour redresser le *Fonds vert*, qui, lui, devient le *Fonds d’électrification et de changements climatiques* (FECC), relevant du MELCC. Le *Fonds de transition énergétique* est maintenu et renommé, *Fonds de transition, d’innovation et d’efficacité énergétiques*.

En premier lieu, afin de réellement simplifier la gouvernance climatique québécoise, mais aussi pour assurer la cohérence et la transparence de tous les investissements gouvernementaux associés à la lutte aux changements climatiques et à la transition énergétique, **la Fondation David Suzuki propose que le FECC et le Fonds de transition, d’innovation et d’efficacité énergétiques soient fusionnés**. À défaut, ceux-ci devraient relever d’un seul et même organisme indépendant, imputable de sa gestion devant l’Assemblée nationale.

En second lieu, nous souhaitons rappeler qu’il est aujourd’hui indéniable que le *Fonds vert*, créé en 2006, a parfois été mal utilisé, comme l’ont démontré deux rapports du Commissaire au développement durable ces dernières années.^{26 27} En dépit de l’introduction de certains correctifs, dont la création du CGFV mentionnée ci-dessus, il est vrai que la gestion de ce fonds ne semblait pas encore optimale il y a un an.²⁸ Cela dit, la Fondation David Suzuki tient ici à souligner que de par sa constitution, le CGFV était dépourvu de pouvoir décisionnel et peinait à imposer ses mesures de redressement aux différents ministères mais aussi à TEQ.

Ainsi, en abolissant le CGFV et en plaçant la gestion du FECC entre les mains du ministre de l’Environnement, le gouvernement risque de se priver de sa principale instance mandatée précisément pour analyser, avec une certaine indépendance, la façon dont le fonds est utilisé pour répondre aux objectifs de protection de l’environnement, de préservation de la biodiversité et de lutte contre les changements climatiques du Québec. Selon le *Projet de loi 44*, le ministre aurait la responsabilité d’émettre des avis sur les demandes de financement de projets issues de divers ministères, le rendant sujet à des pressions internes à l’appareil gouvernemental.

²⁶ Rapport du Vérificateur général du Québec à l’Assemblée nationale pour l’année 2014-2015, Rapport du commissaire au développement durable, Printemps 2014 - Fonds vert : gestion et aide financière.
https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/2014-2015-CDD/fr_Rapport2014-2015-CDD-Chap04.pdf

²⁷ Rapport du Vérificateur général du Québec à l’Assemblée nationale pour l’année 2016-2017, Rapport du commissaire au développement durable, Printemps 2016.
https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/2016-2017-CDD/fr_Rapport2016-2017-CDD.pdf

²⁸ Conseil de gestion du Fonds vert, Novembre 2018, Recommandations sur les ajustements budgétaires à apporter au Plan d’action 2013-2020 sur les changements climatiques.
<http://www.environnement.gouv.qc.ca/cgfv/documents/Recommandations-CGFV-2018-11.pdf>

À ce sujet, le *Projet de loi 44* propose de mettre sur pied un comité consultatif dont le ministre nommerait lui-même les membres, majoritairement scientifiques, chargé entre autres de produire un rapport annuel sur la gestion du FECC.

De l'avis de la Fondation David Suzuki, ces propositions ne constituent pas un mécanisme de gestion du fonds assez solide et transparent pour garantir que les émissions de GES du Québec suivront la trajectoire de la carboneutralité d'ici 2050.

Pour faire suite à notre précédente recommandation de créer un “super” organisme indépendant, nous croyons que ce dernier devrait aussi obtenir le mandat de gestion du FECC et du *Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques*, qu'ils soient fusionnés ou non. Cette société ou agence d'État aurait la marge de manœuvre requise pour élaborer des montages financiers originaux qui augmenteraient significativement les retombées économiques et environnementales de ces fonds, tout en contribuant à leur pérennité.²⁹

Les experts sont unanimes : l'urgence à laquelle notre société fait face vis-à-vis de la crise écologique exige que nous tirions des leçons de nos expériences passées pour ne plus perdre de temps en reproduisant des dysfonctionnements structurels de gouvernance. Les investissements issus de ces fonds doivent impérativement servir à rapidement transformer le Québec vers une économie prospère et sobre en carbone, en vue de le rendre plus résilient aux conséquences des changements climatiques. C'est pourquoi **nous demandons à ce que le *Projet de loi 44* garantisse le respect des recommandations émises par les derniers rapports du Vérificateur général à propos de la gestion du *Fonds vert*.**³⁰

Par ailleurs, le *Projet de loi 44* propose un “nouveau mandat” au Commissaire au développement durable : celui de produire un rapport annuel pour faire part de ses constatations et de ses recommandations sur l'administration du FECC. De notre compréhension, ce mandat reprendrait largement le mandat actuel attribué au Commissaire pour évaluer le *Fonds vert*, et il n'apporterait pas de changement structurel important qui puisse nous laisser penser que le FECC sera mieux administré que le *Fonds vert* aujourd'hui, suite aux seules recommandations du Commissaire. Nous nous demandons aussi pourquoi le *Projet de loi 44* ne précise pas que l'utilisation du *Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques* sera elle aussi soumise à l'examen du Vérificateur général.

²⁹ Groupe d'experts scientifiques de l'initiative Le climat, l'État et nous, 2019. Commentaires du groupe au Gouvernement du Québec suite aux annonces du budget 2019-2020 - La nécessité d'adopter une gouvernance transparente et efficace pour la lutte aux changements climatiques afin d'enrichir le Québec et développer une économie verte.
http://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/01/Recommandations-Gouvernance_201-03-2019.pdf

³⁰ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015, Rapport du commissaire au développement durable, Printemps 2014 - Fonds vert : gestion et aide financière.
https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/2014-2015-CDD/fr_Rapport2014-2015-CDD-Chap04.pdf



RECOMMANDATION 6

La Fondation David Suzuki recommande que le *Fonds d'électrification et de changements climatiques* et le *Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques* soient fusionnés en un seul *Fonds climat* afin de simplifier la gestion des investissements gouvernementaux liés aux changements climatiques et à la transition énergétique, enjeux qui sont intimement liés. À défaut, ceux-ci devraient relever d'un seul et même organisme indépendant, imputable de sa gestion devant l'Assemblée nationale.

Ce pourquoi nous renforçons notre recommandation de créer un "super" organisme indépendant, qui devrait se voir attribuer la gestion de ces fonds en cohérence avec l'ensemble des recommandations émises ces dernières années par le Commissaire du développement durable, notamment celles issues du *Rapport du commissaire au développement durable, Printemps 2014 - Fonds vert : gestion et aide financière*.³¹

Une vérification annuelle des états financiers, de l'utilisation des sommes et de la performance des programmes financés, en fonction de l'atteinte d'objectifs qui seraient clairement définis par le *Projet de loi 44*, devrait être exigée par la loi, ainsi que sa publication accessible à tous.

³¹ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015, Rapport du commissaire au développement durable, Printemps 2014 - Fonds vert : gestion et aide financière.
https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/2014-2015-CDD/fr_Rapport2014-2015-CDD-Chap04.pdf

**CRÉER UN UNIQUE COMITÉ
D'EXPERTS PERMANENT,
INDÉPENDANT ET INFLUENT**



La Fondation David Suzuki a siégé depuis 2010 sur plusieurs comités consultatifs sur le climat auprès de quatre ministres de l'Environnement successifs. Forte de cette expérience, la Fondation est d'avis que le manque de transparence et de ressources n'a pas permis à ces comités d'atteindre leur plein potentiel. En outre, les membres du comité devaient rédiger eux-mêmes les avis qu'ils soumettaient au ministre, sans budget ou ressources pour effectuer les recherches, et la publication de ces avis était laissée à la discrétion du ministre. Pour ces raisons, de nombreuses recommandations des comités conseils sont demeurées lettre morte et les comités conseils ont eu un rôle plutôt symbolique.

Rappelons cependant que le comité conseil sur le climat est à l'origine de la recommandation d'une cible de -37,5% pour 2030 et que son avis avait accompagné le document de consultation du gouvernement sur ce sujet. L'appui du comité conseil avait permis à ce moment d'obtenir un consensus des formations politiques représentées à l'Assemblée nationale. L'expérience québécoise démontre donc qu'un comité renforcé, plus transparent et doté de ressources appropriées, pourrait contribuer à dépolieriser et à crédibiliser l'action gouvernementale sur le climat.

Le *Projet de loi 44* propose de créer deux comités consultatifs distincts pour conseiller :

- D'une part, le ministre de l'Environnement. Ce comité consultatif sur les changements climatiques serait nommé par le ministre de l'Environnement, et composé de membres majoritairement scientifiques. Son mandat serait de conseiller le ministre sur les orientations, les programmes, les politiques et les stratégies en matière de lutte contre les changements climatiques.
- D'autre part, le ministre de l'Énergie. Cet autre comité consultatif serait nommé par le ministre de l'Énergie, et son mandat serait de formuler des recommandations pour l'élaboration du plan directeur en transition, en innovation et en efficacité énergétique.

Premièrement, de l'avis de la Fondation David Suzuki, l'institution d'**un seul comité consultatif devrait non seulement suffire pour remplir ces fonctions, mais aussi permettre de garantir la cohérence des décisions et des actions issues du MELCC et du MERN**. La lutte aux changements climatiques et la transition énergétique sont deux sujets intimement liés et nécessitent d'être traités en synergie pour une efficacité maximale des actions gouvernementales. En ce sens, la diversité d'experts (issus du monde académique, du monde de l'entreprise et de la société civile) qui sera sélectionnée pour que le comité soit en mesure d'élaborer des recommandations intégrant les multiples thématiques et secteurs d'activité que couvrent ces sujets : énergie, bâtiment, transport, aménagement du territoire, industries (incluant agriculture), adaptation et résilience aux changements climatiques, etc. Enfin, puisque nous avons démontré plus haut dans ce rapport que les politiques liées à la lutte et à l'adaptation aux changements climatiques devraient être au cœur de l'action publique, ce comité devrait pouvoir formuler des recommandations à l'ensemble de l'appareil gouvernemental, et non pas seulement au MELCC et au MERN.

Secondement, le *Projet de loi 44* manque de préciser plusieurs éléments fondamentaux concernant le fonctionnement de ces comités. **Les moyens financiers et techniques, la fréquence des rencontres, le mécanisme de transparence lié aux avis adressés aux ministres, ne sont pas spécifiés**. Pour ce qui est du *Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques*, la Fondation David Suzuki se demande pourquoi il n'est pas mentionné que les avis du conseil consultatif relevant du MERN devront être rendus publics. Pourquoi ce comité agirait-il dans le secret complet ? La Fondation David Suzuki est d'avis que le *Projet de loi 44* devrait prévoir explicitement les mesures qui assureront une gestion transparente et indépendante d'un comité unique, mais aussi garantir un budget suffisant pour lui permettre de réaliser ou de commander des analyses.

Troisièmement, nous croyons que **la nomination des membres par le ministre de l'Environnement et le ministre de l'Énergie pourrait nuire à l'impartialité de ces comités**. Selon la Fondation David Suzuki, le *Projet de loi 44* devrait offrir une plus grande indépendance d'intervention et de communication au comité consultatif. L'impartialité dans la sélection des membres pourrait être assurée par un processus d'appel de candidatures confié au scientifique en chef du Québec, et le *Projet de loi 44* devrait définir des critères de sélection qui garantiront le niveau de compétence du comité.

Là encore, Québec pourrait s'inspirer de grandes économies mondiales telles que le Royaume-Uni. Créé par le *Climate Change Act* en 2008, le *Committee on Climate Change* (CCC) est devenu la clé de voûte de la gouvernance climatique au Royaume-Uni au cours de sa première décennie d'existence. Il occupe un **rôle central dans l'évaluation des politiques climatiques (sur l'adaptation aux conséquences des changements climatiques tout comme sur la réduction des émissions de GES) et la définition des budgets carbone**. Son mandat est par ailleurs renforcé par l'articulation étroite qu'il entretient avec le Parlement britannique et **l'obligation donnée au gouvernement de présenter devant le Parlement une réponse aux recommandations du comité d'experts**. Si le gouvernement a le droit de ne pas suivre les préconisations du CCC, il doit obligatoirement fournir une réponse détaillée et argumentée justifiant sa décision – pour l'instant, l'avis du comité a toujours été suivi par le gouvernement. Plus précisément, le CCC doit conseiller le gouvernement sur : ³²

- La définition et, le cas échéant, l'évolution de l'objectif de réduction d'émissions pour 2050 ;
- La définition des budgets carbone, leur répartition par secteur et les modalités d'atteinte en matière de réduction d'émissions domestiques et de mécanismes de compensation à l'international ;
- L'inclusion des émissions issues de l'aviation internationale et du fret maritime dans les objectifs de moyen et long termes ;
- Le rapport gouvernemental adressant l'évaluation du programme national d'adaptation aux changements climatiques (tous les cinq ans) ;
- Toute question (portant sur un secteur, un instrument politique, une technologie) pour lequel le CCC aurait été saisi par le gouvernement.

Doté du statut d'autorité administrative indépendante, le CCC bénéficie d'une forte autonomie dans la gestion de ses activités. Avec un secrétariat d'une trentaine de personnes et un **budget annuel d'environ 4 millions d'euros**, il dispose également de ressources conséquentes, qui garantissent sa capacité à produire de l'expertise pertinente pour les politiques publiques, fondement de sa légitimité et garante de son indépendance. En matière de moyens techniques, le CCC dispose d'un accès aux différents outils de modélisation employés par les ministères, ainsi qu'aux bases de données publiques. Les membres du comité se réunissent environ une fois par mois pendant une journée, pour laquelle ils sont rémunérés à hauteur de 800 à 1 000 livres.

Bien que placé sous la responsabilité du secrétaire d'État à l'Énergie et au Climat, l'indépendance du comité est renforcée par sa **relation directe avec le Parlement**. En premier lieu, les rapports annuels d'évaluation des politiques climatiques sont produits à destination du Parlement, qui les discute en commissions parlementaires. Ces débats offrent une base aux Parlementaires pour interpellier ensuite les membres du gouvernement, soit par questions écrites, soit lors des séances plénières, et confèrent aux rapports du CCC une forte visibilité et une importance politique significative en matière de contrôle de l'action du gouvernement. En second lieu, la relation directe entre le CCC et la Chambre des

³² Institut du développement durable et des relations internationales, 2018, Le Comité pour le changement climatique au Royaume-Uni. https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20iddri/Etude/201807-ST0618-climate%20change%20committee_0.pdf

Communes s'exprime également lors de la sélection de la personne en charge de la présidence du comité. Après avoir été choisie par le ministère de tutelle, celle-ci doit se soumettre à une audition devant la commission parlementaire pour l'énergie et le changement climatique avant d'être confirmée à ce poste.³³ Fort de la notoriété acquise depuis 2008, le modèle du CCC a depuis inspiré de nombreux pays à se doter d'une institution équivalente, de l'Irlande au Danemark en passant par la Suède et plus récemment la Nouvelle-Zélande et la France.

ZOOM SUR LE HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT EN FRANCE

La France s'est récemment inspirée du Royaume-Uni en créant en 2018 le Haut Conseil pour le Climat (HCC), qui **relève du Premier ministre**. Le HCC a deux missions principales :³⁴

- Il rend chaque année un rapport consultatif sur le respect de la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre et la bonne mise en œuvre des politiques et mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et développer les puits de carbone ;
- Il rend un avis tous les 5 ans sur les projets de stratégie bas-carbone et de budgets carbone et sur la trajectoire de baisse des émissions de GES sur laquelle s'engage la France. Il évalue la cohérence de la Stratégie nationale bas-carbone vis-à-vis des politiques nationales et des engagements européens et internationaux de la France, en particulier de l'Accord de Paris et de l'atteinte de la neutralité carbone en 2050.

Pour ces deux missions, **le HCC doit prendre en compte les impacts socio-économiques de la transition pour les ménages et les entreprises, les enjeux de souveraineté et les impacts environnementaux**. Ses rapports offrent une perspective à long terme et sont tous rendus publics. Le gouvernement dispose ensuite de six mois pour adresser une réponse au Parlement.

³³ Institut du développement durable et des relations internationales, 2018, Le Comité pour le changement climatique au Royaume-Uni. https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20iddri/Etude/201807-ST0618-climate%20change%20committee_0.pdf

³⁴ Haut Conseil pour le Climat, 2019, Agir en cohérence avec les ambitions – Rapport annuel Neutralité Carbone. https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/hcc_rapport_annuel_2019_v2.pdf

RECOMMANDATION 7

La Fondation David Suzuki recommande la création d'un seul comité consultatif sur les changements climatiques, qui serait permanent. Il devrait être composé d'une diversité d'experts (issus du monde académique, du monde de l'entreprise et de la société civile) qui sera sélectionnée pour que le comité soit en mesure d'élaborer des avis et recommandations intégrant les multiples thématiques et secteurs d'activité concernés par la lutte et l'adaptation aux changements climatiques ainsi que par la transition énergétique : énergie, bâtiment, transport, aménagement du territoire, industries (incluant agriculture), adaptation et résilience aux changements climatiques, etc.

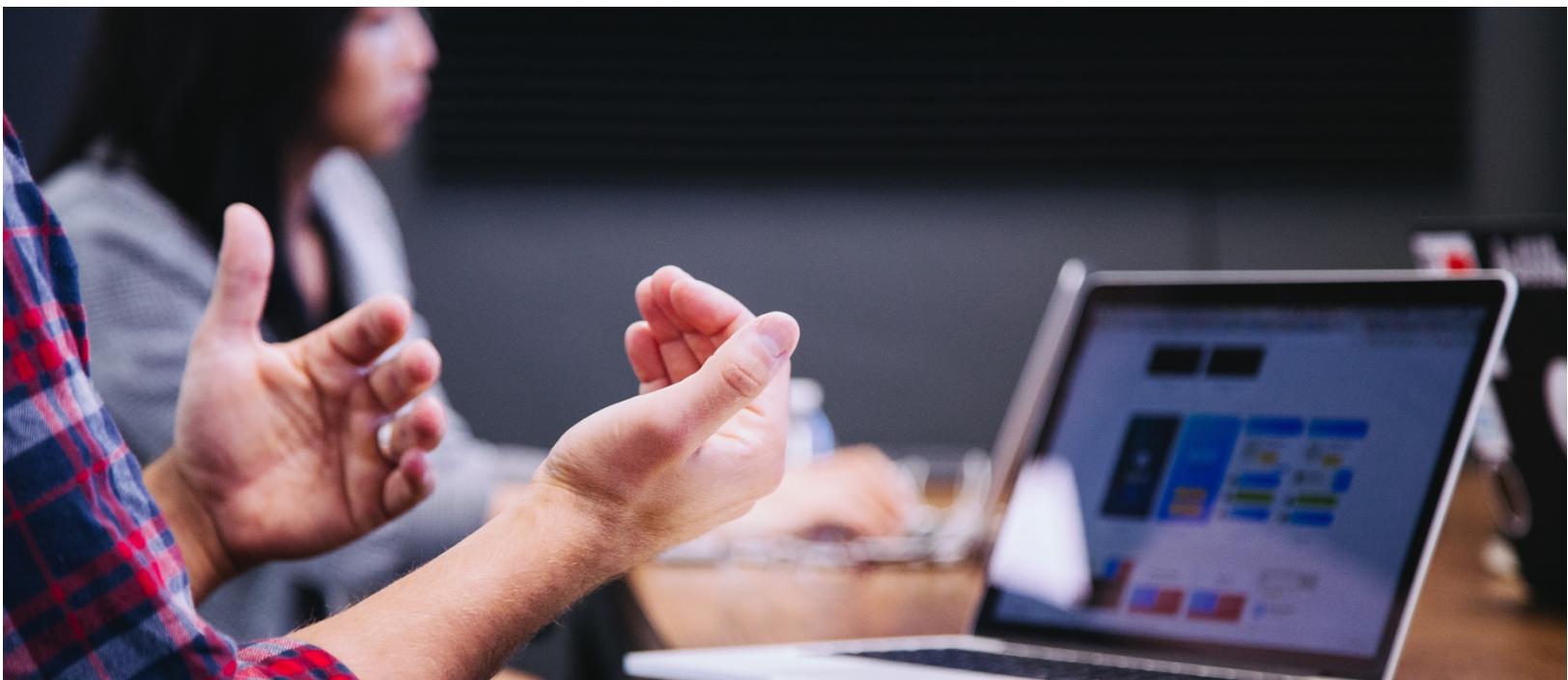
Les membres du comité devraient être nommés par le Ministre de l'environnement sur recommandation du Scientifique en chef du Québec.

Le comité devrait produire un rapport annuel sur l'ensemble de l'action gouvernementale en matière de changements climatiques, et pourrait publier d'autres rapports sur sa propre initiative.

Le *Projet de loi 44* devrait lui attribuer une indépendance d'intervention et de communication, ainsi que des moyens financiers et techniques conséquents pour qu'il bénéficie d'une forte autonomie dans la gestion de ses activités.

Ses avis devraient être rendus publics et le gouvernement devrait être juridiquement obligé de présenter une réponse à l'Assemblée nationale dans un délai fixé par la loi.

À l'image du *Committee on Climate Change* au Royaume-Uni, nous recommandons également que le comité puisse avoir une relation directe avec l'Assemblée nationale, afin de permettre l'émergence de débats parlementaires éclairés au sujet des changements climatiques et de la transition énergétique. Il pourrait entre autre présenter un rapport annuel en Commission parlementaire.



A close-up photograph of a blue electric vehicle (EV) being charged. An orange charging cable is plugged into the car's charging port. The background is slightly blurred, showing a parking area with other vehicles and buildings. The text is overlaid on a semi-transparent blue rectangular area in the upper half of the image.

MAINTENIR LES DEUX TIERS DES REVENUS DU MARCHÉ DU CARBONE DÉDIÉS AUX TRANSPORTS

MAINTENIR LES DEUX TIERS DES REVENUS DU MARCHÉ DU CARBONE DÉDIÉS AUX TRANSPORTS

D'après l'évaluation de Dunsky mentionnée plus haut dans ce rapport,³⁵ "les réductions d'émissions dans les transports sont parmi les plus coûteuses, mais sont probablement celles qui procurent les bénéfices les plus importants (amélioration de la balance commerciale du secteur énergétique, de qualité de l'air et de la santé des Québécois)."

Dans un contexte d'érosion des revenus de la taxe sur les carburants, de diminution projetée des revenus du marché du carbone et de besoins croissants dans tous les secteurs de la mobilité durable (la Politique de mobilité durable prévoit de rééquilibrer à 50 / 50 les investissements entre transports collectifs et routiers), la Fondation David Suzuki est préoccupée par l'article du *Projet de loi 44* qui abroge la règle actuelle selon laquelle les deux tiers des revenus du marché du carbone sont réservés aux mesures applicables aux transports. Le secteur du transport représente plus de 43% des émissions de GES du Québec et doit être considéré en priorité dans les efforts de lutte aux changements climatiques au Québec. Le transport s'accapare également plus de 20% du revenu disponible des ménages québécois, un poste budgétaire en constante augmentation. Les coûts de la congestion routière sont également en hausse, ce qui nuit à la productivité économique de nos régions métropolitaines, et notamment au transport de marchandises. Pour ces raisons, un coup de barre important est nécessaire et l'abrogation de cette règle nous inquiète.

RECOMMANDATION 8

La Fondation David Suzuki recommande de maintenir la règle des deux tiers des revenus du marché du carbone dédiés aux transports ou d'établir un financement équivalent, prévisible, pérenne et garanti de la mobilité durable au Québec afin de garantir l'atteinte des cibles de réduction des émissions de GES du Québec.

³⁵ Dunsky - Expertise en énergie, Juin 2019, Rapport final sur les trajectoires de réduction d'émissions de GES du Québec - Horizons 2030 et 2050, préparé pour le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.
<http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/trajectoires-emissions-ges.pdf>

RENFORCER LA NOTION D'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

CRÉDIT PHOTO:
COASTAL ELITE VIA FLICKR



Au cours des dernières années, le Québec a fait face à trois épisodes d'inondations majeures, à des tempêtes qui ont durement affecté les collectivités côtières et les infrastructures routières et à un épisode de canicule qui a laissé 62 victimes dans le Grand Montréal uniquement. La multiplication des événements météorologiques extrêmes, et l'augmentation de leur intensité occasionnent déjà des coûts économiques et humains majeurs pour le Québec. Dans ce contexte, l'adaptation et la résilience ne peuvent plus être abordés comme des risques à venir, mais comme un dossier qui nécessite des interventions urgentes pour protéger nos infrastructures et nos collectivités. En d'autres termes, nous subissons déjà les effets du dérèglement climatique, effets qui vont s'accroître de manière exponentielle dans la prochaine décennie et au-delà. Les actions concrètes en matière d'adaptation et de résilience ne peuvent plus être reportées.

Le *Projet de loi 44* définit la lutte contre les changements climatiques comme "l'ensemble des mesures visant à réduire, à limiter ou à éviter les émissions de gaz à effet de serre, notamment au moyen de l'électrification, à retirer de tels gaz de l'atmosphère, à atténuer les conséquences économiques et sociales de telles mesures de même qu'à **favoriser l'adaptation aux impacts du réchauffement planétaire et des changements climatiques** ainsi que la participation du Québec à des partenariats régionaux ou internationaux portant sur ces matières et le développement de tels partenariats."

Il est aussi précisé que "le ministre [de l'Environnement] **peut donner des directives aux ministères et aux organismes publics** quant aux méthodes qu'ils doivent appliquer afin de calculer la quantité de gaz à effet de serre émise, réduite, évitée ou limitée ou celle retirée de l'atmosphère, ou encore **afin d'évaluer et d'intégrer les risques liés aux impacts du réchauffement planétaire et des changements climatiques dans l'adaptation à ces derniers** si de telles méthodes ne sont pas autrement prescrites par la loi."

Bien que nous saluions cette définition, la Fondation David Suzuki estime que le *Projet de loi 44* pourrait aller plus loin dans l'incorporation de la notion d'adaptation aux changements climatiques. La question de l'adaptation reste en effet souvent dans l'ombre du travail sur les politiques de réduction des émissions de GES, alors qu'elle n'en est pas moins cruciale puisqu'elle sera garante de la résilience de la population québécoise aux impacts des changements climatiques, déjà perceptibles. C'est pourquoi nous demandons qu'une véritable place lui soit attribuée dans cette loi.

Tout d'abord, la loi québécoise devrait **exiger l'évaluation régulière des risques majeurs liés aux changements climatiques au Québec**. Au Royaume-Uni, le gouvernement est contraint, en vertu de la loi, de produire tous les cinq ans un rapport évaluant les risques liés aux changements climatiques (*UK-wide Climate Change Risk Assessment*, CCRA). Ce rapport doit guider la mise à jour de la Stratégie nationale d'adaptation (*UK National Adaptation Programme*), produite également tous les cinq ans. Elle répond aux priorités suivantes : sensibiliser la population à la nécessité de s'adapter aux changements climatiques, améliorer les bases de données permettant d'évaluer le niveau de résilience du pays, et prendre rapidement les mesures nécessaires à réduire les niveaux de vulnérabilité des populations les plus à risque.³⁶

En parallèle, le *Committee on Climate Change* est mandaté pour évaluer puis présenter au Parlement les résultats de la mise en œuvre des programmes d'adaptation, tous les deux ans (*Progress in preparing for climate change report*). En fait, ce comité inclut un sous-comité entièrement dédié à la question de l'adaptation aux changements climatiques, composé de six membres sous la direction de la vice-

³⁶ Committee on Climate Change, UK adaptation policy.

<https://www.theccc.org.uk/tackling-climate-change/preparing-for-climate-change/uk-adaptation-policy/>

présidente du CCC. Ce sous-comité publie régulièrement des rapports complémentaires, par exemple sur l'évaluation de la résilience des infrastructures publiques aux aléas climatiques.³⁷

RECOMMANDATION 9

La Fondation David Suzuki recommande d'incorporer dans le *Projet de loi 44* l'obligation pour le gouvernement de produire ou de commander, sur une base régulière, une évaluation des risques actuels et futurs liés aux changements climatiques au Québec, qui devrait guider l'élaboration de stratégies concertées de réduction des risques.

L'adaptation aux changements climatiques devrait quant à elle être mieux définie dans la loi, à travers la détermination de grands principes, entre autres les suivants :

- Viser les principaux risques (érosion côtière, inondations, fonte du pergélisol, vagues de chaleur, intégrité des infrastructures, impacts sociaux et psychologiques, risques et opportunités économiques ;
- Être inclusif pour toutes les régions du Québec ;
- Réduire les inégalités et les impacts sur les populations les plus vulnérables (aînés, jeunes, Premières nations, etc.) ;
- Examiner et prendre en compte les enjeux systémiques globaux (approvisionnement, sécurité alimentaire, coûts en assurance, réfugiés climatiques, etc.).

La séquence de priorisation des interventions en matière d'adaptation (Sensibiliser > Reconnaître l'enjeu > Se préparer > Mettre en œuvre > S'ajuster) devrait être incorporée dans la loi.

³⁷ Committee on Climate Change, 2014, Indicators to assess the exposure of critical infrastructure in England to current and projected climate hazards.

<https://www.theccc.org.uk/publication/indicators-assess-exposure-critical-infrastructure-england-current-projected-climate-hazards/>

CONCLUSIONS

Le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Benoit Charrette, affirmait le 31 octobre dernier que "le gouvernement du Québec entend relever le défi climatique à la hauteur des attentes de la population québécoise et de la communauté internationale". La Fondation David Suzuki salue cette intention. Pour y arriver, le gouvernement du Québec devra mobiliser l'ensemble de l'appareil d'État et de la collectivité québécoise, ce qui implique de se doter d'outils et de politiques publiques à la hauteur des objectifs fixés. La Fondation David Suzuki considère que le *Projet de loi 44* ne propose pas de réformes de la gouvernance climatique qui vont assez loin. Il risque donc d'être une nouvelle occasion ratée de véritablement insuffler une transformation des façons de faire et une mobilisation adéquate des ressources.

La communauté internationale et le Québec se penchent depuis maintenant trois décennies sur l'enjeu climatique. Beaucoup de temps a été perdu et beaucoup d'occasions ont été manquées. Le GIEC nous donne aujourd'hui une décennie à peine pour couper nos émissions de moitié. Sans une mobilisation générale, cet objectif ne sera pas atteint. Le *Projet de loi 44* nous donne l'occasion de relever ce défi. Ne la laissons pas passer.

