

**Cycle de vie du Conseil de gestion du Fonds vert et
Projet de loi 44**



Mémoire

Gabriel Guillet

**Maîtrise en affaires publiques et internationales
Maître ès arts (M. A.)**

**École supérieure d'affaires publiques et internationales
Université d'Ottawa Ottawa, Canada**

Juillet 2022

Remerciements

Merci Luc pour ton enseignement stimulant et rigolo ainsi que tes encouragements pour que je finalise le présent mémoire. La démarche m'a permis d'apprendre des choses intéressantes sur la thématique des instruments de politique publique. Ma vision de la politique et des politiques ne sera plus la même.

Merci à ces trois enfants inspirants encore aux études et devant qui le papa aurait été mal à l'aise de déclarer forfait avant l'atteinte du sommet.

Merci à mon employeur pour la couverture des frais de scolarité.

Résumé

Le Conseil de Gestion du Fonds vert (CGFV) fut institué en mars 2017 pour encadrer la gouvernance du Fonds vert, donnant ainsi suite à deux rapports du Commissaire au développement durable qui révélaient des lacunes dans sa gestion. À l'été 2018, le CGFV avait conclu que le Fonds vert avait dilapidé plus de 1 milliard et que plus de la moitié de ses actions coordonnées par 15 ministères et organismes partenaires devaient être arrêtées ou réévaluées. Sanctionné en octobre 2020, la loi 44 a aboli le CGFV et remplacé le Fonds vert par le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Le présent mémoire passe en revue les différentes étapes du projet de loi 44 qui porte principalement sur la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques avec une emphase sur les consultations particulières et l'étude détaillée en commission parlementaire. La gouvernance en état de crise et d'incertitude sous-tend le cadre théorique. Le principal constat est que l'abolition du CGFV ne reflète pas un échec absolu, mais plutôt le résultat de tensions multiples incluant l'incertitude, l'état d'urgence climatique et les jeux politique et de pouvoir.

Abstract

The Conseil de Gestion du Fonds vert (CGFV) was set up in March 2017 to oversee the governance of the Fonds vert, following up on two reports by the Commissioner for Sustainable Development which revealed shortcomings in its management. In the summer of 2018, the CGFV concluded that the Fonds vert had squandered over \$1 billion and that more than half of its actions coordinated by 15 ministries and partner organizations should be stopped or reassessed. Sanctioned in October 2020, Bill 44 abolished the CGFV and replaced the Green Fund with the Electrification and Climate Change Fund. The present thesis reviews the different stages of Bill 44 that aims to ensure effective governance of the fight against climate change with an emphasis on special consultations and detailed study by a parliamentary committee. Governance in a state of crisis and uncertainty underlies the theoretical framework. The main observation is that the abolition of the CGFV does not reflect an absolute failure, but rather the result of multiple tensions including uncertainty, the climate emergency, and the political and power games.

Table des matières

	Pages
Remerciements	2
Résumé / Abstract	3
Table des matières	4
Abréviations	6
Introduction	7
Cadre théorique	9
Politiques publiques en temps d'incertitude et de crise	10
Incertitude et nouvelles technologies	12
Incertitude et le jeu du blâme	15
Méthodologie	17
Thèmes examinés et constats des consultations et auditions publiques du projet de loi 44	19
Contexte et problématique	19
Problématisation du Conseil de gestion du Fonds vert et promesses du nouveau Fonds d'électrification et de changements climatiques	23
L'interdépendance envers les ministères et organismes partenaires persiste au Fonds d'électrification et de changements climatiques	24
Centralisation des pouvoirs et instruments de politique publique en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre	25
Deux « chiens de garde » de l'imputabilité ministérielle	30
Rapatriement ministériel du CGFV et gestion et allocation des ressources	36
Portée limitée du mandat du nouveau Fonds d'électrification et de changements climatiques	39
État d'urgence climatique et guerre de chiffres des cibles de réduction des émissions	40
Transition juste et les trois piliers du développement durable	44
Le projet de loi 44 sous l'angle de la complexité et de crise	45
Le projet de loi 44 dans un contexte de crise et d'incertitude radicale	45
Mise à l'écart du modèle constructiviste de gestion de crise	47
Cohérence de l'articulation du projet de loi 44 avec les modèles de gestion de crise par expertisation et par blâme	48
Regard vers l'avenir	52
Avis rédigé par le Comité consultatif	53
Rapports du Commissaire au développement durable	54
Conclusions	56

Faits saillants	56
Forces et limites du cadre théorique	57
Thèmes pour des recherches futures	58
leçons à retenir	59
Bibliographie	61

Abréviations

CGFV : Conseil de Gestion du Fonds vert

FECC : Fonds d'électrification et de changements climatiques

FV : Fonds vert

GES : Gaz à effet de serre

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur les changements climatiques

LQE : Loi sur la qualité de l'environnement

MELCC : Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

PPP : Partenariats public-privé

INTRODUCTION

Des cas de politiques publiques problématiques font occasionnellement la une des médias. On peut penser à la gestion de la première vague de la pandémie COVID-19 dans les CHSLD au Québec (Commissaire à la santé et au bien-être, 2022) et l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations pour les élèves dans les réserves (Panel national, 2013). La manière de rapporter l'échec d'une politique tend à supposer que l'échec est évident ou qu'il peut être objectivement évalué en examinant, par exemple, l'écart entre les objectifs et les résultats. En pratique, le rôle des perceptions et les contraintes méthodologiques pour évaluer la conformité des effets constatés avec les objectifs initiaux peuvent affecter l'appréciation de ce qui constitue l'échec d'une politique. Au-delà de l'appréciation médiatique, le processus de l'évaluation des politiques publiques est enrichissant pour apprendre et améliorer leur efficacité. L'analyse des causes sous-jacentes aux échecs est utile aux chercheurs pour « identifier un ensemble de questions pertinentes susceptibles de guider leurs investigations concernant les facteurs déterminants des performances » et aux décideurs publics pour recenser « une série de questions qui devraient être prises en compte lors de l'élaboration ou de la mise en œuvre d'une politique pour en accroître les chances de succès. » (Wolman, 1985) En tentant de répondre à la question fondamentale « peut-on faire mieux et comment ? », l'évaluation des politiques publiques constitue un outil au service de la réforme de l'état. (Vie Publique, 2019)

Le présent mémoire analyse le cycle de vie du Conseil de gestion du fonds vert (CGFV). Le 23 mars 2017, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi 102 pour créer le CGFV en vue de réformer et encadrer la gouvernance du Fonds vert (FV) et d'assurer la coordination de sa gestion dans une perspective de développement durable, d'efficacité, d'efficience et de transparence. La loi 102 fut sanctionnée par le gouvernement Couillard à la suite de déclarations suggérant que le CGFV était utilisé pour financer des projets ayant peu ou pas d'impact sur la lutte contre les changements climatiques. L'adoption du projet de loi 44 le 1^{er} novembre 2020 abolit le CGFV et transfère au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques le mandat de conseiller le gouvernement en matière de lutte contre les changements climatiques,

d'assurer la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale et d'assurer la cohérence et la coordination de l'ensemble des mesures concernant la lutte contre les changements climatiques. La loi 44 renomme le FV qui devient le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) visant exclusivement au financement de mesures de réduction des émissions des gaz à effet de serre (GES), d'adaptation aux impacts des changements climatiques et d'électrification de l'économie (Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2020).

Le cycle de vie du CGFV demeure un sujet pertinent pour l'étude des instruments politiques à la lutte aux changements climatiques. La courte vie du CGFV est circonscrite dans le temps par l'adoption des lois 102 et 44 qui mettent en vigueur des modes de gouvernance distincts suggérant un flottement stratégique dans les efforts de la lutte aux changements climatiques. L'ampleur et la portée des impacts des changements climatiques sur l'environnement et la santé publique sont la cause d'une incertitude quant aux moyens et méthodes d'intervention adéquats devant être adoptés et mis en vigueur. L'état d'urgence climatique déclaré par les Nations Unies et réitéré par divers pays fut adopté unanimement et sans débat par les membres de l'Assemblée nationale en septembre 2019 (Assemblée nationale du Québec, 2019). Subséquent à l'adoption de cette déclaration de l'état d'urgence climatique découle la nécessité de structurer et de mettre en place une stratégie pour gérer la crise climatique. Dans le cas du FV et du CGFV, il est plus juste de parler d'un effort de restructuration puisque le gouvernement a choisi de les substituer à un nouvel organisme, le FECC, doté d'une mission et d'une gouvernance distinctes.

Le présent mémoire sur le cycle de vie du CGFV s'articule sur le cadre d'analyse théorique de l'impact de l'incertitude et de crise sur l'adoption des politiques publiques. Une prémisse sous-jacente à l'analyse est l'existence d'un état de crise climatique se manifestant sous formes d'impacts tangibles qui vont en grandissant. Les facteurs et modèles explicatifs de la conception des politiques publiques en situation de crise et d'incertitude sont approfondies en vue de guider l'analyse des inadaptations ayant mené à l'abolition du CGFV et la sanction du projet de loi 44 et la mise en vigueur du nouveau FECC. L'intention est de revoir les antécédents du CGFV et d'examiner les échanges lors des consultations particulières et de l'étude détaillée du projet de loi

44 en vue de jeter un éclairage sur les raisons et les intentions sous-jacentes à la conversion du FV au nouveau FECC.

La méthodologie retenue est l'analyse qualitative des échanges lors des consultations et de l'étude détaillée du projet de loi 44. L'argument défendu est que l'échec du CGFV demeure relatif et que certaines de ses lacunes persistent dans le FECC en dépit des deux « chiens de garde » mis en vigueur pour améliorer l'imputabilité ministérielle que sont le Comité consultatif et la nouvelle responsabilité attribuée au Commissaire au développement durable de formuler des constatations ayant trait au nouveau fonds. Les principaux facteurs causaux identifiés comme ayant influencé les décisions sont le flou entourant les rôles et les responsabilités du CGFV, et la complexité, l'incertitude et la situation de crise inhérentes aux changements climatiques. À ces facteurs s'ajoute un certain opportunisme politique de la part du ministre Charette récemment assermenté au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). En dépit de l'optimisme témoigné de la part du ministre Charette, les impacts du nouveau FECC dans la lutte contre les changements climatiques au Québec demeurent difficiles à prédire et, pour l'instant, à cerner.

CADRE THÉORIQUE

Le cadrage de l'analyse du cycle de vie du CGFV dans un contexte d'incertitude et de crise environnementale vise à éclairer le contexte et la complexité auxquels les décideurs politiques font face en matière de changements climatiques. Pour s'adapter aux changements climatiques, les décideurs politiques doivent gérer un niveau élevé d'incertitude de nature scientifique, économique, sociale et politique. L'incertitude origine d'une situation d'insuffisance des connaissances scientifiques, mais aussi d'imprévisibilité et de complexité des effets des actions engagées (Chailleux, 2017). Les Nations Unies considèrent les changements climatiques comme « la grande crise de notre époque » (Nations Unies, 2020). Certains bouleversements causés par les changements climatiques sont désormais irrémédiables et le plus récent rapport du GIEC

démontre que les impacts négatifs se produisent à un rythme encore plus effréné que ce qui avait été anticipé. La crise climatique oblige les décideurs politiques à faire preuve d'une vision et d'une audace sans précédent, car ils doivent décider aujourd'hui des politiques qui auront des effets dans 30, 40 ou 50 ans, et ce, en dépit de l'incertitude. Le cadrage de l'analyse du cycle de vie du CGFV dans une perspective d'incertitude et de crise confère une représentativité contextuelle susceptible de mettre en évidence certains paramètres majeurs en vue d'articuler l'intelligibilité des processus et des stratégies déployés par les décideurs politiques.

Politiques publiques en temps de crise et d'incertitude

L'élaboration des politiques publiques s'avère être un exercice particulièrement difficile en période de crises inédites telles que celles simultanées que constituent la pandémie de COVID-19 et le changement climatique (Berger et al., 2021). Une crise est une source d'incertitude et d'instabilité pouvant résulter en des circonstances menaçantes pour ceux qui la vivent (Gaffard, 2014). Roux-Dufort (2000) décrit la crise comme étant « des ruptures brutales, dans lesquelles plusieurs acteurs sont impliqués, qui nécessitent une attention immédiate dans un climat de forte incertitude quant au déroulement des événements et aux conséquences des décisions. » (Roux-Dufort, 1999) Pour les gouvernements, une crise interrompt le cours normal de la prise de décision et perturbe l'agenda politique (Kingdon, 2011). Stephens, Malone et Bailey (2005) croient que les gouvernements doivent intervenir rapidement lors d'une crise en établissant une communication efficace visant à réduire l'incertitude, manipuler la perception du public, résoudre la crise, exposer ses conséquences et, parfois, établir un blâme (Stephens et al., 2016). Selon Prince et Giasson, la communication de crise est un exercice de relations publiques pour les gouvernements afin de cadrer la situation et les risques par le discours et les arguments (Prince & Giasson, 2019). Une action rapide est particulièrement importante à l'ère de l'instantanéité des médias sociaux numériques. Dans son bilan sur la crise du SRAS, Moreau identifie le manque de transparence politique et les difficultés d'organisation des systèmes de santé comme les

principaux problèmes communs aux différents pays dans lesquels l'épidémie s'est répandue en 2003 (Moreau, 2003).

Les crises qui sont des périodes intenses et caractérisées par l'incertitude peuvent mener à différentes stratégies pour la gestion des politiques publiques ou pour leur compréhension. La stratégie retenue dépend en partie des convictions analytiques des chercheurs et du degré d'incertitude. Le paradigme constructiviste perçoit les crises comme des opportunités de réflexion et d'échange d'idées susceptibles de générer des innovations et des changements (Blyth, 2013). Selon cette perspective, les crises sont des opportunités de raisonner et de mettre à profit les expériences et les connaissances préalablement acquises pour ajuster les politiques aux réalités changeantes. L'incertitude radicale qui est définie comme un manque de connaissances au sujet d'un problème politique ou de sa solution (Institut national de santé publique, 2019) est davantage susceptible de générer une gamme diversifiée de stratégies. Les décideurs politiques peuvent s'appuyer sur des conseils d'experts (Dunlop, 2017), se tourner vers de nouvelles parties prenantes (Breetz et al., 2018) ou consulter le public (Millar et al., 2019). En bref, une crise peut déclencher des processus d'apprentissage politique, à savoir la mise à jour des croyances sur la base d'expériences vécues ou observées, d'analyses ou d'interactions sociales.

Mais les périodes de crise peuvent aussi inciter les décideurs à agir d'abord et apprendre plus tard. Les crises génèrent souvent une incertitude épistémique, mais elles favorisent également l'angoisse existentielle. L'anxiété de devoir agir en situation de crise peut mener les décideurs à importer des solutions déjà en vigueur dans d'autres contextes. Dans un tel scénario d'émulation, les politiques impliquent moins un processus de solution qu'un processus d'imitation. Leong et Howlett soulignent que l'analyse des politiques publiques repose communément sur le postulat de l'intentionnalité exemplaire des décideurs en vue de faciliter l'adoption de solutions politiques fondées sur des données probantes (Leong & Howlett, 2021). Cela suppose que l'élaboration des politiques soit entreprise de manière impartiale en vue de servir l'intérêt public et faciliter une amélioration continue tout en prévenant les échecs. Or, certains décideurs peuvent être insouciantes ou même partager des motivations malveillantes plutôt qu'être inspirés par des motivations socialement bénéfiques ou désintéressées. Leong et Howlett

documentent certaines stratégies malintentionnées incluant la promotion d'intérêts partisans ou clientélistes, la marginalisation des groupes ethniques, la corruption et la répression de la dissidence. « Working under the assumption of well-intentioned governments desiring to “do better” in addressing ongoing social and other problems is a noble ambition but presents a benevolent picture of policy-making that not only ignores issues around policy content, but also says little about other kinds of common policy-making behavior such as, for example, “sweeping problems under the rug,” doing nothing or addressing serious issues in a purely symbolic or performative way. » (Leong & Howlett, 2021)

Les décideurs politiques sont confrontés à diverses sources d'incertitude pouvant impacter leurs décisions et les conséquences en découlant. Des incertitudes entourent le choix des options politiques, leurs conséquences, la confiance dans les informations disponibles et les valeurs et positions incertaines des multiples parties prenantes. L'incertitude conduit à une ambiguïté quant à ce qui pourrait être l'action correcte à suivre, offrant ainsi des opportunités d'interventions intéressées ou inappropriées (Bonjean Stanton & Roelich, 2021). L'incertitude est une caractéristique inhérente au domaine des politiques publiques en ce sens qu'elle implique l'élaboration de solutions aux problèmes présents afin de résoudre les problèmes futurs. La validité du processus d'extrapolation repose sur la cohérence contextuelle et un mode de prévisibilité linéaire. Or, ces prémisses ne sont pas toujours respectées, surtout en période de crise (Lesch & Millar, 2021). Bien que l'incertitude et l'urgence soient souvent liées en situation de crise, ces facteurs peuvent exercer des influences disparates sur les décideurs politiques en encourageant soit l'analyse et l'apprentissage ou soit en inhibant ces processus (Lesch & Millar, 2021). Par exemple, la version initiale de la politique de réforme de la taxe sur la valeur ajoutée en Colombie-Britannique qui fut adoptée dans un climat d'urgence fut subséquemment résiliée à la suite de la critique du public en rapport aux impacts distributifs et à la façon dont la politique avait été conçue et communiquée (Lesch, 2018).

Leong et Howlett (2021) ont recensé trois catégories d'incertitude susceptibles d'interférer dans le design et la mise en vigueur de politiques. L'incertitude substantielle résulte du manque d'informations pertinentes. Le raisonnement ne peut que s'articuler sur des prémisses sous-

jaçentes à partir desquelles des solutions peuvent être justifiées et élaborées. L'absence des données implique que les décideurs ignorent quel parti prendre et l'incertitude les force à prendre des paris sur le déroulement futur. La deuxième catégorie est l'incertitude stratégique qui découle de l'imprévisibilité des stratégies déployées par différents acteurs en fonction de leur perception du problème et des stratégies susceptibles d'être déployées par d'autres acteurs. Cela correspond à la théorie des jeux qui étudie des situations où des individus prennent des décisions en interaction, chacun étant conscient que le résultat de son propre choix dépend de celui des autres. L'investisseur désirant commercialiser un nouveau produit est confronté à une incertitude stratégique car le succès de son initiative dépendra en partie du comportement des manufacturiers concurrents. La troisième catégorie est l'incertitude institutionnelle qui découle de la complexité de l'interaction des différents acteurs guidés par les cadres institutionnels, c'est-à-dire les règles et procédures des organisations qu'ils représentent. La société contemporaine repose sur un réseau de pratiques, de normes et de règles relevant des gouvernements, des entreprises et de la société civile. La lourdeur de cette bureaucratie impose une contrainte et une incertitude quant à la capacité et la rapidité décisionnelle et d'action (Koppenjan & Klijn, 2001).

L'omniprésence de l'incertitude est donc une contrainte avec laquelle les décideurs politiques doivent négocier. Les deux sections suivantes abordent le mirage technologique et le blâme comme positionnements stratégiques ex ante et ex post pour intégrer l'incertitude et tenter d'en atténuer l'impact.

Incertitude et nouvelles technologies

Comment faire la différence entre une politique climatique et un marketing de *greenwashing* ou d'écoblanchiment représente un casse-tête pour les décideurs politiques. La nanotechnologie, l'ingénierie génétique et géologique, les médicaments miracles sont quelques-unes des prouesses anticipées à partir des développements technologiques. L'idéologie sous-jacente à la vision *technofix* repose sur des promesses de technologies salvatrices qui pourraient

nous sauver des conséquences désastreuses de la frénésie fossile de la civilisation industrielle moderne, et ce, sans exiger de changements fondamentaux dans notre comportement (Huesemann & Huesemann, 2011a). La croyance que l'innovation technologique permettra de préserver indéfiniment le mode de vie des sociétés modernes sous-tend la perspective de développement durable initialement défini comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures à répondre aux leurs. » (World Commission on Environment and Development, 1987) Or, les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur les changements climatiques (GIEC) nous rappellent constamment l'accélération sans précédent du réchauffement climatique. Des baisses substantielles de la consommation et de la production des énergies fossiles apparaissent essentielles pour l'atteinte des cibles de l'Accord de Paris, conclut le sixième rapport du GIEC consacré aux mesures d'atténuation (IPCC, 2022).

Le défi pour les décideurs politiques demeure de jauger la littérature récente pour guider le processus décisionnel sur la base de données probantes visant à promouvoir la mise en place de politiques aptes à tirer profit des progrès technologiques récents dans la lutte contre les changements climatiques. Le GIEC a d'ailleurs publié une version de son dernier rapport spécifiquement adaptée pour les décideurs politiques (IPCC, 2022). Ce document met en évidence le rôle croissant des acteurs non étatiques et infranationaux, notamment les villes, les entreprises, les peuples autochtones, les citoyens, les initiatives transnationales et les entités publiques-privées dans l'effort mondial de lutte contre les changements climatiques. Le document illustre la baisse marquée des coûts des technologies existantes et émergentes à faibles émissions, ainsi que divers types d'efforts d'atténuation des émissions des GES. Le coût de l'énergie photovoltaïque est passé de 0,60 \$ à 0,15 \$ le kilowatt heure entre 2000 et 2020 tandis que celui de l'énergie éolienne a diminué de 0,15 \$ à 0,05 \$ le kilowatt heure. Le coût des batteries pour les autos électriques a aussi diminué de plus de 90 % au cours de la même période (IPCC, 2022). Ces améliorations technologiques témoignent de nouvelles potentialités pour le remplacement des énergies fossiles et la lutte contre les changements climatiques. En dépit de l'augmentation des émissions totales de GES, le rapport du GIEC documente l'impact croissant de divers instruments politiques pour l'atténuation des émissions de GES. « En 2020, plus de 20 % des émissions

mondiales de GES étaient couvertes par des taxes sur le carbone ou des systèmes d'échange de droits d'émission, bien que la couverture et les prix aient été insuffisants pour parvenir à des réductions importantes. En 2020, il existait des lois climatiques directes axées principalement sur les réductions de GES dans 56 pays, couvrant 53 % des émissions mondiales. » (IPCC, 2022)

Toujours selon le GIEC, les instruments économiques et réglementaires en place ont amélioré l'efficacité énergétique et accéléré le déploiement des technologies suggérant une atténuation annuelle des émissions mondiales de quelques gigatonnes de CO₂. L'impact des différentes lois et décrets sur les émissions mondiales pour 2016 a été estimé à une réduction de 5,9 gigatonnes sur un total de 56 gigatonnes, soit une diminution de 10.5 %.

La prescription réglementaire et l'usage de nouvelles technologies permettant de réduire les GES constituent des outils intéressants pour lutter contre les réchauffements climatiques. Cela donne de l'espoir, mais l'incertitude ne peut que persister. L'acceptation sans réserve des solutions technologiques implique un risque de conséquences négatives involontaires, incluant le techno-optimisme. Une amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules automobiles a été observée au cours de la dernière décennie, mais le nombre total de véhicules de promenade au Québec a augmenté de 14,5 % et celui des camions légers à usage non commercial a fait un bond de 69,2 % (Gouvernement du Québec, 2022a).

Incertitude et le jeu du blâme

Dans *The Blame Game*, Christopher Hood explore les manières diverses et insidieuses par lesquelles l'esquive du blâme se manifeste dans la vie publique et politique (Hood, 2011). Hood lance un avertissement aux analystes politiques sur la façon dont les efforts d'analyse objective peuvent être détournés dans le jeu du blâme. Selon Hood, lorsque les choses tournent mal, les spécialistes de l'élaboration des politiques peuvent avoir tendance à esquiver leurs responsabilités en transférant le blâme sur autrui.

Hood identifie trois façons d'éviter ou de limiter le blâme : les stratégies de présentation, les stratégies d'agencement et les stratégies politiques ou opérationnelles. Celles-ci ne s'excluent pas mutuellement et peuvent être combinées. L'ensemble de stratégies le plus commun relève de la présentation qui se divise en quatre sous-catégories. La première consiste à présenter des arguments qui convainquent les autres que ce qui semble blâmable à première vue est en fait un bon résultat. Par exemple, la déclaration de la Russie envers l'Ukraine n'est pas une bonne nouvelle, mais, selon Putin, elle serait nécessaire pour contrer le nazisme extrémiste ukrainien. Deuxièmement, les officiels peuvent « tracer une ligne », c'est-à-dire admettre une erreur mais déclarer que l'erreur est derrière eux et ne se reproduira plus. Changer de sujet est une troisième option qui permet de détourner l'attention sur des mauvaises nouvelles. Enfin, l'objet du blâme peut essayer d'adopter une stratégie de profil bas et de se faire discret.

La deuxième stratégie, l'agencement, concerne la forme institutionnelle et peut s'appliquer à la fois aux organisations du secteur public et du secteur privé. Comme le souligne Hood, si un problème survient, ceux qui sont au sommet, au milieu et au bas d'une organisation essaieront de rejeter le blâme ailleurs, soit sur d'autres à leur niveau ou soit en amont ou en aval de la chaîne de commandement. Un système décentralisé est un moyen pour les hauts fonctionnaires d'éviter d'être blâmés pour le comportement de leurs subordonnés. Par exemple, les conseils d'administration et les cadres supérieurs mettent en place des systèmes de responsabilité sociale et d'intégrité des entreprises afin que, en cas de problème, les cadres supérieurs puissent décliner toute responsabilité. Alternativement, plutôt que d'externaliser le blâme, les organisations et les individus peuvent s'unir afin qu'il soit difficile de déterminer qui est en faute. Hood cite l'exemple des partenariats public-privé (PPP) qui constituent un moyen très courant de financer des infrastructures ou de fournir des services publics. Quels que soient leurs autres mérites, les PPP rendent difficile de rejeter définitivement la faute sur qui que ce soit. Les relations complexes entre la multitude d'entrepreneurs privés et les agences gouvernementales, bien qu'il ne s'agisse pas d'un PPP formel, remplissent la même fonction en ce sens que chaque partie du système blâme les autres pour les échecs.

Troisièmement, les politiques peuvent être conçues et mises en œuvre avec des fonctionnalités intégrées d'évitement des reproches. Bien sûr, concevoir une politique efficace est une option, mais ce n'est pas la seule. D'autres impliquent de rendre les preuves d'échec difficiles à trouver, d'éviter de prendre en charge des problèmes à haut risque de blâme, de développer un ensemble de protocoles rigides et de compléter les vérifications d'usage de manière prévisionnelle, ce qui autorise le déni subséquent. Les organisations peuvent également chercher à rejeter le blâme de leurs échecs sur des groupes externes, tels que des clients ou des fournisseurs.

Dans sa conclusion, Hood écrit « ... once we start looking at the structure and operations of government and public services through blame-avoidance spectacles, much that would otherwise be hard to make sense of starts to come into sharper focus. ... There is even a kind of beauty—albeit perhaps a chilling one—in blame-avoidance engineering and architecture, since it so starkly reflects a logic of design utterly different from the conventional clichés of good regulation, risk management, and organizational design. » (Hood, 2011) En bref, si les politiques déraillent, les réformateurs doivent contrecarrer les accusations par des propositions constructives, et non par des postures défensives qui peuvent conduire à des reproches circulaires et contre-productifs. C'est dans cette perspective que le présent mémoire analyse le CGFV.

MÉTHODOLOGIE

Le cycle de vie du CGFV a été investigué principalement via l'analyse de contenu des différentes étapes du projet de loi 44 visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification. La thématique de gouvernance telle que spécifiée dans le libellé du projet de loi 44 occupe l'avant-plan de la présente analyse. La gouvernance relève d'un champ sémantique étendu recouvrant diverses dimensions sociales, politiques et économiques, mais, « au plus simple, on peut dire que la gouvernance se confond à l'application des règles au service d'un art, celui de bien gérer. » (Diarra & Plane, 2012) Dans le

domaine des politiques publiques, la gouvernance est étroitement associée aux principes de légitimité et voix, de direction et raison d'être, de rendement efficace, de reddition de comptes et transparence, et d'équité et comportement éthique (Institut sur la gouvernance, 2022). La présente analyse s'articule autour de ces principes connexes à la gouvernance.

Le verbatim des cinq séances de consultations particulières et auditions publiques tenues du 21 janvier au 5 février 2020 et totalisant plus de 25 heures d'échanges a été analysé. Lors de ces cinq séances, le Vérificateur général, trois chercheurs universitaires et 29 représentants d'organismes concernés par les impacts environnementaux, sociaux et économiques des changements climatiques ont témoigné de leurs positions et ont répondu aux questions des membres de la commission relativement au projet de loi 44. Parmi les principaux organismes entendus on retrouve la Fédération québécoise des municipalités, Vivre en ville, la Ville de Montréal, le Regroupement national des conseils de l'environnement du Québec, l'Association des transports collectifs ruraux du Québec, Ouranos, l'Institut de l'énergie Trottier, la Fondation David Suzuki, le Conseil du patronat du Québec, le Conseil patronal de l'environnement du Québec, la Fédération des chambres de commerce du Québec, Équiterre, le Centre québécois du droit de l'environnement et Nature Québec.

Le verbatim des 23 séances de l'étude détaillée du projet de loi 44 par les membres de la Commission des transports et de l'environnement fut similairement analysé. Ces séances furent tenues entre le 19 février et le 1er septembre 2020 et totalisent plus d'une centaine d'heures d'échanges entre les membres de la Commission des transports et de l'environnement. La présente analyse met l'emphase sur le chapitre I de l'étude détaillée du projet de loi portant sur la gouvernance de la lutte contre les changements climatiques relevant du MELCC. Le chapitre II consacré à la gouvernance de la transition énergétique n'a pas été explicitement analysé dans le présent mémoire puisqu'il réfère au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles.

Le projet de loi 44 implique des modifications à des lois-cadres déjà en vigueur. Les articles des lois-cadres modifiés par le projet de loi 44 ont été consultés pour comprendre les impacts potentiels des changements législatifs. Certains articles et sections des lois-cadres suivantes ont

donc été consultées : la Loi sur le vérificateur général, la Loi sur l'administration financière, la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE).

D'autres documents connexes au projet de loi 44 et cités dans la bibliographie ont été consultés au besoin soit pour clarifier certains concepts ou soit pour vérifier certains faits mentionnés lors des échanges tenus lors des consultations particulières et auditions publiques.

Les impacts tangibles de la Loi 44 qui fut sanctionnée le 20 octobre 2020 demeurent difficilement mesurables. Les activités et avis du Comité consultatif ainsi que les rapports du Commissaire au changement climatique subséquents à la sanction du projet de loi 44 ont été consultés en vue d'investiguer les impacts de la nouvelle loi sur l'amélioration recherchée de la gouvernance du nouveau FECC.

THÈMES EXAMINÉS ET CONSTATS DES CONSULTATIONS ET AUDITIONS PUBLIQUES DU PROJET DE LOI 44

Contexte et problématique du Fonds vert et de son conseil de gestion

La Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs attribuait au FV une mission à large portée relevant de différents ministères et organismes. Le plan 2006-2012 du FV comprenait 26 actions réparties dans différents secteurs de l'économie québécoise et était soutenu par la participation de neuf ministères et organismes, et le plan 2013-2020 établissait 31 priorités desquelles découlaient 185 actions et sous-actions coordonnées via 15 ministères et organismes (Conseil de gestion du Fonds vert, 2018). Le FV était mandataire du financement de toutes mesures liées à la lutte contre les changements climatiques, à la gestion des matières résiduelles et à la gouvernance de l'eau. Le FV servait notamment à financer des

activités, des projets ou des programmes visant à stimuler l'innovation technologique, la recherche et le développement, l'acquisition de connaissances, l'amélioration des performances ainsi que la sensibilisation et l'éducation de la population. Dans ses rapports de 2012, 2014 et 2016, le Commissaire au développement durable constatait que le ministère n'avait pas mis en place les moyens nécessaires à l'évaluation de l'apport du FV au développement durable (Commissaire au développement durable, 2016). Il observait également que l'information rendue publique était éparse et incomplète. Les principaux constats cités dans le rapport de 2014 étaient :

- « Le MDDELCC n'a pas mis en place de cadre de gestion axée sur les résultats.
- Les objectifs fixés pour certains projets ne sont ni précis ni mesurables.
- De plus, le suivi des projets comporte des lacunes.
- Parmi les ministères vérifiés, certains ne suivent pas périodiquement les résultats obtenus pour des programmes relatifs au Fonds vert. » (Commissaire au développement durable, 2016)

Le CGFV a été institué le 23 mars 2017 par l'adoption du projet de loi 102 modifiant la LQE afin de réformer la gouvernance du FV (Assemblée nationale du Québec, 2017). Lors de l'étude détaillée du projet de loi en commission parlementaire, le ministre Heurtel a résumé la volonté gouvernementale sous-tendant la création du CGFV comme étant : « de créer une entité distincte, justement pour créer cette indépendance qui est si importante [...] pour nous aussi. On veut qu'il y ait deux entités distinctes, alors on ne veut pas une entité qui, à la fois, reçoit de l'argent du Fonds vert et administre, de façon indépendante, le Fonds vert. Le ministère de l'Environnement reçoit de l'argent du Fonds vert, gère des programmes du Fonds vert, alors on veut cette distinction-là. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 21 février, 2017) La mission attribuée au CGFV était « d'encadrer la gouvernance du Fonds [vert] et d'assurer la coordination de sa gestion dans une perspective de développement durable, d'efficacité, d'efficience et de transparence. » (Assemblée nationale du Québec, 2017). L'intention du gouvernement était de donner suite aux trois rapports du Commissaire et de mettre en place une nouvelle structure indépendante et imputable permettant d'encadrer la gouvernance du FV (Commissaire au développement durable, 2016).

En 2009, le Québec a adopté une cible de réduction de GES de 20 % pour 2020 par rapport à 1990. Peu de temps avant la Conférence sur les changements climatiques tenue à Paris en décembre 2015, le Québec s'est engagé cette fois à atteindre en 2030 une réduction des émissions de GES de 37,5 % par rapport à 1990. Un rapport du ministère produit en mars 2016 estimait que les émissions de GES avaient été réduites de 0,4 % par année entre 1990 et 2016 impliquant que le respect des deux cibles exigerait une réduction moyenne annuelle de plus de 1,6 % pour la période 2016-2030. (Commissaire au développement durable, 2016) Dès le 6 février 2016, le gouvernement s'était engagé à procéder à une réforme en profondeur de la gestion du FV pour en améliorer la rigueur, la transparence et la reddition de comptes en vue de renforcer la crédibilité de l'organisme responsable de lutter contre les changements climatiques. Le premier ministre Philippe Couillard déclarait « Il faut rétablir le lien de confiance » et le ministre David Heurtel insistait sur l'importance que le Fonds « soit géré de façon optimale, selon les meilleures pratiques en vigueur, et que l'on communique mieux ses résultats à la population, dans un souci d'amélioration continue. » (Heurtel, 2016a) Le mandat attribuée au CGFV était en quelque sorte de tenter de sauver la face dans un contexte d'échec ressemblant davantage à une crise qu'à un exercice de rattrapage.

Le CGFV a posé un premier diagnostic en septembre 2017 pour documenter l'avancement des actions du PACC 2013-2020 « en s'appuyant sur l'ensemble des informations [...] alors en sa possession. » (Commissaire au développement durable, 2016) Par la suite, le CGFV a rencontré les ministères et organismes partenaires afin de leur présenter ce premier diagnostic ainsi que les prévisions budgétaires, puis a transmis en novembre 2018 un rapport de mise à jour sur la progression des actions incluant une liste de recommandations préliminaires (Conseil de gestion du Fonds vert, 2018). Certains des constats du rapport sont critiques à l'égard de l'efficacité, l'efficience, la transparence et l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES. On y cite, entre autres, le défi de cohérence entre les actions chevauchant différents plans gouvernementaux complémentaires, la non assurance du respect de la norme ISO-14064 quant à la méthode de calcul des réductions d'émission de GES, l'évaluation interne des programmes par les ministères et organismes les ayant conçus et gérés, le manque de suivi des programmes en cours de déploiement, et l'absence de cible globale et de cibles par sous-secteur stratégique.

Selon le rapport du CGFV, « seules 71 des 185 actions respectent les critères pour bénéficier des sommes du Fonds vert et sont à maintenir, considérant les résultats obtenus », et 30 actions ne devraient pas être subventionnées car certaines relèvent de la mission des partenaires tandis que les objectifs d'autres ne sont pas clairement alignés avec la mission du FV (Conseil de gestion du Fonds vert, 2018). Trois des neuf membres siégeant sur le CGFV sont nommés par le gouvernement, incluant un délégué du MELCC et un délégué du ministère des Finances. En dépit de cette représentativité ministérielle au sein du CGFV, la coordination demeure compliquée en raison du manque de communication entre le CGFV et les ministères et organismes partenaires. Les frais administratifs sont estimés à 29 millions soit 5,1 % du budget du FV, mais ces frais demeurent approximatifs vu le non report des dépenses par certains partenaires. Lors de son témoignage en commission parlementaire étudiant le projet de loi 44, la P.D.G. du CGFV, Mme Sylvie Chagnon, a écorché le MELCC qui depuis deux ans ne transmettait pas les états financiers du FV au conseil de gestion : « Depuis 2017-2018, les états financiers du Fonds vert ne sont pas sortis. On n'a jamais voulu nous céder la comptabilité, c'est gardé au ministère. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 21 janvier, 2020)

Le Conseil Patronal de l'Environnement du Québec fut interpellé par les constats et recommandations posés par le CGFV quant à la dispersion des efforts dans la lutte contre les changements climatiques du PACC 2013-2020. « La multitude des intervenants impliqués dans la gouvernance des programmes du PACC 2013-2020 rend leur mise en œuvre complexe pour les intervenants auxquels ils se destinent. La constitution d'un guichet unique pour les bénéficiaires de ces programmes, idéalement confié à un seul ministère ou organisme, nous apparaît souhaitable. » (Conseil Patronal en Environnement du Québec, 2018)

Puis, un communiqué de presse en date du 25 juin 2019 annonça la nouvelle vision du gouvernement du Québec pour la gouvernance du FV, soit l'abolition du CGFV :

« Le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, M. Benoit Charette, serait pleinement responsable de la concordance de l'utilisation du Fonds vert avec les objectifs et orientations du gouvernement. Dans ce contexte :

- Le Fonds vert serait renommé « Fonds d'électrification et de changements climatiques » afin que soit reflété clairement le recentrage de sa mission;
- Le Conseil de gestion du Fonds vert serait aboli;
- Les fonctions et les ressources de cet organisme seraient transférées au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), où une nouvelle unité appelée « Bureau de l'électrification de l'économie et des changements climatiques » serait créée;
- Le ministre sera responsable d'assurer la coordination gouvernementale de la conception et de la mise en œuvre du Plan d'électrification et de changements climatiques 2020-2030. » (Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2019b)

Problématisation du Conseil de gestion du Fonds vert et promesses du nouveau Fonds d'électrification et de changements climatiques

Pour le ministre Charette, le projet de loi 44 se veut une action nécessaire pour remédier au manque d'efficacité de la gouvernance du CGFV. « Il était mal appuyé financièrement, ce plan-là, compte tenu des lacunes nombreuses maintes fois dénoncées du Fonds vert à travers sa gestion qui n'était pas efficiente. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020) « Mais il y avait des réelles problématiques au niveau de la confusion des rôles entre le conseil de gestion et les 15 ministères qui étaient partenaires au niveau du fonds. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 25 juin, 2020) « Mais on ne peut pas comparer la situation du conseil de gestion, que l'on dit déficiente de ce côté-ci de la Chambre, avec le comité qu'on met en place. La mission ne sera pas la même. L'imputabilité ne sera pas la même puisque l'imputabilité va revenir directement au ministre. Mais clairement, les problématiques qui ont été identifiées pour le conseil de gestion, on ne veut certainement pas les reproduire de notre côté. [...] on veut clairement corriger une situation qui a engendré énormément, énormément de difficultés. Puis, on se souvient tous de l'échange, autant avec la P.D.G. du conseil de gestion, que les gens du Vérificateur général. On peine, là, on a presque résolu la problématique, mais on n'a même pas [...] réussi à faire approuver les états financiers 2017-2018. Donc, ça veut dire, du coup, 2018-2019, ce n'est pas fait non plus, 2019-2020 non plus. Il y a une très, très, très grande confusion, là, on a un calendrier, ces trois années seront complétées dans un avenir prévisible,

mais on veut éviter ce cafouillage-là qui, malheureusement, a terni la réputation du Fonds vert, qui est une belle institution à la base, on n'a jamais dit le contraire, mais qui, malheureusement, n'a jamais atteint ses objectifs compte tenu de tout le laxisme qu'il permettait d'engendrer. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 18 juin, 2020)

L'interdépendance envers les ministères et organismes partenaires persiste au Fonds d'électrification et de changements climatiques

La justification du projet de loi 44 est la gouvernance inefficace du CGFV en partie causée par la réalisation de projets relevant de 15 ministères et organismes partenaires. La portée du CGFV impliquait effectivement la lutte contre les changements climatiques, la gestion des matières résiduelles et la gouvernance de l'eau, alors que le nouveau FECC est exclusivement dédié à la lutte contre les changements climatiques. L'article 15.4.3 de l'article 10 du projet de loi 44 statue que le ministre qui aura la responsabilité d'administrer le FECC devra tout de même conclure des ententes avec d'autres ministères et organismes publics afin de permettre à ces derniers de porter au débit du fonds des sommes pourvoyant des mesures visant la lutte contre les changements climatiques (Gouvernement du Québec, 2019b). Le ministre gèrera des ententes de portée et de nature similaires à ce que faisait le CGFV, et la coordination des dépenses relèvera de transferts du FECC vers les ministères ou organismes publics concernés qui seront responsables du suivi et du respect des modalités de l'entente. Le ministre, par la suite, aura cette charge de s'assurer de la cohérence de la mesure dans son rôle de coordonnateur de l'action gouvernementale en changements climatiques. « Si c'est confié dans un autre ministère, on ne perd pas la trace de qui en est responsable. Le premier responsable sera le ministre concerné par le programme ou la mesure en question, et ultimement, comme responsable ultime, le ministre de l'Environnement, qui, avec ses nouveaux pouvoirs [...] aura à coordonner toutes ces mesures et s'assurer qu'elles soient cohérentes et surtout qu'elles donnent les résultats escomptés. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 25 juin, 2020) Le ministre de l'Environnement sera directement imputable sauf « qu'à partir du moment qu'il y a eu une entente avec un autre ministre, l'imputabilité sur l'efficacité de la mesure [...] est aussi chez ce ministre partenaire. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 25 juin, 2020)

Centralisation des pouvoirs et instruments de politique publique en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre

La portée du rapatriement et de la centralisation des pouvoirs prévue dans le projet de loi 44 est absolue : « Ce projet de loi établit que le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques est d'office le conseiller du gouvernement en matière de lutte contre les changements climatiques et qu'il en assure la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale. Il prévoit plus particulièrement que le ministre assure la cohérence et la coordination des mesures gouvernementales, ministérielles ou proposées par certains organismes publics qui concernent la lutte contre les changements climatiques et qu'il est associé à leur élaboration. » (Projet de loi 44) L'article 1 explicite le caractère transversal que l'on reconnaît au ministre de l'Environnement : « 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 et diminuer les risques climatiques et leur recommande tout ajustement nécessaire à ces fins. » Le ministre reconnaît que « le gouvernement a un devoir de mobilisation [...] et les partenariats qui seront possibles auront une place importante. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 4 juin, 2020) Lors des échanges, l'opposition soulève l'absence d'un seuil pour l'évaluation des impacts, la non publication des avis interministériels et la nature suggestive et non contraignante des avis (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020). La portée limitée des avis du ministre de l'Environnement est par contre réfutée par M. Charette qui présente les arguments suivants : (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 9 juin, 2020)

- « En fait, un impact significatif, c'est un impact sur l'environnement qui est digne de mention, mais [...] on ne vient pas déterminer [...] à partir de combien de tonnes annuellement d'émissions ça devient [...] un impact significatif. Ce que l'on dit [c'est que] dès qu'il y a un impact sur l'environnement, le ministre de l'Environnement sera

appelé à accompagner ses collègues pour voir est-ce que c'est la bonne approche, est-ce que c'est le bon projet, est-ce qu'il y a possibilité d'atténuer l'impact de ce projet-là.

- Un avis et un échange au niveau du Conseil des ministres ne peu[vent] pas être systématiquement rendus publics. Quant à la transparence, il faut savoir que tous les grands émetteurs sont déjà soumis au marché du carbone que nous avons, conjointement avec la Californie. Donc, au niveau des émissions, ce sont des données qui sont automatiquement rendues publiques sur une base qui est régulière et qui est déterminée. Donc, la transparence ou l'information, elle est souvent disponible.
- Un avis ne pourra jamais être un décret. »

Le Ministre Charette reconnaît d'emblée cette centralisation des pouvoirs qu'il considère comme un progrès : « Il y a un pouvoir jamais égalé qui est reconnu et qui est confié au ministre de l'Environnement, et c'est là aussi une très grande avancée dans le projet de loi. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 4 juin, 2020) Le ministre clame son pouvoir, mais ses avis aux autres ministères ne sont pas péremptoires. « Donc, un autre ministre au Conseil des ministres n'a pas obligation d'en prendre acte, n'a pas obligation d'en tenir compte. En fait, il peut en tenir compte, mais il n'a pas l'obligation d'en tenir compte dans ses politiques ou dans les projets de loi qu'il dépose. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020)

Mais à l'extérieur de son ministère, les avis du ministre ne sont qu'à titre informatif pour inspirer des actions. Le rôle du ministre de coordonner l'action gouvernementale dépend en partie du bon vouloir des autres ministres : il n'existe aucun levier, aucun pouvoir de coercition pour le ministre afin de forcer ses collègues à respecter ses avis lorsqu'il devient le conseiller du gouvernement en matière de lutte contre les changements climatiques. Selon l'opposition, le projet de loi spécifie que « le ministre s'assure du respect des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixées par le gouvernement, mais le ministre lui-même reconnaît que sa seule responsabilité est le respect de la cible globale de réduction alors qu'il n'a aucun contrôle sur le respect des cibles sectorielles. » L'amendement suivant proposé par la députée indépendante de Maurice-Richard, Marie Montpetit, visant à conférer une portée accrue au pouvoir du ministre fut rejeté : « Le ministre est chargé de s'assurer de la compatibilité de tout projet de loi, de

règlement, décret ou d'arrêté ministériel de même que tout projet d'acte administratif tel un projet d'orientation, de politique, de plan d'action ou de stratégie avec les engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre auxquels est tenu le Québec ainsi qu'avec les responsabilités de lutte aux changements climatiques et de protection des acquis environnementaux. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020) Lorsque la députée de Maurice-Richard soumet une seconde proposition d'amendement prévoyant que « Une cible sectorielle d'émission de gaz à effet de serre est déterminée pour chaque ministère et organisme public par décret » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 11 juin, 2020), ce dernier est similairement rejeté par le ministre qui explicite que : « Jamais un ministre de l'Environnement n'aura eu autant de pouvoir. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020)

Une alternative soulevée par le député de Jonquière, Sylvain Gaudreault, pour remédier au manque de pouvoir prescriptif du ministre de l'Environnement est de déléguer la coordination des politiques et des actions gouvernementales en matière de lutte aux changements climatiques à un comité ministériel. Le Conseil des ministres est déjà doté de comités ministériels permanents en vue « d'accroître ses efforts de planification et de coordination, ainsi que d'améliorer l'efficacité et la cohérence de l'action gouvernementale ». (Gouvernement du Québec, 2022b) La députée de Mercier, Ruba Ghazal, renchérit sur cette idée en spécifiant que l'ajout d'un comité ministériel sur le climat est une idée intéressante. Elle interpelle directement le ministre sur ce sujet : « j'aimerais savoir qu'est-ce [que] le ministre pense de cette idée-là fondamentalement. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020) M. Charrette rappelle que « les comités ministériels [relèvent] de la prérogative du premier ministre [et qu'] il existe déjà un Comité économie et environnement qui traite dès les premiers balbutiements d'un projet l'ensemble des portées environnementales et des portées économiques de ces dits projets. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020) M. Charette mentionne que « le mandat du Comité ministériel de l'économie et de l'environnement est d'assurer la cohérence et la coordination des politiques et des actions gouvernementales dans les domaines de l'économie et de la lutte contre les changements climatiques. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020) La version officielle du mandat du Comité ministériel de l'économie et de l'environnement adoptée

par décret a cependant une portée plus globale qui risque d'atténuer la prise en considération des aspects spécifiques aux changements climatiques :

« Le mandat du Comité ministériel de l'économie et de l'environnement est d'assurer la cohérence et la coordination des politiques et des actions gouvernementales dans les domaines de l'économie, de l'innovation, des relations internationales, de la francophonie, des finances, de l'environnement, de la lutte contre les changements climatiques, de l'immigration, de la francisation, de l'intégration, de la langue française, de la laïcité de l'État, de la réforme parlementaire, de l'agriculture, des pêcheries, de l'alimentation, de l'énergie, des ressources naturelles, des forêts, de la faune, des parcs, du travail, de l'emploi, de la solidarité sociale, du tourisme, des affaires autochtones, du développement économique régional ainsi qu'en ce qui concerne le développement économique, les petites et moyennes entreprises, le commerce international, la recherche, la science, le revenu, la retraite, l'allègement réglementaire, la Métropole et la région de Montréal, le développement durable et les affaires nordiques. » (Gouvernement du Québec, 2019a)

Le secrétariat du Comité ministériel de l'économie et de l'environnement a la mission de « fourni[r] à ses membres l'éclairage multisectoriel requis sur les dossiers soumis à leur attention. Plus particulièrement, le secrétariat apporte un soutien stratégique aux membres du Comité ministériel de l'économie et de l'environnement par la production d'avis et d'analyses avec recommandations. Pour ce faire, le secrétariat : s'assure que tous les ministères concernés par les dossiers décisionnels soumis sont consultés; assure les liens avec les ministères concernés, de manière à proposer des actions et des solutions concertées et cohérentes avec les orientations gouvernementales; apporte un appui logistique (technique et administratif) par l'organisation des séances du comité et en veillant au bon déroulement de ses travaux. » (Gouvernement du Québec, n.d.-b) Un comité ministériel dédié à la lutte aux changements climatiques permettrait similairement d'appuyer le processus décisionnel du gouvernement, mais le désaccord de M. Charette face à la suggestion de l'opposition d'instituer un tel comité ministériel pourrait refléter la dissidence du premier ministre ou l'intention de centraliser le pouvoir décisionnel au sein du MELCC. M. Charette se déclare à l'aise avec le projet de loi en autant que « [l'] on confère au

ministre de l'Environnement la coordination de l'ensemble de l'action gouvernementale en matière d'environnement et surtout le respect et l'atteinte des cibles. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020) M. Charette justifie la nécessité de centraliser le pouvoir au sein du MELCC par la nécessité de cohérence procédurale. La nouvelle loi prescrit les directives que les ministères et autres organismes « doivent appliquer afin de notamment calculer la quantité de gaz à effet de serre émise, réduite, évitée ou limitée ou celle retirée de l'atmosphère, de quantifier d'autres éléments ou facteurs qui contribuent au réchauffement planétaire ... » Cet apport de la loi permettra d'instituer « une uniformité dans la façon de transmettre les données pour qu'on puisse s'y retrouver, de sorte que l'on puisse ensuite s'assurer du respect des objectifs ... » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020)

Certaines remarques pourraient laisser présager une attitude de prétention et de complaisance de la part du ministre lorsque ce dernier déclare « Moi, j'ai le mandat de réaliser des objectifs ambitieux en matière de réduction de gaz à effet de serre. C'est le mandat que [le premier ministre] me donne. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020) Cela dit, M. Charette rejette systématiquement la suggestion déposée par des avocats en droit l'environnement lors des consultations puis présentée sous forme d'amendement par l'opposition et qui vise à statuer les pouvoirs transversaux du ministre de l'Environnement : « Le ministre est chargé de s'assurer de la compatibilité de tout projet de loi, de règlement, décret ou d'arrêté ministériel de même que tout projet d'acte administratif tel un projet d'orientation, de politique, de plan d'action ou de stratégie avec les engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre auxquels est tenu le Québec ainsi qu'avec les responsabilités de lutte aux changements climatiques et de protection des acquis environnementaux ». (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 9 juin, 2020) Selon M. Charette, « il n'y a pas l'équivalent d'un ministère, dans son domaine de compétences, qui a les pouvoirs que l'on accorderait au ministère de l'Environnement, essentiellement parce que le ministère n'est pas le gouvernement en soi. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 9 juin, 2020) M. Charette réplique que l'article 3 lui confère les nouveaux pouvoirs nécessaires pour coordonner une action gouvernementale concertée. L'article 3 précise que « le ministre peut donner des directives au 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 prescrites par la loi. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 9 juin, 2020) En fait, l'article 3 ne vise qu'à promouvoir une cohérence méthodologique pour les calculs des émissions et ne répond aucunement à l'argument de l'opposition en ce qui a trait à l'état d'urgence climatique : « On a une urgence climatique, c'est une situation mondialement exceptionnelle. ... Il faut faire preuve d'audace, il faut faire preuve d'ambition ... » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 9 juin, 2020) L'opposition est d'avis que les changements climatiques sont à ce point importants que ça doit être le premier ministre qui devrait avoir la responsabilité de l'environnement. M. Charette est d'avis que cela est déjà le cas, mais que dans notre système « c'est [justement] la responsabilité du premier ministre qui est déléguée à ses ministres. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 9 juin, 2020)

Deux « chiens de garde » de l'imputabilité ministérielle

Deux « chiens de garde » sont prévus en vue de garantir l'imputabilité ministérielle. Le projet de loi « crée un Comité consultatif permanent ayant pour fonction de conseiller le ministre sur les orientations et les politiques, les programmes et les stratégies en matière de lutte contre les changements climatiques. » (Charette, 2019) Le projet de loi ajoute aussi aux responsabilités du Commissaire au développement durable la responsabilité « de faire part annuellement, dans la mesure qu'il juge appropriée, de ses constatations et de ses recommandations en lien avec ce fonds. » (Charette, 2019)

Tous les avis « du comité [consultatif] indépendant [...] seront tous et systématiquement rendus publics. » (Charette, 6 juin) « D'aucune façon le ministre n'aura l'autorité ou une ascendance sur ce que produira le comité et ses membres. C'est la raison pour laquelle on spécifie que c'est un Comité consultatif [...] et indépendant. » (Journal des débats de l'Assemblée

nationale : 5 juin, 2020). Cela représente une transparence accrue en comparaison aux avis du CGFV qui pouvaient être rendus publics, mais à la discrétion du ministre de l'Environnement. Le ministre a lui-même formulé l'amendement de l'article 4 du projet de loi adopté à l'unanimité en vue d'explicitier le nombre de membres du comité totalement indépendant dans sa composition et dans ses avis qui seront rendus publics : « Est institué un Comité consultatif sur les changements climatiques, composé d'au moins neuf membres et d'au plus 13 membres. Ces membres doivent être indépendants, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas avoir de relations ou d'intérêts susceptibles de nuire à la réalisation de la mission du comité. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 16 juin, 2020) La formule d'un Comité consultatif formé d'experts indépendants existe dans d'autres pays incluant la France et l'Angleterre afin d'éclairer la prise de décisions adéquates en vue de l'atteinte des cibles spécifiées. Les membres de la Commission des transports et de l'environnement représentant l'opposition ont cependant souligné que le ministre demeurerait libre de considérer ou non les avis du Comité consultatif. À cet argument, le ministre répond que le comité n'a pas la légitimité de décider car il n'est pas élu.

Au niveau de la gouvernance, le Comité consultatif prévu dans le projet de loi 44 implique la publication systématique des avis, ce qui n'était pas nécessairement le cas avec le CGFV. La mise en place du Comité consultatif suggère une transparence accrue et le gouvernement aura à répondre de ses choix d'aller dans le sens ou non des avis publiés. Un comité similaire composé de 14 membres issus des secteurs économique, environnemental, municipal et scientifique était cependant déjà en place depuis 2014, soit le Comité-conseil sur les changements climatiques. Le mandat de ce dernier comité était de « conseiller le ministre sur l'action du Québec en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, sur l'adaptation aux impacts des changements climatiques et sur les orientations et les actions les plus porteuses à cet égard. Il a également un rôle à jouer en ce qui a trait à la mise en œuvre du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques. » (Gouvernement du Québec, 2017). Le Comité consultatif prévu par le projet de loi diffère par son expertise scientifique; ses membres devront avoir « une compétence scientifique reconnue au niveau du domaine d'intérêts et du champ d'application du comité. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 16 juin, 2020) Le libellé de l'amendement de l'article 4 proposé par le ministre met en évidence le rôle scientifique du Comité consultatif : « Le gouvernement

nomme le président du comité après consultation du Scientifique en chef nommé en vertu de l'article 26 de la Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de l'Innovation. Le ministre nomme ensuite les autres membres du comité qu'il choisit parmi les personnes figurant sur une liste établie conjointement par le président du comité et par le Scientifique en chef. Les membres doivent avoir collectivement une compétence et une expérience significatives et pluridisciplinaires en matière de lutte contre les changements climatiques et la majorité doit être issue du milieu scientifique. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 16 juin, 2020) L'implication du Scientifique en chef dans la sélection du président du comité suggère une objectivité accrue et l'assurance des compétences des membres. Cela satisfait en partie les recommandations citées dans le mémoire déposé par l'institut Trottier en commission parlementaire : « Toutefois, ce comité ne devrait pas être relié de si près aux volontés du ministre. Ses membres devraient être nommés par le Scientifique en chef, par exemple, et disposer d'un budget préétabli lui permettant de financer un secrétariat indépendant. » (Mousseau et al., 2020) À titre de comparaison, les 14 membres du précédent Comité-conseil sur les changements climatiques étaient unilatéralement nommés par le gouvernement. À noter que l'amendement précise également que « Le sous-ministre, ou son délégué, assiste aux séances du comité à titre d'observateur. » La présence du sous-ministre à titre d'observateur apparaît bénéfique au maintien des relations et d'une bonne communication avec le gouvernement, mais cela implique le risque d'un empiètement sur la pleine indépendance du Comité consultatif.

Le ministre souhaite accorder au Comité consultatif les moyens nécessaires pour s'acquitter de sa mission. L'expertise scientifique sera prise en considération via la consultation du Scientifique en chef pour la sélection du président et l'établissement d'une liste de candidats pour la sélection des autres membres. Le ministre dépose aussi un amendement pour renforcer les pouvoirs du Comité consultatif afin de pouvoir accéder à toute information pertinente à la réalisation de sa mission. La version initiale du projet de loi statuait que « 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 d'amélioration continue et en tenant compte de

l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques [ainsi que des consensus scientifiques] en cette matière. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 17 juin, 2020)

L'amendement fut l'ajout de la mention suivante : « Le ministre peut demander à un ministère ou à un organisme qu'il lui fournisse, dans le délai qu'il lui indique, tout renseignement ou tout document nécessaire à la réalisation de la mission du comité. Il lui transmet ensuite le renseignement ou le document obtenu. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 17 juin, 2020)

L'article 4 du projet de loi prévoit que « 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 de ses travaux. » (Gouvernement du Québec, 2019b)

Le ministre prévoit que le MELCC pourvoit aux besoins physiques et financiers du Comité consultatif, mais l'ampleur des ressources jugées nécessaires par le ministre demeure indéterminée. Le ministre rejette d'ailleurs la proposition d'amendement de l'opposition visant à statuer une allocation budgétaire pérenne à l'usage du Comité consultatif : « Est adopté par l'Assemblée nationale un budget ajusté et pérenne assurant que le Comité consultatif sur les changements climatiques dispose des ressources nécessaires lui permettant de mener les activités nécessaires à la pleine réalisation de son mandat. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 18 juin, 2020)

Cette proposition d'amendement aurait permis l'adoption d'un budget annuel récurrent et indexé par l'Assemblée nationale, mais le ministre préfère confier au ministère la responsabilité de pourvoir aux besoins du comité. « Le budget du comité va être assuré à travers les crédits du ministère de l'Environnement. Donc, à l'Environnement, on va s'assurer de faire les bonnes représentations, [...] on va s'assurer de fournir les moyens nécessaires. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 18 juin, 2020)

La pérennité et l'ampleur des crédits du Comité consultatif demeurent donc soumises au pouvoir discrétionnaire du ministre. Dans ce contexte d'approbation ministérielle, il est pertinent de se questionner sur ce que le ministre jugera nécessaire au bon fonctionnement du Comité consultatif sachant que par le passé le CGFV était maintenu en sous-effectif pour l'accomplissement de ses tâches (Conseil de gestion du Fonds vert, 2018). Comment le comité pourra préserver sa pleine indépendance sachant que ses moyens dépendront du ministre ? À la suggestion d'assurer le financement du Comité consultatif à partir du FECC, le

ministre répond que « ce n'est pas dans l'esprit du projet de loi de financer le Comité consultatif via le FECC. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 19 juin, 2020)

Le projet de loi 44 prévoit un second chien de garde pour renforcer l'imputabilité ministérielle qui est l'ajout « 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 ce fonds. » (Gouvernement du Québec, 2019b) Le projet de loi 44 spécifie aussi que « Les états financiers du fonds sont vérifiés chaque année par le Vérificateur général. » Le Commissaire a le mandat de faire l'examen des comptes et états annuels du FECC en vue de donner son avis sur la fidélité de la présentation de l'information financière, mais le libellé de la loi lui confère une large latitude en spécifiant ses avis sur l'analyse de la gestion du fonds. Ce principe de latitude de mandat amène le ministre à rejeter les amendements de l'opposition visant à « appeler [le Commissaire] à se prononcer sur l'évaluation des efforts de réduction de gaz à effet de serre de l'ensemble des mesures prises par les ministères et organismes [partenaires] » et de « la performance du Fonds ». (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 26 août, 2020) Le ministre est d'avis que le projet de loi « laisse toute, toute la latitude au Vérificateur général, au Commissaire au développement durable, de faire le travail qu'ils jugent essentiel. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 26 août, 2020) La Loi sur le Vérificateur général prévoit déjà que le Commissaire puisse faire part « de tout sujet ou de tout cas qui découle de ses travaux de vérification ou d'enquête en matière de développement durable [et] de ses commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés en matière de développement durable par l'Administration [...] ainsi que par les autres organismes et établissements assujettis à cette loi. » (Gouvernement du Québec, 2006)

Le projet de loi 44 modifie aussi la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs de sorte que « les données financières du fonds et la liste des mesures financées par celui-ci apparaissent sous une rubrique spéciale dans le rapport annuel de gestion du ministère. » Les données financières du FECC doivent apparaître sous une rubrique spéciale dans le rapport annuel de gestion du ministère et inclure les données financières

suivantes : « 1° les dépenses et les investissements portés au débit du fonds; 2° les sommes portées au débit du fonds par chacun des ministres ou organismes publics [...]; 3° la nature et l'évolution des revenus. » (Gouvernement du Québec, 2019b)

Les délais constatés dans la publication des états financiers du CGFV avait amené le ministre à conclure à la confusion des rôles et responsabilités entre le conseil et les 15 ministères et organismes partenaires. Le ministre vise à dissiper cette confusion en adoptant le projet de loi 44 qui, selon son avis, lui permet d'assurer une gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale en matière de lutte aux changements climatiques. Lors des auditions, le Vérificateur général a rapporté certaines préoccupations concernant le projet de loi 44 et le partage des rôles et des responsabilités des partenaires :

- « Les ministères et organismes devront consulter le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques lors de l'élaboration des mesures qui pourraient avoir un impact significatif. Et le ministre pourra leur recommander des ajustements ou donner tout avis qu'il estimera opportun. Toutefois, rien n'indique que les ministères et organismes devront tenir des avis ou des recommandations du ministre avant d'aller de l'avant. Rien ne précise ce qui est ou non significatif en termes d'impact.
- Le ministre doit assurer la cohérence d'ensemble des plans d'action des programmes et des autres mesures alors que chaque ministère ou organisme public concerné demeure responsable du choix et de la mise en œuvre des moyens pour atteindre les résultats souhaités. Il y a donc un risque que chacun ne se sente pas imputable et se renvoie si ultimement les objectifs ne sont pas atteints. Cela est d'autant plus vrai que le projet de loi ne prévoit pas que l'évaluation de la performance doit être réalisée en continu par les acteurs du gouvernement imputables de l'utilisation des fonds, soit chaque ministère et organisme public de même que le ministre de l'Environnement à titre de responsable de la gestion du fonds.
- Par ailleurs, en plus de conclure des ententes avec les ministères ou organismes publics, le ministre pourra leur confier des mandats. Dans ces deux situations, il devra établir des conditions suffisantes pour s'assurer que les différents acteurs respecteront leurs

engagements et les objectifs au regard des changements climatiques. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale, 2020)

Rapatriement ministériel du Conseil de gestion du Fonds vert et gestion et allocation des ressources

Le député de Robert-Baldwin, Carlos Leitão, rappelle que le CGFV était une entité distincte mais « ... avec ce projet de loi, [...] le gouvernement décide de [...] « rapatrier » le FV au ministère. [...] Et là maintenant, avec les changements proposés, le fonds revient entièrement au ministère, et c'est le ministre de l'Environnement qui est l'arbitre ultime de l'utilisation du Fonds vert. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 19 juin, 2020) Ce flou entre les activités du ministère et celles du nouveau FECC soulève un questionnement quant à la démarcation comptable entre le fonds et le budget des activités internes du ministère. Le sous-ministre adjoint invité par les membres de la commission a confirmé qu'une partie de l'équipe du ministère bien ciblée, le sous-ministériat affecté à la lutte contre les changements climatiques, est financée par le précédent FV. (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 18 juin, 2020) L'article 23 de la Loi sur l'administration financière définissant le cadre général applicable aux fonds spéciaux prévoit effectivement que « Les dépenses et les coûts découlant des engagements financiers inhérents à la rémunération, aux avantages sociaux et aux autres conditions de travail des fonctionnaires sont imputés sur les crédits alloués par le Parlement ... » (Gouvernement du Québec, 2000) Par contre, l'article 24 de cette même loi prescrit que « Chaque ministre ou dirigeant d'un organisme budgétaire tient un registre des engagements financiers qu'il prend, des dépenses et des coûts imputables sur chaque crédit en tenant compte de la division prescrite. Il procède à leur enregistrement au système comptable du gouvernement, conformément aux règles édictées par le Conseil du trésor. » (Gouvernement du Québec, 2000) Sur invitation des membres de la commission, Mme Lucie Bouchard de la Direction générale de la transition climatique confirme que les « effectifs et les activités qui relèvent du sous-ministériat à la lutte contre les changements climatiques sont financées à l'heure actuelle via le Fonds vert. [Cela] inclut [...] l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre, l'équipe qui travaille au marché du carbone et l'équipe qui

travaille à la transition climatique, c'est-à-dire les équipes qui définissent l'ensemble des politiques des plans d'action, qui s'occupent du Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020, qui ont travaillé à l'élaboration du Plan pour une économie verte et qui travaillent à l'élaboration de la mise en œuvre de cette nouvelle politique-cadre-là. Ce sont les équipes qui ont l'expertise climatique, donc qui fournissent les avis dans le cadre des évaluations environnementales et qui travaillent également à fournir des avis, du soutien aux différents ministères qui sont nos partenaires dans le cadre du Plan d'action en changements climatiques. » Cependant, ni le ministre ni Mme Bouchard ne peuvent répondre de manière spécifique à la question du député de Jonquière à savoir « Ça représente combien à peu près sur l'enveloppe du Fonds vert ? » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 19 juin, 2020) Le ministre s'en tient au commentaire que « les frais d'administration du fonds sont de l'ordre de 2 %. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 19 juin, 2020) Dans un tel contexte, la proposition d'amendement de l'article 15.1 soumise par les membres de l'opposition et visant à assumer le financement des dépenses administratives du FECC via les crédits du ministère aurait avantageusement clarifié la situation de sorte que les sommes allouées au fonds servent exclusivement aux mesures et aux politiques de lutte aux changements climatiques. Le ministre est cependant « tout à fait à l'aise qu'il y ait une infime portion qui serve à mieux administrer le fonds » et « que l'adoption de l'amendement [...] n'apporterait aucune bonification au projet de loi. » (Charette, 19 juin)

Le flou dans la ponction administrative du FV par le ministère décrit au paragraphe précédent pourrait expliquer la frustration de la P.D.G. du CGFV lorsqu'elle se plaignait du fait qu'on l'empêchait d'effectuer son travail de manière adéquate, qu'on ne lui donnait pas les informations et qu'il y avait un manque de collaboration de la part du ministère. (Conseil de gestion du Fonds vert, 2018) Le ministre reconnaît les problèmes rapportés par la P.D.G. ainsi que par la Vérificatrice générale, mais il conclut que la cause ultime est l'absence d'imputabilité. La gestion du CGFV impliquait des responsabilités partagées au sein d'une quinzaine de ministères et organismes partenaires et cela a engendré plusieurs problématiques au niveau de la compilation des états financiers vérifiés et de la reddition de comptes. « L'incapacité à identifier une personne qui est imputable, ça pose problème, spécialement lorsqu'on parle d'un fonds auquel contribue

l'ensemble de la population québécoise. On parle de sommes qui sont colossales. Donc, si on ne peut pas assurer un principe d'imputabilité, si on ne peut pas redonner confiance en la population dans ce fonds-là, ça crée des problèmes de légitimité. Donc, le mot « imputabilité » est sans doute celui qui nous a le plus inspirés pour la rédaction, là, du présent projet de loi. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 22 juin, 2020)

La centralisation des responsabilités au sein du MELCC implique des tâches administratives accrues. Le député de Jacques-Cartier, Gregory Kelley, rappelle l'existence de 202 projets en cours au Québec relevant uniquement du MELCC. (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020) La lourdeur administrative qui découlerait de l'entrée en vigueur du projet de loi 44 amène le député de Jacques-Cartier à se questionner sur la capacité des effectifs au sein du MELCC. La vérification du respect des cibles des GES, l'analyse des impacts sur l'environnement et de la dynamique entre le développement économique et les changements climatiques demeurent des tâches complexes nécessitant du temps et de l'expertise afin de vérifier que chaque décision puisse respecter les politiques et les ambitions du gouvernement dans ses efforts de lutte contre les changements climatiques. M. Charette admet que « ... ça a été effectivement excessivement problématique par le passé de compléter certaines évaluations, de compléter un travail qui était attendu, notamment dans les directions régionales et au ministère, parce que malheureusement les effectifs étaient insuffisants. [Il] est vrai que le ministère de l'Environnement, au cours des dernières années, a eu à composer avec des coupes assez importantes. » « Il y avait 291 travailleurs équivalents à temps complet au moment de l'arrivée au pouvoir de l'actuel gouvernement, mais on en a ajouté [et] on sera [...] à la fin de la présente année à 380 nouveaux équivalents à temps complet. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020) La nature politique de la réponse de M. Charette laisse planer le doute sur sa planification préalable des ressources humaines disponibles au sein du MELCC pour assurer la mise en vigueur réussie du projet de loi 44. Le manque de ressources humaines pourrait être accentué par le fait que le ministre ambitionne d'intensifier ses interventions et l'émission de ses avis : « dès qu'il y a un impact sur l'environnement, le ministre de l'Environnement sera appelé à accompagner ses collègues pour voir est-ce que c'est la bonne approche, est-ce que c'est le bon projet, est-ce qu'il y a possibilité d'atténuer l'impact de ce projet-là. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 9

juin, 2020) Cela dit, il n’y a pas de critères objectifs pour définir ce qui constitue un « impact sur l’environnement ». La planification incertaine des ressources nécessaires à la pleine coordination des efforts de lutte aux changements climatiques pourrait mener à la répétition de la situation rapportée par la P.D.G. du CGFV dans ses recommandations : « Avec ses 14 employés temps complet (ETC), le CGFV est nettement en sous-effectif pour accomplir sa tâche, comparativement aux 45 ETC du MELCC qui étaient affectés à la coordination du PACC 2013-2020 jusqu’à la création du CGFV. » (Conseil de gestion du Fonds vert, 2018)

Portée limitée du mandat du nouveau Fonds d’électrification et de changements climatiques

La conversion du FV au FECC vise, selon le ministre, à expliciter le moyen principal, l’électrification, par lequel la cible de réduction des émissions pourra être atteinte, l’électrification des transports. La nouvelle appellation « met aussi de l’avant cette fierté qui est celle de tout le Québec, c’est-à-dire son pouvoir hydroélectrique [tout en rappelant] fondamentalement [...] pourquoi ce fonds-là existe : pour lutter contre les changements climatiques. » (Journal des débats de l’Assemblée nationale : 18 juin, 2020) Le ministre argumente que la portée mieux définie du FECC permettra de financer des actions plus ciblées et efficaces pour atténuer les changements climatiques. « Le nouveau fonds est dorénavant affecté exclusivement au financement de mesures visant la lutte contre les changements climatiques [laissant] la gestion des matières résiduelles et la gouvernance de l’eau [au second] fonds spécial sous la responsabilité du ministre, soit le Fonds de protection de l’environnement et du domaine hydrique de l’État. » (Journal des débats de l’Assemblée nationale : 18 juin, 2020) Le député de Robert-Baldwin soulève que l’appellation du FECC peut être perçue comme réductrice car elle explicite l’électrification comme le principal moyen pour lutter contre les changements climatiques, mais peut-on « mettre en place un plan de lutte aux changements climatiques efficace [sans] regarder la consommation même d’énergie. » (Journal des débats de l’Assemblée nationale : 18 juin, 2020) Cela dit, le projet de loi n’exclut pas les autres moyens d’action : « Le 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. » (Assemblée nationale du Québec, 2020)

État d'urgence climatique et guerre de chiffres des cibles de réduction des émissions

Dès le début de la commission parlementaire, la députée de Mercier soumet une proposition d'amendement pour l'ajout d'une disposition préliminaire visant à spécifier les directives du projet de loi incluant, entre autres, une cible annuelle pour les réductions des émissions des GES :

« Dispositions préliminaires. Face à l'urgence climatique, la lutte contre les changements climatiques est placée au premier rang des priorités. Dans cette perspective est confirmé l'engagement pris par le Québec de réduire ses émissions des GES de 3 % par an en moyenne entre 2020 et 2050 afin d'obtenir, par rapport au niveau de 1990, une réduction de ses émissions conforme aux cibles indiquées dans le décret édicté conformément à l'article 46.4 de la LQE (Chapitre Q-2). Tous les cinq ans, cette cible est réévaluée selon le même mécanisme de consultation que celui prévu à l'article 46.6 de la loi susmentionnée de manière à confirmer si ces obligations de réduction des émissions de GES et ces échéances constituent une réponse adéquate à l'urgence climatique compte tenu de l'évolution des connaissances scientifiques et techniques et, dans la négative, vite fixer de nouvelles obligations de réduction ou de nouvelles échéances davantage aptes à répondre à cette urgence. Le gouvernement assure la mise en œuvre d'une gouvernance, d'une politique-cadre sur les changements climatiques et d'un ensemble de mesures s'appuyant sur la transition juste pour lutter contre les changements climatiques qui permettront au Québec de réduire ses émissions de gaz à effet de serre conformément aux dispositions du présent article. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 3 juin, 2020)

Cette proposition de la députée de Mercier met en évidence l'état d'urgence climatique et l'obligation légale du gouvernement à assurer un suivi pour respecter l'atteinte d'une cible annuelle des réductions des GES. Dans le cas du non-respect de la cible énoncée, le gouvernement serait tenu de mettre en œuvre de nouvelles mesures d'ajustement compensatoires. La députée de Mercier corrobore sa proposition à partir de la LQE ciblant « ... une cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour l'ensemble du Québec qui ne peut être inférieure à 37,5%. » (Gouvernement du Québec, 2018) Dans ses commentaires justificatifs, la députée souligne que la reconnaissance à l'unanimité d'une urgence climatique (Journal des débats de l'Assemblée nationale, 2020; Journal des débats de l'Assemblée nationale : 25 septembre, 2019) doit se traduire par une obligation d'une cible légale. La déclaration d'urgence climatique spécifie effectivement la nécessité du gouvernement d'agir : « Que l'Assemblée nationale déclare à son tour l'urgence climatique, et qu'elle demande au gouvernement du Québec d'harmoniser l'ensemble de ses choix politiques avec cette situation de crise, en prenant tous les moyens nécessaires afin de réduire rapidement et drastiquement nos émissions de gaz à effet de serre. » Le ministre Charette reconnaît l'importance de la reconnaissance de l'urgence climatique, mais il est d'avis que sa mention dans le préambule au projet de loi 44 diluerait sa valeur légale. À la suite de clarifications apportées par le sous-ministre adjoint qui fut invité par les membres de la commission pour apporter certaines clarifications, la proposition d'amendement de référer à la notion d'urgence climatique dans le préambule de la LQE fait l'unanimité. Ce consensus reflète les explications du sous-ministre adjoint à l'effet que les dispositions préambulaires peuvent éclairer et conférer une portée plus significative à l'interprétation et l'application des lois. L'insertion de l'urgence climatique dans le préambule de la LQE représente un gage de pérennité et de portée légale accrues. Quant à la demande des membres de l'opposition de spécifier une cible de carboneutralité pour 2050, le ministre ne peut être plus clair : « Sur la cible, je suis obligé de vous dire que [...] on ne pourrait pas s'entendre. Ce n'est pas une question de cible comme telle ... c'est que vous faites référence à 2050, alors que ... nous c'est 2030 notre cadre. Donc, ce projet de loi-là ne peut pas aller au-delà du cadre qui nous régit actuellement, donc c'est 2030. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 3 juin, 2020) Mais, en dépit des formalités des années de référence, M. Charette persistera à s'opposer à l'inclusion d'une cible tout au long des travaux de

la commission. Ses raisons invoquées sont doubles. D'une part, l'article 46.4 de la LQE spécifie déjà que « le gouvernement fixe, par décret, ... une cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour l'ensemble du Québec qui ne peut être inférieure à 37,5%. » (Gouvernement du Québec, 2018) D'autre part, « on ne pourrait pas écrire dans le projet de loi une réduction de 37,5 % parce que la loi, elle aura une portée plus étendue que la durée de cette cible-là. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 4 juin, 2020) Le sous-ministre adjoint, M. Éric Thérault, a rappelé que le mécanisme de la fixation des cibles est prévu à l'article 46.4. « Il y a deux aspects qui sont prévus dans la loi [...]. Le premier aspect, c'est que la fixation de la cible se fait après un débat à l'Assemblée nationale et, d'une part, ce débat-là doit aussi reposer sur des données scientifiques qui sont fournies aux parlementaires. Donc, c'est le cahier que l'administration produit ou a produit à la fois en 2009 pour la fixation de la cible de 2020 et en 2015 pour la fixation de la cible de 2030. Les cibles de réduction sont basées sur des rapports scientifiques. Ensuite, la loi fait obligation au ministre de déposer annuellement un inventaire [...] qui est basé sur les directives du GIEC. » Au-delà des technicalités, force est de constater que les cibles adoptées demeurent optimistes et rarement atteintes. M. Charrette rappelle que « de 1990 à 2017, donc essentiellement 30 ans, on a réduit nos émissions de 9 %, et là, on a l'ambition de dire qu'en 10 ans on va les réduire de moins 9 % à moins 37 %. [...] À l'heure où on parle, on devrait être à moins 20 %. Compte tenu que l'environnement n'a pas été considéré au cours des dernières années par le Parti libéral, on est à moins 9 %. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 4 juin, 2020) Les membres de la commission représentant les partis de l'opposition renchérisent avec des cibles de plus grande portée sous prétexte de l'urgence climatique mondiale. Après onze heures vingt-huit minutes de discussion, la commission entérine l'amendement de l'article 17 du projet de loi visant à remplacer dans le premier alinéa de l'article 46.4 de la LQE « 37,5 % » par « qui ne peut être inférieure à 37,5 % ».

La fixation d'une cible nationale pour 2030 « qui ne peut être inférieure à 37,5 % » représente un progrès significatif. Le député de Jonquière va plus loin et soumet une proposition d'amendement requérant que « Le ministre prépare annuellement un budget carbone qui indique la quantité maximale d'émissions de gaz à effet de serre pour l'ensemble du Québec au cours de la prochaine année, laquelle ne peut être supérieure à celle prévue pour l'année en cours. » (Journal

des débats de l'Assemblée nationale : 11 juin, 2020) Selon cette proposition d'amendement, le ministre aurait à transmettre le projet de budget carbone au Commissaire au développement durable et à la lutte contre les changements climatiques pour dépôt à l'Assemblée nationale de manière comparable à un budget financier mais en équivalent CO₂. Le député de Jonquière justifie sa proposition d'amendement en ajoutant que « Cette cible-là [de 37,5 %], pour qu'on puisse l'atteindre, il faut se donner les moyens, mais aussi le budget carbone en fait partie, est un des moyens. [...] En comptabilité, [...] il n'est pas question de ne pas avoir un budget si on veut atteindre des objectifs financiers ou des cibles financières. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 11 juin, 2020) La publication d'un budget carbone annuel « donner[ait] des indications claires et transparentes à l'ensemble de la population du cheminement du Québec vers l'atteinte de ses cibles de réduction de gaz à effet de serre. » L'utilité d'un budget carbone est même reconnue par le ministre, mais ce dernier rejette l'amendement en expliquant que « le budget carbone enlève[rait] de la flexibilité au marché [...] qui donne la possibilité à une certaine agilité, qui est amené à donner des résultats ciblés là où les émissions sont plus importantes. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 11 juin, 2020) Les budgets annuels chiffrés auraient l'avantage de mesurer les résultats et d'en apprécier la progression dans le temps, mais cela serait contraignant pour les parties prenantes incluant le ministre. Il est à noter que « Certains États ont transposé la notion de budget carbone global dans le contexte national et ont adopté un budget carbone officiel. Le Royaume-Uni en a d'ailleurs fait un instrument de politique juridiquement contraignant. » (Institut de recherche et d'informations socio-économiques, 2013)

Le ministre Charette propose lui-même l'amendement explicitant la responsabilité ministérielle de « s'assure[r] du respect des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixées par le gouvernement en vertu de l'article 46.4 de la Loi sur la qualité de l'environnement ». (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020) Selon le député de Jonquière, cet amendement qui implique l'obligation de résultat « est vraiment le cœur de toute la question de la gouvernance des changements climatiques. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020) On remarque aussi la mention « des cibles » qui réfère aux cibles sectorielles et non pas uniquement à la cible globale nationale. Cela dit, le projet de loi 44 ne prescrit pas que chacun des ministères et organismes partenaires se dote d'une cible sectorielle.

Le ministre Charette prévoit plutôt mettre à profit les données publiques du marché du carbone qui recense les émissions de tous les grands émetteurs pour « identifier les secteurs prioritaires, là où les gains sont plus substantiels. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 9 juin, 2020)

Transition juste et les trois piliers du développement durable

Le rapport Brundtland définit « Le développement durable [comme étant] le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. » (World Commission on Environment, 1987) Le développement durable requière le respect et l'équilibre des trois piliers fondamentaux de l'activité humaine que sont le développement économique, l'équité sociale et la protection de l'environnement. Le MELCC est assujetti à la Loi sur le développement durable et a donc l'obligation de se conformer à la stratégie gouvernementale de développement durable (Bureau de coordination du développement durable du MDDELCC, 2015) pour faciliter la transition du Québec vers une société plus verte, innovante et responsable. Le ministre Charrette « tient beaucoup, beaucoup, beaucoup au concept de transition juste. » Cela, pour éviter des pertes d'emplois, « voire des milliers d'emplois qui pourraient être compromis. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020) Le ministre prône une approche équilibrée sous-tendue par les trois piliers du développement durable : « À partir du moment où on veut se référer dans notre discours aux trois piliers du développement durable, il faut parler des conséquences et environnementales, et économiques, et sociales. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 4 juin, 2020) Cette perspective d'un plan d'action équilibré est corroborée par les membres de la commission représentant l'opposition officielle : « Il faut s'assurer dans tous ces exercices d'avoir l'adhésion de l'ensemble des membres de la société. L'atteinte de nos objectifs, ça va prendre l'ensemble de la société, une mobilisation de l'ensemble des acteurs, à la fois des acteurs économiques et les autres acteurs impliqués au sein de la société québécoise. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020) À la proposition d'amendement visant à inclure Placement Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec comme des organismes publics

soumis au projet de loi 44 et devant soumettre des analyses d'impact climatique de ses investissements, le ministre Charette refuse « de s'immiscer dans le quotidien de ces sociétés d'État » sous prétexte du principe d'autonomie fonctionnelle dont jouissent ces organisations. Les justifications supplémentaires fournies par le ministre mettent à l'avant-plan les considérations économiques, et ce, au détriment de l'environnement et des impacts sociaux. De toute manière, « un investissement qui a cours ne peut pas être vendu à n'importe quel moment, sinon on risque de compromettre des centaines de millions, sinon davantage de l'argent des Québécois. Donc, je comprends que des investissements actuels qui ne sont pas dans le type d'énergie que l'on souhaiterait. [...] jamais je ne souhaiterais que la caisse [...] vende à n'importe quel moment et à n'importe quel prix ses investissements, sinon ce sont les fonds de pension d'une bonne portion de la population québécoise qui en écoperaient. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 10 juin, 2020) Le ministre est d'avis que la Caisse et Investissement Québec ont déjà adopté certaines mesures visant la décarbonisation de leurs investissements « donc [...] la décarbonisation va se faire dans le temps, [mais] on parle d'un échéancier sur 30, 40 ou 50 ans. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 10 juin, 2020)

LE PROJET DE LOI 44 SOUS L'ANGLE DE LA COMPLEXITÉ ET DE CRISE

Le projet de loi 44 dans un contexte de crise et d'incertitude radicale

Les experts de la communauté scientifique ont mis en évidence le rétrécissement de la « fenêtre d'opportunité » dont le monde dispose pour éviter un bouleversement du système climatique planétaire. En ce sens, pour le gouvernement du Québec, la lutte contre les changements climatiques constitue aujourd'hui un enjeu aussi prioritaire que fondamental. L'impact du réchauffement planétaire sur les systèmes naturels et humains est déjà visible. Au Québec, les analyses réalisées notamment par le consortium Ouranos montrent que la province a déjà subi un changement de climat et qu'il devrait se poursuivre dans le futur. Les efforts sont

dorénavant partagés entre la réduction des émissions de GES et les stratégies durables d'adaptation pour favoriser la résilience (Ouranos, 2021). Au Québec, 395 municipalités, une dizaine d'universités et près d'une centaine d'organisations de la société civile ont adopté une déclaration d'urgence climatique qui fut aussi entérinée à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale (Assemblée nationale du Québec, 2019).

La problématique des changements climatiques en est une de crise, mais aussi d'incertitude radicale. Les échanges en lien avec l'étude du projet de loi 44 révèlent la présence des trois types d'incertitude décrits par Leong et Howlett comme étant susceptibles d'impacter la conception des politiques publiques (Leong & Howlett, 2021). Le caractère fragmentaire et incertain des connaissances des phénomènes impliqués et de leurs impacts environnementaux illustre la nature intrinsèque ou substantielle de l'incertitude. L'alternance entre les modes de gouvernance du FV – la loi 102 sanctionnée en mars 2017 crée le CGFV alors que la loi 44 sanctionnée en octobre 2020 l'abolit – témoigne d'une incertitude stratégique quant à la manière de s'y prendre pour contrer les changements climatiques. Finalement, la confusion de rôles et de responsabilités entre le CGFV, le MELCC et les autres ministères et organismes partenaires témoignent d'une incertitude institutionnelle.

Le cadre théorique explicité précédemment prévoit qu'un scénario d'incertitude radicale peut mener à la mise en vigueur d'une gamme de stratégies de gouvernance et d'instruments [de](#) politiques, car il est impossible de concevoir et mettre en place une solution qui soit efficace et efficiente (Bonjean Stanton & Roelich, 2021). C'est effectivement cette prédiction d'une diversité stratégique qui est observée dans le cas de la gouvernance du FV depuis sa création en 2006. À cet effet, le témoignage du Vérificateur général en rapport avec le projet de loi 44 lors des audiences préliminaires est éloquent : « Globalement, celui-ci semble nous ramener à une structure de gouvernance similaire à celle qui existait avant 2016, soit au moment où nous avons réalisé notre audit initial et notre suivi détaillé sur le Fonds vert. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale, 2020) Lors du dépôt du projet de loi 102 visant à instituer le CGFV, le ministre de l'époque David Heurtel déclarait : « Aujourd'hui, je jette les bases légales de la réforme en profondeur de la gouvernance du Fonds vert. Rigueur, transparence et reddition de comptes en

constituent les fondements. Suivant l'adoption du projet de loi par les membres de l'Assemblée nationale, nous aurons en main tout ce qu'il faut pour que le Fonds vert soit géré de façon optimale, en prenant en compte les pratiques gagnantes en la matière. » (Heurtel, 2016b) Puis, trois ans plus tard, le même argument de la nécessité d'une meilleure gouvernance est ramené à l'avant-plan dans le projet de loi 44 pour justifier l'abolition du CGFV et rapatrier à nouveau le pouvoir décisionnel et de coordination au sein du MELCC. Une telle instabilité des principes de gouvernance ne peut que déstabiliser la planification et le déploiement d'instruments efficaces dans la lutte contre les changements climatiques, sans compter la possible perte de confiance des citoyens dans ses institutions et la pertinence et l'efficacité des instruments de politique publique mis en vigueur.

Mise à l'écart du modèle constructiviste de gestion de crise

La prémisse du projet de loi 44 est l'échec de CGFV. À la suite de son assermentation en janvier 2019, le ministre Charrette a constaté l'absence des états financiers du CGFV pour les années 2017-2018 et 2018-2019, ce qu'il a interprété comme l'évidence de son dysfonctionnement. Le ministre a répété à maintes reprises au cours des discussions de la commission sur le projet de loi 44 qu'il était inacceptable que les rapports financiers du Fonds pour les années 2017-2018, 2018-2019 et 2019-2020 n'aient pas été publiés, mais « en 2016, la Vérificatrice générale et [le Commissaire au développement durable] avaient mentionné, lors des auditions [...] sur le projet de loi n° 102, que la définition des rôles et des responsabilités ainsi que leur partage entre le ministère de l'Environnement et le Conseil de gestion du Fonds vert seraient un enjeu. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 22 janvier, 2020) Le manque de communication et de collaboration entre le ministère et le CGFV rapporté par la P.D.G. Sylvie Chagnon lors des consultations particulières corrobore cette problématique de confusion de rôles, mais aussi de manque de volonté coopérer efficacement. Au lieu de tenter de résoudre le problème de manque de communication et de bonne collaboration entre le CGFV et les ministères et organismes partenaires, le ministre a choisi de procéder avec son projet de loi 44 et d'abolir le conseil de gestion déjà en place. Il demeure incertain que la loi 44 permettra de résoudre la

problématique ayant soulevé l'ire du ministre, soit le manque de bonne collaboration entre les ministères.

Le ministre Charette a préféré rejeter en bloc le CGFV sous prétexte de certaines lacunes, cela sans tenir compte de ses aspects positifs. Le manque de communication avec le CGFV est aussi flagrant si l'on se fie aux déclarations de sa P.D.G., Mme Sylvie Chagnon, qui mentionne « n'avoir jamais été consultée sur le projet de loi 44 et d'avoir appris dans les médias que le conseil de gestion serait aboli. » (Plante, 2020) L'attitude du ministre Charette pour justifier son projet de loi 44 apparaît peu compatible avec le modèle constructiviste de gestion de crise (Blyth, 2013). Blyth conclurait que l'attitude du ministre Charette implique une opportunité manquée de la part de l'État et des décideurs politiques pour mettre à profit les erreurs passées en vue d'apprendre et de concevoir des politiques publiques mieux adaptées. Mais le modèle constructiviste de Blyth prévoit aussi la privation d'un apprentissage social en ce sens que la décision unilatérale d'abolir le CGFV est incompatible avec la logique ou schèmes cognitifs rationnels précédemment articulés. En faisant disjoncter la rationalité cognitive de la démarche de lutte aux changements climatiques, le projet de loi 44 risque de susciter un désintérêt social analogue au décrochage scolaire. Le ministre Charette a rompu le mode de gouvernance sous-tendant la lutte contre les changements climatiques; il a en quelque sorte choisi de jeter le bébé avec l'eau du bain en ce qui a trait au CGFV.

Cohérence de l'articulation du projet de loi 44 avec les modèles de gestion de crise par expertisation et par blâme

Le modèle de l'appel à l'expertisation et au blâme en cas de crise et d'incertitude constitue une assise conceptuelle et théorique utile pour appréhender les enjeux sous-jacents au projet de loi 44. Le ministre Charette blâme et attribue au CGFV certaines erreurs passées, puis en « traçant la ligne » sur cette période révolue et en instituant un Comité consultatif scientifique pour le guider dans la mise en place de politiques efficaces contre la lutte aux changements climatiques.

Un des jalons du projet de loi 44 du ministre Charette est l'expertisation scientifique. Selon le ministre, la science serait la voie pour concrétiser les cibles de réduction des GES promises par les politiciens. « On croit fermement [en la science]. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin, 2020) L'enthousiasme scientifique du ministre Charette témoigne de la vision *technofix* introduite dans le cadre théorique (Huesemann & Huesemann, 2011a). La science et la technologie sont des ressources essentielles pour orienter la conception de mesures rapides et ambitieuses pour contrer les émissions de GES, mais elles demeurent contraintes par les limites de ce qui est possible. La vision *technofix* a le défaut de faire miroiter des prouesses technologiques comme la solution à des problèmes complexes. L'électrification des véhicules tel que prôné par le FECC est effectivement un succès technologique, mais sur l'ensemble de son cycle de vie, un véhicule électrique émet tout de même 65 % des GES émis par un véhicule à essence (Centre international de référence sur le cycle de vie des produits procédés et services, 2016) sans tenir compte des effets environnementaux collatéraux associés à la construction et au recyclage des batteries. La vision *technofix* met l'emphase sur les sciences et technologies au détriment de la reconnaissance de l'importance des sciences sociales et comportementales. Les véhicules électriques émettent moins de GES, mais ce bénéfice est atténué par l'augmentation de la taille et de la puissance des véhicules sous prétexte qu'une voiture plus grande est perçue comme plus sécuritaire (Knauf Industries Automotive, 2020). À la défense du ministre, la composition du Comité consultatif scientifique mis en place reflète effectivement un équilibre interdisciplinaire : 5 membres sont des économistes ou des représentants du secteur privé, 3 membres sont des chercheurs en sciences ou génie, 1 membre est ancien directeur de cabinet dans différents ministères, et 3 autres membres relèvent du domaine social (Ministère de la Lutte contre les changements climatiques, 2022).

Le ministre Charette se dit fortement en faveur de la science, mais il fait preuve d'une certaine naïveté comptable en ce qui a trait aux prévisions des émissions de GES. Le projet de loi 44 du ministre prévoit des réductions d'au moins 37,5 % d'ici 2030, mais les données ministérielles confirment que le Québec a réduit ses émissions de GES de 8,8 % entre 1990 et 2017, soit une réduction annuelle d'un peu plus de 0,5 %. Une partie non négligeable de cette réduction semble davantage résulter de la crise économique de 2008 puisqu'une réduction de

8,5 % fut observée uniquement entre 2008 et 2010 (ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2019). Or, les réductions annuelles devront atteindre 2.2 % pour permettre au gouvernement québécois de respecter sa cible d'une réduction de 37,5 % en 2030. Cela, alors que le Québec a déjà électrifié le chauffage dans 80 % des résidences. M. Pierre-Olivier Pineau qui est professeur aux HEC de Montréal et membre du Comité consultatif sur les changements climatiques a corédigé un bilan critique de la réforme de l'action climatique au Québec dans lequel il dénonce le peu de résultats concluants et des enjeux de transparence et d'efficacité. « Sans mesures additionnelles pour améliorer la performance des actions sous le PEV, le Québec n'atteindra pas ses objectifs climatiques. Pour réussir la transition et transformer les marchés, il faudra plus de transparence et d'indépendance dans la reddition de compte et recourir davantage à des programmes plus évolués et à des mesures complémentaires comme l'écofiscalité et la modernisation de la réglementation. » (Whitmore et al., 2022)

Le ministre Charette semble maîtriser les différentes stratégies du jeu du blâme (Hood, 2011). Son optimisme à prétendre que le Québec atteindra la cible prévue des réductions de GES pour 2030 témoigne de la stratégie de présentation. Peu importe ce que les données disent, M. Charette persiste à déclarer que les changements apportés par suite de l'adoption de son projet de loi lui permettront d'atteindre une réduction d'au moins 37,5 % d'ici 2030, et ce, en dépit des données publiées suggérant de manière quasi-unanime que cette cible ne sera vraisemblablement pas atteinte. Son optimisme par rapport aux retombées de son projet de loi illustre aussi la stratégie de blâme par présentation visant à « tracer une ligne ». Pendant que le ministre Charette annonce que nous sommes « tout à fait en phase avec le calendrier de l'ONU puis des ententes internationales » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 4 juin, 2020), le Secrétaire général aux Nations-Unis déclare que « les réductions des émissions mondiales de gaz à effet de serre ne sont toujours pas à la hauteur de ce qu'elles devraient être pour préserver un climat vivable. » (Nations Unies, 2021) M. Charette identifie et reconnaît publiquement certains problèmes liés à la gouvernance du CGFV telle la confusion des rôles et des responsabilités, mais il prétend que la centralisation des pouvoirs au sein du MELCC et l'imputabilité du ministre régleront à peu près tous les problèmes.

La deuxième stratégie de blâme décrite par Hood est l'agencement institutionnel. Le transfert de la gouvernance du fonds dédié à la lutte contre les changements climatiques du CGFV vers le MELCC implique apparemment une centralisation du pouvoir, mais il existe le risque d'une transparence moindre dans l'allocation et le contrôle des dépenses et du pouvoir décisionnel. Dans son rapport soumis le 1^{er} juin dernier, le commissaire au développement durable critique sévèrement la gestion du FECC pour son incapacité à suivre l'évolution de la performance de la quasi-totalité de ses actions, en raison de l'absence d'indicateurs et de cibles valables (Commissaire au développement durable, 2022). Le ministre Charette a réagi au rapport en « traçant la ligne » et en prétextant que la situation était « une photo [de la situation] qui date du 1er avril 2021 » et que le portrait avait changé depuis. Le lendemain, Alexandre Shields, chroniqueur en environnement au Devoir, rapportait que « Québec navigue à l'aveugle dans sa lutte contre les changements climatiques. » (Shields & Carabin, 2022) L'aveuglement vis-à-vis les erreurs passées constitue un des vices de la gestion des politiques publiques recensés par Leong et Howlett (Leong & Howlett, 2021).

Le jeu politique et la politisation des débats est un autre exemple de stratégie de blâme par agencement en ce sens que la responsabilité est associée aux décisions et erreurs des gouvernements ou ministres antérieurs. Le ministre semble de bonne foi dans la défense de son projet de loi. Il souhaite intégrer l'avis des scientifiques siégeant sur le Comité consultatif, et il semble ouvert à agir de manière transparente en s'ouvrant à la critique du Commissaire au développement durable. Cela dit, il demeure un politicien et certaines de ces déclarations témoignent d'une vision partisane et centrée sur le cycle électoral :

- « Contrairement au gouvernement précédent, on accompagne ces propos d'actions, ce qui fait qu'on travaille activement sur ces questions-là et on pense pouvoir annoncer de bonnes nouvelles. Il faut savoir qu'il y a déjà des subventions disponibles pour les transporteurs scolaires pour l'achat d'autobus électriques. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 26 août, 2020)

- « Je dirais que nous serions peut-être plus ambitieux si le gouvernement précédent avait respecté ses propres objectifs. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale : 26 août, 2020)
- « Un tunnel entre les centres-villes de Québec et de Lévis est « une belle façon » de contrer l'étalement urbain, a soutenu le ministre de l'Environnement. » (Tanguay, 2022)

La troisième et dernière stratégie de blâme rapportée par Hood est l'insertion intentionnelle de stratégies d'évitement dans la conception même des politiques publiques. La stratégie vise à embrouiller volontairement une politique de manière à pouvoir détourner le blâme. La gestion et la coordination du nouveau FECC est sous la responsabilité du ministre qui en assume l'imputabilité. En revanche, le ministre reconnaît lui-même qu'il y a fractionnement de l'imputabilité entre le ministre de l'Environnement et les différents ministères et organismes partenaires dans le processus de reddition de compte pour les actions déléguées. Cette problématique risque d'engendrer une situation similaire à celle citée par la P.D.G. du CGFV à l'effet des défauts de communication des frais d'administration qu'elle n'a jamais pu contrôler faute de la collaboration de certains ministères. L'imputabilité du FECC relève ultimement d'une seule personne qui est le ministre de l'Environnement, mais la loi ne peut être plus claire : « Chaque ministre ou chaque organisme public concerné demeure responsable du choix et de la mise en œuvre des moyens pour atteindre les résultats. » (Gouvernement du Québec, 2019b) Cela dit, la stratégie de blâme par insertion intentionnelle de fonctionnalités d'évitement relève de présuppositions malveillantes, mais cette alternative ne semble pas s'appliquer dans le cas du ministre Charette.

REGARD VERS L'AVENIR

Les promesses d'efficacité faites par le ministre Charette dans la défense de son projet de loi 44 ressemblent à celles tenues par le gouvernement au moment de la création du CGFV : « Avec la création du Conseil de gestion du Fonds vert, le gouvernement se dote d'une structure de gouvernance et d'un cadre de gestion plus clairs pour mieux avancer avec ses partenaires vers

les objectifs communs en matière de lutte aux changements climatiques, de gestion des matières résiduelles et de gouvernance de l'eau. » (Conseil de gestion du Fonds Vert, 2018) Lors des consultations particulières, le Commissaire au développement durable a expliqué son impression que : « Globalement, le projet de loi 44 semble nous ramener à une structure de gouvernance similaire à celle qui existait avant 2016, soit au moment où le VGQ a réalisé son audit initial et son suivi détaillé sur le Fonds vert. » (Journal des débats de l'Assemblée nationale, 2020) L'adoption de nouveaux instruments de politique publique peut être vue comme une stratégie pour faire oublier les échecs des mesures déjà en vigueur et espérer faire mieux dans le futur. Une originalité du projet de loi 44 pour améliorer la gouvernance du nouveau FECC est l'institution des deux garde-fous que sont le Comité consultatif et le Commissaire au développement durable, mais l'efficacité et l'efficience de ces deux instruments demeurent à confirmer. Les quelques rapports de ces deux « chiens de garde » de la gouvernance de la lutte contre les changements climatiques au Québec sont brièvement discutés en guise d'exploration de l'impact de la loi 44.

Avis rédigés par le Comité consultatif

Le projet de loi 44 prévoit la mise en place de deux « chiens de garde » pour renforcer l'imputabilité ministérielle, soit le Comité consultatif et le Commissaire au changement climatique. Le Comité consultatif vise à tenir compte de l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques ainsi que des consensus scientifiques pour réduire les émissions et accroître l'adaptation en vue de minimiser les contraintes des changements climatiques actuels et à venir. Depuis sa création, le comité composé de 12 membres indépendants et trois observateurs dont la majorité est issue du milieu scientifique a remis trois avis. Le premier avis propose des orientations de politiques publiques qui s'inscrivent dans le contexte de la 26^e Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Par ce premier avis, « le Comité souhaite alimenter la réflexion collective et démocratique sur la carboneutralité au Québec à partir d'une synthèse d'écrits scientifiques sur le sujet. » (Comité consultatif sur les changements climatiques, 2021) Le comité a aussi transmis deux autres avis incluant des recommandations pour faciliter la coordination de l'action gouvernementale de lutte contre les changements climatiques quant à la politique de recherche et d'innovation et de l'aménagement

du territoire (Comité consultatif sur les changements climatiques, 2022b, 2022a). L'ensemble de ces recommandations offre une plateforme de possibilités pour positionner le Québec sur sa trajectoire de carboneutralité et d'accroître sa résilience face aux changements climatiques. Ces recommandations ont le potentiel de favoriser une meilleure efficacité des investissements publics ainsi qu'à améliorer la qualité de vie des citoyens par une réduction des effets négatifs de l'étalement urbain et par une meilleure valorisation du patrimoine naturel. La mise en place d'un Comité consultatif scientifique, indépendant et permanent facilite l'arrimage entre le gouvernement du Québec et les bonnes pratiques et les engagements internationaux tel que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Rapports du Commissaire au développement durable

Le premier rapport sur l'application des recommandations du Vérificateur général et du Commissaire au développement durable fut déposé en 2020-2021 (Vérificateur général, 2021) en accord avec la modification à la Loi sur le Vérificateur général tel que spécifié dans le projet de loi 44. Ce rapport fait état de l'appréciation des actions menées par les ministères et organismes pour donner suite aux recommandations précédemment formulées par le Vérificateur général et le Commissaire. La section du rapport consacré au FECC demeure succincte et générale possiblement en raison du court délai entre l'adoption de la loi (20 octobre 2020) et la rédaction du rapport 2020-2021 (septembre 2021). Les recommandations formulées dans le rapport d'audit du Commissaire au développement durable ont été largement prises en considération. Les recommandations au MELCC et au ministère des Transports du Québec ont mené à l'adoption de plans d'action considérés comme respectant les exigences. Cependant, certaines actions prévues par le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles ne répondent pas aux exigences et requièrent la correction de certaines lacunes pour assurer un suivi rigoureux et systématique des dépenses déclarées par les bénéficiaires pour l'ensemble des projets financés. Le plus récent rapport du Commissaire est libellé 2021-2022 mais son contenu réfère à l'état de la situation en mai 2021 de sorte qu'il reflète davantage la situation antérieure à l'adoption du projet de loi 44. Le ministre a d'ailleurs rappelé que ce rapport « est une photo qui date du 1er avril 2021, donc qui n'est plus à jour aujourd'hui. » (Boisclair, 2022) En dépit des nombreux commentaires critiques

rapportés dans les journaux et les médias sociaux, le contenu du rapport se limite à rappeler des constats déjà connus tel que le fait que « le Québec n’atteindra possiblement pas sa cible de réduction des émissions de GES de 2020. » (Commissaire au développement durable, 2021) La section du rapport portant sur la lutte contre les changements climatiques élabore une réflexion sur les bonnes pratiques de cinq pays en matière de réduction des émissions de GES. Cette vision constructive du Commissaire reflète la mission du Vérificateur général pour « améliorer les pratiques de gestion à l’échelle gouvernementale. » (Gouvernement du Québec, n.d.-a) L’analyse des bonnes pratiques en vigueur à l’extérieur du Québec est appropriée pour la mise en œuvre d’instruments intégrant les nouvelles connaissances et les nouvelles technologies en matière de lutte aux changements climatiques. Cette information pourrait inspirer le ministre pour la mise en œuvre de nouvelles mesures de réduction dans son Plan pour une économie verte 2030. Le Commissaire énonce deux questions à l’intention des décideurs :

- « Quelles leçons pouvons-nous tirer des mesures adoptées par ces cinq pays afin de réduire nos émissions de GES ? »
- Pourrions-nous utiliser davantage la réglementation et les instruments économiques, comme l’écofiscalité ou l’écoconditionnalité, qui semblent avoir bien fonctionné dans ces pays ? »

Les concepts d’écofiscalité, d’écoconditionnalité et d’écoresponsabilité ont été identifiés comme des éléments essentiels pour opérationnaliser la transition vers un développement durable (Morin, 2009) Le Vérificateur général réitère depuis quelques années l’importance de mettre en place des instruments économiques robustes qui ont fait leurs preuves dans plusieurs administrations et dans des secteurs d’activité variés. Le rapport 2020-2021 du Vérificateur général constate que « le Comité interministériel du développement durable et le Comité directeur de développement durable, ainsi que le MELCC qui préside ces deux comités, n’ont pas orienté les ministères et organismes vers l’atteinte d’un objectif commun en matière d’écofiscalité, d’écoconditionnalité et d’écoresponsabilité. » (Vérificateur général, 2020) Le gouvernement du Québec applique l’écoconditionnalité depuis 2005, mais uniquement pour

certaines programmes de soutien et de financement agricoles qui requièrent un bilan annuel de phosphore dans les champs.

CONCLUSIONS

Faits saillants

La présente analyse articule certains faits saillants du cycle de vie du CGFV et de la justification du projet de loi 44. La courte existence du CGFV n'a pas permis d'évaluer sa capacité à remplir sa mission d'encadrer la gouvernance du FV selon les principes de la rigueur, la transparence et la reddition de comptes, et d'en assurer la gestion. Il est donc inapproprié de parler d'un échec de performance de la part du CGFV. Le premier rapport formel du CGFV publié en septembre 2017 a établi un constat critique à l'égard de l'efficacité, l'efficience, la transparence et l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES recensés dans le PACC 2013-2020 (Commissaire au développement durable, 2016). L'analyse du cycle de vie du CGFV suggère que la nature critique des constats contenus dans son premier rapport aurait été mal perçue auprès de la haute fonction publique du MELCC qui avait élaboré et mis en vigueur le PACC 2013-2020. Cette interprétation demeure hypothétique et s'avère difficilement démontrable étant donné la transparence partielle du processus décisionnel au sein du MELCC.

L'état d'urgence climatique déclaré par les Nations Unies et réitéré par divers pays fut adopté unanimement et sans débat par les membres de l'Assemblée nationale en septembre 2019 (Assemblée nationale du Québec, 2019). Ce fait constitue un incitatif à agir pour le gouvernement afin d'élaborer une stratégie cohérente de lutte aux changements climatiques. Cette situation pressait le gouvernement à agir dans un contexte de crise et d'incertitude.

La gestion du FV posait des problèmes de coordination entre les 15 ministères et organismes partenaires, plus particulièrement au niveau de la reddition de compte et de la

comptabilité financière. Le ministre Charette justifie la pertinence de son projet de loi 44 à partir de « tout le laxisme que le CGFV permet d'engendrer » tel que cela est illustré par la non disponibilité des rapports financiers du FV pour les années 2017-2018 et 2018-2019 au moment de son assermentation en janvier 2019. L'abolition du CGFV semble avoir été décidé par le ministre Charette de manière unilatérale et sans consultation préalable des parties concernées. La P.D.G. du CGFV aurait appris l'abolition de son organisme via les médias.

Lors des consultations particulières et de l'étude détaillée en commission parlementaire, le ministre Charette soutient que le projet de loi 44 améliorera la gouvernance du nouveau FECC grâce à une plus grande imputabilité du ministre et la mise en vigueur de deux instruments politiques que sont le comité consultatif Comité consultatif et la nouvelle responsabilité attribuée au Commissaire au développement durable de formuler des constatations ayant trait au nouveau fonds. Le projet de loi 44 fut mis en vigueur le 1^{er} novembre 2020 et il est trop tôt pour évaluer ses retombées. Les trois rapports ayant été publiés par le Comité consultatif articulent des stratégies de lutte et d'atténuation aux changements climatiques qui étaient en grande partie déjà connus, et les constats émis par le Commissaire au développement durable demeurent critiques quant à la capacité du nouveau FECC d'atteindre les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Forces et limites du cadre théorique

Le cadrage du présent mémoire dans un contexte d'état de crise climatique cible l'analyse dans une perspective représentative des actualités en matière de lutte aux changements climatiques. Le caractère inusité de la nature et l'ampleur des changements climatiques implique une incertitude intrinsèque substantielle qui génère une incertitude stratégique et institutionnelle de la part des décideurs politiques (Leong & Howlett, 2021). L'état de crise presse les décideurs politiques à agir pour remédier à l'instabilité. Ces derniers sentent la pression et tentent d'articuler des stratégies d'intervention adaptées pour contrecarrer l'état d'urgence et donner l'impression de maîtriser la situation, mais l'incertitude atténuée l'intelligibilité contextuelle et les amène à opter pour des stratégies exploratoires. En absence de données probantes pour guider l'action, l'improvisation s'impose et peut s'inspirer de stratégies d'émulation (Leong & Howlett,

2021), de *greenwashing* (Huesemann & Huesemann, 2011b) ou de blâme (Hood, 2011). Le cadrage de l'élaboration des politiques publiques en temps d'incertitude et de crise facilite la théorisation et la déconstruction analytique du projet de loi 44 portant sur la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques. L'attitude et les décisions du ministre Charette apparaissent en grande partie conformes aux schèmes anticipés selon le modèle du blâme de Hood.

Thèmes pour des recherches futures

Le cadre théorique retenu a l'avantage de rendre intelligible les stratégies politiques sous-jacentes au cycle de vie du CGFV et le projet de loi 44, mais il délaisse certains aspects. Le cadre théorique retenu ne permet pas de pleinement capturer la complexité des changements climatiques. Des analyses complémentaires portant sur les aspects légaux, scientifiques, économiques, environnementaux et sociaux apparaissent nécessaires pour appréhender les impacts du projet de loi 44. Le ministre Charette mentionne que le projet de loi 44 permet une transition juste vers une société carboneutre grâce à la mobilisation équilibrée des trois piliers fondamentaux du développement durable que sont le développement économique, l'équité sociale et la protection de l'environnement. Or, la présente analyse n'intègre aucun de ces trois piliers du développement durable.

La présente analyse met l'emphase sur les aspects du projet de loi 44 relatifs à l'abolition du CGFV et la création du nouveau FECC. Or, le projet de loi 44 implique aussi un second chapitre consacré à la gouvernance de la transition énergétique. La présente analyse ignore les aspects du projet de loi 44 qui modifie certaines dispositions relatives à la redistribution des revenus du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre en vue de favoriser l'électrification des transports. Le second chapitre du projet de loi 44 prescrit aussi l'abolition de l'organisme Transition énergétique Québec et a transféré ses responsabilités au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles. Les impacts globaux de l'ensemble du projet de loi 44 demeurent à investiguer.

Leçons à retenir

Privilégiez la sensibilisation, la consultation et la mobilisation au lieu de la centralisation et l'héroïsation du pouvoir et de l'imputabilité.

L'élaboration d'instruments politiques est complexe car elle implique l'articulation de solutions futures à des problèmes présents. Cette action d'anticipation apparaît particulièrement complexe en situations de crise et d'incertitude étant donné l'absence de données probantes pour éclairer la prise de décision. La stratégie retenue par le ministre Charette dans son projet de loi 44 pour assurer la bonne gouvernance des efforts dans la lutte contre les changements climatiques est le rapatriement et la centralisation du pouvoir au sein du MELCC tout en clamant que l'imputabilité accrue du ministre va résoudre les problèmes en cours. Cette héroïsation du ministre est problématique car elle détourne l'attention du vrai problème que sont le réchauffement climatique et ses impacts directs sur l'environnement et indirects sur notre mode de vie. La centralisation du pouvoir pourrait être perçue par certains comme une perte de transparence et une manière vieillotte de faire de la politique. Une démobilisation du public aux efforts de lutte aux changements climatiques pourrait émerger de manière similaire à ce qui fut observé aux cours des derniers mois en ce qui a trait aux moyens de lutte contre la propagation de la COVID-19. La population du XXI^e siècle est éduquée et apprécierait possiblement un regard lucide sur les conséquences et les stratégies de lutte contre les changements climatiques.

Donnez les moyens et le temps nécessaire aux organismes pour accomplir leur mission.

Si le ministre avait été de bonne foi envers le CGFV, il aurait discuté avec le CGFV pour clarifier les rôles et responsabilités des ministères et organismes partenaires. Il aurait aussi fourni les moyens nécessaires au CGFV pour la réalisation de son mandat.

Favorisez une gouvernance et une cohérence d'action à long terme pour promouvoir la compréhensibilité des stratégies de lutte aux changements climatiques et la mobilisation citoyenne.

Le mode de gouvernance prôné par le projet de loi 44 ne respecte que partiellement les principes d'une bonne gouvernance environnementale recommandés par l'Institut de l'énergie Trottier (Institut de l'énergie Trottier, 2018). Les cycles politiques et les changements de politiques environnementales apparaissent incompatibles avec le principe d'une vision de cohérence à long terme. L'analyse du cycle de vie du CGFV et des contextes qui l'ont précédé et succédé dénote une alternance de stratégies pour coordonner les efforts dans la lutte aux changements climatiques.

Privilégiez une vision qui lie les enjeux environnementaux aux enjeux économiques, sociaux et culturels.

Finalement, le ministre clame que son projet de loi favorise une transition juste vers une économie décarbonisée étant donné le respect des trois piliers du développement durable. Or, tout au long des débats en commission, les aspects économiques ont globalement été priorisés au détriment des considérations sociales et environnementales. Il serait temps en 2022 que le ministre explique de manière lucide les coûts et les changements d'habitude qui devront être assumés pour d'une part permettre la transition des énergies pétrolières et gazières vers les énergies renouvelables et d'autre part défrayer les coûts pour remédier aux impacts économiques, sociaux et environnementaux déjà observables des changements climatiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Assemblée nationale du Québec. (2017). *Projet de loi 102*.
- Assemblée nationale du Québec. (2019). *Journal des débats de l'Assemblée nationale*.
<http://m.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20190925/252653.html>
- Assemblée nationale du Québec. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*.
<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-44-42-1.html>
- Berger, L., Berger, N., Bosetti, V., Gilboa, I., Hansen, L. P., Jarvis, C., Marinacci, M., & Smith, R. D. (2021). Rational policymaking during a pandemic. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 118(4).
https://doi.org/10.1073/PNAS.2012704118/SUPPL_FILE/PNAS.2012704118.SAPP.PDF
- Blyth, M. (2013). Paradigms and paradox: The politics of economic ideas in two moments of crisis. *Governance*, 26(2), 197–215. <https://doi.org/10.1111/GOVE.12010>
- Boisclair, V. (2022, June 1). *La gestion de Québec pourrait compromettre la lutte contre les changements climatiques*. Radio-Canada. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1887635/rapport-commissaire-janique-lambert-developpement-durable-quebec-lacunes-fonds-electrification>
- Bonjean Stanton, M. C., & Roelich, K. (2021). Decision making under deep uncertainties: A review of the applicability of methods in practice. *Technological Forecasting and Social Change*, 171, 120939.
<https://doi.org/10.1016/J.TECHFORE.2021.120939>
- Breetz, H., Mildenerger, M., & Stokes, L. (2018). The political logics of clean energy transitions. *Business and Politics*, 20(4), 492–522. <https://doi.org/10.1017/BAP.2018.14>
- Bureau de coordination du développement durable du MDDELCC. (2015). *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*. www.mddelcc.gouv.qc.ca
- Centre international de référence sur le cycle de vie des produits procédés et services. (2016). *Analyse du cycle de vie comparative des impacts environnementaux potentiel du véhicule électrique et conventionnel dans un contexte d'utilisation québécois*. www.ciraig.org
- Chailleux, S. (2017). Incertitude et action publique. Définition des risques, production des savoirs et cadrage des controverses. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 23(4), 519–548.
<https://doi.org/10.3917/RIPC.234.0519>
- Charette, B. (2019). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. *Ministre de l'Environnement et de La Lutte Contre Les Changements Climatiques*. <http://m.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-44-42-1.html>
- Comité consultatif sur les changements climatiques. (2021). *Le Québec carboneutre. Une contribution essentielle pour le futur*.

- Comité consultatif sur les changements climatiques. (2022a). *L'aménagement du territoire du Québec : fondamental pour la lutte contre les changements climatiques.*
- Comité consultatif sur les changements climatiques. (2022b). *Une nouvelle politique de recherche et d'innovation à la hauteur de l'urgence climatique.*
- Commissaire à la santé et au bien-être. (2022). *Le devoir de faire autrement. Partie 1: Renforcer le rôle stratégique de la santé publique.*
https://www.csbe.gouv.qc.ca/fileadmin/www/2022/Rapportfinal_Mandat/CSBE-Rapport_final_Partie1_SP.pdf
- Commissaire au développement durable. (2016). *Rapport du Commissaire au développement durable – Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017.*
- Commissaire au développement durable. (2021). *Rapport du Commissaire au développement durable 2021-2022.* www.vgq.qc.ca
- Commissaire au développement durable. (2022). *La commissaire au développement durable présente son rapport de juin 2022.* <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/la-commissaire-au-developpement-durable-presente-son-rapport-de-juin-2022-40899>
- Conseil de gestion du Fonds Vert. (2018). *Rapport annuel de gestion 2017-2018.*
<https://www.environnement.gouv.qc.ca/ministere/fonds-vert/gouvernance/Rapport-annuel-gestion-2017-2018.pdf>
- Conseil de gestion du Fonds vert. (2018). *Recommandations sur les ajustements budgétaires à apporter au Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques Rapport présenté à la ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques par le Conseil de gestion du Fonds vert.*
- Conseil Patronal en Environnement du Québec. (2018). *Réaction au rapport du Conseil de gestion du Fonds vert | CPEQ.* <https://www.cpeq.org/fr/salle-de-presse/le-cpeq-reagit-au-rapport-du-conseil-de-gestion-du-fonds-vert>
- Diarra, G., & Plane, P. (2012). La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance. *Mondes En Développement*, n°158(2), 51–70. <https://doi.org/10.3917/MED.158.0051>
- Dunlop, C. A. (2017). The irony of epistemic learning: epistemic communities, policy learning and the case of Europe's hormones saga. *Policy and Society*, 36(2), 215–232.
<https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1322260>
- Gaffard, J.-L. (2014). Crise de la théorie et crise de la politique économique: des modèles d'équilibre général stochastique aux modèles de dynamique hors de l'équilibre. In *Sciences Po publications*.
<https://ideas.repec.org/p/spo/wpmain/infohdl2441-2nsjnaarln8gib7fq4nl3ijunb.html>
- Gouvernement du Québec. (n.d.-a). *Mission du Vérificateur général du Québec.* Retrieved June 1, 2022, from <https://www.vgq.qc.ca/fr/organisation/mission>
- Gouvernement du Québec. (n.d.-b). *Secrétariat du comité ministériel de l'économie et de l'environnement | Gouvernement du Québec.* Retrieved May 16, 2022, from

- <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/conseil-executif/organismes-lies/secretariat-du-comite-ministeriel-de-leconomie-et-de-lenvironnement>
- Gouvernement du Québec. (2000). *Loi sur l'administration financière*. Gouvernement Du Québec. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/A-6.001>
- Gouvernement du Québec. (2006). *Loi sur le Vérificateur général*. https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/V-5.01/20201101#se:43_1
- Gouvernement du Québec. (2017). *La ministre Isabelle Melançon affiche sa confiance envers le Comité-conseil sur les changements climatiques*. Communiqué de Presse. <https://www.environnement.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=3879>
- Gouvernement du Québec. (2018). *La Loi sur la qualité de l'environnement*. <https://www.environnement.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/index.htm>
- Gouvernement du Québec. (2019a). Décret concernant le Comité ministériel de l'économie et de l'environnement. *Gazette Officielle Du Québec*, 151, 2.
- Gouvernement du Québec. (2019b). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification - Assemblée nationale du Québec*. <http://m.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-44-42-1.html>
- Gouvernement du Québec. (2022a). *Banque de données des statistiques officielles*. https://bdso.gouv.qc.ca/pls/ken/ken213_afich_tabl.page_tabl?p_iden_tran=REPERJA6WV6166536384148d06kR&p_lang=1&p_m_o=SAAQ&p_id_ss_domn=718&p_id_raprt=3372#tri_age=1&tri_tertr=0
- Gouvernement du Québec. (2022b). *Comités ministériels*. <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/conseil-executif/comites-ministeriels>
- Heurtel, D. (2016a). *Communiqué de presse du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques*. <https://www.environnement.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=3375>
- Heurtel, D. (2016b). *Fonds vert : Une nouvelle gouvernance dont les fondements sont : rigueur, transparence et reddition de comptes*. <https://www.environnement.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=3444>
- Hood, C. (2011). *The blame game : spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7tc57>
- Huesemann, M., & Huesemann, J. (2011a). *Techno-fix: Why technology won't save us or the environment*. New Society Publishers. <https://www.amazon.ca/Techno-Fix-Technology-Wont-Save-Environment/dp/0865717044>
- Huesemann, Michael., & Huesemann, Joyce. (2011b). *Techno-fix : why technology won't save us or the environment*. New Society Publishers.
- Institut de l'énergie Trottier. (2018). *Le climat, l'État et nous : repenser l'action publique en environnement*.

- Institut de recherche et d'informations socio-économiques. (2013). *Note socio-économique : Le budget carbone du Québec*. <https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/Note-Budget-carbone-web-03.pdf>
- Institut national de santé publique. (2019). *Favoriser l'élaboration de politiques publiques fondées sur des données probantes : incertitude versus ambiguïté*. https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2494_favoriser_elaboration_pp_donnees_probantes.pdf
- Institut sur la gouvernance. (2022). *Qu'est-ce que la gouvernance?* <https://iog.ca/quest-ce-que-la-gouvernance/>
- IPCC. (2022). IPCC, 2022: Summary for policymakers. In P. R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, & J. Malley (Eds.), *Climate change 2022: Mitigation of climate change. Contribution of working group III to the sixth assessment report of the Intergovernmental panel on climate change*. Cambridge University Press. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/about/how-to-cite-this-report/>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 3 juin. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200603.html>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 4 juin. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200604.html>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 5 juin. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200605.html>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 9 juin. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200609.html>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 10 juin. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200610.html>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 11 juin. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200611.html>

- Journal des débats de l'assemblée nationale, 13 octobre. (2020). *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*. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200122.html>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 16 juin. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200616.html>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 17 juin. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200617.html>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 18 juin. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200618.html>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 19 juin. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200619.html>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 21 février. (2017). *Projet de loi 102, Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*. <http://m.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-41-1/journal-debats/CTE-170221.html>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 21 janvier. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200121.html>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 22 janvier. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200122.html>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 22 juin. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200622.html>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 25 juin. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*.

- <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200625.html>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 25 septembre. (2019). *Déclaration d'urgence climatique*. http://m.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20190925/252653.html#_Toc20407153
- Journal des débats de l'Assemblée nationale : 26 août. (2020). *Projet de loi n° 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200826.html>
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. Pearson. <https://www.pearson.com/us/higher-education/program/Kingdon-Agendas-Alternatives-and-Public-Policies-Update-Edition-with-an-Epilogue-on-Health-Care-2nd-Edition/PGM95175.html>
- Knauf Industries Automotive. (2020). *Pourquoi les tailles des voitures de ville continuent-elles à augmenter ?* <https://knaufautomotive.com/fr/pourquoi-les-tailles-des-voitures-de-ville-continuent-elles-a-augmenter/>
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2001). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving*. Routledge. https://books.google.ca/books?id=-zMOGV-OjDwC&pg=PA1&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false
- Leong, C., & Howlett, M. (2021). Policy learning, policy failure, and the mitigation of policy risks: re-thinking the lessons of policy success and failure: *Administration & Society*, 1–23. <https://doi.org/10.1177/00953997211065344>
- Lesch, M. (2018). *Playing with fiscal fire: the politics of consumption tax reform*. University of Toronto.
- Lesch, M., & Millar, H. (2021). Crisis, uncertainty and urgency: processes of learning and emulation in tax policy making. *West European Politics*, 45(4), 930–952. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1949681>
- Millar, H., Davidson, A., & White, L. A. (2019). Puzzling Publics: The role of reflexive learning in universal pre-kindergarten (UPK) policy formulation in Canada and the US: *Public Policy and Administration*, 35(3), 312–336. <https://doi.org/10.1177/0952076719889100>
- Ministère de la Lutte contre les changements climatiques. (2022). *Composition du Comité consultatif sur les changements climatiques*.
- Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2019a). *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2017 et leur évolution depuis 1990*.
- Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2019b, June 25). *Le gouvernement du Québec dévoile sa vision pour la gouvernance du Fonds vert et la transition énergétique*. <https://www.environnement.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=4181>
- Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2020). *Fonds vert*. <https://www.environnement.gouv.qc.ca/ministere/fonds-vert/index.htm>

- Moreau, R. (2003). Assurances et Gestion des Risques. *Assurances et Gestion Des Risques*, 71(3), 363.
https://www.revueassurances.ca/wp-content/uploads/2016/03/2003_71_no3_Moreau_SRAS.pdf
- Morin, S. (2009). *Développement durable : le difficile passage de la théorie à la pratique*.
- Mousseau, N., Beaumier, L., Biron, P., & Choquette, C. (2020). *Projet de loi n° 44 : une révision essentielle pour assurer l'atteinte des objectifs*. https://iet.polymtl.ca/wp-content/uploads/delightful-downloads/IET_M%C3%A9moirePL44_2020-01.pdf
- Nations Unies. (2020). *La crise climatique - Nous pouvons gagner la course*.
<https://www.un.org/fr/un75/climate-crisis-race-we-can-win>
- Nations Unies. (2021). *COP26 : ensemble pour notre planète*. <https://www.un.org/fr/climatechange/cop26>
- Ouranos. (2021). *Stratégies durables d'adaptation aux changements climatiques à l'échelle d'une MRC : quels processus de gouvernance? Quelles démarches résilientes?*
- Panel national. (2013). *Cultiver l'esprit d'apprentissage chez les élèves des Premières Nations Rapport du Panel national sur l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations pour les élèves dans les réserves*.
- Plante, C. (2020, January 21). Fonds vert: le conseil de gestion craint un retour aux « pratiques déficientes ». *La Presse*. <https://www.lapresse.ca/actualites/2020-01-21/fonds-vert-le-conseil-de-gestion-craint-un-retour-aux-pratiques-deficientes>
- Prince, V., & Giasson, T. (2019). *Là, tout de suite? : la gestion de crise gouvernementale à l'ère de l'instantanéité médiatique*. Presses de l'Université du Québec.
- Roux-Dufort, C. (1999). *La gestion de crise. Un enjeu stratégique pour les organisations*.
<https://www.decitre.fr/livres/la-gestion-de-crise-9782804133467.html>
- Shields, A., & Carabin, F. (2022, June 2). Québec navigue à l'aveugle dans sa lutte contre les changements climatiques | Le Devoir. *Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/717681/quebec-navigue-a-l-aveugle-dans-sa-lutte-contre-les-changements-climatiques>
- Stephens, K. K., Malone, P. C., & Bailey, C. M. (2016). Communicating with stakeholders during a crisis: Evaluating message strategies. *International Journal of Business Communication*, 42(4), 390–419.
<https://doi.org/10.1177/0021943605279057>
- Tanguay, S. (2022, March 28). Le troisième lien, un frein à l'étalement urbain, dit le ministre de l'Environnement Benoit Charette | Le Devoir. *Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/politique/ville-de-quebec/692280/le-troisieme-lien-un-frein-a-l-etalement-urbain-selon-le-ministre-benoit-charette>
- Vérificateur général. (2020). *Rapport du Vérificateur général du Québec*. www.vgq.qc.ca
- Vérificateur général. (2021). *Rapport du Vérificateur général du Québec : suivi des recommandations*.
www.vgq.qc.ca
- Vie Publique. (2019). *Évaluation des politiques publiques : instrument de la réforme de l'État | vie-publique.fr*. Vie Publique. <https://www.vie-publique.fr/eclairage/21987-evaluation-des-politiques-publiques-instrument-de-la-reforme-de-letat>

Whitmore, J., Pineau, P.-O., & Harvey, J. (2022). *Bilan du plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques et perspectives sur le plan pour une économie verte 2030*. https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2022/03/RAPPORT_PACC-PEV_web.pdf

Wolman, H. (1985). Les facteurs de réussite ou d'échec des politiques publiques. *Politiques et Management Public*, 3(3), 51–95. https://www.persee.fr/docAsPDF/pomap_0758-1726_1985_num_3_3_1855.pdf

World Commission on Environment. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future Towards Sustainable Development 2. Part II. Common Challenges Population and Human Resources*.

World Commission on Environment and Development. (1987). *Our common future*. <https://www.are.admin.ch/are/en/home/media/publications/sustainable-development/brundtland-report.html>