

---

# MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE

## Division de la conservation et de la prévention

---

En application de la *Loi sur la protection de l'environnement*, de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, de la *Loi sur les évaluations environnementales*, de la *Loi sur la gestion des déchets* et d'un certain nombre de lois connexes, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie s'acquitte d'un vaste mandat : protéger la qualité du milieu naturel de façon à sauvegarder la santé des écosystèmes et des citoyens.

Au sein du ministère, la Division de la conservation et de la prévention a la tâche de promouvoir la réduction des déchets et des polluants ainsi que les économies d'énergie et d'eau. Elle a également la charge de programmes facilitant la prise de décisions respectueuses de l'environnement dans les questions d'affectation des terres et de développement économique, grâce à une planification et à des évaluations environnementales plus efficaces. De plus, la Division verse des fonds aux municipalités dans le cadre de projets d'immobilisations pour les réseaux d'égouts et d'adduction d'eau.

En 1996-1997, la Division disposait d'un effectif d'environ 180 personnes, pour des dépenses totales de 224 millions de dollars, dont 200 millions de dollars liés à des subventions offertes aux municipalités dans le cadre de projets de réduction des déchets et d'immobilisations dans les réseaux d'égouts et d'adduction d'eau.

## OBJECTIFS ET PORTÉE

L'objectif des évaluateurs était de vérifier s'il existait des modalités satisfaisantes aux fins suivantes :

- mesurer le rendement de la Division de la conservation et de la prévention dans sa contribution à l'efficacité du ministère à protéger la santé de l'environnement et des citoyens, et faire rapport à ce propos;
- vérifier si les subventions ont été accordées en tenant compte comme il se doit des facteurs économiques.

Nous avons, dans le cadre de notre vérification, étudié et analysé l'ensemble de la documentation pertinente et des rapports de gestion relatifs aux activités de la Division et tenu des discussions avec le personnel approprié. Nous avons également analysé les travaux pertinents réalisés sur la Division par sa Direction de la vérification de gestion.

---

Les travaux de cette dernière sur les subventions versées aux projets d'égout et d'adduction d'eau nous ont été utiles, car ils ont réduit l'ampleur de notre travail dans ce domaine. Nous avons inclus à notre rapport ses observations sur la surveillance des subventions versées.

## CONSTATATIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

### 3.07

---

Pour atteindre plus efficacement les objectifs provinciaux de réduction des déchets, le ministère a besoin d'établir des mesures et de faire rapport sur l'efficacité de ses programmes de réduction des déchets et de son travail avec les municipalités dans le but de réduire le coût de la collecte et du traitement des matériaux recyclés dans chacune des collectivités visées.

De façon à mieux protéger le milieu par le biais du mécanisme des évaluations environnementales, le ministère doit établir des indicateurs lui permettant d'effectuer des mesures et de faire rapport sur l'efficacité de ce mécanisme et de contrôler le respect des conditions propres aux projets approuvés.

Dans notre *Rapport annuel 1994*, nous avons évoqué la possibilité de réaliser des économies importantes si les municipalités étaient tenues de revoir leurs mesures d'économie de l'eau et d'optimisation des systèmes et, s'il y avait lieu, de mettre en oeuvre les mesures révisées avant l'approbation des projets d'égout et d'adduction d'eau aux fins des subventions provinciales. Le ministère a reconnu le bien-fondé de notre recommandation mais n'y avait pas encore donné suite au moment où nous avons effectué la présente vérification. Pour veiller à ce que les impératifs d'économie soient pris en compte, nous recommandons à nouveau que cette exigence devienne une condition préalable à l'approbation des futurs projets d'expansion.

De plus, il faut que le ministère vérifie l'information qui a des incidences directes sur l'admissibilité et sur le montant de l'aide financière dans les projets d'égout et d'adduction d'eau et qu'il exerce une surveillance plus serrée des dépenses réelles des projets, de façon à déceler sans retard et à récupérer les paiements en trop.

## CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

### RÉDUCTION DES DÉCHETS

En raison des préoccupations relatives à la protection du milieu, ainsi que du manque de capacité des décharges de la province, le ministère a fait connaître en 1989 deux objectifs en matière de réduction des déchets : diminution de l'élimination des déchets solides d'au moins 25 pour 100 dès 1992 et réduction supplémentaire jusqu'à 50 pour 100 d'ici

---

l'an 2000. Ces réductions devaient être atteintes en appliquant le principe des «3R» (réduction à la source, réutilisation et recyclage).

La Division, pour appuyer ces objectifs de réduction des déchets, a confié à sa Direction de la réduction des déchets la tâche de mettre au point et d'appliquer des programmes conçus pour réduire la quantité de déchets aboutissant dans les décharges. Voici ce que fait à ce propos le personnel de la Direction :

- élaborer et mettre en oeuvre des règlements, politiques et lignes directrices appuyant le principe des «3R»;
- fournir de l'aide technique et financière aux municipalités et aux industries pour le traitement des matériaux détournés des décharges et pour l'identification de marchés et d'utilisations pour ces matériaux;
- surveiller les tendances des prix et de la demande, afin d'aider les municipalités à développer des marchés pour les matériaux recyclés.

## **ADMINISTRATION DES SUBVENTIONS**

La Division offre aux municipalités et aux industries une aide financière appuyant les initiatives de réduction des déchets, par exemple le programme «Boîte bleue». En 1996-1997, les subventions versées totalisaient environ 10 millions de dollars. On retire progressivement les subventions à la réduction des déchets.

Nous avons examiné les subventions à l'appui des programmes de réduction des déchets et avons acquis la certitude qu'il existait des modalités adéquates pour s'assurer que le versement des subventions était conforme aux conditions des accords conclus avec les entités subventionnées.

## **EFFICACITÉ DE LA RÉDUCTION DES DÉCHETS**

Au moment où nous avons effectué notre vérification, le ministère avait recueilli jusqu'à l'année 1994 des données concernant l'élimination des déchets solides. D'après ces renseignements, les déchets solides mis en décharge et exportés sont passés de 7,7 millions de tonnes à 7 millions de tonnes de 1990 à 1994. Pendant la même période, les dépenses en immobilisations et d'exploitation des municipalités pour la collecte et l'élimination des déchets sont passées de 873 millions de dollars à 693 millions de dollars.

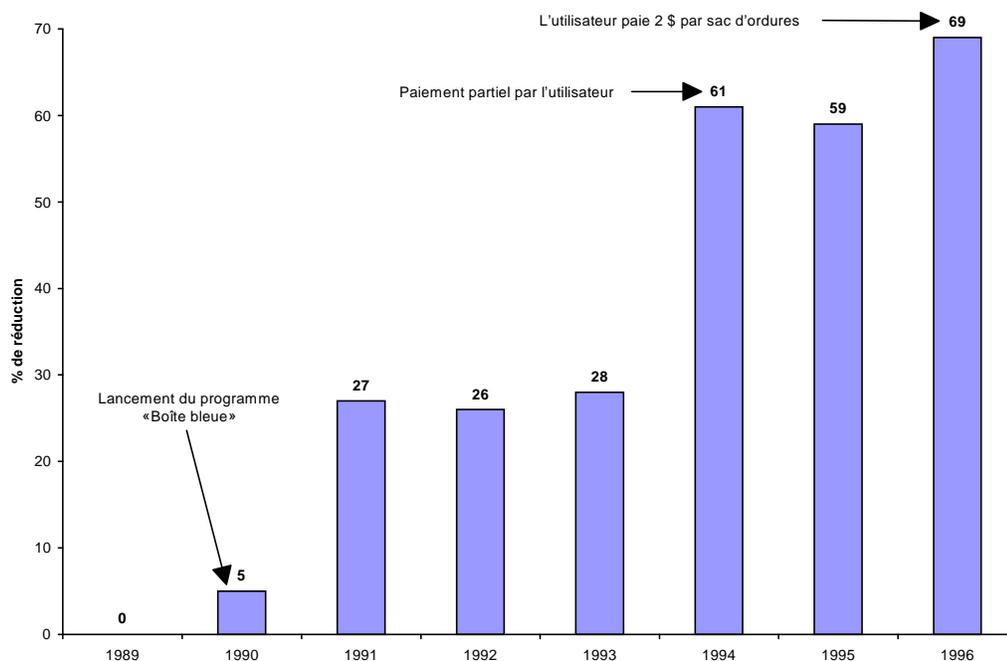
Depuis que le ministère a fait connaître en 1989 ses objectifs en matière de réduction des déchets, l'initiative provinciale de recyclage a été largement acceptée par les municipalités. Dès 1994, plus de 500 municipalités, soit approximativement 3 millions de ménages ou 94 pour 100 de la population ontarienne, disposaient de programmes de recyclage (Boîte bleue).

Les porte-parole du ministère nous ont fait savoir que les objectifs de 1989 relatifs à la réduction des déchets reposaient sur les totaux per capita de 1987 en matière d'élimination des déchets solides. En se fondant sur ces données, le ministère a fait savoir que la province avait atteint en 1992 son premier objectif, soit une diminution de 25 pour 100. Toutefois, puisque les municipalités ont, pour la plupart, leurs propres programmes de recyclage, les succès remportés depuis lors ont été plus limités. D'après les estimations des porte-parole du ministère, la province était parvenue à une réduction supplémentaire de 5 pour 100 depuis 1992, soit environ 30 pour 100 par rapport à l'année de référence (1987).

## 3.07

Au cours de l'analyse des pratiques optimales dans les municipalités ontariennes, nous avons constaté que nombre de municipalités de taille modeste (moins de 50 000 habitants) étaient parvenues à une réduction des déchets bien supérieure à la moyenne provinciale de 30 pour 100. Le grand facteur commun de ce succès, en plus du recyclage, était l'application d'une sorte de principe de l'«utilisateur payeur» visant à favoriser la réduction et la réutilisation. La diminution importante des volumes de déchets solides obtenue par l'application du principe de l'utilisateur payeur est évidente, d'après l'analyse des données de réduction d'une de ces municipalités, ainsi que nous l'illustrons ci-après.

### Le principe de l'utilisateur payeur et la réduction des déchets



Source : Ministère de l'Environnement et de l'Énergie

La municipalité en question a lancé en 1990 son programme de recyclage «Boîte bleue». L'expérience de cette municipalité en matière de recyclage était analogue à celle d'autres localités en ce qu'elle a pu réduire la quantité de déchets de plus de 25 pour 100, mais l'effet s'est stabilisé peu de temps après le lancement du programme de recyclage.

Pour sensibiliser la population et favoriser la réduction des déchets, la municipalité a, en 1994 et en 1995, remis à chaque ménage de son territoire 52 étiquettes gratuites pour la collecte de déchets. Les équipes de collecte des ordures ne ramassaient que les sacs portant une étiquette. Si les ménages avaient besoin de plus de 52 sacs par année, ils devaient acheter des étiquettes supplémentaires à 1,50 \$ pièce. Par suite de cette initiative, la municipalité a pu porter de 28 pour 100 à 61 pour 100 la réduction de ses déchets solides.

En 1996, la municipalité ne remettait plus d'étiquettes gratuites pour les sacs à ordures. Chaque étiquette devait être achetée à 2 \$ pièce. Toutes les recettes provenant de la vente des étiquettes devaient servir à réduire l'impôt foncier. En appliquant pleinement le principe de l'utilisateur payeur, elle a pu, estime-t-on, réduire d'un autre 10 pour 100 la quantité de déchets solides, en sus des niveaux de 1995.

---

Même si le principe de l'utilisateur payeur a connu du succès lors de sa mise en application, il n'a pas été accepté dans un certain nombre de grandes municipalités. Les résidents de ces municipalités voyaient dans ce principe une forme de double imposition, s'ajoutant à leurs impôts fonciers, et s'inquiétaient également du risque de prolifération des décharges illégales.

Le ministère a réservé un montant de 390 000 \$ pour la tenue de projets pilotes visant à étudier l'applicabilité du principe de l'utilisateur payeur dans trois grandes municipalités. Il a préparé des plans afin de favoriser un plus grand recours aux projets pilotes/de démonstration de façon à susciter d'autres idées ou options en matière de réduction des déchets.

À l'échelon stratégique, on a terminé en mai 1997 un plan d'activités pour la Direction de la réduction des déchets. On y dégagait les orientations de la Direction, de même que les mandats, objectifs et stratégies guidant toutes les activités qu'elle entreprendrait. Toutefois, nous avons constaté que l'objectif, à savoir une diminution de 50 pour 100 des déchets solides à l'échelle provinciale d'ici l'an 2000, ne figurait pas au plan d'activités.

L'objectif provincial en matière de réduction des déchets devait être atteint en trois ans. Toutefois, d'après notre examen, il semblerait que le ministère n'ait pas évalué l'efficacité de ses programmes de réduction des déchets depuis 1994; il n'a pas non plus préparé de rapport à cet égard. Comment le ministère peut-il adapter ses stratégies ou élaborer sans délai des plans d'action appropriés, s'il n'évalue pas de façon opportune l'efficacité de ses divers programmes de réduction des déchets?

### **Recommandation**

**Le ministère doit, pour atteindre plus efficacement l'objectif provincial de réduction des déchets, prendre les mesures suivantes :**

- **intégrer l'objectif provincial au plan d'activités de la Direction de la réduction des déchets, afin d'orienter toutes les activités pertinentes;**
- **mesurer l'efficacité de ses programmes de réduction des déchets et faire rapport à cet égard, de façon à pouvoir adapter sans délai ses stratégies et élaborer des plans d'action.**

### ***Réponse du ministère***

***La Direction de la réduction des déchets s'est servie de l'objectif provincial de réduction des déchets pour élaborer son plan d'activités et mettre au point les projets prioritaires. L'objectif provincial sera officiellement consigné au plan d'activités de la Direction.***

***Le ministère prendra des mesures de surveillance et fera rapport sur l'efficacité de ses programmes de réduction des déchets et, par ces moyens, pourra adapter les stratégies et les plans d'action au fil des efforts déployés par la province pour atteindre son objectif dans ce domaine.***

***La Direction de la réduction des déchets a récemment demandé qu'on lui communique les données de 1995 et de 1996 sur le détournement des déchets. La collecte de l'information a été coordonnée par l'Association of Municipal Recycling Coordinators, les Corporations Supporting Recycling et le Recycling Council of Ontario. Les données seront compilées et publiées en 1997.***

## 3.07

### **PROGRAMME DE RECYCLAGE (BOÎTE BLEUE)**

Les matériaux commercialisables recueillis dans le cadre du programme municipal de recyclage (couramment appelé le programme «Boîte bleue») peuvent être groupés en six grandes catégories, à savoir : verre, fibre de papier, carton ondulé, boîtes d'acier, boîtes d'aluminium et bouteilles de plastique. Habituellement, on déclare ces matériaux au ministère en fonction de leur poids. Les données les plus récentes obtenues par le ministère pour l'année 1994 permettent de constater que les municipalités ont recueilli cette année-là 470 000 tonnes de matériaux recyclables.

#### ***DURABILITÉ DU PROGRAMME «BOÎTE BLEUE»***

Le programme «Boîte bleue» était à l'origine conçu pour être financièrement indépendant ou du moins abordable pour les municipalités après cinq ans d'aide de la province. Au départ, les municipalités recevaient de la province des subventions d'immobilisation pour le démarrage et 20 millions de dollars d'un groupe industriel privé créé pour promouvoir le recyclage. La province offre en outre aux municipalités des subventions à l'égard des coûts d'exploitation des cinq premières années du programme «Boîte bleue». Depuis le lancement de ce programme en 1986, la province a injecté dans les municipalités plus de 200 millions de dollars en subventions d'immobilisation et d'exploitation. Actuellement, les subventions d'immobilisation et d'exploitation (1996-1997 : 8 millions de dollars) sont en voie d'être éliminées progressivement, car les municipalités ont pour la plupart un programme «Boîte bleue» qui fonctionne depuis plus de cinq ans.

Au moment de notre vérification, le ministère n'avait pas compilé de données sur les coûts et les recettes des municipalités liés au programme «Boîte bleue» pour 1995 et 1996. Au cours de l'analyse des données de 1994 relatives aux revenus et aux coûts du programme «Boîte bleue» fournies par le ministère à l'égard de plus de 500 municipalités, nous avons constaté que 12 municipalités, soit moins de 3 pour 100, avaient pu atteindre le seuil de rentabilité. Environ 170 de ces 500 municipalités faisaient état de coûts dépassant les recettes (de plus de 250 \$ la tonne). Dans environ 50 municipalités où les coûts étaient les plus élevés, ceux-ci dépassaient de 400 \$ à plus de 1 000 \$ la tonne les recettes produites.

Toutefois, selon les porte-parole du ministère, les coûts financiers ne doivent pas être le seul facteur pris en compte pour décider s'il y a lieu de recourir au programme «Boîte bleue» pour protéger le milieu. Il existe un élément plus important : le programme permettrait d'atténuer les préoccupations environnementales concernant les risques de pollution de l'air et des eaux souterraines et les économies d'énergie, sans oublier le manque d'incinérateurs et de sites d'enfouissement.

---

La multitude des différences locales rend difficile la comparaison de la rentabilité ou de l'efficacité des activités municipales relatives au programme «Boîte bleue», sans une analyse approfondie pour chaque municipalité. Ainsi, en ne tenant pas compte des économies au niveau des coûts de mise en décharge et d'élimination des ordures (voir notre analyse à la section suivante), il est impossible de préciser pleinement les coûts et les avantages du recyclage. Par contre, d'après l'examen que nous avons effectué des données de 1994 fournies par le ministère sur les recettes et les coûts, l'objectif initial, à savoir l'exécution par les municipalités du programme «Boîte bleue» dans une perspective d'autofinancement, est probablement irréaliste sans une diminution appréciable des coûts dans nombre de ces municipalités.

### **Recommandation**

**Pour garantir la durabilité du programme «Boîte bleue», le ministère doit travailler de concert avec les municipalités afin de réduire les coûts de collecte et de traitement des matériaux recyclés.**

### ***Réponse du ministère***

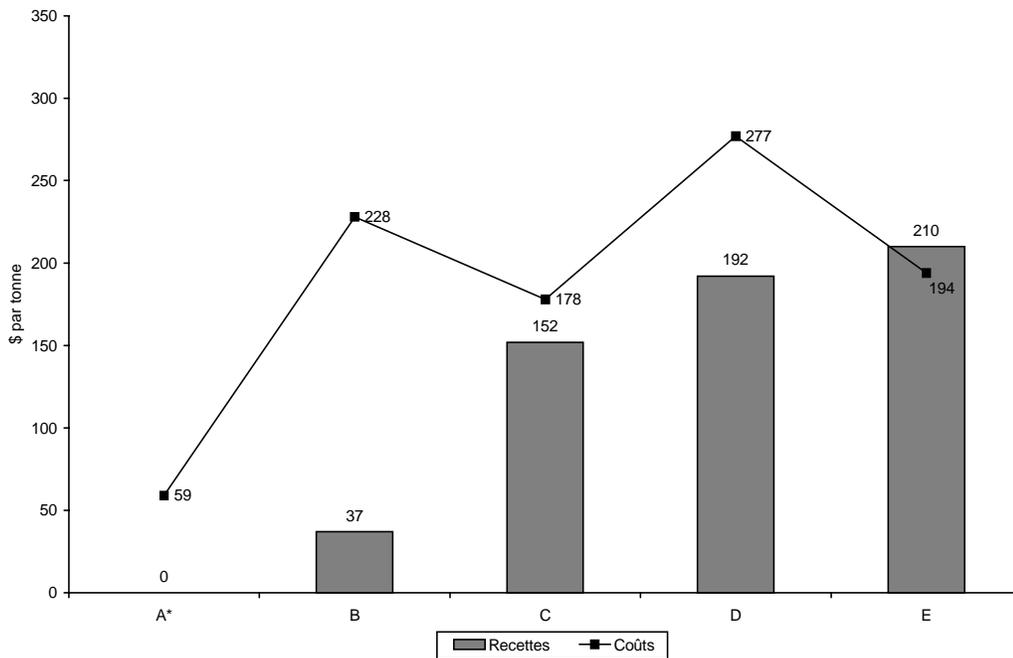
***Le ministère travaille de concert avec les municipalités afin de promouvoir des modalités rentables de collecte et de traitement, pour arriver à un fonctionnement efficace des installations et pour augmenter le taux de récupération des matériaux. Ainsi, le ministère a subventionné des projets pilotes portant sur des systèmes à taux variable de collecte des déchets dans les grandes municipalités pour augmenter les pourcentages de détournement des déchets. Le ministère incite de plus les municipalités à tenir compte des coûts d'élimination évités, dans le calcul des coûts de détournement.***

## **COÛTS ET AVANTAGES DU RECYCLAGE**

Puisque le ministère ne dispose que des données allant jusqu'à 1994, nous avons élargi notre examen aux coûts et recettes de 1995 dans cinq grandes municipalités (A à E dans le tableau qui suit) de cinq régions différentes. Même si les prix avaient atteint en 1995 un niveau sans précédent pour la plupart des matériaux recyclés, et malgré la possibilité d'économies d'échelle, ces grandes municipalités, pour la plupart, n'ont pu atteindre le seuil de rentabilité, comme nous l'illustrons dans le graphique qui suit.

---

### Coûts et recettes du recyclage dans certaines grandes municipalités



*\*L'entrepreneur était rémunéré pour la collecte et conservait les recettes tirées du recyclage.*

*Source : Diverses municipalités*

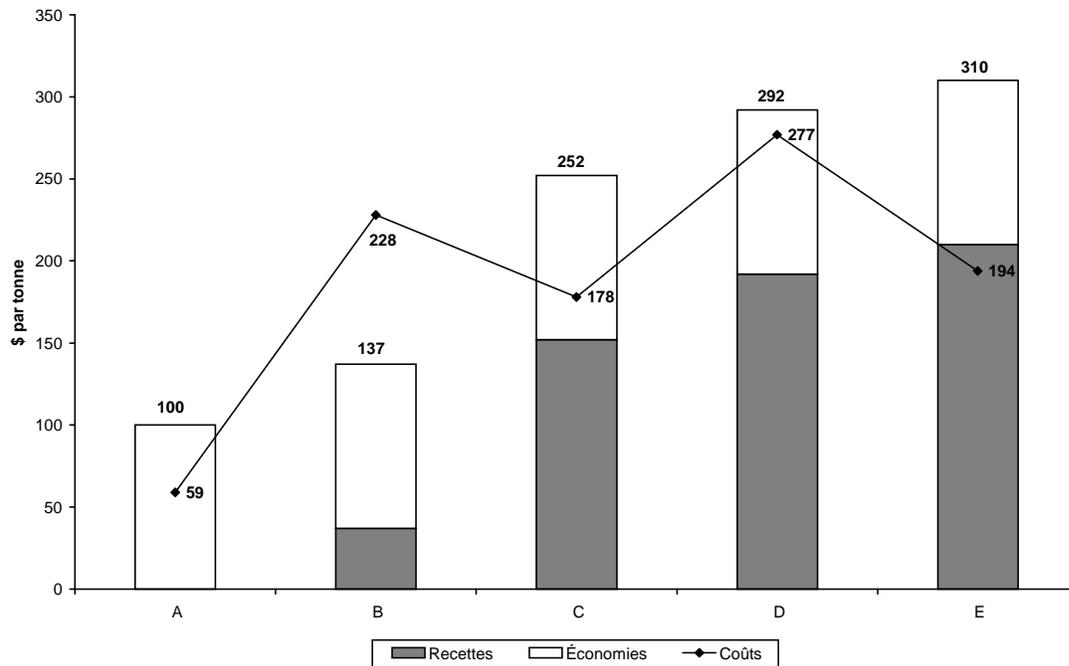
D'après le graphique qui précède, le programme «Boîte bleue» semble assez coûteux. Toutefois, notre analyse nous a permis de constater qu'il l'aurait été encore plus dans la plupart de ces municipalités, si elles n'avaient pas eu ce programme et ce, pour les raisons suivantes :

- elles auraient dû assumer quand même les coûts d'élimination par mise en décharge des matériaux recyclés, soit environ 100 \$ la tonne en moyenne en 1994;
- elles n'auraient obtenu aucune recette compensant les coûts d'élimination des matériaux recyclables.

Comme nous l'illustrons au tableau qui suit, en intégrant les économies de 100 \$ la tonne sur les coûts d'élimination aux recettes obtenues grâce aux matériaux recyclés, ces municipalités constateraient que leur programme «Boîte bleue» deviendrait rentable, même sans tenir compte des avantages environnementaux.

---

### Coûts du recyclage, recettes et économies possibles dans certaines grandes municipalités



Source : Diverses municipalités

Facteur d'importance, les porte-parole du ministère et des municipalités nous ont fait savoir que, pour la plupart, celles-ci n'ont pas tenu compte des coûts de mise en décharge et d'élimination des ordures, lorsqu'elles ont exprimé leurs préoccupations au sujet du coût élevé du recyclage. Même si elles l'avaient fait, elles n'utilisaient avant tout, pour prendre leur décision, que les coûts d'exploitation courants des décharges, plutôt que le coût global d'utilisation des sites de décharge, comme nous l'expliquons dans le paragraphe suivant.

Pour déterminer les coûts et les avantages du programme «Boîte bleue», les municipalités doivent tenir compte de l'intégralité des coûts des solutions utilisables, par exemple la mise en décharge ou l'incinération (habituellement plus coûteuse en raison des exigences environnementales plus strictes). Dans le cas de la mise en décharge, les coûts actuels d'exploitation, même s'ils sont considérables, ne constituent qu'une faible partie du coût total. Les coûts ultérieurs, par exemple de fermeture et de post-fermeture, les coûts environnementaux éventuels découlant de la pollution par les gaz et de la contamination des eaux souterraines, les risques de poursuites en justice et les coûts de localisation et de création de sites de décharge de remplacement sont également très importants et pertinents aux fins de leur décision.

## 3.07

### Recommandation

**Le ministère doit travailler de concert avec les municipalités afin que celles-ci tiennent compte du coût intégral dans l'évaluation de la méthode la plus rentable d'élimination des déchets de leurs collectivités.**

### Réponse du ministère

**Le ministère reconnaît l'importance d'établir pleinement le coût des activités relatives à l'élimination des déchets. Le ministère a encouragé les municipalités et continuera de collaborer avec elles afin qu'elles comptabilisent le coût intégral pour évaluer le coût d'élimination des déchets.**

## RESPECT DE LA LOI

Le règlement 340 promulgué en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* vise à favoriser la réutilisation et exige qu'au moins 30 pour 100 des boissons gazeuses soient vendues dans des contenants réutilisables. Il ressort de notre évaluation que le ministère n'a pas appliqué cette exigence législative. Actuellement, moins de 2 pour 100 des boissons gazeuses sont vendues dans des contenants réutilisables.

## CONTEXTE

Au cours des années 1980, en raison des préoccupations relatives à la protection de l'environnement, les pays industrialisés ont, pour la plupart, adopté des mesures législatives visant à freiner l'utilisation croissante de bouteilles à remplissage unique, par les moyens suivants :

- interdire leur utilisation;
- prélever des taxes de protection de l'environnement;
- exiger un système de consignation obligatoire sur les bouteilles réutilisables.

Le système obligatoire de consignation est devenu loi dans la plupart des États américains et des provinces canadiennes. Dans la lignée des mesures législatives environnementales prises par ces autres autorités, l'Ontario envisageait l'adoption de dispositions analogues. L'industrie des boissons gazeuses, prévoyant l'adoption de ces mesures, a soutenu qu'un système de consignation serait trop coûteux pour les consommateurs.

Puisque la province lançait son programme «Boîte bleue», l'industrie a offert d'assumer une part des frais préliminaires d'immobilisation en versant 20 millions de dollars. La province a accepté l'offre de l'industrie et, dans la loi adoptée en 1985, exigeait que 40 pour 100 des boissons gazeuses soient vendues dans des contenants remplissables. Le quota de 40 pour 100 doit être réduit à 30 pour 100 lorsqu'on aura atteint les cibles prévues de recyclage. De plus, l'industrie s'est engagée à conserver les bouteilles de verre remplissables en tant qu'option utilisable par le consommateur et a donc pris les mesures suivantes :

- 
- vendre les bouteilles réutilisables à un prix de 30 pour 100 inférieur à celui des contenants non remplissables, afin d'inciter les consommateurs à les utiliser;
  - accorder, dans les publicités, une importance égale aux contenants remplissables et non remplissables;
  - faire en sorte que les contenants remplissables soient vendus dans 98 pour 100 des établissements de détail;
  - faire connaître par la publicité les avantages environnementaux des contenants remplissables.

## ***EFFETS DES MESURES LÉGISLATIVES***

Depuis l'adoption de la loi, les ventes de bouteilles remplissables représentent moins de 2 pour 100 des ventes de boissons gazeuses. Par conséquent, les municipalités recevaient de plus en plus de contenants de boisson gazeuse en plastique et s'inquiétaient donc des coûts élevés de recyclage, qui pouvaient aller jusqu'à 1 800 \$ la tonne. Même si les recettes tirées de ces bouteilles en plastique au cours des cinq dernières années étaient en moyenne d'environ 240 \$ la tonne, cela n'a jamais suffi à couvrir le coût de leur recyclage. Au moment de notre vérification, les recettes provenant du recyclage des bouteilles en plastique avaient baissé à environ 66 \$ la tonne.

Même si les contenants en plastique représentent, en poids, moins de 2 pour 100 des matériaux recyclés, ils constituent environ 20 pour 100 des coûts de recyclage des municipalités en raison du volume qu'ils occupent. Actuellement, approximativement la moitié des contenants en plastique sont des bouteilles de boisson gazeuse. Les municipalités se sont inquiétées, parce que l'industrie des boissons gazeuses a pu réduire la quantité de matériaux utilisés en ayant recours à une meilleure technologie. Puisque les matériaux recyclés sont vendus au poids, les municipalités estiment que leurs recettes ont diminué proportionnellement à la réduction des matériaux utilisés par l'industrie.

Les municipalités sont d'avis que le coût d'élimination des bouteilles de boisson gazeuse non réutilisables a à tort été transmis des utilisateurs directs, c'est-à-dire l'industrie des boissons gazeuses et les consommateurs, aux municipalités et aux contribuables. Selon elles, cela enfreint le principe fondamental de l'utilisateur payeur, en matière de protection de l'environnement.

D'après nos discussions avec des représentants de l'industrie des boissons gazeuses, celle-ci était consciente des préoccupations des municipalités, mais elle a soutenu que les autres solutions, par exemple le système de consignation, aboutiraient à un système onéreux et inefficace faisant parallèle avec le programme «Boîte bleue». L'industrie était disposée à reprendre les pourparlers avec la province et les municipalités afin de fixer des modalités lui permettant de payer sa juste part et d'éviter que les contribuables la subventionnent.

Les porte-parole du ministère ont fait savoir que la loi était difficile à appliquer, car elle touchait les préférences des consommateurs sur le marché. Depuis 1995, le ministère a amorcé un examen de la loi, dans le but de proposer des modifications législatives concernant les contenants de boisson gazeuse réutilisables.

À ce jour, l'examen de la loi n'est pas encore terminé et on constate peu de progrès dans les négociations avec l'industrie sur cette question.

## 3.07

### Recommandation

**Le ministère doit accélérer l'examen de la loi, en ce qui a trait aux contenants de boisson gazeuse réutilisables et, en même temps, travailler avec l'industrie afin de mettre au point une solution pratique répondant aux préoccupations des municipalités.**

### Réponse du ministère

**Le ministère a amorcé un examen de la réglementation sur les déchets et continuera de collaborer avec l'industrie et les municipalités afin de trouver des solutions au problème.**

## ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

La Division de la conservation et de la prévention applique la *Loi sur les évaluations environnementales*, dont l'objet est de protéger, de sauvegarder et de gérer de façon prudente l'environnement. Pour y parvenir, la loi exige que l'on tienne compte des problèmes et des perspectives en matière d'environnement et qu'on veille à prévoir leurs effets avant le début des travaux d'aménagement ou de construction.

La loi exige que l'on tienne compte d'une vaste gamme d'effets environnementaux (notamment biophysiques, sociaux, culturels, techniques et économiques) dans la planification et l'élaboration des projets publics, par exemple les routes, les usines d'épuration des eaux usées, les corridors hydroélectriques et les décharges. Le mécanisme des évaluations environnementales tient également compte, avant l'approbation des projets, des valeurs de la collectivité, des connaissances des intervenants et de l'opinion publique.

### MÉCANISME D'EXAMEN ET DE DÉCISION

Le personnel du ministère étudie chaque projet d'évaluation environnementale et en informe la population. Après avoir reçu les observations du public, le ministre décide s'il y a lieu que la Commission des évaluations environnementales (la «Commission») tienne une audience. Le mécanisme a suscité les critiques des promoteurs des projets, qui le jugent inopportun, inefficace et trop coûteux.

Après avoir examiné les 30 derniers mémoires approuvés, nous avons constaté que la Division en avait étudié environ dix par année. Le mécanisme durait en moyenne 30 mois, de la présentation du projet à l'approbation par le ministre. Dans un des cas, le feu vert n'a été accordé qu'après plus de huit ans.

Notre examen a porté autant sur les approbations exigeant des audiences de la Commission que sur d'autres où cela n'était pas nécessaire. Lorsqu'il n'y avait pas lieu que la Commission tienne des audiences, le délai moyen d'approbation était d'environ 26 mois. Toutefois, on propose 12 mois pour le traitement et l'approbation de ces mémoires, dans le manuel des pratiques et procédures du ministère.

---

Les porte-parole du ministère nous ont fait savoir qu'une modification de la loi, en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997, visait à répondre de la façon suivante aux préoccupations relatives au mécanisme des évaluations environnementales :

- En vertu de la modification, les promoteurs des projets doivent formuler un mandat précis au début du mécanisme d'évaluation environnementale.
- Lorsque le mandat est approuvé par le ministre, il lie les promoteurs, le ministre et la Commission et aucun autre point ne peut être ajouté. On doit imposer un mécanisme de médiation et des délais fermes à toutes les étapes clés du processus d'évaluation environnementale, pour veiller à ce que les questions soient cernées et réglées sans délai.

Toutefois, l'amendement a suscité les protestations des groupes environnementalistes, du fait qu'il exige que les promoteurs consultent les personnes qui peuvent être intéressées, lorsqu'ils préparent un projet de mandat d'évaluation environnementale. Par ailleurs, on ne précise pas clairement ce que signifie «consultation» et «personne intéressée». Ainsi, rien ne garantit que toutes les personnes intéressées seront consultées. Les promoteurs d'un grand projet disposent de temps et de ressources considérables pour préparer leur mandat. Par contre, il est possible que les intervenants de l'extérieur n'aient pas de délai suffisant pour faire valoir leurs préoccupations. Par conséquent, il se peut que des questions importantes et complexes ne soient jamais réglées.

Selon le ministère, les modifications législatives l'autorisent à émettre une déclaration de lacune, lorsqu'un mémoire d'évaluation environnementale est incomplet ou mal préparé. Si la ou les lacunes ne sont pas réglées dans les sept jours, le ministre peut rejeter le mémoire.

Puisque la loi vient à peine d'être modifiée, il est trop tôt pour que nous puissions en évaluer les répercussions sur le mécanisme des évaluations environnementales.

## **MESURE ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE**

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'objectif officiel de la *Loi sur les évaluations environnementales* est de garantir la protection, la préservation et la gestion prudente de l'environnement. Toutefois, on n'a pas prévu d'indicateurs pour mesurer avec quelle efficacité le ministère atteint cet objectif, non plus que les mécanismes de rapport à cet égard.

Le mécanisme d'évaluation environnementale imposait souvent des conditions aux projets envisagés. Essentiellement, le mécanisme consiste à prévoir les répercussions environnementales et les conditions ont pour objet d'atténuer les dommages à l'environnement. Parfois, dans ces conditions, on exige des promoteurs qu'ils confirment dans un rapport à d'autres ministères ou à des organismes extérieurs qu'ils ont satisfait à certaines conditions d'approbation. Toutefois, il faut s'inquiéter du fait que le ministère ne disposait pas d'un mécanisme cohérent pour exercer une surveillance périodique de l'observation de toutes les conditions, y compris les exigences en matière de rapports.

---

En se dotant d'un mécanisme de surveillance de l'observation des conditions et de l'efficacité du mécanisme, le ministère pourrait rendre plus efficace le processus d'évaluation.

### **Recommandation**

**Afin que le mécanisme des évaluations environnementales soit plus efficace, le ministère doit se doter d'indicateurs lui permettant de mesurer l'efficacité du processus, de surveiller l'observation des conditions des projets approuvés et de faire rapport à cet égard.**

### **Réponse du ministère**

*Le 1<sup>er</sup> janvier 1997 était adopté le projet de loi 76 visant à augmenter l'efficacité du programme des évaluations environnementales. De plus, on restructurait la Direction des évaluations environnementales en lui ajoutant une Section de l'amélioration continue, dont l'objet premier est de créer des systèmes de mesure du rendement afin de surveiller et d'évaluer l'efficacité et l'efficience du programme des évaluations environnementales et de suivre les améliorations découlant du projet de loi 76.*

*L'approche comprend l'affectation de ressources pour l'élaboration d'un mécanisme systématique complet de gestion et de vérification des projets. On établira des indicateurs de mesure du succès de façon à régler les questions de temps, de coût et de certitude et à garantir la protection de l'environnement.*

*On intègre souvent aux conditions d'approbation d'un projet l'obligation de faire rapport à chacun des ministères et organismes appropriés. Ainsi, on a exigé le dépôt de rapports d'étape annuels ou de rapports sur les résultats d'un programme de surveillance, rapports que l'organisme gouvernemental devait analyser pour vérifier le respect des conditions. Ces exigences seront intégrées au nouveau système de mesure du rendement de la Direction.*

## **FINANCEMENT DES PROJETS D'ÉGOUT ET D'ADDUCTION D'EAU**

En application de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* et de la *Loi sur la protection de l'environnement*, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie doit veiller à ce que l'eau potable et les effluents d'égout traités dans les usines d'épuration respectent les lignes directrices établies en matière d'hygiène et d'environnement. Les municipalités ont reçu à des degrés divers des subventions provinciales pour leurs projets d'immobilisations dans les réseaux d'égouts et d'adduction d'eau.

---

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 1994, le ministère subventionne des projets d'égout et d'adduction d'eau dans le cadre d'un nouveau programme de subventions appelé Programme d'aide aux municipalités (PAM). Le 31 mars 1997, le PAM avait affecté 400 millions de dollars en aide aux municipalités dans 229 projets de construction dont le coût total dépasse 800 millions de dollars. Au moment de notre vérification, au début de 1997, les municipalités avaient reçu environ 300 millions de dollars de subventions du PAM.

Les subventions reposent sur un certain nombre de facteurs pondérés, notamment la population d'une collectivité, et l'aide financière peut aller jusqu'à 70 pour 100 du coût brut dans les collectivités de moins de 1 000 habitants. Toutes les municipalités peuvent obtenir une aide supplémentaire pouvant aller jusqu'à 15 pour 100 des coûts bruts, selon le nombre de priorités provinciales satisfaites. Grâce à une aide supplémentaire du ministère du Développement du Nord et des Mines, certaines collectivités nordiques peuvent obtenir une aide pouvant représenter jusqu'à 92,5 pour 100 du total des coûts d'immobilisation.

## **APPROBATION DES PROJETS**

Pour qu'un projet puisse être étudié aux fins de l'aide financière du PAM, il doit répondre à au moins une des priorités provinciales suivantes : environnement/santé; relance économique/développement régional; gestion/intensification de la croissance et économie de l'eau/optimisation des réseaux d'aqueduc. Le personnel du ministère cote et classe les demandes en fonction de la mesure dans laquelle les municipalités répondent aux divers éléments des priorités provinciales. Selon les fonds disponibles, on établit une note-seuil. Les projets dont la note dépasse le seuil se voient accorder une aide financière.

## ***SOUCI DE L'ÉCONOMIE***

Les programmes de subventions antérieurs avaient pour objet d'atténuer les problèmes importants en matière de santé, d'environnement ou de croissance liés aux services d'égout ou d'adduction d'eau. Avec le PAM arrivait un objectif supplémentaire, à savoir promouvoir l'économie de l'eau, ainsi que l'entretien périodique et l'utilisation efficace des installations actuelles d'égout et d'adduction d'eau.

Dans notre vérification du programme précédent de subventions, en 1993-1994, nous avons analysé un échantillon de projets d'égout et d'adduction d'eau qui avaient fait l'objet d'une aide financière pour l'expansion de leur capacité actuelle. Nous avons constaté que si on avait pris des mesures d'économie de l'eau, certains projets n'auraient plus été nécessaires ou auraient pu être reportés assez longtemps. Ainsi, en réparant les conduites principales d'eau endommagées, en installant des compteurs d'eau et en facturant les clients en fonction du volume d'eau utilisé, deux municipalités ont pu réduire leur demande de pointe d'environ 50 pour 100. De plus, pour ces deux municipalités, la nécessité d'amorcer des travaux d'immobilisation pour l'expansion de leurs services a pu être reportée jusqu'à 20 ans dans l'avenir.

En 1993-1994, les porte-parole du ministère ont mentionné que les autres municipalités ne voyaient pas vraiment la nécessité d'instaurer des mesures d'économie de l'eau, car elles étaient admissibles à des subventions plus importantes pour leurs programmes d'expansion que pour leurs projets de remise en état. Ils ont ajouté que nombre de municipalités auraient dû prendre des mesures d'économie de l'eau et d'optimisation de leurs réseaux, au lieu de demander des subventions d'expansion, lorsque leurs installations

## 3.07

fonctionnaient à capacité. Il y avait une grande probabilité que l'on approuve les projets d'expansion, car en reportant ces projets, lorsqu'une usine fonctionnait presque à capacité, cela signifiait prendre des risques graves concernant la santé ou l'environnement.

Au moment de notre vérification de 1993-1994, le ministère avait amorcé une évaluation des nouvelles demandes de projet en vertu du PAM. Compte tenu des énormes économies possibles, nous avons recommandé au ministère de resserrer ses critères d'aide financière pour veiller à ce que les municipalités non seulement examinent les mesures d'économie de l'eau et d'optimisation des réseaux mais aussi mettent en application toute mesure rentable pertinente avant que les projets d'expansion puissent être approuvés aux fins des subventions provinciales.

Le ministère a répondu qu'il avait amorcé un projet pilote afin d'analyser quels étaient les avantages d'entreprendre des programmes d'économie de l'eau avant de procéder à l'expansion d'une usine d'épuration. Les résultats du projet pilote pourront probablement servir à améliorer les critères de la formule de financement et ainsi favoriser l'économie de l'eau au cours des deux prochaines années de subventions du programme. Le 18 avril 1995, le ministère a transmis au Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative un rapport d'étape dans lequel il précisait que les activités pilotes avaient permis de constater que les mesures de gestion de la demande, notamment celles formulées par le vérificateur, étaient souvent rentables et que l'optimisation des réseaux et les mesures d'économie de l'eau sont désormais des critères importants d'admissibilité aux subventions.

Toutefois, au moment où nous avons mené la vérification actuelle, le ministère n'exigeait pas encore l'application de mesures pertinentes d'économie de l'eau et d'optimisation des réseaux comme critères préalables à l'approbation des projets d'expansion aux fins de l'aide financière provinciale. Dans près de la moitié des dossiers de projets d'expansion que nous avons analysés, les études d'économie de l'eau/d'optimisation des réseaux n'étaient pas terminées ou les recommandations afférentes n'avaient pas été mises en oeuvre.

### **Recommandation**

**De façon à garantir la prise en compte des facteurs économiques, le ministère doit exiger que les municipalités, en plus d'analyser les mesures d'économie de l'eau et d'optimisation des réseaux, mettent en oeuvre toute mesure rentable pertinente avant que les projets d'expansion puissent être admissibles aux subventions provinciales.**

### ***Réponse du ministère***

***Le ministère est d'accord avec cette recommandation. Le programme d'infrastructures environnementales, annoncé récemment, offre aux municipalités de l'aide dans leurs projets de réseaux d'égouts et d'adduction d'eau. En vertu de ce programme, les municipalités devront préparer des stratégies rentables pour répondre à leurs besoins.***

---

## VÉRIFICATION DES RENSEIGNEMENTS CLÉS

Nous avons analysé les dossiers de demande du PAM et constaté que le personnel du ministère n'avait pas vérifié certains renseignements communiqués par les municipalités et susceptibles d'avoir une forte incidence sur l'admissibilité aux subventions et sur le montant de celles-ci, dans leurs projets de réseaux d'égout et d'adduction d'eau.

Il ressort de notre examen qu'il manquait des documents à l'appui de beaucoup de demandes. Cela avait une importance particulière dans les cas où les municipalités pouvaient recevoir un taux de subvention supérieur si certaines exigences étaient satisfaites. Ainsi, dans la partie de la demande ayant trait à la relance économique, on demande expressément des documents à l'appui de l'information fournie. Toutefois, dans 37 pour 100 des projets qui ont bénéficié du 5 pour 100 supplémentaire d'aide aux fins de la relance économique, le dossier ne contenait pas les pièces justificatives pertinentes. Dans certains cas, les notes globales, à l'exclusion de celles concernant la section économique, n'auraient pas suffi pour que les municipalités reçoivent une subvention provinciale.

### **Recommandation**

**Le ministère doit s'assurer qu'il reçoit, avec les demandes, la documentation appropriée à l'appui des renseignements essentiels qui peuvent avoir une incidence directe pour décider de l'admissibilité et du montant de l'aide financière provinciale dans les projets d'égout et d'adduction d'eau.**

### ***Réponse du ministère***

***Le ministère communiquera aux municipalités des directives concernant les documents qu'il exige pour décider de l'admissibilité à l'aide financière et des niveaux de financement.***

## SURVEILLANCE DES SUBVENTIONS VERSÉES

Le ministère fournit aux municipalités des avances en fonction des dépenses trimestrielles précédentes dont elles demandent remboursement et de celles prévues pour le trimestre en cours. Il retient 10 pour 100 sur les projets jusqu'à ce qu'un de ses ingénieurs-évaluateurs ait effectué une vérification finale du projet terminé pour ainsi préciser l'admissibilité des dépenses à rembourser.

D'après notre analyse des travaux pertinents exécutés par le Direction de la vérification de gestion du ministère, celui-ci a exercé un contrôle opportun sur les subventions versées, pour s'assurer que les fonds n'étaient affectés qu'aux fins prévues. Plus précisément, le personnel de vérification de gestion du ministère a fait les observations suivantes.

- Les besoins prévus de liquidités présentés par les municipalités étaient souvent gonflés, d'où des paiements excédentaires dépassant la retenue de 10 pour 100.

## 3.07

- Des avances totalisant 14 millions de dollars pour environ 140 projets étaient demeurées impayées pendant deux ans ou davantage sans qu'on présente de demande de remboursement à l'égard des dépenses réelles. À l'achèvement de notre vérification, le ministère n'avait pas précisé la situation des projets ou des avances non réglées.
- Il ressort des évaluations finales menées par les ingénieurs-évaluateurs que, dans plus de 84 pour 100 des projets vérifiés, il existait certains coûts non admissibles. Les vérifications finales de 1994 et de 1995 ont permis de dégager des dépenses réelles non admissibles pour lesquelles on avait demandé des remboursements totalisant plus de 58 millions de dollars en coûts bruts, correspondant à près de 19 millions de dollars en subventions provinciales. Même avec les retenues de 10 pour 100, il existait encore des paiements en trop nets d'environ 3,6 millions de dollars relatifs à 70 projets. À l'achèvement de notre vérification, le ministère avait récupéré environ 2,3 millions de dollars en compensant les paiements en trop sur les autres subventions dues aux municipalités et avait facturé le reste à celles-ci.

Le personnel du ministère a mentionné que, dans nombre de projets, aucune demande finale de remboursement n'avait été présentée à l'achèvement des travaux. Et même dans les cas où les demandes de remboursement finales avaient été reçues, il a souvent fallu plus de six mois avant que les ingénieurs-évaluateurs aient le temps de déterminer si les dépenses réelles à rembourser étaient admissibles. Le retard important à identifier les coûts non admissibles a été source de litiges et certaines municipalités ont été incapables de rembourser les subventions versées en trop.

### **Recommandation**

**De façon à garantir le recouvrement sans retard des subventions payées en trop, le ministère doit prendre les mesures suivantes :**

- mieux évaluer les besoins de fonds autogénérés des municipalités;
- exercer une surveillance plus étroite à la présentation des demandes de remboursement;
- exercer un suivi serré sur les avances non réglées depuis longtemps;
- préciser rapidement si les dépenses dont on demande le remboursement sont admissibles.

### **Réponse du ministère**

***Le ministère est d'accord avec cette recommandation et reconnaît qu'elle devrait aboutir à une amélioration de l'exécution du programme.***

***Le ministère procède actuellement à une évaluation des besoins de fonds autogénérés des municipalités à l'aide d'un système qui actualise les dépenses réelles et estimatives des projets, dépenses qui sont liées aux demandes de subventions anticipées présentées par les municipalités. À l'avenir, dans les programmes de subventions, on exigera des***

***municipalités qu'elles présentent trimestriellement par écrit des projections spécifiques de leurs besoins de fonds autogénérés et les conventions contiendront cette exigence.***

***Les modalités de paiement comportent une disposition prévoyant la retenue de 10 pour 100 de la subvention approuvée jusqu'à ce qu'on ait effectué une vérification finale des coûts. L'objet de cette retenue est de régler le problème des paiements en trop.***

***En 1996, le ministère a communiqué avec les municipalités clientes à propos des avances non réglées : les municipalités ont présenté leurs demandes finales de remboursement et fourni au ministère la documentation lui permettant d'effectuer des vérifications finales et de calculer dans chaque cas le recouvrement. Le ministère procédera périodiquement de cette façon. De plus, il ajoutera une date d'échéance sur les lettres de recouvrement adressées aux municipalités.***

***Le ministère a pris diverses mesures pour régler le problème du volume actuel de vérifications finales des coûts : réaffectation de personnel, mise au point de plans de travail approuvés, surveillance mensuelle du rendement et de l'exécution, etc.***

***Le ministère évaluera la portée de ces changements et révisera le programme afin de savoir s'il peut apporter d'autres améliorations pour parvenir à une récupération plus rapide des subventions payées en trop.***