



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Novembre 2018

**Audit de performance et observations  
du commissaire au développement durable**

## **Gestion des pneus hors d'usage**

Société québécoise de récupération et de recyclage

CHAPITRE

3



# Faits saillants

## Objectif des travaux

La Société québécoise de récupération et de recyclage, aussi désignée sous le nom de RECYC-QUÉBEC, a notamment pour mandat de promouvoir, de développer et de favoriser la réduction, le réemploi, la récupération et le recyclage de contenants, d'emballages, de matières ou de produits ainsi que leur valorisation dans une perspective de conservation des ressources.

En 1993, soit trois ans après l'incendie durant lequel près de 4 millions de pneus ont brûlé à Saint-Amable, le gouvernement a confié la gestion des pneus hors d'usage à RECYC-QUÉBEC.

Le présent audit avait pour but de déterminer si RECYC-QUÉBEC gère de façon efficace, efficiente et économique les pneus hors d'usage au Québec dans une perspective de développement durable.

Le rapport entier est disponible au [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca).

## Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la gestion des pneus hors d'usage.

---

**RECYC-QUÉBEC est réactive plutôt que proactive dans sa gestion des pneus hors d'usage.** Son mode de gestion ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle ni de contribuer de façon optimale à l'atteinte des objectifs du programme sur les pneus hors d'usage.

---

**La société d'État n'influence pas suffisamment le développement de l'industrie des pneus hors d'usage, ce qui ne favorise pas la concurrence.** D'ailleurs, au Québec, de moins en moins d'acteurs travaillent dans le domaine du remoulage et du recyclage des pneus hors d'usage. Depuis plus de 10 ans, le nombre d'entreprises est passé de 10 à 4 (1 remouleur et 3 recycleurs).

---

**RECYC-QUÉBEC ne joue pas adéquatement son rôle pour soutenir l'innovation et le développement de nouveaux produits dérivés des pneus hors d'usage dans l'industrie du remoulage et du recyclage.** Elle s'en remet plutôt au bon vouloir de ses partenaires.

---

**La société d'État n'a pas de stratégie globale basée sur la hiérarchie des 3RV (réduction à la source, réemploi, recyclage et valorisation) qui lui permettrait d'orienter clairement ses interventions à cet égard.** De plus, bien que le programme sur les pneus hors d'usage indique que leur transformation ne doit générer aucun déchet, RECYC-QUÉBEC ne s'en assure pas.

---

**RECYC-QUÉBEC ne s'assure pas de l'efficacité du réseau de transport même si, au 31 mars 2017, les coûts de transport représentaient près de 60% des coûts totaux du programme sur les pneus hors d'usage.** En fait, ce réseau, créé en 1997, n'a jamais été évalué.

---

**RECYC-QUÉBEC ne gère pas son programme sur les pneus hors d'usage dans un souci d'autofinancement.** En fait, elle n'a pas l'assurance qu'elle pourra s'acquitter de ses responsabilités à cet égard à l'aide uniquement des droits perçus sur la vente de pneus neufs.

---

**L'information de gestion dont RECYC-QUÉBEC dispose n'est pas suffisante ni adéquate pour lui permettre de rendre compte de sa performance en matière de gestion des pneus hors d'usage et d'ajuster ses interventions en temps opportun.** Elle ne permet pas non plus à la haute direction et aux instances de gouvernance d'exercer pleinement leur rôle.

---

## Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de RECYC-QUÉBEC. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre. L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

### Recommandations à RECYC-QUÉBEC

- 1 Assurer le leadership qui lui revient au regard de la gestion des pneus hors d'usage au Québec, particulièrement :**
  - en influençant le développement de l'industrie des pneus hors d'usage afin de favoriser la concurrence et le développement de la capacité de traitement des remouleurs et des recycleurs ;
  - en soutenant davantage l'industrie du remoulage et du recyclage dans le développement de nouveaux produits dérivés.
- 2 Élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'intervention basée sur la hiérarchie des 3RV pour sa gestion des pneus hors d'usage et déterminer les moyens nécessaires pour y arriver.**
- 3 Veiller à ce que le traitement des pneus hors d'usage ne génère aucun déchet, comme l'indique le programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage.**
- 4 Mesurer l'efficacité du réseau de transport pour y apporter les modifications nécessaires, au besoin.**
- 5 S'assurer de l'autofinancement du programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage, notamment :**
  - en établissant une planification budgétaire qui s'appuie sur une information fiable et pertinente ainsi que sur des prévisions financières adéquates ;
  - en exerçant un suivi de la planification budgétaire afin de pouvoir l'ajuster, au besoin ;
  - en effectuant une reddition de comptes pour les instances de gouvernance afin qu'elles puissent exercer un contrôle.
- 6 Mettre en place une stratégie et des mécanismes de surveillance basés sur les risques afin d'obtenir l'assurance que les pneus hors d'usage sont traités et entreposés de façon sécuritaire, en conformité avec les ententes conclues et le cadre réglementaire.**
- 7 Réaliser une évaluation du programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage afin de mesurer le degré d'atteinte de ses objectifs.**
- 8 Effectuer une reddition de comptes en temps opportun afin :**
  - d'apprécier sa performance en matière de gestion des pneus hors d'usage ;
  - de mettre en place les mesures correctives appropriées ;
  - de permettre aux instances de gouvernance d'exercer leur rôle à cet égard.

# Table des matières

## Audit de performance

<b>1 Mise en contexte</b>	<b>6</b>
<b>2 Résultats de l'audit</b>	<b>14</b>
2.1 Influence de RECYC-QUÉBEC sur le développement de l'industrie des pneus hors d'usage	<b>14</b>
Développement de l'industrie des pneus hors d'usage	
Investissements dans la recherche et le développement	
Recommandation	
2.2 Gestion des programmes gouvernementaux	<b>19</b>
Priorisation du traitement des pneus hors d'usage	
Efficience du réseau de transport des pneus hors d'usage	
Autofinancement du programme sur les pneus hors d'usage	
Surveillance	
Reddition de comptes	
Recommandations	
<b>Observations du commissaire au développement durable</b>	<b>29</b>
Commentaires de l'entité auditée	<b>37</b>
Annexes et sigles	<b>41</b>

## Équipe

Janique Lambert  
Directrice principale d'audit

Sylvie Lessard  
Directrice d'audit

Régent Chouinard  
Catherine Jalbert  
Marc Vallée

Nous utilisons ci-après le terme *programme sur les pneus hors d'usage* pour désigner le programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage.

# 1 Mise en contexte

1 La Société québécoise de récupération et de recyclage, aussi désignée sous le nom de RECYC-QUÉBEC, est une société d'État constituée en 1990. Elle relève du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques<sup>1</sup>. Elle a notamment pour mandat de promouvoir, de développer et de favoriser la réduction, le réemploi, la récupération et le recyclage de contenants, d'emballages, de matières ou de produits ainsi que leur valorisation dans une perspective de conservation des ressources.

2 En 1993, soit trois ans après l'incendie durant lequel près de 4 millions de pneus ont brûlé à Saint-Amable, le gouvernement a confié la gestion des pneus hors d'usage à RECYC-QUÉBEC. Notons que, en cas d'incendie, l'accumulation de pneus comporte des risques majeurs pour l'environnement et la santé, en plus d'entraîner des coûts importants pour le gouvernement.

3 La figure 1 (page suivante) présente sommairement l'historique de la gestion des pneus hors d'usage au Québec de 1990 à aujourd'hui.

4 Afin d'assurer le financement de la gestion des pneus hors d'usage, Revenu Québec perçoit pour RECYC-QUÉBEC, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1999, un droit spécifique de 3 dollars sur chaque pneu neuf vendu pour des véhicules routiers. L'annexe 2 présente les pneus et les véhicules routiers visés ou non par le droit spécifique sur les pneus neufs.

## Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2015-2020

5 Le Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2015-2020, adopté par décret en juin 2014, est le sixième **programme sur les pneus hors d'usage** mis de l'avant par le gouvernement et administré par RECYC-QUÉBEC. Ce programme, qui vise à gérer les pneus hors d'usage des automobiles et des camions, exclut certaines activités, dont l'exportation, le traitement des pneus hors dimensions et la mise en copeaux.

- 6 Les objectifs de ce programme sont :
- de récupérer les pneus hors d'usage générés annuellement au Québec ;
  - de les orienter en priorité vers l'industrie du remoulage et du recyclage ;
  - de favoriser le développement de l'industrie des pneus hors d'usage dans une perspective d'autofinancement, notamment par l'engagement des partenaires ;
  - de protéger l'environnement en s'assurant qu'aucun pneu n'est enfoui ou entreposé au Québec et que les activités liées aux pneus hors d'usage ne génèrent aucun déchet issu de leur transformation ;
  - d'assurer une saine gestion des fonds publics sans débours additionnels pour le citoyen.

1. Ce ministre s'appelait ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques avant le 18 octobre 2018.

**Figure 1 Historique de la gestion des pneus hors d'usage**

**1990**

Incendie d'un dépotoir de pneus hors d'usage à Saint-Amable

**1993-1996**

Programme d'aide au réemploi, au recyclage et à la valorisation énergétique des pneus hors d'usage au Québec (1<sup>er</sup> programme sur les pneus hors d'usage)

**1996-2001**

Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage (2<sup>e</sup> programme)

**1999**

Instauration du droit spécifique de 3 dollars par pneu à l'achat de pneus neufs

**2001-2008**

Programme de vidage des lieux d'entreposage au Québec 2001-2008

**2002-2008**

Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2002-2008 (3<sup>e</sup> programme)

**2008**

Règlement sur l'utilisation de pneus conçus spécifiquement pour la conduite hivernale

**2009-2012**

Entente visant à vider le dernier lieu d'entreposage d'ici la fin de 2012

Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2009-2012 (4<sup>e</sup> programme)

**2011-2012**

Programme d'aide financière pour les centres de traitement de pneus hors d'usage 2011-2012

**2013-2014**

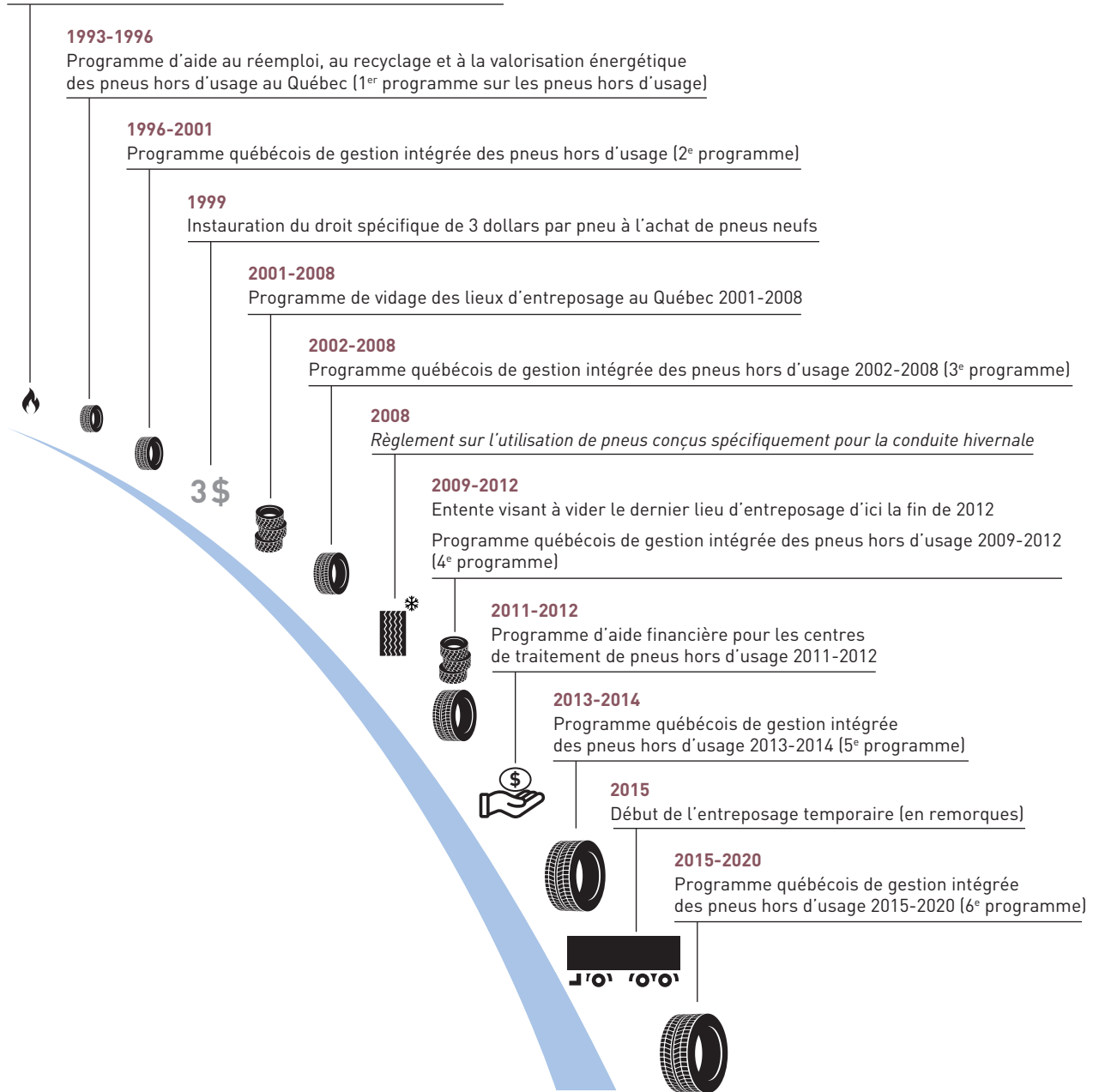
Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2013-2014 (5<sup>e</sup> programme)

**2015**

Début de l'entreposage temporaire (en remorques)

**2015-2020**

Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2015-2020 (6<sup>e</sup> programme)



Source : RECYC-QUÉBEC.

7 Dans le cadre du programme sur les pneus hors d'usage, RECYC-QUÉBEC assume notamment les coûts de transport et subventionne le traitement de ce type de pneus. Le tableau 1 présente, pour les huit dernières années, les principaux coûts relatifs à la gestion des pneus hors d'usage et les droits spécifiques reçus.

**Tableau 1 Principaux coûts liés aux pneus hors d'usage et droits spécifiques reçus au 31 mars (en millions de dollars)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Transport	9,8	10,6	12,1	11,7	10,8	11,9	13,5	14,8
Traitement (remoulage, recyclage, etc.)	3,8	3,7	4,2	5,1	4,6	4,8	4,9	7,2
Frais de gestion	1,0	1,3	1,3	1,1	1,0	1,2	2,7	3,0
<b>Coûts du programme sur les pneus hors d'usage</b>	<b>14,6</b>	<b>15,6</b>	<b>17,6</b>	<b>17,9</b>	<b>16,4</b>	<b>17,9</b>	<b>21,1</b>	<b>25,0</b>
Programme d'aide financière pour les centres de traitement de pneus hors d'usage 2011-2012	-	-	0,1	1,1	1,3	-	-	-
Vidage des lieux d'entreposage	5,8	1,7	0,6	0,4	-	0,5	-	-
<b>Total – coûts liés aux pneus hors d'usage</b>	<b>20,4</b>	<b>17,3</b>	<b>18,3</b>	<b>19,4</b>	<b>17,7</b>	<b>18,4</b>	<b>21,1</b>	<b>25,0</b>
Droits spécifiques sur les pneus neufs reçus <sup>1</sup>	22,2	22,7	23,2	22,4	23,3	23,9	24,3	24,8
Quantité de pneus traités (en milliers de tonnes)	67,5	67,5	75,6	72,0	72,0	71,4	78,7	79,0

1. Les frais d'administration de Revenu Québec sont exclus.

Source : RECYC-QUÉBEC.

## Industrie des pneus hors d'usage

8 En plus du modèle de taxation utilisé au Québec, il existe au Canada et dans le monde deux autres principaux modèles de gestion des pneus hors d'usage. Nous les décrivons sommairement ci-dessous et présentons des exemples d'endroits où ils sont utilisés.

Modèle	Description	Exemples d'endroits où le modèle est utilisé
Responsabilité élargie des producteurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Cadre réglementaire défini par le gouvernement</li> <li>■ Transfert aux producteurs, par le gouvernement, de la gestion de la collecte et du recyclage des pneus hors d'usage</li> <li>■ Financement des activités par les producteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ontario</li> <li>■ Colombie-Britannique</li> <li>■ Alberta</li> <li>■ France</li> </ul>
Libre marché	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Responsabilité gouvernementale limitée au respect de la réglementation</li> <li>■ Concurrence entre les recycleurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Californie</li> <li>■ Floride</li> <li>■ Allemagne</li> </ul>



9 La quantité de pneus hors d'usage générés annuellement est entre autres liée à l'augmentation constante du parc automobile québécois depuis 2010. Le tableau 2 présente l'évolution du nombre d'automobiles et de camions de 2010 à 2017.

**Tableau 2 Évolution du nombre d'automobiles et de camions**

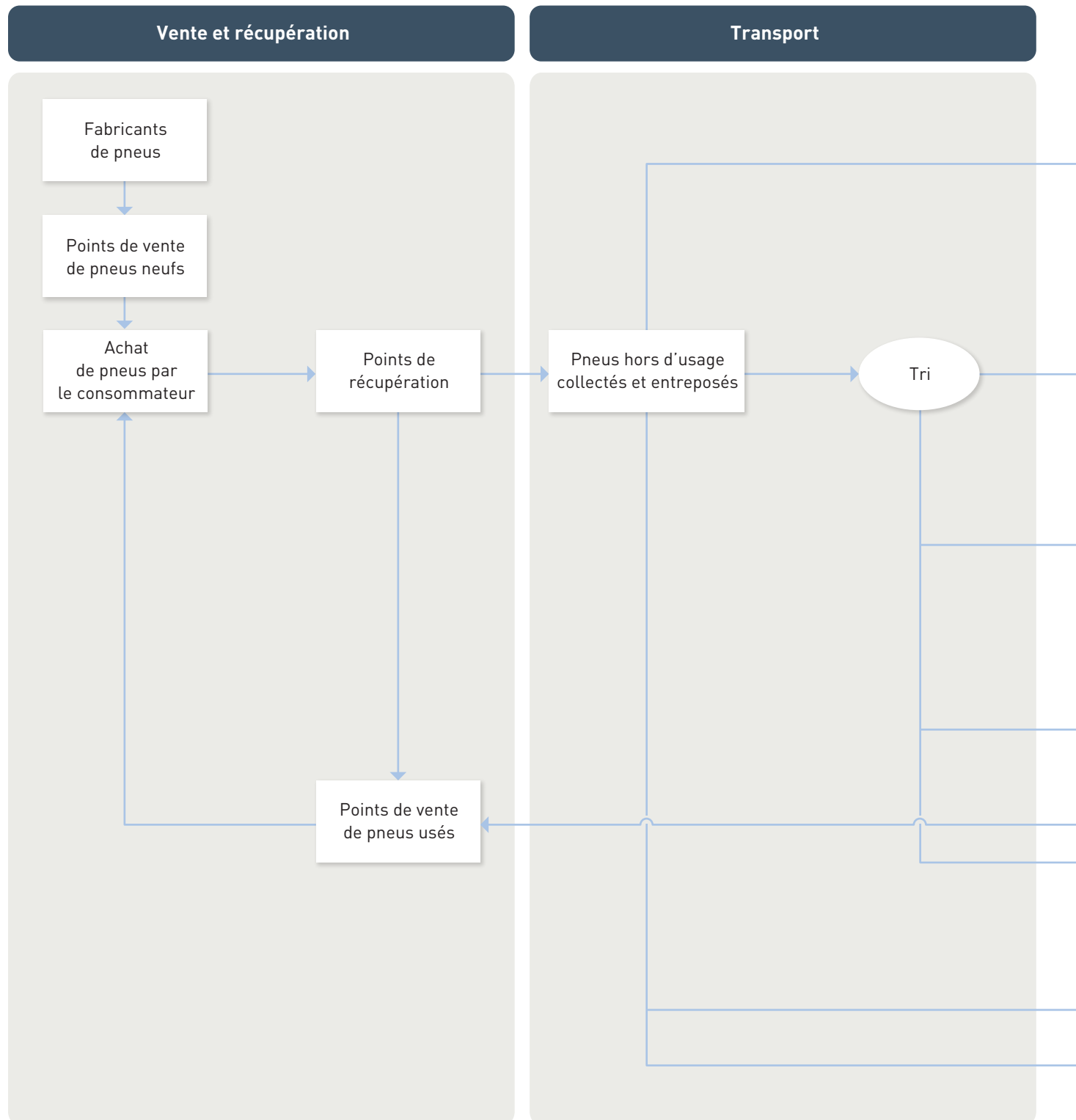
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Automobiles	4 754 539	4 812 373	4 882 531	4 959 497	5 000 573	5 057 172	5 136 467	5 229 263
Camions	127 312	131 192	135 694	140 208	140 109	142 934	146 450	154 079
<b>Total</b>	<b>4 881 851</b>	<b>4 943 565</b>	<b>5 018 225</b>	<b>5 099 705</b>	<b>5 140 682</b>	<b>5 200 106</b>	<b>5 282 917</b>	<b>5 383 342</b>

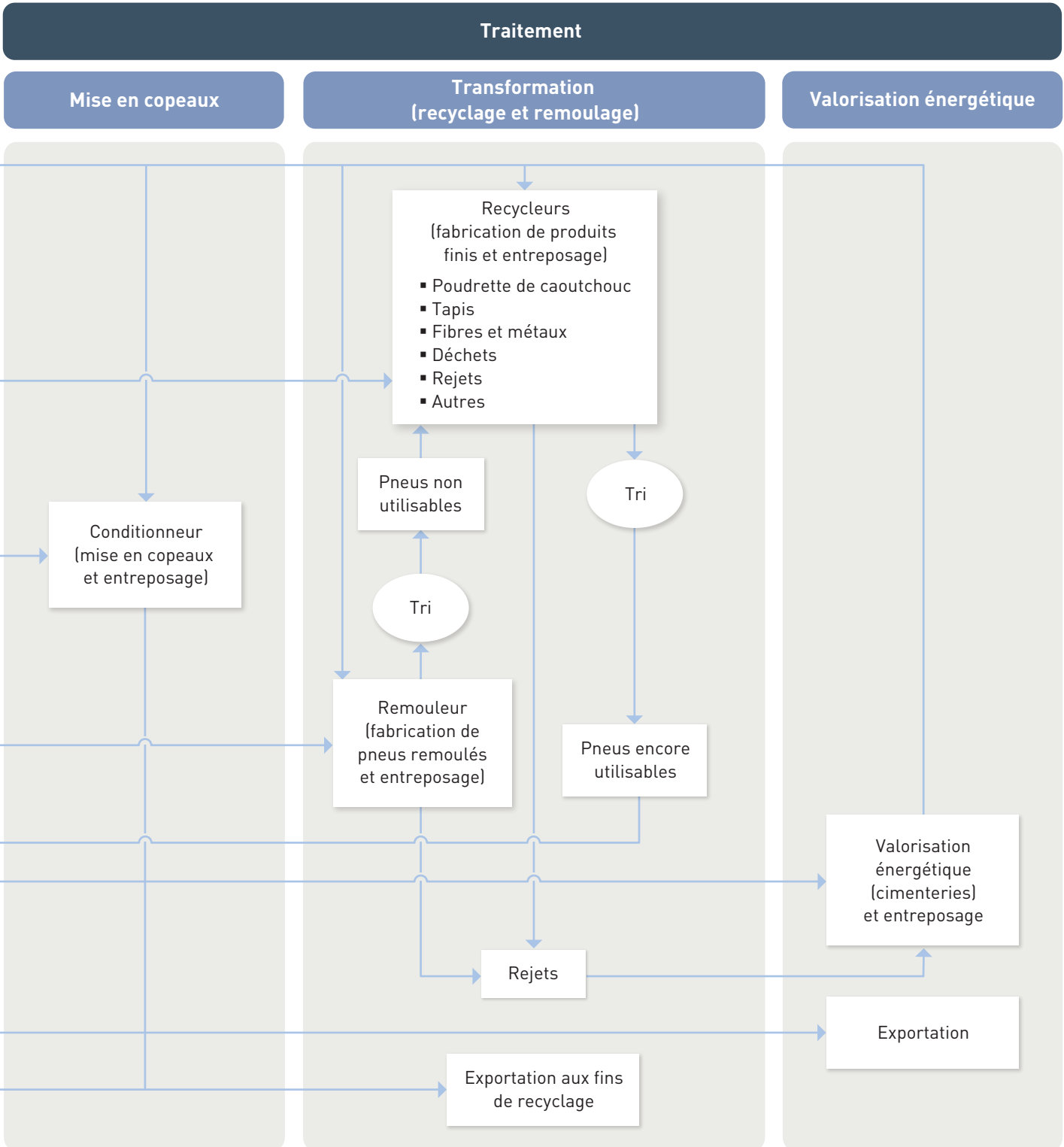
Source : Société de l'assurance automobile du Québec.

10 En 2017, les automobiles et les camions représentaient 80 % de tous les véhicules routiers en circulation au Québec. Il y avait plus de 5,2 millions d'automobiles et plus de 154 000 camions sur les routes. Pour cette même année, nous avons estimé le nombre de pneus en circulation à 47 millions pour ces automobiles et à 1,5 million pour ces camions.

11 L'industrie des pneus hors d'usage est composée de parties prenantes provenant de diverses industries, notamment celles du remoulage, du recyclage, du ciment, du caoutchouc et du transport. Certaines parties prenantes deviennent partenaires de RECYC-QUÉBEC et s'impliquent à différentes étapes de la gestion des pneus hors d'usage. La figure 2 illustre l'acheminement des pneus hors d'usage d'automobile et de camion vers les centres de traitement de 2012 à 2017.

**Figure 2** Acheminement des pneus hors d'usage d'automobile et de camion vers les centres de traitement de 2012 à 2017





12 Les principaux partenaires de RECYC-QUÉBEC dans la gestion des pneus hors d'usage, ainsi que leurs activités et la nature de leur relation avec la société d'État sont présentés ci-dessous.

Détaillants et points de récupération	Il s'agit d'organisations inscrites auprès de RECYC-QUÉBEC, notamment les détaillants de pneus d'automobile et de camion (neufs, usés, remoulés, etc.), les recycleurs de véhicules routiers, les entreprises propriétaires de parcs de véhicules routiers et les municipalités (écocentres, etc.). Ces organisations doivent récupérer les pneus gratuitement auprès de leur clientèle et les entreposer temporairement jusqu'à ce qu'ils soient acheminés vers les centres de traitement.
Transporteurs	Il s'agit d'entreprises privées qui se sont vu accorder par RECYC-QUÉBEC des contrats pour le tri et le transport des pneus des points de récupération vers les centres de traitement, ainsi que pour l'entreposage temporaire, au besoin. Ces contrats incluent notamment le territoire des points de récupération, les délais de collecte, les modalités de livraison selon le type de pneus et les pénalités en cas de non-respect des obligations contractuelles.
Remouleur	Il s'agit d'une entreprise privée subventionnée par RECYC-QUÉBEC qui a la capacité technique de produire des pneus d'automobile remoulés à partir de certains types de pneus hors d'usage.
Recycleurs	Il s'agit d'entreprises privées subventionnées par RECYC-QUÉBEC qui transforment les pneus hors d'usage en produits finis commercialisables (par exemple, de la poudrette de caoutchouc et des tapis agricoles, industriels ou commerciaux).
Valorisateurs énergétiques	Il s'agit d'entreprises privées subventionnées par RECYC-QUÉBEC qui ont la capacité technique de remplacer un combustible donné par des pneus hors d'usage dans le cadre de leurs activités (par exemple, des cimenteries).

## Rôles et responsabilités

13 Notre audit a été effectué auprès de RECYC-QUÉBEC. Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques<sup>2</sup> (MELCC) et Revenu Québec sont aussi concernés par la gestion et la surveillance des pneus hors d'usage au Québec. Nous présentons ci-après le cadre réglementaire en la matière ainsi que les principaux rôles et responsabilités de ces derniers.

2. Ce ministère s'appelait ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques avant le 18 octobre 2018.

	<b>Cadre réglementaire</b>	<b>Rôles et responsabilités</b>
RECYC-QUÉBEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>Loi sur la Société québécoise de récupération et de recyclage</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Élaborer et gérer le programme sur les pneus hors d'usage et veiller à l'atteinte de ses objectifs</li> <li>■ Favoriser, en collaboration avec ses partenaires, la réduction d'achat de pneus neufs et le réemploi des pneus d'automobile et de camion</li> <li>■ Accorder des contrats par appel d'offres pour le transport et le traitement des pneus visés par le programme sur les pneus hors d'usage, conformément à ses règles de gouvernance et à sa politique d'octroi de contrats, et assurer le suivi de ces contrats</li> </ul>
MELCC	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i></li> <li>■ <i>Règlement sur l'entreposage des pneus hors d'usage</i></li> <li>■ <i>Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Surveiller l'application des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement, notamment le <i>Règlement sur l'entreposage des pneus hors d'usage</i> et le <i>Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles</i></li> <li>■ Délivrer des certificats d'autorisation pour l'entreposage et le traitement de pneus hors d'usage</li> </ul>
Revenu Québec	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>Loi sur la taxe de vente du Québec</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Percevoir le droit spécifique de 3 dollars sur la vente de pneus neufs et le verser à RECYC-QUÉBEC, moyennant des frais d'administration</li> </ul>

14 L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Il est à noter que depuis le début de nos travaux, soit juillet 2017, RECYC-QUÉBEC a mis en place des mesures dans le cadre de sa gestion du programme sur les pneus hors d'usage. Toutefois, il est trop tôt pour évaluer leur mise en œuvre.

15 Les principaux termes relatifs à la gestion des pneus hors d'usage sont définis à l'annexe 3.

## 2 Résultats de l'audit

16 Le contexte dans lequel RECYC-QUÉBEC gère les pneus hors d'usage a évolué grandement au fil des années. Depuis l'été 2015, l'industrie des pneus hors d'usage fait face à une situation de surplus. Ainsi, la quantité de pneus récupérés dépasse la capacité totale de traitement de l'industrie du remoulage et du recyclage. De plus, selon les données préliminaires compilées par RECYC-QUÉBEC, les stocks des recycleurs (pneus hors d'usage, copeaux, poudrette de caoutchouc et autres produits finis) ne cessent d'augmenter. Leur poids est passé de 15 400 tonnes en 2014 à 33 400 tonnes en 2016.

17 RECYC-QUÉBEC est réactive plutôt que proactive dans sa gestion des pneus hors d'usage. Son mode de gestion ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle ni de contribuer de façon optimale à l'atteinte des objectifs du programme sur les pneus hors d'usage.

18 Son manque de proactivité dans la gestion des pneus hors d'usage se traduit par diverses lacunes concernant :

- son implication dans le développement de l'industrie des pneus hors d'usage ;
- son soutien au développement de nouveaux produits ;
- sa position en matière de priorisation du traitement des pneus hors d'usage ;
- son suivi de l'efficacité du réseau de transport des pneus hors d'usage ;
- ses actions pour veiller à l'autofinancement du programme sur les pneus hors d'usage ;
- son approche de surveillance quant à l'efficacité des activités de traitement et d'entreposage ;
- son information de gestion et sa reddition de comptes.

19 Nos travaux se sont articulés autour de deux axes, soit l'influence de RECYC-QUÉBEC sur le développement de l'industrie des pneus hors d'usage et sa gestion des programmes gouvernementaux.

### 2.1 Influence de RECYC-QUÉBEC sur le développement de l'industrie des pneus hors d'usage

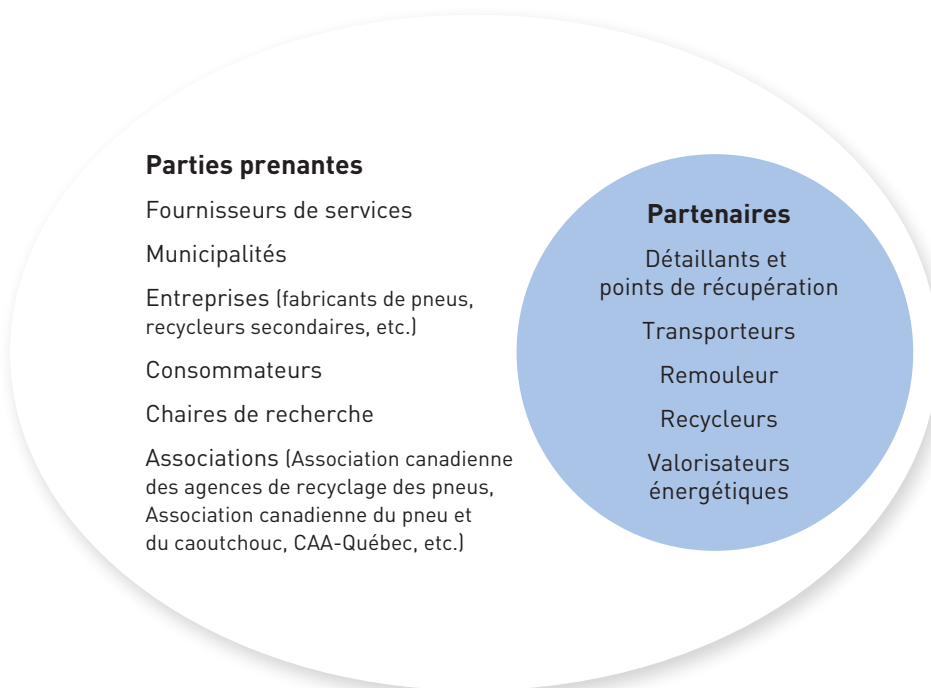
20 RECYC-QUÉBEC doit jouer un rôle de leader en matière de gestion des pneus hors d'usage afin de favoriser l'essor de l'industrie du remoulage et du recyclage. Pour ce faire, elle doit encourager le développement de projets et soutenir les entreprises qui fabriquent des produits dérivés à valeur ajoutée élevée. D'ailleurs, le programme sur les pneus hors d'usage vise à placer le Québec parmi les leaders de la transformation des pneus hors d'usage.

## Développement de l'industrie des pneus hors d'usage

21 RECYC-QUÉBEC doit jouer un rôle important dans le développement de l'industrie des pneus hors d'usage, de concert avec les partenaires et les parties prenantes, afin que le Québec s'inscrive dans le courant des grandes tendances mondiales en matière de gestion de ce type de pneus.

22 La participation des parties prenantes s'avère donc essentielle. D'ailleurs, dans d'autres provinces canadiennes, certaines d'entre elles font partie des organisations responsables de la gestion des pneus hors d'usage. La figure 3 présente les partenaires de RECYC-QUÉBEC et les principales parties prenantes de l'industrie des pneus hors d'usage.

**Figure 3** Partenaires de RECYC-QUÉBEC et principales parties prenantes de l'industrie des pneus hors d'usage



23 RECYC-QUÉBEC n'influence pas suffisamment le développement de l'industrie des pneus hors d'usage. Elle est davantage portée à adapter ses interventions plutôt que d'agir de façon proactive afin d'influencer l'évolution du marché. Ainsi, la société d'État ne favorise pas la concurrence ni le développement de la capacité de traitement de cette industrie.

24 Au Québec, de moins en moins d'acteurs travaillent dans le domaine du remoulage et du recyclage des pneus hors d'usage. Depuis plus de 10 ans, le nombre d'entreprises est passé de 10 à 4 (1 remouleur et 3 recycleurs). Le nombre de transporteurs ayant conclu des contrats avec RECYC-QUÉBEC à la suite d'appels d'offres a également diminué. Il est passé de 8 à 3 au cours de la même période.

25 Cette réduction du nombre d'entreprises privées québécoises qui sont impliquées dans la gestion des pneus hors d'usage pourrait avoir contribué à :

- limiter la concurrence lors de l'attribution de nouveaux contrats ;
- restreindre la capacité de traitement de l'industrie du remoulage et du recyclage ;
- accroître la dépendance de RECYC-QUÉBEC à l'égard de ses partenaires.

26 De plus, depuis plusieurs années, l'industrie des pneus hors d'usage connaît une tendance vers l'intégration verticale. Par exemple, un des principaux recycleurs est aussi un des trois transporteurs actuels. Un autre est partenaire d'une entreprise québécoise réalisant la mise en copeaux de pneus hors d'usage et d'une entreprise ontarienne de traitement de ce type de pneus qui a conclu un contrat avec RECYC-QUÉBEC.

27 RECYC-QUÉBEC était tout de même au fait depuis plusieurs années de la réduction du nombre d'entreprises de recyclage et des tendances du secteur, et ce, même si ces entreprises privées fonctionnent de façon autonome. Ce n'est qu'au cours de l'été 2015 que RECYC-QUÉBEC a réalisé que l'industrie du remoulage et du recyclage faisait face à une situation de surplus. De 2014 à 2017, la quantité de pneus hors d'usage acheminés vers le traitement est passée de 72 à 79 milliers de tonnes, soit une augmentation de près de 10 %. Comme les recycleurs ne pouvaient pas traiter l'ensemble de ces pneus, la société d'État a dû recourir à des solutions temporaires, telles que l'exportation, la mise en copeaux et l'utilisation plus fréquente de la valorisation énergétique. Ce faisant, elle a dû augmenter significativement le nombre de contrats octroyés de gré à gré, ce qui a contribué à hausser les coûts du programme sur les pneus hors d'usage de 52 % de 2014 à 2017. Ceux-ci sont passés de 16,4 à 25,0 millions de dollars. Toutefois, cela n'a pas permis de régler les problèmes liés à la capacité de traitement des recycleurs.

28 Enfin, RECYC-QUÉBEC n'a pas joué son rôle pour favoriser l'engagement et la contribution des parties prenantes au développement de l'industrie des pneus hors d'usage. De 2014 à 2017, elle a tenu différentes rencontres avec ses partenaires. Cependant, ses interventions auprès des parties prenantes afin de développer des collaborations et d'alimenter la réflexion se sont faites rares. Auparavant, un forum de gestion participative visant à favoriser le partenariat entre les parties prenantes, la recherche de solutions et le partage d'information était inscrit au programme sur les pneus hors d'usage. Toutefois, le programme 2015-2020 n'a plus cette exigence, et RECYC-QUÉBEC n'a pas prévu de moyens efficaces afin d'impliquer les parties prenantes dans le développement de l'industrie.



29 Le peu d'interactions entre RECYC-QUÉBEC et l'industrie de même que le manque de planification visant à ajuster ses interventions font que RECYC-QUÉBEC a dû s'adapter à l'évolution du marché plutôt que de chercher à en influencer l'orientation et le développement.

## Investissements dans la recherche et le développement

30 L'innovation et le soutien à l'égard du développement de produits sont déterminants pour assurer la réussite des entreprises, maintenir leur position par rapport à la concurrence et ainsi contribuer à l'efficacité des programmes.

31 Les partenaires de RECYC-QUÉBEC fabriquent différents produits dérivés, dont des pneus remoulés, de la poudrette de caoutchouc et des tapis agricoles, industriels et commerciaux.

32 Ailleurs au Canada et dans le monde, d'autres produits dérivés sont commercialisés, tels que des enrobés bitumineux modifiés par l'ajout de caoutchouc, du paillis et des bardeaux pour toiture.

33 RECYC-QUÉBEC ne joue pas adéquatement son rôle pour soutenir l'innovation et le développement de nouveaux produits dérivés des pneus hors d'usage dans l'industrie du remoulage et du recyclage. Au lieu d'être proactive en matière de recherche et développement, elle s'en remet au bon vouloir de ses partenaires.

34 L'engagement de RECYC-QUÉBEC quant à la recherche et au développement était prévu dans les deux précédents programmes sur les pneus hors d'usage et dans le Programme d'aide financière pour les centres de traitement de pneus hors d'usage 2011-2012.

## Programmes sur les pneus hors d'usage : volet recherche et développement

35 Les deux précédents programmes sur les pneus hors d'usage prévoyaient le financement de tout projet de recherche et développement relatif à ce type de pneus qui était réalisé au Québec et qui contribuait aux objectifs de ces programmes. L'aide financière visait entre autres à soutenir les projets novateurs ayant un potentiel commercial ou favorisant la mise au point de nouvelles technologies ou de nouveaux procédés pour la transformation des pneus hors d'usage.

36 De 2009 à 2014, une seule entreprise s'est prévaluée d'une aide de 37500 dollars, versée dans le cadre du programme 2009-2012. Aucun projet n'a été subventionné par l'intermédiaire du programme 2013-2014. RECYC-QUÉBEC ne connaît pas les causes du manque d'intérêt de ses partenaires, ce qui ne lui permet pas de rectifier le tir. En fait, elle n'a pas évalué l'impact de son faible investissement sur la capacité de l'industrie du remoulage et du recyclage à traiter le flux annuel des pneus hors d'usage, en continuelle croissance.

37 Malgré la stagnation du marché des produits dérivés, RECYC-QUÉBEC a retiré le volet recherche et développement du programme sur les pneus hors d'usage 2015-2020, et ce, en raison du manque d'intérêt de ses partenaires. Nous nous serions attendus à ce que RECYC-QUÉBEC oriente ses interventions de façon à mieux rejoindre ses partenaires et les parties prenantes, et à mieux appuyer dans le développement de nouveaux produits.

### **Programme d'aide financière pour les centres de traitement de pneus hors d'usage 2011-2012**

38 RECYC-QUÉBEC a mis en œuvre le Programme d'aide financière pour les centres de traitement de pneus hors d'usage 2011-2012. Son objectif consistait à améliorer la performance des centres de traitement par l'optimisation des éléments suivants :

- la productivité ;
- la qualité des produits finis ;
- la valeur ajoutée des produits et leur diversification.

39 Ce programme bénéficiait d'un budget total de 5 millions de dollars. Contrairement au volet recherche et développement des programmes sur les pneus hors d'usage 2009-2012 et 2013-2014, seuls les remouleurs et les recycleurs étaient admissibles à l'aide financière. Au total, six entreprises se sont prévaluées de cette aide pour une somme totale de 2,5 millions. Il est à noter que RECYC-QUÉBEC ne connaît pas la somme qui a servi spécifiquement au développement de nouveaux produits et qu'elle n'a pas mesuré les retombées de ses investissements.

40 À l'exception du programme d'aide 2011-2012 et du volet recherche et développement des programmes sur les pneus hors d'usage 2009-2012 et 2013-2014, RECYC-QUÉBEC n'a mis en place aucune mesure pour favoriser la recherche et le développement de nouveaux produits. Au cours des dernières années, l'industrie du remoulage et du recyclage n'a mis en marché aucun nouveau produit dérivé des pneus hors d'usage avec l'aide de RECYC-QUÉBEC, malgré la stagnation du marché depuis plus de 10 ans.

41 Comme elle n'a pas suscité davantage le développement de nouveaux produits, RECYC-QUÉBEC demeure dépendante d'un nombre limité d'acteurs dans l'industrie.

42 En mai 2018, afin d'augmenter la capacité de traitement des recycleurs québécois, RECYC-QUÉBEC a lancé un appel de propositions pour favoriser le développement de débouchés de réemploi et de recyclage des pneus hors d'usage. Le budget alloué à cet appel de propositions est de 2 millions de dollars. Il est toutefois trop tôt pour juger de l'impact qu'aura celui-ci sur le développement de produits dérivés.

## Recommandation

43 La recommandation suivante s'adresse à RECYC-QUÉBEC.

**1** Assurer le leadership qui lui revient au regard de la gestion des pneus hors d'usage au Québec, particulièrement :

- en influençant le développement de l'industrie des pneus hors d'usage afin de favoriser la concurrence et le développement de la capacité de traitement des remouleurs et des recycleurs ;
- en soutenant davantage l'industrie du remoulage et du recyclage dans le développement de nouveaux produits dérivés.

## 2.2 Gestion des programmes gouvernementaux

44 Rappelons que le programme sur les pneus hors d'usage a notamment pour objectifs de récupérer les pneus hors d'usage au Québec, de les orienter en priorité vers le remoulage et le recyclage, et de favoriser le développement de l'industrie des pneus hors d'usage dans une perspective d'autofinancement. Il vise également l'atteinte de l'objectif zéro déchet, c'est-à-dire que les activités liées aux pneus hors d'usage ne doivent générer aucun déchet issu de leur transformation.

45 Pour ce faire, RECYC-QUÉBEC doit planifier, diriger et superviser ses activités, de même qu'en rendre compte. Elle doit ainsi s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de la gestion des pneus hors d'usage.

## Priorisation du traitement des pneus hors d'usage

46 En vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, tout programme élaboré par RECYC-QUÉBEC dans le domaine de la gestion des matières résiduelles doit prioriser la réduction à la source et respecter, dans le traitement de ces matières, l'ordre de priorité suivant : le réemploi, le recyclage, la valorisation énergétique et l'élimination.

47 Dans le même ordre d'idées, le programme sur les pneus hors d'usage mentionne que les pneus récupérés doivent être gérés dans le respect de la hiérarchie des 3RV, soit la réduction à la source, le réemploi, le recyclage et la valorisation.

48 On s'attend donc à ce que RECYC-QUÉBEC établisse une stratégie afin que les actions qu'elle priorise en matière de gestion des pneus hors d'usage respectent le programme et la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

49 RECYC-QUÉBEC n'a pas de stratégie globale basée sur la hiérarchie des 3RV qui lui permettrait d'orienter clairement ses interventions à cet égard. De plus, bien que le programme sur les pneus hors d'usage indique que leur transformation ne doit générer aucun déchet, RECYC-QUÉBEC ne s'en assure pas.

50 Compte tenu de l'importance de la hiérarchie des 3RV, nous nous serions attendus à ce que RECYC-QUÉBEC élabore et mette en œuvre une stratégie globale sur la gestion des pneus hors d'usage qui prend en compte les éléments de cette hiérarchie et qui la guide notamment dans sa prise de décision, ce qui n'est pas le cas.

51 De 2012 à 2016, RECYC-QUÉBEC a orienté en priorité ses actions vers le recyclage des pneus hors d'usage. Ainsi, elle n'a pas établi de stratégie, notamment lors de l'établissement de son programme sur les pneus hors d'usage 2015-2020, afin d'orienter et de justifier ses interventions, soit celles liées à la réduction à la source, au réemploi, au recyclage ou à la valorisation énergétique. Notons toutefois que RECYC-QUÉBEC transmet aux transporteurs un plan de répartition qui définit les priorités de livraison selon les besoins des centres de traitement.

52 D'abord, RECYC-QUÉBEC n'a pas mis en œuvre d'actions pour soutenir la réduction d'achat de pneus neufs dans le cadre de son programme sur les pneus hors d'usage. Pourtant, des organismes d'autres provinces impliqués dans la gestion de ce type de pneus, par exemple en Ontario, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique, ont sensibilisé les consommateurs aux avantages d'entretenir adéquatement leurs pneus afin de maximiser leur durée de vie utile et d'ainsi contribuer à réduire l'achat de pneus neufs. Par exemple, un automobiliste peut s'assurer du parallélisme des roues de son véhicule et d'une pression d'air adéquate dans ses pneus. Un pneu dont la pression est de 20 % plus basse que la pression recommandée pourrait avoir une durée de vie utile réduite d'environ 20 %.

53 Par ailleurs, RECYC-QUÉBEC s'est peu impliquée dans le domaine du réemploi des pneus. En fait, le Québec compte un seul remouleur qui utilise environ 1 % des pneus hors d'usage. Pourtant, des statistiques canadiennes et internationales révèlent que plus de 15 % des pneus récupérés peuvent être réutilisés.

54 Pour ce qui est de la valorisation énergétique, l'absence de stratégie globale fait que la capacité de traitement des recycleurs influe sur l'utilisation de la valorisation. Le pourcentage de pneus hors d'usage valorisés peut varier d'une année à l'autre. Par exemple, il est passé de 1 % en 2014 à 17 % en 2016. Durant cette période, la société d'État a conclu des contrats de gré à gré avec des entreprises afin que des pneus hors d'usage soient valorisés à l'extérieur de la province. Pourtant, au cours de cette même période, des cimenteries du Québec ont importé ce type de pneus pour les valoriser. Notons qu'avant le surplus de pneus, seuls les pneus en mauvais état qui ne pouvaient pas être recyclés étaient acheminés vers les cimenteries du Québec.

55 Enfin, le programme sur les pneus hors d'usage indique que leur transformation ne doit générer aucun déchet. Aussitôt qu'un pneu est acheminé vers un centre de traitement, RECYC-QUÉBEC considère que l'objectif zéro déchet est atteint, sans égard au mode de transformation utilisé. Toutefois, elle ne s'en assure pas. Nous nous serions attendus à ce qu'elle fasse un exercice beaucoup plus rigoureux afin d'évaluer dans quelle mesure cette exigence est respectée.

## Efficiences du réseau de transport des pneus hors d'usage

56 Les pneus hors d'usage sont transportés des 12 000 points de récupération vers les centres de traitement, et ils parcourent ainsi des millions de kilomètres à travers la province. Comme l'illustre la figure 2, les transporteurs et les centres de traitement réalisent un grand nombre d'interventions, comme le tri, la mise en copeaux et l'entreposage, avant que les pneus soient transformés, notamment en poudrette de caoutchouc et en tapis, ou valorisés énergétiquement.

57 En raison des incidences environnementales et financières liées au réseau de transport, il s'avère essentiel que RECYC-QUÉBEC veille à son efficacité. Un réseau optimal assure l'acheminement des pneus hors d'usage ayant la qualité requise au bon endroit et en quantité suffisante, et ce, dans les délais prescrits et au meilleur coût. De plus, il permet d'atténuer les pics saisonniers. Il permet également de réduire les émissions de gaz à effet de serre en minimisant le nombre de voyages requis pour le transport des pneus hors d'usage.

58 RECYC-QUÉBEC ne s'assure pas de l'efficacité du réseau de transport même si, au 31 mars 2017, les coûts de transport représentaient près de 60 % des coûts totaux du programme sur les pneus hors d'usage. En fait, ce réseau, créé en 1997, n'a jamais été évalué.

59 Bien que l'industrie des pneus hors d'usage ait beaucoup changé, RECYC-QUÉBEC n'a jamais évalué l'efficacité du réseau de transport. Or, une étude sur le recyclage des pneus hors d'usage produite en 2009 lui suggérait de réaliser une analyse approfondie à cet égard, car les coûts moyens de transport dépassaient la moyenne nationale de près de 12 %.

60 De mars 2014 à mars 2017, les coûts de transport ont augmenté de 37 %, passant de 10,8 à 14,8 millions de dollars. Au 31 mars 2017, ces coûts représentaient près de 60 % des coûts totaux du programme sur les pneus hors d'usage. De plus, les coûts moyens de transport par tonne se sont accrus d'environ 25 % au cours de la même période, passant de 150 à 187 dollars.

61 RECYC-QUÉBEC n'a pas comparé le système de récupération des pneus avec d'autres systèmes semblables afin de pouvoir mettre en place certaines des meilleures pratiques recensées à travers le monde. Par ailleurs, elle possède très peu d'information lui permettant d'évaluer l'efficacité du réseau de transport, afin notamment de minimiser les coûts de transport et d'optimiser les distances parcourues. Ainsi, la société d'État ne dispose pas d'information pertinente sur les éléments suivants :

- la capacité des centres de traitement à entreposer et à traiter des pneus hors d'usage ;
- l'estimation du nombre de pneus à ramasser par points de récupération ;
- les distances à parcourir afin de les collecter et de les acheminer vers leur destination ;
- le nombre de pneus en circulation par catégories de pneus (automobile ou camion) que les partenaires de RECYC-QUÉBEC devront collecter dans les prochaines années.

62 En juin 2018, RECYC-QUÉBEC a décidé d'accorder un contrat pour la réalisation d'une étude sur le transport des pneus hors d'usage au Québec, qui proposerait des pistes d'optimisation potentielles. À la fin de nos travaux d'audit, cette étude était toujours en cours. Nous ne pouvons donc pas nous prononcer sur celle-ci ni sur ses possibles retombées sur l'efficacité du réseau de transport.

## Autofinancement du programme sur les pneus hors d'usage

63 Le programme sur les pneus hors d'usage 2015-2020 prévoit la récupération des pneus sur le territoire du Québec sans débours additionnels pour le citoyen. Il est financé par le droit spécifique de 3 dollars sur les pneus neufs, perçu par Revenu Québec depuis 1999. En quelque sorte, le programme doit s'autofinancer au moyen de ce droit.

64 RECYC-QUÉBEC reçoit les sommes perçues par Revenu Québec plusieurs années avant que les pneus concernés soient récupérés et traités. Les sommes qui n'ont pas encore été utilisées sont réservées pour financer la récupération et le traitement futurs des pneus toujours en circulation.

65 Afin de veiller à cet aspect de son programme, RECYC-QUÉBEC doit être en mesure de planifier adéquatement ses ressources. Elle doit ainsi dresser l'historique de la situation, établir un diagnostic et cerner les principaux enjeux. Il s'avère donc nécessaire qu'elle établisse ses prévisions financières et qu'elle exerce un contrôle sur chaque composante des coûts du programme.

66 RECYC-QUÉBEC ne gère pas son programme sur les pneus hors d'usage dans un souci d'autofinancement. En fait, elle n'a pas l'assurance qu'elle pourra s'acquitter de ses responsabilités à cet égard à l'aide uniquement des droits perçus sur la vente de pneus neufs.

67 RECYC-QUÉBEC n'a pas effectué de planification budgétaire à moyen et à long terme appuyée par des prévisions financières réalistes qui tiennent compte notamment des pneus toujours en circulation. Ces prévisions et leur suivi lui auraient donné l'occasion de rendre des comptes en temps opportun aux instances de gouvernance sur les résultats du programme et d'ajuster ses interventions, au besoin. En fait, elle se limite à préparer un budget financier de ses activités annuelles.

68 Pourtant, comme il a été démontré précédemment (diminution du nombre de partenaires, surplus de pneus, stagnation du marché des produits dérivés), le contexte dans lequel RECYC-QUÉBEC évolue est instable depuis plusieurs années. Il est donc d'autant plus important qu'elle effectue une planification budgétaire globale de son programme et qu'elle en exerce un suivi approprié pour éviter de le gérer de manière réactive.

69 Nos travaux d'audit nous ont permis d'observer certaines conséquences résultant de la gestion de RECYC-QUÉBEC. Par exemple, depuis que l'industrie des pneus hors d'usage fait face à une situation de surplus, la société d'État a dû recourir à des solutions qui ne sont pas nécessairement économiques ni prévues par le programme, comme l'exportation, la mise en copeaux et l'utilisation plus fréquente de la valorisation énergétique. De plus, comme il a été mentionné précédemment, le nombre de contrats octroyés de gré à gré a augmenté significativement, ce qui a contribué à la hausse des coûts de transport, de traitement et de gestion du programme de 52 % de 2014 à 2017.

70 Par ailleurs, la société d'État utilise, pour financer ses autres activités, les intérêts générés par les investissements effectués à partir des sommes réservées au programme sur les pneus hors d'usage. Cette façon de faire ne contribue pas à la saine gestion de celui-ci.

71 Il est à noter que la société d'État a utilisé les droits sur les pneus neufs perçus depuis 1999 pour réaliser les actions suivantes :

- gérer le flux annuel des pneus hors d'usage ;
- couvrir les coûts des trois premières années du deuxième programme sur les pneus hors d'usage (1996-2001) ;
- effectuer le vidage des lieux d'entreposage ;
- financer le Programme d'aide financière pour les centres de traitement de pneus hors d'usage 2011-2012 ;
- couvrir ses frais de gestion ;
- récupérer les pneus de vélo (activité non incluse dans le programme sur les pneus hors d'usage).

72 En conséquence, il y a un risque que l'ensemble des pratiques mises en place par RECYC-QUÉBEC ne lui permettent pas de s'assurer que le droit spécifique de 3 dollars soit suffisant à court et à moyen terme pour financer la gestion du programme et la récupération de la totalité des pneus visés par ce droit.

73 Malgré ce risque, l'autofinancement du programme sur les pneus hors d'usage n'est pas un enjeu pour les instances de gouvernance de RECYC-QUÉBEC. Au cours des dernières années, peu d'information leur a été transmise et peu d'analyses ont été produites afin d'exposer les enjeux financiers et la situation réelle par rapport aux exigences d'autofinancement du programme. Même lorsque des discussions ont eu lieu sur la possibilité de hausser le droit spécifique sur les pneus neufs, la question de l'autofinancement n'a pas été abordée. Nous n'avons trouvé aucune demande ni aucun échange à cet égard.

## Surveillance

74 RECYC-QUÉBEC doit s'assurer que les pneus hors d'usage sont traités et entreposés de façon sécuritaire, en conformité avec les ententes conclues et le cadre réglementaire.

75 Pour ce faire, elle doit définir des directives claires, les transmettre à tous les intervenants concernés et mettre en place de bons mécanismes de surveillance.

76 RECYC-QUÉBEC n'a pas mis en place de stratégie ni de mécanismes de surveillance basés sur les risques, ce qui ne lui permet pas d'obtenir l'assurance raisonnable que les pneus hors d'usage sont traités et entreposés de façon sécuritaire, en conformité avec les ententes conclues et le cadre réglementaire.

77 RECYC-QUÉBEC a affecté un seul inspecteur à la surveillance du traitement des pneus hors d'usage pour l'ensemble de la province, et elle n'a pas bien défini son travail. En outre, elle n'a pas produit de plan d'inspection précisant la nature, l'étendue et le calendrier des activités d'inspection, et s'appuyant sur une analyse de risques.

78 Pour s'assurer du respect des ententes et du cadre réglementaire, l'inspecteur doit notamment réaliser des inspections auprès des points de récupération, des transporteurs et des centres de traitement, et faire le suivi des plaintes. Toutefois, la majorité des visites ont été effectuées dans des points de récupération à la suite de plaintes reçues. Il est à noter que ces visites ne mènent pas nécessairement à la production d'un rapport d'inspection. D'avril 2012 à mars 2017, seulement six rapports sommaires d'inspection ont été produits.

79 Pourtant, si RECYC-QUÉBEC désire exercer une bonne surveillance, il est essentiel que le travail d'inspection soit bien défini et encadré, qu'il soit bien documenté et qu'un suivi des recommandations formulées soit réalisé, ce qui n'est pas le cas pour la période couverte par nos travaux.



80 De plus, RECYC-QUÉBEC n'a pas évalué les ressources humaines, matérielles et informationnelles dont elle a besoin pour que les inspections soient menées adéquatement. En ce sens, elle n'a pas évalué le nombre de personnes nécessaires ni les compétences requises pour effectuer les activités d'inspection.

81 Par ailleurs, concernant le respect du cadre réglementaire par les partenaires de RECYC-QUÉBEC, nous nous serions attendus à ce que la société d'État développe une collaboration plus étroite avec le MELCC puisque c'est ce dernier qui est responsable de l'application des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement, notamment le *Règlement sur l'entreposage des pneus hors d'usage* et le *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles*.

82 À titre d'exemple, en juin 2016, un recycleur a reçu du MELCC un avis de non-conformité relatif à son certificat d'autorisation. C'est seulement en décembre 2016 qu'un des transporteurs a informé RECYC-QUÉBEC que ce recycleur ne pouvait plus recevoir de pneus hors d'usage. Durant cette période, comme elle n'avait pas obtenu cette information du recycleur, RECYC-QUÉBEC a permis à ses transporteurs de lui acheminer des pneus. Une collaboration plus étroite avec le MELCC lui aurait certainement permis de pallier cette situation.

## Reddition de comptes

83 Les organisations doivent disposer d'une information de gestion fiable, pertinente, suffisante et accessible en temps opportun afin d'évaluer leur performance, de se comparer avec des organisations similaires et de prendre des décisions éclairées. Il est également important qu'elles rendent des comptes sur leur performance.

84 L'information de gestion dont RECYC-QUÉBEC dispose n'est pas suffisante ni adéquate pour lui permettre de rendre compte de sa performance en matière de gestion des pneus hors d'usage et d'ajuster ses interventions en temps opportun. Elle ne permet pas non plus à la haute direction et aux instances de gouvernance d'exercer pleinement leur rôle.

## Reddition de comptes sur la performance

85 RECYC-QUÉBEC a défini dans son plan stratégique 2012-2017 des orientations et des objectifs en lien avec la hiérarchie des 3RV, mais ce plan ne contient aucun objectif spécifique aux pneus hors d'usage.

86 Par ailleurs, RECYC-QUÉBEC n'a pas établi d'indicateurs ni de cibles pour chacun des objectifs du programme sur les pneus hors d'usage. Conséquemment, elle ne peut pas mesurer sa performance à cet égard, la comparer avec celle d'organisations similaires, ni en rendre compte aux instances de gouvernance. Il lui est également difficile d'en rendre compte publiquement. D'ailleurs, les instances de gouvernance de RECYC-QUÉBEC n'ont jamais précisé leurs attentes en la matière.

87 Dans son rapport annuel, RECYC-QUÉBEC se limite à fournir de l'information sur la quantité de pneus hors d'usage traités dans l'année et sur le taux d'acheminement de ce type de pneus vers le recyclage ou la valorisation énergétique. D'autres organisations canadiennes impliquées dans la gestion des pneus hors d'usage rendent des comptes sur des éléments significatifs, comme les suivants :

- les activités liées à la protection de l'environnement et aux 3RV ;
- la quantité de pneus collectés par catégories de pneus et leur taux de récupération ;
- la quantité de pneus traités selon le type de transformation et de traitement ;
- la quantité de déchets issus de la transformation des pneus.

88 D'autre part, le programme sur les pneus hors d'usage n'a pas fait l'objet d'une évaluation de programme indépendante qui aurait permis de mesurer notamment l'atteinte de ses objectifs, soit ceux relatifs au développement de l'industrie, à la protection de l'environnement et à la saine gestion des fonds publics. Pourtant, une telle évaluation permet entre autres d'apporter les mesures correctives les plus appropriées pour améliorer la performance d'un programme. C'est un outil privilégié servant à mesurer la pertinence, l'utilité et les effets des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs des programmes d'un ministère ou d'un organisme.

### Information de gestion

89 Au cours des 10 dernières années, RECYC-QUÉBEC a fait réaliser quelques études qui portent notamment sur le recyclage des pneus hors d'usage et sur la concurrence dans l'industrie. Toutefois, l'information recueillie lors de ces études n'est pas suffisante ni à jour. Elle ne permet pas d'apprécier l'évolution de l'industrie des pneus hors d'usage ni de connaître les intérêts, les besoins, les préoccupations et la capacité totale de traitement des parties prenantes.

90 En plus des éléments manquants déjà mentionnés (estimation du nombre de pneus à ramasser par points de récupération, distances à parcourir afin de les collecter et de les acheminer vers leur destination, meilleures pratiques à travers le monde en matière de collecte et de transport, prévisions financières adéquates), RECYC-QUÉBEC ne dispose pas d'information suffisante, fiable et à jour concernant notamment :

- le nombre de pneus en circulation par catégories et leur durée de vie utile ;
- la capacité financière de ses partenaires ;
- la capacité de traitement et de fabrication de produits finis (ex. : tapis industriels) des remouleurs et des recycleurs de pneus hors d'usage ;
- la qualité des produits finis et leur disponibilité afin de soutenir le développement de nouveaux produits dérivés ;
- les parties prenantes qui souhaitent développer de nouveaux produits dérivés.

91 De plus, la façon dont RECYC-QUÉBEC compile l'information n'est pas optimale, surtout dans un contexte de rotation du personnel où il est important de préserver une mémoire organisationnelle. En fait, ses données ne sont pas centralisées. Par exemple, les employés responsables du programme sur les pneus hors d'usage collectent de nombreuses données qui ne sont pas enregistrées dans le système central, mais qui sont plutôt conservées sur leur poste de travail respectif.

## Recommandations

92 Les recommandations suivantes s'adressent à RECYC-QUÉBEC.

- 2** Élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'intervention basée sur la hiérarchie des 3RV pour sa gestion des pneus hors d'usage et déterminer les moyens nécessaires pour y arriver.
- 3** Veiller à ce que le traitement des pneus hors d'usage ne génère aucun déchet, comme l'indique le programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage.
- 4** Mesurer l'efficacité du réseau de transport pour y apporter les modifications nécessaires, au besoin.
- 5** S'assurer de l'autofinancement du programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage, notamment :
  - en établissant une planification budgétaire qui s'appuie sur une information fiable et pertinente ainsi que sur des prévisions financières adéquates ;
  - en exerçant un suivi de la planification budgétaire afin de pouvoir l'ajuster, au besoin ;
  - en effectuant une reddition de comptes pour les instances de gouvernance afin qu'elles puissent exercer un contrôle.

- 6** Mettre en place une stratégie et des mécanismes de surveillance basés sur les risques afin d'obtenir l'assurance que les pneus hors d'usage sont traités et entreposés de façon sécuritaire, en conformité avec les ententes conclues et le cadre réglementaire.
- 7** Réaliser une évaluation du programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage afin de mesurer le degré d'atteinte de ses objectifs.
- 8** Effectuer une reddition de comptes en temps opportun afin :
  - d'apprécier sa performance en matière de gestion des pneus hors d'usage ;
  - de mettre en place les mesures correctives appropriées ;
  - de permettre aux instances de gouvernance d'exercer leur rôle à cet égard.

# Observations du commissaire au développement durable

93 La présente section donne au commissaire au développement durable l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable relatifs à la gestion des pneus hors d'usage. Son contenu n'est pas le fruit de travaux d'audit : il complète les constats du Vérificateur général sur le sujet.

## Introduction

94 Comme je l'ai indiqué dans le chapitre 1 du tome de l'automne 2017 du rapport du Vérificateur général, une nouvelle démarche a été entreprise au sein de notre organisation pour intégrer davantage les principes de développement durable aux audits de performance. C'est dans ce contexte que j'interviens pour offrir une réflexion complémentaire au rapport d'audit, en mettant en évidence les enjeux de développement durable entourant la gestion des pneus hors d'usage. Il est à noter que l'équipe responsable de la mission d'audit a d'entrée de jeu déterminé et abordé plusieurs de ces enjeux, en particulier ceux associés à la priorisation du traitement des pneus hors d'usage pour en minimiser les impacts environnementaux.

95 Les liens entre la gestion des pneus hors d'usage et plusieurs principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* motivent d'abord mon intervention. Par exemple, comme les incendies dans les lieux d'entreposage de pneus peuvent dégager de la fumée toxique, une bonne gestion des pneus hors d'usage contribue au respect des principes « protection de l'environnement » et « santé et qualité de vie ».

96 Le principe de l'« efficacité économique », pour sa part, implique d'être à l'affût des innovations qui permettraient à des entreprises d'être viables en créant des produits à forte valeur ajoutée à partir du recyclage des pneus hors d'usage. De même, afin de respecter le principe « production et consommation responsables », il est souhaitable d'optimiser l'utilisation des pneus de façon à en accroître la durée de vie. Enfin, les principes de « pollueur payeur » et de l'« internalisation des coûts » mettent en évidence la nécessité que les utilisateurs de pneus assument les frais associés à la gestion des pneus hors d'usage.

97 Par ailleurs, la deuxième orientation de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, « Développer une économie prospère d'une façon durable – verte et responsable », se décline en cinq objectifs, dont plusieurs peuvent toucher la gestion des pneus hors d'usage. Par exemple, l'objectif 2.2, « Appuyer le développement des filières vertes et des biens et services écoresponsables produits au Québec », est pertinent lorsqu'il s'agit de comprendre les interventions visant à aider les recycleurs de pneus, alors que l'objectif 2.5, « Aider les consommateurs à faire des choix responsables », amène à réfléchir aux moyens mis à la disposition des consommateurs pour réduire l'empreinte environnementale des pneus.

98 J'aborderai dans les prochaines lignes trois thèmes liés à ces principes et à ces objectifs, soit le développement de l'industrie des pneus hors d'usage, la réduction à la source et le réemploi des pneus ainsi que la viabilité à long terme des recycleurs.

## Développement de l'industrie des pneus hors d'usage

99 Comme le souligne le rapport d'audit, RECYC-QUÉBEC n'influence pas suffisamment le développement de l'industrie des pneus hors d'usage. Par exemple, elle a retiré le volet recherche et développement de son programme de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2015-2020.

100 L'aide gouvernementale à la recherche peut pourtant s'avérer fort utile. De façon générale, il est reconnu qu'elle incite les entreprises à faire davantage de recherche et développement. À son tour, cette activité favorise l'innovation, en particulier dans le secteur manufacturier, et l'innovation permet d'accroître la productivité.

101 D'ailleurs, des programmes d'aide à la recherche existent dans le reste du Canada et ils visent à développer de nouvelles façons d'utiliser les pneus hors d'usage. Par exemple, dans son rapport annuel 2017, l'Association canadienne des agences de recyclage des pneus (ACARP) indique que Tire Stewardship BC appuie la recherche concernant l'utilisation de la fibre fabriquée à partir de vieux pneus pour, dans certains cas, remplacer la fibre vierge dans le béton. L'intégration de caoutchouc dans le béton permet, entre autres, de l'alléger et d'améliorer sa performance (meilleure résistance aux fissures et aux déformations).

102 En Europe, plusieurs projets majeurs de recherche et développement concernant le recyclage des pneus sont en cours. Au terme d'une analyse faisant un portrait de l'industrie de la granulation des pneus hors d'usage, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) recommandait d'ailleurs au gouvernement français d'investir dans les programmes de recherche et développement pour développer de nouvelles façons d'utiliser les granulats de pneus (poudre de caoutchouc).

103 Comme le montre le rapport d'audit, les partenaires de RECYC-QUÉBEC fabriquent différents produits dérivés, dont des pneus remoulés, de la poudrette de caoutchouc ainsi que des tapis agricoles, industriels et commerciaux. Au cours des dernières années, malgré la stagnation du marché, l'industrie du remoulage et du recyclage n'a mis en marché aucun nouveau produit dérivé des pneus hors d'usage avec l'aide de RECYC-QUÉBEC. De plus, une étude récente réalisée par cette société d'État conclut que la poudrette produite au Québec est de mauvaise qualité, si bien que des utilisateurs de poudrette doivent s'approvisionner à l'extérieur de la province.

104 Pourtant, de nouvelles façons d'utiliser les pneus hors d'usage semblent prometteuses et porteuses d'une plus grande valeur ajoutée. Parmi celles-ci, on compte l'asphalte caoutchouté. Certains pays d'Europe ont commencé à adopter cette technologie. Elle aurait plusieurs avantages par rapport aux façons de faire traditionnelles : accroître la durée de vie de la chaussée, améliorer sa capacité de drainage et réduire le bruit. Elle n'est toutefois pas utilisée au Québec, bien que des essais aient été réalisés. Il est à noter qu'en Espagne, les autorités responsables des autoroutes ont l'obligation de favoriser l'utilisation de granulats de pneus hors d'usage dans les mélanges bitumineux, et ce, dans tous les cas où cela est techniquement et économiquement réalisable.

105 Les nouvelles utilisations du caoutchouc provenant des pneus hors d'usage sont d'autant plus intéressantes qu'elles permettent de développer des produits dont la performance environnementale est supérieure. Par exemple, une étude de 2010 produite par la société française Aliapur montre que l'intégration du caoutchouc dans le béton a un plus grand potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre que son utilisation pour produire des tapis agricoles. De même, dans une analyse de 2017, l'ingénieure Christina Seidel indique que l'utilisation du caoutchouc dans la fabrication de bardeaux pour toiture est l'une des options de recyclage ayant la meilleure performance environnementale. Entre autres choses, la production de bardeaux de caoutchouc génère moins d'émissions de gaz à effet de serre que celle de bardeaux d'asphalte.

## Protection de l'environnement : réduction à la source et réemploi des pneus

106 Selon le Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2015-2020, les pneus hors d'usage récupérés doivent trouver preneur en fonction de la hiérarchie des 3RV, soit la réduction à la source, le réemploi, le recyclage et la valorisation. Cette hiérarchie repose sur l'idée qu'il est préférable de traiter les pneus hors d'usage que de les déposer dans un lieu d'entreposage ou d'enfouissement. De plus, elle classe les modes de traitement en partant de celui qui présente la meilleure performance environnementale (la réduction à la source) jusqu'à celui qui affiche la moins bonne performance (la valorisation).

Une analyse de cycle de vie est une méthode d'évaluation normalisée permettant de réaliser le bilan environnemental d'un système (produit, service ou procédé) pour l'ensemble de son cycle de vie, c'est-à-dire de l'extraction des matières premières nécessaires jusqu'à son traitement en fin de vie (enfouissement, recyclage, etc.), en passant par ses phases de fabrication, d'usage, d'entretien et de transport.

107 Le respect de la hiérarchie des 3RV est depuis longtemps un principe bien ancré dans le domaine de la gestion des matières résiduelles. Par exemple, en Europe, une directive-cadre privilégie le recyclage des pneus plutôt que la valorisation énergétique. Cette hiérarchie s'appuie entre autres sur des **analyses de cycle de vie** qui permettent de comparer d'un point de vue environnemental deux ou plusieurs modes de traitement des pneus hors d'usage.

108 Des analyses de cycle de vie portant précisément sur la gestion des pneus hors d'usage ont été réalisées et elles sont généralement venues appuyer la hiérarchie des 3RV. Par exemple, une analyse effectuée par l'European Tyre & Rubber Manufacturers' Association (ETRMA) montre que l'enfouissement des pneus hors d'usage est la solution la moins intéressante sur le plan environnemental et que le recyclage est préférable à la valorisation énergétique. De plus, une étude de l'ingénieure Christina Seidel indique que les options de recyclage sont généralement supérieures aux options de valorisation énergétique.

109 Pour sa part, dans un effort de synthèse, l'ADEME a examiné cinq analyses de cycle de vie touchant la gestion des pneus hors d'usage. Elle a conclu que le recyclage est préférable à la valorisation énergétique, même si la valorisation dans les cimenteries présente également une bonne performance environnementale selon certaines études, notamment lorsque les pneus sont utilisés comme combustible au lieu du charbon. De même, une analyse de cycle de vie réalisée par la société Aliapur montre que la valorisation énergétique peut avoir une meilleure performance environnementale que certaines options de recyclage. D'ailleurs, il est à noter que les États-Unis et l'Europe ont recours à la valorisation énergétique pour environ 50 % des pneus hors d'usage.

### Réduction à la source : le premier « R »

110 Cela dit, il reste que les deux premiers « R » de la hiérarchie doivent être privilégiés. Par la réduction à la source, il serait souhaitable que moins de pneus soient achetés et utilisés. Bien sûr, des mesures en faveur de modes de transport durable, comme la promotion du transport collectif ou du covoiturage, pourraient contribuer à l'atteinte de cet objectif. Toutefois, de telles mesures ne sont pas sous la responsabilité de RECYC-QUÉBEC et ne sont pas nécessairement compatibles avec sa mission. De même, en raison des enjeux de sécurité, il faudrait éviter que les consommateurs prolongent de façon excessive la durée de vie de leurs pneus.



111 En matière de réduction à la source, RECYC-QUÉBEC n'a mis en œuvre aucune action, alors qu'elle aurait pu s'inspirer des bonnes pratiques observées ailleurs pour favoriser la durabilité des pneus. Par exemple, l'organisation Rethink Tires, qui gère les pneus hors d'usage en Ontario, donne des conseils aux automobilistes sur l'entretien optimal des pneus en ce qui concerne la pression, le parallélisme, la permutation et la profondeur des rainures. De même, Tire Stewardship BC et Tire Stewardship Manitoba font la promotion de la Be Tire Smart Campaign, orchestrée par l'Association canadienne du pneu et du caoutchouc, pour sensibiliser les consommateurs aux bonnes pratiques d'entretien des pneus.

112 Les fabricants de pneus peuvent également faire des efforts pour favoriser leur durabilité. L'exemple de la compagnie Michelin mérite d'être souligné. En effet, depuis 2001, cette dernière a lancé un programme unique afin de louer des pneus aux entreprises de transport au lieu de leur en vendre. En restant propriétaire de ses pneus, Michelin utilise son expertise pour en allonger la durée de vie ; par exemple, elle surveille régulièrement la pression des pneus et leur usure pour les retirer de la circulation au moment optimal. De même, elle conçoit des pneus favorisant le recréage des semelles et le remoulage.

## Réemploi : le deuxième « R »

113 Comme le montre le rapport d'audit, RECYC-QUÉBEC s'est peu impliquée dans le domaine du réemploi des pneus. Pourtant, au moins deux avenues peuvent être empruntées en la matière : la vente (y compris l'exportation) de pneus encore en bon état et le remoulage. Comme il est mentionné dans le rapport d'audit, des statistiques canadiennes et internationales révèlent que plus de 15% des pneus récupérés peuvent être réutilisés.

114 En Europe, l'ETRMA a indiqué qu'en 2013, 3% des pneus usés étaient réutilisés et 8%, exportés. Au Québec, bien que RECYC-QUÉBEC n'ait pas d'information précise à ce sujet, on sait que des détaillants ou des particuliers peuvent trier des pneus pour alimenter le marché des pneus usés ou pour les exporter. L'exportation est possible, entre autres, lorsque des pneus ne répondent plus aux conditions minimales d'utilisation au Canada, par exemple les pneus d'hiver usés, mais qu'ils peuvent être utilisés de façon sécuritaire dans d'autres pays.

115 Le remoulage, pour sa part, est une pratique habituelle pour les pneus de camion, de machinerie lourde et d'avion. Par exemple, un pneu de camion peut être remoulé plusieurs fois et ainsi s'avérer moins polluant et plus économique qu'un pneu neuf. Le niveau de sécurité des pneus remoulés peut être une préoccupation. Un test sur les pneus de camion a été réalisé dans le cadre d'une étude de l'Université du Michigan, et la conclusion est que les pneus remoulés seraient aussi sécuritaires que les pneus neufs.

116 Toutefois, le remoulage des pneus d'automobile est peu courant. Selon une étude de l'ETRMA produite en 2015, la compétition accrue de certains pays, principalement asiatiques, qui réussissent à produire des pneus neufs à faible coût, rend moins attrayant l'achat de pneus remoulés. Le Québec dispose d'un seul remouleur de pneus d'automobile et, ces dernières années, environ 1 % des pneus hors d'usage sont allés au remoulage.

117 À l'exception de l'exemption du droit spécifique, RECYC-QUÉBEC ne déploie aucune stratégie pour mettre en valeur les pneus remoulés. Ici encore, certaines initiatives européennes peuvent être une source d'inspiration. Ainsi, l'Allemagne fournit une aide financière aux entreprises de camionnage qui achètent des pneus remoulés. De son côté, la France s'est engagée, en 2017, à promouvoir le remoulage des pneus de camion pour allonger leur durée de vie, et ce, en réaction à l'arrivée sur le marché de pneus neufs peu chers et de moindre qualité. Cette prise de position s'inscrit dans une démarche plus globale du pays en faveur de l'économie circulaire. Entre autres choses, la France a pris l'engagement d'étudier la possibilité de privilégier l'achat de pneus remoulés pour les véhicules gouvernementaux et municipaux. Dans la même veine, l'ETRMA recommande qu'au moins 30 % des pneus de camion achetés par les gouvernements européens soient remoulés.

118 En somme, dans son programme sur les pneus hors d'usage, RECYC-QUÉBEC pourrait faire plus de place aux deux premiers « R » de la hiérarchie des 3RV.

## Viabilité économique des recycleurs

119 Comme le développement durable s'appuie sur une vision qui tient compte des générations à venir, il importe de réfléchir sur la viabilité à long terme du modèle québécois de gestion des pneus hors d'usage. Ainsi, l'importance des subventions, toujours nécessaires après plus de 20 ans, porte à croire que RECYC-QUÉBEC n'a pas posé tous les gestes nécessaires pour favoriser le développement à long terme de l'industrie des pneus hors d'usage. En effet, il y a lieu de se demander s'il est normal que les recycleurs aient encore besoin de subventions pour mener leurs activités. Après tout, la matière première (les pneus hors d'usage) leur est fournie gratuitement et elle est également transportée chez eux sans frais. Ces avantages ne seraient-ils pas suffisants pour assurer la viabilité des entreprises de recyclage ?

120 Sur le plan économique, il peut être justifié de soutenir financièrement une industrie naissante, le temps que la technologie soit au point et que le marché se développe. C'était vraisemblablement le cas en 1993 lorsque le premier programme d'aide a vu le jour, mais on s'attendrait aujourd'hui à ce que le secteur soit mature et autonome. Dans une entrevue accordée en 2014 au *Globe and Mail*, le directeur de l'ACARP faisait le même constat. Il a évoqué sa vision à long terme de l'industrie du recyclage de pneus, selon laquelle les subventions versées aux recycleurs devraient être réduites.

121 Il faut toutefois reconnaître que les recycleurs de pneus hors d'usage dans la plupart des provinces canadiennes reçoivent des subventions. Le questionnement que nous présentons ici pourrait donc s'appliquer à la majorité des provinces. Comme les recycleurs de ces provinces sont en concurrence les uns avec les autres, il pourrait être difficile pour une province de cesser d'accorder des subventions si les autres ne le font pas ; la rentabilité de ses recycleurs pourrait en être affectée.

122 Plusieurs éléments laissent à penser que des recycleurs de pneus peuvent devenir rentables sans constamment recourir à l'aide financière de l'État. Ainsi, rappelons, comme l'indique le rapport d'audit, qu'il y a trois grands modèles de gestion des pneus hors d'usage : le modèle de taxation (qui a cours au Québec), la responsabilité élargie des producteurs et le libre marché. Ce dernier modèle est le plus répandu aux États-Unis et il est présent dans plusieurs pays européens (Angleterre, Allemagne, Irlande, Suisse). Dans le libre marché, le gouvernement n'est impliqué que sur le plan de la réglementation et de la promotion des bonnes pratiques d'affaires, mais il n'intervient pas ni ne contribue financièrement pour soutenir l'industrie du recyclage. Ainsi, le consommateur se fait facturer des frais lorsqu'il se défait de ses pneus, et ces frais sont ensuite transférés à l'industrie.

123 Sans remettre en question le modèle de gestion retenu au Québec, il y a lieu de constater que, dans les administrations où le libre marché règne, de très grandes entreprises ont su devenir des leaders de leur industrie. Par exemple, l'entreprise américaine Liberty Tire Recycling se présente comme l'acteur le plus important dans le secteur du recyclage de pneus en Amérique du Nord, prenant en charge 33 % des pneus hors d'usage aux États-Unis. Pour sa part, l'entreprise Genan, fondée au Danemark et principalement active en Allemagne, s'affiche comme le plus grand recycleur de pneus hors d'usage au monde. Depuis 2015, Genan a mis en marché des produits innovants, soit de la poudre cryogénique et du caoutchouc régénéré, qui peuvent être utilisés dans la fabrication de nouveaux pneus.

124 D'autres éléments permettent de croire que des entreprises peuvent devenir rentables dans le domaine du recyclage des pneus au Québec, dont les suivants :

- Selon une étude commandée par RECYC-QUÉBEC, en 2013, près d'une dizaine d'entreprises fabriquant des produits finis à partir de poudrette de caoutchouc n'ont reçu aucune subvention de RECYC-QUÉBEC.
- Selon le rapport d'audit, depuis plus de 10 ans, de moins en moins d'acteurs travaillent dans le domaine du recyclage de pneus au Québec. Cette consolidation aurait dû permettre aux acteurs restants de bénéficier d'économies d'échelle et d'envisager l'automatisation de leurs procédés pour réduire les coûts de main-d'œuvre. C'est du moins ce qui a été observé dans plusieurs pays européens.

- La transformation de pneus en poudrette est très énergivore. Selon les différents pays, l'énergie peut représenter jusqu'à 20 % des coûts de production. En raison de coûts énergétiques plus faibles au Québec, les recycleurs de pneus québécois profitent d'un avantage par rapport à ceux d'autres provinces, comme l'Ontario.

<sup>125</sup> Bref, il y a matière à réflexion pour RECYC-QUÉBEC afin qu'elle puisse trouver des façons de rendre l'industrie du recyclage plus autonome financièrement.

## Conclusion

<sup>126</sup> Le rapport d'audit sur la gestion des pneus hors d'usage présente plusieurs enjeux. Dans ce texte, j'ai voulu offrir une réflexion complémentaire en faisant appel à des considérations à long terme, aux principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* et à des comparaisons internationales. Il en ressort notamment que, pour assurer leur viabilité future, les recycleurs québécois de pneus hors d'usage doivent miser davantage sur l'innovation. Pour qu'ils puissent y parvenir, RECYC-QUÉBEC devra revoir son mode d'intervention afin de leur offrir le soutien nécessaire. À mon avis, cela devrait retenir l'attention des décideurs.

# Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

## Commentaires de RECYC-QUÉBEC

« RECYC-QUÉBEC accueille favorablement les constats formulés dans le présent rapport par le Vérificateur général du Québec à l'égard de la gestion du programme des pneus hors d'usage.

« Le contexte dans lequel RECYC-QUÉBEC gère les pneus hors d'usage a évolué grandement au fil des années. En effet, avant 2015, le nombre de pneus récupérés suffisait à peine à répondre à la demande de l'industrie du remoulage et du recyclage. Afin d'éviter une situation de pénurie, les différents acteurs de l'industrie étaient en concurrence pour recevoir le plus grand volume de pneus. Depuis l'été 2015, l'industrie des pneus hors d'usage fait face à une situation de surplus. Ainsi, la quantité de pneus récupérés dépasse la capacité totale de traitement de l'industrie du remoulage et du recyclage du Québec. Certaines actions prises par la société d'État visent notamment à assurer un traitement adéquat pour les pneus, permettant à la fois de protéger l'environnement, de prévenir les accumulations de pneus chez les détaillants et d'ainsi assurer la sécurité du public et des installations.

« Les efforts constants des entreprises de recyclage dans le développement du marché international pour leurs produits donnent des résultats et, conséquemment, augmentent la demande de pneus hors d'usage chez certains recycleurs. En 2018, RECYC-QUÉBEC prévoit que 90 % des pneus hors d'usage auront été traités dans l'industrie du remoulage et du recyclage.

« La société d'État tient à souligner le processus d'amélioration continue débuté en 2017 et les mesures entreprises en 2017 et en 2018 pour optimiser la gestion du programme et ses résultats :

- RECYC-QUÉBEC a bonifié en 2018 son plan de répartition pour mieux contrôler le cheminement de la matière vers les centres de traitement, de façon à respecter la hiérarchie des 3RV et à limiter les émissions de gaz à effet de serre. Le plan de répartition permet donc à RECYC-QUÉBEC de contrôler le flux de la matière et il respecte aussi une logique territoriale. Ce document est fourni aux transporteurs et définit les priorités de livraison. Ce plan est renouvelé tous les trimestres pour l'ajuster selon les besoins. Si un imprévu fait en sorte qu'un transporteur doit déroger au plan de répartition, il a l'obligation contractuelle d'en aviser RECYC-QUÉBEC afin de lui permettre d'évaluer la situation et de donner les autorisations nécessaires à une dérogation.

- Toujours dans cette volonté de respecter la hiérarchie des 3RV, une campagne promotionnelle visant à privilégier la réduction à la source et le réemploi est présentement en cours de planification.
- Afin de stimuler et de supporter le seul remouleur existant, qui utilise 1 % des pneus hors d'usage, RECYC-QUÉBEC a augmenté l'aide financière accordée au printemps 2018 et a proposé des projets concrets à cette entreprise visant à optimiser les processus et à diminuer les coûts.
- En mai 2018, afin d'augmenter la capacité de traitement des recycleurs au Québec, RECYC-QUÉBEC a lancé un appel de propositions pour favoriser le développement de débouchés de réemploi et de recyclage des pneus hors d'usage. Le budget alloué à cet appel de propositions est de 2 millions de dollars. Au total, cinq projets ont été retenus.
- La société d'État poursuit ses discussions avec certaines chaires de recherche universitaires afin de contribuer au financement et au suivi de projets spécifiques touchant le caoutchouc. Plus spécifiquement, une entente de partenariat est en voie d'être conclue entre RECYC-QUÉBEC, l'Université Laval et Phoenix Innovation Technology quant à un appui financier de la société d'État à la réalisation de travaux visant le développement de débouchés pour des produits issus du recyclage de pneus hors d'usage et de plastiques.
- RECYC-QUÉBEC a conclu une entente avec Géocycle (Ciment Lafarge) au printemps 2018 pour la valorisation énergétique de pneus au Québec, prévoyant un approvisionnement minimum.
- L'implantation d'un nouveau logiciel au printemps 2018 permet à RECYC-QUÉBEC d'avoir accès à de l'information à jour en continu, afin de prévoir et de mieux orienter ses interventions. Ce logiciel permet aussi à RECYC-QUÉBEC de connaître le nombre de pneus précis à récupérer par garage pour l'ensemble du Québec.
- RECYC-QUÉBEC a élaboré un plan d'action annuel pour l'année 2018 et s'est fixé l'objectif de traiter l'ensemble des pneus hors d'usage avec un plafonnement de 10 % de la valorisation énergétique en 2018. Au 30 octobre 2018, 96 % de la matière a été envoyée à l'industrie du remoulage et du recyclage.
- Des indicateurs de gestion relatifs à la performance du programme des pneus sont mis à jour sur une base mensuelle et sont présentés au comité de gestion. Depuis 2017, ces indicateurs ont été révisés ponctuellement, notamment avec l'information maintenant disponible en temps réel dans le nouveau logiciel. Cette présentation est également transmise au conseil d'administration à chacune de ses rencontres.
- En juin 2018, RECYC-QUÉBEC a octroyé un mandat pour la réalisation d'une étude sur le transport des pneus hors d'usage au Québec. L'objectif de l'étude consiste à apporter des idées novatrices qui permettraient d'améliorer l'efficacité du transport. Parallèlement, RECYC-QUÉBEC travaille sur des projets tels que l'électrification d'une petite flotte de camions à Montréal ou encore l'aménagement d'entreposage sécuritaire des pneus dans les garages des régions éloignées.

- RECYC-QUÉBEC et le MELCC ont mis en place au début de l'année 2018 des mécanismes pour améliorer la communication et la cohérence de leurs interventions, qu'elles soient relatives à la gestion des pneus ou à d'autres secteurs ou intervenants (ex. : centres de tri). Des rencontres statutaires formelles sont maintenant tenues, dont deux en 2018, avec la Direction des matières résiduelles et le Centre de contrôle environnemental du Québec pour permettre les échanges sur les débouchés actuels, les projets déposés dans le cadre de l'appel de propositions et les situations problématiques, afin que les deux organisations jouent leur rôle complémentaire de façon plus efficace. Des suivis spécifiques (rencontres, téléphones, visites) sont aussi faits lorsqu'une entreprise fait l'objet d'un avis de non-conformité du MELCC, afin de favoriser un retour le plus rapide possible à la conformité, dans un souci constant de protection de l'environnement.

« En plus de ces initiatives, RECYC-QUÉBEC s'engage à poursuivre les optimisations en cours et à mettre en œuvre un plan d'action permettant de répondre rigoureusement aux recommandations qui lui sont faites. »





# Annexes et sigles

**Annexe 1** Objectif de l'audit et portée des travaux

**Annexe 2** Pneus et véhicules routiers visés ou non par le droit spécifique sur les pneus neufs

**Annexe 3** Définitions

## Sigles

**ACARP** Association canadienne des agences  
de recyclage des pneus

**ETRMA** European Tyre & Rubber Manufacturers'  
Association

**ADEME** Agence de l'environnement et de la maîtrise  
de l'énergie

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

## Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

### Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Les observations du commissaire au développement durable jointes au présent rapport ne sont pas le fruit de travaux d'audit.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>Déterminer si RECYC-QUÉBEC gère de façon efficace, efficiente et économique les pneus hors d'usage au Québec dans une perspective de développement durable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RECYC-QUÉBEC, en collaboration avec ses partenaires, prend des mesures pour favoriser la réduction d'achat de pneus neufs et la réutilisation des pneus d'automobile et de camion usés.</li> <li>▪ Les pneus hors d'usage sont récupérés en temps opportun et orientés vers l'industrie du remoulage et du recyclage au meilleur coût possible.</li> <li>▪ Les pneus hors d'usage sont traités (récupérés, remoulés, recyclés, mis en copeaux, exportés, valorisés énergétiquement) et entreposés de façon sécuritaire, en conformité avec les ententes conclues et le cadre réglementaire.</li> <li>▪ RECYC-QUÉBEC prend des mesures pour développer des produits dérivés des pneus hors d'usage et assurer le leadership de l'industrie au Québec.</li> <li>▪ Les activités liées aux pneus hors d'usage (remoulage, recyclage, etc.) ne génèrent aucun déchet issu de leur transformation.</li> <li>▪ Les pneus hors d'usage sont orientés vers l'industrie du remoulage et du recyclage et traités sans débours additionnels de la part des citoyens.</li> <li>▪ Le conseil d'administration dispose en temps opportun d'une information suffisante, pertinente et fiable qui lui permet de surveiller la gestion des pneus hors d'usage et d'en rendre compte adéquatement.</li> </ul>

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 9 novembre 2018.

Nos travaux ont porté exclusivement sur la gestion des pneus hors d'usage par RECYC-QUÉBEC. Nous n'avons pas audité le MELCC quant à la surveillance de l'application des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement ni quant à la délivrance des certificats d'autorisation pour l'entreposage et le traitement de pneus hors d'usage. De plus, nous n'avons pas examiné l'intégralité du droit spécifique perçu par Revenu Québec.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires, de professionnels et d'autres membres du personnel de RECYC-QUÉBEC. En outre, nous avons notamment analysé divers documents et effectué des comparaisons avec des organisations participant à la gestion des pneus hors d'usage ailleurs au Canada et dans le monde.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juillet 2017 à septembre 2018. Ils portent sur les exercices 2012-2013 à 2016-2017. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Il est à noter que depuis le début de nos travaux, soit juillet 2017, RECYC-QUÉBEC a mis en place des mesures dans le cadre de sa gestion du programme sur les pneus hors d'usage. Toutefois, il est trop tôt pour évaluer leur mise en œuvre.

## Annexe 2 Pneus et véhicules routiers visés ou non par le droit spécifique sur les pneus neufs

Un droit spécifique est ajouté au prix des pneus neufs (autres que les pneus remoulés) destinés aux véhicules routiers et dont les dimensions répondent aux deux conditions suivantes :

- le diamètre de la jante est égal ou inférieur à 62,23 centimètres (24,5 pouces) ;
- le diamètre global n'excède pas 123,19 centimètres (48,5 pouces).

Véhicules routiers visés <sup>1</sup>	Biens non visés <sup>1</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Autobus</li> <li>▪ Automobile</li> <li>▪ Camion</li> <li>▪ Chariot élévateur</li> <li>▪ Kart</li> <li>▪ Motocyclette</li> <li>▪ Machinerie agricole</li> <li>▪ Machinerie forestière</li> <li>▪ Machinerie lourde</li> <li>▪ Roulotte et tente-roulotte</li> <li>▪ Remorque et semi-remorque</li> <li>▪ Souffleuse à neige</li> <li>▪ Surfaceuse</li> <li>▪ Tracteur de pelouse</li> <li>▪ Véhicule tout-terrain</li> <li>▪ Véhicule récréatif</li> <li>▪ Voiturette de golf</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avion</li> <li>▪ Brouette</li> <li>▪ Diable</li> <li>▪ Souffleuse à neige domestique</li> <li>▪ Tondeuse à gazon</li> <li>▪ Voiture de métro</li> <li>▪ Pneu remoulé</li> <li>▪ Vélo</li> </ul>

1. La liste n'est pas exhaustive.

Source : Revenu Québec.

## Annexe 3 Définitions

Copeaux	Morceaux obtenus à la suite du déchiquetage de pneus
Déchets	Résidus, matériaux, substances ou débris rejetés à la suite d'un processus de production, de fabrication, d'utilisation ou de consommation
Matières résiduelles	Tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, tout matériau ou tout produit ou, plus généralement, tout bien meuble abandonné ou que le possesseur destine à l'abandon, par exemple les pneus hors d'usage
Partie prenante	Personne physique ou morale ayant un intérêt dans les décisions ou les activités d'une organisation et qui est susceptible d'être touchée par celles-ci
Pneu hors d'usage	Pneu en fin de vie qui ne peut pas être utilisé pour l'usage auquel il était destiné, notamment pour cause d'usure ou de dommage
Pneu usé	Pneu qui a subi une usure à la suite de son utilisation (Lorsqu'il est déposé dans un point de récupération, un pneu usé peut, selon son niveau d'usure, être réutilisé ou remoulé.)
Poudrette de caoutchouc	Granules obtenues par la réduction mécanique de copeaux de pneus en fines particules et pouvant être utilisées dans la fabrication de produits finis ou semi-finis
Récupération	Méthode de traitement des matières résiduelles qui consiste à récupérer, par la collecte, le tri, l'entreposage ou le conditionnement, des matières mises au rebut en vue de leur réemploi, de leur recyclage ou de leur valorisation
Recyclage	Utilisation, dans un procédé de fabrication, d'une matière récupérée en remplacement d'une matière vierge
Réduction à la source	Action permettant de prévenir ou de réduire la production de résidus lors de la conception, de la fabrication, de la distribution et de l'utilisation d'un produit (En maximisant la durée de vie utile des pneus, on peut retarder le moment de leur remplacement et ainsi contribuer à la réduction d'achat de pneus neufs.)
Réemploi	Utilisation répétée d'un produit pour le même usage, par exemple par le remoulage de pneus hors d'usage et la vente de pneus usés
Remoulage	Procédé permettant de reconstituer des pneus hors d'usage d'automobile et de camionnette, notamment par le moulage d'une nouvelle semelle caoutchoutée
Valorisation énergétique	Utilisation de matières récupérées, comme les pneus hors d'usage, dans un procédé de production d'énergie par combustion

