

Assemblée nationale du Québec

Commission des finances publiques

Consultation générale et auditions publiques sur le projet de loi n° 130 de la 1^{ère} session de la 39^e législature - *Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds.*

Pour une gestion des fonds publics axée sur les résultats

Mémoire

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique
(AQLPA)
Stratégies Énergétiques (S.É.)

Présenté par :

M^e Dominique Neuman, LL.B.
Mme. Brigitte Blais, B. STS

Québec

Le 2 février 2011

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE (AQLPA)

L'AQLPA est un organisme environnemental sans but lucratif incorporé suivant la partie III de la *Loi sur les compagnies*. Elle est l'un des plus anciens organismes environnementaux du Québec, ayant été fondée en 1982.

L'AQLPA a pour objet de favoriser et promouvoir des actions, des aménagements et des idées conformes au principe du développement durable. Elle vise notamment à regrouper les associations environnementales et para-environnementales afin de lutter contre les pollutions atmosphériques, leurs sources et leurs conséquences.

L'AQLPA a développé au Québec des approches innovatrices dans l'atteinte d'objectifs environnementaux par des instruments incitatifs, fondés sur le partenariat (Projet *Un air d'avenir* favorisant l'inspection, l'entretien et l'efficacité énergétique des véhicules routiers au Québec). Elle est également intervenue sur plusieurs projets énergétiques devant divers forums pour renforcer les instruments réglementaires et de planification afin de favoriser une stratégie de gestion à long terme des choix énergétiques incluant le développement de sources d'énergie moins polluantes, la conservation et l'efficacité énergétique.

L'AQLPA a notamment réalisé des interventions relatives à l'*Accord Canada-États-Unis* sur la pollution transfrontalière et d'autres accords internationaux relatifs à la qualité de l'atmosphère. Elle participe régulièrement aux audiences de la *Régie de l'énergie*, du *BAPE* et à d'autres audiences environnementales ou parlementaires relatives à des projets énergétiques et environnementaux.

Elle est également membre du *Réseau action climat Canada*. Elle a fait partie de groupes de travail dans le cadre du *Mécanisme québécois de concertation sur les changements climatiques* et a participé activement à la Conférence des Nations Unies sur le climat à Montréal en 2005, entre autres, en co-organisant le *Rendez-vous citoyen Kyoto*, un projet impliquant une vingtaine d'organisations environnementales du Québec et consistant en la réalisation d'une quinzaine d'activités de sensibilisation et d'éducation de la population sur les changements climatiques.

L'AQLPA a été récipiendaire de plusieurs prix prestigieux dans le domaine de l'environnement :

- o Récipiendaire du « *Prix de la protection de l'environnement canadien 2002* », dans la catégorie AIR PUR.
- o Lauréat 2006 - *Phénix de l'environnement du Québec*.
- o Lauréat 2006 - Industry ECO HERO - Planet in Focus.
- o Lauréat 2007 - *Le prix de communication - Fondation canadienne du rein, Succursale du Québec*.
- o Lauréat 2008 - *Prix canadien de l'environnement*.

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

Stratégies Énergétiques (S.É.) est un organisme environnemental sans but lucratif incorporé suivant la partie III de la *Loi sur les compagnies* et actif depuis 1998.

Elle s'est dotée pour mission de promouvoir les objectifs du développement durable dans les domaines de l'énergie, de la gestion des ressources, de l'aménagement du territoire et des transports, en favorisant une planification stratégique harmonisant les considérations environnementales, énergétiques, sociales et économiques, d'une manière équitable entre les générations et entre les nations. Cette mission est accomplie au moyen d'interventions publiques, de recherches et de communications.

Stratégies Énergétiques (S.É.) vise à développer des outils d'analyse stratégique intégrant l'ensemble des filières de production énergétique desservant le marché, les perspectives de recherche-développement, les profils de consommation interne et les échanges nord-américains, suivant les principes du développement durable exprimés par le *Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Rapport Brundtland)* de 1987, "*Notre avenir à tous*". Dans cette perspective, *Stratégies Énergétiques (S.É.)* examine les possibilités offertes non seulement par les instruments réglementaires, mais également par des instruments économiques (tarifs, redevances, écotaxes, permis échangeables d'émissions ou crédits de réduction, réforme fiscale, etc.).

Stratégies Énergétiques (S.É.) était membre de la *Table sur l'électricité* mise en place par les gouvernements fédéral et provinciaux dans le cadre du *Processus national sur les changements climatiques*. Elle a également été invitée par le *ministère de l'Environnement du Québec* dans le cadre des démarches ayant abouti à la mise en place d'un *Mécanisme québécois de concertation sur les changements climatiques*. *Stratégies Énergétiques* a par la suite été invitée à assister la présidence du *Groupe de travail sur la production, le transport et la distribution de l'énergie* institué dans le cadre de ce *Mécanisme*.

Stratégies Énergétiques (S.É.) participe régulièrement aux audiences de la *Régie de l'énergie*, du *BAPE* et à d'autres audiences environnementales relatives à des projets d'efficacité énergétique ainsi que de production, de transport et de distribution énergétique. Elle a également pris part à plusieurs reprises à des travaux de *Commissions* de l'*Assemblée nationale du Québec*.

PRÉSENTATION ET REMERCIEMENTS

L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* désirent remercier M^e Dominique Neuman, conseiller juridique et consultant en politiques gouvernementales, ainsi que Monsieur André Bélisle, président de l'AQLPA, Madame Brigitte Blais, B. STS et Monsieur Patrick Bonin pour leur précieuse collaboration.

Toute communication relative du présent mémoire peut être adressée aux coordonnées suivantes :

M^e Dominique Neuman, LL.B.
Conseiller juridique et
consultant en politiques gouvernementales
1535, rue Sherbrooke Ouest
Rez-de-chaussée, Local Kwavnick
Montréal (QC)
H3G 1L7
Téléphone : 514 849 4007
energie@mblink.net

M. André Bélisle
président
Association québécoise de lutte contre la
pollution atmosphérique (AQLPA)
484, route 277
Saint-Léon-de-Standon (QC)
G0R 4L0
Téléphone : 418 642 1322
andre.belisle@aqlpa.com

Mme. Brigitte Blais, B. STS
Conseillère aux communications scientifiques
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
484, route 277
Saint-Léon-de-Standon (QC)
G0R 4L0
Téléphone : 514 598 7975
brigitte.blais@aqlpa.com

RÉSUMÉ

L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et *Stratégies Énergétiques* (S.É.) invitent respectueusement la *Commission des finances publiques* de l'Assemblée nationale du Québec à faire siennes leurs recommandations exprimées au présent mémoire.

L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et *Stratégies Énergétiques* (S.É.) recommandent de ne pas procéder à la dissolution de Recyc-Québec et à son intégration au *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)*. Elles recommandent plutôt de modifier la *Loi* constitutive de Recyc-Québec afin de lui conférer le statut d'Agence (en remplacement de son statut actuel de *Société d'État*), ce qui la soustraira ainsi à l'exigence de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* à l'effet qu'un certain nombre de ses administrateurs doivent être « *indépendants du gouvernement* » et de ses ministères. Elles invitent le *gouvernement du Québec*, sur la recommandation du *ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)*, à exercer effectivement le nouveau pouvoir dont il disposera ainsi, à savoir de nommer effectivement au *Conseil d'administration* de Recyc-Québec des administrateurs proches du gouvernement et du ministère, ayant mandat d'exercer une supervision réelle sur Recyc-Québec et de s'assurer que celle-ci reste centrée sur ses mandats existants et les exerce complètement, en assurant également la complémentarité et l'harmonisation de ses actions avec celles du ministère. Ces administrateurs s'ajouteraient aux autres administrateurs représentant divers milieux comme actuellement, ceci afin d'assurer une meilleure participation et mobilisation de ces milieux aux activités entreprises.

L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et *Stratégies Énergétiques* (S.É.) recommandent par ailleurs de ne pas procéder à la dissolution de l'Agence de l'efficacité énergétique (AEE) et son intégration au *ministère des Ressources naturelles et de la Faune* du Québec (MRNF) et, surtout, à ne pas supprimer les mécanismes d'approbation des plans et budgets en efficacité énergétique et innovation de l'Agence, actuellement existants devant la *Régie de l'énergie*, et de surveillance devant elle de ses résultats annuels (rapports annuels). Elles recommandent de ne pas créer de dédoublements de structures et de pouvoirs décisionnels en confiant au *ministère des Ressources naturelles et de la Faune* du Québec (MRNF) les mêmes pouvoirs décisionnels que ceux déjà exercés par la *Régie de l'énergie* quant aux programmes d'efficacité énergétique d'Hydro-Québec Distribution, de Gaz Métro et de Gazifère inc.

L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et *Stratégies Énergétiques* (S.É.) espèrent humblement que leur démarche contribuera à mettre en place au Québec un régime de gestion des fonds publics axé sur la performance, digne d'une société moderne.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

En ce qui a trait aux dispositions du projet de loi 130 visant à supprimer *Recyc-Québec* et l'intégrer au *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)*, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* invitent respectueusement la *Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec* à recommander ce qui suit :

- ❑ **NE PAS PROCÉDER** à la dissolution de *Recyc-Québec* et à son intégration au *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)*.
- ❑ **MODIFIER** la *Loi* constitutive de *Recyc-Québec* afin de lui conférer le statut d'*Agence* (en remplacement de son statut actuel de *Société d'État*), ce qui la soustraira ainsi à l'exigence de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* à l'effet qu'un certain nombre de ses administrateurs doivent être « *indépendants du gouvernement* » et de ses ministères.
- ❑ **INVITER** le gouvernement du Québec, sur la recommandation du *ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)*, à exercer effectivement le nouveau pouvoir dont il disposera ainsi, à savoir de nommer effectivement au Conseil d'administration de *Recyc-Québec* des administrateurs proches du gouvernement et du *ministère*, ayant mandat d'exercer une supervision réelle sur *Recyc-Québec* et de s'assurer que celle-ci reste centrée sur ses mandats existants et les exerce complètement, en assurant également la complémentarité et l'harmonisation de ses actions avec celles du *ministère*. Ces administrateurs s'ajouteraient aux autres administrateurs représentant divers milieux comme actuellement, ceci afin d'assurer une meilleure participation et mobilisation de ces milieux aux activités entreprises.
- ❑ **INSÉRER**, dans la *Loi* constitutive de *Recyc-Québec* (ainsi transformée en *Agence*), une disposition comparable à celle des articles 5 et 6 de la récente *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, conférant au ministre un pouvoir de supervision et de directive auprès de l'*Agence* (et il ne serait pas nécessaire, dans le cas de *Recyc-Québec*, que de telles directives requièrent une approbation gouvernementale).
- ❑ **INVITER** le *ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)* à donner les directives appropriées à *Recyc-Québec* (et, si elle devient une *Agence*, aux membres de son Conseil d'administration qu'il

désigne), afin que *Recyc-Québec* recentre ses activités sur ses mandats de base, qu'elle délaisse la surveillance des émissions atmosphériques des véhicules mais s'associe au contraire aux partenaires (tels l'AQLPA) œuvrant dans le recyclage des véhicules usagés retirés, et que *Recyc-Québec* s'implique financièrement dans l'aide à un tel recyclage, et qu'elle aide également les associations environnementales impliquées dans le domaine du recyclage.

- ❑ **MAINTENIR** l'assujettissement actuel de *Recyc-Québec* aux obligations de déclaration de service aux citoyens, de planification stratégique, de reddition de compte et d'imputabilité prévues à la *Loi sur l'administration publique*, et **AMÉLIORER** ces processus par la tenue de consultations publiques auprès des associations, industries-commerces-institutions (ICI) et municipalités concernées lors de l'approbation du budget annuel de *Recyc-Québec*, l'examen de ses résultats annuels (rapport annuel) et l'examen de son rapport bisannuel des résultats quantitatifs de l'application de la *Politique de gestion des matières résiduelles du Québec (PGMR)*. Cette recommandation s'appliquerait dans tous les scénarios, que *Recyc-Québec* soit transformée en Agence ou soit intégrée au MDDEP.
- ❑ **INVITER** le *ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)* et *Recyc-Québec* à ne pas réduire les opérations de suivi des activités (rapports annuels et vérifications internes).
- ❑ Dans l'éventualité où le gouvernement du Québec souhaiterait s'approprier le surplus budgétaire annuel de *Recyc-Québec* (de 0,5 M\$ en 2009-2010) et son avoir net cumulé de près de 44 M\$, **REQUÉRIR** une redevance de la part de *Recyc-Québec* au *Fonds vert* du MDDEP aux fins de financer des activités environnementales liées aux matières résiduelles.
- ❑ Dans l'éventualité où il existerait un besoin d'accroître davantage le surplus budgétaire annuel de *Recyc-Québec* (par des accroissements de tarifs ou des baisses de dépenses), **FOURNIR** à *Recyc-Québec* des instructions comparables à celles de la récente *Loi 100* (règles auxquelles *Recyc-Québec* n'avait pas complètement été assujettie).¹
- ❑ **SUBSIDIAIREMENT**, dans l'éventualité où *Recyc-Québec* serait, malgré tout, supprimée et intégrée au *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)* :

¹ **PARLEMENT DU QUÉBEC**, *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*, L.Q. 2010, c. 20 (39^e législature, 1^{ère} session, projet de loi 100), <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2010C20F.PDF>, aa. 11, 15.

- ◆ **MODIFIER** l'article 283 du projet de loi 130 de manière à inscrire, dans la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (L.R.Q., chapitre M-30.001), le transfert complet des mandats et pouvoirs actuels de *Recyc-Québec* prévus aux articles 18 à 21 de sa *Loi* constitutive, incluant ceux en *réemploi et recyclage*, en *recherche-développement*, *mise au point et implantation de technologie* (art. 18 (2^o) de la *Loi* actuelle), en *promotion, développement et maintien des marchés pour les produits des 3RV* (art. 18 (4^o) de la *Loi* actuelle), en *éducation* (art. 18 (5^o) de la *Loi* actuelle), en *assistance auprès des autres ministères et organismes gouvernementaux* (art. 18 (6^o) de la *Loi* actuelle), ainsi que celui permettant de conclure des *ententes de partenariat* avec des personnes, municipalités, sociétés ou organismes (art. 19 al. 1 et 20 de la *Loi* actuelle) ou avec des gouvernements, ministères ou organismes hors Québec (art. 19 al. 2 de la *Loi* actuelle).
- ◆ **MAINTENIR** les programmes actuels et **MAINTENIR** le niveau de services actuel, notamment quant à la consigne, l'éducation et la sensibilisation.
- ◆ **MAINTENIR** la souplesse administrative de la nouvelle direction de *Recyc-Québec*, notamment la capacité de son équipe de communiquer directement avec le personnel d'autres ministères, à conclure des ententes de partenariat avec les citoyens, entreprises, municipalités et MRC, organismes et ministères, et à se doter de sources de financement diversifiées.

En ce qui a trait aux dispositions du projet de loi 130 visant à supprimer l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEÉ)* (en l'intégrant au *ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec* et à un nouveau *Fonds des ressources naturelles*) et à supprimer les mécanismes de contrôle de celle-ci devant la *Régie de l'énergie*, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* invitent respectueusement la *Commission des finances publiques* de l'*Assemblée nationale du Québec* à recommander ce qui suit :

- **NE PAS PROCÉDER** à la dissolution de l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEÉ)* et son intégration au *ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec (MRNF)* et, surtout, **NE PAS SUPPRIMER** les mécanismes d'approbation des plans et budgets en efficacité énergétique et innovation de l'Agence, actuellement existants devant la *Régie de l'énergie*, et de surveillance devant elle de ses résultats annuels (rapports annuels).

- ❑ **NE PAS CRÉER** de dédoublements de structures et de pouvoirs décisionnels en confiant au *ministère des Ressources naturelles et de la Faune* du Québec (*MRNF*) les mêmes pouvoirs décisionnels que ceux déjà exercés par la Régie de l'énergie quant aux programmes d'efficacité énergétique d'*Hydro-Québec Distribution*, de *Gaz Métro* et de *Gazifère inc.*
- ❑ **MAINTENIR** l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)* comme organisme distinct des ministères, responsable notamment de livrer les programmes d'innovation et d'économies de carburants et combustibles.
- ❑ **MAINTENIR** les pouvoirs actuels de la *Régie de l'énergie* d'approuver au préalable tous les programmes d'innovation et d'efficacité énergétiques du Québec, qu'ils soient livrés par l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)*, par *Hydro-Québec Distribution*, *Gaz Métro* ou *Gazifère inc.*
- ❑ **MAINTENIR** les pouvoirs actuels de la *Régie de l'énergie* de surveiller les résultats annuels des programmes d'innovation et d'efficacité énergétiques du Québec livrés tant par l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)*, que par *Hydro-Québec Distribution*, *Gaz Métro* ou *Gazifère inc.*
- ❑ **MAINTENIR** les pouvoirs actuels de la *Régie de l'énergie* d'harmoniser les hypothèses, la méthodologie de calcul des gains et la méthodologie de calcul de rentabilité des programmes d'innovation et d'efficacité énergétiques du Québec livrés tant par l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)*, que par *Hydro-Québec Distribution*, *Gaz Métro* ou *Gazifère inc.*
- ❑ **MAINTENIR** les pouvoirs actuels de la *Régie de l'énergie* d'ordonner le transfert, au besoin, des programmes d'innovation et d'efficacité énergétiques de l'un à l'autre des organismes que sont l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)*, *Hydro-Québec Distribution*, *Gaz Métro* et *Gazifère inc.*, ceci afin que chaque programme soit livré par l'organisme le plus approprié, apte à le livrer de la manière la plus efficace et la plus efficiente.
- ❑ **MAINTENIR** les pouvoirs actuels de la *Régie de l'énergie* d'ordonner des programmes de conversion énergétique (substitution énergétique), impliquant à la fois une diminution de consommation de carburants et combustibles (relevant de l'*Agence de l'efficacité énergétique*) et une augmentation de la consommation de gaz naturel (relevant de *Gaz Métro* ou de *Gazifère inc.*).

TABLE DES MATIÈRES

1 - LES PRINCIPES DE MODERNISATION DE L'ÉTAT DÉJÀ RECONNUS AVANT LE PROJET DE LOI 130	1
1.1 LES MISSIONS DE L'ÉTAT.....	1
1.2 LE RÔLE DES AGENCES GOUVERNEMENTALES DANS L'ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS DE L'ÉTAT, TEL QU'ÉTABLI AVANT LE PROJET DE LOI 130	5
1.3 LES PRINCIPES D'ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES AGENCES GOUVERNEMENTALES DÉJÀ ÉTABLIS AVANT LE PROJET DE LOI 130	9
1.4 LES PRINCIPES DE CONTRÔLE DES DÉPENSES DES AGENCES GOUVERNEMENTALES QUI ÉTAIENT ÉTABLIS AVANT LE PROJET DE LOI 130	13
2 - LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE PROJET DE LOI 130 PAR RAPPORT AUX PRINCIPES DE MODERNISATION DE L'ÉTAT DÉJÀ ÉTABLIS	15
3 - LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE RÉCUPÉRATION ET DE RECYCLAGE (RECYC-QUÉBEC).....	19
3.1 NOTRE RECOMMANDATION GÉNÉRALE QUANT À RECYC-QUÉBEC.....	19
3.2 RAPPEL HISTORIQUE QUANT À LA RAISON D'ÊTRE DE RECYC-QUÉBEC	23
3.3 UN ORGANISME GOUVERNEMENTAL DÉJÀ EFFICACE ET EFFICIENT	26
3.4 DES ÉCONOMIES MINIMES.....	29
3.5 UNE TRANSITION QUI N'EST PAS PRÊTE	38
3.6 NOS RECOMMANDATIONS	43

4 - L'AGENCE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE (AEÉ) ET LA SUPPRESSION DE CERTAINS POUVOIRS D'APPROBATION, DE SURVEILLANCE ET D'HARMONISATION DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE	47
4.1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE	47
4.2 RAPPEL HISTORIQUE QUANT À L'AGENCE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE (AEÉ)	50
4.3 DES ÉCONOMIES MINIMES	59
4.4 UNE TRANSITION QUI N'EST PAS PRÊTE	61
4.5 NOS RECOMMANDATIONS	62
5 - CONCLUSION.....	65

1

LES PRINCIPES DE MODERNISATION DE L'ÉTAT DÉJÀ RECONNUS AVANT LE PROJET DE LOI 130

1.1 LES MISSIONS DE L'ÉTAT

1 - Il est établi que l'État québécois doit assumer à la fois « une responsabilité environnementale, une responsabilité sociale et une responsabilité économique ». ²

Selon La *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* du Québec, l'État québécois doit notamment viser deux objectifs qui sont interreliés :

[...] léguer aux générations futures un patrimoine environnemental, économique et social en bon état. ³

[...] transmettre des finances publiques en santé aux générations futures. ⁴

² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Un projet de société pour le Québec. Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, Québec, Décembre 2007, http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/strat_gouv.pdf (adoptée par : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Décret 1080-2007, le 5 décembre 2007, (2007) 139 G.O. II, 5922), page 32, note 10.

³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Un projet de société pour le Québec. Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, Québec, Décembre 2007, http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/strat_gouv.pdf (adoptée par : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Décret 1080-2007, le 5 décembre 2007, (2007) 139 G.O. II, 5922), page 29. Souligné en caractère gras par nous.

⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Un projet de société pour le Québec. Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, Québec, Décembre 2007, http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/strat_gouv.pdf (adoptée par : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Décret 1080-2007, le 5 décembre 2007, (2007) 139 G.O. II, 5922), pages 41 et 42. Souligné en caractère gras par nous.

2 - Au cours des quinze (15) dernières années, plusieurs rapports ont soumis au gouvernement du Québec des recommandations en vue d'assainir les finances publiques et moderniser l'État québécois.

Tel qu'il apparaît ci-après, il ressort de ces nombreux rapports que l'abolition d'organismes gouvernementaux ne constitue pas une fin en soi mais ne peut être décidée qu'en tenant compte du rôle de ces organismes dans l'accomplissement des missions de l'État et des principes d'efficacité, d'efficience et de subsidiarité.

Déjà en 1997, le rapport Facal soulignait que :

*[I]es organismes gouvernementaux apparaissent dans la foulée des orientations, des priorités et des objectifs que se donne l'État. **Celui-ci a en effet besoin de mécanismes et d'instruments pour mettre en œuvre ses politiques.***⁵

En 2005, le rapport Boudreau affirmait que

*[...] les organismes du gouvernement jouent un rôle important, voire indispensable, dans le fonctionnement de l'État. **Ces entités permettent en effet au gouvernement de disposer de structures se consacrant à une mission particulière. Leur autonomie favorise l'efficacité optimale dans la prestation de services directs aux citoyens. Cette autonomie est parfois indispensable pour remplir certaines fonctions [...]. C'est dans cette perspective que, au cours des années, divers organismes ont été créés afin de répondre à des besoins émergents en matière de services aux citoyens.***⁶

⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX, *Rapport* (« Rapport Facal »), Québec, le 24 septembre 1997, http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/rapport_organismes_gouv_1997.pdf, Préambule.

⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT, *Rapport. Les 60 organismes désignés par le gouvernement pour 2004-2005* (« Rapport Boudreau »), Québec, le 14 février 2005, http://142.213.167.10:8080/fr/publications/modernisation/rapp_60org.pdf, page 1. Souligné en caractère gras par nous.

3 - Afin de déterminer si un organisme gouvernemental mérite d'être maintenu ou supprimé, les rapports Boudreau, Geoffrion et Rolland ont tous adopté la même grille d'analyse constituée des quatre (4) critères suivants :

- La pertinence du mandat de l'organisme.
- Le besoin d'autonomie administrative et d'indépendance.
- La possibilité de simplification de l'organisation gouvernementale.
- La possibilité d'accroissement de l'efficacité et de l'efficace de l'organisme ainsi que de la qualité et de l'accessibilité des services.⁷

4 - Le rapport Boudreau a tout particulièrement retenu « deux principes justifiant qu'un mandat soit confié à un organisme gouvernemental possédant un certain degré d'autonomie plutôt qu'à un ministère » :

Le premier principe retenu pour justifier l'existence d'un organisme rejoint l'orientation, adoptée par plusieurs pays occidentaux, qui vise à séparer l'élaboration des énoncés de politique de la prestation directe des services. Selon cette orientation, l'élaboration des énoncés de politique et la gouvernance sont assumées par les ministères, alors que la prestation des services est généralement confiée à des entités autonomes. Une telle séparation vise à augmenter l'efficacité au chapitre de la prestation des services, puisque les entités qui en sont responsables peuvent se donner un mode de fonctionnement adapté à leurs activités particulières.

Le second principe justifiant le besoin d'autonomie est lié au fait que la nature de certains services exige qu'il y ait une indépendance à l'égard du politique ou de toute autre institution. C'est le cas, par exemple, des organismes qui doivent donner au gouvernement des avis reflétant des points de vue externes ou encore des organismes à caractère judiciaire qui doivent régler des conflits entre

⁷

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT, Rapport. Les 60 organismes désignés par le gouvernement pour 2004-2005 (« Rapport Boudreau »), Québec, le 14 février 2005, http://142.213.167.10:8080/fr/publications/modernisation/rapp_60org.pdf, page 8.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT, Rapport. Les 58 organismes désignés par le gouvernement pour 2005-2006 (« Rapport Geoffrion »), Québec, le 22 février 2006, <http://142.213.167.10:8080/fr/publications/modernisation/RapportGeoffrion.pdf>, page 9.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT, Rapport. Les 19 organismes désignés par le gouvernement pour 2006-2007 (« Rapport Rolland »), Québec, le 31 janvier 2007, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/rapportRolland2006-2007.pdf>, page 7.

*diverses parties et même parfois des conflits entre des parties civiles et le gouvernement.*⁸

5 - Ces principes rejoignent ceux qui avaient déjà été énoncés en 2004 par le gouvernement du Québec dans son document d'orientation *Briller parmi les meilleurs*, quant à la décision de maintenir ou supprimer des programmes gouvernementaux :

- **Le rôle de l'État** : ce programme répond-il toujours à une mission de l'État ?
- **L'efficacité** : ce programme atteint-il ses objectifs ?
- **L'efficience** : pourrait-on offrir ce programme autrement à moindre coût, tout en préservant la qualité du service aux citoyens ?
- **La subsidiarité** : quelle est la meilleure instance pour assumer la gestion du programme ?
- **La capacité financière** : a-t-on les moyens d'assumer les coûts de ce programme, ou faut-il en revoir la portée ?⁹

6 - Certains organismes gouvernementaux ont donc un rôle indispensable à jouer dans l'organisation d'un État moderne, efficient et efficace.

Leur suppression et le transfert de leur mandat à des ministères ne constitue pas nécessairement la voie à suivre pour une meilleure organisation de l'État.

⁸ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT, *Rapport. Les 60 organismes désignés par le gouvernement pour 2004-2005* (« Rapport Boudreau »), Québec, le 14 février 2005, http://142.213.167.10:8080/fr/publications/modernisation/rapp_60org.pdf, pages 8-9. Souligné en caractère gras par nous.

⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Briller parmi les meilleurs. La vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec*, Québec, 11 mars 2004, (ancien lien Internet www.briller.gouv.qc.ca/documentation/, non disponible le 17 janvier 2011), <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs54345>, page 191. Caractère gras dans le texte.

1.2 LE RÔLE DES AGENCES GOUVERNEMENTALES DANS L'ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS DE L'ÉTAT, TEL QU'ÉTABLI AVANT LE PROJET DE LOI 130

7 - C'est dans ce cadre que le *Plan de modernisation de l'État 2004-2007* du gouvernement du Québec, préparé par le *Conseil du Trésor*, a vu dans la création d'agences gouvernementales une solution essentielle à la modernisation de l'état à l'accroissement de son efficacité et de son efficience

La création de nouvelles agences distinctes des ministères pour livrer des services gouvernementaux constitue la recommandation principale du *Plan de modernisation de l'État 2004-2007* du gouvernement du Québec :

*Afin d'améliorer l'efficacité et la qualité des services aux citoyens, le gouvernement réorganise en cinq agences divers services déjà existants.*¹⁰

*Le gouvernement réorganise et regroupe en agences divers services déjà existants afin d'améliorer la prestation de services publics.*¹¹

3.4 Des agences pour améliorer les services publics

Dans les ministères et organismes, les services opérationnels sont assujettis aux mêmes règles de gestion que les fonctions d'élaboration de politiques ou d'établissement de stratégies, alors que les défis sont fort différents.

- ♦ *Les services opérationnels doivent satisfaire les besoins souvent de plus en plus diversifiés de clientèles, et bénéficier à cette fin d'une grande flexibilité dans la gestion des ressources disponibles. En contrepartie de cette liberté de manœuvre accrue, on s'attend à ce que les responsables opérationnels répondent à des obligations de résultat précises, liées à la nature même des services assurés au public.*

¹⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR, *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, 5 mai 2004, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/plan_modernisation.pdf, page 49. Caractère gras dans le texte.

¹¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR, *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, 5 mai 2004, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/plan_modernisation.pdf, page x.

- ♦ *Les **fonctions d'élaboration de politiques** ou de stratégies, par contre, peuvent rester soumises aux règles traditionnelles de gestion au sein de ministères dont il s'agit en fait de la vocation essentielle.*

Le gouvernement entend donc réorganiser et regrouper en agences différentes unités administratives dont le service à la clientèle constitue la principale fonction.

L'objectif est d'être plus efficace dans la livraison des services au public, en faisant en sorte que ces services soient effectués par des organismes pouvant facilement s'adapter aux besoins qu'il leur est demandé de satisfaire – et en leur épargnant donc des réglementations « mur à mur » qui leur interdisent toute initiative.

- ♦ *Les agences seront instituées pour permettre des **gains d'efficacité**.*
- ♦ *Ces agences bénéficieront d'une grande **liberté d'action**, en contrepartie d'engagements de performance, d'une solide reddition de comptes et de toute une gamme de contrôles exercés a posteriori.*

Les premières agences mises en place

Cinq agences seront mises en place au cours des prochains mois.

- ♦ *Le gouvernement met en place **Services Québec**. Comme on l'a vu précédemment avec la modification des façons de faire, cette agence permettra de réorganiser l'offre de services actuelle afin de fournir des services intégrés à la population [...].*
- ♦ *Le gouvernement annonce l'**Agence des partenariats public-privé du Québec**. Cette agence aura pour mandat d'assurer la mise en place de véritables partenariats public-privé. On a déjà présenté de façon détaillée la mission et le fonctionnement de la nouvelle agence, avec les améliorations apportées aux façons de faire [...].*
- ♦ *Une autre agence, le **Centre des services administratifs**, regroupera des services fournis aux ministères et organismes à l'intérieur du gouvernement. Les modalités de mise en place et la mission qui lui sera assignée ont été abordées également avec les améliorations apportées aux façons de faire [...].*
- ♦ *Les opérations régionales dédiées aux inspections, au contrôle et aux enquêtes du **ministère de l'Environnement** seront assurées par une autre agence, le **Centre de contrôle environnemental**. Ce centre sera appuyé par la Direction générale de l'analyse et de l'expertise.*

Les services en région du ministère de l'Environnement sont actuellement placés sous la responsabilité d'une direction générale du ministère, la Direction générale des opérations régionales, qui regroupe dix-sept directions régionales. Le Centre de contrôle environnemental aura pour mission de vérifier la conformité environnementale des projets et activités sur tout le territoire du Québec, de réaliser les enquêtes liées à la protection de l'environnement et d'assurer un service continu en matière d'urgence environnementale. La mise en place du Centre de contrôle environnemental permettra de confier à une structure plus souple et plus efficace les activités opérationnelles en région. L'objectif est d'améliorer la qualité des services, tout en réduisant les coûts administratifs.

- ♦ **Le ministère du Revenu** sera une agence selon les dispositions de la Loi sur l'administration publique

*L'objectif est de doter l'organisation d'un nouveau cadre de gestion axé sur les résultats, la transparence et la performance. L'agence aura pour mission de fournir des services de qualité aux citoyens. Elle sera organisée en respectant deux lignes de services – soit la clientèle des particuliers et la clientèle des entreprises. Cette reconfiguration des services éliminera les duplications actuelles et favorisera une meilleure efficacité de l'organisation.*¹²

8 - La livraison de services gouvernementaux par des agences distinctes des ministères a donc été vue, par le gouvernement du Québec et son Conseil du Trésor en 2004 comme étant un modèle de gestion à favoriser car plus efficace et efficient.

Le gouvernement a effectivement mis en œuvre ce modèle de gestion en application de la vision du *Plan de modernisation de l'État 2004-2007*.

9 - Encore le 21 octobre 2010, Monsieur le député de Viau, à titre d'adjoint parlementaire du ministre des Finances du Québec, rappelait lors du débat sur le projet de loi 107 de la 1^{ère} session de la 39^e législature, créant l'Agence du revenu du Québec :

*la création de la future agence du revenu du Québec est une preuve tangible que **le gouvernement est prêt à opter pour toutes les formes d'alternatives***

¹²

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR, *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, 5 mai 2004, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/plan_modernisation.pdf, pages 54-55. Caractère gras dans le texte.

permettant d'améliorer les façons de faire, l'efficience des opérations et la qualité de la prestation rendue.

Parlons de performance. Il est hasardeux pour un gouvernement d'établir un cadre organisationnel uniforme et rigide auquel tous les ministères sont assujettis. [...]

Il est amplement normal, M. le Président, que ce type de changement d'ordre organisationnel puisse créer des soulèvements au sein de certains groupes à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation visée. Mais, vous savez, M. le Président, les faits sont têtus, et ceux-ci démontrent que les administrations fiscales qui ont adopté le modèle d'agence ont amélioré de façon importante leur performance.¹³

¹³

Emmanuel DUBOURG, Député de Viau à l'Assemblée nationale du Québec, Discours sur l'adoption de principe du projet de loi 107, in ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{ère} session, le jeudi 21 octobre 2010, Vol. 41, N° 145, http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/39-1/journal-debats/20101021/24863.html#_Toc275518719, 11h50.

1.3 LES PRINCIPES D'ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES AGENCES GOUVERNEMENTALES DÉJÀ ÉTABLIS AVANT LE PROJET DE LOI 130

10 - La modernisation de l'État et la création d'agences distinctes des ministères pour livrer des services de façon plus autonome impliquent par ailleurs des mécanismes spécifiques de reddition des comptes et de surveillance des résultats des actions entreprises.

11 - Selon le document d'orientation *Briller parmi les meilleurs* de 2004 du gouvernement du Québec :

*La gestion de la performance : la modernisation de l'État implique une évaluation des résultats obtenus. Des mécanismes seront mis en place à cette fin.*¹⁴

*les agences deviendront des structures plus légères, qui devront rendre compte de leurs résultats.*¹⁵

¹⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Briller parmi les meilleurs. La vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec*, Québec, 11 mars 2004, (ancien lien Internet www.briller.gouv.qc.ca/documentation/, non disponible le 17 janvier 2011), <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs54345>, page 193. Caractère gras dans le texte.

¹⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Briller parmi les meilleurs. La vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec*, Québec, 11 mars 2004, (ancien lien Internet www.briller.gouv.qc.ca/documentation/, non disponible le 17 janvier 2011), <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs54345>, page 81.

12 - Le *Plan de modernisation 2004-2007* du gouvernement du Québec le spécifie par exemple pour les nouvelles agences qu'il recommandait de créer :

*On peut immédiatement préciser que l'Agence des partenariats public-privé du Québec disposera de pouvoirs étendus et d'une marge de manœuvre importante. En contrepartie, l'Agence sera soumise à des exigences élevées en termes de reddition de comptes et d'évaluation des résultats.*¹⁶

*Le Centre des services administratifs sera soumis à une reddition de comptes exigeante : l'agence devra atteindre des objectifs explicites d'économies attendues.*¹⁷

13 - Plus généralement, le *Plan de modernisation 2004-2007* du gouvernement du Québec a proposé une nouvelle politique de gestion de la performance :

2.2.4 Une nouvelle politique de gestion de la performance

*Le Plan de modernisation 2004-2007 comporte l'implantation d'une nouvelle politique de gestion de la performance visant à assurer la reddition de comptes par rapport à **trois résultats** considérés comme essentiels.*

- ♦ *L'amélioration de la qualité des services aux citoyens.*
- ♦ *L'utilisation disciplinée, diligente et rentable des deniers publics.*
- ♦ *Le respect de la transparence, de l'éthique et des saines valeurs de gestion.*

¹⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR, *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, 5 mai 2004, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/plan_modernisation.pdf, page 31. Souligné et caractère gras par nous.

¹⁷ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR, *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, 5 mai 2004, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/plan_modernisation.pdf, page 29. Souligné et caractère gras par nous.

La gestion de la performance sera adaptée à la nature des mandats assumés par les ministères et organismes.

♦ *Les approches retenues pour évaluer la performance devront ainsi permettre de porter un jugement sur les fonctions **d'élaboration** des politiques et des programmes assumées par les ministères et organismes.*

♦ *La politique de gestion de la performance comprendra par ailleurs des indicateurs concernant la **prestation de services publics**, que cette prestation ait été effectuée directement ou dans le cadre de processus d'impartition, de sous-traitance ou de partenariat public-privé.*

Des mécanismes seront mis en place, afin de mieux gérer la performance au sein du secteur public.

♦ *La **politique de gestion de la performance** établira ainsi des indicateurs et des cibles utilisant des standards qui ont fait leur preuve dans les pays où cet exercice est couramment pratiqué. On fait référence notamment à l'étalonnage – ce que l'on appelle en anglais le benchmarking – à l'analyse des prix de revient, ou à l'évaluation systématique du rapport coût-bénéfice.*

♦ *La nouvelle politique favorisera les initiatives renforçant l'**imputabilité** des personnes comme des organisations.*

- *La pratique des **contrats de performance** sera généralisée.*
- *Chaque fois que cela sera possible, le gouvernement favorisera l'introduction de **mesures d'incitation à la performance** – sous la forme, par exemple, de primes au rendement ou de rémunération bonifiée. Les nouvelles agences auront la possibilité d'utiliser de tels instruments d'encouragement à la performance.*
- *À l'inverse, le gouvernement souhaite que des **sanctions claires** soient appliquées, lorsque les objectifs ne seront pas atteints. Ces sanctions pourraient aller jusqu'au remplacement des dirigeants ou la fin d'un contrat, dans le cas d'un partenariat public-privé. Là aussi, les agences seront représentatives de la volonté gouvernementale d'une véritable reddition de comptes.¹⁸*

18

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR, *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, 5 mai 2004, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/plan_modernisation.pdf, page 31. Caractère gras dans le texte.

14 - Cette nouvelle politique de gestion de la performance s'est reflétée entre autres dans la *Loi sur l'administration publique* :

*Comme on vient de le rappeler, la Loi sur l'administration publique, adoptée en 2000 par l'Assemblée nationale, a donné une nouvelle dimension à la vérification interne, en insistant sur la qualité des services aux citoyens, l'atteinte des résultats, le respect du principe de transparence et l'imputabilité devant le Parlement.*¹⁹

*Le gouvernement rendra cet engagement opérationnel en introduisant de nouvelles obligations dans la Loi sur l'administration publique. Les organismes auront **l'obligation de présenter, tous les cinq ans**, un rapport effectué par une entité indépendante, faisant état des résultats obtenus par rapport à certains critères identifiés – satisfaction de la clientèle, des pairs, du gouvernement, gestion administrative et financière, etc.*²⁰

[Note : L'article 29 de la *Loi sur l'administration publique*, telle qu'elle se lit en janvier 2011, requièrent que les organismes publics prévoient un examen des résultats de chacun d'eux en Commission parlementaire de l'Assemblée nationale du Québec au moins une fois tous les quatre ans].²¹

¹⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR, *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, 5 mai 2004, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/plan_modernisation.pdf, page 40.

²⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR, *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, 5 mai 2004, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/plan_modernisation.pdf, page 48. Caractère gras dans le texte.

²¹ PARLEMENT DU QUÉBEC, *Loi sur l'administration publique*, L.R.Q., c. A-6.01, http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_6_01/A6_01.html, a. 29.

1.4 LES PRINCIPES DE CONTRÔLE DES DÉPENSES DES AGENCES GOUVERNEMENTALES QUI ÉTAIENT ÉTABLIS AVANT LE PROJET DE LOI 130

15 - Le *Plan de modernisation de l'État* a par ailleurs, jusqu'à présent, privilégié les restrictions budgétaires internes à chaque ministère et organisme comme moyen d'allègement des dépenses de l'État plutôt que la suppression massive d'organismes gouvernementaux.

16 - C'est ainsi que, le 12 juin 2010, le Parlement du Québec a adopté le projet de loi 100 de la 1^{ère} session de la 39^e législature, *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*, requérant que certains organismes et Sociétés d'État du Québec adoptent et déposent une politique visant une réduction de 25 % de leurs dépenses de publicité, de formation et de déplacement d'ici la fin de leur exercice 2010-2011 et une réduction de 10 % de leurs dépenses de fonctionnement de nature administrative d'ici la fin de leur exercice 2013-2014, le tout par rapport à l'exercice 2009-2010.²² La même *Loi* requerrait également des augmentations tarifaires de la part de certains organismes.²³

²² **PARLEMENT DU QUÉBEC**, *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*, L.Q. 2010, c. 20 (39^e législature, 1^{ère} session, projet de loi 100), <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2010C20F.PDF>, aa. 11, 15.

²³ **PARLEMENT DU QUÉBEC**, *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*, L.Q. 2010, c. 20 (39^e législature, 1^{ère} session, projet de loi 100), <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2010C20F.PDF>, chapitre III.

2

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE PROJET DE LOI 130 PAR RAPPORT AUX PRINCIPES DE MODERNISATION DE L'ÉTAT DÉJÀ ÉTABLIS

17 - Le projet de loi 130 de la 1^{ère} session de la 39^e législature ²⁴, ici sous étude, propose la dissolution, la fusion ou l'intégration d'un grand nombre d'organismes gouvernementaux que les rapports antérieurs sur la modernisation de l'État avaient précisément recommandé de conserver et ne pas démanteler, incluant *Recyc-Québec* et l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEÉ)*, notamment les rapports *Facal*, *Boudreau* et *Rolland* tel que précisé plus loin.

Alors donc que le gouvernement du Québec venait de créer de nouvelles agences, répondant ainsi aux objectifs de souplesse administrative et d'efficacité énoncées dans son *Plan de modernisation de l'État 2004-2007*, le projet de loi 130 propose désormais l'orientation inverse, soit de dissoudre des agences gouvernementales déjà existantes.

18 - Le gouvernement du Québec n'a pas déposé d'évaluation ventilée des coûts qui seraient évités et des coûts additionnels qui résulteraient des dissolutions, fusions et intégrations d'organismes proposées dans son projet de loi 130. Les chiffres émis jusqu'à présent indiquent toutefois des économies minimales (entre 2 M\$ et 10 M\$ au total récurrents par année, pour 28 suppressions d'organismes), auxquelles l'on doit soustraire des coûts accrus la première année, résultant de la réorganisation de ces organismes, de la gestion du personnel, etc.

²⁴ **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**, 39^e législature, 1^{ère} session, *Projet de loi no 130. Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds*, tel que présenté, 2010, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-130-39-1.html>.

De façon surprenante, le gouvernement du Québec estime toutefois qu'une partie des économies prévues proviendra aussi de la *diminution des coûts de reddition de compte, de vérifications internes et de suivis* :

*Les bénéfices résultant de ces opérations proviennent d'abord d'une réduction du nombre d'organismes et, ensuite, du regroupement d'opérations administratives – ressources humaines, financières -, de l'abolition de conseils d'administration, de la réduction d'opérations de suivi – rapports annuels, vérifications internes.*²⁵

Cette diminution envisagée des coûts de reddition de comptes, de vérification interne et de suivis contredit les orientations antérieures de l'État québécois, exprimées notamment dans les passages précités de *Briller parmi les meilleurs* et du *Plan de modernisation 2004-2007*, lesquelles recommandaient au contraire d'accroître les mesures de reddition de comptes, de vérifications et de suivis des organismes gouvernementaux et de les rendre plus sévères.

19 - Le projet de loi 130 marque donc deux changements d'orientation importants de la part du gouvernement du Québec :

- ❑ Le gouvernement du Québec envisage désormais de supprimer des agences gouvernementales et d'en transférer le mandat à des ministères alors qu'auparavant il préconisait le contraire.
- ❑ Le gouvernement du Québec envisage désormais des économies provenant d'une réduction des opérations de suivi (rapports annuels, vérifications internes) alors qu'auparavant, il préconisait leur accroissement.

20 - Ces changements d'orientation surprenants du gouvernement du Québec surviennent alors que la récente loi no. 100, *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette* (projet de loi 100 de la 1^{ère} session de la 39^e législature) a même omis d'inclure Recyc-Québec et l'Agence de l'efficacité énergétique (AEÉ) parmi les organismes dont l'on exigerait une compression des dépenses ou une augmentation des tarifs.²⁶

²⁵ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR**, *Des choix responsables. Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014*, Québec, Mars 2010, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/10-11/Plan_d_action_FR.pdf , page 34. Souligné en caractère gras par nous.

²⁶ **PARLEMENT DU QUÉBEC**, *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*, L.Q. 2010, c. 20 (39^e législature, 1^{ère} session, projet de loi 100), aa. 11, 15 et chapitre III.

Dans le cas de l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)*, une compression comparable des dépenses a toutefois malgré tout pu être imposée par la Régie de l'énergie en vertu des dispositions législatives actuelles (que le projet de loi 130 propose de supprimer), lesquelles assujettissent les budgets de l'Agence à l'approbation de la Régie de l'énergie. La Régie a ainsi refusé environ 20 % du budget 2010-2011 de l'Agence, ce refus s'ajoutant aux réductions importantes de ce budget que le *ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF)* avaient déjà requises de cette Agence.²⁷ Cependant, tel que vu plus loin, le projet de loi 130 propose dorénavant la suppression du mandat de surveillance par la Régie de l'énergie auprès de l'Agence ainsi que la suppression de l'ensemble du processus d'audiences publiques par la Régie sur l'autorisation préalable des budgets de l'Agence, sur la vérification de ses résultats et sur la vérification de la cohérence de ses actions avec ceux des autres acteurs en efficacité énergétique que la Régie de l'énergie supervise déjà.

²⁷ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3709-2009, Décision D-2010-153, le 7 décembre 2010, <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2010-153.pdf>, page 9, parag. 31.

3

LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE RÉCUPÉRATION ET DE RECYCLAGE (RECYC-QUÉBEC)

3.1 NOTRE RECOMMANDATION GÉNÉRALE QUANT À RECYC-QUÉBEC

21 - Le gouvernement du Québec, par les articles 282 à 295 du projet de loi 130 de la 1^{ère} session de la 39^e législature (tel que présenté) propose l'abolition de la Société d'État Recyc-Québec et son intégration au *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)*.²⁸

Par cette démarche, le gouvernement affirme vouloir accroître l'efficiencia et l'efficacité des activités, éliminer les doublages afin d'assainir les finances publiques et assurer un meilleur contrôle ministériel sur les activités liées au recyclage.

L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) sont sensibles aux préoccupations du gouvernement du Québec et du ministre.

À cette fin, Ils proposent, au présent mémoire, une solution intermédiaire entre le maintien de Recyc-Québec comme Société d'État et son intégration au MDDEP. Cette solution intermédiaire, croyons nous, permettra de mieux réaliser les objectifs gouvernementaux, maintiendra l'efficiencia et l'efficacité propres à un organisme gouvernemental distinct d'un ministère tout en assurant au ministère un contrôle ferme sur les activités exercées, tel que souhaité par celui-ci, le tout tel que nous l'illustrons dans les pages qui suivent.

²⁸ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, 39^e législature, 1^{ère} session, *Projet de loi no 130. Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds*, tel que présenté, 2010, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-130-39-1.html>, aa. 282-295.

22 - En premier lieu, nous sommes en accord avec le gouvernement du Québec à l'effet qu'il peut être inapproprié que *Recyc-Québec* conserve le statut de *Société d'État* comme actuellement.

En tant que *Société d'État*, *Recyc-Québec* est en effet assujettie aux règles de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, lesquelles requièrent qu'au moins les deux tiers des membres de son conseil d'administration, dont le président, se qualifient non seulement comme administrateurs indépendants de la Société mais également « *indépendants du gouvernement* » ou de ses ministères.²⁹ Une telle exigence d'indépendance du Conseil empêche le gouvernement et le *MDDEP* d'exercer un contrôle serré sur les activités de l'organisme.

Il nous semble qu'un **statut d'Agence** serait plus approprié pour *Recyc-Québec*, afin, justement, de permettre au gouvernement du Québec de nommer, sur son conseil d'administration (dont éventuellement à la présidence de ce conseil) des administrateurs chevronnés représentant le gouvernement ou représentant le ministère responsable, en l'occurrence le *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)*. En nommant de tels administrateurs, le gouvernement pourra ainsi mieux suivre et contrôler en temps réel les actions de *Recyc-Québec* et s'assurer de leur cohérence avec les politiques et objectifs gouvernementaux. Ces administrateurs s'ajouteraient aux autres administrateurs représentant divers milieux comme actuellement, ceci afin d'assurer une meilleure participation et mobilisation de ces milieux aux activités entreprises.

Ce faisant, *Recyc-Québec* en tant qu'*Agence* gouvernementale resterait néanmoins assujettie, comme actuellement, aux obligations de déclaration de service aux citoyens, de planification stratégique, de reddition de compte et d'imputabilité prévues à la *Loi sur l'administration publique*.³⁰

23 - Ceci permettrait de conserver les avantages administratifs actuels de *Recyc-Québec* laquelle, dans l'ensemble, fonctionne déjà d'une manière efficiente et efficace, en tant qu'organisme distinct du *ministère* et doté de modes de gestion et de financement plus souples. Une telle souplesse, ainsi que cette efficience et cette efficacité, risqueraient d'être compromises si ses activités se voyaient intégrées au sein d'un ministère, selon les principes précités qui ressortent du *Rapport Boudreau* et du *Plan de modernisation 2004-2007* du gouvernement du Québec.

²⁹ **PARLEMENT DU QUÉBEC**, *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, L.R.Q., c. G-1.02, http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/G_1_02/G1_02.html, a.4.

³⁰ **PARLEMENT DU QUÉBEC**, *Loi sur l'administration publique*, L.R.Q., c. A-6.01, http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_6_01/A6_01.html.

De plus, *Recyc-Québec* s'autofinance et ne contribue pas au déficit de l'État québécois. Elle constitue un « organisme non budgétaire » au sens de la *Loi sur l'administration financière*.³¹

Le gouvernement du Québec n'aurait d'ailleurs pas encore été prêt à procéder dès à présent à la dissolution de *Recyc-Québec* et son intégration au *ministère*.

Nous développons chacune de ces questions ci-après.

24 - Nous recommandons donc que *Recyc-Québec*, actuellement une *Société d'État*, obtienne le statut d'*Agence* (au moyen d'un amendement minime à sa *Loi constitutive*), ce qui la soustraira ainsi à l'exigence de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* à l'effet qu'un certain nombre de ses administrateurs doivent être « indépendants du gouvernement » et de ses ministères.

Recyc-Québec continuera toutefois d'être assujettie, comme actuellement, aux obligations de déclaration de service aux citoyens, de planification stratégique, de reddition de compte et d'imputabilité prévues à la *Loi sur l'administration publique*.

25 - Nous recommandons de plus que le gouvernement du Québec, sur la recommandation du *ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)*, exerce effectivement le nouveau pouvoir dont il disposera ainsi, à savoir de nommer effectivement au Conseil d'administration de *Recyc-Québec* des administrateurs proches du gouvernement et du *ministère*, ayant mandat d'exercer une supervision réelle sur *Recyc-Québec* et de s'assurer que celle-ci reste centrée sur ses mandats existants et les exerce complètement et d'assurer la complémentarité et l'harmonisation de ses actions avec celles du *ministère*. Ces administrateurs s'ajouteraient aux autres administrateurs représentant divers milieux comme actuellement, ceci afin d'assurer une meilleure participation et mobilisation de ces milieux aux activités entreprises.

³¹ PARLEMENT DU QUÉBEC, *Loi sur l'administration financière*, L.R.Q., c. A-6.001, http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_6_001/A6_001.html, a. 2 et annexe 2.

26 - Il pourrait aussi être utile, à cet égard, d'insérer, dans la *Loi* constitutive de Recyc-Québec, une disposition comparable à celle des articles 5 et 6 de la récente *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, conférant au ministre un pouvoir de supervision et de directive auprès de l'Agence (et il ne serait pas nécessaire, dans le cas de Recyc-Québec, que de telles directives requièrent une approbation gouvernementale) :

5. L'Agence est placée sous la responsabilité du ministre.

6. L'Agence est dotée d'un conseil d'administration qui en supervise l'administration. Le conseil d'administration est imputable de ses décisions auprès du gouvernement et le président du conseil est chargé d'en répondre auprès du ministre.

Le ministre peut donner au conseil d'administration, par écrit, des directives sur les matières qui, selon le ministre, touchent des questions d'intérêt public ou la politique de collaboration [...] ou pourraient toucher les finances publiques. [...] ³²

³² PARLEMENT DU QUÉBEC, *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, L.Q. 2010, c. 31 (projet de loi 107 de la 1^{ère} session de la 39^e législature), <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2010C31F.PDF>, aa. 5 et 6. Souligné et en caractère gras par nous.

3.2 RAPPEL HISTORIQUE QUANT À LA RAISON D'ÊTRE DE RECYC-QUÉBEC

27 - Durant les années 1980, le *ministère de l'Environnement* éprouvait de la difficulté à faire respecter sa réglementation et sa politique des 3RV (Réduction à la source, réemploi, recyclage et valorisation), à tisser des liens avec l'industrie et les municipalités, puis à développer des outils et des infrastructures.³³

Ce sont ces obstacles de gestion propres au *ministère* qui ont amené, en 1990 la création de *Recyc-Québec*, succédant notamment au *Fonds québécois de récupération*³⁴, et dont le mandat a consisté depuis 20 ans à mettre en place des systèmes, des infrastructures et des partenariats permettant le respect effectif de la réglementation ainsi que de mesures volontaires :

*Le ministère de l'environnement de l'époque avait toutes les difficultés à appliquer sa réglementation et ne pouvait consacrer aucun effort pour travailler avec l'industrie et les municipalités à implanter les outils et les infrastructures nécessaires pour réaliser une politique des 3 RV (Réduire, réutiliser, recycler et valoriser avant d'éliminer). C'est pourquoi le gouvernement a décidé de créer une société d'état chargée de la récupération et du recyclage. Le principe retenu pour justifier l'existence d'un tel organisme rejoint l'orientation, adoptée par plusieurs pays occidentaux, qui vise à séparer l'élaboration des politiques de la prestation directe des services. Ainsi l'élaboration des énoncés de politique et la gouvernance sont assumées par les ministères, alors que la prestation des services est confiée à des entités autonomes. Une telle séparation vise à augmenter l'efficacité au chapitre de la prestation des services, puisque les entités qui en sont responsables peuvent se donner un mode de fonctionnement adapté à leurs activités particulières.*³⁵

³³ Claude VILLENEUVE, *Recyc-Québec ne doit pas disparaître*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi (UQAC) - Synapse, 13 décembre 2010, <http://synapse.uqac.ca/2010/recyc-quebec-ne-doit-pas-disparaître/>.

³⁴ RECYC-QUÉBEC, *Rapport annuel 2009-2010*, Québec, 2010, http://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/Upload/Publications/RA_2009-2010.pdf, page 4.

RECYC-QUÉBEC (par Réal BRASSARD), *Le système de consignation Fiches informatives*, Montréal, Décembre 2009, <http://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/upload/Publications/Fiche-consigne.pdf>, page 5.

ACTION RE-BUTS, *La consigne et vous*. Page *La Consigne dans tous ses états - Au Québec*, 2009, http://www.consignezvous.org/etat_quebec.html, consulté le 26 janvier 2011.

³⁵ Claude VILLENEUVE, *Recyc-Québec ne doit pas disparaître*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi (UQAC) - Synapse, 13 décembre 2010, <http://synapse.uqac.ca/2010/recyc-quebec-ne-doit-pas-disparaître/>. Souligné en caractère gras par nous.

28 - Le 24 septembre 1997, le *Rapport Facal* sur l'examen des organismes gouvernementaux a explicitement recommandé de maintenir l'existence de *Recyc-Québec* :

*Le Groupe de travail estime que cet organisme [la Société québécoise de récupération et de recyclage] joue un rôle essentiel dans son domaine d'intervention et qu'en conséquence il doit être maintenu.*³⁶

29 - En 2003, il avait été brièvement allégué que *Recyc-Québec* aurait fait preuve de manque de rigueur dans sa méthodologie de comptabilisation des résultats du recyclage. Ces allégations s'avérèrent toutefois non fondées selon les vérifications externes des firmes *Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT)* et de l'économiste Jacques Fortin de l'*École des hautes études commerciales (HEC)* de l'Université de Montréal.³⁷ Vers la même date, des rumeurs circulaient à l'effet que le ministre de l'Environnement du Québec, Monsieur Thomas Mulcair, aurait envisagé pour ce motif de dissoudre *Recyc-Québec* et l'intégrer au *ministère*, ce qui aurait permis à l'État québécois de s'approprier le surplus budgétaire issu de la redevance sur les pneus.³⁸ Quelques 90 associations environnementales réagirent et appuyèrent le maintien de *Recyc-Québec*.³⁹ Le lendemain, le ministre nia catégoriquement avoir l'intention de dissoudre *Recyc-Québec* et l'intégrer au *ministère*.⁴⁰

³⁶ **GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX**, *Rapport* (« *Rapport Facal* »), Québec, le 24 septembre 1997, http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/rapport_organismes_gouv_1997.pdf.

³⁷ **Louis-Gilles FRANCOEUR**, *Augmentation du taux de recyclage - Les données de Recyc-Québec sont valables. Les doutes du ministre de l'Environnement ne seraient pas fondés, selon ses propres experts*, Montréal, Le Devoir, le 5 novembre 2003, <http://www.ledevoir.com/environnement/39882/augmentation-du-taux-de-recyclage-les-donnees-de-recyc-quebec-sont-valables>.

Louis-Gilles FRANCOEUR, *Recyc-Québec - Mulcair reconnaît s'être trompé de cible*, Montréal, Le Devoir, le 14 novembre 2003, <http://www.ledevoir.com/environnement/40661/recyc-quebec-mulcair-reconnait-s-etre-trompe-de-cible>.

³⁸ **LE DEVOIR (non signé)**, *Le ministère de l'Environnement songerait à abolir Recyc-Québec*, Montréal, Le Devoir, le 10 octobre 2003, <http://www.offres.ledevoir.com/non-classe/38040/le-ministere-de-l-environnement-songerait-a-abolir-recyc-quebec>.

³⁹ **CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE MONTRÉAL ET ALS**, *Recyc-Québec : un outil essentiel dans la réduction et récupération des déchets - Les groupes environnementaux interpellent*, Communiqué, le 10 octobre 2003, <http://www.cmaq.net/fr/node/13803>.

⁴⁰ **Louis-Gilles FRANCOEUR**, *Mulcair nie vouloir récupérer Recyc-Québec au sein de son ministère*, Montréal, Le Devoir, le 11 octobre 2003, <http://www.ledevoir.com/environnement/38182/mulcair-nie-vouloir-recuperer-recyc-quebec-au-sein-de-son-ministere>.

30 - Le 5 mai 2004, le *Plan de modernisation de l'État 2004-2007* ne fit aucune mention d'abolir Recyc-Québec.⁴¹

31 - Le 14 février 2005, le *Rapport Boudreau* recommandait explicitement et de nouveau le maintien de Recyc-Québec, d'une part parce que ses fonctions étaient et restent encore aujourd'hui de *nature opérationnelle*, contrairement aux fonctions usuelles d'un ministère, et d'autre part pour l'importance sociale de ses activités. Selon ce rapport, « *[l]es activités de la Société étant en grande partie financées par les droits prélevés sur la vente de pneus et par la consignation de contenants à remplissage unique, il est préférable qu'elles soient menées distinctement des activités du ministère de l'Environnement, pour des raisons de transparence financière. De plus, puisqu'elles sont pour la plupart de nature opérationnelle, ces activités cadrent mieux au sein d'un organisme.* »⁴² Ce même rapport recommandait par ailleurs d'assujettir Recyc-Québec aux obligations de la *Loi sur l'administration publique* en matière de planification stratégique et de reddition de comptes⁴³, ce qui fut fait.

32 - Enfin, il est important de noter que même le *Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014* de mars 2010 du gouvernement du Québec ne fait aucune mention d'abolir Recyc-Québec.⁴⁴

⁴¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR, *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/plan_modernisation.pdf, Québec, 5 mai 2004.

⁴² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT, *Rapport. Les 60 organismes désignés par le gouvernement pour 2004-2005* (« *Rapport Boudreau* »), Québec, le 14 février 2005, http://142.213.167.10:8080/fr/publications/modernisation/rapp_60org.pdf, page 40. Caractère gras par nous.

⁴³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT, *Rapport. Les 60 organismes désignés par le gouvernement pour 2004-2005* (« *Rapport Boudreau* »), Québec, le 14 février 2005, http://142.213.167.10:8080/fr/publications/modernisation/rapp_60org.pdf, page 41.

⁴⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR, *Des choix responsables. Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014*, Québec, Mars 2010, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/10-11/Plan_d_action_FR.pdf.

3.3 UN ORGANISME GOUVERNEMENTAL DÉJÀ EFFICACE ET EFFICIENT

33 - Comme nous l'avons mentionné précédemment, *Recyc-Québec*, dans son ensemble, fonctionne bien en tant qu'organisme distinct du ministère et doté de modes de gestion et de financement plus souples.

Recyc-Québec s'autofinance. Elle ne contribue donc pas au déficit de l'État québécois. *Recyc-Québec* fonctionne d'une manière efficiente et efficace afin de répondre aux objectifs pour lesquels elle a été créée et aux orientations gouvernementales.

Ainsi :

- ❑ En plus de s'autofinancer, *Recyc-Québec* a réalisé en 2009-2010, un surplus budgétaire de 518 195 \$, portant ainsi à près de 44 M\$ son avoir cumulé, ceci provenant principalement du droit environnemental sur les pneus et de la consignation des contenants à remplissage unique.⁴⁵
- ❑ Bien que n'en ayant pas besoin dans l'immédiat en raison de son surplus, *Recyc-Québec* a entrepris une réflexion sur la hausse éventuelle de ses tarifs et une possible révision de son **mode de tarification**, le tout en application de la *Politique de financement des services publics* mise en place par le gouvernement du Québec lors de son budget 2009-2010.⁴⁶ Elle envisage également de proposer, dans le cadre du *Régime de compensation pour les services municipaux*, des critères d'écoconception pour les entreprises qui pourraient éventuellement servir à établir une tarification conséquente avec les 3RV.⁴⁷
- ❑ Suite aux recommandations du *Rapport Boudreau*, *Recyc-Québec* est maintenant assujettie aux règles de la *Loi sur l'administration publique* en matière de planification stratégique et de reddition de comptes. Elle publie une déclaration de services aux citoyens, s'est dotée d'un *Plan stratégique* (en plus d'un *Plan d'action de développement durable* en vertu de la *Loi sur le développement durable*) énonçant les objectifs gouvernementaux qu'elle a pour mission de mettre en œuvre et issus de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles - PGMR*, en fixant des cibles munies d'indicateurs de performance. *Recyc-*

⁴⁵ RECYC-QUÉBEC, *Rapport annuel 2009-2010*, Québec, 2010, http://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/Upload/Publications/RA_2009-2010.pdf, page 31.

⁴⁶ RECYC-QUÉBEC, *Rapport annuel 2009-2010*, Québec, 2010, http://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/Upload/Publications/RA_2009-2010.pdf, page 26.

⁴⁷ RECYC-QUÉBEC, *Rapport annuel 2009-2010*, Québec, 2010, http://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/Upload/Publications/RA_2009-2010.pdf, page 19, geste 11.1.

Québec est en outre soumise à une procédure de reddition de compte et se présente régulièrement en commission parlementaire.⁴⁸

- ❑ Les actions de *Recyc-Québec* sont axées sur le « *faire-faire* », multipliant les ententes de partenariat, les tables de concertation, les activités de sensibilisation et d'éducation, le tout couplé à des modes d'autofinancement souples et variés. Les modes de gestion et de financement de *Recyc-Québec* sont ainsi singulièrement différents de ceux d'un ministère.
- ❑ Les nombreuses ententes de partenariat, notamment avec l'industrie, le milieu municipal, les groupes environnementaux et le milieu scolaire, dont les CFER, permettent à *Recyc-Québec* de mettre en œuvre sa mission et de livrer ses programmes sans avoir besoin de bureaux ou de postes en région. Toutes les activités de *Recyc-Québec* sont pilotées à partir de ses bureaux de Québec et de Montréal et sont renforcées par la collaboration de tous ses partenaires présents en régions.
- ❑ *Recyc-Québec* certes n'est pas parfaite. Toujours, des améliorations restent possibles. Ces améliorations peuvent toutefois aisément être accomplies dans le cadre de gestion actuel de l'organisme, avec les ajustements que nous lui proposons (en accordant à *Recyc-Québec* le statut d'*Agence* plutôt que de *Société d'État* et en accordant des moyens de contrôle administratifs plus importants au *ministre*, tels que décrits en section 3.1 du présent mémoire). Ni le gouvernement du Québec ni le milieu n'ont de reproches à l'égard de *Recyc-Québec* qui puissent justifier son abolition et dont le remède serait son intégration au *ministère*.

⁴⁸

PARLEMENT DU QUÉBEC, *Loi sur l'administration publique*, L.R.Q., c. A-6.01, http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_6_01/A6_01.html.

RECYC-QUÉBEC, *Rapport annuel 2009-2010*, Québec, 2010, http://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/Upload/Publications/RA_2009-2010.pdf.

34 - Le 19 novembre 2010, dès l'annonce du projet d'abolition de *Recyc-Québec*, quelques 21 organismes environnementaux québécois dont l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* ont même exprimé leur inquiétude quant à une telle abolition :

Le milieu environnemental préoccupé par l'éventuelle abolition de RECYC-QUÉBEC

*Montréal, le 19 novembre 2010 - Plusieurs groupes environnementaux du Québec se disent préoccupés par la volonté du gouvernement d'abolir la Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC) et d'intégrer ses activités et programmes au sein du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Ils lui rappellent que le secteur de la gestion des matières résiduelles aura besoin de toutes les ressources disponibles et d'une grande flexibilité avec l'adoption de la nouvelle politique et de son plan d'action prévue d'ici la fin de l'année.*⁴⁹

⁴⁹

FRONT COMMUN QUÉBÉCOIS POUR UNE GESTION ÉCOLOGIQUE DES DÉCHETS (FCQGED) ET ALS, *Le milieu environnemental préoccupé par l'éventuelle abolition de RECYC-QUÉBEC,* Communiqué, le 19 novembre 2010, <http://amisdelenvironnement.com/pdf/RECYC%20QU%C9%20Comm%20conjoint%20.pdf> .

3.4 DES ÉCONOMIES MINIMES

35 - Tel que mentionné, *Recyc-Québec* est déjà autofinancée et a même généré en 2009-2010 un surplus budgétaire de 0,5 M\$, détenant ainsi un avoir cumulé de près de 44 M\$. *Recyc-Québec* ne contribue donc aucunement au déficit de l'État québécois.

Sa dissolution et son intégration au *ministère* ne réduiront pas le déficit annuel de l'État.

Par son projet de loi 130, le gouvernement du Québec vise, de façon générique, à réduire les dépenses et accroître l'efficacité de l'État. Or ces deux objectifs sont déjà atteints et même dépassés par *Recyc-Québec*, en tant qu'organisme distinct du *MDDEP*.

Si le gouvernement du Québec désirait simplement s'approprier le surplus budgétaire annuel et l'avoir cumulé de *Recyc-Québec* et les affecter à d'autres activités (telles que celles du *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)* quant à l'aide à la valorisation des matières résiduelles, la biométhanisation, etc. par l'entremise du *Fonds vert*), il pourrait aisément le faire par d'autres mécanismes (tels le versement d'une redevance à ce *Fonds vert*), sans nécessiter la dissolution et l'intégration de *Recyc-Québec* au *ministère*. Nous revenons sur ce point plus loin.

36 - Le *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)* a évoqué sommairement que la dissolution de l'organisme et son intégration au *ministère* pourraient représenter une économie administrative de seulement 2 M\$ par an, argumentant qu'« *il n'y a pas de petites économies* ». ⁵⁰

Avec respect pour l'opinion contraire, nous n'arrivons pas même à reproduire cette estimation déjà minime. En effet :

- Les frais de fonctionnement totaux annuels de *Recyc-Québec* sont déjà de 2 M\$. ⁵¹ Or, si les activités de *Recyc-Québec* sont maintenues après intégration

⁵⁰ Voir notamment : **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP)**, *Le mandat et les services de Recyc-Québec intégrés au MDDEP*, Québec, le 11 novembre 2010, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiquer.asp?no=1796>.

Voir aussi : **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR**, *Un pas de plus vers le retour à l'équilibre budgétaire - La ministre Michelle Courchesne dépose un projet de loi pour rationaliser les structures de l'État*, Communiqué de presse, le 11 novembre 2010, <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/ME/Novembre2010/11/c3445.html>.

⁵¹ **RECYC-QUÉBEC**, *Rapport annuel 2009-2010*, Québec, 2010, http://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/Upload/Publications/RA_2009-2010.pdf, pages 31 et 40 (annexe 5).

au ministère, il est inévitable qu'une partie au moins de ces frais annuels subsisteraient. Par ailleurs, même dans l'hypothèse où des réductions de frais de fonctionnement auraient été souhaitables au sein de *Recyc-Québec*, un tel objectif pourrait être atteint par des mesures internes, sans nécessité de dissolution de l'organisme, selon des règles comparables à celles de la récente Loi 100 (règles auxquelles *Recyc-Québec* n'avait pas complètement été assujettie).⁵² L'on devrait toutefois prendre soin de ne pas couper aveuglément dans les frais de publicité et autres communications sur la récupération et le recyclage, car il s'agit là de la mission-même de *Recyc-Québec*.

- Quant aux salaires et avantages sociaux, il semble que tous les employés actuels de *Recyc-Québec* seront maintenus dans des fonctions équivalentes, soit au sein de la direction du ministère qui sera responsable du recyclage, soit au sein d'autres directions ou ministères.⁵³ Seule la présidente-directrice-générale verra son poste supprimé⁵⁴. Toutefois, en cas d'abolition de *Recyc-Québec*, un nouveau directeur devrait être nommé pour la remplacer et piloter la nouvelle direction du ministère. Par ailleurs, même dans l'hypothèse où des réductions de personnel auraient été souhaitables au sein de *Recyc-Québec*, un tel objectif pourrait être atteint par des mesures internes, sans nécessité de dissolution de l'organisme.
- Le gouvernement du Québec mentionne, de façon générique, que l'abolition de divers organismes permettra d'économiser la rémunération des membres de leurs conseils d'administration.⁵⁵ Or, les membres du conseil d'administration de

⁵² **PARLEMENT DU QUÉBEC**, *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*, L.Q. 2010, c. 20 (39^e législature, 1^{ère} session, projet de loi 100), <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2010C2-0F.PDF>, aa. 11, 15.

⁵³ **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**, 39^e législature, 1^{ère} session, *Projet de loi no 130. Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds*, tel que présenté, 2010, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-130-39-1.html>, a. 293.

⁵⁴ **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**, 39^e législature, 1^{ère} session, *Projet de loi no 130. Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds*, tel que présenté, 2010, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-130-39-1.html>, a. 292.

⁵⁵ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR (L'Honorable Monique GAGNON-TREMBLAY, présidente du Conseil du trésor)**, Discours sur l'adoption du principe du projet de loi 104, in **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**, *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{ère} session,

Recyc-Québec agissent déjà à titre gracieux et ne se réunissent que 8 fois par an, en plus de certains comités.⁵⁶ Par ailleurs, avec respect pour l'opinion contraire, il nous semble qu'en cas d'intégration de *Recyc-Québec* au ministère, celui-ci ressentira probablement le besoin de tenir au moins huit rencontres de consultation par an avec les partenaires qui étaient autrefois membres du conseil d'administration, ce qui annulera les économies résultant de la disparition de ce conseil.

- Le gouvernement du Québec mentionne, de façon générique, que l'abolition de divers organismes permettra d'économiser des frais de loyer.⁵⁷ Or, dans le cas de *Recyc-Québec*, des locaux continueront d'être requis pour la poursuite de ses activités. Les baux des locaux actuels de *Recyc-Québec* ne se terminent que le 31 octobre 2017 (Montréal) et le 31 mars 2012 (Québec).⁵⁸ Le *Cabinet du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)* vient de déménager en janvier 2011 dans une partie des locaux de Montréal de *Recyc-Québec*. Par ailleurs, il est déjà prévu qu'à l'expiration du bail du local de Québec, *Recyc-Québec* déménagerait dans le Complexe G où se trouve déjà le MDDEP. Même dans l'éventualité où d'autres déménagements seraient requis, cela ne nécessiterait évidemment pas la dissolution de l'organisme.
- Le gouvernement du Québec mentionne, de façon générique, que l'abolition de divers organismes permettra d'économiser « *des frais d'opérations de suivi – rapports annuels, vérifications internes* ». ⁵⁹ Or, tel qu'exprimé en section 1 du

le mardi 25 mai 2010, Vol. 41, N° 121, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/39-1/journal-debats/20100525/17957.html> .

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR, *Des choix responsables. Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014*, Québec, Mars 2010, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/10-11/Plan_d_action_FR.pdf , page 34.

⁵⁶ **RECYC-QUÉBEC, *Rapport annuel 2009-2010***, Québec, 2010, http://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/Upload/Publications/RA_2009-2010.pdf , page 20.

⁵⁷ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR (L'Honorable Monique GAGNON-TREMBLAY, présidente du Conseil du trésor)**, Discours sur l'adoption du principe du projet de loi 104, in **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats***, 39^e législature, 1^{ère} session, le mardi 25 mai 2010, Vol. 41, N° 121, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/39-1/journal-debats/20100525/17957.html> .

⁵⁸ **RECYC-QUÉBEC, *Rapport annuel 2009-2010***, Québec, 2010, http://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/Upload/Publications/RA_2009-2010.pdf , page 38, note complémentaire 18.

⁵⁹ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR, *Des choix responsables. Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014***, Québec, Mars 2010, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/10-11/Plan_d_action_FR.pdf , page 34.

présent mémoire, il nous semble que cela serait faire preuve d'un grave manque de sagesse que de diminuer le suivi des résultats et la vérification des activités affectées par la restructuration. La modernisation de l'État est en effet au contraire axée sur l'intensification des suivis, de la reddition de comptes et de la mesure de la performance des ministères et organismes gouvernementaux. Il serait d'ailleurs encore plus nécessaire qu'auparavant d'effectuer de tels suivis et vérifications si *Recyc-Québec* venait à être absorbée par le *ministère*, ceci afin de pouvoir mesurer les effets d'une telle restructuration sur les résultats de ses activités. D'ailleurs, il ressort de la *Loi sur l'administration publique* et de la *Loi sur le développement durable* que, même en cas d'absorption de *Recyc-Québec* au sein du MDDEP, la nouvelle subdivision de ce *ministère* continuera d'être astreinte à l'obligation de produire une déclaration de services aux citoyens, un plan stratégique, un plan de développement durable, un rapport annuel et une reddition de compte, soit de façon distincte soit en les intégrant à ceux du *ministère*. Si le *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)* soumet *Recyc-Québec* à une *convention de performance et d'imputabilité*, tel que permis aux articles 12 à 14 de la *Loi sur l'administration publique*, l'article 24 de cette même *Loi* prévoit qu'« [u]n rapport distinct doit être préparé pour toute unité administrative visée par une convention de performance et d'imputabilité ou être inclus dans une section distincte du rapport du ministère ou de l'organisme. Son contenu est déterminé dans cette convention ou, le cas échéant, à l'entente de gestion. ». ⁶⁰ Enfin, pour ce qui est des coûts du graphisme et de l'impression de ces documents, ceux-ci peuvent aisément être réduits sans nécessité de dissolution de l'organisme ; l'exigence d'une version papier pourrait même être éliminée.

- Le *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)* invoque qu'avec une intégration au *ministère*, la gestion des matières résiduelles pourra bénéficier des services offerts par les directions régionales du ministère, qui sont déjà implantées partout au Québec ⁶¹ À cela nous répondons que *Recyc-Québec* ne requiert pas de bureaux de services régionaux, car son mode de gestion est fondé sur le « *faire-faire* » par les citoyens, entreprises, municipalités et institutions scolaires (dont les *CFER*), qui concluent des ententes de partenariat avec elle. Si les activités de gestion des matières résiduelles au sein du *MDDEP* en venaient à être régionalisées, il en résulterait un alourdissement des processus et de la bureaucratie en plus d'un risque de non-cohérence interrégionale, ce qui n'est pas requis actuellement par

⁶⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Loi sur l'administration publique* (L.R.Q., chapitre A-6.01), http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_6_01/A6_01.html, aa. 12-14 et 24.

⁶¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP), *Le mandat et les services de Recyc-Québec intégrés au MDDEP*, Québec, le 11 novembre 2010, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiquer.asp?no=1796>.

la gestion plus souple offerte par Recyc-Québec. Une telle régionalisation au sein du MDDEP ferait double emploi avec les rôles des municipalités régionales de comté, des municipalités locales, des CFER et des autres organismes régionaux ayant déjà conclu avec Recyc-Québec des ententes de prestations locales de services ou ayant des responsabilités à cet égard. D'ailleurs, l'actuel projet de *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles (PGMR) 2010-2015* non seulement maintient cette responsabilisation des acteurs régionaux mais prévoit leur intensification, avec l'aide financière du gouvernement qui pourra être axée sur leur performance :

*la gestion des matières résiduelles au Québec repose sur une planification de l'ensemble des matières résiduelles produites sur le territoire des municipalités, qu'elles soient d'origine domestique, industrielle, commerciale ou institutionnelle, ou qu'elles proviennent du secteur de la construction, de la rénovation et de la démolition. Ce sont les municipalités régionales qui sont responsables de cette planification et elles doivent s'assurer que leurs plans de gestion couvrent l'ensemble des générateurs de matières résiduelles présents sur leur territoire.*⁶²

Principe [...]

La régionalisation

*C'est à l'échelle d'une municipalité régionale, dans le respect des pouvoirs propres aux autorités municipales, que se prennent les décisions quant au choix des moyens et à leur mise en œuvre.*⁶³

7.3.2 Stratégie 6 : Soutenir la planification et la performance régionales

La régionalisation de la gestion des matières résiduelles est une grande réalisation de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008. Elle a été concrétisée par une modification de la LQE qui oblige les municipalités

⁶² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP), *Allier économie et environnement. Projet de politique québécoise de gestion des matières résiduelles (PGMR). Plan d'action 2010-2015*, 16 novembre 2009, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/matieres/pgmr/presentation.pdf> , page 8, enjeu 3. Souligné en caractère gras par nous.

⁶³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP), *Allier économie et environnement. Projet de politique québécoise de gestion des matières résiduelles (PGMR). Plan d'action 2010-2015*, 16 novembre 2009, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/matieres/pgmr/presentation.pdf> , page 8, Principe. Caractère gras dans le texte.

régionales à se doter de plans de gestion des matières résiduelles (PGMR) et par la mise en place d'un programme gouvernemental d'aide financière pour les municipalités régionales visées. La LQE a ainsi confié un rôle de gestionnaire régional à ces municipalités en exigeant que les PGMR visent l'ensemble des matières résiduelles produites sur leur territoire, qu'elles soient d'origine domestique, industrielle, commerciale, institutionnelle ou autres. Puisque les PGMR sont un fondement de la gestion des matières résiduelles, le gouvernement compte s'assurer qu'ils sont conformes aux prescriptions de la LQE.

Action 21

Le gouvernement publiera en 2010 des lignes directrices permettant d'établir un cadre de conformité pour les plans de gestion des matières résiduelles. [...]

Action 22

Durant les cinq prochaines années, le gouvernement consacrera un million de dollars au soutien technique et financier des administrations locales et régionales en territoire nordique pour les aider à gérer leurs matières résiduelles et à planifier cette gestion. [...]

Action 23

Le gouvernement informera les municipalités des moyens mis à leur disposition pour gérer les matières résiduelles des ICI et des CRD. [...]

En mettant en œuvre leur PGMR, certaines municipalités locales et régionales ont consacré plus d'efforts que d'autres afin d'atteindre les objectifs de la politique. Le gouvernement doit tenir compte de ces efforts au moment de redistribuer des sommes aux municipalités en vue d'encourager la performance territoriale. En conséquence, le Programme sur la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination de matières résiduelles devra tenir compte de la performance de l'ensemble des secteurs d'activité présents sur le territoire au regard de l'atteinte des objectifs de la politique tout en considérant certaines particularités régionales.

De plus, afin d'encourager la performance, le gouvernement souhaite reconnaître les municipalités qui obtiennent les meilleurs résultats et en informer le public.⁶⁴

Cette intensification de la responsabilisation des acteurs régionaux avec une aide financière du gouvernement axée sur leur performance peut continuer de s'effectuer au moyen du cadre actuel de *Recyc-Québec*, en tant qu'Agence au mode de gestion souple mais bien supervisée et coordonnée par le *ministère*, tel que nous le proposons.

D'ailleurs, il ne semble pas que le MDDEP ait l'intention de régionaliser les activités de *Recyc-Québec* au sein de ses directions régionales. Celles-ci, tout au plus, ne feraient qu'offrir un service de première ligne référant les intéressés à *Recyc-Québec*, ce qui n'est guère différent de la situation actuelle.

De plus, le projet de loi 88 de la 1^{ère} session de la 39^e législature, présentement à l'étude, confirmerait et renforcerait même le rôle dévolu aux municipalités et à divers organismes locaux et régionaux dans l'administration des activités de recyclage.⁶⁵

La disponibilité des directions régionales du MDDEP ne constitue donc pas un réel argument en faveur de l'intégration de *Recyc-Québec* au *ministère*, puisque ce ne sont pas ces directions qui seront mises à contribution pour livrer les services.

- L'intégration de *Recyc-Québec* au *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)* réduira par ailleurs la souplesse par laquelle son personnel opérationnel pourra continuer de communiquer au jour le jour avec le personnel opérationnel d'autres ministères et conclure des ententes avec ces ministères. *Recyc-Québec* a pour mandat actuel d'établir des communications avec le *MDDEP* et d'autres ministères et, au besoin,

⁶⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP), *Allier économie et environnement. Projet de politique québécoise de gestion des matières résiduelles (PGMR). Plan d'action 2010-2015*, 16 novembre 2009, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/matieres/pgmr/presentation.pdf>, page 21. Caractère gras dans le texte. Souligné en caractère gras par nous.

⁶⁵ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, 39^e législature, 1^{ère} session, *Projet de loi no 88 - Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement concernant la gestion des matières résiduelles et modifiant le Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles*, Tel que présenté, le 17 mars 2010, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-88-39-1.html>.

de conclure avec ceux-ci des ententes pour la réalisation de projets spécifiques.⁶⁶

- Tel que mentionné plus haut, il se pourrait qu'une motivation importante du gouvernement du Québec consiste dans son souhait de s'approprier le surplus budgétaire annuel (de 0,5 M\$ en 2009-2010) et l'avoir cumulé de *Recyc-Québec* (de 44 M\$) et de les affecter à d'autres activités, telles que celles du *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)* quant à l'aide à la valorisation des matières résiduelles, la biométhanisation, etc., par l'entremise du *Fonds vert*.⁶⁷ Une telle appropriation peut toutefois s'effectuer aisément par d'autres mécanismes (tels que le versement d'une redevance au *Fonds vert* destinée à de tels projets), sans nécessiter la dissolution et l'intégration de *Recyc-Québec* au *ministère*.

37 - Aucune démonstration n'a été faite que le *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)* serait en mesure de remplir les mêmes fonctions selon un mode de gestion et de financement aussi efficient et efficace que *Recyc-Québec*. Une faible baisse d'efficacité et d'efficience des activités après la restructuration pourrait aisément faire perdre les maigres économies que cette restructuration *aurait éventuellement* amenées.

38 - Le *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)* invoque également qu'avec une intégration au *MDDEP*, une meilleure coordination pourra être atteinte entre les activités actuelles de *Recyc-Québec* et les autres activités et missions de ce *ministère*.⁶⁸

⁶⁶ **PARLEMENT DU QUÉBEC**, *Loi sur la Société québécoise de récupération et de recyclage*, L.R.Q., c. S-22.01, http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S_22_01/S22_01.HTM, a. 18 (6^o).

⁶⁷ **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**, 39^e législature, 1^{ère} session, *Projet de loi no 130. Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds*, tel que présenté, 2010, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-130-39-1.html>, a. 289.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP), *Le mandat et les services de Recyc-Québec intégrés au MDDEP*, Québec, le 11 novembre 2010, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=1796>.

⁶⁸ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP)**, *Le mandat et les services de Recyc-Québec*

Nous sommes d'accord que *Recyc-Québec* a pu connaître, à l'occasion, un certain éparpillement qui l'a amenée à intervenir dans des domaines qui n'étaient pas les siens alors qu'elle accordait parfois insuffisamment d'importance à ses mandats de base. Par exemple, l'AQLPA a questionné la pertinence de voir *Recyc-Québec*, via sa *Table de concertation sur l'environnement et les véhicules routiers* qui existe depuis 2003, s'intéresser à la pollution atmosphérique et à l'inspection des émissions polluantes des véhicules, ce qui aurait même nuit au *Programme d'inspection et entretien des véhicules automobiles (PIEVA)* que différents partenaires entreprennent de mettre sur pied en partenariat avec le MDDEP ; l'AQLPA qui constituait le partenaire non-gouvernemental principal dans la réalisation ce projet n'a par ailleurs jamais été invité à cette *Table*, malgré ses demandes. Parallèlement, l'AQLPA, en partenariat avec le MDDEP, a en effet, par son programme *Faites de l'air! / Adieu bazou*, permis le recyclage de plus de 35 000 véhicules au Québec et ce programme se poursuit. Dans ce cadre, il aurait été du mandat de *Recyc-Québec* de s'intéresser au recyclage des carcasses, des liquides et autres pièces des voitures en devenant partenaire et en appuyant financièrement le programme, ce qui n'est jamais arrivé.

Quelques 35 000 véhicules plus tard, il nous semblerait approprié que *Recyc-Québec* appuie la présence de l'AQLPA sur cette *Table de concertation sur l'environnement et les véhicules routiers* et recentre ses interventions non pas sur la pollution atmosphérique et à l'inspection des émissions polluantes des véhicules mais plutôt sur le recyclage des carcasses, des liquides et autres pièces des voitures en devenant partenaire et en appuyant financièrement le programme *Faites de l'air! / Adieu bazou*.

Dans un autre ordre d'idées, il nous semble que *Recyc-Québec* s'éparpille hors de son mandat en organisant et livrant annuellement les *Phénix de l'environnement*, une responsabilité qui ne semble pas la sienne.

De tels éparpillements de *Recyc-Québec* et intérêts insuffisants dans certains de ses mandats de base pourraient toutefois aisément être évités à l'avenir, si les membres du *Conseil d'administration* (qui n'auront plus à être « *indépendants du gouvernement* » dès que *Recyc-Québec* sera devenue une *Agence* plutôt qu'une *Société d'État* vu la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*) s'assurent que l'organisme reste bien centré sur ses mandats premiers et les accomplit. Il n'y a nul besoin de dissoudre *Recyc-Québec* pour atteindre un tel objectif.

L'objectif de cohérence peut également mieux être atteint en s'assurant d'une planification, d'une reddition de comptes et d'une vérification des résultats qui soient rigoureuses.

intégrés au MDDEP, Québec, le 11 novembre 2010,
<http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiqué.asp?no=1796>.

3.5 UNE TRANSITION QUI N'EST PAS PRÊTE

39 - Le gouvernement du Québec n'est par ailleurs manifestement pas prêt à procéder dès à présent à la dissolution de *Recyc-Québec* et son intégration au MDDEP. Ainsi :

- Suivant l'article 311 (5^o) du projet de loi 130 (tel que présenté), la dissolution de *Recyc-Québec* et son intégration au ministère ne pourront pas avoir lieu tant qu'une autre loi à venir, modifiant la *Loi sur la qualité de l'environnement* ne sera pas entrée en vigueur.⁶⁹ Il s'agit du projet de loi 88 de la 1^{ère} session de la 39^e législature.⁷⁰ Or ce projet de loi, dans sa version actuelle, est conçu de manière à confier de nouvelles attributions tant au ministre qu'à *Recyc-Québec*, en maintenant celle-ci dans ses fonctions.
- Malgré l'intention annoncée par le gouvernement du Québec de transférer intégralement au MDDEP les mandats et pouvoirs actuels de *Recyc-Québec*, l'article 283 du projet de loi 130 (tel que présenté) ne lui transfère qu'une partie de ces mandats, comme l'illustre le tableau ci-dessous.⁷¹ Ainsi, les éléments suivants du mandat de *Recyc-Québec*, présents dans l'actuelle *Loi sur la Société québécoise de récupération et de recyclage*, sont disparus dans le transfert vers le MDDEP :

⁶⁹ **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**, 39^e législature, 1^{ère} session, *Projet de loi no 130. Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds*, tel que présenté, 2010, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-130-39-1.html>, a. 311 (5^o).

⁷⁰ **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**, 39^e législature, 1^{ère} session, *Projet de loi no 88 - Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement concernant la gestion des matières résiduelles et modifiant le Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles*, Tel que présenté, le 17 mars 2010, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-88-39-1.html> .

⁷¹ **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**, 39^e législature, 1^{ère} session, *Projet de loi no 130. Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds*, tel que présenté, 2010, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-130-39-1.html>, a. 283.

À comparer avec : **PARLEMENT DU QUÉBEC**, *Loi sur la Société québécoise de récupération et de recyclage*, L.R.Q., c. S-22.01, http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S_22_01/S22_01.HTM, aa. 18-21.

- Le mandat ne mentionne plus *le réemploi ni le recyclage*, mais seulement les autres 2RV (*réduction, récupération et valorisation*).
- Le mandat ne mentionne plus *la recherche-développement ni la mise au point et l'implantation de technologie* (art. 18 (2^o) de la Loi actuelle).
- Il ne mentionne plus *la promotion, le développement et le maintien des marchés pour les produits des 3RV* (art. 18 (4^o) de la Loi actuelle).
- *Le mandat éducatif de Recyc-Québec* disparaît (art. 18 (5^o) de la Loi actuelle).
- *Le mandat d'assistance auprès des autres ministères et organismes gouvernementaux* disparaît (art. 18 (6^o) de la Loi actuelle).
- La formule privilégiée par Recyc-Québec d'*ententes de partenariat* avec des personnes, municipalités, sociétés ou organismes ne serait plus mentionnée dans la Loi (art. 19 al. 1 et 20 de la Loi actuelle).
- De même disparaît celui de pouvoir conclure des *ententes avec des gouvernements, ministères ou organismes hors Québec* (art. 19 al. 2 de la Loi actuelle).

LOI ACTUELLE <i>Loi sur la Société québécoise de récupération et de recyclage</i> L.R.Q., c. S-22.01	PROJET DE LOI 130 39^e LÉGISLATURE, 1^{ère} SESSION (Tel que présenté)
CHAPITRE II OBJETS ET POUVOIRS 18. La Société a pour objets de promouvoir, de développer et de favoriser la réduction, le réemploi, la récupération et le recyclage de contenants, d'emballages, de matières ou de produits ainsi que leur valorisation dans une perspective de conservation des ressources. À ces fins, elle peut, seule ou avec des partenaires, notamment: 1° administrer tout système de consignment; 2° réaliser des travaux de recherche ou de développement et mettre au point ou implanter des technologies; 3° favoriser, par toute mesure technique ou financière appropriée, la création et le développement d'entreprises œuvrant dans la réduction, le réemploi, la récupération, le recyclage ou la valorisation; 4° promouvoir, développer et maintenir des marchés pour les contenants, emballages, matières ou produits récupérés et pour les produits issus du recyclage ou de la valorisation; 5° promouvoir, par des projets éducatifs appropriés, des mesures de conservation des ressources, de réduction, de réemploi, de récupération, de recyclage ou de valorisation; 6° administrer tout programme du gouvernement, de l'un de ses ministères ou organismes, dans un domaine connexe à ses objets, ou les assister dans l'élaboration de ces programmes.	283. La Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (L.R.Q., chapitre M-30.001) est modifiée par l'insertion, après l'article 11, du suivant : « 11.0.1. Dans le domaine de la gestion des matières résiduelles, le ministre peut notamment : 1° élaborer et mettre en œuvre des mesures ou programmes visant à prévenir ou à réduire la production de matières résiduelles, à promouvoir la récupération et la valorisation de ces matières, de même qu'à favoriser le développement de technologies et d'entreprises liées à ces secteurs d'activités; 2° administrer tout système de consignment. Dans la réalisation de ses diverses activités dans le domaine de la gestion des matières résiduelles, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs peut s'identifier sous le nom de « RECYC-QUÉBEC ». »

LOI ACTUELLE <i>Loi sur la Société québécoise de</i> <i>récupération et de recyclage</i> L.R.Q., c. S-22.01	PROJET DE LOI 130 39^e LÉGISLATURE, 1^{ère} SESSION (Tel que présenté)
Elle exerce également les responsabilités qui lui sont confiées en vertu d'une autre loi, en particulier celles qui lui sont confiées en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2). La Société veille à promouvoir la mise en œuvre de la politique prise par le gouvernement en application de l'article 53.4 de la Loi sur la qualité de l'environnement. 19. La Société peut, dans le cadre de ses objets, conclure une entente avec toute personne, municipalité, société ou organisme. Elle peut également conclure une entente avec un gouvernement au Canada ou à l'étranger, l'un de ses ministères ou organismes, une organisation internationale ou un organisme de cette organisation, conformément aux exigences de l'article 24 de la Loi sur le ministère des Relations internationales (chapitre M-25.1.1) et de l'article 3.12 de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (chapitre M-30). 20. La Société reçoit et administre les consignes perçues soit en application d'une entente conclue entre le ministre, la Société et toute personne, société ou organisme, soit en application d'un règlement adopté en vertu de l'article 53.30 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), réserve faite de toute disposition contraire de l'entente ou du règlement. Elle utilise, pour la réalisation de ses objets, la partie non remboursable des consignes, les consignes non réclamées ou toute somme qui lui est attribuée à cette	

LOI ACTUELLE <i>Loi sur la Société québécoise de récupération et de recyclage</i> L.R.Q., c. S-22.01	PROJET DE LOI 130 39^e LÉGISLATURE, 1^{ère} SESSION (Tel que présenté)
fin en application d'un règlement ou d'une entente visés au premier alinéa. 21. La Société doit également exécuter tout autre mandat connexe à ses objets que lui confie le gouvernement ou le ministre et dont les coûts peuvent être assumés totalement ou en partie par ces derniers.	

3.6 NOS RECOMMANDATIONS

40 - Pour l'ensemble de ces motifs, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* invitent respectueusement la *Commission des finances publiques* de l'*Assemblée nationale du Québec* à recommander ce qui suit :

- ❑ **NE PAS PROCÉDER** à la dissolution de *Recyc-Québec* et à son intégration au *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)*.
- ❑ **MODIFIER** la *Loi* constitutive de *Recyc-Québec* afin de lui conférer le statut d'*Agence* (en remplacement de son statut actuel de *Société d'État*), ce qui la soustraira ainsi à l'exigence de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* à l'effet qu'un certain nombre de ses administrateurs doivent être « *indépendants du gouvernement* » et de ses ministères.
- ❑ **INVITER** le gouvernement du Québec, sur la recommandation du *ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)*, à exercer effectivement le nouveau pouvoir dont il disposera ainsi, à savoir de nommer effectivement au Conseil d'administration de *Recyc-Québec* des administrateurs proches du gouvernement et du *ministère*, ayant mandat d'exercer une supervision réelle sur *Recyc-Québec* et de s'assurer que celle-ci reste centrée sur ses mandats existants et les exerce complètement, en assurant également la complémentarité et l'harmonisation de ses actions avec celles du *ministère*. Ces administrateurs s'ajouteraient aux autres administrateurs représentant divers milieux comme actuellement, ceci afin d'assurer une meilleure participation et mobilisation de ces milieux aux activités entreprises.
- ❑ **INSÉRER**, dans la *Loi* constitutive de *Recyc-Québec* (ainsi transformée en *Agence*), une disposition comparable à celle des articles 5 et 6 de la récente *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, conférant au ministre un pouvoir de supervision et de directive auprès de l'*Agence* (et il ne serait pas nécessaire, dans le cas de *Recyc-Québec*, que de telles directives requièrent une approbation gouvernementale).
- ❑ **INVITER** le *ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)* à donner les directives appropriées à *Recyc-Québec* (et, si elle devient une *Agence*, aux membres de son Conseil d'administration qu'il désigne), afin que *Recyc-Québec* recentre ses activités sur ses mandats de base, qu'elle délaisse la surveillance des émissions atmosphériques des véhicules mais s'associe au contraire aux partenaires (tels l'*AQLPA*) œuvrant dans le recyclage des véhicules usagés retirés, et que *Recyc-Québec* s'implique financièrement

dans l'aide à un tel recyclage, et qu'elle aide également les associations environnementales impliquées dans le domaine du recyclage.

- ❑ **MAINTENIR** l'assujettissement actuel de *Recyc-Québec* aux obligations de déclaration de service aux citoyens, de planification stratégique, de reddition de compte et d'imputabilité prévues à la *Loi sur l'administration publique*, et **AMÉLIORER** ces processus par la tenue de consultations publiques auprès des associations, industries-commerces-institutions (ICI) et municipalités concernées lors de l'approbation du budget annuel de *Recyc-Québec*, l'examen de ses résultats annuels (rapport annuel) et l'examen de son rapport bisannuel des résultats quantitatifs de l'application de la *Politique de gestion des matières résiduelles du Québec (PGMR)*. Cette recommandation s'appliquerait dans tous les scénarios, que *Recyc-Québec* soit transformée en *Agence* ou soit intégrée au *MDDEP*.
- ❑ **INVITER** le *ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)* et *Recyc-Québec* à ne pas réduire les opérations de suivi des activités (rapports annuels et vérifications internes).
- ❑ Dans l'éventualité où le gouvernement du Québec souhaiterait s'approprier le surplus budgétaire annuel de *Recyc-Québec* (de 0,5 M\$ en 2009-2010) et son avoir net cumulé de près de 44 M\$, **REQUÉRIR** une redevance de la part de *Recyc-Québec* au *Fonds vert* du MDDEP aux fins de financer des activités environnementales liées aux matières résiduelles.
- ❑ Dans l'éventualité où il existerait un besoin d'accroître davantage le surplus budgétaire annuel de *Recyc-Québec* (par des accroissements de tarifs ou des baisses de dépenses), **FOURNIR** à *Recyc-Québec* des instructions comparables à celles de la récente *Loi 100* (règles auxquelles *Recyc-Québec* n'avait pas complètement été assujettie).⁷²
- ❑ **SUBSIDIAIREMENT**, dans l'éventualité où *Recyc-Québec* serait, malgré tout, supprimée et intégrée au *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)* :
 - ◆ **MODIFIER** l'article 283 du projet de loi 130 de manière à inscrire, dans la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (L.R.Q., chapitre M-30.001), le transfert complet des mandats et pouvoirs actuels de *Recyc-Québec* prévus aux articles 18 à 21 de sa

⁷²

PARLEMENT DU QUÉBEC, *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*, L.Q. 2010, c. 20 (39^e législature, 1^{ère} session, projet de loi 100), <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2010C20F.PDF>, aa. 11, 15.

Loi constitutive, incluant ceux en réemploi et recyclage, en recherche-développement, mise au point et implantation de technologie (art. 18 (2^o) de la *Loi* actuelle), en promotion, développement et maintien des marchés pour les produits des 3RV (art. 18 (4^o) de la *Loi* actuelle), en éducation (art. 18 (5^o) de la *Loi* actuelle), en assistance auprès des autres ministères et organismes gouvernementaux (art. 18 (6^o) de la *Loi* actuelle), ainsi que celui permettant de conclure des ententes de partenariat avec des personnes, municipalités, sociétés ou organismes (art. 19 al. 1 et 20 de la *Loi* actuelle) ou avec des gouvernements, ministères ou organismes hors Québec (art. 19 al. 2 de la *Loi* actuelle).

- ◆ **MAINTENIR** les programmes actuels **et MAINTENIR** le niveau de services actuel, notamment quant à la consigne, l'éducation et la sensibilisation.
- ◆ **MAINTENIR** la souplesse administrative de la nouvelle direction de *Recyc-Québec*, notamment la capacité de son équipe de communiquer directement avec le personnel d'autres ministères, à conclure des ententes de partenariat avec les citoyens, entreprises, municipalités et MRC, organismes et ministères, et à se doter de sources de financement diversifiées.

4

L'AGENCE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE (AEÉ) ET LA SUPPRESSION DE CERTAINS POUVOIRS D'APPROBATION, DE SURVEILLANCE ET D'HARMONISATION DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

4.1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE

41 - L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* recommandent le maintien de l'Agence de l'efficacité énergétique du Québec (AEÉ) pour des motifs différents de ceux qui nous ont amené ci-dessus à recommander le maintien de Recyc-Québec comme organisme gouvernemental.

42 - Le problème posé par les articles 50 (17.12.12 (3^o) et 17.12.16), 143 et l'Annexe II du projet de loi 130 de la 1^{ère} session de la 39^e législature ⁷³, ici sous étude, tient non seulement au fait qu'ils proposent d'abolir l'Agence de l'efficacité énergétique (AEÉ) et d'en transférer les attributions au *ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF)* du Québec et à un nouveau *Fonds des ressources naturelles*. **Le problème tient aussi et surtout au fait que, ce faisant, ces dispositions du projet de loi 130 viennent supprimer les mécanismes d'approbation des plans, programmes et budgets d'efficacité énergétique de l'Agence ainsi que la vérification de leurs résultats annuellement par la Régie de l'énergie, laquelle est déjà mandatée pour effectuer les mêmes opérations et assurer la cohérence avec les plans, programmes et budgets annuels en efficacité énergétique et innovation des distributeurs d'électricité et de gaz naturel (Hydro-Québec Distribution, Gaz Métro et**

⁷³ **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**, 39^e législature, 1^{ère} session, *Projet de loi no 130. Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds*, tel que présenté, 2010, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-130-39-1.html>.

Gazifère), d'en vérifier les résultats et même d'approuver des tarifs, achats et investissements qui s'y rapportent.

En effet, si, comme le propose le projet de loi 130, les mandats de l'*Agence de l'efficacité énergétique* du Québec (AÉÉ) sont transférés au *ministère des Ressources naturelles et de la Faune* (MRNF) du Québec, il sera hiérarchiquement impossible que ces mêmes activités, après transfert au *ministère*, continuent d'être sujettes à une telle supervision décisionnelle de la part de la Régie de l'énergie. Le projet de loi 130 y fait écho en son Annexe II en supprimant tout pouvoir de supervision décisionnelle de la part de la Régie de l'énergie sur les activités ainsi transférées, par rapport à ce qui se trouve aujourd'hui inscrit dans la *Loi sur l'Agence de l'efficacité énergétique* et la *Loi sur la Régie de l'énergie*.⁷⁴

Or, tel que nous l'illustrons ci-après, la disparition de la supervision décisionnelle par la *Régie de l'énergie* sur les activités actuellement menées par l'*Agence* amènera des dédoublements décisionnels, un risque très réel de manque de cohérence entre les actions des différents acteurs en efficacité énergétique, un risque très réel d'accroissements de coûts ainsi qu'un risque très réel que les objectifs d'économies d'énergie fixés par le gouvernement du Québec dans sa *Stratégie énergétique 2006-2015* ne soient pas atteints.

43 - À cet égard, nous référons le lecteur aux déclarations du 11 novembre 2010 du gouvernement du Québec, lequel indiquait à juste titre que l'objectif du projet de loi 130 devait consister, à terme, à aplanir les structures de l'État, à simplifier et accélérer le processus décisionnel, à diminuer les coûts administratifs de fonctionnement et à éliminer les chevauchements en confiant à une même organisation les activités et les programmes de même nature :

*« Dans la foulée du plan sur le retour à l'équilibre budgétaire, le dépôt du projet de loi d'aujourd'hui constitue un pas de plus dans notre volonté d'alléger et de rationaliser les structures de l'État et d'offrir des services encore plus efficaces et mieux organisés aux citoyens du Québec. L'adoption de ce projet de loi permettrait à terme d'aplanir les structures de l'État, de simplifier et d'accélérer le processus décisionnel, de diminuer les coûts administratifs de fonctionnement et d'éliminer les chevauchements en confiant à une même organisation les activités et les programmes de même nature ».*⁷⁵

⁷⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, 39^e législature, 1^{ère} session, *Projet de loi no 130. Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds*, tel que présenté, 2010, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-130-39-1.html>, Annexe II.

⁷⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR, Un pas de plus vers le retour à l'équilibre budgétaire - La ministre Michelle Courchesne dépose un projet de loi pour rationaliser les

Or la suppression de l'*Agence de l'efficacité énergétique* du Québec (AEE) combinée à la suppression de sa supervision décisionnelle par la Régie de l'énergie et des possibilités de maintien de la cohérence des interventions par cette Régie aura l'effet exactement inverse à celui souhaité par le gouvernement du Québec.

Pour paraphraser la citation qui précède, les dispositions des articles 50 (17.12.12 (3^o) et 17.12.16), 143 et de l'Annexe II du projet de loi 130 :

- ❑ **alourdiront les structures de l'État,**
- ❑ **rendront plus complexe et plus lent le processus décisionnel,**
- ❑ **poseront un risque réel d'accroissement des coûts administratifs ainsi que de ceux de livraison des programmes et**
- ❑ **créeront des chevauchements**
- ❑ **en confiant à plusieurs organisations fonctionnant en parallèle des activités et des programmes de même nature, sans mécanisme d'harmonisation.**

44 - Il est à noter, par ailleurs, que l'*Agence de l'efficacité énergétique* du Québec (AEE), tout comme *Recyc-Québec*, s'autofinance depuis 2007.

Les revenus de l'*Agence* proviennent en majeure partie d'une redevance sur l'électricité, le gaz et les carburants-combustibles (basée sur la part des programmes de l'*Agence* qui sont destinés à la réduction de consommation de chacune de ces formes d'énergie) qui lui est destinée et, pour l'excédent, d'un versement du *Fonds vert* lui-même financé par une autre redevance sur les ventes d'énergie (basée elle sur les taux d'émissions de gaz à effet de serre de chaque forme d'énergie).

L'*Agence* ne contribue donc pas au déficit de l'État québécois.

structures de l'État, Communiqué de presse, le 11 novembre 2010, <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/ME/Novembre2010/11/c3445.html>. Souligné et caractère gras par nous.

4.2 RAPPEL HISTORIQUE QUANT À L'AGENCE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE (AEE)

45 - L'Agence de l'efficacité énergétique (AEE) a été créée en 1996 dans le cadre de la Politique énergétique du Québec de 1996 *L'énergie au service du Québec. Une perspective de développement durable*, afin de confier à une Agence distincte des ministères les fonctions jusqu'alors exercées par la Direction de l'efficacité énergétique du ministère des Ressources naturelles du Québec, en accroissant ses responsabilités.⁷⁶

Selon cette *Politique énergétique* :

*En créant l'Agence de l'efficacité énergétique, le Québec se dote d'un organisme neutre et crédible, ayant pour mission d'assurer la promotion de l'efficacité énergétique pour toutes les formes d'énergie, dans tous les secteurs d'activités, et cela au bénéfice de toutes les régions du Québec. L'Agence reçoit ainsi le mandat global de mettre en œuvre les engagements gouvernementaux en matière d'économies d'énergie.*⁷⁷

46 - Le 24 septembre 1997, le *Rapport Facal* sur l'examen des organismes gouvernementaux n'a pas recommandé de d'abolir l'Agence de l'efficacité énergétique (AEE), celle-ci venant juste d'être constituée.⁷⁸

47 - L'Agence a toutefois commencé lentement. De 1996 à 2006, elle n'a créé que quelques programmes d'efficacité énergétique.

Parallèlement, des actions beaucoup plus soutenues en efficacité énergétique se sont développés chez les distributeurs d'électricité (*Hydro-Québec Distribution*) et de gaz naturel du Québec (*Gaz Métro* et *Gazifère inc.*) :

- Chacun de ces distributeurs a développé des *Plans globaux annuels en efficacité énergétique (PGEÉ)*, à la demande et sous l'approbation annuelle de la Régie de

⁷⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *L'énergie au service du Québec. Une perspective de développement durable*, Québec 1996, p. 34.

⁷⁷ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *L'énergie au service du Québec. Une perspective de développement durable*, Québec 1996, p. 34

⁷⁸ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX, *Rapport (« Rapport Facal »)*, Québec, le 24 septembre 1997, http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/rapport_organismes_gouv_1997.pdf.

l'énergie, qui en supervise également les résultats annuels, en ordonnant des correctifs au besoin.⁷⁹

- Le cadre décisionnel et de supervision annuel de la Régie de l'énergie lui a ainsi permis, avec la collaboration d'intervenants issus des milieux économiques, sociaux et environnementaux, de raffiner grandement la qualité des programmes offerts au fil des ans, en précisant la méthodologie de l'estimation des gains d'efficacité, en développant des tests d'évaluation de la rentabilité de chaque programme, tant pour la société que pour les distributeurs d'énergie et pour les consommateurs. La Régie a ainsi pu établir de façon rigoureuse les montants de l'aide financière devant être accordée dans le cas de chaque programme. Elle a aussi pu prévoir des variations dans les programmes offerts dans certains marchés (par exemple pour ceux offerts dans les réseaux autonomes d'*Hydro-Québec Distribution* aux Îles-de-la-Madeleine, en Haute-Mauricie, en Basse-Côte-Nord et au Nord du Québec).
- *Gaz Métro*, sous la supervision annuelle de la Régie, a également innové en constituant un *Compte d'aide à la substitution d'énergies plus polluantes* vers le gaz naturel (CASEP) et, temporairement, un *Fonds en efficacité énergétique (FEÉ)* doté d'un comité de gestion regroupant les principaux acteurs du milieu.
- Les distributeurs d'électricité (*Hydro-Québec Distribution*) et de gaz naturel du Québec (*Gaz Métro* et *Gazifère*), sous la supervision annuelle de la Régie, ont également entrepris, dans le cadre de leurs *Plans globaux en efficacité énergétique (PGEÉ)*, de livrer eux-mêmes trois importants programmes d'efficacité qui avaient été conçus par l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)* et bénéficiaient d'un certain financement fédéral, à savoir les programmes *Novoclimat* (pour les maisons neuves), *Rénoclimat* (pour les rénovations) et *Éconologis* (pour les ménages à faibles revenus).
- Les distributeurs d'électricité et de gaz naturel du Québec ont également fourni une aide financière à la recherche-développement et à la pré-

79

Les plus récents plans globaux annuels en efficacité énergétique approuvés par la Régie de l'énergie sont les suivants :

- Pour celui d'*Hydro-Québec Distribution* (Plan 2009-2010) : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3708-2009, Décision D-2010-035, le 30 mars 2010, <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2010-035.pdf>.
- Pour celui de *Gaz Métro* (Plan 2010-2011) : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3720-2010 Phase 2, Décision D-2010-144, le 4 novembre 2010, <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2010-144.pdf>
- Pour celui de *Gazifère inc.* (Plan 2011) : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3724-2010 Phase 4, Décision D-2010-159, le 17 décembre 2010, <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2010-159.pdf>.

commercialisation de produits innovateurs en efficacité énergétique et nouvelles technologies énergétiques, là encore sous la supervision annuelle de la Régie de l'énergie, laquelle a également la responsabilité d'autoriser les tarifs et les investissements qui s'y rapportent pour accueillir ces nouvelles technologies sur les réseaux.

- Il est à noter que les programmes en efficacité énergétique et innovation d'Hydro-Québec sont également rendus disponibles aux clients des « *redistributeurs d'électricité* » qui œuvrent dans certaines municipalités (Distributeurs municipaux d'électricité des Villes de Sherbrooke, Joliette, Jonquière, Alma, Amos, Baie-Comeau, Coaticook, Granby et Westmount ainsi que la coopérative d'électricité de Saint-Jean-Baptiste-de-Rouville).

48 - Le 5 mai 2004, le *Plan de modernisation de l'État 2004-2007* ne fit aucune mention d'abolir l'Agence de l'efficacité énergétique (AEE).⁸⁰

49 - Le 14 février 2005, le *Rapport Boudreau* recommandait explicitement le maintien de l'Agence de l'efficacité énergétique (AEE) :

L'autonomie de l'Agence lui a permis de mettre au point des pratiques de gestion adaptées à ses activités. Par exemple, elle a conclu des partenariats avec des agences ou des ministères fédéraux ainsi qu'avec des organismes privés. Elle confie également l'inspection écoénergétique des bâtiments à des inspecteurs du secteur privé.

Recommandation

*Le Groupe de travail recommande le maintien de l'Agence de l'efficacité énergétique.*⁸¹

50 - En 2006, le gouvernement du Québec a opéré un virage majeur et a confié des attributions plus soutenues à l'Agence de l'efficacité énergétique (AEE).

⁸⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR, *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/plan_modernisation.pdf, Québec, 5 mai 2004.

⁸¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT, *Rapport. Les 60 organismes désignés par le gouvernement pour 2004-2005* (« *Rapport Boudreau* »), Québec, le 14 février 2005, http://142.213.167.10:8080/fr/publications/modernisation/rapp_60org.pdf, page 60. Caractère gras dans le texte.

Ainsi en premier lieu, la *Stratégie énergétique 2006-2015* du gouvernement du Québec, telle qu'amendée, a fixé les cibles quantitatives suivantes d'économies d'énergie⁸² devant être atteintes au Québec d'ici 2015 (plus précisément d'ici le 31 décembre 2015.⁸³) :

- ❑ Une cible de réduction de 11 TWh de la consommation du Québec en électricité.
- ❑ Une cible de réduction de 350 M(m³) de la consommation du Québec en gaz naturel.
- ❑ Une cible de réduction de 2 000 000 tep de la consommation du Québec en carburants et combustibles.

Un amendement législatif majeur a alors confié à l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEÉ)* le mandat de réaliser des programmes d'économies de carburants et combustibles destinés à atteindre la cible de réduction indiquée dans la *Stratégie énergétique 2006-2015* et de collaborer avec les distributeurs d'électricité (*Hydro-Québec Distribution*) et de gaz naturel du Québec (*Gaz Métro* et *Gazifère inc.*) dans la réalisation de programmes d'économie d'électricité et de gaz naturel destinés à atteindre la cible de réduction indiquée dans la *Stratégie énergétique 2006-2015* quant à ces formes d'énergie. Pour ce faire, l'*Agence* devait produire tous les trois ans un Plan d'ensemble et déposer annuellement ses budgets annuels de programmes activités, lesquels étaient soumis à l'approbation décisionnelle de la *Régie de l'énergie*, laquelle examinerait également les résultats contenus aux rapports annuels de l'*Agence*. En somme, il s'agissait de soumettre les Plans et programmes de l'*Agence* en efficacité énergétique et nouvelles technologies aux mêmes pouvoirs de supervision décisionnelle de la *Régie de l'énergie* que celle-ci exerçait déjà à l'égard des Plans et programmes des distributeurs d'électricité et de gaz naturel.

51 - Le 31 janvier 2007, le *Rapport Rolland* a explicitement recommandé le maintien de la Régie de l'énergie, **en citant nommément ces nouvelles attributions qu'elle exerce depuis 2006 à l'égard de l'Agence de l'efficacité énergétique (AEÉ).**⁸⁴

⁸² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *L'énergie pour construire le Québec de demain. La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, Québec, Publications du Québec, publié le 4 mai 2006, <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/energie/strategie/strategie-energetique-2006-2015.pdf>. Déposé sous : AGENCE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE (AEÉ), Dossier R-3671-2008, Pièce B-1, AEÉ-1, Document 1, pp. 43-47. Dans le cas de l'électricité, la cible a été amendée à 11 TWh par le gouvernement à : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Mettre toutes nos énergies à agir efficacement. Cibles triennales d'efficacité énergétique, échéancier prévisionnel triennal et priorités d'action triennales en vue du plan d'ensemble en efficacité énergétique et nouvelles technologies 2007-2010*, Décembre 2007. Déposé sous : AGENCE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE (AEÉ), Dossier R-3671-2008, Pièce B-1, AEÉ-3, Document 1, pp. III et 8.

⁸³ RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3671-2008, Décision D-2009-046, le 17 avril 2009, <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2009-046.pdf>, p. 21, parag. 76-77.

52 - Ces nouveaux pouvoirs de la *Régie de l'énergie* lui ont déjà permis d'effectuer un important travail de coordination entre les plans et programmes de ces divers intervenants en efficacité énergétique et en innovation énergétique.

Ainsi, la *Régie de l'énergie* a ralenti l'ardeur de l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)* à vouloir occuper le champ des programmes d'économie d'électricité et de gaz, laissant plutôt l'essentiel de ce champ aux distributeurs d'énergie concernés.⁸⁵ La *Régie* a plutôt invité l'*Agence* à concentrer ses efforts sur les programmes d'économie de carburants et combustibles, où le Québec accuse un retard important par rapport aux objectifs quantitatifs qu'il s'est fixé pour 2015.⁸⁶

53 - Le travail de coordination décisionnelle de la *Régie de l'énergie* entre l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)* et les distributeurs d'énergie est cependant loin d'être terminé :

- Un important travail d'harmonisation méthodologique reste à effectuer par la *Régie de l'énergie* entre tous ces acteurs quant aux hypothèses énergétiques, les modèles de consommateurs-types, la méthodologie de calcul des économies d'énergie associées à chaque programme et l'application des tests de rentabilité.
- Plus particulièrement, il y a lieu, pour la *Régie de l'énergie*, de s'assurer que des programmes présentant des similitudes utilisent des méthodologies harmonisées et que la nature de l'aide financière soit également harmonisée.
- Même la définition des catégories d'usagers « *commerciaux* », « *institutionnels* », « *industriels* » et « *résidentiels* » reste à harmoniser par la *Régie de l'énergie* entre l'*Agence* et les distributeurs d'énergie.
- Il reste à définir, par la *Régie de l'énergie*, une méthodologie adaptée aux **programmes de conversion (substitution) d'énergie du mazout vers le gaz naturel**, de tels programmes se caractérisant par une économie de carburants et combustibles (les économies de ce secteur relevant de l'*Agence*) et, simultanément, une hausse de consommation de gaz naturel (pour laquelle les

⁸⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT, *Rapport. Les 19 organismes désignés par le gouvernement pour 2006-2007* (« Rapport Rolland »), Québec, le 31 janvier 2007, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/rapportRolland2006-2007.pdf>, page 24.

⁸⁵ RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3671-2008, Décision D-2009-046, le 17 avril 2009, <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2009-046.pdf>, page 14, parag. 39.

⁸⁶ RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3671-2008, Décision D-2009-046, le 17 avril 2009, <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2009-046.pdf>, pages 22-23, parag. 83-84.

distributeurs gaziers ont des objectifs de réduction). Il reste à définir, par la *Régie de l'énergie*, si de tels programmes doivent ou non être considérés comme imposant un effort correspondant de réduction de consommation gazière de la part des distributeurs et, si oui, quelle catégorie de consommateurs devra supporter le coût de cet effort supplémentaire.

- Il reste aussi à définir, par la *Régie de l'énergie*, une méthodologie qui permettra de tenir adéquatement compte des **« effets croisés »** résultant des programmes de chacun de ces acteurs quant à l'atteinte des objectifs d'économie d'énergie de 2015. Ainsi, une économie d'électricité réalisée par un programme d'Hydro-Québec Distribution de remplacement d'ampoules incandescentes par des ampoules « froides » (fluocompactes ou, plus récemment LED) peut avoir pour effet d'accroître la consommation de mazout ou de gaz naturel dans les édifices qui utilisent cette forme d'énergie pour le chauffage.
- De façon toute particulière, il est réaliste de prévoir que la *Régie de l'énergie* pourrait avoir à gérer prochainement des **transferts de programmes de l'Agence vers les distributeurs d'énergie**. Depuis le 1^{er} avril 2008, à la demande de l'Agence, les importants programmes précités *Novoclimat*, *Rénoclimat* et *Éconologis* lui ont été transférés par les distributeurs d'électricité et de gaz. L'Agence s'avéra toutefois dans l'incapacité de les gérer immédiatement et les sous-contracta, à compter du 1^{er} avril 2008, à ces mêmes distributeurs pour environ un an. Même après cela, l'Agence trouva de nouveaux sous-contractants à qui déléguer la livraison de ces mêmes programmes, ceux-ci étant moins expérimentés que les distributeurs d'électricité qui les livraient jadis. **Une étude réalisée en 2009 révéla alors que les coûts (par m³ de gaz naturel ou par kWh économisés) de livraison de ces programmes par l'Agence étaient devenus considérablement plus importants que lorsque les distributeurs les livraient. Ainsi, pour l'ensemble de ses programmes en économies de gaz (incluant mais non exclusivement les trois programmes précités), il en coûtait 13,43 \$ à l'Agence, alors qu'il n'en coûtait que 0,43 \$ à Gaz Métro, soit 31 fois moins!**⁸⁷ L'Agence envisage même d'éliminer le programme *Éconologis* pour manque de rentabilité, au grand dam des associations de consommateurs à faibles revenus. **Cette inefficience et cette inefficacité majeures de l'Agence devrait amener la Régie de l'énergie de l'énergie à s'interroger prochainement sur l'opportunité éventuelle de re-transférer ces programmes aux distributeurs d'énergie, qui s'en occupaient mieux.**

87

Jacques FONTAINE, Kim CORNELISSEN (pour l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique et Stratégies Énergétiques – SÉ-AQLPA), Dossier R-3690-2009 de la Régie de l'énergie, Pièce C-2-8, SÉ-AQLPA-1, Document 1 v.r., le 16 juillet 2009, http://www.regie-energie.gc.ca/audiences/3690-09/PreuveInterv_3690-09/C-2-8-SE-AQLPA_1Doc1_3690_17juillet09.pdf, page 13, Tableau R-1.

- **Parallèlement, la Régie de l'énergie a constaté en 2009-2010 que l'Agence avait fortement négligé ses interventions en économies de carburants et combustibles, n'atteignant en 2010 au mieux que 13,5 % de son objectif de 2015.** La Régie a donc ordonné à l'Agence de faire réaliser des études mises à jour des potentiels d'économies disponibles dans ce domaine et de lui soumettre un *Plan* qui permettra l'atteinte de la cible de réduction de 2 000 000 tep de la consommation du Québec en carburants et combustibles fixée pour 2015 par la *Stratégie énergétique 2006-2015* :

[83] Pour les carburants et combustibles, la contribution du PEEÉNT 2007-2010 [N.D.L.R. : Plan d'ensemble en efficacité énergétique et nouvelles technologies de l'Agence de l'efficacité énergétique] à l'atteinte de la cible 2015 de la Stratégie énergétique est de 0,5 %. En y ajoutant les économies d'énergie prévues dans le cadre du PACC⁸⁸, l'AEÉ prévoit atteindre 13,5 % de la cible en 2010⁸⁹. Ce taux de réalisation prévu préoccupe la Régie, d'autant plus que l'AEÉ joue un rôle central dans la mise en œuvre et la réalisation des économies d'énergie pour les carburants et combustibles. Les objectifs fixés par l'AEÉ dans le cadre du PEEÉNT ne semblent pas tenir compte de l'ampleur de la cible de la Stratégie énergétique pour cette forme d'énergie.

[84] La Régie demande à l'AEÉ d'élaborer et de fournir, lors du dépôt de son prochain dossier, une stratégie de mise en œuvre lui permettant d'atteindre les cibles 2015 de la Stratégie énergétique, pour les carburants et combustibles. [...]⁹⁰

Tous ces ajustements ne peuvent toutefois être réalisés que si la Régie de l'énergie conserve son pouvoir décisionnel d'approuver au préalable tous les programmes d'innovation et

⁸⁸ Note infrapaginale dans le texte : [AGENCE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE (AEÉ), Dossier R-3671-2008,] Pièce B-77, [AEÉ-8, Document 1, Seconde des versions révisées du 23 décembre 2008, http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3671-08/Requete_3671-08/B-77_AEE-8Doc1Re-Amend_3671_23dec08.pdf] page 15.

⁸⁹ Note infrapaginale dans le texte : [AGENCE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE (AEÉ), Dossier R-3671-2008,] Pièce B-77, [AEÉ-8, Document 1, Seconde des versions révisées du 23 décembre 2008, http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3671-08/Requete_3671-08/B-77_AEE-8Doc1Re-Amend_3671_23dec08.pdf] pages 191 à 194 : (93 TJ+348 TJ+12 TJ+10 837 TJ)/(2 Mtep*0,04186 TJ/tep).

⁹⁰ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3671-2008, Décision D-2009-046, le 17 avril 2009, <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2009-046.pdf>, pp. 22-23, parag. 85-84. Caractère gras dans le texte. NDLR par nous.

d'efficacité énergétiques du Québec, qu'ils soient livrés par l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEÉ)*, par *Hydro-Québec Distribution*, *Gaz Métro* ou *Gazifère inc.* et, en outre, de superviser les résultats annuels obtenus par chacun d'eux.

La *Régie de l'énergie* dispose de la compétence et des ressources nécessaires lui permettant de porter un jugement critique sur les activités et projets de l'*Agence* et le pouvoir de la talonner si elle ne fournit pas les résultats attendus.

À l'inverse, le *ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF)* a négligé jusqu'à présent toutes les occasions que la loi actuelle lui donnait de surveiller les activités de l'*Agence* et éviter ces manquements qui furent subséquemment constaté par la *Régie*. Ce *ministère* avait déjà eu amplement d'occasions de contrôler en amont les activités de l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEÉ)* mais n'a pas su prévenir ces manquements. En effet, le *ministère* nomme les administrateurs et le président-directeur-général, il est censé approuver tous les trois ans un énoncé des *cibles et priorités* de l'*Agence* et reçoit également son *rapport annuel*. Malgré cela, le *ministère* n'a pas su empêcher les dérapages susdits de l'*Agence* (trop grande intrusion dans les domaines des économies d'électricité et de gaz, inefficience et inefficacité dans ces domaines, ainsi qu'une insuffisance d'interventions en économies de carburants et combustibles).

Même après l'annonce de mars 2010 de l'intention gouvernementale de dissoudre l'*Agence* et après qu'il lui eu été recommandé de réduire son budget de 2010-2011, un comité aviseur du *ministère* a erronément requis que l'*Agence* maintienne le *statu quo* dans ses programmes pendant une transition d'un an plutôt que d'apporter les changements qui avaient été requis l'année précédente par la *Régie de l'énergie*. (Tel que susdit, la *Régie* avait déjà constaté qu'elle intervenant insuffisamment en économies de carburants-combustibles⁹¹ et risquait de faire double emploi avec les distributeurs quant aux programmes d'électricité et de gaz⁹²)

Si les fonctions de l'*Agence* étaient transférées au *ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF)* en retirant le pouvoir décisionnel de la *Régie de l'énergie* sur les activités de l'*Agence*, il n'existerait alors plus aucun forum apte à trancher les enjeux précités de cohérence entre celles-ci et les programmes des distributeurs. Il n'existerait plus aucun forum apte à gérer les programmes affectant à la fois les domaines de l'actuelle *Agence* et ceux des distributeurs (programmes de substitution du mazout vers le gaz, effets croisés, etc. tel que vu plus haut). Il n'y aurait plus aucun forum apte à gérer aisément les transferts éventuels de programmes entre l'*Agence* et les distributeurs, transferts qui pourraient s'avérer hautement souhaitables compte tenu des manques d'efficacité et d'efficience de l'*Agence* soulignés plus haut.

⁹¹ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3671-2008, Décision D-2009-046, le 17 avril 2009, <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2009-046.pdf>, pages 22-23, parag. 83-84.

⁹² **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3671-2008, Décision D-2009-046, le 17 avril 2009, <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2009-046.pdf>, page 14, parag. 39.

54 - L'annexe II du projet de loi 130 présente le défaut supplémentaire d'investir la division du *ministère des Ressources Naturelles et de la Faune* du Québec (MRNF) qui succéderait à l'Agence d'une autorité hiérarchique à l'égard des programmes d'efficacité énergétique et d'innovation d'*Hydro-Québec Distribution* **et des compagnies privées Gaz Métro et Gazifère inc.** (L'Agence dispose déjà de tels pouvoirs hiérarchiques à l'égard des programmes de ces distributeurs mais ne peut les exercer que de manière encadrée par la *Régie de l'énergie*, laquelle contrôle déjà les programmes d'efficacité et d'innovation de tous ces acteurs).

Avec les modifications proposées à l'annexe II du projet de loi 130, chacun de ces trois distributeurs aura dorénavant « *deux maîtres* » (le *ministère* et la *Régie*), fonctionnant chacun en silo, qui disposeraient chacun d'un pouvoir identique de lui imposer des changements à ses programmes, de les superviser, voire de les faire effectuer à la place de ce distributeur.

Il n'existerait aucun forum permettant d'harmoniser l'exercice de ces pouvoirs identiques par ces deux autorités auprès de ces distributeurs et d'éviter ainsi les ordonnances contradictoires.

4.3 DES ÉCONOMIES MINIMES

55 - Tel que mentionné, l'Agence de l'efficacité énergétique (AEE) est déjà autofinancée et ne contribue donc aucunement au déficit de l'État québécois.

Ainsi, sa dissolution et son intégration au *ministère des Ressources naturelles et de la Faune* ne réduiront pas le déficit annuel de l'État.

56 - Le gouvernement du Québec ne semble pas avoir quantifié les économies éventuelles de coûts fonctionnement, s'il y en a, qui résulteraient d'une intégration de l'Agence au *ministère*.

Tel que mentionné plus haut, le 14 février 2005, le *Rapport Boudreau* soulignait la plus grande efficacité et efficience de l'Agence de l'efficacité énergétique (AEE) résultant de son mode de gestion administratif plus souple qu'un ministère :

L'autonomie de l'Agence lui a permis de mettre au point des pratiques de gestion adaptées à ses activités. Par exemple, elle a conclu des partenariats avec des agences ou des ministères fédéraux ainsi qu'avec des organismes privés. Elle confie également l'inspection écoénergétique des bâtiments à des inspecteurs du secteur privé.

Recommandation

Le Groupe de travail recommande le maintien de l'Agence de l'efficacité énergétique.⁹³

57 - Il y aura sans doute des économies qui résulteront de la disparition du pouvoir de la Régie de l'énergie d'approuver au préalable les plans et les budgets annuels de l'Agence et d'en surveiller les résultats annuels.

Toutefois, cette économie sera probablement plus que contrebalancée par la disparition du pouvoir de la Régie d'harmoniser les activités de l'Agence à celles des distributeurs d'électricité et de gaz en efficacité énergétique et en innovation énergétique. Il n'y aura ainsi plus aucun forum pour éviter les doublons entre les programmes. Il n'y aura également plus aucun forum apte à gérer aisément le transfert de programmes de l'Agence à des

⁹³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT, *Rapport. Les 60 organismes désignés par le gouvernement pour 2004-2005* (« Rapport Boudreau »), Québec, le 14 février 2005, http://142.213.167.10:8080/fr/publications/modernisation/rapp_60org.pdf, page 60. Caractère gras dans le texte. Souligné en caractère par nous.

distributeurs d'énergie (et l'on sait que, historiquement, *Gaz Métro* avait réussi à livrer des programmes d'efficacité énergétique à un ratio de coût par m³ économisé qui était 31 fois moindre que le ratio obtenu par l'Agence, tel que susdit⁹⁴). Il n'y aura également plus aucun forum apte à gérer simultanément du point de vue du gaz naturel (relevant des distributeurs gaziers *Gaz Métro* et *Gazifère*) et du point de vue du mazout (relevant actuellement de l'Agence) les programmes de conversion du mazout vers le gaz. Il n'y aura plus aucun forum apte à gérer les incompatibilités méthodologiques entre l'Agence et les distributeurs d'énergie quant à leurs programmes respectifs, de même que la comptabilisation des « effets croisés » touchant à la fois le mazout et d'autres formes d'énergie. Il n'y aura plus aucun forum disposant de l'expertise et des ressources nécessaires à contrôler les manquements déjà constatés de l'Agence et à imposer et suivre les correctifs nécessaires. Enfin, les distributeurs d'électricité et de gaz auront désormais « deux maîtres » (le *ministère* et la *Régie*), fonctionnant chacun en silo, et disposant de pouvoirs identiques quant à leurs programmes d'efficacité énergétique et d'innovation, sans mécanisme de conciliation de ces « deux maîtres ». Le tout tel que mentionné en section 4.2 du présent mémoire.

L'absence de forum pour l'ensemble de ces questions amènera sûrement des coûts supplémentaires qui dépasseront grandement les économies réalisées.

Par ailleurs, il a déjà été établi que ce n'était pas une bonne idée que de réaliser des économies quant aux coûts de contrôle, suivis et redditions de comptes (voir la section 3.4 du présent mémoire). Or c'est précisément sur ces aspects que les économies seraient ici éventuellement réalisées.

58 - Il semble par ailleurs paradoxal que le *ministère des Ressources Naturelles et de la Faune* du Québec (MRNF) envisage, au nom de la rationalisation budgétaire, d'abolir l'Agence de l'efficacité énergétique (AEE) en l'intégrant au *ministère* et à son nouveau *Fonds des ressources naturelles* pour des économies de fonctionnement annuelles minimales et la suppression de quelques postes cadres (qui devront être indemnisés) alors que, simultanément, ce même *ministère* procède à la création d'une nouvelle structure, le *Bureau de mise en marché des bois* (BMMB), dotée d'un budget annuel de 12 M\$⁹⁵ et d'un personnel de 70 personnes.⁹⁶

⁹⁴ Jacques FONTAINE, Kim CORNELISSEN (pour l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique et Stratégies Énergétiques – SÉ-AQLPA), Dossier R-3690-2009 de la Régie de l'énergie, Pièce C-2-8, SÉ-AQLPA-1, Document 1 v.r., le 16 juillet 2009, http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3690-09/PreuveInterv_3690-09/C-2-8-SE-AQLPA_1Doc1_3690_17juillet09.pdf, page 13, Tableau R-1.

⁹⁵ Martin OUELLET (La Presse Canadienne), *Le nouveau régime forestier à l'essai*, Publié par Actualités MSN, le 14 janvier 2011, <http://actualites.ca.msn.com/national/cp-article.aspx?cp-documentid=27248849>.

⁹⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (MRNF), *Mise en œuvre du nouveau régime forestier. Communiqué*, le 14 janvier 2011, <http://www.mrn.gouv.qc.ca/presse/communiques-detail.jsp?id=8806>.

4.4 UNE TRANSITION QUI N'EST PAS PRÊTE

59 - Rien n'indique que le *ministère des Ressources naturelles et de la Faune* du Québec (MRNF) soit prêt à gérer la disparition des pouvoirs de surveillance décisionnelle de la *Régie de l'énergie* à l'égard des activités aujourd'hui exercées par l'*Agence de l'efficacité énergétique* (AEE).

60 - Tel que mentionné plus haut, la *Régie de l'énergie* dispose déjà de la compétence et des ressources nécessaires lui permettant de porter un jugement critique sur les activités et projets de l'*Agence* et le pouvoir de la talonner si elle ne fournit pas les résultats attendus.

À l'inverse, le *ministère des Ressources naturelles et de la Faune* (MRNF) a négligé jusqu'à présent toutes les occasions que la loi actuelle lui donnait de surveiller les activités de l'*Agence* et éviter ces manquements qui furent subséquemment constaté par la *Régie*. Ce *ministère* avait déjà eu amplement d'occasions de contrôler en amont les activités de l'*Agence de l'efficacité énergétique* (AEE) mais n'a pas su prévenir ces manquements. En effet, le *ministère* nomme les administrateurs et le président-directeur-général, il est censé approuver tous les trois ans un énoncé des *cibles et priorités* de l'*Agence* et reçoit également son *rapport annuel*. Malgré cela, le *ministère* n'a pas su empêcher les dérapages susdits de l'*Agence* (trop grande intrusion dans les domaines des économies d'électricité et de gaz, inefficience et inefficacité dans ces domaines, ainsi qu'une insuffisance d'interventions en économies de carburants et combustibles).

61 - De plus, rien n'est prévu au *ministère* pour gérer la disparition du forum d'harmonisation qu'offre présentement la *Régie de l'énergie* et sa capacité d'ordonner le transfert de programmes de l'*Agence* vers des distributeurs d'énergie qui pourraient les offrir de façon moins coûteuse.

Rien n'est prévu pour gérer la nouvelle situation qui résulterait de l'annexe II du projet de loi 130 selon laquelle chacun des distributeurs d'électricité et de gaz (*Hydro-Québec Distribution* et les compagnies privées *Gaz Métro* et *Gazifère inc.*) serait dorénavant assujettit à « *deux maîtres* » (le *ministère* et la *Régie*), fonctionnant chacun en silo, qui disposeraient chacun d'un pouvoir identique de lui imposer des changements à ses programmes, de les superviser, voire de les faire effectuer à la place de ce distributeur.

4.5 NOS RECOMMANDATIONS

62 - Pour l'ensemble de ces motifs, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* invitent respectueusement la *Commission des finances publiques* de l'*Assemblée nationale du Québec* à recommander ce qui suit :

- ❑ **NE PAS PROCÉDER** à la dissolution de l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)* et son intégration au *ministère des Ressources naturelles et de la Faune* du Québec (*MRNF*) et, surtout, **NE PAS SUPPRIMER** les mécanismes d'approbation des plans et budgets en efficacité énergétique et innovation de l'Agence, actuellement existants devant la *Régie de l'énergie*, et de surveillance devant elle de ses résultats annuels (rapports annuels).
- ❑ **NE PAS CRÉER** de dédoublements de structures et de pouvoirs décisionnels en confiant au *ministère des Ressources naturelles et de la Faune* du Québec (*MRNF*) les mêmes pouvoirs décisionnels que ceux déjà exercés par la Régie de l'énergie quant aux programmes d'efficacité énergétique d'*Hydro-Québec Distribution*, de *Gaz Métro* et de *Gazifère inc.*
- ❑ **MAINTENIR** l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)* comme organisme distinct des ministères, responsable notamment de livrer les programmes d'innovation et d'économies de carburants et combustibles.
- ❑ **MAINTENIR** les pouvoirs actuels de la *Régie de l'énergie* d'approuver au préalable tous les programmes d'innovation et d'efficacité énergétiques du Québec, qu'ils soient livrés par l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)*, par *Hydro-Québec Distribution*, *Gaz Métro* ou *Gazifère inc.*
- ❑ **MAINTENIR** les pouvoirs actuels de la *Régie de l'énergie* de surveiller les résultats annuels des programmes d'innovation et d'efficacité énergétiques du Québec livrés tant par l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)*, que par *Hydro-Québec Distribution*, *Gaz Métro* ou *Gazifère inc.*
- ❑ **MAINTENIR** les pouvoirs actuels de la *Régie de l'énergie* d'harmoniser les hypothèses, la méthodologie de calcul des gains et la méthodologie de calcul de rentabilité des programmes d'innovation et d'efficacité énergétiques du Québec livrés tant par l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)*, que par *Hydro-Québec Distribution*, *Gaz Métro* ou *Gazifère inc.*
- ❑ **MAINTENIR** les pouvoirs actuels de la *Régie de l'énergie* d'ordonner le transfert, au besoin, des programmes d'innovation et d'efficacité énergétiques de l'un à

l'autre des organismes que sont l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)*, *Hydro-Québec Distribution*, *Gaz Métro* et *Gazifère inc.*, ceci afin que chaque programme soit livré par l'organisme le plus approprié, apte à le livrer de la manière la plus efficace et la plus efficiente.

- **MAINTENIR** les pouvoirs actuels de la *Régie de l'énergie* d'ordonner des programmes de conversion énergétique (substitution énergétique), impliquant à la fois une diminution de consommation de carburants et combustibles (relevant de l'*Agence de l'efficacité énergétique*) et une augmentation de la consommation de gaz naturel (relevant de *Gaz Métro* ou de *Gazifère inc.*).

5

CONCLUSION

63 - L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et *Stratégies Énergétiques* (S.É.) invitent respectueusement la *Commission* à faire siennes les recommandations exprimées au présent mémoire.

64 - L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et *Stratégies Énergétiques* (S.É.) espèrent humblement que leur démarche contribuera à mettre en place au Québec un régime de gestion des fonds publics axé sur la performance, digne d'une société moderne.
