

# 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

*Commentaires du groupe d'experts scientifiques de l'initiative Le climat, l'État et nous<sup>1</sup> au Gouvernement du Québec suite aux annonces du budget 2019-2020*

## RECOMMANDATIONS

- **À court terme** : Renforcer les compétences déjà développées par le gouvernement pour améliorer la gestion du Fonds vert dans le but de passer à une structure indépendante, imputable et transparente capable de maximiser le rendement des investissements pour réduire les GES.
- **À long terme** : Mettre en place une approche capable de livrer les objectifs de réduction d'émissions de GES de manière optimale **en permettant au Québec de s'enrichir et d'améliorer sa compétitivité et la qualité de vie de ses citoyens.**

### 1. Budget 2019-2020 : préoccupation quant à l'imputabilité, la transparence et l'indépendance de la gestion du Fonds vert

Dans son Plan budgétaire 2019-2020, le gouvernement a indiqué qu'il comptait revoir son approche en matière de lutte contre les changements climatiques en simplifiant la gouvernance de la gestion du Fonds vert (p. E.13-E.14). Une révision de la gouvernance est bienvenue et encouragée. Le Groupe d'experts scientifiques partage toutefois une préoccupation quant à la nature de celle proposée par le gouvernement en ce qu'elle vise à « repositionner le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques au cœur de l'action gouvernementale pour l'environnement », ce qui laisse croire que le Conseil de gestion du Fonds vert (CGFV) pourrait être aboli et présage un retour à l'approche de gestion d'il y a trois ans.

Or, le CGFV a été créé en 2017 pour encadrer et coordonner la gestion du Fonds vert dans une perspective de rigueur, d'efficacité et de transparence, et pour rétablir la confiance publique dans le Fonds vert après qu'il eut été révélé qu'il était utilisé pour financer plusieurs programmes ayant peu ou pas d'impact sur la réduction des émissions de GES. Le premier ministre M. Legault avait lui-même repris les importantes conclusions du rapport du CGFV, publié en décembre 2019, que plusieurs ministères

---

<sup>1</sup> <http://iet.polymtl.ca/climat-etat-nous>

29 mars 2019

pigeaient dans le Fonds, qu'il n'y avait « aucune optimisation en fonction de la réduction des GES », et donc qu'il y avait beaucoup de travail à faire pour que « chaque dollar investi fasse le plus de chemin pour réduire les GES »<sup>2</sup>.

L'arrivée du CGVF a été saluée par tous les partis politiques et acteurs. Il représentait un premier pas vers une approche indépendante et transparente pour redresser et maximiser les retombées du Fonds vert dans l'objectif d'atteindre les cibles de réduction d'émissions de GES que s'est fixé le gouvernement. Le CGFV, de par sa structure, son manque de ressources et son positionnement à l'intérieur du ministère de l'Environnement, n'avait pas la capacité de réaliser pleinement son mandat pour livrer les résultats attendus dans le PACC 2020 et dans le futur.

Une réforme s'impose donc. Elle doit viser à construire une gouvernance plus simple, comme le suggère le gouvernement, mais aussi plus efficace, imputable et transparente afin de maximiser les réductions d'émissions de GES tout en assurant un développement économique vert et prospère pour le Québec. L'abolition du CGFV, sans remplacement par une structure plus indépendante, transparente et avec un pouvoir décisionnelle qui assurerait une gestion rigoureuse et optimale du Fonds vert, ramènerait le Québec à la case de départ dans sa gouvernance climatique. Il ne s'agirait donc pas de la solution.

## 2. Occasion unique pour aller au-delà du Fonds vert et vers une économie verte, prospère et sobre en carbone

Pour établir une réforme qui est porteuse, tel qu'annoncé dans le budget, il importe que le gouvernement ait l'audace de ne pas se contenter de réformes superficielles – ou pire encore, d'un recul – et qu'il s'inspire des meilleures pratiques internationales, adaptées au contexte québécois, pour maximiser les chances du succès, et ce, dans la durée.<sup>3</sup>

En effet, une analyse de la situation québécoise réalisée par une vingtaine d'universitaires québécois — experts en gouvernance, droit, finance, économie, environnement, énergie, fiscalité, gestion de l'eau et plus — a conclu l'année dernière que la structure actuelle de lutte aux changements climatiques et de la transition énergétique ne permettait pas d'atteindre les objectifs gouvernementaux. Malgré la bonne volonté des élus et des fonctionnaires, les divers rapports de pouvoir et contraintes institutionnelles sont actuellement une barrière aux actions cohérentes et efficaces. Une réforme majeure de la gouvernance environnementale, en général, et climatique, en particulier, est donc nécessaire afin de favoriser une action concertée et efficace.

---

<sup>2</sup> Radio-Canada, 2018. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1142866/quebec-rapport-gestion-gaz-effet-de-serre-chasse>

<sup>3</sup> C'est le cas de la Suède, de l'Allemagne et du Danemark, par exemple.

Cette réforme doit se faire à plusieurs niveaux vers une économie verte, durable et sobre en carbone :

1. **Niveau organisationnel** : il importe de simplifier la gouvernance en rassemblant l'ensemble des structures associées à la lutte contre les changements climatiques et à la transition énergétique, incluant le Conseil de gestion du Fonds vert, Transition énergétique Québec, Recyc-Québec et la gestion de l'eau dans une société d'État ou une agence avec un pouvoir décisionnel indépendant, disposant d'un mandat clair et d'un contrôle imputable de ses fonds propres. 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.
2. **Niveau politique** : le gouvernement doit placer le développement durable et la lutte aux changements climatiques au cœur de l'ensemble de ses décisions. Cela nécessite un nouveau leadership politique qui vise à lier les priorités économiques avec celles environnementales dans une perspective et une approche globale et à long terme. La responsabilité du nouvel organisme doit relever directement du premier ministre ou d'un ministère à vocation économique.
3. **Reddition de comptes** : en déplaçant la responsabilité de l'analyse l'évaluation des résultats à une agence ou une société d'État, il est plus facile de structurer une reddition de compte efficace, transparente, rigoureuse et standardisée<sup>4</sup>. Celle-ci devrait se faire de manière transparente, en rendant le Commissaire au développement durable indépendant et redevable directement à l'Assemblée nationale. En parallèle, le gouvernement devrait créer un comité de suivi, formé d'experts et de membres de la société civile, ayant les moyens et le mandat d'évaluer la trajectoire de la transition par rapport à l'atteinte de cibles environnementales, tout en informant le public des avancées en la matière.
4. **Niveau financier** : les investissements, notamment ceux du Fonds vert, doivent servir à transformer le Québec vers une économie verte, prospère et sobre en carbone, de manière à le rendre résilient aux impacts des changements climatiques. Le nouvel organisme aurait plus de marge de manœuvre pour élaborer des montages financiers originaux qui augmenteraient significativement les retombées économiques et environnementales. Ces montages pourront également contribuer à la pérennité des fonds, notamment celle du Fonds vert.
5. **Niveau légal** : le gouvernement doit se doter d'une législation qui impose que toute action ou décision soit analysée en fonction de son impact climatique ; cette législation pourrait s'inscrire comme une extension de la loi sur le développement durable à condition qu'elle couvre

---

<sup>4</sup> Par exemple, voir l'approche rigoureuse aux évaluations actuarielles du Régime de rentes du Québec.

29 mars 2019

l'ensemble des actions gouvernementales, tant dans les ministères et les organismes gouvernementaux que dans les municipalités.

Si cette réforme peut sembler importante, elle est conçue pour impliquer un minimum de bouleversements pour le gouvernement du Québec. Elle est réalisable d'ici le Budget 2021. S'inspirant, entre autres, du modèle britannique<sup>5</sup>, cette réforme est aussi pleinement compatible avec le régime parlementaire québécois. Ce dernier point est crucial : si d'autres approches fonctionnent bien en Allemagne ou dans les pays scandinaves, elles peuvent être plus difficiles à mettre en place dans le contexte politique québécois.

**La réforme proposée offrirait au gouvernement la possibilité d'intégrer les enjeux environnementaux et climatiques au développement économique et social du Québec, en cohérence avec sa propre vision.**

Avec cette nouvelle gouvernance, le gouvernement disposera d'un levier financier dédié et récurrent pour entreprendre des actions structurantes à long terme. Pour ce faire, le gouvernement ne peut se contenter de demi-mesures; il doit rapidement faire les transformations en profondeur qui s'imposent. Ça ne sera pas facile, de nombreux ministères vont s'opposer à une perte de pouvoir et de responsabilités. Il en va, toutefois, de la capacité du Québec à atteindre ses propres objectifs et cibles dans la prochaine décennie et au-delà.

### 3. Une réforme à mettre en place dès maintenant

L'abolition du CGFV ramènerait la gestion de la lutte aux changements climatiques à la structure d'il y a trois ans, une structure qui a démontré son incapacité à atteindre les objectifs. Il nous semble important d'implanter rapidement la réforme qui s'impose pour s'assurer que la lutte aux changements climatiques serve de levier pour faire du Québec une société compétitive pour les années à venir.

Pour maintenir la confiance du public, il importe également de renforcer le travail déjà entamé par le CGFV pour développer des indicateurs de performance, des grilles d'analyses et d'évaluation de programmes et des tableaux de bord qui permettent d'assurer un suivi transparent et rigoureux des dépenses et des résultats du Fonds vert.

Enfin, le gouvernement doit mettre à profit l'expertise des universitaires pour innover et s'assurer que ses initiatives dans la lutte et l'adaptation aux changements climatiques soient couronnées de succès au bénéfice des citoyens d'aujourd'hui et de demain.

---

<sup>5</sup> UK Committee on Climate Change, <https://www.theccc.org.uk/>

#### 4. Pourquoi le Québec doit-il agir?

En 2015, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité les cibles de réduction de GES de 37,5 % pour 2030, reconnaissant la responsabilité des Québécois aux changements climatiques planétaires<sup>6,7</sup>. S'il est vrai que le « Québec affiche le plus faible taux d'émissions de GES par habitant au Canada, en raison de la place importante de l'hydroélectricité au Québec », les habitudes de consommation de biens importés (ex., biens fabriqués en Chine à partir d'électricité au charbon), font que la province, comme plusieurs autres économies développées, est un net importateur d'émissions de GES<sup>8</sup> (des émissions qui ne sont pas reflétées dans les bilans domestiques). Il nous incombe donc la responsabilité de faire notre part en travaillant à renverser les tendances lourdes des secteurs prioritaires à décarboniser sur notre territoire et de regarder le budget dans l'optique d'un chantier de transformation à long terme pour améliorer la productivité, la circularité et la décarbonisation de notre économie.

À titre d'experts scientifiques, nous sommes d'avis que repenser la structure de gouvernance climatique est primordial pour y parvenir.

#### Signataires - experts scientifiques

- **Mourad Ben Amor**, professeur et directeur du Laboratoire Interdisciplinaire de Recherche en Ingénierie Durable et en Éco-conception (LIRIDE), Université de Sherbrooke
- **Pascale Biron**, professeure et directrice du Département de géographie, urbanisme et environnement, Université Concordia
- **Catherine Choquette**, professeure de droit et directrice du groupe de recherche sur les stratégies et les acteurs de la gouvernance environnementale (SAGE), co-directrice du Centre de recherche sur la régulation et le droit de la gouvernance (CrRDG), Université de Sherbrooke
- **Luc Godbout**, professeur titulaire de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke
- **Marcelin Joanis**, professeur agrégé et directeur du Groupe de recherche GMT, Polytechnique Montréal, Vice-président à la recherche du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO)
- **Roger Lanoue**, expert en management stratégique, en énergie et en accessibilité d'eau potable
- **Justin Leroux**, professeur agrégé, Département d'économie appliquée, HEC Montréal, et commissaire à la Commission de l'écofiscalité du Canada

---

<sup>6</sup> Le temps presse. Selon les experts du GIEC, il ne resterait qu'une dizaine d'année pour réduire d'environ la moitié les émissions de GES liées aux activités humaines afin d'éviter le pire des impacts du dérèglement climatique.

<sup>7</sup> Le gouvernement du Québec a également annoncé cinq cibles énergétiques dans sa Politique énergétique 2030 qui « permettront de réduire de 16 Mt éq. CO<sub>2</sub> les émissions de GES, soit l'équivalent de 18 % de celles émises en 1990 » d'ici 2030. Gouvernement du Québec, 2016, p.12. <https://mern.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2016/04/Politique-energetique-2030.pdf>

<sup>8</sup> OCDE, 2017, p.36. <http://www.oecd.org/greengrowth/green-growth-indicators-2017-9789264268586-en.htm>

29 mars 2019

- **Catherine Morency**, professeure titulaire de la Chaire Mobilité - Chaire de recherche du Canada sur la mobilité des personnes, Polytechnique Montréal, membre régulier du Centre interuniversitaire de recherche sur les réseaux d'entreprise, la logistique et le transport (CIRRELT)
- **Normand Mousseau**, directeur académique de l'Institut de l'énergie Trottier, Polytechnique Montréal et Département de physique, Université de Montréal
- **Daniel Normandin**, directeur exécutif, Institut de l'Environnement, du développement durable et de l'économie circulaire (HEC Montréal - Polytechnique Montréal - Université de Montréal)
- **Catherine Potvin**, professeure titulaire de la Chaire de recherche du Canada en mitigation des changements climatiques et forêts tropicales, Université McGill
- **Gilles Savard**, directeur général de l'Institut de valorisation des données (IVADO), professeur titulaire, Département de mathématiques et de génie industriel, Polytechnique Montréal
- **Claude Villeneuve**, Professeur titulaire, Directeur de la Chaire en éco-conseil, Responsable de l'infrastructure de recherche « Carbone boréal », Département des sciences fondamentales, Université du Québec à Chicoutimi
- **Jean-Philippe Waaub**, vice-doyen à la recherche, Faculté des sciences humaines, et professeur titulaire, Département de géographie, UQAM
- **Johanne Whitmore**, chercheuse principale, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal