



CHAPITRE 2

La gestion intégrée des résidus solides

*Étude d'envergure gouvernementale
conduite principalement auprès
du ministère de l'Environnement et de la Faune
et de Recyc-Québec*

Table des matières

Faits saillants	2.1
Vue d'ensemble	2.8
Objectifs et portée de notre vérification	2.12
<i>Résultats de notre vérification</i> ¹	
Gestion des résidus solides sur le territoire québécois	
La structure administrative	2.16
Les acteurs	2.17
L'écheveau	2.20
La réduction des résidus solides	2.29
L'entente sur les contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses	2.30
Les programmes d'aide financière	2.53
L'élimination et l'entreposage des résidus solides	2.65
Le cadre réglementaire	2.66
Les activités d'inspection	2.82
L'information de gestion	2.94
Gestion des résidus solides à l'intérieur du gouvernement	2.101
La politique d'achat	2.103
Le programme de récupération du papier de bureau	2.112
Les autres considérations administratives	2.118
Les places d'affaires de Recyc-Québec	2.119
Le consortium sur le compostage	2.126

¹ Le résumé des commentaires des ministères et organismes paraissent à la suite de chacune des sections.



FAITS SAILLANTS

2.1 Plusieurs acteurs, tant du secteur public que privé, interviennent dans la gestion des résidus solides sur le territoire québécois. Le ministère de l'Environnement et de la Faune et la Société québécoise de récupération et de recyclage (Recyc-Québec) sont les têtes d'affiche du secteur public.

2.2 La structure administrative gouvernementale laisse place à d'importantes zones grises quant à la répartition des responsabilités des principaux acteurs, ce qui favorise les chevauchements dans les programmes d'aide financière ainsi que le fractionnement de l'information. En outre, une stratégie d'ensemble déphasée ne permet pas d'orienter les activités et de canaliser les énergies des organismes concernés par les résidus solides au Québec.

2.3 Depuis 1989, le gouvernement a maintenu le cap, c'est-à-dire qu'il a conservé une approche basée sur le volontariat et la concertation pour atteindre les objectifs gouvernementaux établis, à savoir :

- réduire de 50 p. cent, d'ici l'an 2000, le volume des déchets acheminés aux lieux d'élimination;
- rendre adéquats et sécuritaires les moyens d'élimination.

Toutefois, à la lueur des résultats obtenus jusqu'à maintenant, ces objectifs risquent fort de ne pas être atteints.

2.4 L'entente sur la consignation des contenants de bière et de boissons gazeuses s'apparente à un château de cartes : elle risque de s'écrouler si on y touche. Par ailleurs, la désuétude du règlement sur les déchets solides laisse perdurer des problèmes de fond. Pourtant, le nombre de tentatives infructueuses visant à modifier les règles du jeu dans le secteur des résidus solides est impressionnant. Mentionnons, entre autres, les études et les projets de règlement pour :

- assujettir les bouteilles de vin à la consigne;
- obliger tous les détaillants de contenants de bière et de boissons gazeuses à ne vendre que des contenants consignés et à reprendre les contenants vides;
- adapter aux nouvelles réalités le règlement sur les déchets solides, notamment en ce qui a trait à la raisonnable des garanties financières et aux normes minimales acceptables de rejets de contaminants dans l'environnement.

2.5 Il convient également de rappeler l'absence de réglementation pour donner vie à la loi 151. Sanctionnée en 1994, cette loi attribue au gouvernement de nouveaux pouvoirs destinés à favoriser et à mieux contrôler la réduction et la valorisation des matières ou objets mis au rebut.

2.6 Le syndrome du « pas dans ma cour » est un autre élément qui alimente la polémique sur les lieux d'enfouissement. Les citoyens craignent pour leur qualité de vie et la sécurité de leur environnement.

2.7 À notre avis, des choix devront être exercés et les intentions du gouvernement, clairement énoncées pour atteindre les objectifs fixés. Il faudra que des actions conséquentes s'ensuivent. L'efficacité des outils d'intervention devra faire l'objet d'une évaluation continue à la lumière des coûts et des bénéfices. Outre le débat que pourrait engendrer le degré d'intervention de l'État dans le domaine, il sera essentiel de trouver réponse à plusieurs autres questions incontournables quant aux moyens à privilégier :

- Faudra-t-il modifier le système de consignation ou l'étendre à d'autres produits ?
- Est-il efficace, économique et efficient de maintenir à la fois le système de consignation et la collecte sélective pour certains produits ?
- Les règles relatives à l'établissement et à l'exploitation des lieux d'élimination doivent-elles être uniformes ou épouser les particularités régionales ?

Vue d'ensemble

2.8 L'importance de la thématique « environnement » au gouvernement du Québec a incité le Vérificateur général à examiner, chaque année, au moins un volet des activités gouvernementales en la matière. C'est ainsi que, l'an dernier, la gestion des lieux contaminés a fait l'objet de nos travaux.

2.9 En 1994-1995, la gestion des résidus solides a retenu notre attention. Le défi qui se pose au gouvernement du Québec est de taille puisqu'il fait face en même temps à la fermeture imminente de plusieurs lieux d'élimination non conformes ou remplis à pleine capacité et au syndrome du « pas dans ma cour ».

2.10 On ne pourrait s'intéresser à ce domaine environnemental sans faire état de la Politique de gestion intégrée des déchets solides que le gouvernement du Québec rendait publique en 1989. Cette politique constitue la toile de fond des différentes activités dans ce domaine. Elle comprend deux objectifs fondamentaux, soit :

- réduire de 50 p. cent, d'ici l'an 2000, le volume de déchets acheminés aux lieux d'élimination;
- rendre adéquats et sécuritaires les moyens d'élimination.

2.11 Notre vérification survient au moment où le gouvernement envisage la tenue d'audiences publiques sur la gestion des résidus solides au Québec.

Objectifs et portée de notre vérification

2.12 Nos travaux ont porté sur la structure administrative mise en place pour agir en ce domaine, ainsi que sur les activités réalisées dans le cadre de la Politique de gestion intégrée des déchets solides. Nous avons également étudié la qualité de l'information de gestion relative à ce secteur d'activité.

2.13 D'une façon plus particulière, nous avons examiné la coordination des interventions gouvernementales ainsi que la gestion de l'entente concernant les contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses. Nous avons également abordé la gestion des programmes d'aide financière pertinents ainsi que les activités relatives à l'élimination et à l'entreposage des déchets. Enfin, la politique d'achat du gouvernement et le programme de récupération des papiers de bureau ont retenu notre attention.

2.14 Le ministère de l'Environnement et de la Faune et Recyc-Québec, en raison de la place prépondérante qu'ils occupent dans le secteur des résidus solides, ont fait l'objet d'une large couverture. D'autres ministères et organismes ont aussi été mis à contribution selon leurs responsabilités respectives relativement à la gestion intégrée des résidus.

2.15 Nous avons examiné principalement les activités de la période comprise entre le 1^{er} avril 1991 et le 31 mars 1995.

Résultats de notre vérification

Gestion des résidus solides sur le territoire québécois

La structure administrative

2.16 Pour que le gouvernement puisse relever efficacement le défi posé par la gestion des résidus solides sur le territoire québécois, le rôle et les responsabilités des acteurs présents, tant du secteur public que privé, doivent être clairement définis. De plus, les mécanismes administratifs doivent favoriser une certaine synergie dans les interventions.

Les acteurs

2.17 Le ministre de l'Environnement et de la Faune a pour fonction de conseiller le gouvernement et ses ministères et organismes en matière d'environnement. Il doit élaborer, proposer et mettre en œuvre les énoncés de politique relatifs à la protection de l'environnement et exercer la coordination nécessaire. C'est à ce titre qu'il est l'initiateur de la Politique de gestion intégrée des déchets solides.

2.18 Créée en 1990 afin de concrétiser certaines des orientations de cette politique, la Société québécoise de récupération et de recyclage figure également parmi les têtes d'affiche. La Société a pour mission de promouvoir, de développer et de favoriser la réduction à la source, le réemploi, la récupération et le recyclage de contenants, d'emballages, de matières et de produits ainsi que leur valorisation dans une perspective de conservation des ressources. C'est dans ce cadre que Recyc-Québec administre le système de consignment ainsi que des programmes d'aide financière établis par le gouvernement.

2.19 En plus de la présence dominante de ces deux organismes, d'autres acteurs interviennent d'une façon plus ponctuelle. Il y a le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie dont l'une des responsabilités est de soutenir le développement de l'industrie québécoise de la protection de l'environnement. Par ailleurs, le Centre québécois de valorisation de la biomasse a pour mission de promouvoir la recherche et le développement dans ce domaine. À cet effet, il dispose de programmes d'aide financière qui touchent des projets de valorisation des boues et d'autres résidus. Enfin, le ministère des Ressources naturelles s'intéresse lui aussi à la valorisation de certains résidus dans une perspective de développement des technologies de l'énergie.

L'écheveau

2.20 Au fil des années, les activités qui touchent de près ou de loin le secteur des résidus solides se sont intensifiées. Plusieurs entités, conformément à leur mission respective, se sont intéressées à la collecte des déchets domestiques dangereux, à la cueillette de données environnementales, au développement de marchés ou encore à l'élaboration de programmes et de stratégies d'intervention en matière de résidus solides.

2.21 Par exemple, nous avons observé, entre 1990 et 1994, le développement d'activités parallèles et plus ou moins concertées entre le ministère de l'Environnement et de la Faune et Recyc-Québec dans le domaine de la récupération et du recyclage. Il convient également de signaler le rôle, plus symbolique qu'autre chose, du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie dans l'émission des permis de distribution de bière et de boissons gazeuses, alors que tout le travail de base est effectué par Recyc-Québec. Enfin, que dire de la similitude des finalités des activités exercées par Recyc-Québec et par la société Collecte sélective Québec ! Cette dernière société est un organisme privé qui a été créé en juin 1989 dans le but de promouvoir l'implantation de la collecte sélective au Québec en aidant financièrement les municipalités.

***Les principaux
acteurs : MEF
et Recyc-Québec***

2.22 Ce morcellement et cette imprécision dans les responsabilités de chacun se répercutent sur le cheminement des demandes d'aide financière. Par exemple, les études de faisabilité technique et économique pour certains projets relatifs au secteur des résidus solides peuvent, au choix, être acheminées au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, au ministère de l'Environnement et de la Faune, à Recyc-Québec ou au consortium sur le compostage qui regroupe quatre organismes publics.

2.23 Afin de démêler un tant soit peu l'écheveau, plusieurs comités ou mécanismes conjoints de gestion ont été mis sur pied. Malgré ces efforts honnêtes, dont une partie doit être inévitablement investie dans la gestion de la structure, des doublons persistent. Par exemple, nous avons décelé que, dans le cadre d'un programme géré conjointement par trois organismes, les dossiers ont été analysés par les trois entités quant à leur aspect économique. Dans le cas de certains projets subventionnés par plusieurs organisations gouvernementales, chacune a fait ses propres vérifications du respect des conditions imposées dans les conventions d'aide.

**Absence
de plan
d'action**

2.24 Un tel carrefour d'intérêts commande une planification d'ensemble qui colle à l'évolution des événements tout en tenant compte des besoins et des objectifs des différentes parties concernées. À ce chapitre, nous considérons que le ministère de l'Environnement et de la Faune n'a pas été à la hauteur de la situation. Il faut surtout souligner le fait qu'aucun plan d'action pour mettre en œuvre la Politique de gestion intégrée des déchets solides n'a été adopté pour tenir compte des changements survenus, comme l'avènement de Recyc-Québec ou l'apparition de nouveaux programmes.

2.25 Plus particulièrement dans le cas de Recyc-Québec, cette société créée en 1990 n'a vu son premier plan de développement approuvé par le gouvernement qu'en septembre 1993. Le deuxième plan, d'abord demandé pour le 31 mars 1994, puis pour le 31 mars 1995, n'avait pas encore vu le jour à cette dernière date.

2.26 Nous avons recommandé au ministère de l'Environnement et de la Faune de proposer au gouvernement une stratégie d'ensemble, de

façon à mieux orienter les interventions en matière de gestion des résidus solides, et ce, de concert avec les autres organismes œuvrant dans le domaine. Cette stratégie devrait comprendre notamment :

■ **les objectifs à atteindre;**

■ **la définition et l'orchestration des rôles et des responsabilités de chacune des parties concernées, tant pour les activités directes que pour les programmes d'aide financière.**

2.27 Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune : « Le 18 juin 1993, l'Assemblée nationale sanctionnait le projet de loi 101 sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets. L'article 5 de ce projet de loi stipule que « le ministre de l'Environnement doit, dans les 90 jours de l'entrée en vigueur de l'article 12 de la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et aux conditions qu'il fixe, confier au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement le mandat de tenir une enquête avec audiences publiques sur les problèmes relatifs à la réduction, à la valorisation et à l'élimination, au Québec, des déchets solides au sens du Règlement sur les déchets solides et tout autre déchet que peut désigner le ministre, notamment en ce qui concerne la récupération, le réemploi, le recyclage et les technologies de traitement, ainsi que sur les solutions à privilégier en ces matières.

« Le Ministère prévoyait procéder à l'élaboration de la stratégie recommandée par le Vérificateur général dès la sanction de l'article 12 de la Loi sur la qualité de l'environnement, ce qui n'a toujours pas été fait. Toutefois, il faut noter que le Ministère a été proactif et qu'il termine actuellement le document qui servira d'appui à la consultation publique sur la gestion des matières résiduelles. Il compte également confier sous peu au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement un mandat pour la réalisation des audiences publiques.

« La stratégie que le Ministère prévoit proposer au gouvernement couvrira plus d'aspects que ceux recommandés. Elle comprendra notamment des propositions quant au choix des moyens et des techniques dont le Québec doit se doter pour réduire à la source et mettre en valeur les résidus, et quant aux rôles respectifs et aux responsabilités

entre les secteurs public et privé dans le domaine de la gestion des résidus.

« Par ailleurs, la responsabilité confiée au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie d'émettre des permis de distribution de bière et de boissons gazeuses a été transférée au ministère de l'Environnement et de la Faune, par le conseil des ministres, le 7 juin 1995. »

2.28 Commentaires de Recyc-Québec :

« De manière générale, les commentaires relatifs aux chevauchements entre les différentes activités du Ministère, de la Société et d'autres ministères ont été soulevés à plusieurs reprises par Recyc-Québec dans le passé. C'est également le cas en ce qui concerne l'organisme Collecte sélective Québec. »

La réduction des résidus solides

2.29 Afin de réduire la quantité de résidus éliminés, le gouvernement du Québec privilégie leur réduction à la source, leur réemploi et leur recyclage, et ce, dans cet ordre. De façon générale, ces moyens passent par la sensibilisation des personnes concernées ainsi que par des formules incitatives articulées autour de programmes d'aide financière.

L'entente sur les contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses

2.30 Afin de protéger l'environnement et de favoriser la récupération et le recyclage de contenants à remplissage unique, le gouvernement a adopté en 1984 la *Loi sur les permis de distribution de bière et de boissons gazeuses*.

2.31 En vertu de cette loi, un permis est requis pour distribuer et vendre (autrement qu'au détail) de la bière et des boissons gazeuses en contenants à remplissage unique. De plus, le requérant doit adhérer à une entente conclue avec le ministre de l'Environnement et de la Faune.

2.32 Cette entente, gérée par Recyc-Québec, détermine les modalités du système de consignation. Une consigne fixée à 0,05 dollar s'applique à chaque contenant de bière et de boissons gazeuses à remplissage unique (canettes, bouteilles de plastique et de verre) acheté au Québec. Cette somme, payée par le

consommateur à l'achat des produits consignés, lui est remboursée au moment du retour des contenants vides. Pour inciter les établissements commerciaux à accepter ces contenants vides et à les entreposer temporairement, Recyc-Québec leur verse une prime d'encouragement de 0,02 dollar par contenant.

2.33 En 1994-1995, près de 51 millions de dollars étaient perçus par Recyc-Québec à titre de consigne relative aux contenants vendus. Environ 73 p. cent de cette somme étaient remboursés aux consommateurs pour la récupération, le reste étant entièrement utilisé par la Société pour le paiement des primes d'encouragement.

2.34 L'entente, conclue en 1984, a été renouvelée à quatre reprises sans modification majeure. Hypothéquée par les intérêts divergents des partenaires, cette entente présente, depuis plusieurs années, nombre de problèmes tant sur le fond que sur la forme.

Objet de l'entente

2.35 Historiquement, le secteur de la bière et celui des boissons gazeuses se caractérisaient par l'utilisation de contenants à remplissage multiple. Par définition, ce type de contenant réduisait le flot des déchets solides. L'entente relative aux contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses, qui s'inscrit dans la volonté gouvernementale de maintenir une performance environnementale acceptable, préconise :

- la préservation de l'utilisation de contenants à remplissage multiple de bière;
- la consignation, la récupération et le recyclage des contenants de bière et de boissons gazeuses à remplissage unique;
- la rationalisation des canaux de distribution;
- la limitation du nombre de contenants de type « canette » en circulation.

2.36 À certains égards, les moyens envisagés nous laissent perplexes. Par exemple, il est étonnant de constater que le souci de préserver l'utilisation des contenants à remplissage multiple soit apparu uniquement dans l'entente signée en 1995 et que seule la bière soit visée. Pourtant, la Politique de gestion intégrée des déchets solides fixait pour objectif le maintien du nombre de produits réemployables. L'insuffisance des

L'entente présente nombre de problèmes tant sur le fond que sur la forme.

Un long chemin à parcourir pour atteindre l'objectif de récupération

mesures prises pour conserver les acquis environnementaux n'est sans doute pas étrangère au fait que la situation s'est considérablement dégradée dans l'industrie des boissons gazeuses au cours des dernières années. En effet, en ce qui concerne les deux plus importants distributeurs, la part de la production vendue dans des contenants à remplissage multiple a dégringolé de 78 p. cent en 1984 à 7 p. cent en 1993. Et rien ne garantit, avec la présente entente, que les changements de comportement des consommateurs ne toucheront pas l'industrie de la bière dans un avenir plus ou moins rapproché.

2.37 Malgré le fait que l'entente prévoit de limiter le nombre de contenants de type « canette » en circulation, le nombre de canettes vendues est passé de 370 millions à près de 750 millions entre 1988 et 1995. Également, dans un contexte où on veut réduire le flot des déchets solides, il est curieux que l'entente laisse de côté les autres contenants à remplissage unique, soit ceux de plastique et de verre.

2.38 Par ailleurs, nous avons constaté que le chemin à parcourir pour atteindre l'objectif de récupération établi est beaucoup plus long que ce que l'on envisageait au départ. En effet, alors que l'entente initiale fixait pour objectif un taux annuel

de récupération de 90 p. cent dès 1987, celui-ci ne dépasse guère 73 p. cent en 1995.

2.39 On est loin de la situation souhaitée. En effet, la quantité annuelle de contenants consignés non récupérés en 1995 est supérieure de 46 p. cent à celle de 1988. L'incapacité de maintenir la quantité annuelle de contenants non récupérés au même niveau qu'en 1988 fait en sorte que 444 millions de contenants additionnels n'ont pas atteint la destination recherchée. Une remise en question s'impose quant à l'efficacité des moyens mis en œuvre.

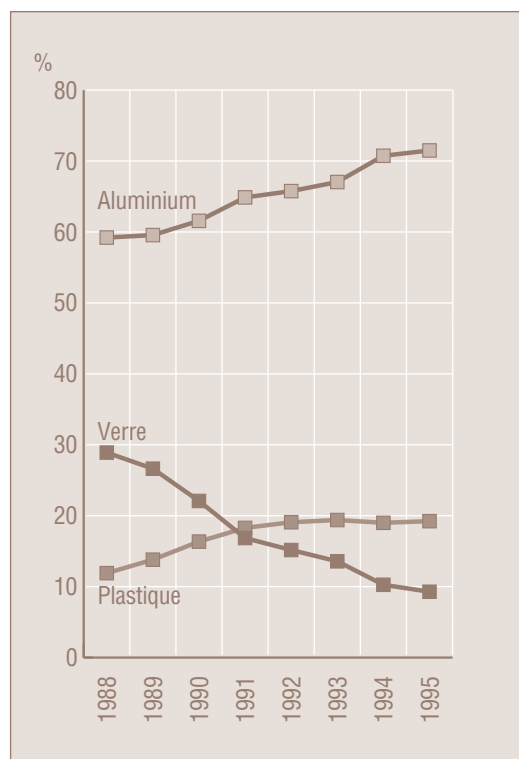
Prime d'encouragement

2.40 Outre qu'elle assume les frais relatifs à l'administration de l'entente estimée à environ un million de dollars par année, Recyc-Québec a versé plus de 14 millions aux détaillants, à titre de prime d'encouragement en 1994-1995. Malgré l'évolution importante de la répartition des contenants à remplissage unique depuis le début de l'entente, la prime est demeurée stable à 0,02 dollar par contenant consignés récupérés. Comme le montre la figure 2.1, les canettes gagnent de plus en plus la faveur de la population, et ce, au détriment des contenants de verre surtout.

2.41 Cette migration des contenants suscite des interrogations quant à la pertinence de maintenir ou de modifier la prime. Les premiers facteurs à considérer sont le poids et le volume des contenants. L'espace et la manipulation nécessaires au traitement d'une canette sont nettement inférieurs à ceux des autres contenants, de sorte que les coûts de récupération assumés par les détaillants et les distributeurs sont moindres. La valeur des primes attribuées ne devrait-elle pas être réévaluée en tenant compte de cet élément ?

2.42 Un autre facteur lié au moins en partie à cette évolution est que la valeur marchande moyenne des contenants consignés récupérés s'est accrue. En effet, elle a triplé entre 1988 et 1995, passant de 211 dollars la tonne métrique à 759 dollars. Les détaillants qui recueillent les contenants disposent donc d'une marge de manœuvre beaucoup plus grande pour négocier avec les distributeurs les conditions relatives à la récupération. Toutefois, les règles du jeu actuelles contribuent au maintien du statu quo et font en sorte que seuls les distributeurs profitent de cette

FIGURE 2.1
Répartition des contenants consignés récupérés de 1988 à 1995



conjoncture favorable, puisqu'ils encaissent les produits de la vente des matières récupérées. Peut-être serait-il souhaitable de prendre davantage en considération les forces qui s'exercent librement sur le marché comme c'est le cas pour la récupération des bouteilles de bière réemployables ?

2.43 Ainsi, la somme dont disposent les distributeurs et les détaillants pour chaque tonne de matière récupérée, qui se compose de la prime versée par Recyc-Québec d'une part et de la valeur de revente des contenants d'autre part, a considérablement augmenté au fil des ans. Nous avons établi que, globalement, cette somme est passée de 481 dollars la tonne métrique en 1988 à 1 247 dollars au début de 1995. Même si nous n'avons pas en main de données claires relativement aux coûts de récupération assumés par les détaillants et les distributeurs, nous avons tout de même estimé que, sur une période de quatre ans, ceux-ci ont disposé d'au moins 20 millions de dollars de plus, pour un travail similaire sinon moindre.

Contenants et contenus

2.44 Selon une étude de Recyc-Québec, les contenants de bière et de boissons gazeuses représentent 54 p. cent du poids de tous les contenants de boissons utilisés au Québec. Les autres parts du marché appartiennent aux contenants de vin et de spiritueux (22 p. cent), de jus (18 p. cent), de lait et d'eau embouteillée (6 p. cent).

2.45 Les règles qui s'appliquent actuellement à la récupération portent sur les contenus uniquement. Pourtant, le polluant est bel et bien le contenant et non le contenu. Des contenants quasi identiques placés côte à côte sur les tablettes des détaillants, subissent un traitement différent.

Ainsi, certaines canettes de jus de fruits additionnés d'eau gazéifiée sont consignées tandis que celles qui contiennent de l'eau minérale mélangée à de l'essence d'agrumes y échappent.

2.46 Outre qu'elle est jugée discriminatoire, la prolifération des contenants similaires non soumis aux mêmes règles a également des répercussions économiques pour les distributeurs de bière et de boissons gazeuses. Les machines distributrices inversées, dites « gobeuses », n'établissent pas de distinction entre une canette de jus, d'eau minérale ou de boisson gazeuse. Conséquemment, les récupérateurs qui remboursent la consigne et la prime d'encouragement aux détaillants et qui découvrent après coup que certains contenants ne sont pas consignés doivent absorber la perte. Il faut ajouter à cet élément l'importance des contrôles que Recyc-Québec met en place pour ne pas avoir à payer la note.

2.47 Il est compréhensible que le gouvernement se soit d'abord attaqué aux contenants les plus facilement récupérables, soit ceux qu'utilisent les industries déjà dotées d'un réseau de récupération. La venue sur le marché d'une multitude de produits qui s'apparentent à la bière ou aux boissons gazeuses a fait évoluer la situation. C'est ainsi que, selon les informations obtenues par Recyc-Québec en 1993, 53 p. cent des 1 836 millions de contenants de boissons à remplissage unique vendus au Québec ne sont pas assujettis à la consigne (figure 2.2).

2.48 Compte tenu que les quelques tentatives pour améliorer la situation ont été infructueuses, par exemple la proposition d'une réglementation visant à assujettir les contenants de vin, de cidre et de spiritueux à la consigne, la récupération des contenants de boissons à remplissage unique

Des contenants similaires ne sont pas soumis aux mêmes règles.

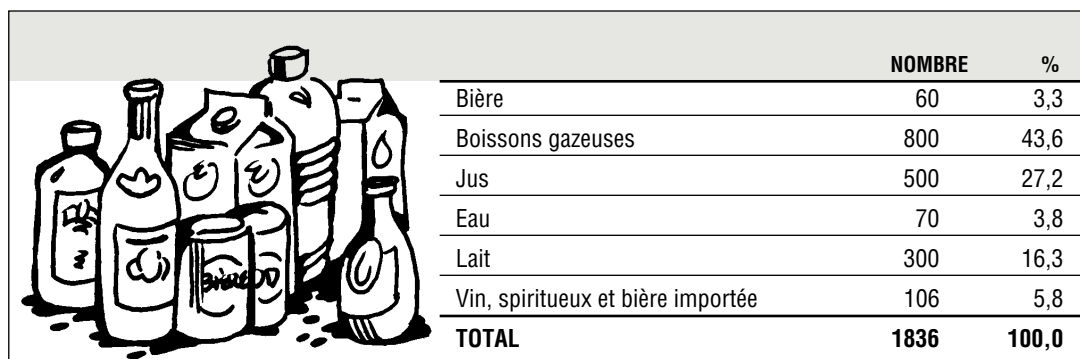


FIGURE 2.2
Marché des contenants de boissons à remplissage unique vendus au Québec en 1993 (en millions de contenants)

demeure incomplète, et ce, même si les efforts pour implanter des collectes sélectives commencent à porter fruit.

Concertation entre distributeurs et détaillants

2.49 La concertation entre les principaux partenaires que sont les distributeurs de boissons gazeuses, les distributeurs de bière, les détaillants et Recyc-Québec est le moteur de l'entente sur les contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses. Malheureusement, le principal mécanisme de concertation connaît des ratés.

2.50 En effet, le comité qui doit discuter de toute question relative à la gestion, à l'administration ou à la portée de l'entente n'a siégé formellement qu'une seule fois au cours des années 1993 et 1994.

2.51 Les intérêts divergents qui opposent les parties en présence ne sont pas étrangers à la piètre performance du comité et à son incapacité à adapter l'entente afin qu'elle réponde mieux aux attentes du gouvernement.

2.52 À ce premier motif qui explique l'inaction relative du comité s'ajoute le gel de ses recommandations sur les modifications législatives à apporter. Depuis 1987, les signataires de l'entente demandent au gouvernement de modifier les règles du jeu afin de responsabiliser non seulement les distributeurs mais aussi les détaillants. En effet, les membres assujettis à l'entente se plaignent de la concurrence déloyale de certains détaillants qui vendraient au Québec des boissons dans des contenants non consignés. Nous avons d'ailleurs pu dénombrer une soixantaine de plaintes à cet égard adressées à Recyc-Québec au cours des deux dernières années. Ces contenants proviendraient au moins en partie des provinces voisines. À ce sujet, soulignons qu'une cause importante a récemment été portée devant les tribunaux par la société Recyc-Québec concernant des contenants livrés dans une autre province qui seraient revenus en territoire québécois. Une autre pomme de discorde vient du fait que plusieurs détaillants négligent ou refusent de reprendre les contenants vides de bière ou de boissons gazeuses qu'ils offrent en vente.

Pièbre performance du comité de gestion de l'entente

Les programmes d'aide financière

2.53 Afin de favoriser l'émergence d'entreprises aptes à épauler les organismes publics dans leur croisade environnementale, le gouvernement a instauré plusieurs programmes d'aide financière. Strictelement pour le secteur des résidus solides, nous avons estimé que l'aide accordée au cours de la période vérifiée dépasse 10 millions de dollars. Les sources d'alimentation de cette aide sont principalement le ministère de l'Environnement et de la Faune, le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, Recyc-Québec et le Centre québécois de valorisation de la biomasse. Notre examen a porté sur les deux tiers des dossiers et des montants d'aide financière octroyés.

Octroi de l'aide financière

2.54 La transparence exige, entre autres, que les décisions prises soient bien documentées. Afin de traiter équitablement toutes les demandes d'aide financière, il est essentiel de suivre des règles de conduite et de bien les afficher.

2.55 Sous ces différents aspects, l'administration des programmes d'aide financière pourrait être améliorée. Les décisions concernant l'établissement des dépenses admissibles à l'aide financière reposent sur des bases fragiles. L'inégalité dans l'application des règles et leur imprécision suscitent des interrogations. En premier lieu, nous avons observé que des dépenses jugées non admissibles dans certains cas ont été acceptées dans d'autres. En deuxième lieu, quelques dépenses doivent également être remises en question. Par exemple, dans l'un des programmes examinés, un projet réalisé par certains professionnels à un taux horaire moyen de 138 dollars a été entièrement considéré comme admissible. Pourtant, la directive du Conseil du trésor qui encadre l'utilisation de ces services au gouvernement du Québec fixe à 107 dollars le taux horaire maximum pour la catégorie de professionnels concernée.

2.56 À cette faiblesse s'ajoute le fait que la décision déterminant le montant d'aide octroyé n'est, en règle générale, pas suffisamment documentée. Des dimensions aussi fondamentales que le risque et les perspectives de rentabilité du projet, la pertinence eu égard aux objectifs visés,

la capacité financière des promoteurs et leur intérêt ainsi que l'aide provenant d'autres organismes risquent de ne pas avoir le poids qu'elles méritent dans la décision finale.

Suivi et contrôle

2.57 Le suivi des projets subventionnés doit permettre de s'assurer que le promoteur a satisfait à toutes les conditions édictées. Les principales lacunes à ce chapitre ont été observées surtout au ministère de l'Environnement et de la Faune et elles concernent l'aspect financier.

2.58 Les exigences ayant pour but de s'assurer que les dépenses réelles et que les sources de financement sont conformes aux prévisions varient considérablement. Les informations obtenues ne sont pas suffisantes pour fournir un portrait fidèle, complet et disponible en temps opportun. Elles ne permettent pas de s'assurer de l'admissibilité des dépenses effectuées et de connaître toutes les sources de financement. De plus, les crédits d'impôt et les autres avantages fiscaux qui peuvent contribuer à réduire la part des promoteurs ne sont à peu près jamais pris en compte.

2.59 Quelques carences ont également été relevées dans le suivi des conditions qui touchent les retombées du projet. Par exemple, les conventions d'aide prévoient souvent que les retombées des projets subventionnés doivent d'abord servir au Québec, à défaut de quoi l'aide versée sera récupérée. Les mesures prises pour vérifier ce genre de conditions ne permettent pas d'avoir une assurance raisonnable qu'elles ont été respectées.

2.60 **Nous avons recommandé aux ministères et organismes concernés de procéder à une évaluation globale des moyens utilisés pour atteindre les objectifs de la Politique de gestion intégrée des déchets solides afin de s'assurer de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacités de ceux-ci. Plus précisément, nous avons recommandé au ministère de l'Environnement et de la Faune de réviser les mécanismes de suivi afin qu'ils permettent de s'assurer du respect de toutes les conditions des programmes d'aide et de récupérer les sommes exigibles le cas échéant.**

En outre, nous avons également recommandé au Ministère et à Recyc-Québec

■ **de revoir, à la lumière des coûts et des bénéfices, les modalités de fonctionnement de l'entente sur la consignation, la récupération et le recyclage des contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses;**

■ **de mieux documenter les décisions relatives à l'aide financière octroyée dans le domaine des résidus solides.**

Cette dernière recommandation a aussi été adressée au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie.

2.61 Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune : « Le Ministère est sensible aux remarques formulées par le Vérificateur général et compte redresser la situation lors de l'implantation de la stratégie qui sera proposée au gouvernement. »

Le Ministère précise qu'une portion des contenants à remplissage unique de vin, de jus et de lait est récupérée par la collecte sélective municipale, à laquelle plus de 50 p. cent de la population a maintenant accès. Il souligne également que les contenants commercialisés par la Société des alcools du Québec sont actuellement récupérés à environ 60 p. cent.

2.62 Commentaires de Recyc-Québec : *La Société fait remarquer que la nature des contenants utilisés dans l'industrie des boissons gazeuses a connu un virage marqué de telle sorte qu'on trouve aujourd'hui presque exclusivement des contenants à remplissage unique. Elle mentionne : « Il est impossible de protéger ce qui n'existe plus. Par ailleurs, dans le cadre d'une reformulation du mode de fonctionnement du système de consignation, l'instauration par le gouvernement d'une consigne intégrale pour les contenants à remplissage multiple ou d'une consigne différentielle pour les contenants à remplissage unique pourrait avoir un effet positif sur les contenants à remplissage multiple. »*

Quant à l'objectif d'un taux annuel de récupération de 90 p. cent fixé par l'entente, Recyc-Québec considère qu'il s'agit d'un objectif théorique et fait valoir qu'aucun territoire américain ou canadien n'a encore atteint un

tel taux de récupération, même si les contenants à remplissage multiple ont des taux de récupération qui oscillent autour de 90 p. cent.

« Le rapport fait état de la quantité annuelle de contenants non récupérés qui a augmenté. Il faut d'abord souligner la croissance constante des ventes de boissons gazeuses qui ont doublé pendant cette même période, soit sept ans, passant de 500 millions de contenants à un milliard. Au cours de cette même période, il y a eu 3 850 000 000 de contenants qui ont trouvé le chemin du recyclage. »

La Société ajoute que, n'eût été l'entente, la plupart de ces contenants n'auraient pas été acheminés vers le marché du recyclage. « En effet, en appliquant le taux de récupération moyen provenant de la collecte sélective, soit 12,5 p. cent, c'est plus de 3 750 000 000 de contenants qui n'auraient pas été recyclés. »

En ce qui a trait aux contenants commercialisés par la Société des alcools du Québec, Recyc-Québec mentionne que « ses données indiquent que ces contenants ne sont récupérés qu'à 36 p. cent actuellement. Ce pourcentage est optimiste et, selon les spécialistes du recyclage du verre, le pourcentage de contenants récupérés de la Société des alcools du Québec serait de l'ordre de 20 à 25 p. cent. »

Quant à la prime à la récupération, Recyc-Québec prétend avoir réévalué la pertinence de la maintenir ou de la modifier et admet ne pas avoir réussi à renégocier cette prime avec les détaillants. La Société procéderait actuellement à l'évaluation des modes de fonctionnement qui permettraient d'établir de nouvelles bases.

La Société souligne que « la principale modalité de l'entente est que, pour toute modification, il faut l'unanimité de tous les signataires, ce qui n'a pas été possible malgré les diverses rencontres qui ont eu lieu à l'automne 1994 et au cours de 1995. Elle a même mis sur pied une table de concertation sur les emballages afin de proposer un mode plus global de gestion des emballages. Cette table n'a pas réussi à faire consensus. Si le ministre veut modifier substantiellement le fonctionnement de l'entente actuelle, il devra procéder par un autre mécanisme que celui requérant l'unanimité des signataires. »

En ce qui concerne les Programmes d'aide au développement de l'industrie du recyclage, Recyc-Québec a procédé, dans tous les dossiers, à une analyse de la rentabilité à court et à moyen termes. Elle a également effectué les tests financiers appropriés avant de faire toute recommandation au comité décisionnel. Ce comité, composé de trois personnes émanant de trois organismes différents (MICST, MEF, Recyc-Québec) a, dans tous les dossiers, pris les décisions de façon unanime.

2.63 Commentaires du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie : Le Ministère précise que, dans l'ensemble, le rapport semble refléter assez bien la réalité. Il tient cependant à souligner que les analyses produites par Recyc-Québec aux fins de l'octroi de l'aide financière ont été très bien conduites. Même s'il est d'accord avec la nécessité d'améliorer la documentation des décisions dans les dossiers, il précise que l'information se trouve dans les diverses analyses prises en compte par les membres du comité de gestion du programme concerné.

2.64 Réaction aux commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune et de Recyc-Québec : Les commentaires reçus du ministère de l'Environnement et de la Faune ainsi que ceux de Recyc-Québec confirment les problèmes de fonds qui subsistent tant sur le plan de l'information de gestion que sur celui de l'interprétation des résultats obtenus jusqu'à présent. En effet, alors que le Ministère évalue à environ 60 p. cent le taux de récupération des contenants de vin et de spiritueux, la société Recyc-Québec le situe tout au plus à 36 p. cent.

L'élimination et l'entreposage des résidus solides

2.65 Au Québec, selon les données disponibles au ministère de l'Environnement et de la Faune, un volume de 5,6 millions de tonnes de déchets est éliminé annuellement. On dénombre près de 650 lieux d'élimination et d'entreposage de résidus. Le Ministère répartit ces lieux en six catégories, soit : les lieux d'enfouissement sanitaire, les dépôts de matériaux secs, les dépôts en tranchée, les dépotoirs à ciel ouvert, les lieux d'entreposage de pneus hors d'usage et, enfin, les installations diverses, tels les incinérateurs.

**Discordance
de l'information
entre
Recyc-Québec
et le MEF**

Le cadre réglementaire

2.66 L'élimination des déchets étant intrinsèquement une activité susceptible de porter atteinte à la qualité de l'environnement, il faut l'encadrer adéquatement. La *Loi sur la qualité de l'environnement*, la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets* ainsi que les règlements sur les déchets solides et sur l'entreposage des pneus hors d'usage sont les principaux éléments de ce cadre de gestion.

2.67 Le Règlement sur les déchets solides définit les normes qui permettraient l'exploitation sécuritaire et adéquate d'un site d'élimination de déchets. Adopté en 1978, il a pour objectifs la fermeture des dépotoirs et l'établissement, en nombre limité, de lieux d'élimination compatibles avec la protection de l'environnement. Bien que le règlement ait subi une dizaine de modifications depuis son entrée en vigueur, des problèmes de fond tardent à être réglés. Cette situation est en partie due au fait que le Ministère n'a pas évalué de façon continue les problèmes d'application de son règlement afin d'y apporter les modifications requises en temps opportun.

Normes environnementales

2.68 Les règles qui visent à permettre une protection adéquate de l'environnement nécessitent régulièrement des ajustements afin de tenir compte de l'évolution des connaissances. Par exemple, en ce qui a trait aux lieux d'enfouissement sanitaire, il n'existe aucune norme concernant la concentration acceptable des gaz provenant de la décomposition des déchets. Selon les spécialistes du domaine, la migration du biogaz (gaz de décomposition) devrait être contrôlée en raison des risques d'explosion et des menaces pour la santé. Malheureusement, le règlement est encore muet sur ce sujet. Trois des 20 dossiers de lieux d'enfouissement examinés présentaient des problèmes de biogaz. D'ailleurs, pour l'un de ces sites ayant d'importants problèmes de biogaz, une évacuation a même déjà été nécessaire en raison des risques d'explosion.

2.69 L'absence de normes dans la réglementation actuelle rend plus difficiles les recours que le ministère de l'Environnement et

de la Faune peut utiliser afin d'assurer une protection adéquate de l'environnement. Même si la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets* comble cette lacune quant aux nouveaux lieux d'enfouissement ou à leur agrandissement grâce à la possibilité d'imposer des normes plus strictes que celles du règlement actuel, la situation demeure préoccupante pour les lieux existants.

Garanties financières

2.70 Le Règlement sur les déchets solides prévoit que l'exploitant d'un site d'élimination de déchets, autre qu'une municipalité, doit fournir une garantie financière au ministère de l'Environnement et de la Faune. Cette caution permet au Ministère, si l'exploitant ne respecte pas ses engagements, d'effectuer les travaux nécessaires pour assurer une protection adéquate de l'environnement, sans en assumer les coûts.

2.71 En ce qui a trait aux lieux d'enfouissement sanitaire par exemple, la garantie exigée par le règlement est de 100 000 dollars. Ce montant, déterminé en 1978, ne reflète plus la réalité. Dans certains cas, les travaux requis pour réhabiliter et rendre sécuritaires des lieux d'enfouissement sanitaire dépassent 2 millions de dollars.

2.72 Outre qu'elle est insuffisante pour couvrir les risques liés à l'exploitation, la garantie exigée ne comprend pas la période qui suit la fermeture. En effet, elle n'est plus requise après le 60^e jour qui suit l'échéance du permis, bien que le processus de décomposition, de dégradation ou de stabilisation des déchets déposés ou enfouis dans ces lieux s'étale sur une période pouvant aller jusqu'à 20 ans après la fin de l'exploitation du site.

2.73 En l'absence de réserves ou de garanties financières appropriées, le gouvernement s'expose à assumer lui-même les coûts propres à assurer la santé publique et la protection de l'environnement lorsque l'exploitation du lieu aura cessé. Il existe quelques sites au Québec où des travaux ne sont pas encore effectués faute de ressources financières.

2.74 La situation est d'autant plus inquiétante que, selon les résultats du Plan d'action pour l'évaluation et la réhabilitation des lieux d'enfouissement sanitaire (PAERLES),

*Garanties
financières
insuffisantes
pour couvrir
les risques*

69 p. cent des sites font face à des problèmes de contamination des eaux souterraines ou de surface.

2.75 Les retards ou l'inaction qui résultent de ce manque de prévention non seulement maintiennent une protection insuffisante de l'environnement, mais contribuent aussi à ternir l'image et la crédibilité du Ministère en donnant l'impression qu'il laisse perdurer des situations inacceptables.

Tarifification

2.76 En 1990, le Conseil du trésor a émis une directive selon laquelle tout tarif doit être établi et révisé périodiquement en vue de récupérer en tout ou en partie les coûts afférents à la perception des droits, à l'émission des permis et des avis préalables d'infraction ainsi que les coûts associés au contrôle et à la surveillance des activités qui y sont liées.

2.77 Aucune tarification n'est imposée pour les actes administratifs qui découlent du Règlement sur les déchets solides. Selon une analyse effectuée par le ministère de l'Environnement et de la Faune, les coûts relatifs à l'émission d'un certificat de conformité seraient de l'ordre de 9 500 dollars pour un lieu d'enfouissement sanitaire et de 1 600 dollars pour un dépôt de matériaux secs ou un dépôt en tranchée. Nous avons estimé que, pour les quatre dernières années, l'émission des actes statutaires aurait signifié des revenus additionnels de l'ordre de 765 000 dollars, en nous basant sur la récupération de ces coûts.

2.78 Une réflexion sur la tarification s'impose d'autant plus que les coûts liés à l'émission des actes statutaires devraient connaître une augmentation vertigineuse avec l'application de la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets*. Selon un mémoire destiné au conseil des ministres en 1993, une tarification qui tiendrait compte des coûts réels du processus d'évaluation environnementale pourrait varier de 30 000 à 300 000 dollars, selon l'ampleur du projet.

2.79 Non seulement elle contrevient à une directive gouvernementale, mais l'absence d'une tarification dans le Règlement sur les déchets solides entraîne aussi une iniquité envers la

clientèle du Ministère. En effet, il est difficile de concevoir que le tarif applicable à l'établissement ou à la modification d'un lieu d'entreposage de pneus hors d'usage s'élève à 1 000 dollars tandis qu'il n'en coûte rien pour un lieu d'élimination de déchets solides.

Cohérence des interventions

2.80 Le retard à mettre à jour le Règlement sur les déchets solides fait en sorte que celui-ci n'est pas cohérent par rapport aux orientations de la Politique de gestion intégrée des déchets solides en ce qui a trait, entre autres, aux installations de récupération. Par exemple, le règlement interdit aux exploitants des dépôts de matériaux secs et des dépôts en tranchée de procéder à des activités de récupération sur leur site.

2.81 La modification de cet article pourrait avoir un effet bénéfique sur le volume de déchets acheminés à l'élimination. Par ailleurs, malgré le bien-fondé d'exercer des activités de récupération sur ces sites, le ministère de l'Environnement et de la Faune se voit contraint de continuer à émettre des avis d'infraction concernant cet article du règlement.

Les activités d'inspection

2.82 Nous avons constaté que les moyens mis en œuvre par le ministère de l'Environnement et de la Faune au cours des dernières années, tel le guide d'inspection, a contribué à rendre plus adéquats et sécuritaires les lieux d'élimination. Cependant, les interventions du Ministère relativement aux règlements sur les déchets solides et sur l'entreposage des pneus hors d'usage ne sont pas encore effectuées avec toute la rigueur et la diligence nécessaires.

Fréquence des inspections

2.83 L'inspection des lieux d'élimination et d'entreposage de déchets est le principal moyen pour s'assurer du respect de la réglementation.

2.84 La fréquence des inspections varie grandement d'une région à l'autre et n'est généralement pas établie en fonction d'une analyse suffisante des risques environnementaux. Elle repose principalement sur le degré de tolérance de la population concernant le problème des déchets solides ainsi que sur les ressources disponibles. Elle n'est que très rarement réévaluée

La fréquence des inspections ne tient pas compte systématiquement des risques environnementaux.

mais plutôt reconduite. Sans une évaluation systématique, le Ministère ne peut s'assurer d'une utilisation optimale de ses ressources.

2.85 D'ailleurs, les efforts du Ministère consacrés à l'inspection soulèvent de sérieuses questions. Pourquoi certains lieux d'élimination, dont les activités sont conformes à la réglementation, sont-ils visités plus de 24 fois par année tandis que d'autres n'ont même pas fait l'objet d'une inspection annuelle ?

Inspection et recours

2.86 Le cheminement administratif habituel veut qu'un avis d'infraction soit émis à la suite d'un constat de non-conformité réglementaire et qu'un suivi soit exercé pour s'assurer que le contrevenant a apporté les correctifs qui s'imposent. Si les infractions décelées sont toujours présentes, le dossier est généralement transmis à la Direction des enquêtes ou à la Direction des affaires juridiques selon que l'on opte pour une procédure pénale, civile (injonction) ou administrative (ordonnance).

2.87 Le processus d'inspection connaît d'importantes baisses de régime. Dans 25 p. cent des cas examinés, nous avons pu constater un certain laxisme dans l'émission des avis d'infraction. Le Ministère ne produit pas toujours, après une inspection, les avis qui doivent suivre la découverte des infractions. Dans quelques cas, des avis verbaux seulement ont été signifiés.

2.88 L'inspection de contrôle est, elle aussi, problématique. Dans 18 p. cent des lieux ayant fait l'objet de notre vérification, elle n'a pas été effectuée dans des délais considérés comme raisonnables, soit moins de six mois. Dans quatre cas, le délai excède 24 mois. En conséquence, la période de non-respect de règlement est plus longue et augmente d'autant les risques environnementaux.

2.89 En ce qui concerne les recours, le Ministère n'agit pas toujours en temps opportun pour faire respecter sa réglementation. Notre vérification nous a permis de déceler sept cas flagrants, en plus des dépotoirs illicites, où le Ministère n'a pas agi avec toute la rigueur et la diligence nécessaires. Notons, par exemple, le cas d'un dépôt de matériaux secs où une requête en injonction n'a jamais été émise même si tous

les spécialistes s'entendaient quant à la pertinence de ce recours. Dans un autre cas, le Ministère a laissé exploiter un lieu d'enfouissement sanitaire de façon non conforme depuis 1987; l'ordonnance à ce sujet n'a été émise qu'en 1994, soit sept ans plus tard.

Dépotoirs illicites

2.90 Lorsque le Règlement sur les déchets solides a été adopté en 1978, il devait mettre fin à la présence de lieux d'élimination non sécuritaires, qualifiés de dépotoirs, sur le territoire québécois. Une période transitoire de quatre années avait été concédée à cette fin.

2.91 En avril 1995, soit 13 ans plus tard, le ministère de l'Environnement et de la Faune répertoriait encore 26 dépotoirs illégaux à ciel ouvert. Dix-sept de ceux-ci sont toujours en exploitation, ce qui occasionne des plaintes de citoyens concernant notamment le brûlage de déchets, l'écoulement d'eau contaminée ainsi que la présence de vermine. La tolérance de ces dépotoirs est de nature à susciter le mécontentement des promoteurs et des municipalités envers le Ministère, compte tenu qu'ils ont dû investir des sommes importantes pour se doter d'infrastructures d'élimination conformes ou pour transporter leurs déchets dans des lieux d'enfouissement sécuritaires.

2.92 Nous avons recommandé au ministère de l'Environnement et de la Faune

■ **de procéder promptement aux modifications réglementaires qui s'imposent afin d'assurer une gestion sécuritaire des lieux d'élimination et une gestion respectueuse des orientations gouvernementales sur le plan financier et environnemental;**

■ **de se conformer au guide d'inspection de façon plus rigoureuse et de mieux encadrer les inspections afin de leur fixer une fréquence minimale qui soit davantage basée sur les risques inhérents aux lieux d'élimination;**

■ **de faire respecter la réglementation et de prendre, en temps opportun, tous les recours jugés nécessaires à l'endroit des contrevenants.**

2.93 Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune : « Le Ministère a déjà recensé un certain nombre de modifications à apporter à la réglementation en

Laxisme dans l'émission des avis d'infraction

vigueur. Elles seront considérées et évaluées dans le cadre de la stratégie sur la gestion des matières résiduelles. À titre d'exemple, mentionnons le projet de règlement sur les fonds de suivi postfermeture.

« Le Ministère s'efforce d'appliquer de façon plus rigoureuse le guide d'inspection afin d'encadrer la fréquence des inspections sur les risques environnementaux particuliers à chaque lieu d'enfouissement sanitaire. Le suivi des avis d'infraction sera fait avec célérité. »

L'information de gestion

2.94 Les systèmes d'information dont dispose le ministère de l'Environnement et de la Faune ne permettent pas d'obtenir une information suffisante, de qualité et en temps opportun. De plus, le Ministère n'a pas pris les moyens nécessaires pour obtenir des nombreuses parties concernées toutes les données indispensables à une bonne gestion du secteur des résidus solides.

2.95 Comment le Ministère peut-il mesurer l'efficacité des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs de la Politique de gestion intégrée des déchets solides s'il ne possède pas de données complètes et fiables sur le volume, la nature, la provenance des résidus ainsi que sur la destination des matières récupérées grâce à la collecte sélective ?

2.96 En effet, nous avons constaté que ni le ministère de l'Environnement et de la Faune ni la société Recyc-Québec ne disposent d'information permettant de déterminer si, effectivement, toutes les matières récupérées ont été recyclées ou réutilisées. Certes, le personnel de Recyc-Québec obtient des renseignements sur le nombre de tonnes expédiées, sur les destinataires et sur les marchés, mais les informations ne suffisent pas à faire un rapprochement avec les quantités de matières ramassées grâce aux systèmes de consignment et de collecte sélective.

2.97 Conséquemment, les outils disponibles sont insuffisants pour évaluer, sur une base régulière, l'évolution de la situation des déchets au Québec par rapport aux objectifs visés. En effet, les données recueillies par le ministère de l'Environnement et de la Faune, afin de connaître le degré d'atteinte de l'objectif visant à réduire de 50 p. cent les déchets solides éliminés d'ici l'an

2000 et d'en rendre compte, ont dû être validées par une firme externe. L'étude de cette entreprise, livrée à la fin de l'année 1994 pour la situation qui avait cours en 1992, conclut que le pourcentage de réduction des résidus solides se situait à 8,4 p. cent seulement.

2.98 Nous avons recommandé au ministère de l'Environnement et de la Faune et à la Société québécoise de récupération et de recyclage de préciser leurs besoins en information de gestion et de mettre en œuvre, de concert avec les autres entités concernées, les mesures permettant d'obtenir une information de gestion complète, fiable et disponible en temps opportun.

2.99 Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune : « Un comité d'harmonisation, formé en cours d'année à la suite du transfert de certaines responsabilités à Recyc-Québec et composé de représentants de Collecte sélective Québec, de Recyc-Québec et du Ministère, s'est donné pour premier mandat de déterminer les besoins d'information de chaque intervenant en matière de gestion des déchets et leurs responsabilités respectives pour l'obtention de ces informations. »

2.100 Commentaires de Recyc-Québec : « À la suite du transfert de responsabilités de la Direction de la récupération et du recyclage du ministère de l'Environnement et de la Faune à Recyc-Québec, nous avons élaboré nos besoins en information et nous en sommes à la collecte des données nous permettant d'avoir une meilleure vue d'ensemble du Québec et pour chaque région du Québec.

« Nous croyons que les recommandations ne devraient s'adresser qu'à Recyc-Québec puisque c'est là notre mandat ! »

Gestion des résidus solides à l'intérieur du gouvernement

2.101 Le gouvernement doit astreindre ses propres activités à une discipline qui favorise, de façon optimale, l'atteinte des objectifs qu'il a fixés pour l'ensemble de la société en matière d'environnement.

2.102 À cet effet, la Politique de gestion intégrée des déchets solides privilégie deux moyens

On ne sait pas dans quelle proportion les matières récupérées ont été recyclées ou réutilisées.

d'action pour les ministères et organismes. Le premier consiste à favoriser l'achat de produits recyclables et fabriqués à partir de matières secondaires et le second prévoit l'intensification de la récupération du papier dans les ministères et organismes gouvernementaux.

La politique d'achat

2.103 En mars 1992, le conseil des ministres révisait sa politique d'achat pour y inclure une nouvelle règle qui vise à favoriser l'acquisition de produits et l'utilisation de solutions qui permettent de maintenir et d'améliorer la qualité de l'environnement. Plus précisément, l'achat de produits dits environnementaux est recommandé lorsque leurs prix n'excèdent pas de 10 p. cent ceux des produits réguliers.

2.104 Le Secrétariat associé aux Services gouvernementaux du Conseil du trésor est l'organisme désigné pour proposer au gouvernement ou à la Commission permanente des achats les orientations, les priorités et les moyens généraux d'action de la politique d'achat. De son côté, la Commission permanente des achats, formée de plusieurs ministres, a le mandat d'approuver les produits à caractère environnemental. Son secrétariat est responsable d'en faire la promotion et d'inciter les diverses parties concernées, dont les ministères et organismes, à les utiliser couramment.

2.105 Aux fins de notre vérification, nous nous sommes attardés au produit représentant l'un des plus importants volumes d'achat parmi les sept articles qui ont été approuvés jusqu'à présent par la Commission permanente des achats, soit le papier utilisé principalement pour le photocopieur et l'imprimante. En effet, pour l'année 1995, le gouvernement prévoit utiliser 434 millions de feuilles de ce type de papier, ce qui représente une somme approximative de 3,4 millions de dollars.

2.106 Jusqu'à maintenant, différentes initiatives ont été prises pour favoriser le réemploi et l'achat de produits à caractère environnemental, par exemple la désignation de ces produits dans le catalogue des fournitures et de l'ameublement. Plus récemment, soit en septembre 1994, craignant que les ministères et organismes ne soient pas prêts à déboursier un montant

additionnel au nom de l'environnement, le Fonds des fournitures et de l'ameublement a décidé de vendre le papier, recyclé ou non, au même prix.

2.107 Malgré ces initiatives fort louables, les efforts pour sensibiliser les ministères et organismes aux orientations gouvernementales sont, à notre avis, encore insuffisants pour produire des retombées substantielles. Le fait que les Services gouvernementaux, qui approvisionnent les ministères et les organismes, continuent à offrir du papier non recyclé à volonté n'y est pas étranger. En effet, dans un souci de satisfaire leur clientèle, ceux-ci ont demandé et obtenu une dérogation afin de permettre à leur Fonds des fournitures et de l'ameublement d'acquérir du papier à contenu vierge en dépit d'une différence de prix inférieure à 10 p. cent. Cet écart n'est que de 4 p. cent depuis 1995.

2.108 Ainsi, la consommation du papier recyclé demeure minime. Pour la période de cinq mois se terminant en février 1995, seulement 10 p. cent du papier utilisé par le gouvernement était du papier recyclé. Les préjugés concernant la qualité du papier recyclé, sa couleur, sa résistance et son prix constituent toujours un obstacle de taille ou servent de bouc émissaire au succès mitigé de la politique d'achat.

2.109 Nous avons recommandé aux Services gouvernementaux du Conseil du trésor et au ministère de l'Environnement et de la Faune de poursuivre leurs efforts pour que les ministères et organismes adhèrent davantage aux orientations gouvernementales en matière d'acquisition de produits dits environnementaux.

2.110 Commentaires des Services gouvernementaux : *Tout en rappelant que c'est la Commission permanente des achats, formée de plusieurs ministres ayant le mandat d'approuver les produits à caractère environnemental, qui a permis au Fonds des fournitures et de l'ameublement de vendre du papier à contenu vierge, les Services gouvernementaux précisent qu'« il faudrait ajouter que la différence de prix entre le papier recyclé et non recyclé variait de 15 p. cent à 42,5 p. cent entre mai 1991 et avril 1994. Ce ne sont donc pas des préjugés qui empêchaient*

La consommation de papier recyclé demeure minime au gouvernement

le Fonds des fournitures et de l'ameublement de convaincre ses ministères-clients de dépenser des sommes largement supérieures aux 10 p. cent prévus dans la politique, particulièrement en ces périodes de restrictions budgétaires. »

2.111 Réaction aux commentaires des Services gouvernementaux : Nos commentaires portent principalement sur la période postérieure à avril 1994.

Le programme de récupération du papier de bureau

2.112 En 1991-1992, les Services gouvernementaux, en collaboration avec le ministère de l'Environnement et de la Faune et la Société immobilière du Québec, élaborait un programme de récupération du papier de bureau visant tous les édifices importants du gouvernement du Québec. Ce programme venait en quelque sorte donner un deuxième souffle au premier programme lancé en 1982.

2.113 Dans les phases initiales d'implantation, le programme de récupération du papier de bureau a bien fonctionné. Toutefois, le programme semble manquer d'oxygène depuis les deux dernières années. En effet, le programme proposé aux ministères et organismes nécessite des investissements, notamment pour l'achat de matériel facilitant la récupération. Les Services gouvernementaux estiment à environ 650 000 dollars les coûts d'implantation du système, et ce, sans compter les coûts additionnels d'entretien ménager. Or, il est devenu fort difficile d'inciter un organisme à assumer des dépenses supplémentaires pour récupérer son papier de rebut quand il ne voit pas la couleur des gains que son investissement occasionne, les revenus produits par la vente du papier récupéré allant au Fonds consolidé du gouvernement. Par ailleurs, plusieurs ministères et organismes qui n'ont pas adhéré au programme négocient eux-mêmes des ententes avec les récupérateurs qui ramassent le papier dans certains de leurs édifices, sans ristourne, mais sans investissement non plus. Ainsi, ils réussissent à suivre la vague environnementale sans pour autant grever leur budget.

2.114 La manifestation d'une plus grande fermeté et l'affirmation de leur rôle de leader par les Services gouvernementaux permettraient

d'éviter que le dossier piétine davantage et que le gouvernement subisse des pertes de revenus, soit parce que le papier est dirigé vers l'élimination, soit parce qu'il est donné à des entreprises qui se chargent de le ramasser.

2.115 Nous avons recommandé aux Services gouvernementaux du Conseil du trésor et au ministère de l'Environnement et de la Faune de revoir les modalités de fonctionnement du programme de récupération du papier de bureau ou d'en réviser les objectifs afin d'orienter l'action en cette matière.

2.116 Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune : « Une lettre des Services gouvernementaux, datée du 29 juin dernier, indique la relance du programme. Les modalités de financement de l'opération qui y sont indiquées vont dans le sens proposé dans le rapport. »

2.117 Commentaires des Services gouvernementaux : « À la suite à la récente intégration du Service de la gestion des surplus au Fonds des approvisionnements et services, les modalités de fonctionnement du programme ont été revues. Le Service de la gestion des surplus ayant accepté d'assumer à l'avenir les coûts additionnels d'entretien ménager, la Société immobilière du Québec accepte maintenant d'implanter le programme dans tous les autres édifices publics du gouvernement. Il faut également souligner que les ministères et organismes n'auront plus à assumer le coût du matériel, puisqu'il sera désormais absorbé par le Service de la gestion des surplus. »

Les autres considérations administratives

2.118 Notre vérification nous a permis de constater quelques lacunes dans la gestion des ressources financières et matérielles du secteur des résidus solides.

Les places d'affaires de Recyc-Québec

2.119 La loi qui crée Recyc-Québec précise que cette société doit avoir son siège social sur le territoire de la Communauté urbaine de Québec. Elle peut le déménager avec l'approbation du gouvernement.

Il est difficile d'inciter un organisme à assumer des dépenses s'il ne voit pas la couleur des gains.

2.120 La Société maintient deux places d'affaires depuis 1990, l'une à Québec et l'autre à Montréal. En 1994, une trentaine d'employés travaillaient à Montréal et trois personnes à Québec.

2.121 Les frais fixes relatifs au maintien d'une place d'affaires à Québec, où il n'y a, rappelons-le, que trois employés, s'élèvent à 40 000 dollars environ par année, sans compter le salaire de la secrétaire-réceptionniste qui dépasse 25 000 dollars. Mentionnons en passant que les statistiques disponibles font ressortir que le bureau de Québec a reçu quatre appels par jour en moyenne au cours de la période comprise entre le 25 avril et le 13 juin 1994. La durée moyenne d'un appel était alors de quatre à cinq minutes.

2.122 De plus, même si la Société ne dispose d'aucune donnée quant au nombre de visiteurs à Québec, les informations verbales obtenues du personnel révèlent qu'il serait négligeable.

2.123 Recyc-Québec n'a pas démontré que ses besoins réels justifient cet arrangement. Non seulement la Société n'a pas déterminé les coûts-avantages de maintenir deux places d'affaires, mais elle prévoit, à même son budget de fonctionnement pour 1995-1996, augmenter le personnel présent à Québec et, en conséquence, accroître la superficie de son siège social.

2.124 Nous avons recommandé à la société Recyc-Québec d'évaluer et de démontrer la pertinence de maintenir deux places d'affaires.

2.125 *Commentaires de Recyc-Québec :*
« En janvier 1995, Recyc-Québec a réévalué la place d'affaires à Québec et nos vérifications nous ont amenés à conclure que le nombre d'appels pour des demandes d'information a beaucoup augmenté depuis 1994, surtout à cause de la fermeture de la division « Récupération et recyclage » du ministère de l'Environnement et de la Faune et du transfert à la Société de ses activités. La Société a d'ailleurs créé un poste de préposé à l'information à Québec, avec une ligne 800 pour répondre aux demandes d'information pour l'ensemble du Québec. Nos vérifications nous démontrent que le nombre d'appels de demandes d'information est maintenant de 20 par jour. De plus, la Bourse québécoise de matières secondaires est désormais basée à Québec. Elle dessert l'ensemble du Québec.

« Recyc-Québec a décidé d'offrir à ses clientèles cibles de l'Est du Québec les activités de contrôle du système de consignation, de financement, de soutien technique et de formation auprès des municipalités et des MRC à partir du siège social de Québec. »

**Trois employés
composent
le siège social
à Québec.**

Le consortium sur le compostage

2.126 Le compostage est très populaire comme mode de valorisation des sols et il constitue une manière plus que valable d'éliminer les résidus. Afin de favoriser le développement de la recherche et de l'industrie dans ce domaine, le Conseil du trésor autorisait, en mars 1992, la création d'un consortium composé du ministère de l'Environnement et de la Faune, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, du ministère des Ressources naturelles ainsi que du Centre québécois de valorisation de la biomasse (CQVB).

2.127 À partir de la naissance du consortium jusqu'au 31 mars 1995, les versements effectués par les ministères au CQVB, organisme responsable de la gestion des fonds du consortium, totalisent 1 150 000 dollars. Les déboursments ont été faits par les ministères sans égard aux besoins de fonds liés aux engagements contractuels pris envers des tiers. En outre, les montants disponibles à la fin de chacune des années sont demeurés entre les mains du gestionnaire du consortium, et ce, afin qu'il puisse les utiliser au fur et à mesure de la réalisation des projets. L'analyse des échéanciers prévisionnels révèle que la durée d'un projet peut atteindre deux ans.

2.128 Même si le consortium représente un mécanisme de concertation des plus utiles et des plus intéressants, les modalités de gestion de ses fonds nous paraissent contraires au régime normal de l'exécution du budget. En effet, comme le consortium n'a pas d'existence légale autonome et distincte de ses membres, cette façon de faire, qui permet à des ministères d'établir un fonds en marge du Fonds consolidé du revenu sans qu'une dépense ait été effectivement engagée, constitue une irrégularité par rapport aux règles qui encadrent la gestion des fonds publics. De plus, selon la *Loi sur l'administration financière*, tout solde d'un crédit non entièrement dépensé à la fin d'une année financière est périmé et doit être biffé.

2.129 Ainsi, au 31 mars 1995, le Centre détenait indûment des dépôts pour lesquels il ne s'était pas engagé par voie de contrat ou de protocole. Ces dépôts, versés par ses partenaires du gouvernement du Québec, totalisent 576 409 dollars.

2.130 Nous avons recommandé aux ministères faisant partie du consortium sur le compostage de demander au Centre québécois de valorisation de la biomasse de leur remettre les dépôts accumulés qui n'ont pas été engagés dans des projets précis afin qu'ils les retournent au Fonds consolidé du revenu, conformément à la règle de l'annualité budgétaire et à celle de la péremption des crédits.

2.131 *Commentaires des ministères : Les ministères engagés dans le consortium sont conscients de la problématique soulevée par l'existence de ce solde non utilisé et non engagé au CQVB au 31 mars 1995. Ils prévoient régulariser la situation dans les meilleurs délais.*