

Ambition, responsabilité et transparence en réponse à la crise climatique

Février 2020

Mémoire présenté à la
Commission de l'environnement et des transports

Déposé dans le cadre des 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

Recherche, rédaction et coordination

Caroline Brouillette avec contribution de Jessie Pelchat,
Marc-André Viau et Alizée Cauchon

équiterre

Table des matières

Introduction	3
Contexte de l'urgence climatique	4
Un cadre gouvernemental inadéquat	4
Une gouvernance visant la responsabilité climatique	5
1. Enchasser des cibles compatibles avec la science dans la loi	6
a. Cibles intermédiaires, sectorielles et budgets carbone.....	7
b. Analyse d'impact climatique.....	9
2. Comité indépendant aviseur	10
a. Rôle	10
b. Composition.....	10
c. Ressources	11
3. Rapports à l'Assemblée législative	12
4. Adaptation à la crise climatique.....	13
Une structure administrative ambitieuse et rigoureuse	14
1. Une société d'État dédiée à la transition et à la lutte contre la crise climatique	15
2. Une allocation rigoureuse et efficiente des fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques	15
a. Principes de gestion du Fonds d'électrification et de changements climatiques	16
b. Maintien de la règle du deux tiers en transports	17
c. Reddition de comptes	18

Introduction

Depuis plus de 25 ans, Équiterre propose des solutions concrètes pour accélérer la transition vers une société où les citoyens, les organisations et les gouvernements font des choix écologiques qui sont également sains et équitables. Tout comme les 500 000 personnes qui sont descendues dans la rue le 27 septembre dernier, les 180 000 sympathisants et 27 000 membres d'Équiterre sont extrêmement préoccupés par les effets de la crise climatique, que nous ressentons déjà, ici et maintenant, au Québec.

Équiterre a également développé au cours des années une expertise importante en matière de politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Elle a rapidement identifié les choix de modes de transport et les pratiques d'aménagement du territoire comme les causes principales d'émissions de GES au Québec et a fait de la réduction de la consommation de pétrole une des solutions privilégiées permettant leur réduction.

Au fil des ans, Équiterre a participé à de nombreuses consultations et comités-conseils du gouvernement sur la question climatique. L'organisme avait notamment plaidé pour un élargissement des pouvoirs de Transition énergétique Québec, une plus grande transparence, imputabilité et efficacité dans l'allocation des sommes allouées provenant du Fonds vert.

Nous reconnaissons que l'Assemblée nationale a pris acte de l'urgence climatique et que le projet de loi 44 (ci-après PL44) fait partie de la réponse législative mise de l'avant par le gouvernement.

Contexte de l'urgence climatique

Le rapport spécial du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1.5°C, paru en octobre 2018, a souligné l'importance pour l'humanité de ne pas dépasser ce seuil critique. Au-delà de ce 1.5 degré, nous nous exposons à des effets catastrophiques irréversibles, des événements climatiques extrêmes à une fréquence et une intensité plus élevées, ainsi que des boucles de rétroaction naturelles venant exacerber ces effets.

Un cadre de gouvernance à parfaire

Équiterre est d'avis que le Québec peut et doit être un leader mondial sur la question climatique. Or, pour y arriver, nous avons besoin d'une refonte majeure du cadre de gouvernance environnementale. C'est pourquoi l'action climatique ne doit pas être enclavée dans le cadre d'un plan d'action environnemental ni être reportée à plus tard. Les silos doivent être brisés pour que chaque décision, chaque règlement et chaque projet de loi adoptés par le gouvernement soient cohérents avec la nécessité de décarboniser notre économie, et ce, dès maintenant.

Dans le cadre de ce mémoire, nous faisons le constat que nos mécanismes décisionnels traditionnels ne sont pas adaptés à la réalité de l'urgence climatique. Nous remarquons cependant que le PL44 est un pas dans la direction des transformations requises et, en ce sens, et nous saluons cet effort. En effet, nous avons bon espoir que l'adoption de ce projet de loi permettra d'accroître la cohérence globale de l'action gouvernementale et que celle-ci sera reflétée, notamment dans ses décisions de développement économique et de développement régional. Toutefois, nous croyons nécessaire de bonifier le cadre de gouvernance proposé pour le rendre plus robuste et conforme à la réalité des défis environnementaux contemporains.

Plusieurs juridictions dans le monde - dont certains États fédérés, tels que la Catalogne, l'Écosse et la Colombie-Britannique - se sont dotées de cadres législatifs ambitieux, rigoureux et rendant leurs gouvernements imputables de leurs actions en matière de climat. Équiterre souligne également que le Canada s'est engagé, à Madrid en décembre dernier, à légiférer en ce sens, en inscrivant un objectif de zéro émission nette en 2050 dans la loi avec des objectifs intermédiaires aux 5 ans et à renforcer l'engagement du Canada à l'horizon 2030 en vertu de l'Accord de Paris. Le Québec, qui s'est

historiquement doté de politiques publiques environnementales avant-gardistes, risque de perdre sa position dans le peloton de tête des nations qui adoptent des politiques environnementales ambitieuses, si elle n'enchâsse pas ses cibles de réduction dans la loi.

La science est claire : nous ne pouvons tout simplement pas nous permettre de continuer à manquer nos cibles, ce qui a été trop souvent le cas par le passé. Toutes les décisions des gouvernements doivent désormais être alignées avec la nécessité de réduire nos émissions. C'est la raison pour laquelle l'imputabilité du gouvernement à l'égard de l'atteinte de ces cibles est nécessaire.

Au cours des dernières années, malgré la reconnaissance par les gouvernements qui se sont succédé de l'importance d'agir, force est d'admettre que la réponse à cette crise a été et est encore, à l'heure actuelle, inadéquate. Nous avons, plus que jamais, besoin que les élus soient à la hauteur du défi.

Les gouvernements ont malheureusement l'habitude de se fixer des objectifs de réduction des émissions de GES et de ne pas les atteindre. Mais il n'est pas constructif de blâmer les gouvernements qui se sont succédé pour leur inaction ou faible volonté, qui ne sont que des illustrations du fait que nos mécanismes décisionnels traditionnels ne sont pas adaptés à la réalité de l'urgence climatique.

Nous souhaitons d'ailleurs que l'ensemble des formations politiques représentées à l'Assemblée nationale puissent adhérer au nouveau cadre de gouvernance qui émanera de cette consultation. La lutte à la crise climatique doit transcender la partisanerie et nous n'avons pas le luxe de revoir ce cadre de gouvernance au gré des résultats électoraux. Il est urgent de passer à l'action!

***Une gouvernance visant la
responsabilité climatique***

Une gouvernance visant la responsabilité climatique

Comme nous venons d'en faire la démonstration, un cadre de gouvernance de l'action climatique gouvernementale sans responsabilité climatique serait incomplet. La section suivante proposera donc des pistes de solution pour intégrer cette dimension au nouveau cadre de gouvernement climatique du gouvernement du Québec.

Ainsi, les lois climat étudiées dans le cadre de la contribution d'Équiterre à la Commission parlementaire sur le projet de loi 44 sont les suivantes :

- *Climate Change Act*, Royaume-Uni, 2008
- *Climate Change (Scotland) Act*, Écosse, 2009
- *Lov om Klimarådet*, Danemark, 2014
- *Llei del canvi climàtic*, Catalogne, 2017
- *Loi énergie-climat*, France, 2019
- *Climate Change Accountability Act*, Colombie-Britannique, 2019
- *Climate Change Response (Zero Carbon) Amendment*, Nouvelle-Zélande, 2019

À travers ces législations, nous constatons donc que le leadership politique en matière de lutte aux changements climatiques est entré dans une nouvelle ère, laquelle consiste à encadrer l'action gouvernementale par l'entremise de législations contraignantes. Celles-ci sont un gage de l'atteinte des résultats : à titre d'exemple, le Royaume-Uni, premier État à se doter de tels mécanismes et celui pour lequel les données permettent de faire une telle évaluation, a un bilan positif. En 2018, les émissions de gaz à effet de serre du Royaume-Uni étaient 44 % inférieures au niveau de 1990, ce qui signifie qu'il est bien en route pour atteindre sa cible de réduction des émissions de 57 % d'ici 2030¹. Nous sommes d'avis que le PL44, sur la gouvernance du plan d'action climatique à venir peut et doit avoir la même portée que ce qui se fait dans les législatures mentionnée précédemment.

Dans la prochaine section du mémoire, Équiterre dissèque les composantes clés de ces législations climatiques en présentant des amendements au PL44 dans l'objectif de bonifier la gouvernance climatique du Québec en s'inspirant des meilleures pratiques internationales.

1. Enchâsser des cibles compatibles avec la science dans la loi

Il faut mettre à jour les objectifs de réduction des émissions de GES du Québec. L'objectif actuel, soit de réduire les émissions de GES de 37,5 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2030, ne permet pas de limiter l'augmentation de température à 1,5°C, tel que le recommande l'Accord de Paris. Qui plus est, comme État développé, le Québec a une responsabilité historique et une capacité d'agir de manière plus ambitieuse et plus rapide.

Le Québec doit donc réviser sa cible afin de respecter les recommandations scientifiques du GIEC, et l'enchâsser dans une loi-cadre sur le climat. Cette cible révisée devrait réduire nos émissions au moins de moitié sous les niveaux de 2010 d'ici 2030 et prévoir l'atteinte du zéro émission nette avant 2050.

Recommandation 1 : réviser la cible de réduction des émissions de GES du Québec et l'enchâsser dans la loi, de manière à aligner cette cible avec la science, afin de réduire nos émissions au moins de moitié sous les niveaux de 2010 d'ici 2030 et prévoir l'atteinte du zéro émission nette avant 2050. Il est proposé d'amender les articles 46.3 et 46.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

¹ <https://www.theccc.org.uk/our-impact/ten-years-of-the-climate-change-act/t>

Nous suggérons les amendements suivants au PL44 se traduisant ainsi (ajouts en bleu) :

16. L'article 46.3 de cette loi est remplacé par le suivant :

46.3 Le ministre élabore et propose au gouvernement une politique cadre sur les changements climatiques.

Cette politique cadre doit notamment prévoir les éléments suivants :

1° des politiques sectorielles visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à augmenter leur séquestration ;

2° une stratégie multisectorielle visant à respecter les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre et à améliorer la capacité de ces secteurs à s'adapter aux effets des changements climatiques ;

3° une stratégie visant à assurer une transition juste, c'est-à-dire prenant en considération les impacts des actions en atténuation et en adaptation aux changements climatiques sur les populations vulnérables ;

4° toute autre politique ou stratégie que le ministre estime nécessaire.

Le ministre assure sa mise en œuvre et en coordonne l'exécution.

17. L'article 46.4 de cette loi est remplacé par le suivant :

46.4. Afin de lutter contre les changements climatiques, le gouvernement fixe par décret dans la loi des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour l'ensemble du Québec, sur la base des émissions de l'année 1990 et pour chaque période qu'il détermine. La loi fixe les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2030 et 2050.

a. Cibles intermédiaires, sectorielles et budgets carbone

Les échéances de 2030 et 2050 sont les dates utilisées comme dates de référence par les scientifiques du GIEC pour atteindre des niveaux de réduction des émissions permettant de restreindre l'augmentation de température à 1.5°C. Les années 2030 et 2050 peuvent paraître lointaines, et nous n'atteindrons pas nos objectifs à ces échéances sans indicateurs de succès intermédiaires. À cet égard, les meilleures pratiques internationales sont éloquentes. En se dotant de mécanismes visant à se fixer et à surveiller l'atteinte des cibles à moyen terme, les juridictions outillent leurs institutions pour faire un suivi continu de leur progrès en matière d'atténuation des émissions de GES.

Les juridictions s'étant dotées de lois climat ont adopté les éléments suivants dans leur législation :

- Des cibles intermédiaires, aux cinq ans, calculées à partir de leurs objectifs de réduction des émissions de 2030 et/ou 2050 ;
- Des cibles sectorielles, qui attribuent des objectifs de réduction des émissions pour chacun des secteurs de l'économie ;
- Certaines lois, comme celle de la Colombie-Britannique, rendent obligatoire l'exemplarité de l'État en légiférant une cible de neutralité carbone pour les activités du gouvernement provincial et des organismes qui en relèvent ;
- Un calcul du nombre total d'émissions qui peuvent être émises par période quinquennale pour respecter les cibles intermédiaires, ce qu'on appelle « budget carbone » ou « budget d'émissions ».

Recommandation 2 : afin d'assurer un suivi rigoureux et une mise à jour adéquate de la politique-cadre sur les changements climatiques, il est proposé d'amender l'article 46.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Ainsi, le PL44 doit être modifié (ajouts en bleu) :

17. L'article 46.4 de cette loi est remplacé par le suivant :

46.4. [...]

Il peut répartir ces cibles en fixant des cibles de réduction ou de limitation particulières pour les secteurs d'activité qu'il détermine.

Pour la fixation des cibles, le gouvernement prend en compte notamment :

- 1° les caractéristiques des gaz à effet de serre ;
- 2° l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques en matière de changements climatiques ;
- 3° les conséquences économiques, sociales et environnementales des changements climatiques ainsi que celles découlant des réductions ou limitations des émissions nécessaires pour atteindre ces cibles ;
- 4° les objectifs de réduction des émissions prévus par un programme, politique ou stratégie visant à lutter contre le réchauffement planétaire et les changements climatiques ou par toute entente intergouvernementale canadienne ou internationale en cette matière.

La fixation des cibles est précédée d'une consultation particulière tenue par la commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale. Le comité consultatif sur les changements climatiques doit également être consulté afin de fixer les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Si le gouvernement choisit d'écarter la recommandation du comité consultatif, il doit justifier sa décision.

Les cibles ainsi fixées ne peuvent pas être modifiées à la baisse. Toute modification doit se baser sur un développement significatif des connaissances scientifiques. Dans ce cas, le comité consultatif doit à nouveau être consulté.

~~Un décret pris en vertu du présent article entre en vigueur à la date de sa publication à la Gazette officielle du Québec ou à toute date ultérieure qui y est indiquée.~~

17.1 Cette loi est modifiée par l'insertion après l'article 46.4 des articles suivants

46.4.1 Afin d'atteindre les cibles fixées par la loi et de contribuer à l'effort global de limiter le réchauffement planétaire à 1,5° Celsius tel que le prévoit l'Accord de Paris, le gouvernement adopte une cible intermédiaire qui établit les limites d'émissions de gaz à effet de serre pour une période donnée.

La cible intermédiaire doit indiquer le total des émissions autorisées pour la période concernée, en termes de quantité nette d'équivalents en dioxyde de carbone.

46.4.2 La cible intermédiaire adoptée par le gouvernement couvre une période de cinq ans.

(1) Le ministre établit un budget d'émissions pour chaque période d'émissions conformément à la présente sous-partie.

46.4.3 La cible intermédiaire est adoptée après consultation du comité consultatif sur les changements climatiques.

Si l'avis du comité consultatif sur l'établissement de la cible intermédiaire n'est pas suivi, le ministre de l'Environnement doit justifier ce choix.

46.4.4 Le comité consultatif et le gouvernement prennent en compte les critères suivants dans l'établissement des cibles :

- a. les connaissances scientifiques sur les changements climatiques
- b. la technologie pertinente au changement climatique
- c. les conséquences sociales
- d. les conséquences économiques (compétitivité des secteurs économiques, économie en général) e. les conséquences fiscales
- f. la politique énergétique (l'impact sur l'offre énergétique et l'intensité énergétique de l'économie)
- g. la prise en compte des émissions liées à l'aviation internationale et au transport maritime international

b. Analyse d'impact climatique

En France, le Haut Conseil pour le Climat (HCC), soit l'instance consultative indépendante en matière de réponse à la crise climatique recommandait en 2019 que les politiques et mesures fassent l'objet d'une évaluation systématique de leurs impacts sur les émissions de GES, ce à quoi le gouvernement s'est engagé après l'entrée en vigueur des lois. En réponse à cet engagement, le HCC précisait que « l'évaluation des lois gagne à être pensée dès la conception et nécessite d'anticiper un suivi des impacts une fois la loi et ses textes d'application entrés en vigueur ».²

Le PL44 prévoit que le ministre puisse émettre des avis quant aux décisions et allocations budgétaires de ses collègues. C'est une tâche fort délicate, et le ministre devra pouvoir s'appuyer sur des analyses et données solides pour évaluer l'impact sur le climat des décisions de son gouvernement.

Le gouvernement a déjà voulu s'assurer que tous les ministères soient alignés vers l'atteinte d'un objectif commun, et il semble pertinent de s'inspirer de cette expérience. En effet, depuis 2014, tous les projets visés par la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif* (projets et avant-projets de loi, projets de règlement, projets d'orientation, de politique ou de plan d'action dont devraient découler des projets de loi ou de règlement, lois et règlements déjà en vigueur) doivent être accompagnés d'une analyse d'impact réglementaire lorsqu'ils sont soumis au Conseil exécutif. Cette analyse vise à évaluer les impacts pour les entreprises liés à l'adoption de normes de nature législative ou réglementaire. L'objectif de cette mesure: assurer que les projets de réglementation ne compromettent pas la compétitivité des entreprises et permettront de préserver un environnement d'affaires favorable.

Il est nécessaire que l'impact climatique de toutes les décisions réglementaires et administratives soit évalué afin de faciliter la cohérence avec la lutte à la crise climatique.

Recommandation 3 : rendre obligatoire une analyse d'impact climatique pour toute modification législative, réglementaire et administrative du gouvernement du Québec, en adoptant l'amendement suivant :

Section I

Loi sur le ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs

1. La Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M- 30.001) est modifiée par l'insertion, après l'article 10, du suivant [...]

Chaque ministère ou organisme public concerné demeure responsable du choix et de la mise en œuvre des moyens pour atteindre les résultats. **Chaque ministre ou organisme public doit évaluer l'impact climatique de toute décision législative, réglementaire, budgétaire et fiscale, ainsi que de tout investissement gouvernemental en infrastructures ou via un programme de soutien financier en effectuant une analyse climatique de ces documents.**

Cette analyse climatique couvre les impacts des choix gouvernementaux sur l'atteinte des cibles de réduction de gaz à effet de serre du Québec et l'adaptation aux changements climatiques à venir.

Une grille d'analyse climatique est édictée par règlement du gouvernement.

10.4 Le ministre doit être consulté lors de l'élaboration des mesures qui pourraient avoir un impact significatif en matière de lutte contre les changements climatiques. Il donne aux autres ministres et aux organismes publics 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 prévue à l'article 46.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), aux cibles de réduction ou de limitation des émissions de gaz à effet de serre fixées en application de l'article 46.4 de cette loi, ou à la diminution des risques climatiques, et peut leur recommander les ajustements requis pour en assurer la conformité.

Dans l'élaboration de ces avis, le ministre considère les analyses climatiques effectuées par les ministères et les organismes publics de même que les recommandations du comité consultatif sur les changements climatiques.

² https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/12/rapport-haut-conseil-pour-le-climat_evaluer-les-%20lois-en-coherence-avec-les-ambitions-1.pdf

2. Comité indépendant aviseur

Les juridictions qui se sont dotées de cadres législatifs visant la responsabilité climatique ont toutes en commun la présence d'un comité aviseur indépendant et expert, qui fait rapport sur le progrès de son gouvernement quant à l'atteinte de ses cibles de réduction des émissions de GES. À cet égard, Équiterre salue la création d'un comité scientifique indépendant qui conseille le ministre et qui rend ses avis publics.

Toutefois, nous sommes d'avis que quelques ajustements sont nécessaires pour assurer à ce comité d'exercer pleinement son rôle d'aviseur indépendant du gouvernement.

a. Rôle

Les comités aviseurs recensés dans les lois climat étudiées dans le cadre de ce mémoire ont deux fonctions principales: d'abord, fournir un avis indépendant et expert sur l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques et ensuite surveiller et réviser les progrès du gouvernement vers ses objectifs d'atténuation et d'adaptation.

Recommandation 4: qu'à l'article 4 du PL44, le point 15.0.3 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, soit modifié pour qu'en plus de sa fonction de conseil au ministre, soit ajoutée une fonction surveillance et de révision du progrès du gouvernement en matière de lutte à la crise climatique.

15.0.3. Le comité a pour mission de conseiller le ministre, à la demande de ce dernier ou de sa propre initiative, sur les orientations, les programmes, les politiques et les stratégies en matière de lutte contre les changements climatiques dans une perspective **de reddition de compte, de transparence et d'amélioration continue** et en tenant compte de l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques en cette matière.

De ce fait, le comité consultatif doit:

- 1° donner son avis au ministre sur la fixation de la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 ainsi que des cibles intermédiaires;
- 2° donner son avis au ministre sur la fixation des cibles intermédiaires, notamment pour déterminer la répartition des efforts entre les réductions domestiques et les achats de crédits internationaux;
- 3° donner son avis sur les impacts des changements climatiques et des mesures de lutte contre les changements climatiques sur les populations plus vulnérables, sur les populations inuites et les premières nations;
- 4° produire tout avis ou analyse aux autorités gouvernementales en lien avec le progrès vers l'atteinte des cibles, l'adaptation aux changements climatiques, toute limite proposée en lien avec le marché du carbone, la préparation de statistiques reliées aux émissions de gaz à effet de serre, tout autre sujet en lien avec les changements climatiques.»

15.0.3.1 Dans la réalisation de sa mission, le comité consultatif s'assure de tenir compte de l'intérêt public et de celui de la société civile en plus de consulter les autorités gouvernementales concernées.

15.0.4 Le comité rend publics les conseils qu'il donne au ministre 30 jours après les lui avoir transmis.

b. Composition

Il est essentiel que les membres du comité représentent la meilleure expertise du Québec en matière d'atténuation et d'adaptations à la crise climatique au Québec, et que le processus de nomination soit exempt d'influence politique.

Recommandation 5 : que l'article 4 du PL44, point 15.0.2 de l'ajout à la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* soit amendé afin d'y ajouter des critères de sélection précis des membres du comité et un processus de nomination par résolution de l'Assemblée nationale adoptée par au moins les deux tiers de ses membres.

Comité consultatif sur les changements climatiques

15.0.1 Est institué un comité consultatif sur les changements climatiques

15.0.2. Le comité est composé de neuf membres dont :

1° un président

2° 8 membres indépendants

15.0.2.1 Les membres doivent avoir collectivement une compétence et une expérience significatives et pluridisciplinaires dans les domaines suivants :

1° lutte contre les changements climatiques, tant au niveau de l'atténuation que de l'adaptation ;

2° les sciences climatiques ou toutes sciences environnementales pertinentes ;

3° l'économie, la finance et les mécanismes de tarification du carbone ;

4° les politiques publiques, notamment les politiques climatiques nationales et internationales et leur mise en œuvre ;

5° les sciences sociales, notamment sur les effets distributifs des changements climatiques ;

6° la transition énergétique ;

7° la compréhension des particularités des régions du territoire québécois et des impacts spécifiques des changements climatiques sur ceux-ci, notamment dans les communautés inuites et les premières nations ;

Les membres du comité consultatif doivent majoritairement détenir une formation scientifique pertinente ou une expertise exceptionnelle.

15.0.2.2 Les membres du comité sont nommés, sur proposition du premier ministre, par résolution de l'Assemblée nationale adoptée par au moins les deux tiers de ses membres.

c. Ressources

Afin de s'acquitter de la lourde tâche d'évaluer l'action gouvernementale en réponse à la crise climatique, le comité consultatif doit avoir à sa disposition des ressources et de l'expertise suffisantes. À titre d'exemple, le *Committee on Climate Change* du Royaume-Uni est doté d'un secrétariat d'une trentaine de personnes et un budget annuel d'environ 4 millions d'euros.³ Le Haut Conseil pour le Climat français, quant à lui, dispose d'un budget annuel de 2 millions d'euros et d'une équipe dédiée ainsi que de fonds dédiés aux études.⁴

Recommandation 6 : que le ministre consacre les ressources humaines et financières nécessaires à l'exercice des fonctions du comité aviséur.

L'article 15.0.5 devrait se lire ainsi : Sont mises à la disposition du comité les ressources que le ministre juge nécessaires à l'accomplissement de sa mission pour assurer le soutien administratif et l'organisation des travaux pour lui permettre de mener des recherches, d'assurer la participation du public et de mener les activités nécessaires à la pleine réalisation de son mandat.

3. Rapports à l'Assemblée législative

Le troisième élément commun aux lois climat est la reddition de comptes du pouvoir exécutif face au pouvoir législatif. En Colombie-Britannique, le ministre de l'Environnement produit annuellement un rapport sur les risques climatiques et le progrès vers l'atteinte des cibles qui est déposé devant l'Assemblée législative. En Nouvelle-Zélande, en plus des rapports qu'elle produit à la demande du ministre, la *Climate Change Commission* doit faire un rapport annuel sur sa revue du progrès vers l'atteinte des budgets carbone. Ce rapport est fourni au ministre après 3 mois, qui doit le présenter à la Chambre des représentants et le rendre public 3 mois après réception. Également, la *Climate Change Commission* doit faire rapport deux ans plus tard à la fin des périodes de budgets carbone. Au Royaume-Uni, c'est le secrétaire d'État qui est imputable des politiques climatiques. Il doit présenter au Parlement un rapport qui énonce des propositions et des politiques pour respecter les budgets carbone ainsi qu'un relevé annuel des émissions britanniques (également déposé le Parlement). Le *Committee on Climate Change*, quant à lui, doit faire rapport annuel sur le progrès envers l'atteinte de ses budgets carbone devant le Parlement, en plus des rapports sur chacune des périodes de budget carbone. Le secrétaire d'État doit, à son tour, répondre aux rapports de progrès du Comité devant le Parlement, en consultant les autres autorités nationales dans sa réponse.

À cet égard, Équiterre souligne l'apport pertinent du PL44, qui rendra publics les avis du comité consultatif au ministre. Toutefois, il semble nécessaire que l'ensemble des directives du ministre qui lient les ministères et les organismes publics concernés soient également accessibles au public afin que le ministre soit imputable de son rôle bonifié de chien de garde du gouvernement sur le climat. Également, en plus du rôle d'avis en continu des décisions gouvernementales, un rapport de progrès plus global doit être effectué afin de faire état sur l'ensemble de l'action gouvernementale en matière de lutte à la crise climatique. À l'image des meilleures pratiques recensées, ce rapport de progrès devrait être déposé devant l'Assemblée nationale, ce qui non seulement augmenterait la transparence envers les actions gouvernementales prises pour confronter la crise climatique, mais leur confère une légitimité démocratique. La présence d'un débat parlementaire sur le progrès du gouvernement envers l'atteinte de ces cibles nous semble une caractéristique essentielle à son imputabilité.

Afin d'assurer que le ministre soit imputable de son rôle bonifié, il est nécessaire qu'il rende compte de ses avis et décisions.

Recommandations 7 : que les amendements suivants soient adoptés afin d'inclure

- l'obligation de rendre publiques les directives qui lient les ministères et les organismes publics concernés;
- et l'obligation du comité consultatif de faire un rapport de progrès annuel sur l'action gouvernementale en matière de lutte à la crise climatique. Ce rapport devrait être déposé à l'Assemblée nationale. Le ministre de l'Environnement devrait être tenu de répondre à ce rapport, devant l'Assemblée nationale également.

3. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 12, des suivants :

12.1. Dans le cadre de l'exercice de ses fonctions visées à l'article 10.1, le ministre 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. De telles directives lient les ministères et les organismes publics concernés. **Ces directives sont rendues publiques au plus tard trente (30) jours après avoir été émises.**

4. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 15, de la section suivante :

Section II.0.1

Comité consultatif sur les changements climatiques

[...]

15.0.5 Le comité consultatif devra annuellement produire un rapport à l'Assemblée nationale sur les progrès réalisés à la date du rapport et sur le respect probable ou non des cibles intermédiaires et des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le comité consultatif produit également un rapport sur la mise en œuvre de mesures d'adaptation aux changements climatiques.

Le Ministre de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques répond à ces rapports devant l'Assemblée nationale.

4. Adaptation à la crise climatique

Les lois climat étudiées préparent également les gouvernements à faire face aux effets de la crise climatique. En Colombie-Britannique, le gouvernement doit produire un rapport quinquennal sur les risques climatiques. En Nouvelle-Zélande, la *Climate Change Commission* doit fournir une évaluation nationale des risques climatiques à chaque 6 ans au Ministre et le rendre public. En réponse à cette évaluation nationale des risques climatiques, le ministre doit préparer un plan national d'adaptation. À chaque deux ans, la *Climate Change Commission* doit fournir au ministre un rapport de progrès qui évalue l'implantation et l'efficacité du plan d'adaptation, auquel ce dernier doit répondre au plus tard six mois après réception. Au Royaume-Uni, le gouvernement est contraint de produire tous les cinq ans un rapport évaluant les risques liés aux changements climatiques. Le *Committee on Climate Change*, qui comprend un sous-comité de travail sur l'adaptation, doit également faire l'évaluation de la mise en œuvre de programmes d'adaptation aux conséquences des changements climatiques tous les deux ans.

Recommandation 8 : Équiterre recommande qu'une évaluation régulière des risques liés aux changements climatiques au Québec soit intégrée au cadre législatif. Le comité consultatif devrait effectuer un suivi des progrès en adaptation suite à la mise en œuvre des programmes d'adaptation du gouvernement (voir point 2a ci-haut).

« Section I

Loi sur le ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs

1. La *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (chapitre M- 30.001) est modifiée par l'insertion, après l'article 10, du suivant :

10.1 [...]

10.2 La lutte contre les changements climatiques s'articule autour des mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques. Ces mesures visent à :

1° éviter, réduire et séquestrer les émissions de gaz à effet de serre

2° favoriser l'adaptation aux impacts des changements climatiques par le cycle sensibiliser, reconnaître l'enjeu, se préparer, mettre en œuvre et s'ajuster.

L'action gouvernementale en matière de lutte contre les changements climatiques doit également avoir un impact tangible et mesurable sur les émissions de gaz à effet de serre et la diminution des risques découlant des changements climatiques, favoriser la reddition de compte et l'imputabilité de l'État, des municipalités, des entreprises et des citoyens.

***Une structure administrative
ambitieuse et rigoureuse***

Une structure administrative ambitieuse et rigoureuse

En plus de la gouvernance climatique appropriée décrite ci-haut, il sera nécessaire de l'accompagner d'une structure administrative à la hauteur de ses ambitions. En d'autres mots, avec un cadre législatif solide assurant la responsabilité de l'État face à ses obligations climatiques, nous aurons également besoin d'une institution dotée de la marge de manoeuvre requise pour opérationnaliser l'action climatique du Québec.

Le PL44 propose l'abolition de Transition énergétique Québec (TEQ) pour rapatrier ses programmes et fonctions au Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN). Pourtant, aucune démonstration n'a été faite voulant que la structure actuelle de TEQ ne fût pas efficace et que l'organisme ne remplît pas sa mission.

Par ailleurs, Équiterre s'inquiète des répercussions d'une possible structure administrative climatique à deux têtes, entre le MELCC et le MERN, sur la cohérence de l'action gouvernementale en matière de lutte à la crise climatique. C'est pourquoi nous appuyons l'idée de la création d'une société d'État responsable d'exécuter le plan stratégique, de gérer les enveloppes budgétaires et les programmes et d'assurer la cohésion entre l'appareil administratif et l'exécutif.

Équiterre estime que TEQ était géré avec rigueur, de manière orientée vers les résultats et que sa structure doit servir de modèle en matière opérationnelle sur la lutte à la crise climatique. Sa mission d'assurer la transition énergétique est importante et devra continuer d'être au cœur de la nouvelle structure mise en place à l'adoption de ce projet de loi. Son modèle de gestion, axé sur les objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES, en partenariats avec plusieurs experts et organismes externes, doit prévaloir.

1. Une société d'État dédiée à la transition et à la lutte contre la crise climatique

Tout comme SWITCH, l'Alliance pour une économie verte au Québec, Équiterre estime que, pour atteindre les objectifs visés par le Gouvernement du Québec, il importe de créer un organisme indépendant, permanent, agile et imputable, relevant de la plus haute instance gouvernementale. Relevant du premier ministre, cette société serait dotée des ressources humaines et financières permanentes et d'un conseil d'administration indépendant. Le conseil d'administration serait constitué au terme d'un appel à candidatures, et formé d'experts représentatifs des différents secteurs visés par l'ensemble des mesures envisagées par le PL44, éclairé par un comité consultatif également constitué des expertises requises.

Recommandation 9 : Équiterre recommande la création d'une société d'État responsable de la transition énergétique du Québec et intégratrice de l'ensemble des composantes du PL44 et des politiques gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques (le Plan directeur de TEQ, le PECC, les fonds dédiés, la Politique de mobilité durable, etc.) réunissant les expertises requises provenant d'équipes de différents ministères.

2. Une allocation rigoureuse et efficiente des fonds dédiés à la lutte contre les changements climatiques

Une meilleure transparence et une utilisation judicieuse des fonds sont nécessaires pour s'assurer que les investissements les plus structurants et stratégiques sont priorités.

Équiterre rappelle également que le Fonds vert a été utilisé par le passé pour financer des projets d'hydrocarbures et d'expansion de gaz naturel, tel que souligné dans le rapport *Les subventions du gouvernement à la*

consommation et au développement d'hydrocarbures au Québec.⁵ Également, la raison de la mise en place du Conseil de gestion du fonds vert résidait dans de sérieuses lacunes dans la gestion et l'allocation des fonds du Fonds, et rien n'indique que retourner la gestion de ce dernier au MELCC soit une solution aux enjeux de gouvernance.

a. Principes de gestion du Fonds d'électrification et de changements climatiques

Malgré l'importance de l'électrification et le potentiel de réduction des émissions de GES que cette opportunité représente pour le Québec, la lutte à la crise climatique nécessitera d'autres stratégies. Il faut s'assurer que tous les secteurs d'action, comme l'efficacité énergétique, la gestion des matières résiduelles et la sensibilisation aux changements climatiques, qui offrent aussi un potentiel de réduction des GES, ne seront pas oubliés par le financement du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC).

Équiterre souhaite également noter que bien que certains investissements permettent de plus grandes réductions de GES à court terme, certains investissements peuvent être structurants à long terme même s'ils ont un haut coût par tonne en amont (voir Annexe A).

L'approche « \$/t éq. CO₂ réduite » sous-évalue grandement les bénéfices structurants des investissements dans la mobilité durable. À cet effet, Équiterre est d'avis que des indicateurs de performance reflétant les retombées globales des mesures financées comme le coût net à la tonne, soient mis en place.

Équiterre est d'avis que les investissements en mobilité durable doivent produire des impacts tangibles et mesurables en ce qui concerne l'évitement d'émissions de GES, tout comme les investissements dans ce secteur doivent donner lieu à des pratiques de reddition de compte et d'imputabilité. Or, pour atteindre cet objectif, une véritable méthodologie d'évaluation de l'ensemble des coûts et bénéfices des projets de mobilité durable devrait être adoptée par le gouvernement du Québec. Cette méthodologie devrait s'inspirer des meilleures pratiques, être partagée par l'ensemble des acteurs de la mobilité durable et intégrer dans ses critères les principes et objectifs de la PMD.

Recommandations 10 : que soit explicitement exclus tout financement d'infrastructures de transport, exploration ou exploitation de combustibles fossiles par le FECC et que soit soulignée l'importance d'investissements qui n'ont pas d'effets mesurables à court terme sur la lutte à la crise climatique, mais qui sont essentiels sur le long terme en ajoutant le libellé suivant au projet de loi :

6. Les articles 15.1 et 15.2 de cette loi sont remplacés par les suivants :

15.1. Est institué le Fonds d'électrification et de changements climatiques.

Ce fonds est affecté au financement, dans le respect des principes, des orientations et des objectifs établis dans la politique cadre sur les changements climatiques, de toute mesure visant la lutte contre les changements climatiques, notamment au moyen de l'électrification, ainsi que des activités du ministre en cette matière.

Le fonds sert notamment à financer des activités, des projets ou des programmes visant à stimuler l'innovation technologique et sociale, la recherche et le développement, l'acquisition de connaissances, l'amélioration des performances ainsi que la sensibilisation et l'éducation de la population en matière de lutte contre les changements climatiques. **Le financement de tout projet de transport, d'exploration ou d'exploitation de combustibles fossiles est exclu des activités par le fonds.**

15.2. Le ministre est responsable de la gestion du fonds, qu'il assure dans une perspective de développement durable, d'efficacité et de transparence.

À cette fin, il privilégie une gestion axée sur les meilleurs résultats à obtenir pour assurer le respect des principes, des orientations et des objectifs gouvernementaux, en particulier ceux prévus à la politique cadre sur les changements climatiques, **tout en tenant compte des cobénéfices de ses investissements.**

⁵ https://equiterre.org/sites/fichiers/iisd_rapport.pdf

b. Maintien de la règle du deux tiers en transports

En matière de réduction des GES, le secteur des transports fait piètre figure comparativement aux autres secteurs de l'économie du Québec. Tandis que les émissions de GES totales ont diminué de 8,7 %, entre 1990 et 2017, celles du transport ont crû de 23 %. Cette hausse est due au sous-secteur du transport routier qui a vu ses émissions croître de 49,6 % depuis 1990. Plus spécifiquement, cette croissance est attribuable à la croissance du parc automobile, la hausse du nombre de camions légers dans le parc automobile et l'augmentation du transport de marchandises par véhicules lourds, dont les émissions de GES ont crû de 127 % et de 171 % respectivement.

Compte tenu des tendances inquiétantes en matière d'émissions de GES du secteur des transports, Équiterre est d'avis que le succès du PECC dépend du succès de la Politique de mobilité durable (PMD). Devant l'ampleur de la tâche, il nous semble peu judicieux d'éliminer la garantie qu'une part de revenus soit allouée à ce secteur, laissant l'allocation de fonds à la discrétion du législateur.

L'article 8 du PL44 abrogerait la règle actuelle selon laquelle les deux tiers des revenus du Fonds Vert sont réservés aux mesures applicables aux transports. La part minimale de ces revenus réservée à cette fin serait désormais laissée à la discrétion du gouvernement, sans contrôle du législateur.

Le MELCC motive sa décision dans l'analyse d'impact réglementaire de la façon suivante :

« À l'origine, cette obligation visait à faire en sorte qu'une part significative des revenus réservés à la lutte contre les changements climatiques soit dirigée vers le principal secteur responsable des émissions de GES, soit le secteur des transports. Or, les investissements dans ce secteur se sont avérés moins efficaces que ceux réalisés dans certains autres secteurs. L'objectif des changements proposés est de favoriser les investissements là où les réductions sont les plus efficaces, c'est-à-dire là où ils sont les plus rentables (compte tenu du ratio \$/t éq. CO₂ réduite). »⁶

Membre du comité de suivi de la PMD, Équiterre tient à exprimer sa préoccupation.

En l'absence d'une démarche intégrée entre le Chantier de financement de la mobilité de la PMD et le PL44, retirer la règle des deux tiers représenterait un recul net. Équiterre se questionne aussi sur l'impact de cette intention sur l'atteinte de l'objectif gouvernemental de rééquilibrer rapidement à un ratio 50-50 les investissements entre le transport routier et le transport collectif.

Le MELCC reconnaît lui-même que les investissements en mobilité durable sont grandement nécessaires : « *Les investissements en transport collectif génèrent une multitude d'avantages pour la société québécoise : réduction de la congestion routière, réduction des coûts associés à cette congestion et amélioration de la qualité de vie des citoyens, réduction de la pollution atmosphérique, options accrues de mobilité durable, notamment pour certaines clientèles qui n'ont pas accès à l'automobile, etc.* »⁷

Recommandation 11 : Équiterre demande le maintien de la « règle du deux tiers », soit que cette proportion des revenus du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) soit réservée pour des mesures visant le secteur des transports. À l'article 8 du PL44, Équiterre recommande de retirer les modifications proposées à l'article 15.4.1 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, maintenant intégralement l'article dans sa forme actuelle.

⁶ <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/AIR-loi-fonds-vert.pdf>

⁷ <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/bilan/bilanPACC-mi-parcours.pdf>

c. Reddition de comptes

Équiterre salue la décision de donner le mandat de vérification de la bonne gestion du FECC au vérificateur général du Québec. Afin d'assurer que les recommandations du vérificateur général soient prises en compte, Équiterre propose que le ministre doive fournir des réponses à ces recommandations devant l'Assemblée nationale.

Nous suggérons également de bonifier le rôle du commissaire au développement durable de façon à ce qu'il puisse évaluer l'application de la politique-cadre sur les changements climatiques et l'atteinte des cibles long terme.

Recommandation 12: Équiterre recommande l'amendement suivant au PL44 pour ajouter une obligation de réponse écrite du ministre au vérificateur général.

11. La section II.2 de cette loi est remplacée par les articles suivants :

15.4.4 [...]

15.4.5. Les états financiers du fonds sont vérifiés chaque année par le vérificateur général.

15.4.6 Le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques fournit des réponses écrites aux questions soulevées par le vérificateur général.

Équiterre propose également l'amendement suivant à la Loi sur le vérificateur général:

43.1 Le commissaire au développement durable prépare au moins une fois par année, sous l'autorité du vérificateur général, un rapport dans lequel il fait part, dans la mesure qu'il juge appropriée:

1° de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la politique cadre sur les changements climatiques et de l'évolution de l'atteinte des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre prévue à la loi;

Annexe A

On réfère souvent au coût (\$) par tonne de gaz à effet de serre (équivalent CO₂) évitée, réduite ou séquestrée (coût en \$/poids en t éq.CO₂). Il s'agit certes d'un indicateur pertinent, mais d'autres outils et critères doivent compléter cette analyse.

À cet effet, Steve Winkelman, fondateur de Green Resilience Strategies propose d'évaluer le coût net à la tonne⁸, en tenant compte :

- de l'ensemble des bénéfices (retour sur investissement, coûts évités, amélioration de la qualité de vie);
- de l'ensemble des réductions de gaz à effet de serre (directes et indirectes).

À titre d'exemple, l'impact d'un investissement en transport collectif ne se limite pas à la réduction des émissions de gaz à effet de serre liée au transfert modal des nouveaux passagers. En améliorant l'offre de transport, on obtient :

- un retour sur investissement (meilleure accessibilité des emplois et des services, augmentation de la valeur des terrains et bâtiments desservis, etc.);
- une réduction des coûts (de transport pour les ménages, d'infrastructures routières pour la collectivité, etc.);
- une amélioration de la qualité de vie (sécurité routière accrue, temps de déplacement réduits, etc.);
- une réduction indirecte des émissions de gaz à effet de serre grâce à une réduction des distances parcourues (augmentation de l'efficacité du transport collectif et de l'attractivité des milieux de vie durables, effet sur les densités et la localisation des emplois et de services, etc.).

Tenir compte de l'ensemble de ces données résultera dans certains cas d'un coût à la tonne inférieur à zéro, les bénéfices dépassant le montant de l'investissement.

8 Communication personnelle. Steve Winkelman (2020).