

Projet de loi n° 44 : viser la cohérence sans
compromettre la transparence et l'indépendance
de la gouvernance climatique et du FECC

Proposition de pistes de solution

Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement par la
Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal

Consultations particulières et auditions publiques 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

Jeudi 23 janvier 2020

Projet de loi n° 44 : viser la cohérence sans compromettre la transparence et l'indépendance de la gouvernance climatique et du FECC

Pierre-Olivier Pineau, professeur titulaire
Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal

Johanne Whitmore, chercheuse principale
Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal

À propos de la Chaire de gestion du secteur de l'énergie

La Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal a pour mission d'accroître les connaissances sur les enjeux liés à l'énergie dans une perspective de développement durable, d'optimisation et d'adéquation entre les sources d'énergie et les besoins de la société. Les activités de la Chaire sont rendues possibles grâce au soutien de ses partenaires : Boralex, Enbridge, ENERCON, Énergie renouvelable Brookfield, Énergie Valero, Énergir, Hydro-Québec et WSP.

HEC Montréal | Chaire de gestion du secteur de l'énergie

3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine

Montréal (Québec) H3T 2A7 Canada

energie.hec.ca

@HECenergie

©2020 Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal. Ce rapport n'engage que la responsabilité des auteurs.

Recommandations générales pour la cohérence et la transparence

- **Renoncer au mot « électrification » dans les titres.** L'électrification est un moyen, et non une fin en soi. La lutte contre les changements climatiques vise la réduction des émissions de gaz à effet de serre afin de stabiliser la hausse des températures moyennes sous 2°C d'ici 2100, et non pas une électrification. Pour la justesse et la cohérence de la démarche dans la lutte contre les changements climatique, il est important de bien nommer les choses.
- **Reddition compte indépendante et unifiée.** Pour établir la confiance du public dans le Fonds vert et son successeur, le PL44 devrait assurer une reddition des comptes du Fonds à travers un seul organisme indépendant. L'évaluation de la performance du Fonds devrait être aussi rigoureuse, transparente et systématique que ce à quoi aspire le Conseil de gestion du Fonds vert.
- **Collaboration interministérielle élargie.** Le PL44 doit appeler le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques à collaborer non seulement plus étroitement avec le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, mais également aussi avec celui des Transports et des Affaires municipales et de l'Habitation, responsable de l'aménagement du territoire. Les politiques de transition énergétique, de mobilité durable et d'aménagement du territoire doivent être mieux coordonnées.
- **Comité consultatif unique.** Dans une perspective de cohérence et d'efficience, le gouvernement ne devrait mettre sur pied qu'un seul comité consultatif soit un « *Comité consultatif sur les changements climatiques et la transition énergétique* », au lieu d'un comité consultatif sur les changements climatiques et un autre comité pour le plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques.

Table des matières

Recommandations générales pour la cohérence et la transparence	1
Introduction	3
Commentaires généraux	4
Commentaires spécifiques au texte du Projet de loi 44	5
1. COHÉRENCE	5
1.1 POLITIQUE CADRE [p.2, Notes explicatives]	5
1.2 CLARIFICATION DES RESPONSABILITÉS [p.7, article 1, « 10.1 », § 1].....	5
1.3 DÉFINITION DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES [p.7, article 1, « 10.1 », § 2]..	5
1.4 COHÉRENCE ET COORDINATION AVEC LES MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS (MO) [p.7, article 1, « 10.1 », § 3].	5
1.5 CONSULTATION ET AVIS DU MINISTRE [p.7-8, article 1, « 10.1 », § 4].	6
1.6 DIRECTIVE DU MINISTRE POUR CALCULER LES GES [p.8, article 2, « 12.2 »].	6
1.7 ENTENTE DE DÉLÉGATION [p.8, article 2, « 12.2 »].	6
1.8 GOUVERNANCE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE QUÉBEC ET SA CONTRIBUTION À L'ATTEINTE DE LA POLITIQUE CADRE [p.21, Chapitre II].....	7
2. TRANSPARENCE ET INDÉPENDENCE	8
2.1 CRÉATION D'UN COMITÉ CONSULTATIF [p.9, section II.0.1].....	8
2.2 FONDS D'ÉLECTRIFICATION ET DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES [p.10, section II.1].....	9
2.3 GOUVERNANCE EFFICACE ET TRANSPARENTE DU FONDS [p.13, article 11].....	10
2.4 LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT [p.14, Section II].....	12
2.5 LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL [p.17, article 25].	12

Introduction

Le 31 octobre 2019, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a déposé son *projet de Loi 44 visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification* (PL44)¹. Avec cette pièce législative, le gouvernement souhaite « se doter de meilleurs moyens pour mettre en œuvre » le futur Plan d'électrification et de changements climatiques (PECC) et « mettre de l'ordre » dans la gouvernance du Fonds vert (qu'il est proposé de renommer le Fonds d'électrification et de changements climatiques [FECC]). Ce Fonds devra, selon le ministre, « bénéficier d'une gouvernance exemplaire pour garantir que les importants revenus du marché du carbone qui y sont versés soient rapidement et adéquatement mis à contribution pour réduire nos émissions de GES. »

Plusieurs experts, dont la Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal (la Chaire), sont d'avis qu'une réforme de la gouvernance climatique est nécessaire². Celle annoncée par le projet de loi 44 offre certaines améliorations par rapport à la situation actuelle, mais n'assure pas l'indépendance et la transparence de la gestion du Fonds. Même si une plus grande cohérence dans les actions vers l'atteinte des objectifs climatiques pourrait émerger du projet de loi 44, celles-ci pourraient manquer d'autorité et finalement ne pas permettre de transformer la société québécoise comme il serait nécessaire pour atteindre les objectifs climatiques. Le présent mémoire met de l'avant des recommandations pour atténuer ces risques.

Ce mémoire s'inscrit dans la lignée directe du mémoire que la Chaire a présenté sur le projet de loi 106 à la commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles le 18 août 2016. Le projet de loi 106 a mené à la création de Transition énergétique Québec (TEQ), et nous nous inquiétons alors de deux éléments clés :

- Le manque de coordination avec les autres ministères directement concernés par la transition énergétique ;
- le fort risque de politiser la gouvernance.

Globalement, si le projet de loi 44 a le potentiel de résoudre des enjeux de coordination, il n'en offre cependant pas la garantie. La gouvernance de la transition énergétique et de la lutte contre les changements climatiques, qui était dans une certaine mesure dépolitisée avec le conseil de gestion du Fonds vert et TEQ, se retrouve maintenant davantage politisée en revenant au sein du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques – ce qui n'est pas souhaitable lorsque l'on vise des changements aussi radicaux que ceux visés par le gouvernement québécois en ce qui concerne la lutte contre les changements climatiques.

¹ MELCC, 2019. *Projet de loi 44 - Une étape charnière dans la réforme de la gouvernance pour électrifier notre économie et lutter contre les changements climatiques*, communiqué de presse, 31 octobre 2019, www.environnement.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=4276

² Par exemple, voir les lettres collectives publiées dans La Presse+ du 22 avril 2019, « Lutte contre les Changements climatiques Une réforme de la gouvernance du Fonds vert s'impose » (http://plus.lapresse.ca/screens/2b274141-b9fc-494f-943e-61011dfa74e4_7C_0.html) et du 15 novembre 2019, « Transparence et indépendance à risque » (http://plus.lapresse.ca/screens/de015985-2634-493b-bb1b-b76172b70847_7C_0.html).

Commentaires généraux

Le gouvernement actuel a hérité d'une situation où la gouvernance de la lutte contre les changements climatiques est éclatée et incohérente, avec le Fonds vert, le Conseil de gestion du Fonds Vert (CGFV) et TEQ en opposition les uns aux autres. Le PL44 fait du ménage là-dedans et désigne plus clairement que jamais un joueur central : le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (ELCC). Il établit ainsi la « politique cadre » et peut se prononcer sur tous les autres projets des autres ministères – on n'avait jamais vu ça auparavant. Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) garde une partie de son mandat, notamment le « plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques ». Ce plan du MERN est clairement assujéti à la politique cadre du ministère de l'ELCC. Celui-ci donne les orientations dans la « politique cadre » et le plan directeur opérationnalise les choses dans le secteur de l'énergie.

La disparition du CGFV est regrettable dans la mesure où l'analyse et de suivi des programmes n'est plus confié à une entité unique. Les trois éléments du PL44 qui semblent se substituer au CGFV sont :

- **La responsabilité clairement établie du Ministre de l'ELCC.** En conséquence, il sera de facto plus redevable des actions et des résultats et on pourra le blâmer directement. Il y a donc un incitatif à être plus cohérent. De plus le PL44 indique que la délégation par le MELCC de la gestion d'un programme inclut explicitement les objectifs, cibles et une reddition de compte.
- **Le suivi annuel que le commissaire au développement durable devra dorénavant faire.**
- **Le comité consultatif.** Composé d'une majorité de scientifiques et avec des avis rendus publics, il devrait minimalement permettre de dénoncer certaines errances qui surviendraient dans la gestion de la lutte contre les changements climatiques. Sa mission est de conseiller le ministre de l'ELCC « à la demande de ce dernier ou de sa propre initiative ».

L'éparpillement de la reddition de compte fait courir le risque d'un manque de vision et d'efficacité dans la réalisation de la lutte contre les changements climatiques. Il serait donc souhaitable de rétablir un organisme équivalent au CGFV, mais avec une indépendance qui éviterait les défauts du système actuel, pour assurer une confiance dans les initiatives de lutte contre les changements climatiques financés par le Fonds.

L'emphase sur l'électrification, avec le nouveau nom du Fonds vert (« Fonds d'électrification et de changements climatiques ») est regrettable. L'électrification est en effet un moyen dans la lutte contre les changements climatiques, et non une fin en soi. Le Fonds vert doit viser à réduire les émissions de GES dans une optique de lutte contre les changements climatiques, de la manière la plus productive possible pour la société québécoise. Cela peut passer par l'électrification, la réduction de la demande d'énergie, de nouvelles approches en transport, des énergies renouvelables non-électriques, etc. En nommant mal le Fonds, on induit en erreur une grande partie de la population qui pourrait croire qu'un moyen est un objectif.

Dans la section qui suit, une série de commentaires et de recommandations détaillés sont proposés pour s'assurer d'une gouvernance plus solide dans la lutte contre les changements climatiques et la transition énergétique.

Commentaires spécifiques au texte du Projet de loi 44

1. COHÉRENCE

1.1 POLITIQUE CADRE [p.2, Notes explicatives].

Le projet de loi confie au ministre la responsabilité d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique cadre sur les changements climatiques. Dans l'optique d'assurer plus de cohérence sur le dossier à l'échelle gouvernementale, il pourrait être préférable de renommer cette politique la « Politique cadre sur les changements climatiques et la transition énergétique ».

1.2 CLARIFICATION DES RESPONSABILITÉS [p.7, article 1, « 10.1 », § 1].

Le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (ELCC) devient nommément responsable de conseiller du gouvernement sur toutes questions concernant la lutte contre les changements climatiques et il en assure la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale.

- L'ajout de cette précision présente un élément positif par rapport à l'état des lieux actuels, puisqu'il existait une divergence dans l'interprétation des rôles et responsabilités entre le Conseil de gestion du Fonds vert (CGFV) et le ministre de l'ELCC. Selon la reformulation proposée, le ministre devient imputable de la performance des mesures financées par le FECC pour l'atteinte des objectifs de réduction d'émissions de GES que le gouvernement s'est fixé.
- Le PL44 stipule également que le ministre de l'Environnement est « substitué au Conseil de gestion du Fonds vert; il en acquiert les droits et en assume les obligations » [p.18, article 31]. En devenant responsable du Fonds, le ministre se trouve dans une position où il pourrait être à la fois « juge et partie » d'un Fonds, dans la mesure où son ministère aurait des programmes financés par le fonds. Il aura également la responsabilité d'émettre des avis sur les demandes de financement de projets de ses collègues, ce qui le soumettra à des pressions considérables. La création du CGFV avait pour objectif de corriger ce défaut du système. Des mécanismes de transparence doivent donc être mis en place pour limiter ce potentiel de conflit d'intérêts (voir section 2 et 3 ci-dessous).
- Préciser si le ministre est imputable devant l'Assemblée dans sa responsabilité en matière de lutte contre les changements climatiques.

1.3 DÉFINITION DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES [p.7, article 1, « 10.1 », § 2].

Les mots « cibles », « transition énergétique » et « mobilité durable » devraient apparaître explicitement dans la liste des éléments compris dans la définition de la « lutte contre les changements climatiques », notamment pour assurer une cohérence avec les autres politiques existantes liées directement à la lutte contre les changements climatiques.

- Proposition d'ajout de texte dans la PL44 (en *italique*) : « La lutte contre les changements climatiques comprend l'ensemble des cibles et mesures visant à réduire, à limiter ou à éviter les émissions de gaz à effet de serre, notamment au moyen de l'électrification, de la transition énergétique et de la mobilité durable [...] ».

1.4 COHÉRENCE ET COORDINATION AVEC LES MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS (MO) [p.7, article 1, « 10.1 », § 3].

La PL44 stipule que le ministre de l'ELCC « assure la cohérence et la coordination des politiques, des plans d'action, des programmes, des processus de concertation et des autres mesures du gouvernement, des MO qui concernent la lutte contre les changements climatiques et est associé à leur élaboration » et que

« chaque MO concerné demeura responsable du choix et de la mise en œuvre des moyens pour atteindre les résultats ».

- Pour assurer une véritable cohérence, il devrait être stipulé explicitement que le ministre s'assure également la cohérence et la coordination des cibles visées par les MO, afin de s'assurer que « le choix et de la mise en œuvre des moyens pour atteindre les résultats » s'arriment avec ces cibles sectorielles.
- Selon la formulation actuelle, il n'est pas clair quels recours et autorité disposera le ministre si les « moyens » mis en œuvre par un MO ne sont pas en voie d'atteindre les résultats escomptés, ou encore, si le ministre n'est pas en accord avec le choix des moyens proposé par un MO.

1.5 CONSULTATION ET AVIS DU MINISTRE [p.7-8, article 1, « 10.1 », § 4].

Le ministre devra être consulté lors de l'élaboration de mesures qui pourraient avoir un impact significatif en matière de lutte contre les changements climatiques et donnera aux autres MO tout avis qu'il estime opportun pour favoriser la lutte contre les changements climatiques, notamment lorsqu'une mesure proposée n'est pas, à son avis, conforme aux principes et aux objectifs énoncés dans la politique cadre sur les changements climatiques.

- Pour plus de cohérence et clarté, le gouvernement devrait définir « mesures significatives » dans son PL44. Il est recommandé que tout ce qui concourt directement à la lutte contre les changements climatiques, notamment les mesures, cibles de transition énergétique, de politique énergétique et de mobilité durable devraient faire l'objet d'une consultation auprès du MELCC.
- Un « avis » n'est pas contraignant. Il importe donc que le ministre dispose de recours pour demander aux MO d'apporter des modifications nécessaires permettant d'assurer une cohérence avec les objectifs en matière de lutte contre les changements climatiques. Ces « avis » devraient également être rendus publics afin de créer un précédent dont pourront tenir compte les autres MO.

1.6 DIRECTIVE DU MINISTRE POUR CALCULER LES GES [p.8, article 2, « 12.2 »].

Selon l'article 12.1 de la PL44, « le ministre peut donner des directives aux ministères et organismes publics... ». Or, si le ministre doit assurer une gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale de la lutte contre les changements climatiques, les méthodes de calcul de la quantité de GES émise, réduite, évitée ou limitée devraient être harmonisées entre les MO, de même que pour évaluer et intégrer les risques. Le ministre se doit donc de donner, sans ambiguïté, des directives à cet égard et d'exiger au MO de faire vérifier de façon indépendante leur application, ainsi qu'en publier les résultats, comme le faisait le CGFV à travers les ententes administratives avec les MO.

1.7 ENTENTE DE DÉLÉGATION [p.8, article 2, « 12.2 »].

Cet article énonce que des programmes liés à la lutte contre les changements climatiques pourront faire l'objet d'une entente de « délégation de gestion » à des municipalités, personnes morales (entreprises) ou autres organismes, et stipule les exigences de ces ententes. Il précise également que ces ententes seront rendues publiques par le ministre.

- Le point 2^o de cette section concerne les éléments à prévoir dans les ententes de délégation de gestion, fait référence aux objectifs et cibles à atteindre, de même que ceux pour mesurer l'efficacité et l'efficience. Or, pour assurer un suivi de la performance des programmes délégués, il serait essentiel d'ajouter explicitement au point 2^o des exigences d'indicateurs de performance.

- Les critères et exigences de cet article devraient également s’appliquer aux ententes administratives avec les MO afin d’assurer une uniformité dans la rigueur des exigences de conformité, de reddition de compte et de transparence (voir section 2.2, ci-dessous, et p.8, article 3 « 12.1 » du PL44). Le gouvernement ferait preuve de négligence si les exigences étaient moins rigoureuses pour les MO que les délégués de gestion.
- Conformément à la bonne pratique de gestion, un suivi deux fois par année devrait être envisagé afin que des mesures correctives puissent être prises, le cas échéant.
- La gestion de risques devrait être un élément faisant l’objet d’évaluation dans le cadre d’une entente de délégation, ainsi que l’évaluation des programmes délégués par une tierce partie. Ceci est le cas, par exemple, pour les projets recevant des fonds d’Investissements Québec.

1.8 GOUVERNANCE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE QUÉBEC ET SA CONTRIBUTION À L’ATTEINTE DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE CADRE [p.21, Chapitre II]

Le PL44 propose d’abolir Transition énergétique Québec (TEQ), une société d’État chargée de mettre en œuvre la transition [p.3]. Tandis que le ministre de l’ELCC assumerait les responsabilités de la gouvernance du Fonds et d’orchestrer les actions gouvernementales dans la lutte contre les changements climatiques, le ministre de l’Énergie assumerait celles de piloter la transition énergétique dans des secteurs représentant 70 % des émissions de GES québécoises. Ces deux ministres seraient appelés à collaborer plus étroitement.

- **Coordination entre les ministères de l’Environnement et de l’Énergie.** Pour assurer une meilleure cohérence entre ces deux ministères, le PL44 devrait préciser que la coordination de l’ensemble des programmes et mesures en matière de transition, d’innovation et d’efficacité énergétiques, actuellement subordonné à la Politique énergétique 2030³, doit être subordonnée à la Politique cadre sur la lutte contre les changements climatiques.
 - [p.24, « 17.1.6 », § 1] Dans une perspective de cohérence, il est souhaitable d’ajouter que *« le ministre, en collaboration avec le ministre de l’Environnement, modifie le plan directeur... »*.
- **Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétique** [p.21, Section II.0.1]. Le niveau de détail des exigences pour le Plan directeur en transition, par rapport au Fonds vert, est marquant (voir, par ex., les points « 17.1.8 » à « 17.1.10 » concernant les indicateurs et la reddition compte). Le Plan directeur en transition relève actuellement des objectifs de la Politique énergétique 2030 qui elle-même est subordonnée à la Politique cadre sur les changements climatiques. Le Plan directeur devrait donc aussi avoir un objectif chiffré de réduction des émissions de GES.
 - **Cible de réduction de GES.** Le PL44 devrait souligner qu’il a été estimé par le gouvernement que *« les cibles proposées par la Politique énergétique 2030 permettront de réduire de 16 Mt éq. CO₂ les émissions de GES, soit l’équivalent de 18 % de celles émises en 1990. Ces réductions s’ajouteront à celles déjà réalisées à ce jour (8,5 %) et aux autres réductions de GES de sources non énergétiques »* (voir p.12 de la Politique énergétique 2030). L’article « 17.1.5 » du PL44 [p.24] devrait également mentionner que les cibles en matière de transition énergétique doivent être en conformité avec la Politique cadre sur les changements climatiques.
 - **Orientations du Plan directeur** [p. 23, « 17.1.2 », § 2]. Les orientations, objectifs généraux et cibles du Plan directeur devraient être soumis au gouvernement *et au Comité consultatif sur les changements climatiques et la transition énergétique* pour approbation (voir section 2.1 ci-dessous).

³ Gouvernement du Québec, 2015. *Politique énergétique 2030 – l’énergie des québécois, source de croissance*, <https://mern.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/04/Politique-energetique-2030.pdf>

- **Indicateurs** [p.25, « 17.1.8 »]. Dans une perspective de cohérence, de transparence et d'indépendance, il est souhaitable d'ajouter dans le PL44 qu'« En collaboration avec le ministre de l'Environnement et le Comité consultatif sur les changements climatiques et la transition énergétique, le ministre détermine et rend pubis les indicateurs de performances utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats du plan directeur » (voir le point ci-dessous concernant le comité consultatif).
- **Comité consultatif pour l'élaboration du plan directeur** [p. 23, « 17.1.4 »]. 70 % des émissions de GES sont d'origine énergétique. Pour assurer une gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques, il est donc souhaitable qu'un seul comité consultatif soit créé pour conseiller le ministre de l'ELCC et le ministre de l'Énergie et des Ressources Naturelles. Le comité consultatif dont il est fait mention ici devrait être celui mentionné à l'article 4 du PL44 (voir également la section 2.1, ci-dessous).
- **Fonds de transition** [p.25, « p.17.12.21 »]. Dans une perspective de gouvernance efficace et de simplification, la valeur ajoutée ce fonds par rapport au Fonds sur l'électrification et la lutte contre les changements climatiques est loin d'être clairement établie. Il serait préférable de les fusionner pour éviter de multiplier les structures de gestion et de reddition de compte, et aussi afin de permettre une meilleure compréhension publique des enjeux, en simplifiant les outils déployés pour les résoudre.

2. TRANSPARENCE ET INDÉPENDENCE

2.1 CRÉATION D'UN COMITÉ CONSULTATIF [p.9, section II.0.1].

Le gouvernement propose d'instituer un comité consultatif sur les changements climatiques qui aurait pour mission de conseiller le ministre de l'Environnement, à sa demande, et qui serait composé majoritairement de membres issus du milieu scientifique nommés par le ministre. La création du comité est saluée en principe. Sa fonction est de remplacer une partie de la mission et mandat du CGFV qui peut « conseiller le ministre sur les mesures financées par le Fonds vert et l'assister dans l'élaboration de celles-ci ».

- **Créer un comité consultatif sur les changements climatiques et la transition énergétique** [p.9, «15.0.1 »]. Dans une perspective de gouvernance efficace, un seul comité consultatif devrait être mis sur pied en matière de lutte contre les changements climatiques et de transition énergétique, puisque les deux enjeux sont étroitement liés. En l'occurrence, le PL44 doit mettre sur pied seulement un Comité consultatif pour les deux ministres, soit un « Comité consultatif sur les changements climatiques et la transition énergétique ». Les objectifs de la lutte contre les changements climatiques étant la priorité globale qui motive et guide la transition, le comité relèverait du ministre de l'Environnement.
- **Sous-ministres observateurs de plusieurs ministères** [p.9, «15.0.2», § 2]. Les sous-ministres, ou leurs délégués, des ministères étroitement liés à la réussite de la lutte contre les changements climatiques, donc les ministères de l'Environnement, de l'Énergie et des Transports, doivent assister aux séances à titre d'observateurs.
- **Nomination des membres** [p. 9, «15.0.2»]. Les membres devraient être nommés selon un processus de sélection impartial sous la responsabilité du scientifique en chef du Québec, soit à travers un processus d'appel de candidatures, et non être nommés par le ministre. Ce processus minimiserait la possibilité de conflits d'intérêts. Le PL44 devrait également exiger que le Comité consultatif produise, annuellement, un rapport de recommandations sur le bilan des avancées du gouvernement du Québec dans la lutte contre les changements climatiques. Autres considérations et critères pour la sélection des membres :
 - Le nombre de membres devrait être spécifié dans la loi;

- Le comité doit être indépendant et ses membres exempts de conflits d'intérêts (ou devraient les déclarer ouvertement);
- Les membres ne doivent pas être soumis à des clauses de confidentialité;
- Le mandat des membres devrait être de 3 ans renouvelable;
- La composition du comité doit viser à refléter la représentativité sectorielle et régionale;
- Les membres devraient désigner un président, un vice-président et un secrétaire;
- **Disponibilité de l'information** [p.9, « 15.0.1 »]. Le ministre doit s'assurer que le comité dispose de toute l'information – données et analyses – pour la réalisation de ses travaux. Ceci permettra au comité de faire des recommandations pertinentes et que le ministre puisse prendre des décisions éclairées. Pour mener des travaux plus précis (ex., transport de marchandises, indicateurs de performance, écofiscalité), le comité consultatif devrait avoir la possibilité d'avoir recours à des experts pour les aider à formuler leurs avis aux ministres (ex., gouvernement, industrie, universitaire).
- **Mission du comité et fréquence des avis** [p.9, « 15.0.3 »]. Le comité devrait se pencher sur *l'ensemble des mesures* et non seulement sur les programmes. Ainsi, il pourrait évaluer les politiques et les stratégies, les mesures et les programmes au moment de leur élaboration, mais également faire des recommandations sur les bilans annuels de mise en œuvre. Ainsi, le mandat aurait avantage à être plus détaillé :
 - Le comité consultatif doit faire des recommandations sur *une base régulière et non seulement de façon ad hoc* selon les demandes du ministre. Ceci permettra qu'une revue rigoureuse et périodique de la performance des mesures (y compris les programmes), des politiques, des stratégies, etc.
 - L'avis du comité doit être sollicité au moment de l'élaboration des mesures et des bilans annuels de mise en œuvre (stratégies, politiques, mesures).
- **Délais des conseils** [p.9, « 15.0.4 »]. Le délai de 30 jours est élevé pour un rapport de cette nature. À moins de justification raisonnable pour cette proposition, un délai de 15 jours serait plus approprié.
- **Ressources attribuées au comité** [p.9, « 15.0.5 »]. Afin d'éviter des problématiques liées aux ressources nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du comité consultatif, le ministre ne peut seul les déterminer. Une permanence sera nécessaire et un budget d'études est requis.
- **Consultation publique**. La mise en place d'un comité consultatif ne doit être un substitut à un processus de consultation plus large au sein de la population et des groupes d'intérêt. Une précision à cet effet devrait être comprise dans la section II.0.1 du PL44.

2.2 FONDS D'ÉLECTRIFICATION ET DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES [p.10, section II.1].

Dans sa volonté de donner plus de cohérence à la gouvernance climatique, le gouvernement propose d'abolir le CGFV (créé en 2017 pour redresser le Fonds vert après qu'il fut révélé que des milliards avaient été dépensés avec peu de résultats), de transférer « certaines de ses responsabilités au ministre » de l'Environnement [p.2, point 1^o] et de renommer le Fonds vert le *Fonds d'électrification et des changements climatiques* (FECC).

Cette réforme semble logique, à première vue, puisque le CGFV était dépourvu de pouvoir décisionnel et peinait à imposer ses mesures de redressement aux ministères et à TEQ. Or, en abolissant le CGFV, le gouvernement se prive de la principale instance mandatée par la loi pour examiner, avec une certaine indépendance, le fonctionnement du Fonds, et d'harmoniser le processus de reddition de comptes à travers les MO. De plus, en redevenant responsable du Fonds, le ministre de l'ELCC se met dans l'éventuelle position d'être à la fois « juge et partie » d'un Fonds dont son ministère pourrait être lui-même bénéficiaire. Pour éviter de revenir à la situation d'avant 2017 et de mettre à risque l'indépendance et la transparence de la gestion du Fonds, plusieurs éléments doivent être pris en considération et changements apportés au PL44.

- **Gouvernance du Fonds** [p.10, article 6, « 15.2 »]. La *gouvernance* du Fonds, et non seulement sa gestion, devrait apparaître clairement comme une responsabilité du ministre. Cette responsabilité, clairement anciennement dévolue au CGFV (voir la Loi sur le MDDELCC, article 15.4.7⁴), ne se retrouve pas dans le PL44. Habituellement, on entend par gouvernance un ensemble d'éléments, dont les lignes directrices et la pertinence des mesures, la gestion des risques, la gestion axée sur les résultats, la politique de placement, etc.
- **Fréquence de la publication des bilans**. La *Commission de l'administration publique* a recommandé que le bilan du Plan d'action sur les changements climatiques soit publié quatre mois après la fin de l'année financière (voir p.60 du 34^e rapport de juin 2016⁵). Par extension, cette recommandation devrait donc s'appliquer à tout bilan afin que les parlementaires et la société civile disposent de l'information.
- **Performance du Fonds** [p.11, « 15.2 », point 4^o]. Il devrait être précisé que le ministre de l'ELCC doit veiller à favoriser une meilleure *performance globale* du Fonds et que celle-ci est doit être mesurée en fonction des orientations et des objectifs établis dans la Politique cadre sur les changements climatiques [voir p.2 et 10 de la PL44], et non seulement en « fonction de ses affectations particulières ».
- **Ajustements** [p.11, « 15.2 », point 4^o]. Le PL44 ne précise pas de quels mécanismes disposera le ministre afin qu'une mesure soit modifiée afin d'améliorer la performance du Fonds. Dans la Loi sur le MDDELCC, le CGFV avait la responsabilité de recommander des ajustements (voir la Loi sur le MDDELCC, 15.4.7, point 5^o).
- **Reddition de compte des MO** [p.12 « 15.4.3 », point 4^o]. Il y a une asymétrie entre les exigences de reddition de compte envers les MO, via les ententes administratives, et les ententes de délégation [p.8, article 3, « 12.1 »] du PL44. Il y a moins d'exigences, de rigueur et de transparence dans le cas des MO. Tel que recommandé dans l'article 3 du PL44 [p.8], il est recommandé que soient harmonisées, entre les MO, les méthodes de reddition de compte, de gestion des risques, d'évaluation de la performance et des frais d'administration, ainsi que les indicateurs pour évaluer la performance des mesures financées par le Fonds.
- **Ententes administratives publiques**. Le PL44 doit souligner que les ententes administratives, et mandats, signés avec les MO seront rendues publics par le ministre de l'Environnement, comme c'est le cas actuellement (voir le site du CGVF⁶).

2.3 GOUVERNANCE EFFICACE ET TRANSPARENTE DU FONDS [p.13, article 11].

Rapport de gestion du Fonds. Étant donné que le ministre de l'Environnement doit gérer le Fonds avec transparence [voir p.10, article 6, « 15.2 »], la reddition de comptes du fonds devrait être présentée dans un document séparé de celui du rapport annuel de gestion du ministère [p.13, article 11, « 15.4.4 »]. Cette publication, déposée devant l'Assemblée nationale, devrait se faire en parallèle et au même moment que le rapport annuel de gestion du ministère.

Rapport de performance et des comptes du Fonds. La performance du Fonds est mentionnée à l'article 6 du PL44 [p.10, « 15.2 », point 4^o]. Or, l'évaluation de sa performance doit faire explicitement l'objet d'une

⁴ Loi sur le MDDELCC, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/M-30.001>

⁵ Commission de l'administration publique, 2016. *Audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative – Observations, conclusions et recommandations*, 34^e Rapport sur l'imputabilité, juin 2016, www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cap-41-1/index.html

⁶ CGFV, 2020. *Ententes administratives*, page web consultée le 20 janvier 2020, www.environnement.gouv.qc.ca/cgfv/ententes-administratives.htm

reddition de comptes séparée et publique du rapport de gestion du ministère, tant pour chaque mesure financée par le Fonds, que la performance globale, étant donné que le ministre de l'ELCC se met dans la position d'être à la fois « juge et partie » d'un Fonds dont son ministère pourrait être lui-même bénéficiaire et que, la dernière fois que le Fonds relevait du MELCC, des centaines de millions avaient été dépensés avec peu de résultats. Pour établir la confiance publique dans la capacité du gouvernement à gérer le Fonds, le PL44 doit inclure une obligation de rendre publique la reddition compte de la performance du Fonds, comme il se fait à l'heure actuelle sous le CGFV (voir les Comptes du Fonds vert⁷).

Indicateurs de performance des mesures financées par le Fonds. Comme pour le Plan directeur sur la transition énergétique [p.21, article 44, « 17.1.8 »] il devrait être exigé que le « ministre détermine et rend publics les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats » des mesures financées par le Fonds.

- **Montants annuels et cumulés.** Les montants annuels et cumulés depuis la date de création du Fonds doivent être présentés pour chaque donnée financière.
- **Frais d'administration.** Les frais d'administration doivent être présentés et ventilés selon les catégories suivantes : les frais de gestion du Fonds, les frais de coordination (de la Politique cadre), les frais d'administration imputés par chaque MO, les frais d'administration imputés par les délégués, les frais d'administration que les bénéficiaires peuvent imputer (ex., centre de recherche). Dans son rapport publié au printemps 2014, le Vérificateur général a d'ailleurs émis deux recommandations liées aux frais d'administration⁸ :
 - « Définir les dépenses qui sont admissibles en tant que frais d'administration que les bénéficiaires peuvent réclamer au Fonds vert et les limites y afférentes »
 - « S'assurer de la pertinence et du caractère raisonnable des frais d'administration imputés au Fonds vert »

Fiches de suivi des actions financées par le Fonds vert. Le PL44 doit préciser que les fiches de suivi seront rendus publiques, comme il se fait à l'heure actuelle sur le site du CGFV⁹. Ces fiches, qui font état de la mise en œuvre de chaque action et des dépenses réalisées, sont mises à jour deux fois par année.

Rapport des sommes versées aux émetteurs [p. 15, article 19]. Les sommes recueillies lors des ventes aux enchères, dans le cadre du SPEDE, et qui sont versées aux émetteurs, pour réaliser des projets visant la réduction des émissions de GES, doivent aussi faire l'objet d'une reddition de comptes détaillée, transparente et publique, comme le PL44 l'exige dans le cadre des ententes de délégation [voir p.8, article 3, « 12.2 »]. Ce rapport, publié annuellement, devrait également présenter :

- La liste des sommes versées par entreprise;
- Le tableau de bord des projets retenus par le gouvernement (état de mise en œuvre, cibles de réduction des émissions de GES et résultats annuels atteints);
- L'évaluation des risques de chaque projet;
- Liste des entreprises qui ont retourné les sommes au gouvernement.

Le PL44 ne précise pas quel recours détient le ministre dans le cas de faillite d'une entreprise.

⁷ CGFV, 2020. *Publications liées au Fonds verts*, page web consultée le 20 janvier 2020, www.environnement.gouv.qc.ca/cgfv/publications.htm.

⁸ VGQ, 2014. « Rapport du commissaire au développement durable; Chapitre 4 – Fonds vert : gestion et aide financière », *Rapport du Vérificateur générale du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2014*, p.24, www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications//rapport-cdd//2014-2015-CDD//fr_Rapport2014-2015-CDD-Chap04.pdf

⁹ CGFV, 2020. *Fiches de suivi des actions financées par le Fonds vert*, page web consultée le 20 janvier 2020, www.environnement.gouv.qc.ca/cgfv/documents/fiches-suivi/index.htm

Le commissaire au développement durable a d'ailleurs recommandé dans son rapport pour l'année 2014-2015 que le ministère de l'Environnement fixe « *des objectifs précis et mesurables pour chacun des projets financés au moyen du Fonds vert, évalu[e] périodiquement les résultats obtenus et [prend] des mesures correctives afin que la situation soit redressée, s'il y a lieu* »¹⁰.

2.4 LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT [p.14, Section II].

Rôle du ministre [p.14, article 16, «46.3»]. Il devrait être mentionné dans cette section que le ministre assure une approche transparente et cohérente de la reddition de compte de la Politique cadre, ainsi qu'assurer que les objectifs, indicateurs et cibles des politiques et mesures des autres MO sont cohérents avec la Politique cadre.

2.5 LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL [p.17, article 25].

Pour apporter plus de transparence dans le processus décisionnel, à la suite de l'abolition du CGFV, le PL44 propose de modifier la Loi sur le vérificateur général pour « ajouter aux responsabilités du commissaire au développement durable celle de faire part annuellement, dans la mesure qu'il juge appropriée, de ses constatations et de ses recommandations en lien avec [le] fonds » [p.3]. Ce mandat reprend largement ce qui existe aujourd'hui, puisque les états financiers du CGFV, ainsi que ceux du Fonds vert, sont déjà vérifiés chaque année par le vérificateur général (voir article 15.4.35 de la Loi sur le MDDELCC) et le Fonds vert faisait déjà régulièrement l'objet de constatations et de recommandations dans les rapports du commissaire au développement durable depuis plusieurs années. Le PL44 institue que des constatations et recommandations ayant trait au Fonds seront émises dans les rapports du vérificateur général sur une base annuelle, ce qui est une avancée, mais ne précise pas la nature des éléments qui devront faire l'objet d'analyse par le commissaire au développement durable. Il se peut que le commissaire au développement durable n'ait pas les ressources ou ne voit pas la nécessité d'analyser en détail la performance du Fonds, ce qui pourrait donner lieu à des défaillances dans la reddition de compte, puisque aucune entité n'a actuellement le mandat explicite d'analyser en détail tous les aspects des programmes du Fonds.

Évaluation de la pertinence des mesures et programmes financés par le Fonds. Dans le contexte de la PL44, si la mission du Vérificateur général se limite davantage à la conformité¹¹ et que le comité consultatif n'est appelé qu'à se réunir de façon ad hoc pour conseiller le ministre, il est essentiel que le ministre précise dans le PL44 quelle entité aura le mandat et la responsabilité d'évaluer systématiquement, rigoureusement et de façon transparente, au même titre que le CGFV, la pertinence et le rendement des programmes et mesures financés par le Fonds, de même que la performance globale du Fonds. Rappelons que le CGFV avait à sa disposition une équipe à temps plein, un conseil d'administration et un budget annuel pour réaliser son mandat.

¹⁰ VGQ, 2014. p.24.

¹¹ VGQ, 2020. *Mission*, page web consulté le 20 janvier 2020, www.vgq.gc.ca/fr/Organisation/mission .