

Commission des finances publiques

Déposé le : 5 mai 2011

N° CFP-142

Secrétaire : 

équiterre

Mémoire sur le projet de loi 130

Présenté à la Commission parlementaire sur les finances publiques

Le 23 février 2011

Remerciements

Nous aimerions remercier les personnes suivantes pour leur collaboration et leurs généreux conseils :

Steven Guilbeault

Sidney Ribaux

Anne-Marie Legault

Colleen Thorpe

L'auteur :

Guillaume Plamondon, Éco-conseiller

Chargé de projets, énergies et transports

Québec, le 22 février 2011

Contexte

Error! Bookmark not defined.

Présentation

2

Pertinence de l'intervention

Error! Bookmark not defined.

Contexte de la Loi C-130

Error! Bookmark not defined.

Dissolutions difficiles à expliquer

Error! Bookmark not defined.

Positionnement des fonctions opérationnelles

Error! Bookmark not defined.

Visibilité et crédibilité

4

Recommandations internes au gouvernement

4

Développement durable

5

Financement

5

Conclusion

6

Bibliographie

7

Présentation

Équiterre s'est donné pour mission de contribuer à bâtir un mouvement de société en incitant citoyens, organisations et gouvernements à faire des choix écologiques, équitables et solidaires. À travers ses quatre programmes — agriculture écologique, commerce équitable, transport écologique et efficacité énergétique — et ses deux campagnes – changements climatiques et consommation responsable – l'organisme a développé des projets et des contenus qui permettent aux citoyens et aux organisations de poser des gestes ayant une incidence positive sur l'environnement et la société. Pour appuyer ses interventions, Équiterre développe constamment son expertise en se basant sur les plus récents développements dans ses domaines d'intervention.

Pertinence de l'intervention

Équiterre travaille sur les questions liées à la gestion des matières résiduelles par l'entremise de ses campagnes de consommation responsable destinées aux individus et aux entreprises. D'autre part, dans le cadre de ses activités de service-conseil, elle accompagne les organisations à structurer leur démarche de développement durable incluant l'adoption de cibles de récupération des matières résiduelles et l'obtention de la reconnaissance ICI ON RECYCLE! de Recyc-Québec. Équiterre développe aussi des contenus pour le « GuideÉco » du Groupe Pages Jaunes, un guide de ressources sur le recyclage et la récupération adapté à chaque province. Depuis 1999, Équiterre vise à conscientiser la population à l'impact des habitudes de consommation énergétique sur l'environnement et sur la santé. Ces démarches de sensibilisation ont également pour but d'aider les citoyens à économiser et à améliorer leur confort à la maison. Équiterre a agi comme agent de service pour le programme Éconologis de 1999 à 2008 et offre des visites Rénoclimat (anciennement nommées énerguide) depuis l'année 2000.

Contexte du projet de loi 130

En novembre 2010, dans un contexte de lente reprise économique où le gouvernement souhaite faire une gestion plus serrée de ses dépenses, le projet de loi 130 annonce l'abolition de la Société québécoise de récupération et de recyclage (Recyc-Québec), de l'Agence de l'efficacité énergétique (AEE) ainsi que d'une trentaine d'organismes d'État dont certains étaient déjà visés dans le dépôt du budget au début 2010. Le gouvernement vise l'intégration de Recyc-Québec au sein du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) et de l'Agence de l'efficacité énergétique au sein du ministère des Ressources Naturelles et de la faune.

Équiterre souhaite affirmer son opposition à la dissolution et à l'intégration au sein du MDDEP de ces deux organismes, considérant le peu de gains financiers tirés de cette décision en comparaison des pertes importantes qu'elles représentent pour l'environnement et la société québécoise.

Positionnement des fonctions opérationnelles

Pour améliorer l'efficacité des organismes ayant des fonctions législatives, de contrôle ou opérationnelles, les gouvernements créent généralement des unités, ministères ou organismes qui gèrent uniquement une seule de ces fonctions. Les fonctions opérationnelles se retrouvent donc plus souvent à part des ministères, celles-ci étant souvent même attribuées au secteur privé ou à des ONG. Le gouvernement québécois a suivi cette approche en créant par exemple l'AEE en 1997 à travers sa politique énergétique.

Recyc-Québec et l'Agence de l'efficacité énergétique étaient des organismes adéquatement constitués pour cette gestion plus opérationnelle, alors qu'ils l'auraient accomplie moins efficacement au sein des ministères. L'OCDE souligne d'ailleurs que pour l'obtention d'un cadre efficace et efficient pour les gouvernements dans la gestion environnementale, il faut séparer les fonctions réglementaires et de contrôle, des fonctions opérationnelles¹. C'est avec cette vision qu'avaient été créés Recyc-Québec et l'AEE.

Le rapport Boudreau qui se penchait sur la pertinence de plusieurs organismes publics voyait aussi dans les activités distinctes de Recyc-Québec une garantie de bonne gouvernance en statuant « qu'il est préférable qu'elles soient menées distinctement des activités du ministère de l'Environnement, pour des raisons de transparence financière. »² Dans le cas de la création de l'AEE en 1997, bien que celle-ci demeurait au sein du Ministère des Ressources naturelles, le gouvernement l'avait doté d'un financement issu d'une redevance aux fournisseurs d'énergies mettant l'agence à l'abri des aléas de l'exercice budgétaire annuel et l'avait doté d'un conseil d'administration pour ajouter à son indépendance.

Les provinces les plus efficaces en ce qui a trait à la collecte sélective utilisent cette séparation des fonctions, comme c'est le cas au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. Cette dernière vise, pour 2015, un taux aussi bas que 300 kg de déchets éliminés par personne et y arrivera avec l'aide du Resource Recovery Fund Board, un organisme parapublic³. À l'international, des pays comme la France séparent aussi les fonctions de gestion environnementale, dans ce cas par la création de l'ADEME, une agence dont le financement est stabilisé par une taxe de nature environnementale.

Les objectifs du Québec en collecte sélective pour 2015, moins ambitieux avec 700 kg de déchets par personne par année, pourront être réalisés avec l'aide d'une société du recyclage efficace et donc, dissociée des fonctions ministérielles. Dans un contexte de pression croissante sur la disponibilité, l'empreinte

1 Chaire de recherche et d'intervention en Éco-conseil, Mémoire présenté à la Commission parlementaire sur les finances publiques concernant le projet de loi 130 abolissant Recyc-Québec, 2011, p. 9.

2 Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, Rapport du groupe de travail sur l'Examen des organismes du gouvernement, 2005, p.40.

3 Chaire de recherche et d'intervention en Éco-conseil, *Op Cit*, p.9.

environnementale et le prix des ressources énergétiques, l'atteinte d'objectifs ambitieux en efficacité énergétique implique aussi une agence innovante disposant de l'autonomie et des moyens de les réaliser.

Visibilité et crédibilité

La vision des déchets au Québec a évolué : la gestion des déchets est passée à la gestion des matières résiduelles. Ce qui était vu comme une perte est maintenant vu comme une ressource. L'évolution de cette vision est liée à Recyc-Québec qui y a notamment contribué en travaillant à changer le paradigme d'une société d'enfouissement à une société de recyclage. En désignant un organisme qui a pour mission de mettre en valeur les matières résiduelles, le gouvernement envoie un signal aux Québécois sur l'importance qu'il accorde à cette question, celle-ci souvent vue comme la base d'une gestion environnementale responsable.

L'organisme Recyc-Québec jouit d'une grande visibilité auprès des industries, commerces et institutions (ICI). Après 21 ans d'existence, Recyc-Québec a développé une valeur de marque (un brand) qui le précède et qui est un facteur facilitateur pour développer de nouveaux projets toujours plus ambitieux réduisant de ce fait les impacts de nos matières résiduelles sur l'environnement. Le nombre d'adhérents à la certification ICI ON RECYCLE! ayant passé d'une cinquantaine en 2007 à 1400 en mars 2010, prouve bien cette crédibilité. En effet, peu de programmes ou d'initiatives gouvernementales québécoises jouissent d'une si grande visibilité en développement durable. La tâche de développer ce type de visibilité par le MDDEP sera certainement très ardue.

L'Agence de l'efficacité énergétique a su aussi, avec les années, développer cette crédibilité à travers ses programmes phares tels que Novoclimat, Rénoclimat ainsi que ses programmes visant les industries, commerces et institutions. En 2009-2010, l'Agence pouvait même se réjouir d'avoir dépassé de 80 % ses prévisions de participants et d'économie d'énergie de son programme Rénoclimat⁴. Par ailleurs, dans le Plan d'action sur les changements climatiques 2006-2012, un plan au cœur de l'identité verte que s'est forgée le Québec à l'international, l'Agence s'est vu donner un rôle majeur au sein de six de ses actions.

Recommandations internes au gouvernement

En gestionnaire responsable, le gouvernement remet fréquemment en question ses méthodes en vue d'améliorer son efficacité et de réduire sa charge budgétaire. Cependant, de nombreux rapports commandés dans les 14 dernières années, les rapports Facal, Boudreau et Rolland, ont recommandé le maintien de Recyc-Québec et de l'AEE et vont même parfois jusqu'à recommander la création de nouveaux organismes.

Le rapport Boudreau exprimait clairement le besoin de séparation des opérations à la responsabilité de Recyc-Québec en ces termes : « Les 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

⁴ Agence de l'efficacité énergétique, [Le programme Rénoclimat de l'Agence de l'efficacité énergétique dépasse ses objectifs de participation et ses cibles d'économie d'énergie](#). Communiqué de presse du 9 avril 2010.

soient menées distinctement des activités du ministère de l'Environnement,⁵ et renchérissait sur le rôle stratégique de la société d'État: « les activités de Recyc-Québec revêtent une importance sociale et stratégique qui nécessite une large vision et une adaptation continue à l'évolution en ce domaine. »⁶ D'autres instances gouvernementales, tel que le vérificateur général, ont souligné dans le passé la difficulté pour le MDDEP que représenterait la reprise des fonctions de Recyc-Québec⁷.

Par ailleurs, aucune étude n'explique l'économie réalisée par la dissolution de Recyc-Québec et l'Agence de l'efficacité énergétique. Équiterre a fait une demande d'accès à l'information pour accéder à des documents explicatifs et suivant l'absence de réponse, force est de constater qu'ils n'existent pas.

Développement durable

L'existence et les opérations de Recyc-Québec ont permis au gouvernement québécois de mieux se conformer à l'article 6 de sa loi sur le développement durable. La Chaire de recherche et d'intervention en Éco-conseil explique bien comment la société d'État a, en effet, contribué à l'application de cette loi en répondant aux principes de « subsidiarité », « d'accès au savoir », « de participation et engagement », « de protection de l'environnement », « d'équité et solidarité sociale » et du principe de « pollueur-payeur »⁸.

Financement

Le désir d'abolir Recyc-Québec, un organisme qui s'autofinance par la consigne qui a même dégagé un surplus de plus de 40 millions \$ au fil des années⁹, afin de réaliser des économies semble pour Équiterre incompréhensible. Le produit de la consigne, tel que prévu au projet de loi 130, irait directement au Fond pour la gestion des matières résiduelles, partie intégrante du Fond vert. Malheureusement, le Fond vert a par le passé manqué au devoir de transparence et d'imputabilité prévu dans la loi sur le développement durable et il apparaît pour Équiterre bien inquiétant que les revenus de cette consigne puissent s'y diriger.

Par ailleurs, la consigne, qui a prouvé son importance dans une collecte efficace des matières résiduelles, est soumise actuellement à d'importantes pressions de l'industrie de l'embouteillage, de l'emballage et du commerce de détail pour être abolie. La disparition de Recyc-Québec et l'embauche d'un ancien lobbyiste anticonsigne au cabinet du ministre de l'Environnement fait craindre pour la survie de la consigne qui, selon Équiterre, devrait plutôt être élargie.

5 Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, Rapport du groupe de travail sur l'Examen des organismes du gouvernement, 2005, p.40.

6 Ibid.

7 Vérificateur général du Québec, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006, tome II, Chapitre 5, Rapport de la CAP, 2006, page 3.

8 Chaire de recherche et d'intervention en Éco-conseil, Mémoire présenté à la Commission parlementaire sur les finances publiques concernant le projet de loi 130 abolissant Recyc-Québec, 2011, p. 16.

9 La presse, Abolition de Recyc-Québec: la consigne ne serait pas menacée, 30 janvier 2011, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/201101/30/01-4365173-abolition-de-recyc-quebec-la-consigne-ne-serait-pas-menacee.php>

Conclusion

Équiterre souhaitait dans ce mémoire exprimer, bien que succinctement, avec insistance son inquiétude face au projet de loi 130 qui vise l'abolition de Recyc-Québec et de l'Agence de l'efficacité énergétique ; les deux organismes d'État à caractère environnemental les plus importants du gouvernement, qui sont reconnus et qui ont prouvé leur efficacité. L'avancement des questions environnementales de la province a été grandement supporté par ces deux organismes et par leurs programmes. La feuille de route remarquable de Recyc-Québec et de l'Agence de l'efficacité énergétique n'aurait probablement pas été possible sans leur constitution indépendante des ministères gouvernementaux. La crédibilité et l'expertise que ces agences se sont forgées sont aujourd'hui un gage de réussite qui assure la participation active de leurs partenaires et clients. Pour Équiterre, l'intégration au MDDEP de ces agences pose un grand risque à la poursuite adéquate de leurs activités et donc à l'avancement de questions environnementales majeures dans la province.

L'évaluation périodique des organismes d'État est une pratique de saine gestion qui assure l'efficacité de l'appareil gouvernemental. Équiterre reconnaît que le gouvernement puisse envisager une réforme de ces deux organismes, mais ne croit pas qu'elle doive se faire telle que projetée par la loi 130. D'autres formes de gouvernance plus adéquates existent, tel que pourrait l'être le regroupement de ces deux agences sous un office unique dédié à la gestion environnementale à l'image de l'ADEME en France. Ce bureau unique pourrait même rapatrier le Bureau des changements climatiques du MDDEP pour mieux réaliser l'atteinte de l'exigeant objectif 2020 sur la réduction des gaz à effet de serre.

À la lumière des faits décrits dans ce mémoire, Équiterre demande de retirer Recyc-Québec et l'Agence de l'efficacité énergétique du projet de loi 130 et, au besoin, de mettre en place un processus séparé d'évaluation de ces organismes.

Bibliographie

Agence de l'efficacité énergétique, Le programme Rénoclimat de l'Agence de l'efficacité énergétique dépasse ses objectifs de participation et ses cibles d'économie d'énergie, Communiqué de presse du 9 avril 2010

Bergeron, Patrice, Abolition de Recyc-Québec: la consigne ne serait pas menacée, La presse, 30 janvier 2011

Chaire de recherche et d'intervention en Éco-conseil, Mémoire présenté à la Commission parlementaire sur les finances publiques concernant le projet de loi 130 abolissant RecycQuébec, 2011, 29 pages

Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, Rapport du groupe de travail sur l'examen des organismes du gouvernement, 2005, 85 pages

Vérificateur général du Québec, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006, tome II, Chapitre 5, Rapport de la CAP, 2006, 40 pages

