

Élimination et réacheminement des déchets non dangereux

Contexte

Les déchets non dangereux comprennent les matières non recyclables et les matières recyclables (par exemple, le papier, le plastique, l'aluminium, le polystyrène et les déchets organiques comme les résidus domestiques et les résidus de jardin) générés par les ménages, les entreprises et les organismes du secteur industriel, commercial et institutionnel (ICI) (dont les fabricants, les restaurants, les hôtels, les hôpitaux, les bureaux, les points de vente au détail et les projets de construction et de démolition). L'Ontario produit environ 12,5 millions de tonnes de déchets non dangereux chaque année. Le secteur ICI génère environ 60 % de ces déchets, tandis que les ménages — c'est-à-dire le secteur résidentiel — en produisent 40 %.

Les deux principaux modes de gestion des déchets non dangereux sont l'élimination et le réacheminement. On peut éliminer les déchets par stockage dans une décharge contrôlée ou autrement, par exemple par incinération (aussi appelée traitement thermique). Environ les deux tiers des déchets de la province sont stockés dans des décharges contrôlées en Ontario; la plus grande partie du reste est expédiée à des décharges américaines (principalement au Michigan et dans l'État de New York). Seule une petite partie (environ 1 %)

est incinérée. Il est possible de réacheminer les déchets non dangereux (des sites d'enfouissement) par réduction, réutilisation ou recyclage.

Les administrations municipales sont généralement responsables de la gestion des déchets produits par le secteur résidentiel. Elles ramassent les déchets résidentiels et les matières recyclables (sauf dans la plupart des immeubles résidentiels à logements multiples); exploitent des sites, des installations et des systèmes de gestion des déchets; et établissent des objectifs pour l'élimination et le réacheminement des déchets sur leurs territoires respectifs. Le secteur ICI et la plupart des immeubles résidentiels à logements multiples, quant à eux, doivent gérer eux-mêmes les déchets qu'ils produisent. Ces organismes passent des contrats avec des sociétés du secteur privé pour qu'elles ramassent leurs déchets et les transportent jusqu'à des sites d'enfouissement en Ontario ou aux États-Unis ou à des installations de recyclage (qui peuvent être exploitées par une municipalité ou par une société de gestion des déchets du secteur privé).

Le gouvernement de l'Ontario, surtout par l'entremise du ministère de l'Environnement (le Ministère), est chargé d'établir des normes relatives à la gestion des déchets non dangereux en adoptant des lois et règlements et d'assurer la conformité à ces exigences législatives. En Ontario, la gestion des déchets non dangereux est principalement

régie par la *Loi sur la protection de l'environnement* (LPE), la *Loi sur les évaluations environnementales* (LEE) et la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets* (LRD). Le Ministère doit aussi approuver les nouveaux sites, installations et systèmes de gestion des déchets des municipalités et du secteur privé (terrains, immeubles et matériel utilisés dans la collecte, la manutention, le transport, l'entreposage, le traitement ou l'élimination des déchets) et veiller à ce qu'ils respectent les exigences législatives. Dans le cas des grands projets, une évaluation environnementale doit être effectuée et présentée au Ministère, qui l'examine et détermine l'impact potentiel global du projet. Seuls les projets approuvés par le Ministère peuvent aller de l'avant.

La Direction des politiques de gestion des déchets du Ministère élabore des politiques, des règlements et des lois afin de renforcer le réacheminement et d'assurer une gestion efficace des déchets non réacheminés. La Direction des évaluations et des autorisations environnementales gère les évaluations et examens environnementaux et délivre des certificats d'autorisation. Le personnel de vérification de la conformité qui travaille dans les bureaux de district et à la Direction de la mise en conformité des secteurs du Ministère mène des inspections afin d'assurer la conformité aux lois et à la politique du Ministère sur les déchets non dangereux.

En vertu de la LRD, le gouvernement provincial a établi Réacheminement des déchets Ontario (RDO), qui est un organisme indépendant régi par un conseil d'administration. La principale responsabilité de RDO consiste à concevoir, à mettre en oeuvre et à administrer des programmes de réacheminement de certains déchets désignés par le ministre de l'Environnement, et à surveiller l'efficacité et l'efficacités de ces programmes. RDO s'acquitte de cette responsabilité en collaboration avec un organisme de financement industriel (OFI) composé de « responsables de la gérance » de l'industrie — dont les propriétaires de marques et les premiers importateurs des produits qui génèrent les déchets. Au moment de notre vérification,

RDO devait réacheminer quatre types de déchets désignés par le ministre : les déchets destinés aux boîtes bleues des municipalités, les déchets dangereux ou spéciaux des municipalités (par exemple, la peinture, les solvants, les filtres à huile, les piles à usage unique, les produits antigel, les engrais, les contenants sous pression et les pesticides), les déchets d'équipements électriques et électroniques et les vieux pneus. Trois OFI avaient aussi été établis : Intendance environnementale Ontario, pour les déchets destinés aux boîtes bleues et les déchets dangereux ou spéciaux des municipalités; Ontario Electronic Stewardship, pour les déchets d'équipements électriques et électroniques; et Ontario Tire Stewardship, pour les vieux pneus.

Les programmes de réacheminement des déchets désignés sont financés en tout ou en partie par les droits imposés aux « responsables de la gérance » de l'industrie en fonction de la part de marché respective de leurs produits. Par exemple, les municipalités doivent gérer les déchets destinés aux boîtes bleues générés sur leurs territoires respectifs, mais le coût net total du programme des boîtes bleues est partagé également entre les municipalités et les fabricants des produits qui génèrent les déchets. Pour ce qui est des trois autres types de déchets désignés, la pleine responsabilité de l'élaboration, de la mise en oeuvre et du financement des programmes de réacheminement incombe à RDO et aux « responsables de la gérance » de l'industrie.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le Ministère avait mis en place des procédures adéquates pour encourager une saine gestion des déchets non dangereux, notamment en assurant la conformité aux lois, règlements et politiques connexes, et pour mesurer son efficacité à cet égard et en rendre compte de manière fiable.

Notre vérification était conforme aux normes professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité. Nous avons établi l'objectif de la vérification et défini des critères portant sur les principaux systèmes, politiques et procédures qui devraient être établis et fonctionner efficacement. Nous avons discuté de ces critères avec les cadres supérieurs du Ministère. Enfin, nous avons conçu et mis en oeuvre des sondages et procédés afin de répondre à nos objectifs et critères de vérification.

Nous avons notamment visité l'administration centrale et les bureaux de district du Ministère dans quatre de ses cinq régions, où nous avons interviewé le personnel et examiné les dossiers pertinents. Nous avons également rencontré des employés de RDO. Comme les municipalités de la province sont responsables de la gestion des déchets résidentiels, nous avons réalisé un sondage auprès des municipalités ontariennes de plus de 15 000 habitants, auquel plus de 60 % ont répondu. Ce sondage visait par-dessus tout à recueillir des renseignements sur les défis rencontrés par ces municipalités dans la gestion des déchets résidentiels générés sur leurs territoires respectifs. Nous avons rencontré des représentants de huit grandes municipalités pour discuter plus en détail de leurs réponses au sondage, ainsi que des représentants de l'Association des municipalités de l'Ontario, de l'Ontario Municipal Waste Association et de l'Ontario Waste Management Association. Nous avons également visité un site d'enfouissement municipal, une installation de compostage et une installation de récupération des matières recyclables.

Nous avons fait des recherches sur les pratiques de gestion des déchets non dangereux en vigueur dans d'autres provinces canadiennes et dans des pays de l'Union européenne. La Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse affichant un taux global beaucoup plus élevé de réacheminement des déchets non dangereux que l'Ontario, nous avons visité ces deux provinces et rencontré des représentants de leurs ministères de l'Environnement afin de

mieux comprendre leurs pratiques de gestion des déchets non dangereux.

Nous avons examiné un rapport sur le processus d'évaluation environnementale du Ministère, que les Services de vérification interne avaient récemment publié, ainsi que d'autres rapports récents du commissaire à l'environnement de l'Ontario. Nous avons pris en compte les enjeux pertinents mentionnés dans ces rapports pour déterminer la portée et l'étendue de notre vérification.

Résumé

En 2004, le gouvernement s'est donné pour objectif de réacheminer 60 % des déchets de l'Ontario et de les détourner des sites d'enfouissement d'ici la fin de 2008. Selon l'information disponible au moment de notre vérification, le taux combiné de réacheminement des déchets générés par le secteur résidentiel et le secteur industriel, commercial et institutionnel (ICI) était d'environ 24 %. À cet égard, l'Ontario se classe au sixième rang des provinces et bien derrière la plupart des pays d'Europe, qui sont considérés comme des chefs de file dans le réacheminement des déchets. Bon nombre des problèmes à régler pour pouvoir réacheminer 60 % des déchets d'ici la fin de 2008, que le gouvernement a identifiés en 2004, n'ont pas encore été abordés avec succès. Le taux de réacheminement des déchets dans le secteur résidentiel, qui se situe aux alentours de 40 %, a substantiellement augmenté depuis 2002, mais cette hausse a été compensée par la baisse du taux de réacheminement du secteur ICI. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Les municipalités, qui sont généralement responsables de la gestion des déchets résidentiels et des ménages, font des progrès dans le réacheminement des déchets. Les taux globaux de réacheminement des déchets résidentiels se situent autour de 40 %, mais nous avons constaté que ces taux variaient d'environ 20 % à plus de 60 % selon les municipalités.

Cette variation est principalement attribuable aux différences dans la fréquence de collecte, la quantité de déchets jetables et les matières recyclables acceptées dans les boîtes bleues. De plus, seulement environ 15 % des municipalités ontariennes ont institué un programme de compostage des déchets organiques, ce qui représente au total à peu près 40 % des ménages de la province. Les différences dans les pratiques de gestion des déchets des municipalités sont principalement attribuables aux facteurs suivants :

- *La possibilité pour la municipalité de commercialiser les déchets des boîtes bleues et les déchets organiques recyclables.* Les municipalités sont en concurrence entre elles et avec le secteur privé sur les marchés des déchets recyclables. Les grandes municipalités, qui peuvent produire d'importants volumes, réussissent mieux à pénétrer les marchés que les petites municipalités et elles peuvent donc encourager de plus grands efforts de recyclage.
- *Le coût.* Selon les municipalités, les coûts associés au réacheminement d'une tonne de matières recyclables pour boîtes bleues dépassaient de 40 % en moyenne ceux associés au stockage en décharge d'une tonne de déchets. Plus de la moitié des municipalités qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que les fonds reçus conformément à la formule actuelle de partage des coûts avec les « responsables de la gérance » de l'industrie n'étaient pas suffisants pour compenser certains des coûts associés à la mise en oeuvre du programme des boîtes bleues.
- *Les capacités d'enfouissement d'une municipalité.* En théorie, lorsque les déchets sont ramassés moins souvent et que le nombre de sacs est limité, les résidents réacheminent généralement plus de déchets. Par exemple, une municipalité a indiqué qu'en recueillant les matières recyclables chaque semaine et les déchets jetables toutes les deux semaines tout en limitant le nombre de sacs, elle avait réussi à accroître son taux de réacheminement d'environ 20 %. Cependant, selon les réponses à notre sondage, les municipalités qui ont des capacités d'enfouissement suffisantes sont moins susceptibles de limiter la fréquence de collecte des déchets et de limiter le nombre de sacs que les résidents peuvent jeter.
- *Les préférences des résidents.* Les conseils municipaux savent bien que leurs résidents veulent que les déchets soient ramassés plus souvent et ne veulent pas que le nombre de sacs soit limité, quel que soit l'impact sur le réacheminement des déchets.
- Le secteur ICI génère environ 60 % des déchets produits en Ontario, mais il réussit à en réacheminer seulement 12 %. Les règlements pris en application de la *Loi sur la protection de l'environnement* (LPE) exigent des grands générateurs qu'ils rédigent un rapport de gestion des déchets, qu'ils préparent un plan de réduction des déchets et qu'ils mettent en oeuvre des programmes de séparation à la source des déchets à réutiliser ou à recycler. Il est néanmoins difficile pour le Ministère de savoir si les règlements sont respectés, pour les raisons suivantes :
 - Les renseignements disponibles sur le nombre d'entreprises ou d'organismes auxquels les règlements s'appliquent et sur les segments du secteur ICI qui produisent la plus grande quantité de déchets ne sont pas suffisants pour permettre au Ministère de cibler les inspections.
 - La moitié des dossiers d'inspection que nous avons compulsés ne contenait aucune preuve que l'inspecteur du Ministère avait examiné le rapport de gestion des déchets ou le plan de réduction des déchets.
 - Les inspections ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure les entreprises et organismes du secteur ICI ont donné suite à leurs plans ou si les plans ont fait augmenter la quantité de déchets réacheminés.

- Les inspections ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure le programme de séparation à la source d'une installation fait augmenter le taux de réacheminement des déchets et si les déchets séparés à la source sont réellement recyclés.

Par comparaison, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse, où le taux de réacheminement du secteur ICI est beaucoup plus élevé, ont adopté une approche un peu différente et ont interdit, à des degrés divers, le versage brut des matières recyclables. Ces interdictions empêchent en grande partie les générateurs de déchets du secteur ICI de mélanger les matières recyclables avec les déchets, car il n'est plus légal pour les sites d'enfouissement d'accepter des matières recyclables.

- Les déchets organiques des secteurs résidentiel et ICI représentent près du tiers du total généré en Ontario, mais il n'existe aucun programme ou objectif de réacheminement des déchets organiques à l'échelle de la province, alors que le Ministère envisageait déjà d'établir un tel programme en 2002.
- Les fabricants et importateurs de pneus et d'autres produits qui génèrent des déchets électroniques et ménagers dangereux payent des droits pour couvrir le coût du réacheminement de ces produits ou de leur élimination sécuritaire à la fin du cycle de vie. Ces fabricants et importateurs peuvent transmettre ce coût aux détaillants qui, à leur tour, le répercutent sur les consommateurs. La loi sous-jacente n'exige pas des détaillants qui choisissent d'intégrer ce coût au prix de vente de leur produit qu'ils l'indiquent séparément comme tel sur le reçu du client.
- Des municipalités qui ont répondu à notre sondage, une sur cinq estimait ne pas disposer d'une capacité de décharge suffisante pour ses déchets résidentiels. Par ailleurs, les décharges existantes se rempliront plus rapidement après 2010, lorsque l'Ontario cessera en

grande partie d'exporter ses déchets résidentiels au Michigan et qu'un million de tonnes de déchets auparavant expédiés dans cet État s'ajouteront aux décharges ontariennes chaque année. Il n'est pas toujours possible pour les municipalités d'ouvrir de nouvelles décharges, parce qu'elles coûtent cher et que les résidents s'y opposent.

- Le Ministère inspecte les décharges ainsi que les sites, installations et systèmes de gestion des déchets non dangereux pour vérifier si les conditions de leur certificat d'autorisation sont respectées. Nous avons toutefois remarqué que beaucoup de ces certificats ne tiennent pas compte des changements apportés aux normes. De plus, notre examen des dossiers d'inspection montrait que de nombreuses infractions aux conditions des certificats avaient été détectées mais que, dans bien des cas, le Ministère n'avait pas pris de mesures de suivi en temps opportun pour s'assurer que les changements requis avaient été apportés.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Une des priorités du Ministère est de veiller à ce que les déchets de l'Ontario soient gérés de manière à protéger la santé humaine et l'environnement. Nous nous sommes engagés à faire en sorte que notre programme de gestion des déchets non dangereux encourage le réacheminement, favorise la réduction et aide à accroître le taux de réutilisation et de recyclage.

Le Ministère a mis en oeuvre un cadre axé sur la réduction des déchets produits et la promotion de la réutilisation, du recyclage et d'une bonne gestion des déchets. Notre régime réglementaire détaillé prévoit des règles rigoureuses pour le développement et l'exploitation des sites d'enfouissement, ainsi que des conditions d'autorisation pour tous les sites d'élimination et transporteurs de déchets.

Outre cette approche de réglementation, le Ministère a élaboré des programmes efficaces

de réacheminement des déchets qui mettent l'accent sur les principes de base que sont la réduction, la réutilisation et le recyclage. Les programmes de recyclage tels que le programme des boîtes bleues aident de plus en plus à détourner des matériaux des sites d'enfouissement.

Le Ministère porte aussi son regard sur l'avenir et examine d'autres façons de gérer les déchets, dont les nouveaux programmes de réacheminement des appareils électroniques et des vieux pneus. Il s'est engagé à améliorer son programme de gestion des déchets non dangereux et remercie le vérificateur général de ses recommandations, qui l'aideront à poursuivre les améliorations.

Constatations détaillées de la vérification

RÉACHEMINEMENT DES DÉCHETS

Objectif de réacheminement des déchets de l'Ontario

Reconnaissant les pressions exercées sur les ressources naturelles de l'Ontario par la croissance économique et démographique de la province, le gouvernement a proposé en 2004 d'élargir son approche de réacheminement des déchets en réduisant la quantité de déchets générés et en faisant augmenter les taux de réutilisation et de recyclage, de manière à réduire la quantité de déchets stockés en décharge. Dans son document intitulé « Réacheminer 60 % des déchets en Ontario : Document de consultation », le gouvernement soulignait que, pour « obtenir les résultats que les Ontariens doivent atteindre en matière de gestion des déchets, le gouvernement provincial s'est fixé l'objectif de soustraire des décharges 60 pour cent des déchets d'ici à la fin de 2008 ».

Ce document qui, au moment de notre vérification, était encore affiché sur le site Web du Ministère, identifiait un certain nombre de problèmes à régler pour que la province puisse atteindre son objectif :

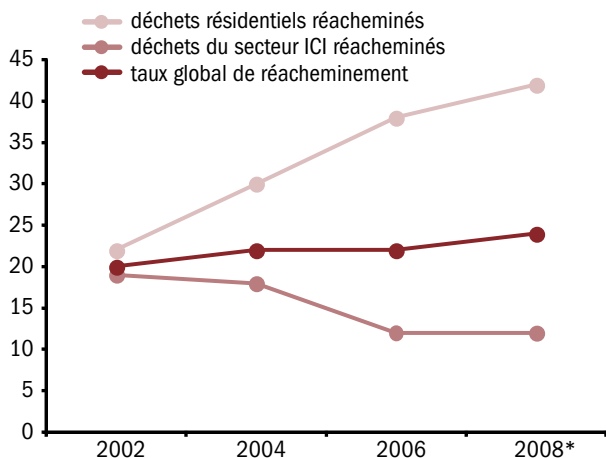
- créer « un sentiment d'appartenance publique à l'égard du besoin de gérer nos déchets différemment de la façon actuelle »;
- s'attaquer à certains des obstacles au réacheminement des déchets, par exemple en reconnaissant que le stockage en décharge est actuellement moins coûteux que le recyclage;
- constituer des marchés viables pour les matières recyclables, particulièrement dans le cas des déchets organiques (où il faut non seulement créer un marché viable pour le compost généré mais aussi améliorer les technologies de collecte et de traitement);
- assurer une application plus efficace des règlements pris en vertu des différentes lois qui régissent la gestion des déchets non dangereux, en plus d'offrir une plus grande certitude et d'accélérer la délivrance des autorisations environnementales, afin d'aider les entreprises ICI à atteindre les nouveaux objectifs en matière d'élimination et de réacheminement des déchets;
- élaborer une stratégie de réacheminement des déchets à l'échelle de la province, sans laquelle l'Ontario sera loin d'atteindre l'objectif en matière de réacheminement.

La province a reconnu à ce moment-là que le réacheminement des déchets présentait de nombreux avantages économiques. En effet, en réduisant le nombre de décharges nécessaires, cette option permet d'éviter les coûts de localisation et de construction ainsi que les coûts d'exploitation et d'entretien à long terme associés aux décharges. Le réacheminement des déchets contribue à la croissance économique et à la création d'emplois en favorisant l'établissement ou l'expansion des entreprises de collecte, de traitement et de courtage des matières recyclables et de celles qui fabriquent des produits à base de matières recyclables et qui les distribuent.

Comme le montre la Figure 1, selon les données de Statistique Canada et du ministère de l'Environnement qui étaient disponibles au moment de notre vérification, le taux global de réacheminement des déchets de l'Ontario était de seulement 24 %, soit bien en deçà de l'objectif de 60 % d'ici la fin de 2008. Le taux de réacheminement du secteur résidentiel était d'environ 40 %, tandis que celui du secteur ICI, tel que déclaré à Statistique Canada par les sociétés de gestion des déchets, était de seulement 12 %. (Ce pourcentage s'applique à l'année 2006. Statistique Canada était censé divulguer le taux de réacheminement du secteur ICI pour 2008 avant la finalisation de notre rapport, mais il n'avait pas encore diffusé les données de 2008 à la date de publication.) Le taux de réacheminement des déchets a augmenté substantiellement dans le secteur résidentiel mais baissé dans le secteur ICI, de sorte que le taux global de réacheminement de l'Ontario n'a pas beaucoup augmenté depuis 2002.

Figure 1 : Taux de réacheminement des déchets de l'Ontario, 2002-2008 (%)

Source des données : Statistique Canada et ministère de l'Environnement



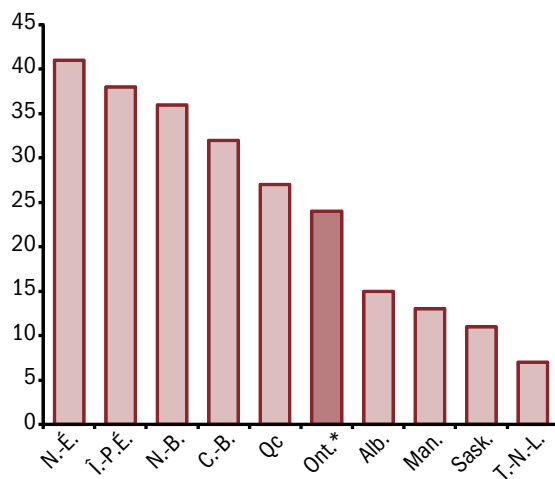
* Par l'entremise de RDO, le Ministère recueille des données sur le réacheminement des déchets auprès des municipalités chaque année. En se fondant sur l'information recueillie, le Ministère a calculé les taux de réacheminement du secteur résidentiel pour 2006 et 2008 à 38 % et 42 %, respectivement. Les données les plus récentes de Statistique Canada sur le réacheminement des déchets dans le secteur ICI datent de 2006. Statistique Canada était censé publier le taux de réacheminement pour 2008 avant la finalisation de notre rapport, mais il n'avait pas encore diffusé cette information à la date de publication. Le taux global de réacheminement des déchets pour 2006 et 2008 a été calculé à partir du taux de réacheminement des déchets résidentiels de RDO pour ces années et du taux de réacheminement du secteur ICI fourni par Statistique Canada pour 2006.

Comme le montre la Figure 2, selon les dernières données disponibles, le taux global de réacheminement de l'Ontario est inférieur à celui de cinq autres provinces : la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Colombie-Britannique et le Québec. L'Ontario est aussi à la traîne de plusieurs pays membres de l'Union européenne à cet égard. La Figure 3 montre qu'en 2008, l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et la Suède – considérés comme des chefs de file en réacheminement des déchets – ont détourné un pourcentage beaucoup plus élevé de leurs déchets que l'Ontario.

Bon nombre des problèmes à régler pour que le Ministère puisse réacheminer 60 % des déchets d'ici la fin de 2008 n'avaient pas encore été abordés avec succès au moment de notre vérification. Les sections qui suivent examinent ces problèmes de plus près.

Figure 2 : Quantité de déchets des secteurs résidentiel et ICI réacheminés en 2006, par province (%)

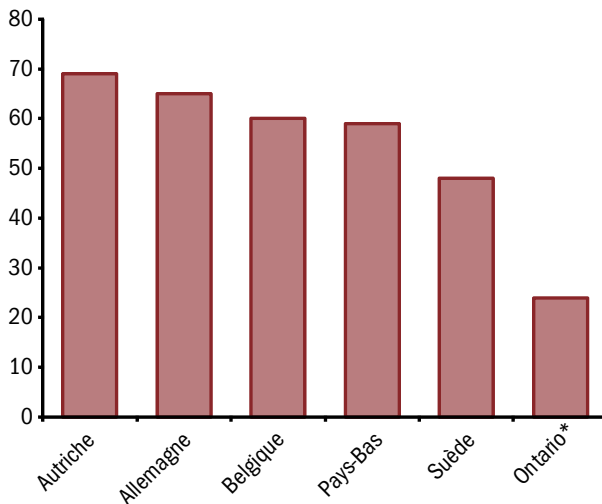
Source des données : Statistique Canada et ministère de l'Environnement



* Par l'entremise de RDO, le Ministère recueille des données sur le réacheminement des déchets auprès des municipalités chaque année. En se fondant sur l'information recueillie, le Ministère a calculé le taux de réacheminement du secteur résidentiel pour 2008 à 42 %. Le taux global de réacheminement des déchets de l'Ontario a été calculé à partir du taux de réacheminement des déchets résidentiels de RDO pour 2008 et du taux de réacheminement du secteur ICI déclaré par Statistique Canada pour 2006, qui est l'information la plus récente. Statistique Canada était censé publier les taux de réacheminement de 2008 pour l'Ontario et les autres provinces avant la finalisation de notre rapport, mais il n'avait pas encore diffusé cette information à la date de publication.

Figure 3 : Quantité de déchets réacheminés en Ontario et dans des pays choisis d'Europe en 2008 (%)

Source des données : Statistique Canada, ministère de l'Environnement et Eurostat



* Par l'entremise de RDO, le Ministère recueille des données sur le réacheminement des déchets auprès des municipalités chaque année. En se fondant sur l'information recueillie, le Ministère a calculé le taux de réacheminement du secteur résidentiel pour 2008 à 42 %. Le taux global de réacheminement des déchets de l'Ontario a été calculé à partir du taux de réacheminement des déchets résidentiels de RDO pour 2008 et des taux de réacheminement du secteur ICI déclarés par Statistique Canada pour 2006, qui est l'information la plus récente. Statistique Canada était censé publier le taux de réacheminement pour 2008 avant la finalisation de notre rapport, mais il n'avait pas encore diffusé cette information à la date de publication.

Déchets du secteur résidentiel

Comme il est mentionné plus haut, les municipalités sont généralement responsables de la gestion des déchets produits par les ménages (sauf pour le plupart des immeubles résidentiels à logements multiples) sur leurs territoires respectifs. Un règlement pris en application de la *Loi sur la protection de l'environnement* (LPE) exige des municipalités de plus de 5 000 habitants qu'elles créent des programmes de réacheminement pour les déchets résidentiels suivants : les bouteilles et bocaux en verre, les canettes en acier et en aluminium, le papier journal et les bouteilles en plastique, ainsi que deux autres types de déchets résidentiels à choisir dans une liste supplémentaire.

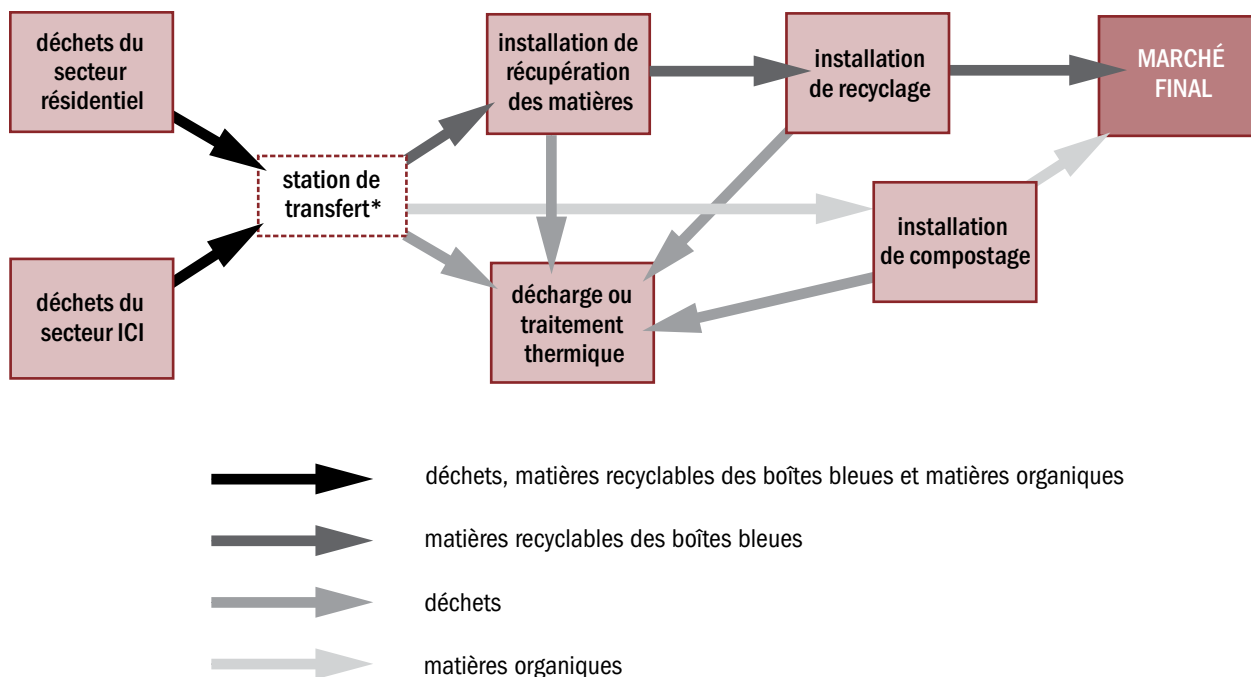
Dans la plupart des cas, les déchets et les matières recyclables (boîtes bleues et déchets organiques) sont collectés en porte-à-porte par les municipalités mêmes ou par des sociétés privées

de gestion des déchets engagées à contrat par les municipalités. Les résidents peuvent aussi apporter leurs déchets et matières recyclables à des dépôts ou des lieux de collecte. Dans les petites municipalités rurales, où la collecte en porte-à-porte est peu pratique parce que les résidences sont trop éloignées les unes des autres, la seule option réaliste est de prévoir des dépôts et des lieux de collecte pour les déchets et les matières recyclables. La Figure 4 montre le cheminement des déchets et des matières recyclables depuis la collecte jusqu'à la destination finale. Dans les grands centres urbains, les déchets et matières collectés en porte-à-porte ou apportés à des dépôts ou des lieux de collecte sont parfois transportés jusqu'à un lieu d'entreposage temporaire appelé station de transfert. Les déchets non recyclables sont ensuite envoyés dans une décharge ou, dans certains cas, dans une installation de traitement thermique, tandis que les matières recyclables sont transportées jusqu'à une installation de récupération de matières (IRM) pour y être triées ou à une installation de compostage. Les déchets résiduels non recyclables d'une IRM ou d'une installation de compostage finissent par être stockés en décharge. Dans les petites municipalités, les déchets et matières recyclables collectés en porte-à-porte ou apportés à des dépôts ou des lieux de collecte sont généralement envoyés directement dans une décharge, une IRM ou une installation de compostage. Après traitement dans une IRM, les matières recyclables des municipalités sont vendues directement à des sociétés locales de recyclage du secteur privé ou à un courtier, qui peut les commercialiser à l'étranger. La plupart des municipalités possèdent et exploitent des stations de transfert, des IRM, des installations de compostage et des décharges, ou elles en sont propriétaires mais elles les font exploiter à contrat par des sociétés du secteur privé.

Chaque année, environ 65 % (à peu près 2,3 millions de tonnes) des déchets résidentiels à mettre en décharge sont stockés dans des décharges dont la plupart appartiennent à des municipalités ontariennes. Les 35 % qui restent (environ 1 million

Figure 4 : Flux des déchets et des matières recyclables

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



* Dans les petites municipalités, les déchets, les matières recyclables des boîtes bleues et les matières organiques sont souvent apportés directement à une décharge contrôlée, une installation de récupération ou une installation de compostage, respectivement.

de tonnes par an) sont expédiés aux États-Unis, surtout au Michigan et parfois dans l'État de New York. Certaines des grandes municipalités ont promis à la province qu'elles n'expédieraient plus de déchets résidentiels au Michigan après 2010.

Fluctuations des taux de réacheminement des municipalités

Nous avons remarqué que selon les résultats de notre sondage, les municipalités et les ménages ontariens font des efforts raisonnables pour réacheminer les déchets et les détourner des décharges. Le taux de réacheminement des déchets résidentiels tourne autour de 40 % en moyenne, mais il varie beaucoup entre les municipalités. Environ le quart de celles qui ont répondu à notre sondage déclarait un taux de réacheminement situé entre 20 % et 40 %, la moitié déclarait un taux de 40 % à 60 %, et le quart restant déclarait un taux supérieur à 60 %. Les facteurs qui, d'après les réponses au sondage et nos discussions avec les municipalités, font

varier les taux de réacheminement sont expliqués ci-après.

Fréquence de collecte et quantité de déchets ramassés dans les municipalités

Un facteur qui a un impact direct sur le réacheminement des déchets est la fréquence de collecte et la quantité de déchets ramassés (c'est-à-dire le nombre de collectes par semaine ou par mois et le nombre de sacs permis). En théorie, le taux de réacheminement des résidents devrait être plus élevé lorsque les déchets sont ramassés moins souvent et que le nombre de sacs est limité. Une des municipalités interviewées disait qu'en ramassant les déchets toutes les deux semaines plutôt que chaque semaine et en limitant le nombre de sacs, elle encourageait les résidents à réacheminer plus de déchets et optimisait ainsi le réacheminement. En ramassant les déchets toutes les deux semaines et les matières recyclables une fois par semaine, la municipalité a pu accroître son taux de réacheminement d'environ 20 %. Des municipalités qui ont

répondu à notre sondage, 70 % ramassaient les déchets une fois par semaine, tandis que seulement 30 % les ramassaient toutes les deux semaines. Un tiers des municipalités avait limité le nombre de sacs à un ou deux et un autre tiers, à trois ou quatre, tandis que le troisième tiers n'imposait pas de limite.

D'après un peu plus de la moitié des municipalités, la fréquence des collectes et la quantité de déchets ramassés sur leur territoire sont dictées par les conseils municipaux, qui cherchent surtout à satisfaire les désirs des résidents plutôt qu'à optimiser le réacheminement des déchets. Les capacités d'enfouissement de la municipalité avaient aussi une influence sur la fréquence des collectes et les quantités ramassées. En réponse à notre sondage, près de 90 % des municipalités qui déclaraient des capacités d'enfouissement inexistantes ou insuffisantes avaient limité le nombre de sacs ou de contenants de déchets ramassés.

Variété des matières recyclables recueillies par les municipalités

Notre sondage révélait également une grande variété dans les types de matières recyclables acceptées dans les boîtes bleues. Parmi les municipalités qui ont répondu à notre sondage, le nombre de matières recyclables recueillies allait du minimum de sept requis par la LPE à 20 différents types de matières. Par ailleurs, si les déchets organiques représentent près du tiers des déchets générés, seulement 15 % des municipalités recueillent de tels déchets auprès d'environ 40 % des ménages ontariens. Près de la moitié des municipalités qui ont répondu à notre sondage indiquaient que les matières recyclables qu'elles pouvaient recueillir et leur capacité de ramasser les déchets organiques dépendaient de la disponibilité de marchés locaux fiables et durables pour les matières recyclables et les déchets organiques et/ou des infrastructures (IRM ou installation de compostage) requises pour traiter ces matières.

En ce qui concerne la disponibilité de marchés durables, nous avons appris lors de nos discussions

avec les municipalités qu'elles étaient en concurrence entre elles et avec le secteur privé pour les marchés de matières recyclables. Les grandes municipalités, qui génèrent d'importants volumes de matières recyclables et de déchets organiques, réussissent mieux à pénétrer les marchés que les petites municipalités.

Financement des activités de réacheminement

Bien que les municipalités soient responsables de la gestion des matières recyclables générées sur leurs territoires respectifs, le coût total net du programme des boîtes bleues doit être partagé également entre les municipalités et les « responsables de la gérance » de l'industrie dont les produits génèrent les déchets. Plus du tiers des municipalités qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que le coût était un obstacle de taille à une gestion efficace des déchets non dangereux. En moyenne, les municipalités déclaraient que le coût associé au réacheminement d'une tonne de matières recyclables pour boîtes bleues dépassait d'environ 40 % le coût de la mise en décharge d'une tonne de déchets.

Des droits sont perçus auprès de chaque « responsable de la gérance » en fonction de la part du marché détenue par ses produits. Les droits perçus sont censés financer la moitié du total des coûts nets engagés par les municipalités pour mettre en oeuvre leur programme des boîtes bleues. Cette formule de partage des coûts a été conçue pour que les municipalités ne soient pas accablées par les coûts associés à la gestion du programme des boîtes bleues, encourageant ainsi la durabilité du programme. Cependant, l'analyse effectuée au moment de notre vérification indiquait qu'environ 80 % des municipalités qui administraient un programme des boîtes bleues recevaient moins de 50 % des coûts nets de leur programme et que certaines en recevaient seulement 25 %. Cet écart peut être attribuable au fait qu'environ la moitié des fonds perçus auprès des « responsables de la gérance » sont mis de côté et remis seulement aux municipalités qui peuvent démontrer qu'elles ont réalisé des gains d'efficacité dans la mise en oeuvre

de leur programme des boîtes bleues en adoptant des pratiques exemplaires, en faisant preuve d'innovation et en tirant parti des technologies nouvelles et émergentes. Qui plus est, au lieu de payer des droits, les « responsables de la gérance » de l'industrie du papier journal fournissent aux municipalités de l'espace publicitaire gratuit dans des journaux communautaires locaux.

Plus de la moitié des municipalités qui ont répondu à notre sondage déploraient l'insuffisance des fonds qui leur sont versés conformément à la formule en vigueur pour compenser certains des coûts du programme des boîtes bleues. De plus, selon Réacheminement des déchets Ontario, une municipalité sur quatre choisissait de ne pas utiliser l'espace publicitaire fourni par les « responsables de la gérance » de l'industrie du papier journal et, en réponse à notre sondage, un certain nombre de municipalités ont indiqué qu'elles préféreraient voir ces « responsables de la gérance » payer des droits.

Examen de la Loi sur le réacheminement des déchets

En octobre 2008, le Ministère a entamé un examen de la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets* (LRD) de l'Ontario. Dans le cadre de cet examen, le Ministère a lancé un dialogue public avec de nombreux intervenants, dont des « responsables de la gérance » de l'industrie, des détaillants, des municipalités, des organismes environnementaux, des sociétés de gestion des déchets et des membres préoccupés du public. Au moment de notre vérification, le Ministère avait préparé un rapport sur son examen de la LRD qui proposait d'importantes modifications au cadre de réacheminement des déchets de l'Ontario. Un des principaux changements proposés pour régler certains des problèmes susmentionnés est d'appliquer le principe de la responsabilité élargie des producteurs (REP) — c'est-à-dire de rendre les « responsables de la gérance » pleinement responsables du réacheminement des déchets dans les secteurs résidentiel et ICI. Le raisonnement est que si les « responsables

de la gérance » étaient pleinement responsables de la gestion des déchets, ils auraient avantage à redévelopper leurs produits et leurs emballages de manière à réduire les coûts globaux de collecte et de recyclage. Les municipalités avec lesquelles nous avons discuté étaient généralement favorables au principe de la REP mais soulignaient qu'il fallait régler certains enjeux clés avant que la REP puisse être pleinement mise en oeuvre dans la province. Les municipalités étaient particulièrement préoccupées par le niveau de service de collecte qu'elles pourraient offrir à leurs résidents selon le principe de la REP et par la possibilité que la REP empêche certaines municipalités de récupérer les importantes sommes investies dans l'infrastructure de gestion des déchets. Au moment de notre vérification, le Ministère poursuivait les consultations sur le cadre proposé avant de modifier la loi.

RECOMMANDATION 1

Pour promouvoir le réacheminement des déchets dans le secteur résidentiel, et dans le cadre de l'examen en cours de la *Loi sur le réacheminement des déchets*, le ministère de l'Environnement doit travailler avec les municipalités, les « responsables de la gérance » de l'industrie et d'autres intervenants à :

- accroître la disponibilité de marchés fiables et durables pour les matières recyclables et les déchets organiques;
- accroître la capacité de la province à traiter les matières recyclables et les déchets organiques;
- examiner la formule de financement en vigueur pour le programme des boîtes bleues pour qu'il atteigne son objectif d'un partage égal des coûts entre les municipalités et les « responsables de la gérance ».

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance d'un secteur du recyclage sain et robuste. Bien que tous les partenaires en gestion des déchets aient

démontré des progrès, le Ministère reconnaît la valeur d'une amélioration continue et s'est engagé à travailler avec les municipalités, les « responsables de la gérance » de l'industrie, et d'autres intervenants. Le Ministère tiendra compte de chaque aspect de cette recommandation dans l'examen du cadre actuel de réacheminement des déchets.

Au cours des dernières années, la province a joué un rôle de chef de file en lançant un certain nombre de programmes de réacheminement financés par l'industrie. En plus du programme municipal des boîtes bleues (conjointement financé par les municipalités et l'industrie), l'Ontario a mis en place des programmes pour les vieux pneus, les rebuts électroniques et les déchets ménagers dangereux. Comme les possibilités du marché et la capacité de traitement sont des facteurs essentiels dans le maintien d'un programme de recyclage efficace, ces programmes sont tous dotés d'un budget consacré à l'amélioration et au soutien de la capacité de traitement et aux activités de développement des marchés. Le Ministère cernerá les points à améliorer au fur et à mesure de la mise en oeuvre des programmes de réacheminement.

Le Ministère reconnaît les défis associés au réacheminement des déchets organiques. Le Ministère a consulté les municipalités et d'autres intervenants afin d'explorer les moyens d'accroître la capacité de traitement des déchets organiques.

Déchets du secteur industriel, commercial et institutionnel (ICI)

Les règlements pris en application de la *Loi sur la protection de l'environnement* (LPE) exigent des grands générateurs de déchets du secteur ICI qu'ils préparent un rapport de gestion des déchets sur :

- la quantité, la nature et la composition des déchets produits;

- les modalités de production des déchets, y compris les politiques de gestion touchant la production des déchets;
- les modalités de gestion des déchets.

Les règlements exigent également de ces générateurs qu'ils préparent un plan (plan de réduction des déchets) pour réduire, réutiliser et recycler les déchets produits, qui précise les modalités et les délais de mise en oeuvre et les résultats prévus. Ces générateurs doivent également mettre en place des programmes de séparation à la source pour certains types de déchets (par exemple, l'aluminium, le carton, le papier, le plastique, le verre et l'acier, mais non les matières organiques) et doivent faire des efforts raisonnables pour recycler les déchets. Le Ministère est responsable de l'application des règlements pris en vertu de la LPE.

Contrairement aux résidences, qui comptent sur les municipalités pour gérer leurs déchets, les entreprises et les organismes du secteur ICI font surtout appel à des sociétés de gestion des déchets du secteur privé pour éliminer et réacheminer leurs déchets. Les sociétés de gestion des déchets ramassent les déchets et les apportent à des décharges ou des installations de recyclage, qui peuvent être exploitées par une municipalité ou par les sociétés de gestion des déchets elles-mêmes. Certaines sociétés de gestion des déchets ont aussi conclu des ententes avec des décharges du Michigan et de l'État de New York pour le stockage des déchets à éliminer; chaque année, environ 30 % (2,4 millions de tonnes) des déchets générés par le secteur ICI sont expédiés aux États-Unis.

Le Ministère n'a pas d'information sur la quantité de déchets éliminés et réacheminés dans le secteur ICI. Comme il est mentionné plus haut, selon les plus récentes données de Statistique Canada disponibles au moment de notre vérification, le taux de réacheminement du secteur ICI était de seulement 12 %. En fait, le taux de réacheminement de ce secteur affiche une tendance constante à la baisse, passant de 19 % en 2002 à 12 % en 2006.

Selon l'Ontario Waste Management Association (qui représente les sociétés de gestion des déchets

du secteur privé), certains des principaux facteurs qui exercent des pressions à la baisse sur les taux de recyclage du secteur ICI sont les suivants :

- Les coûts associés à l'élimination des déchets dans une décharge sont inférieurs d'environ 40 % aux coûts de recyclage, ce qui encourage les organismes du secteur privé à choisir l'option la plus économique.
- Les règlements pris en vertu de la LPE ne visent que les grands générateurs (surtout classés en fonction de la taille ou de l'activité économique de l'installation), et il est difficile de les appliquer. Les petites et moyennes entreprises, qui produisent environ 60 % des déchets ICI en Ontario, ne sont pas visées par les règlements en vigueur.
- De nombreux générateurs de déchets du secteur ICI ne disposent pas des connaissances, du temps et des ressources financières nécessaires pour établir un programme efficace de réduction et de recyclage des déchets.
- L'Ontario ne dispose pas encore d'une capacité suffisante pour recycler les déchets ICI, surtout en raison de l'incertitude de l'approvisionnement en matières ICI à recycler.

Pour que le secteur ICI puisse atteindre l'objectif de réacheminement de 60 % établi par la province, le document de consultation 2004 du gouvernement identifiait bon nombre des problèmes précités. Pour régler ces problèmes, le gouvernement envisageait alors les mesures suivantes :

- examiner les règlements de réacheminement des déchets pris en application de la LPE, parce que seul un nombre limité de générateurs de déchets du secteur ICI sont assujettis aux règlements;
- exiger des plus grands générateurs de déchets qu'ils rendent publics leurs taux de réacheminement et introduire graduellement des rapports publics sur les taux de réacheminement affichés par d'autres générateurs de déchets sur une base sectorielle;

- offrir une formation aux petites entreprises pour les aider à accroître leur taux de réacheminement des déchets.

Le gouvernement a également envisagé d'imposer une surcharge sur les déchets destinés à l'élimination, ce qui pourrait aider à financer des programmes de réacheminement et encourager les générateurs à réduire la quantité de déchets à éliminer.

Le Ministère n'a encore donné suite à aucune de ces initiatives. En 2004 cependant, il a reconnu que, pour encourager le secteur privé à investir dans les innovations technologiques, il devait mettre en place un processus d'approbation qui protégerait l'environnement tout en encourageant l'investissement et l'innovation. Nous avons observé à cet égard que le Ministère avait, au cours des dernières années, apporté plusieurs changements à son processus d'évaluation environnementale pour les projets de gestion des déchets. En 2007, il a présenté un règlement visant à rationaliser le processus d'évaluation environnementale pour certains projets de gestion des déchets aux effets environnementaux minimes ou prévisibles, comme les stations de transfert, les installations de traitement et les petites et moyennes décharges. De plus, en 2007, le Ministère a diffusé plusieurs documents d'orientation afin de mieux expliquer aux auteurs des propositions et au public les exigences à respecter aux différentes étapes du processus d'évaluation environnementale.

RECOMMANDATION 2

Pour accroître le réacheminement des déchets dans le secteur ICI, le ministère de l'Environnement doit :

- recueillir des renseignements sur la quantité et le type de déchets générés par les petites et moyennes entreprises et les organismes non réglementés par la *Loi sur la protection de l'environnement* (LPE) et envisager les mesures à prendre pour réduire la quantité de déchets actuellement stockés en décharge;

- exiger des grandes entités réglementées par la LPE qu'elles rendent publics leurs taux de réacheminement des déchets. Le Ministère doit alors, dans le cadre de son travail d'inspection, évaluer l'exactitude des taux déclarés;
- faire des recherches sur les pratiques efficaces adoptées dans d'autres provinces et en Europe pour détourner les déchets du secteur ICI des décharges. Pour évaluer les pratiques qui pourraient être transférables à l'Ontario, le Ministère devra établir un équilibre entre les avantages environnementaux et les défis économiques auxquels le milieu des affaires est confronté.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Depuis 2008, le Ministère a mené de vastes consultations sur les révisions à apporter au cadre de réacheminement des déchets de l'Ontario. Nous reconnaissons que la conception des politiques et des programmes repose sur une bonne information et que le Ministère n'a pas tous les renseignements dont il aurait besoin pour maximiser le réacheminement des déchets dans le secteur ICI. Dans le cadre de son examen continu du cadre de réacheminement des déchets, le Ministère se penchera sur les moyens à prendre pour obtenir l'information nécessaire à l'appui des politiques et programmes de réacheminement.

Le Ministère poursuivra également ses recherches sur les pratiques exemplaires en vigueur dans d'autres administrations, notamment en examinant les mesures prises pour réacheminer les déchets du secteur ICI, pour recueillir des renseignements sur la quantité et le type de déchets générés par les petites et moyennes entreprises, pour déclarer les taux de réacheminement des sociétés réglementées et pour vérifier les rapports. Nous examinerons également les coûts connexes et les avantages environnementaux et nous déterminerons si ces pratiques exemplaires conviendraient à l'Ontario.

Conformité dans le secteur ICI

Les inspecteurs du Ministère effectuent des inspections sur place des entreprises et organismes du secteur ICI réglementés par la LPE partout dans la province afin d'assurer la conformité aux règlements. En 2008-2009, le Ministère a d'ailleurs lancé des programmes de sensibilisation afin d'éduquer ces entreprises et organismes au niveau de la société ou de l'association sur les exigences des règlements en vertu de la LPE. La Figure 5 montre le nombre d'inspections effectuées par le Ministère dans chaque segment du secteur ICI en 2009-2010.

Malgré les récents efforts visant à assurer la conformité, nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas d'information sur le nombre réel de sociétés ou d'organismes dans la plupart des segments ICI visés par les règlements d'application de la LPE, ni sur les segments qui génèrent les plus grandes quantités de déchets afin de déterminer les segments à inspecter en priorité. Le Ministère nous a informés qu'il avait différents moyens de choisir les entités à inspecter au hasard, par exemple en faisant des recherches sur Internet, dans les Pages jaunes

Figure 5 : Nombre d'inspections ministérielles du secteur ICI, 2009-2010, par segment

Source des données : Ministère de l'Environnement

Segment	Nombre d'entreprises	Inspections en 2009-2010
immeubles résidentiels à logements multiples	inconnu	90
hôtels et motels	430	73
établissements d'enseignement	2 414	72
construction et démolition	variable	63
immeubles à bureaux	inconnu	37
fabrication	inconnu	27
établissements de vente au détail	inconnu	27
centres commerciaux de détail	inconnu	13
restaurants	inconnu	9
hôpitaux	121	0
Total		411

et dans les répertoires des industries. D'après une étude commandée par une municipalité ontarienne en 2008, les cinq principaux générateurs de déchets du secteur ICI étaient le secteur de la vente au détail (29 %), les services d'hébergement et d'alimentation (19 %), les industries manufacturières (11 %), les soins de santé et l'aide sociale (10 %), et les arts, divertissements et loisirs (7 %). Comme le montre la Figure 5, le nombre d'inspections effectuées dans les établissements de détail et les restaurants en 2009-2010 était parmi les plus faibles. Nous reconnaissons que les résultats obtenus pour cette municipalité ne s'appliquent pas nécessairement à la province dans son ensemble, mais le Ministère devrait néanmoins recueillir des données de ce genre sur les principaux générateurs de déchets du secteur ICI en Ontario afin de cibler les établissements à inspecter. Cette information serait également utile d'un point de vue stratégique au moment d'évaluer les façons possibles de réduire la quantité de déchets stockés en décharge.

Nous avons également remarqué que le Ministère ne recueillait pas de données sur l'élimination et le réacheminement des déchets du secteur ICI et qu'il comptait plutôt sur Statistique Canada pour obtenir cette information. Cependant, comme Statistique Canada publie ses données sur l'élimination et le réacheminement des déchets du secteur ICI tous les deux ans, les statistiques pour 2008 ne devraient pas être disponibles avant le milieu ou la fin de 2010. Les données recueillies par Statistique Canada sont utiles, mais le fait d'obtenir certains renseignements auprès des grands générateurs de déchets du secteur ICI visés par la LPE permettrait au Ministère de mieux évaluer l'efficacité de ses efforts d'inspection et d'apporter plus rapidement les modifications nécessaires à sa stratégie d'inspection.

Les inspections effectuées en 2009-2010 révélaient d'importantes infractions aux règlements d'application de la LPE dans de nombreux segments du secteur ICI. Selon les résultats d'un sondage réalisé auprès d'un échantillon de grandes entités du secteur ICI par une Chambre de commerce

de l'Ontario en mai 2010, 45 % des répondants n'étaient même pas au courant de l'existence des règlements pris en vertu de la LPE qui se rapportent au réacheminement des déchets.

Par comparaison, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse, où les taux de réacheminement des déchets du secteur ICI sont plus élevés qu'en Ontario, ont interdit à des degrés divers le stockage en décharge des matières recyclables. En Nouvelle-Écosse, cette interdiction est en place depuis le milieu des années 1990. La loi oblige dans une certaine mesure les générateurs de déchets du secteur ICI à séparer les matières recyclables de tous les autres déchets, car il est légalement interdit aux décharges d'accepter des matières recyclables. En 2004, l'Ontario a également examiné la possibilité d'interdire graduellement l'élimination des déchets organiques et des matières recyclables afin d'aider à atteindre l'objectif de réacheminement de 60 %, mais aucune mesure n'a été prise à cet égard.

Portée des inspections dans le secteur ICI

Les inspections effectuées par le Ministère dans les entreprises et organismes ICI ne l'ont pas particulièrement aidé à accroître le taux de réacheminement de ce secteur, surtout parce qu'elles visent seulement à s'assurer que l'entreprise ou l'organisme a rédigé le rapport de gestion des déchets et élaboré le plan de réduction des déchets et que ces rapports sont complets. Les inspecteurs du Ministère ne vérifient pas si l'information déclarée dans les rapports de gestion et plans de réduction des déchets reflète les processus réels de l'organisme. Ils ne vérifient pas non plus dans quelle mesure les entreprises et les organismes ont donné suite aux plans ou si les plans ont fait augmenter la quantité de déchets réacheminés. Cette évaluation est particulièrement importante en ce qui concerne le plan de réduction des déchets qui, comme il est expliqué plus haut, est censé être le plan global de l'entreprise ou de l'organisme pour réduire, réutiliser et recycler les déchets produits et qui contient des détails sur les modalités et les délais de mise en oeuvre et les résultats

attendus. Nous avons constaté que la moitié des dossiers d'inspection examinés ne contenait aucun document indiquant que l'inspecteur du Ministère avait jeté un coup d'œil au rapport de gestion ou au plan de réduction des déchets.

Les inspections effectuées pour vérifier si les entreprises et organismes du secteur ICI ont mis en oeuvre un programme pour séparer à la source les déchets à réutiliser ou à recycler visent seulement à déterminer si l'entreprise ou l'organisme dispose des bacs nécessaires pour séparer à la source les déchets spécifiés et si des efforts raisonnables ont été faits pour éduquer les clients, les travailleurs ou les locataires sur l'utilisation des bacs. Les inspections ne servent généralement pas à déterminer l'efficacité du programme de séparation à la source d'une installation, ni à vérifier si les déchets séparés à la source sont réellement envoyés dans des installations de recyclage. Les inspecteurs du Ministère nous ont dit que même les entreprises et organismes du secteur ICI qui font des efforts raisonnables pour séparer leurs déchets à la source ne savent généralement pas ce qui arrive aux déchets séparés à la source après leur ramassage par la société de gestion des déchets. Ils ne peuvent pas faire grand-chose pour s'assurer que les déchets séparés à la source sont réellement recyclés et non seulement stockés en décharge. Le Ministère nous a informés que les inspections lui permettaient de s'assurer que les sociétés de gestion des déchets exercent leurs activités en vertu d'un certificat d'autorisation valide. Nous avons toutefois noté que ces certificats n'exigent généralement pas des sociétés qu'elles recyclent les déchets séparés à la source par le secteur ICI. Quoi qu'il en soit, certains des dossiers d'inspection examinés ne contenaient aucune preuve selon laquelle l'inspecteur aurait vérifié si la société de gestion des déchets exerçait ses activités en vertu d'un certificat d'autorisation valide délivré par le Ministère.

Conformité à d'autres règlements d'application de la LPE

Un des règlements pris en vertu de la LPE exige des grands fabricants, emballeurs et importateurs d'aliments, de boissons, de papier ou de produits chimiques qu'ils entreprennent un audit d'emballage et mettent en oeuvre un plan de réduction des emballages. L'audit d'emballage et le plan de réduction des emballages visent notamment à fournir de l'information sur le type et la quantité d'emballages utilisés par ces sociétés, la quantité de matières réutilisées ou recyclées dans l'emballage, et les plans élaborés pour réduire la quantité d'emballages. Nous avons remarqué que le Ministère n'avait jamais appliqué ce règlement depuis sa mise en oeuvre en 1994, mise à part une inspection effectuée en mai 2007.

De même, un autre règlement d'application de la LPE exige que toutes les boissons gazeuses soient vendues dans des emballages réutilisables. Un autre règlement d'application de la LPE prévoit néanmoins une exemption pour les propriétaires de marques de boissons gazeuses qui peuvent prouver qu'au moins 30 % des boissons sont vendues dans des emballages réutilisables et que les emballages non réutilisables utilisés pour le reste sont recyclés. Dans notre *Rapport annuel 1997*, nous faisons remarquer que ces règlements n'étaient pas appliqués et, plus de dix ans plus tard, la situation n'a pas changé. La plupart des boissons gazeuses sont encore vendues dans des emballages non réutilisables partout dans la province. Le commissaire à l'environnement de l'Ontario a fait la même observation dans son *Rapport annuel 2003-2004* et noté que le « fait que le [ministère de l'Environnement] ait refusé pendant plus de 13 ans de poursuivre les entreprises qui avaient enfreint les règlements sans modifier ceux-ci a semé la confusion parmi tous les intervenants et a miné le concept de la primauté du droit ». En 2003, le Ministère a examiné ces règlements parce qu'ils étaient désuets et impraticables et qu'il était évident que les consommateurs préféreraient les contenants recyclables aux emballages réutilisables pour les boissons gazeuses. L'examen n'a toutefois entraîné aucune modification à la loi.

RECOMMANDATION 3

Pour améliorer le réacheminement des déchets dans le secteur ICI, le ministère de l'Environnement doit :

- recueillir des données sur le nombre d'entreprises visées par les règlements concernant le réacheminement des déchets et sur celles qui génèrent le plus de déchets afin d'éclairer ses activités d'inspection et ses décisions stratégiques, et veiller à ce que les entreprises soient conscientes des exigences des règlements;
- élargir la portée de ses inspections afin d'évaluer la mesure dans laquelle les entreprises ont donné suite à leurs rapports de gestion et plans de réduction des déchets et de déterminer si la quantité de déchets réacheminés a augmenté;
- au moment des inspections, vérifier si les sociétés de gestion des déchets exercent leurs activités en vertu d'un certificat d'autorisation valide et consigner l'information pertinente au dossier.

Si le Ministère ne prévoit pas d'appliquer son règlement qui exige des grands fabricants, emballeurs et importateurs qu'ils mettent en oeuvre un plan de réduction des emballages, ainsi que son règlement selon lequel toutes les boissons gazeuses doivent être vendues dans des emballages réutilisables, il devrait envisager de révoquer ces règlements.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En 2007, afin d'évaluer l'efficacité des règlements sur le recyclage et d'améliorer la conformité, le Ministère a établi une équipe d'inspecteurs chargée de mettre en oeuvre des activités de conformité de grande portée. Le Ministère utilise la meilleure information disponible auprès de différentes sources afin d'identifier les installations visées par les règlements et de déterminer les secteurs qui produisent la plus grande quantité de déchets. Il concentre ensuite

ses efforts de conformité sur ces secteurs. Par exemple, le Ministère est en négociation avec des sièges sociaux de sociétés afin d'appliquer des programmes de recyclage à l'échelle de la société et d'atteindre ainsi un grand nombre d'installations. Au cours des deux dernières années, le Ministère a lancé huit initiatives de ce genre à l'échelle de l'entreprise, ce qui lui a permis d'assurer la conformité de près de deux fois plus d'installations. Le Ministère travaille également avec les conseils scolaires et l'Association des hôpitaux de l'Ontario afin d'atteindre de multiples installations dans ces secteurs.

Le Ministère a sensiblement accru ses efforts de sensibilisation et d'éducation dans le secteur ICI en présentant des exposés aux associations sectorielles et en créant des trousseaux d'orientation et des ressources Web. Par exemple, il a récemment travaillé avec le secteur de la construction et de la démolition, qui génère de grandes quantités de déchets. Le Ministère donne suite à ces efforts d'éducation et de sensibilisation en effectuant des inspections périodiques et en exerçant des activités d'atténuation, si nécessaire. Il favorise ainsi l'amélioration des pratiques de réacheminement dans ce secteur. Le Ministère déterminera également s'il a besoin de données additionnelles sur les installations visées par les règlements sur le réacheminement des déchets à l'appui de ses activités d'inspection et de ses décisions stratégiques.

Conformément aux règlements en vigueur, les sociétés doivent rédiger des rapports de gestion des déchets et mettre en oeuvre des plans de réduction des déchets; séparer à la source certains déchets; et veiller à ce que les déchets recueillis soient enlevés de leurs locaux. Durant les inspections, les agents de l'environnement vérifient si les sociétés se conforment à ces règlements. Les agents ne peuvent pas obliger les sociétés à réacheminer plus de déchets, ni dicter dans quelle mesure elles doivent donner suite aux rapports de gestion et plans de

réduction des déchets. Ils vérifient plutôt si les entreprises ont fait des « efforts raisonnables » pour réacheminer les déchets.

Le Ministère s'est engagé à vérifier durant les inspections si les sociétés de gestion des déchets exercent leurs activités en vertu d'un certificat d'autorisation valide. En septembre 2010, nous apporterons des changements à notre système de suivi et de consignation des inspections afin d'uniformiser le processus de documentation.

Les règlements sur les contenants ont précédé le programme des boîtes bleues. Dans le cadre de l'initiative gouvernementale de réduction du fardeau réglementaire, le Ministère a entrepris un examen de tous les règlements.

Déchets organiques

Les déchets organiques comprennent des articles tels que les feuilles et les résidus de jardin, les déchets de cuisine des ménages et les déchets de cuisine générés par le secteur ICI (comme les déchets en provenance de restaurants, d'hôtels, d'hôpitaux, d'installations de transformation des aliments et d'épiceries). Les déchets organiques générés par les secteurs résidentiel et ICI représentent près du tiers des déchets non dangereux générés en Ontario, mais il n'existe aucun programme ou objectif de réacheminement des déchets organiques à l'échelle de la province. Le Ministère avait toutefois envisagé d'établir un tel programme dès 2002. La loi exige des municipalités de plus de 50 000 habitants qu'elles ramassent les feuilles et résidus de jardin pour compostage, mais rien ne les oblige à recueillir les déchets de cuisine auprès des ménages ou des entreprises de l'Ontario. Les municipalités de plus de 5 000 habitants, quant à elles, sont seulement tenues de distribuer des composteurs domestiques.

Cependant, mues par la nécessité de réduire leur dépendance à l'égard des décharges, certaines municipalités ont choisi de lancer leurs propres programmes de collecte des déchets organiques

(couramment appelés programmes des bacs verts) pour leurs résidents. D'après l'information disponible au moment de notre vérification, environ 15 % des municipalités de l'Ontario ramasseraient les déchets organiques pour réacheminement auprès d'environ 40 % des ménages de la province. Le règlement qui exige du secteur ICI qu'il sépare les matières recyclables à la source ne vise pas les déchets organiques. Par comparaison, afin d'imposer le réacheminement des déchets organiques, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse ont interdit à des degrés divers la mise en décharge de leurs déchets organiques. Nous avons appris qu'en Nouvelle-Écosse, plus de 90 % des municipalités recueillent les déchets organiques ménagers en porte-à-porte et, là où ce service n'est pas disponible, les entreprises et les résidents ont accès à des installations centralisées de compostage.

En 2002, le Ministère comptait mettre en oeuvre un programme de réacheminement des déchets organiques à l'échelle de la province en vertu de la *Loi sur le réacheminement des déchets* (LRD). Dans son document de consultation de 2004, le Ministère reconnaissait que le réacheminement des déchets organiques constituait « un élément particulièrement important de la stratégie provinciale, dont l'objectif est de réacheminer 60 pour cent des déchets d'ici à 2008 », mais il n'a pas fait grand-chose jusqu'ici pour concrétiser son engagement. Au moment de notre vérification, le Ministère nous a informés qu'il n'avait pas pu instituer un programme provincial de réacheminement des déchets organiques parce qu'il était difficile d'identifier les « responsables de la gérance » de l'industrie qui devraient supporter le coût d'un tel programme. Dans le cadre de l'examen de la LRD, le Ministère envisage la possibilité d'un programme de réacheminement des « organiques de marque » — certains déchets organiques dont les « responsables de la gérance » peuvent être facilement identifiés. La mise en oeuvre d'un programme provincial de réacheminement des déchets organiques exigera également une capacité suffisante pour traiter les déchets organiques actuellement générés en

Ontario. D'après nos estimations, pour que toutes les municipalités et toutes les entreprises et organismes du secteur ICI disposent d'un programme de réacheminement des déchets organiques, la capacité de traitement devrait être au moins trois fois plus grande.

RECOMMANDATION 4

Pour accroître le taux global de réacheminement des déchets en Ontario, le ministère de l'Environnement doit travailler avec les municipalités, les entreprises et organismes et les sociétés de gestion des déchets du secteur privé à la mise en oeuvre graduelle d'un programme provincial de réacheminement des déchets organiques pour les secteurs résidentiel et ICI. Dans le cadre de la mise en oeuvre de ce programme, le Ministère devra, de concert avec ces intervenants, s'assurer qu'il existe une capacité suffisante pour traiter les déchets organiques additionnels ainsi qu'un marché durable pour les déchets traités.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

De nombreuses municipalités ontariennes ont mis en oeuvre avec succès des programmes de bacs verts et d'autres programmes de réacheminement des déchets organiques. En 2008, ces programmes ont permis de réacheminer plus de 800 000 tonnes de déchets organiques — soit 25 % de plus qu'en 2006 — et les municipalités poursuivent leurs efforts dans ce domaine.

Le Ministère veut accroître le réacheminement des déchets organiques et il consulte des municipalités, des entreprises et d'autres intervenants sur les moyens à prendre à cette fin. Dans le cadre de ces consultations, le Ministère examine les normes appropriées de compostage, les mesures de protection de l'environnement et d'autres outils afin d'appuyer une capacité de traitement et un marché durable pour les déchets organiques et d'encourager les municipalités et le secteur ICI à intensifier leurs efforts de réacheminement des déchets organiques.

Réacheminement des déchets Ontario

La *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets* établissait un organisme indépendant appelé Réacheminement des déchets Ontario (RDO). Selon la Loi, la principale raison d'être de RDO est d'élaborer, de mettre en oeuvre et d'administrer, de concert avec un organisme de financement industriel (l'OFI représente les « responsables de la gérance » de l'industrie), des programmes de réacheminement des déchets désignés par le ministre et d'en surveiller l'efficacité et l'efficience. Chaque OFI doit élaborer et administrer un programme de réacheminement des déchets et le financer en prélevant des droits auprès des « responsables de la gérance » selon la part de marché détenue par leurs produits. L'OFI utilise également une partie des fonds recueillis auprès des « responsables de la gérance » pour financer presque toutes les activités de RDO. Ces coûts s'élèvent à environ 1,5 million de dollars par an.

Au moment de notre vérification, RDO était responsable de quatre programmes de réacheminement : le programme municipal des boîtes bleues et le Programme de réacheminement des déchets municipaux dangereux ou spéciaux (DMDS), sous l'OFI Intendance Ontario; le Programme de réacheminement des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), sous l'OFI Ontario Electronic Stewardship; et le Programme des vieux pneus, sous l'OFI Ontario Tire Stewardship. Ensemble, ces déchets désignés représentent environ 15 % de tous les déchets de l'Ontario. Le regroupement de ces programmes de réacheminement sous la tutelle de RDO a facilité l'établissement d'objectifs de réacheminement provinciaux pour ces flux de déchets et le transfert de la responsabilité des coûts de réacheminement aux « responsables de la gérance » dont les produits génèrent les déchets.

Mise en oeuvre du programme et suivi du rendement

La loi habilitante stipule qu'avant de mettre en oeuvre un programme de réacheminement, RDO

doit présenter une proposition à faire approuver par le ministre. La proposition doit notamment préciser les objectifs du programme (y compris les cibles de réacheminement) et les méthodes à utiliser pour déterminer si les objectifs ont été atteints. La Figure 6 indique les objectifs de réacheminement établis pour les quatre programmes relevant de RDO et si ces objectifs ont été atteints selon l'information disponible au moment de notre vérification.

En ce qui concerne la mise en oeuvre des programmes de réacheminement et la surveillance, par le Ministère et par RDO, du rendement des programmes par rapport aux objectifs, nous avons constaté ce qui suit :

- La première année, deux des quatre programmes n'ont pas atteint leurs objectifs de réacheminement. Nous avons remarqué que l'accord de fonctionnement qui régit la relation entre le ministre de l'Environnement et RDO n'exige pas de RDO qu'il explique au ministre pourquoi les objectifs de réacheminement n'ont pas été atteints et qu'il l'informe des mesures correctives prévues.
- L'accord de fonctionnement stipule que les deux parties doivent examiner le rendement et la mise en oeuvre de l'accord tous les trois ans. Or, ni le Ministère ni RDO n'a fait d'examen officiel de l'accord depuis l'établissement de RDO en 2003.
- Les municipalités qui se sont inscrites auprès de RDO présentent des rapports annuels qui précisent notamment le nombre de tonnes de matières recyclables réacheminées dans le cadre du programme des boîtes bleues. RDO utilise cette information ainsi qu'une estimation de la quantité totale de déchets générés par ces municipalités pour calculer le taux de réacheminement associé au programme des boîtes bleues (66 % pour 2008, selon la Figure 6). L'exactitude de l'information soumise par les municipalités sur les matières réacheminées des boîtes bleues avait été vérifiée dans seulement 3 % des cas. Des préoccupations ont également été soulevées au sujet des taux de réacheminement déclarés pour les DEEE, les DMDS et les vieux pneus.

Figure 6 : Programmes de Réacheminement des déchets Ontario : Taux de réacheminement de base, ciblés et réels, 2008–2010

Source des données : Ministère de l'Environnement

Programme	% des déchets générés	Date de mise en oeuvre	Taux de réacheminement de	Taux ciblé de réacheminement	Taux réel de réacheminement
			base au moment de la mise en oeuvre		
boîtes bleues	11,0	février 2004	45 %	60 % avant 2008	66 % en 2008
déchets dangereux ou spéciaux des municipalités	0,7	juillet 2008	28 %	phase 1 : 39 % avant 2009	phase 1 : 29 % en 2009
vieux pneus	1,8	sept. 2009	pneus sur route : 48 %; pneus hors-route : 12 %	pneus sur route : 91 % avant 2009-2010; pneus hors-route : 14,25 % avant 2009-2010	au moment de notre vérification, le programme n'avait pas complété son cycle de 12 mois
déchets d'équipements électriques et électroniques	0,7	avril 2009	21 %	phase 1 : 32 % avant 2009-2010	phase 1 : 15 % en 2009-2010 (selon les projections sur 12 mois)
Total	14,2				

Comme seuls les récupérateurs inscrits soumettent des données sur le réacheminement à l'OFI, le taux déclaré de réacheminement de ces déchets ne tient pas compte des activités des récupérateurs non inscrits. Nous avons également constaté que RDO n'avait pas fait une évaluation objective de l'information soumise par l'OFI responsable qui est utilisée pour calculer les taux de réacheminement des DEEE, des DMDS et des vieux pneus.

- Le Ministère doit reconnaître le fait que RDO a été chargé de surveiller le rendement des programmes élaborés par l'OFI qui finance ses activités.
- Les programmes de réacheminement des déchets sont mis en oeuvre seulement si le Ministère est convaincu que les plans de programme élaborés par l'OFI et RDO répondent à ses exigences. En mars 2003, le Ministère a demandé à RDO de prévoir un programme de réacheminement des vieux pneus. L'OFI a soumis ses plans à RDO en septembre 2004. Les consultations menées avec les intervenants ont amené RDO à rejeter le programme proposé et à demander d'autres directives au Ministère en juin 2005. Trois ans plus tard, en août 2008, le Ministère a demandé à RDO de soumettre des plans révisés. Le programme révisé de recyclage des vieux pneus a fini par être mis en oeuvre en septembre 2009. Le Ministère avait alors affecté plus de 1,8 million de dollars au nettoyage de ce qui était considéré comme la plus importante réserve de vieux pneus en Ontario. Une mise en oeuvre plus rapide du plan aurait probablement permis de transférer aux fabricants de pneus une grande partie des coûts supportés par les contribuables.
- Dans le cas des programmes de recyclage des vieux pneus, des DMDS et des DEEE, les « responsables de la gérance » de l'industrie versent des droits à leur OFI respectif pour couvrir tous les coûts engagés par les récupérateurs et transformateurs inscrits afin de

recycler ou d'éliminer leurs produits à la fin du cycle de vie. En conséquence, les récupérateurs inscrits ne facturent pas de frais additionnels lorsque les produits sont rapportés chez eux. Les « responsables de la gérance » répercutent habituellement ce coût sur les détaillants qui, à leur tour, peuvent l'inclure dans le prix facturé aux consommateurs. Ni le Ministère ni RDO ne vérifie si les coûts transmis aux consommateurs par les détaillants équivalent aux coûts réellement facturés par les « responsables de la gérance ». Le Ministère est d'avis que la loi ne lui confère pas le pouvoir de surveiller ces coûts. Nous avons sondé un certain nombre de détaillants à travers la province afin de vérifier si les « éco-droits » facturés sur les produits visés par le programme de recyclage des DEEE étaient conformes aux droits payés par les « responsables de la gérance » du programme. Nous avons constaté que la plupart des détaillants facturaient effectivement les droits publiés, mais que certains facturaient des droits qui étaient venus à expiration en mars 2010. Par exemple, nous avons trouvé un détaillant qui, au lieu de facturer des « éco-droits » de 7,80 \$ pour un ordinateur de bureau, facturait 13,44 \$. Un autre affirmait que les « éco-droits » étaient intégrés au prix du produit et ceux-ci n'étaient pas indiqués séparément sur le reçu, comme la loi ne l'exige pas. Il était donc impossible de déterminer les droits facturés. De plus, rien n'oblige les récupérateurs à s'inscrire. Les récupérateurs non inscrits imposent habituellement des droits lorsque les DEEE, les DMDS ou les vieux pneus sont rapportés chez eux. Le consommateur qui utilise sans le savoir un récupérateur non inscrit risque de payer deux fois pour recycler ou éliminer les produits — au moment de l'achat du produit et de nouveau lorsqu'il le rapporte à l'installation de récupération.

RECOMMANDATION 5

Afin d'accroître la responsabilisation pour l'atteinte des objectifs de réacheminement des déchets désignés en vertu de la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets* (LRD) et de veiller à ce que les résultats déclarés au ministre soient complets et raisonnablement exacts, le ministre de l'Environnement doit :

- vérifier si les dispositions de responsabilisation de l'accord de fonctionnement sont suffisantes pour obliger Réacheminement des déchets Ontario à présenter un plan d'action en cas de non-réalisation des objectifs de réacheminement;
- veiller à ce que les données sur le réacheminement des déchets soumises par les municipalités et les organismes de financement industriel (OFI) fassent l'objet d'une évaluation objective, en tenant compte de l'impact sur cette information des récupérateurs non inscrits qui ne soumettent pas de données sur le réacheminement des déchets;
- réexaminer sa politique donnant aux récupérateurs de déchets désignés le choix de s'inscrire ou non auprès d'un OFI.

Le Ministère doit aussi envisager d'obliger les détaillants qui facturent des « éco-droits » à indiquer le montant de ces droits sur le reçu du consommateur.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que de bons rapports constituent un volet essentiel de la surveillance des résultats obtenus dans le cadre des programmes de réacheminement des déchets de l'Ontario. Le Ministère poursuit ses discussions avec Réacheminement des déchets Ontario (RDO) sur les façons d'améliorer les rapports et la responsabilisation pour tous les programmes de réacheminement des déchets.

Le 12 octobre 2010, après avoir examiné le Programme de réacheminement des déchets

municipaux dangereux ou spéciaux, le gouvernement a annoncé qu'il allait améliorer le processus de surveillance et de responsabilisation et prendre de nouvelles mesures pour protéger les consommateurs.

RDO et le ministre réviseront leur accord de fonctionnement et modifieront la structure du conseil d'administration de RDO pour que ses membres possèdent les connaissances et compétences requises pour surveiller les programmes de réacheminement des déchets, évitent les conflits d'intérêts et comprennent des représentants des consommateurs.

Pour renforcer la responsabilisation des programmes de réacheminement des déchets, le gouvernement a demandé à RDO de faire vérifier le rendement environnemental par un tiers indépendant et d'uniformiser les rapports sur tous les programmes de réacheminement (en plus de respecter les exigences actuellement associées aux états financiers vérifiés). RDO a lancé le processus de vérification par un tiers, qui comportera une évaluation objective des données recueillies et déclarées par les programmes et dont les résultats seront rendus publics.

Pour protéger les consommateurs, le gouvernement fait également enquête sur les droits inexacts ou trompeurs que les détaillants pourraient prélever. S'il conclut que les droits payés par les consommateurs sont inappropriés, il aura recours aux outils prévus dans la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur*.

ÉLIMINATION DES DÉCHETS

Comme le montre la Figure 7, d'après les données pour 2006, qui étaient les plus récentes disponibles au moment de notre vérification, les déchets générés en Ontario qui ne sont pas recyclés sont principalement éliminés par stockage dans une des quelque 1 100 décharges actives de la province ou dans des décharges du Michigan et de l'État de New

Figure 7 : Élimination des déchets en Ontario, 2006

Source des données : Statistique Canada et ministère de l'Environnement

Méthode d'élimination	Nombre de tonnes (en millions)	Déchets éliminés (%)
sites d'élimination en Ontario	6,6	63
sites d'élimination aux États-Unis	3,7	36
traitement thermique en Ontario	0,1	1
Total	10,4	100

York. Un très faible pourcentage des déchets est incinéré.

Le secteur ICI génère environ 65 % (à peu près 6,7 millions de tonnes) des déchets éliminés chaque année. Environ le tiers de ces déchets est expédié aux États-Unis. Les 35 % qui restent sont générés par le secteur résidentiel; un tiers de ces déchets est aussi expédié aux États-Unis. En août 2006, les grandes municipalités de l'Ontario ont promis à la province qu'elles cesseraient d'expédier leurs déchets au Michigan d'ici la fin de 2010. Cet engagement vise seulement les déchets résidentiels exportés par les municipalités; il ne vise pas les déchets exportés par les sociétés de gestion des déchets qui servent le secteur ICI. Sept municipalités ontariennes expédiaient plus de 1 million de tonnes de déchets chaque année au Michigan. Ces municipalités s'étaient engagées à réduire les déchets expédiés de 20 % d'ici la fin de 2007 et de 20 % de plus d'ici la fin de 2008, de façon à atteindre 100 % d'ici la fin de 2010.

En 2006, le Ministère a établi l'Inventaire pour la gestion des sites d'enfouissement en Ontario (IGSEO), qui surveille l'information telle que la capacité approuvée totale, la capacité restante, les déchets reçus chaque année, l'aire de service et le type de déchets stockés dans les 32 plus grands sites d'enfouissement en Ontario. Ces 32 sites d'enfouissement, dont 23 appartiennent à des municipalités et neuf au secteur privé, reçoivent environ 85 % de tous les déchets éliminés en Ontario. Le Ministère ne surveille pas la capacité des petits sites d'enfouissement, dont le nombre dépasse le millier et qui reçoivent les 15 % restants.

Capacités d'enfouissement de la province

Selon l'estimation de l'IGSEO qui date de 2008, la capacité restante des 32 plus grands sites d'enfouissement devrait durer environ 25 ans au taux de remplissage actuel. Comme la plupart des déchets résidentiels de l'Ontario ne pourront plus être expédiés au Michigan après 2010, les sites d'enfouissement de l'Ontario recevront 1 million de tonnes additionnelles de déchets chaque année, ce qui épuisera leur capacité beaucoup plus vite.

Des municipalités qui ont répondu à notre sondage, une sur cinq jugeait insuffisante sa capacité d'élimination des déchets résidentiels. La plupart des municipalités étaient d'avis que, pour accroître la capacité d'élimination, elles devaient non seulement trouver de nouveaux sites d'enfouissement ou élargir les sites existants, mais aussi adopter des technologies alternatives et mettre en oeuvre des programmes de réacheminement répondant à leurs besoins. Malgré certains récents projets d'expansion, les municipalités indiquaient généralement que leurs résidents s'opposaient généralement à l'ouverture de nouveaux sites d'enfouissement comme moyen d'accroître la capacité.

Nos recherches sur les pratiques de gestion des déchets adoptées ailleurs révélaient que des pays d'Europe tels que la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède incinéraient entre 35 % et 50 % des déchets générés. Comme il est indiqué plus haut, l'Ontario incinère seulement environ 1 % de ses déchets. Au moment de notre vérification, il y avait une seule installation de traitement thermique d'envergure commerciale, laquelle était en exploitation depuis 1992. L'installation en question vend l'électricité produite au réseau électrique et envoie la vapeur à un établissement industriel voisin. Les municipalités consultées ont indiqué que le gouvernement provincial devait faire preuve de leadership et s'efforcer de présenter les installations de traitement thermique — par exemple, celles qui produisent de l'énergie à partir de déchets — comme une façon viable d'éliminer les déchets. Elles ont mentionné que les conseils municipaux de

la province ne s'entendaient pas sur les vertus de cette technologie et qu'un message clair du gouvernement provincial sur l'utilisation de ces installations aiderait à créer un consensus à cet égard.

RECOMMANDATION 6

Pour accroître la capacité de l'Ontario à éliminer ses déchets, le ministère de l'Environnement doit faire preuve de leadership et travailler avec les municipalités et d'autres intervenants à faire des recherches et à adopter des technologies alternatives d'élimination des déchets telles que les installations de traitement thermique utilisées ailleurs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La priorité du Ministère est de réduire les déchets produits et d'en réacheminer le plus possible en appuyant des initiatives sécuritaires et respectueuses de l'environnement qui aident à réduire le taux d'élimination.

Les municipalités et les entreprises doivent déterminer comment elles géreront leurs déchets. Le Ministère fournit des directives pour s'assurer que les options choisies répondent aux normes environnementales et ne découragent pas d'autres efforts de réduction, de réutilisation et de recyclage. Le Ministère continuera de chercher, en collaboration avec les entreprises et les municipalités de l'Ontario, des moyens de répondre à leurs besoins en gestion des déchets qui tiennent compte des capacités d'enfouissement disponibles, de l'évolution des stratégies de réacheminement et des technologies alternatives d'élimination des déchets, notamment en facilitant la mise à l'essai de ces technologies.

Surveillance des sites d'enfouissement et des systèmes de gestion des déchets

Certificats d'autorisation

En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, avant de mettre en service de nouveaux

sites d'enfouissement, installations de traitement et systèmes de gestion des déchets, il faut obtenir un certificat d'autorisation du Ministère. Le certificat d'autorisation des sites, installations et systèmes existants doit aussi être mis à jour en cas d'élargissement ou de modification substantielle de leurs activités. Le certificat d'autorisation stipule les conditions particulières qu'un site doit respecter pour éviter de nuire à l'environnement. Il définit certaines exigences touchant la conception, l'utilisation, l'exploitation et l'entretien du matériel et des processus pour le traitement, l'élimination et l'entreposage appropriés des déchets non dangereux. En ce qui concerne les activités de gestion des déchets du secteur privé, les certificats d'autorisation exigent aussi une garantie financière pour que le gouvernement provincial puisse accéder à des fonds au cas où le propriétaire ne serait pas en mesure de satisfaire aux exigences législatives ou disposé à le faire. Le Ministère délivre en moyenne de 600 à 700 certificats par an pour les sites d'élimination, les installations de traitement et les systèmes de gestion des déchets non dangereux, et il consigne les détails de chaque certificat dans une base de données appelée Système intégré de la Division (SID). Comme le montre la Figure 8, au mois de mars 2010, le Ministère avait délivré environ 5 500 certificats d'autorisation pour des sites, des installations et des systèmes de gestion des déchets non dangereux.

Figure 8 : Certificats d'autorisation pour des sites, installations et systèmes de gestion des déchets non dangereux délivrés par le ministère de l'Environnement, au mois de mars 2010

Source des données : Ministère de l'Environnement

Type de site	Nombre de certificats
sites d'élimination fermés	1 300
sites d'élimination en exploitation	1 100
installations de traitement ou de transfert	760
systèmes de gestion des déchets	2 300
Nombre total de certificats pour les déchets non dangereux	5 460

Examen des demandes de certificat d'autorisation

Le Ministère n'a pas établi de délais pour l'examen des demandes de certificat d'autorisation qu'il reçoit. D'après notre examen d'un échantillon de dossiers sur les certificats délivrés en 2008 et 2009, il s'écoulait en moyenne dix mois entre la date de présentation de la demande et la date de délivrance du certificat. Par comparaison, le Ministère a établi un délai de 50 jours pour l'examen des demandes de certificat visant des sites, des installations et des systèmes de gestion des déchets dangereux. Le Ministère nous a informés que le temps requis pour examiner une demande dépendait de certains facteurs, dont le type, la complexité et l'exhaustivité de la demande. Des quelque 480 demandes de certificat d'autorisation qui attendaient d'être approuvées en mai 2010, environ 8 % n'avaient pas encore été attribuées à un ingénieur pour évaluation. L'examen des demandes attribuées jusque-là aux ingénieurs prenait huit mois en moyenne.

Le Ministère demande des frais de traitement pour chaque demande de certificat d'autorisation. En 2009-2010, il a perçu des frais de 383 000 \$ pour environ 700 demandes. Nous avons noté que les frais se fondaient sur un tarif journalier établi en 1999 par l'Ordre des ingénieurs de l'Ontario, qui est l'organe de réglementation des ingénieurs dans la province. Le tarif journalier a augmenté depuis, mais cette hausse n'a pas été prise en compte dans les frais de demande et le Ministère a calculé qu'il récupérait seulement environ les deux tiers des coûts actuellement liés à l'examen des demandes de certificat.

Mise à jour des certificats d'autorisation

Le Ministère délivre des certificats d'autorisation pour la gestion des déchets non dangereux depuis les années 1970. Ces certificats n'ont pas de date d'échéance. La mise à jour des certificats existants doit donc être amorcée soit par le Ministère (en cas de modification importante aux normes régissant le fonctionnement de ces sites, installations et systèmes), soit par le propriétaire (en cas d'expansion ou de modification importante des activités). Nous

avons remarqué que, dans certaines administrations nord-américaines, les certificats d'autorisation doivent être renouvelés après une période de cinq à dix ans.

En 2005, le Ministère s'est rendu compte que les conditions des certificats d'autorisation pour les sites, installations et systèmes de gestion des déchets devaient être mises à jour afin de tenir compte de l'évolution des normes, et il a élaboré des protocoles de mise à jour. Nous avons toutefois noté qu'au moment de notre vérification, le Ministère ne savait pas combien de certificats devaient être mis à jour. En conséquence, beaucoup de ces sites, systèmes et installations sont assujettis à des normes environnementales différentes. Par exemple, un règlement datant de 1998 imposait des exigences plus vigoureuses en matière de conception, de fonctionnement, de fermeture, d'après-fermeture et de garantie financière pour les décharges nouvelles ou agrandies de plus de 40 000 mètres cubes qui acceptent seulement des déchets municipaux. Or, seulement quelques-unes des plus grandes décharges de la province sont actuellement assujetties à cette nouvelle norme.

Lorsque les conditions d'un certificat sont mises à jour, le Ministère annexe habituellement des modifications au certificat existant au lieu de délivrer un nouveau certificat. Par exemple, nous avons remarqué qu'une station de transfert avait reçu son certificat original en 1991 et que ce certificat avait été modifié à 25 reprises entre 1991 et 2008. Certaines des modifications visaient des modifications antérieures plutôt que le certificat original. Nous avons interviewé un certain nombre d'inspecteurs du Ministère et ceux-ci nous ont dit qu'en annexant les modifications, le Ministère semait la confusion chez les exploitants et au sein du personnel d'inspection, parce qu'il était difficile de démêler les exigences associées aux nombreuses modifications. Certaines des municipalités qui ont répondu à notre sondage ont ajouté qu'il serait plus facile de gérer un seul certificat que de composer avec les nombreuses modifications apportées au certificat au fil du temps.

Garantie financière

Les règlements d'application de la LPE exigent du Ministère qu'il obtienne une garantie financière auprès de tous les sites d'enfouissement du secteur privé. Le Ministère a aussi pour politique d'intégrer une exigence de garantie financière aux certificats d'autorisation pour d'autres activités de gestion des déchets du secteur privé. La garantie financière assure au Ministère que les contribuables n'auront pas à assumer les coûts de nettoyage en cas de contamination causée par des décharges ou par d'autres activités de gestion des déchets. Comme les activités des sites et installations de gestion des déchets changent, pour que le montant de la garantie financière reste suffisant, les exploitants doivent réévaluer la garantie financière et soumettre leurs conclusions à l'examen du Ministère. Dans bien des cas, les conditions du certificat d'autorisation exigent un examen périodique du montant de la garantie financière. Au mois de mars 2010, le Ministère détenait des garanties financières de plus de 232 millions de dollars pour les sites et installations de gestion des déchets non dangereux. Entre 2005 et 2009, le Ministère a dépensé seulement 8 millions de dollars en fonds de garantie pour nettoyer des sites et installations de gestion des déchets non dangereux. En ce qui concerne la perception de la garantie financière par le Ministère, nous avons constaté ce qui suit :

- Le Ministère avait généralement réussi à percevoir la garantie financière requise. Il avait toutefois délivré un certain nombre de certificats d'autorisation sans percevoir la garantie financière auprès de l'exploitant. Le total impayé au 31 mars 2010 s'élevait à environ 20 millions de dollars.
- Le Ministère n'avait pas fait un suivi rigoureux des réévaluations de garantie financière ni examiné les réévaluations soumises en temps opportun. Bon nombre des réévaluations ou des examens, par le Ministère, des réévaluations soumises accusaient un retard de près de quatre ans, le délai remontant même à 1996 dans certains cas.

RECOMMANDATION 7

Afin de faciliter la conformité aux conditions des certificats d'autorisation pour les sites, installations et systèmes de gestion des déchets non dangereux, le ministère de l'Environnement doit :

- examiner les certificats existants, particulièrement dans le cas des activités de plus grande portée ou présentant plus de risques pour l'environnement, pour s'assurer qu'ils tiennent compte des normes en vigueur et des activités en cours et apporter les révisions nécessaires;
- dans les cas où de nombreuses modifications ont été apportées au certificat existant, délivrer un nouveau certificat intégrant les modifications;
- élaborer une norme afin de fixer les délais d'examen des demandes de certificat d'autorisation pour les activités de gestion des déchets non dangereux et réviser les frais périmés de manière à tenir compte des coûts associés au traitement des demandes;
- percevoir la garantie financière requise, en assurer le suivi et examiner la réévaluation en temps opportun, particulièrement pour les grands exploitants.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reçoit environ 6 500 demandes de certificat d'autorisation par an. Au cours des dernières années, des exigences environnementales de plus en plus rigoureuses, un processus d'approbation plus transparent et l'augmentation du nombre de demandes ont créé un important arriéré dans le programme des autorisations du Ministère. En septembre 2009, le Ministère a réussi à éliminer cet arriéré en apportant d'importantes améliorations aux processus opérationnels, par exemple en rationalisant les processus d'examen de manière à réduire les délais.

Au cours des deux prochaines années, le Ministère continuera de moderniser le programme des autorisations en établissant un registre pour les activités à faible risque, un système renforcé d'autorisation environnementale pour les activités plus risquées et un système électronique de prestation des services. Le programme prendra également en compte des recommandations particulières du vérificateur général, par exemple examiner périodiquement les certificats existants afin d'en assurer l'actualité, envisager d'établir des délais et évaluer les frais connexes.

Entre-temps, le Ministère a pris certaines mesures pour donner suite aux recommandations du vérificateur général. Il a notamment adopté une approche axée sur le risque dans la mise à jour des certificats d'autorisation pour s'assurer que les décharges respectent les normes en vigueur et protègent l'environnement. L'accent est actuellement mis sur les 32 grands sites d'enfouissement qui reçoivent plus de 85 % des déchets stockés en décharge en Ontario. La mise à jour de leurs certificats d'autorisation sera terminée avant la fin septembre 2010. Les certificats d'autorisation existants sont maintenant mis à jour lorsqu'une installation demande à modifier ses activités ou que le Ministère détecte un problème environnemental propre à un site.

Le Ministère a remplacé la pratique en vigueur, qui consistait à modifier les certificats d'autorisation, par la délivrance d'un certificat d'autorisation consolidé incluant les conditions originales ainsi que tous les avis subséquents de modification.

En 2008-2009, le Ministère a examiné et mis à jour toutes les exigences liées à la garantie financière pour les réceptionnaires de déchets dangereux et de déchets industriels liquides pouvant présenter un risque élevé. En mars 2009, il a mis en oeuvre un système automatisé qui permet d'assurer le suivi des exigences liées

à la garantie financière. Ces exigences ont été renforcées dans le cadre de la mise à jour de nombreux certificats d'autorisation. Le Ministère appliquera la même approche au secteur des déchets non dangereux.

Inspections

Le Ministère inspecte les sites, installations et systèmes de gestion des déchets pour s'assurer qu'ils répondent aux exigences réglementaires et que leurs activités ne nuisent pas à l'environnement. Les agents de l'environnement du Ministère qui inspectent ces sites, installations et systèmes vérifient généralement s'ils respectent les conditions de leurs certificats d'autorisation. Le Ministère inspecte chaque année environ 9 % des décharges en exploitation et fermées, 15 % des installations de traitement et 10 % des systèmes de gestion des déchets. Nous avons remarqué que le nombre total d'inspections avait diminué de 22 % entre 2005-2006 et 2009-2010. Selon le Ministère, cette baisse découlait de l'augmentation des ressources affectées à la surveillance des programmes ministériels de gestion de l'air, de l'eau et des déchets dangereux.

Pour choisir les sites et installations à inspecter, le Ministère se fondait surtout sur les infractions antérieures et sur les plaintes du public. Nous avons examiné les procédures d'inspection du Ministère ainsi qu'un échantillon de dossiers et noté ce qui suit :

- Les inspecteurs ont relevé de nombreuses infractions aux conditions du certificat d'autorisation, dont des déchets stockés ou chargés à l'extérieur, des volumes excessifs de déchets, des niveaux élevés de gaz méthane, des impacts sur les eaux souterraines qui dépassent les lignes directrices du Ministère, des odeurs et l'incinération de déchets autres que le bois. Cependant, dans environ 25 % des dossiers examinés, le Ministère n'avait pas fixé de délais aux exploitants pour la mise en oeuvre des mesures correctives. Dans plus de

40 % des cas où des délais avaient été imposés ou constituait une condition du certificat d'autorisation, le Ministère n'avait pas effectué de suivi en temps opportun. Il attendait en moyenne un an après le délai pour vérifier si l'exploitant avait pris les mesures requises.

- Le certificat d'autorisation des sites et installations de gestion des déchets non dangereux oblige souvent l'exploitant à présenter un rapport annuel au Ministère. Ce rapport, qui donne au Ministère une autre façon (en plus des inspections) de surveiller les activités de gestion des déchets, contient des renseignements tels que les volumes de déchets gérés, les problèmes opérationnels et environnementaux rencontrés et les mesures d'atténuation prises, ainsi qu'une évaluation de la qualité des eaux souterraines. Comme nous le faisons remarquer à propos des déchets dangereux dans notre *Rapport annuel 2007*, d'après la majorité des inspecteurs du Ministère que nous avons interviewés, aucune procédure n'avait été mise en place pour surveiller quand les documents sensibles au facteur temps tels que ces rapports annuels devaient être publiés, et le système du Ministère n'avisait pas les inspecteurs en conséquence. Nous avons remarqué que certaines des décharges échantillonnées avaient soumis leurs rapports annuels en retard et qu'une d'elles avait présenté seulement deux rapports annuels au cours des sept dernières années.
- Au mois de mars 2010, 70 décharges avaient soumis des analyses d'eaux souterraines et d'eaux de surface que le personnel technique du Ministère n'avait pas examinées. Les analyses non examinées dataient en moyenne de plus de sept mois.

RECOMMANDATION 8

Pour améliorer sa surveillance des activités de gestion des déchets non dangereux et s'assurer qu'elles sont conformes aux exigences législatives, le ministère de l'Environnement doit :

- imposer des délais pour la mise en oeuvre des mesures correctives lorsque les inspecteurs détectent des infractions et assurer un suivi pour vérifier si les mesures correctives requises ont été prises dans les délais prescrits;
- s'assurer que les documents sensibles au facteur temps, tels que les rapports annuels sur les activités de gestion des déchets non dangereux, sont soumis et examinés en temps opportun.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le programme d'inspection axé sur les risques constitue un volet important du régime réglementaire de surveillance du Ministère. Chaque année, le Ministère affecte des ressources d'inspection à l'évaluation des risques pour l'environnement associés à différentes installations et différents secteurs à travers la province. La politique ministérielle en matière de conformité fournit directives et conseils aux agents de l'environnement sur les mesures, volontaires ou obligatoires, à prendre pour régler les problèmes de non-conformité. D'ici avril 2011, le Ministère aura modifié sa politique de manière à imposer des délais précis pour la mise en oeuvre des mesures correctives à prendre en cas de non-conformité, ainsi que des procédures standards pour le suivi ministériel de ces mesures.

Le Ministère mettra des procédures en oeuvre d'ici avril 2011 pour assurer le suivi des rapports annuels sur les activités de gestion des déchets non dangereux et veiller à ce que ces rapports fassent l'objet d'un examen systématique. Ces procédures préciseront également le suivi à assurer en l'absence de rapports annuels.

MESURE DES PROGRÈS RÉALISÉS DANS LE RÉACHEMINEMENT DES DÉCHETS

Le taux de réacheminement des déchets est défini comme étant la quantité totale de déchets réacheminés en pourcentage des déchets générés. Le Ministère utilise cet indicateur pour évaluer les progrès réalisés par l'Ontario dans le réacheminement des déchets. Au cours de notre vérification, nous avons remarqué que certaines limites associées au calcul du taux de réacheminement compromettaient la précision de l'indicateur :

- On peut réacheminer les déchets générés par réutilisation, réduction ou recyclage. La principale façon de mesurer le recyclage est de sonder les municipalités et les entreprises privées qui exploitent des installations de recyclage et de compostage au sujet des quantités réelles de matières recyclables commercialisées ou traitées, mais les activités de réutilisation et de réduction sont, de nature, plus difficiles à mesurer.
- En ce qui concerne les activités de recyclage, il est difficile d'évaluer les résultats des efforts déployés par les générateurs mêmes (par exemple, le compostage domestique).
- Toutes les matières transportées par le générateur de déchets directement à un transformateur secondaire (par exemple, une usine de pâtes et papiers), de manière à contourner les installations de recyclage ou de compostage ou les municipalités qui gèrent des déchets, sont difficiles à mesurer.
- Le recyclage est défini de différentes façons, ce qui rend difficiles les comparaisons interadministratives.
- Le réacheminement est habituellement mesuré en nombre de tonnes. Les matières plus lourdes telles que le verre peuvent avoir

un effet disproportionné par rapport au volume sur le taux de réacheminement dans les municipalités qui commencent à recycler ces matières ou qui cessent de les recycler.

L'Alberta et la Nouvelle-Écosse ont commencé à utiliser un taux d'élimination des déchets par personne pour mesurer le réacheminement. Ce taux est plus objectif et plus simple à calculer, parce qu'il suffit de mesurer la quantité de déchets éliminés chaque année et de la diviser par le nombre d'habitants. Une réduction temporelle du taux d'élimination par personne indiquerait des progrès dans le réacheminement des déchets. Le Ministère devrait examiner les avantages d'adopter un autre indicateur de rendement, comme le taux d'élimination des déchets par personne, pour évaluer le succès des activités de réacheminement.

RECOMMANDATION 9

Le ministère de l'Environnement doit examiner les avantages d'adopter un autre indicateur de rendement, comme le taux d'élimination des déchets par personne, car il est plus facile à calculer et constitue probablement une mesure plus exacte et plus fiable du réacheminement des déchets en Ontario, qui facilitera la comparaison interadministrative des progrès réalisés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance de définir des indicateurs de rendement qui permettent de mesurer les efforts de réacheminement des déchets avec fiabilité et exactitude et d'évaluer les progrès réalisés. Il prendra cette recommandation en compte dans son examen continu du cadre de réacheminement des déchets.