



Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

CHAPITRE 8

Programme d'assainissement des eaux

Étude conduite
auprès du ministère
des Affaires municipales

Table des matières

Faits saillants	8.1
Vue d'ensemble	8.9
Objectifs et portée de notre vérification	8.17
Résultats de notre vérification	
Stratégie d'intervention	8.19
Sources de pollution dominantes	8.20
Débordements	8.23
Durée du PAEQ	8.27
Coûts des projets	
Prévisions de coûts	8.35
Réalisation des travaux	8.41
Vérification des coûts	8.47
<i>Commentaires du Ministère</i>	8.53

Faits saillants

8.1 Le Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ) a été lancé en 1978. Il prévoyait que les interventions gouvernementales devaient couvrir toutes les sources de pollution aquatique en provenance des milieux urbain, agricole et industriel. Cependant, en pratique, les contributions financières relatives au PAEQ ont porté essentiellement sur les eaux usées urbaines des municipalités dotées d'un réseau d'égout. Quant à ses interventions en milieux industriel et agricole, le gouvernement fait plutôt appel à la persuasion et à la réglementation. Jusqu'au 11 janvier 1994, la gestion du programme relevait du ministère de l'Environnement, devenu le ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF). Depuis cette date, la responsabilité du volet urbain a été transférée au ministère des Affaires municipales (MAM). On prévoyait, au début de 1996, que la totalité des coûts des travaux d'assainissement des eaux usées urbaines dans le cadre du PAEQ s'élèverait à 6,175 milliards de dollars. Selon les données du MAM, la participation gouvernementale moyenne est de l'ordre de 87 p. cent du coût des travaux admissibles, le solde étant à la charge des municipalités.

8.2 Notre vérification avait pour but de nous assurer que le gouvernement prend des moyens efficaces pour atteindre les objectifs du PAEQ, qu'il autorise les projets d'assainissement en se basant sur des prévisions de coûts suffisamment justes et qu'il réalise les projets au moindre coût. Cependant, cette vérification n'a pas porté sur le Programme d'assainissement des eaux municipales (PADEM), compte tenu de la mise en place récente de ce programme. De même, bien que ce programme tire à sa fin et que le MAM prévoie que les déficiences relatives au PAEQ ne devraient pas se répéter dans le cadre du PADEM, nous croyons utile d'exposer certaines lacunes qui auraient pu être évitées.

8.3 La mise en œuvre du PAEQ a permis certaines améliorations de la qualité de l'eau et la récupération d'usages, mais il demeure que des investissements élevés ont été effectués sans contribuer de façon marquée au rehaussement de la qualité d'un certain nombre de cours d'eau du Québec. Même avec l'achèvement du volet urbain du PAEQ et la mise en œuvre du PADEM, l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière d'assainissement des eaux n'est pas pour demain, compte tenu notamment de l'importance de la pollution agricole.

8.4 En ce qui concerne la durée du PAEQ, il était initialement prévu qu'il s'étendrait sur dix ans. Dans les faits, le PAEQ s'étalera plutôt sur 20 ans. Ainsi, le gouvernement atteint moins rapidement que prévu ses objectifs d'assainissement des eaux usées en milieu urbain.

8.5 Les prévisions de coûts relatifs à la conception et à la réalisation des projets d'assainissement des eaux se sont avérées inexactes dans plusieurs cas. Les décideurs n'avaient donc pas toujours en main une information suffisamment précise avant d'autoriser un projet.

8.6 Les interventions d'assainissement n'ont pas toujours été réalisées au moindre coût, notamment parce qu'il ne semblait pas y avoir de véritables contraintes budgétaires et que certains participants n'avaient pas nécessairement d'intérêt à contrôler et à restreindre les coûts.

8.7 Quant à l'admissibilité des coûts, des sommes importantes n'ont pas fait l'objet d'une vérification financière par le Ministère en dépit du fait que l'avancement des travaux de plusieurs projets du PAEQ l'aurait justifié. Par conséquent, le gouvernement risque de s'engager à verser des subventions pour des dépenses non admissibles au programme.

8.8 Depuis 1993, aucun nouveau projet n'a été entrepris en vertu du PAEQ parce que le gouvernement désirait revoir ses orientations. En février 1995, le gouvernement décidait de poursuivre son objectif d'assainissement des eaux usées en mettant en place le PADEM au moyen duquel il prévoit injecter 500 millions de dollars. Le gouvernement a approuvé des règles et des normes portant sur les coûts des travaux et les délais de réalisation des projets. Grâce à cette nouvelle réglementation, le Ministère prévoit que les lacunes relatives au PAEQ, au regard de ces deux aspects, seront évitées dans le cadre du PADEM.

Vue d'ensemble

8.9 Le Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ) a été lancé en 1978 en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2). À cette époque, le Québec accusait un retard au regard du traitement de ses eaux usées par rapport à d'autres pays industrialisés.

8.10 Les objectifs généraux du PAEQ étaient d'améliorer et de conserver la qualité des eaux pour satisfaire les besoins de la population, notamment l'approvisionnement en eau potable, les usages et les activités de loisirs et de récréation. De plus, le programme visait à obtenir et à maintenir des milieux aquatiques équilibrés qui permettraient aux ressources biologiques d'évoluer normalement. Pour le gouvernement, le PAEQ, dont la réalisation devait durer dix ans, représentait également un outil de relance économique.

8.11 Le PAEQ prévoyait que les interventions gouvernementales devaient couvrir toutes les sources de pollution aquatique en provenance des milieux urbain, agricole et industriel. Cependant, en pratique, les contributions financières relatives au PAEQ

ont porté essentiellement sur les eaux usées urbaines des municipalités dotées d'un réseau d'égout. Quant à ses interventions en milieu industriel et agricole, le gouvernement fait plutôt appel à la persuasion et à la réglementation.

8.12 Au début de 1996, il était prévu que le total des coûts des travaux d'assainissement des eaux usées urbaines, dans le cadre du PAEQ, s'élèverait à 6,175 milliards de dollars, dont environ 600 millions pour terminer la réalisation des ouvrages déjà commencés. Selon les données du ministère des Affaires municipales (MAM), la participation gouvernementale moyenne est de 87 p. cent du coût des travaux admissibles, le solde étant à la charge des municipalités.

8.13 Jusqu'en 1993, la réalisation de 462 stations d'assainissement concernant 579 municipalités a été autorisée ; ces stations touchent 91 p. cent de la population desservie par un réseau d'égout. Par ailleurs, 213 municipalités ont été habilitées à mener des études relatives à 185 projets pour lesquels aucune suite ne sera donnée dans le cadre du PAEQ. Le tableau suivant présente l'état d'avancement des projets au 31 mars 1996.

État d'avancement des projets au 31 mars 1996 (PAEQ)	Nombre de municipalités (nombre de stations ou de projets)	Coût prévu (millions \$)	Montant dépensé (millions \$)	% de la population desservie par un réseau d'égout
Projets terminés (avis de conformité)	261 (221 stations)	1 152	1 152	15
Projets avec ouvrages en activité (ajustement et vérification en cours)	224 (169 stations)	3 636	3 555	60
Projets en cours	94 (72 stations)	1 324	760	16
Total partiel	579 (462 stations)	6 112	5 467	91
Projets à l'étude	213 (185 projets)	63	63	8
Aucun projet	79			1
TOTAL	871	6 175	5 530	100

Source : Ministère des Affaires municipales.

8.14 Depuis 1993, aucun nouveau projet n'a été entrepris en relation avec le PAEQ afin de permettre au gouvernement de revoir ses orientations. Le 22 février 1995, le gouvernement décidait de poursuivre son objectif d'assainissement des eaux usées par la mise en place du Programme d'assainissement des eaux municipales (PADEM). Dans le cadre de ce programme, le gouvernement prévoit injecter 500 millions de dollars pour la réalisation de projets additionnels qui pourront être menés jusqu'au 31 décembre 1999 dont 380 millions pour la réalisation de 19 projets jugés prioritaires, touchant des agglomérations de plus de 4 000 habitants, et 120 millions pour des projets de portée régionale. Ces projets devraient donner lieu à des investissements de 588 millions, lesquels s'ajouteront aux 6,175 milliards déjà prévus dans le cadre du PAEQ.

8.15 Jusqu'au 11 janvier 1994, la gestion du PAEQ relevait du ministère de l'Environnement, devenu le ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF). À cette date, la responsabilité du volet urbain a été transférée au MAM. Les principaux acteurs qui ont participé aux ouvrages d'assainissement des eaux usées urbaines sont la municipalité, le MEF, la Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE), des firmes de consultants engagées par les municipalités et le MAM.

8.16 La municipalité, qui devient propriétaire de l'équipement d'assainissement, agit à titre de maître d'œuvre des ouvrages, à moins qu'elle ne décide de confier cette responsabilité à la SQAE. Celle-ci s'occupe alors de la réalisation et de la supervision des travaux ainsi que de leur financement pour le compte de la municipalité. Le MEF fixe les objectifs d'assainissement à atteindre pour chaque projet. Le MAM, à titre de gestionnaire du PAEQ, est responsable d'autoriser les études préalables à l'exé-

cution des projets, d'analyser et de recommander au MEF l'autorisation des plans et devis, de signer les conventions de réalisation, de vérifier l'admissibilité des travaux et des coûts et d'émettre les avis de conformité des ouvrages d'assainissement. Toutefois, depuis 1988, la responsabilité du contrôle technique de la préparation des plans et devis des projets de certaines petites municipalités est confiée à la SQAE. Quant aux consultants, ils mènent diverses études techniques, préparent les plans et devis et assurent la surveillance des chantiers de construction. Enfin, la municipalité voit à l'exploitation des ouvrages d'assainissement lorsqu'ils sont mis en marche. Dans le cadre du PADEM, la municipalité doit nécessairement assumer la maîtrise d'œuvre de ses ouvrages d'assainissement alors que les responsabilités de la SQAE sont limitées à des activités de conseil ou de gérance.

Objectifs et portée de notre vérification

8.17 Notre vérification avait pour but de nous assurer que le gouvernement prend des moyens efficaces pour atteindre les objectifs du PAEQ, qu'il autorise les projets d'assainissement en se basant sur des prévisions de coûts suffisamment justes et qu'il réalise les projets au moindre coût. Cependant, cette vérification n'a pas porté sur le PADEM, compte tenu de la mise en place récente de ce programme. De même, bien que ce programme tire à sa fin et que le MAM prévoit que les déficiences relatives au PAEQ ne devraient pas se répéter dans le cadre du PADEM, nous croyons utile d'exposer certaines lacunes qui auraient pu être évitées.

8.18 Nos travaux ont pris fin en mai 1996.

Résultats de notre vérification

Stratégie d'intervention

8.19 La mise en œuvre du PAEQ a permis des améliorations à la qualité de l'eau et la récupération d'usages, mais il demeure que des investissements élevés ont été consentis sans contribuer de façon marquée au rehaussement de la qualité d'un certain nombre de cours d'eau du Québec. Même avec l'achèvement du volet urbain du PAEQ et la mise en œuvre du PADEM, l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière d'assainissement des eaux n'est pas pour demain, compte tenu notamment de l'importance de la pollution agricole.

Des investissements élevés ont été consentis sans contribuer de façon marquée au rehaussement de la qualité d'un certain nombre de cours d'eau du Québec.

Sources de pollution dominantes

8.20 Les mémoires à l'origine du PAEQ prévoyaient que l'action gouvernementale devait s'attaquer à la fois à la pollution urbaine, industrielle et agricole afin de prévenir ou de corriger les détériorations de l'eau et de rétablir les usages. Par contre, les interventions en assainissement des eaux ont rarement été faites en tenant compte de toutes les sources de pollution dominantes. Notre rapport de vérification de juin 1996, concernant l'aide financière offerte à la clientèle agricole, fait sommairement état de cette question.

8.21 Ainsi, l'assainissement urbain n'a pas toujours eu un effet sensible sur l'amélioration de la qualité de l'eau à cause de la présence marquée d'autres sources de pollution qui limitent la récupération d'usages, surtout dans les milieux agricoles. Par exemple, principalement à cause de la pollution agricole d'une partie importante des rivières Chaudière et Yamaska, l'eau y est de qualité mauvaise ou dou-

teuse, même si plusieurs ouvrages d'assainissement urbain ont été réalisés. De façon générale, la qualité de l'eau de la rivière Yamaska s'est même détériorée à une certaine époque en raison des pratiques agricoles adoptées.

8.22 La décision du gouvernement concernant la mise en place du PADEM prévoit maintenant une approche concertée de tous les partenaires concernés par la dépollution des cours d'eau en coordonnant les efforts des volets industriel, agricole et urbain.

Débordements

8.23 Bien que, en ce qui a trait aux ouvrages les plus récents, le Ministère (le MEF jusqu'au 11 janvier 1994 et le MAM par la suite) ait pris certaines mesures visant à réduire les débordements dus à la pluie, ce problème touche encore certains ouvrages de façon importante.

8.24 Les réseaux d'égout construits avant la fin des années 1960 véhiculent les eaux usées domestiques et les eaux pluviales dans la même conduite. Ainsi, de grandes quantités d'eau sont acheminées vers l'équipement d'assainissement en période de pluie abondante ou au moment de la fonte des neiges. Comme les ouvrages ne sont pas conçus pour traiter de tels volumes, une grande proportion des eaux usées sont déversées dans les cours d'eau sans aucun traitement. Or, les débordements dus aux fortes pluies compromettent de façon importante l'atteinte des objectifs d'assainissement et la récupération des usages. Même si cet inconvénient ne dure généralement que quelques jours, la fréquence élevée des débordements et les caractéristiques propres à chacun des cours d'eau peuvent aggraver cette situation.

8.25 Le réseau d'égout de la Communauté urbaine de Québec (CUQ) illustre bien que les débordements sont parfois problématiques. Ce réseau déborde à la fonte des neiges et à chaque pluie de plus de quatre millimètres. Entre le 15 mai et le 15 septembre, il déborde en moyenne tous les quatre jours sur les derniers kilomètres de la rivière Saint-Charles et, chaque fois, la qualité de l'eau en est amoindrie pour au moins 48 heures. De plus, en période pluvieuse, la charge polluante peut atteindre temporairement 50 fois celle de la période sèche, ce qui dépasse largement les critères de qualité de l'eau établis par le MEF. Ainsi, non seulement la pratique sécuritaire d'activités nautiques et les usages potentiels sont compromis dans les secteurs aménagés de la rivière Saint-Charles, mais la décomposition de la matière organique due aux apports des eaux usées et au faible courant de ce secteur de la rivière cause parfois des odeurs désagréables.

8.26 Nous avons recommandé au Ministère d'accroître ses efforts, en collaboration avec les municipalités, pour apporter une solution aux problèmes relatifs aux débordements, là où ils compromettent de façon importante l'atteinte des objectifs d'assainissement et la récupération des usages.

Durée du PAEQ

8.27 Au départ, il était prévu que le PAEQ s'échelonne sur une période de dix ans et, en novembre 1983, soit cinq ans plus tard, le gouvernement confirmait ce plan. Par contre, avec un certain recul, les gestionnaires actuels allèguent que l'échéancier était irréaliste, compte tenu des moyens retenus par le gouvernement pour mener à bien tous les projets d'assainissement. En réalité, le PAEQ devrait plutôt s'étaler sur 20 ans. L'expérience démontre que la durée moyenne des projets actuellement terminés, de l'inscription au programme à son acceptation finale, est de huit ans. Les causes de ces délais sont notamment la divergence d'intérêts des principaux participants, l'absence de mesures incitatives et coercitives et, enfin, la com-

plexité et le mauvais fonctionnement de certains ouvrages. Ainsi, le gouvernement atteint moins rapidement que prévu ses objectifs d'assainissement des eaux usées en milieu urbain.

8.28 Dans plusieurs cas, nous avons constaté que le délai entre l'inscription du projet au programme et la mise en marche des ouvrages d'assainissement est de plus de dix ans. Par exemple, ce délai est supérieur à 15 ans pour le projet de Saint-Eustache, à 12 ans pour celui de Châteauguay et à 11 ans pour ceux de Boisbriand, de l'agglomération de La Prairie et de Saint-Romuald. Selon le rapport d'un groupe de travail Ministère – SQAÉ sur le fonctionnement du PAEQ, produit en 1991, les intérêts divergents des participants concernés sont l'une des principales causes de ce délai, car ils entraînent de longues négociations. D'une part, les municipalités bénéficient d'un fort taux de subvention pour la réalisation des ouvrages et, comme elles désirent profiter au maximum du financement gouvernemental, elles auraient tendance à demander de l'équipement surdimensionné ou non nécessaire. De plus, comme les municipalités se préoccupent davantage des coûts futurs d'exploitation des ouvrages qui, eux, sont à leur charge, le choix des technologies entraîne aussi de longues discussions.

Le gouvernement atteint moins rapidement que prévu ses objectifs d'assainissement des eaux usées en milieu urbain.

8.29 D'autre part, le Ministère désire que les ouvrages permettent la récupération des usages tout en minimisant les coûts d'immobilisations. Ainsi, à la suite des interventions du Ministère, de nombreux changements dans les solutions étudiées ou retenues sont apportés au cours de la conception d'ouvrages d'assainissement, ce qui retarde leur mise en marche. Par ailleurs, plusieurs grandes municipalités ont cherché à bénéficier des avantages du PAEQ relativement aux travaux de réhabilitation et d'interception de leur réseau, mais elles ont fait retarder la construction de leur station d'assainissement et ainsi différé les coûts d'exploitation.

8.30 De plus, le calendrier de réalisation, établi pour chacun des projets du PAEQ, n'est pas contraignant. Aucune pénalité n'a été prévue si l'échéancier n'est pas respecté. Ce n'est qu'en février 1995 que le Conseil des ministres a instauré une réduction de la quote-part du gouvernement de 10 p. cent par année pour les dépenses relatives au PAEQ effectuées après le 31 décembre 1998. Le Ministère a pris des mesures en décembre 1995 pour donner suite à cette décision. Toutefois, il estime qu'elle ne touchera probablement que quelques projets, étant donné que la plupart devraient être terminés au 31 décembre 1998 et que seuls les projets pour lesquels des ajouts de coût auront été autorisés seront assujettis à cette contrainte financière. Entre février et décembre 1995, 62 projets ont échappé à cette mesure. Le PADEM prévoit également que tout retard dans la mise en place de l'équipement entraînera une diminution de 10 p. cent par année de l'aide financière gouvernementale, et ce, pour les dépenses effectuées après la date d'échéance prévue par l'entente conclue avec la municipalité ; cette date ne peut être ultérieure au 31 décembre 1998.

8.31 Enfin, il est vrai que la complexité de certains ouvrages retarde parfois leur mise en activité. Toutefois, il est important de mentionner que les études faites pour les projets inscrits au PAEQ avant 1987 manquaient de précision, de sorte que la réalisation de ces ouvrages a nécessité de nombreux ajustements par rapport aux travaux prévus initialement, ce qui a contribué à allonger les délais.

8.32 Quant au délai entre la mise en marche des ouvrages et l'émission de l'avis de conformité, il dépasse souvent 50 p. cent de la durée totale du projet. L'avis de conformité atteste que les rejets d'eaux usées traitées dans le cours d'eau sont conformes aux exigences gouvernementales pour permettre d'atteindre les objectifs de dépollution pour ce cours d'eau. Cet avis met fin à l'admissibilité des travaux d'assainissement relatifs à l'entente qui lie le gouvernement à la municipalité.

8.33 À cet égard, ce n'est qu'en 1987 que le Ministère a commencé à refermer le dossier des projets en émettant des avis de conformité. Ce retard dans l'émission des avis de conformité explique en partie la longueur des délais pour clore plusieurs dossiers.

8.34 Par ailleurs, les difficultés rencontrées pour atteindre les objectifs de dépollution retardent également l'émission de l'avis de conformité relativement à plusieurs projets. De nombreux correctifs ont dû être apportés à des ouvrages d'assainissement, compte tenu d'un mauvais fonctionnement attribuable principalement à des problèmes de conception ou, dans une moindre mesure, à la défaillance de pièces d'équipement. Ainsi, certains projets, comme celui de Matane, n'ont pas encore obtenu leur avis de conformité bien qu'ils en soient rendus à l'étape de la mise en marche depuis plus de dix ans. La recherche de correctifs pour certains projets requiert parfois plusieurs années d'études ; c'est le cas, par exemple, du projet de l'agglomération de Saint-Hyacinthe pour lequel la recherche de correctifs a duré quatre ans. Enfin, dans le cas de la CUQ, la situation est si complexe et délicate que le dossier est pendu devant les tribunaux.

Coûts des projets

Prévisions de coûts

8.35 Les coûts nécessaires à la réalisation d'un projet d'assainissement sont d'abord estimés par la municipalité et, lorsqu'ils sont approuvés, ils font l'objet d'une convention entre le gouvernement et la municipalité. Avant 1987, les projets donnaient lieu à la signature d'une seule entente, soit la convention d'assainissement. Elle comprenait l'ensemble des étapes d'un projet, soit de la réalisation des études jusqu'au parachèvement des travaux. À cette époque, les études menées préalablement à la réalisation des travaux étaient peu approfondies. Depuis 1987, le gouvernement exige la signature de deux conventions pour réaliser un projet dans son ensemble. La première, appelée convention de

principe, donne désormais lieu à des études plus détaillées qui portent sur la détermination des débits et des charges de polluants à traiter, la description de l'état des réseaux d'égout existants, l'analyse des sols, l'examen de différentes solutions, le choix d'une solution et la réalisation de 30 p. cent des plans et devis. La seconde, désignée comme convention de réalisation, concerne le parachèvement des plans et devis ainsi que la réalisation des ouvrages d'assainissement.

8.36 Les prévisions de coûts relatifs à la conception et à la réalisation des projets d'assainissement des eaux se sont avérées inexactes dans plusieurs cas. En effet, des dépassements importants de coûts ont été autorisés en sus des conventions initiales et, dans certains cas, nous n'avons pas trouvé d'explications suffisantes dans les dossiers.

8.37 D'une part, des dépassements d'environ 925 millions de dollars sont dus principalement à des erreurs d'estimation des travaux à réaliser et de leurs coûts. La plupart de ces dépassements se rapportent à des conventions d'assainissement signées avant 1987. En effet, les données réelles portant notamment sur les débits des réseaux d'égout et sur la composition des sols révèlent souvent des conditions très différentes de celles qu'énonçaient les études préalables à l'exécution des travaux. De plus, les conventions signées avant 1987 ne prévoyaient pas de coûts pour apporter des correctifs et pour mener des études de conformité relativement aux exigences en matière de rejets dans les cours d'eau.

8.38 Dans le cas de certains projets, les erreurs d'estimation atteignent des proportions étonnantes. C'est le cas, par exemple, du projet de Laval qui a donné lieu à des dépassements de ce type pour 125 millions de dollars par rapport à des conventions initiales de 104 millions, du projet de l'agglomération de Salaberry-de-Valleyfield pour 21,7 millions par rapport à 9,9 millions, du projet de L'Île-Perrot pour 9,8 millions par rapport à 4,4 millions et du projet de l'agglomération de Vaudreuil-Dorion

pour 11,7 millions par rapport à 6,3 millions. Par conséquent, les décideurs n'avaient pas toujours en main une information suffisamment précise avant d'autoriser un projet.

8.39 D'autre part, des coûts de l'ordre de 1,2 milliard de dollars ont été ajoutés aux conventions initiales de certains projets parce que celles-ci ne traitaient que d'une partie des travaux d'assainissement en question. Il s'agit, par exemple, d'une convention initiale qui autoriserait uniquement la réalisation de travaux de réhabilitation et d'interception alors que la construction de l'usine d'épuration se ferait au cours d'une phase ultérieure, comme tel a été le cas pour le projet de Rouyn-Noranda. Il pourrait s'agir aussi d'un projet qui ne couvrirait qu'un secteur d'une municipalité alors que le reste de l'assainissement serait fait pendant une autre phase ; la municipalité de Laval a procédé de cette façon pour assainir ses eaux usées. Ainsi,

quant à certains de ces projets, les décideurs n'avaient pas une connaissance de l'ensemble des coûts au moment de leur autorisation.

8.40 Enfin, un montant de l'ordre de 365 millions de dollars est attribuable à l'indexation calculée suivant les indices des prix de la construction non résidentielle établis à partir des indices publiés par Statistique Canada.

Réalisation des travaux

8.41 À notre avis, les interventions d'assainissement n'ont pas toujours été réalisées au moindre coût, et ce, pour diverses raisons.

8.42 Selon l'évaluation du programme effectuée au ministère de l'Environnement en 1993 et selon le groupe de travail Ministère – SQAE, plusieurs facteurs sont à l'origine de cette situation. En effet, il ne semblait pas vraiment y avoir de contraintes budgétaires. D'ailleurs, à compter de 1984, le gouvernement a haussé son taux de participation financière pour inciter les municipalités à adhérer au programme et à concrétiser plus rapidement leur

Les prévisions de coûts relatifs à la conception et à la réalisation des projets d'assainissement des eaux se sont avérées inexactes dans plusieurs cas.

projet. Cette conjoncture et le fait que, jusqu'en 1990, la performance des gestionnaires du PAEQ a souvent été appréciée en fonction de l'importance des investissements ne favorisaient pas la réalisation des projets au moindre coût. De plus, certains participants aux projets n'avaient pas nécessairement d'intérêt à contrôler et à restreindre les coûts. Comme nous l'avons déjà mentionné, les municipalités bénéficient d'un taux élevé de subvention pour mener leur projet d'assainissement à bien et elles désirent profiter au maximum du financement gouvernemental. Leurs préoccupations ont trait davantage aux coûts d'exploitation qu'aux coûts de réalisation qui, eux, sont assumés en grande partie par le gouvernement. Quant aux consultants, ils peuvent difficilement être enclins à proposer des solutions plus économiques puisqu'ils sont choisis et mandatés par les municipalités. De plus, ils sont rémunérés sur des bases qui n'ont pas toujours favorisé la réalisation des ouvrages au moindre coût. Enfin, la SQAQ, ainsi que les cogérants qu'elle engage le cas échéant, est rémunérée selon un pourcentage du coût des ouvrages.

8.43 Certaines exigences gouvernementales en matière d'assainissement n'ont pas été revues depuis le début du PAEQ, plus particulièrement en ce qui a trait aux agglomérations de moins de 4 000 usagers. Ce n'est qu'avec l'avènement du PADEM que ces conditions ont été revues. Ainsi, un traitement moins poussé peut être permis pour certaines de ces agglomérations. De plus, le temps de rétention des eaux dans les étangs aérés est parfois abaissé de sorte que la dimension requise de ces étangs est également réduite, ce qui diminue les coûts. De surcroît, un document, produit conjointement par le MEF et le MAM en 1995, fait ressortir que le coût de futurs étangs aérés pourrait être réduit si leur conception et leur construction tenaient compte de leurs conditions particulières, notamment en ce qui concerne la perméabilité du sol. Si ces exigences environnementales et les façons de faire avaient été révisées en ce sens au fur et à mesure de l'avancement du PAEQ, le coût d'un certain nombre de projets aurait pu être moins élevé. Une évaluation, faite par le MAM, pour 16 projets éventuels d'étangs du PADEM dont les études préalables ont

été réalisées dans le cadre du PAEQ, démontre des diminutions de coûts totales de 22 millions de dollars, soit 38 p. cent des coûts initialement prévus.

8.44 Quant aux projets de certaines petites municipalités, des études poussées et coûteuses ont été menées. Ces analyses étaient entièrement assumées par le gouvernement jusqu'en 1987. Depuis cette date, elles le sont dans une proportion de 95 p. cent, si la municipalité signe une convention de réalisation avec le gouvernement, alors que, si elle refuse, la participation financière du gouvernement est réduite à 50 p. cent. Lorsque le projet d'une petite municipalité était retenu dans le cadre du PAEQ, on menait les mêmes études que pour les municipalités de plus grande envergure, bien que les gains environnementaux associés au traitement des eaux usées aient été parfois peu importants.

8.45 En vertu du cadre de gestion approuvé par le gouvernement, différentes solutions doivent être examinées dans le but de produire des analyses comparatives. Ainsi, de façon générale, au moins deux procédés de traitement différents étaient étudiés même si des ouvrages déjà réalisés présentaient des conditions semblables. Toutefois, en avril 1992, le Ministère a adopté une directive interne qui prévoit l'examen d'une seule solution de traitement, soit les étangs aérés. Avant cette date, 250 ouvrages d'étangs aérés ont été autorisés au coût de 840 millions de dollars pour des agglomérations de moins de 5 000 usagers, lesquelles avaient le loisir d'analyser plus d'une solution de traitement. En outre, quand il s'agit de projets de plus grande envergure, l'analyse de différentes solutions de traitement des eaux usées donne parfois lieu à des coûts très élevés. Par exemple, relativement au projet de l'agglomération de Saint-Jérôme, les multiples études sur les solutions possibles ont coûté 2,5 millions de dollars. En effet, trois procédés, présentant chacun des variantes, ont été analysés à diverses périodes et certains ont parfois été examinés selon différentes hypothèses telles que le regroupement de trois municipalités, le regroupement de quatre municipalités et le regroupement de celles-ci avec une industrie de la région. La solution finalement retenue a été celle des étangs

aérés, et ce, pour les quatre municipalités, mais sans associer l'industrie visée. Le projet de l'agglomération de Drummondville est un autre cas où de nombreuses études, afférentes au choix d'une solution, ont été effectuées, au coût de 0,5 million de dollars, pour retenir finalement celle des étangs aérés.

8.46 Enfin, en ce qui concerne les ouvrages relatifs aux étangs aérés qui présentent des conditions analogues, le gouvernement n'a pas profité d'économies d'échelle, notamment pour la confection des plans et devis. Ainsi, des consultants ont conçu des plans et devis pour des projets d'étangs aérés très semblables et ils ont été rémunérés pour chacun d'eux comme s'il s'agissait de projets totalement différents.

Vérification des coûts

8.47 Le PAEQ amène le gouvernement à effectuer chaque année des déboursements importants pour assumer ses engagements financiers quant aux travaux d'assainissement réalisés. Afin que ces engagements correspondent bien à la quote-part qu'il doit assumer, le Ministère doit s'assurer de l'admissibilité des travaux et des coûts relatifs aux projets d'assainissement. En pratique, l'admissibilité des travaux fait l'objet d'un suivi technique effectué, d'une part, par le Ministère lorsqu'il s'agit de projets dont la municipalité est le maître d'œuvre et, d'autre part, par la SQAE lorsque la maîtrise d'œuvre lui revient. Quant à l'admissibilité des coûts, le Ministère effectue dans tous les cas une vérification. Ces travaux de suivi et de vérification prennent la forme d'une visite sur place ou d'un examen de documents. Au début, le Ministère prévoyait procéder ainsi pour tous les projets d'assainissement.

Des sommes importantes n'ont pas fait l'objet d'une vérification financière par le Ministère.

8.48 En ce qui concerne l'admissibilité des travaux, le Ministère ne s'est pas assuré de la qualité du suivi technique effectué par la SQAE. De fait, celle-ci s'est chargée des travaux de maîtrise d'œuvre pour les projets de 730 municipalités, ce qui représente des dépenses totales de plus de 3 milliards de dollars. Comme la SQAE reçoit de la municipalité son mandat de maître d'œuvre et que celle-ci peut lui confier d'autres travaux que ceux qui se rapportent à l'assainissement, il est d'autant plus important que le Ministère s'assure que le suivi technique a été effectué correctement.

8.49 Quant à l'admissibilité des coûts, des sommes importantes n'ont pas fait l'objet d'une vérification financière par le Ministère en dépit du fait que l'avancement des travaux de plusieurs projets du PAEQ l'aurait justifié. En effet, en ce qui concerne les projets dont la SQAE est le maître d'œuvre, seulement 57 projets, soit un total de 337 millions de dollars, ont été vérifiés alors que 330 projets, dont les coûts sont évalués à plus de 920 millions de dollars, auraient pu faire l'objet d'une vérification financière. De plus, certains de ces projets ont été vérifiés au cours de leur réalisation et, dans quelques cas, des travaux importants ont été exécutés après la vérification. C'est le cas particulièrement des projets de Longueuil et de Saint-Hubert pour lesquels seulement 90 millions de dollars et 29 millions ont été vérifiés, tandis que le coût des travaux accomplis s'élève à 132 et 55 millions respectivement. Les dernières vérifications remontent à 1991 ; toutefois le Ministère termine actuellement la révision de sa stratégie de vérification des projets dont la SQAE est maître d'œuvre.

8.50 Pour ce qui est des municipalités qui ont assumé la maîtrise d'œuvre de leur projet, elles ont mené des travaux d'assainissement des eaux usées pour un montant d'environ 2,4 milliards de dollars. De ce montant, seulement 1,4 milliard de dépenses a fait l'objet d'une vérification dont la dernière remonte au début de 1994. Pour ce qui est du projet de la Communauté urbaine de Montréal, dont la dernière vérification remonte à 1987, 742 millions de dollars sur des dépenses totales de 1,3 milliard n'ont pas été vérifiés. Le projet de la CUQ est un autre exemple important pour lequel les dépenses non vérifiées depuis 1991 sont d'environ 103 millions de dollars sur 458 millions.

8.51 Ainsi, il y a risque que le gouvernement s'engage à verser des subventions pour des dépenses non admissibles au PAEQ. Par ailleurs, le Ministère maintient dans ses registres comptables les engagements financiers tant que la vérification finale des coûts n'est pas faite. Au 31 mars 1996, l'écart entre les engagements financiers et les dépenses réelles des projets dont le dossier est fermé s'élevait à environ 50 millions de dollars.

8.52 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer de la qualité du suivi technique effectué par la SQAÉ et d'accélérer sa vérification de l'admissibilité des coûts en tenant compte notamment du risque lié à chaque projet et de l'importance des montants en cause.

8.53 Commentaires du Ministère : « Le ministère des Affaires municipales constate qu'une partie de l'analyse effectuée par le Vérificateur général porte sur des actions prises à l'origine du Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ). Or, il s'agit d'un programme qui a débuté il y a 18 ans et qui a évolué au fil des années pour être remplacé tout récemment par le nouveau Programme d'assainissement des eaux municipales (PADEM) mis en place et géré par le Ministère. Il y a donc lieu de situer les commentaires du Vérificateur général dans le contexte qui a prévalu tout au long de la mise en œuvre du programme.

« D'abord, il convient de préciser que les investissements effectués dans le cadre du volet urbain du PAEQ ont permis d'améliorer substantiellement la qualité des cours d'eau et de récupérer les usages, lorsque les principales sources de pollution étaient d'origine municipale. Par ailleurs, il faut souligner que, en mars 1995, la décision du Conseil des ministres relative à la relance du programme d'assainissement des eaux contenait les mesures suivantes pour faciliter l'atteinte de ces objectifs :

- Les projets des grandes agglomérations, qui constituent les foyers de pollution les plus importants, ont été reconnus prioritaires et le choix des municipalités de petite taille est dorénavant effectué en tenant compte principalement des problèmes de salubrité et des impacts environnementaux sur le milieu récepteur.
- L'élaboration d'une approche concertée en matière de dépollution des cours d'eau par les ministres de l'Environnement et de la Faune, de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, ainsi que des Affaires municipales.

« Pour ce qui est des délais relatifs à l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière d'assainissement des eaux usées en milieu urbain, le Ministère tient à souligner que, lors de l'instauration du PAEQ, le traitement des eaux usées n'était effectué que pour une très faible proportion de la population du Québec et que l'expertise en ce domaine n'était pas largement répandue. D'une part, il arrivait que la négociation d'ententes intermunicipales était reprise pour permettre, à des fins d'économie, la mise en place de systèmes communs de traitement. Or, de telles situations entraînent des délais dans la réalisation des projets. D'autre part, il importe de mentionner qu'il est prévu que, à la fin de 1999, 98 p. cent de la population desservie par un réseau d'égout verra ses eaux usées être traitées, alors que le pourcentage n'était que de 2 p. cent en 1978.

« En ce qui concerne l'exactitude des prévisions de coûts des projets d'assainissement, il y a lieu de rappeler que, au début des années 1980, le gouvernement avait clairement exprimé sa volonté de procéder rapidement à l'assainissement des eaux, de sorte que des conventions ont été signées alors que la nature des ouvrages et les estimés de coûts avaient été établis sur la base d'études sommaires. La majeure partie du montant attribué à l'augmentation des coûts figurant au rapport du Vérificateur général ainsi que tous les exemples qui y sont mentionnés se rapportent d'ailleurs à des projets initiés au cours de cette période. Or, cette situation a été corrigée en 1987 par l'introduction d'un système en deux étapes, la première étape ne visant que les études et la seconde se rapportant à la réalisation proprement dite des ouvrages lorsque le projet était bien défini. Par ailleurs, les études réalisées après 1987, entre autres à Saint-Jérôme et Drummondville, visaient à définir le projet le plus économique, qui permette l'atteinte des objectifs environnementaux, et à évaluer avec précision le coût des ouvrages à mettre en place.

« Enfin, le Ministère considère que le risque pour le gouvernement de s'engager à verser des subventions pour des dépenses non admissibles est faible, et ce, en raison des travaux de vérification déjà effectués. Dans le cadre du PAEQ, la procédure de vérification est en effet fort différente selon que la municipalité a réalisé ses ouvrages à titre de maître d'œuvre ou qu'elle en a confié la réalisation et le financement à la Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE).

« Ainsi, 61 des 62 municipalités ayant réalisé des ouvrages à titre de maître d'œuvre ont fait l'objet de vérification partielle ou totale ; la vérification a porté sur des dépenses de 1,4 milliard de dollars sur une possibilité de 2,4 milliards. Dans les projets de faible envergure, la vérification a été effectuée lorsque la municipalité avait complété la réalisation des ouvrages à titre de maître d'œuvre. Pour tous les projets de plus grande envergure, tels ceux des communautés urbaines, une première vérification a été réalisée, ce qui a permis d'apporter les ajustements requis et d'établir un meilleur contrôle sur les dépenses à venir. Il est prévu que la vérification finale sera entreprise lorsque ces projets auront été complétés, soit en 1997 et 1998.

« La vérification à effectuer, pour les dossiers des municipalités ayant confié la réalisation et le financement de leurs ouvrages à la SQAE, diffère pour sa part de celle réalisée pour les ouvrages où la municipalité est maître d'œuvre. La SQAE est un organisme gouvernemental et le Ministère est en relation constante avec ses représentants de façon à fournir une interprétation adéquate des différents points contenus aux décrets et conventions. De plus, la vérification de 50 dossiers, effectuée jusqu'en 1991 par trois firmes indépendantes, à la demande du Ministère, n'a pas permis d'identifier d'anomalies méritant une investigation accrue.

« La stratégie de vérification pour les projets gérés par la SQAE a par ailleurs été revue de façon à être plus efficace et plus efficiente. L'adoption par le Conseil des ministres d'une modification aux cadres de gestion du programme en août 1996 (décret 983-96) autorise la mise en œuvre de cette approche de vérification. Celle-ci va permettre au Ministère de procéder encore plus efficacement à la vérification et d'apporter les ajustements requis aux engagements financiers. De plus, le Ministère entend prendre les mesures appropriées, conformément à la recommandation du Vérificateur général, pour valider la qualité du suivi technique effectué par la SQAE et améliorer le processus de vérification de l'admissibilité des travaux. »