NOTES POUR LA PRÉSENTATION DE M.FARÈS KHOURY
PRÉSIDENT D'ÉTUDE ÉCONOMIQUE CONSEIL
DEVANT LE BAPE
PROJET D'AGRANDISSEMENT DE UTL
8 MARS 1995

REMERCIEMENTS ET IDENTIFICATION

Bonsoir. Mon nom est Farès Khoury. Je voudrais intervenir ce soir en tant qu'économiste et président d'Étude Économique Conseil. Je vous remercie d'avoir accepter d'écouter cette opinion sur le Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Usine de triage Lachenaie (UTL) dans le cadre de cette Deuxième partie de l'audience que vous tenez.

EXPERTISE DANS L'ÉCONOMIE DES DÉCHETS ET DE L'ENVIRONNEMENT

Le groupe que je dirige et dont je fais partie, comprend environ une cinquantaine de professionnels (surtout des économistes) et est sans doute un des principaux lieux privés et indépendants d'expertise économique au Canada. Nos mandats et nos clients sont extrêmement variés. Ces dernières années, nous avons notamment travaillé sur des dossiers se rapportant à, ce que j'appellerai ce soir, "l'économie des déchets" et "l'économie de l'environnement". Pour mémoire,

- nous avons étudié plusieurs versions de plan directeur des déchets pour la Ville de Montréal (tant au plan de l'analyse avantages-coûts, qu'en termes d'impacts),

- nous avons étudié le marché de l'enfouissement dans la grande région de Montréal,

- nous avons effectué des études de tarification de l'enfouissement,

- nous avons revu et apprécié des projets d'incinération de l'Île de Montréal,

- nous avons exécuté de nombreuses études financières et économiques de projet dans le domaine des déchets solides tant au Québec qu'à l'extérieur du Canada,

- nous avons travaillé sur des thématiques de coût, de comptabilité et de vérification environnementale, dans une perspective d'analyse économique,

- nous avons eu à contribuer, à titre d'experts-conseils, à la conception de politique environnementale et à l'élaboration de solutions institutionnelles visant à la mise en oeuvre de ces politiques.

Nous avons eu pour clients sur ces sujets, des organisations internationales, des gouvernements centraux, des municipalités, des entreprises privées et des groupes associatifs.

Nous avons mis en place, au sein de notre cabinet, à partir de nos fonds propres, une enquête permanente sur les déchets au Québec qui amorce en 1995 sa quatrième année. Cette enquête permanente a été élargie en 1994 pour s'étendre à une centaine de villes en Amérique du Nord qui pratiquent la tarification des déchets. Nous avons également, toujours sur nos fonds propres, engagés des activités de recherche sur les questions de l'économie de l'environnement et des déchets.

POLITIQUE DE NOTRE GROUPE SUR LES DÉBATS PUBLICS

En temps normal, Étude Économique Conseil a pour politique de ne pas chercher à s'exprimer dans ses domaines de compétence sur la place publique, mais plutôt de fournir sur une base lucrative, son expertise à ses clients. Comme toutes les règles, celle-ci souffre quelques exceptions. De temps en temps, comme c'est le cas aujourd'hui, notre cabinet choisi de participer à un débat public, surtout lorsqu'il devient évident pour les principaux économistes du groupe que l'émotivité est tellement exacerbée, qu'elle introduit une telle pression sur les décideurs publics, que de mauvaises décisions au plan économique finissent par être prises, ou, ce qui revient au même, que l'on empêche que de bonnes décisions soient prises en paralysant le fonctionnement des marchés.

PERSPECTIVE DE NOTRE CABINET LORS DE CETTE PRÉSENTATION

Nous comprenons que le Bureau fait porter son enquête sur les questions qui lui sont soumises par le ministre de l'Environnement et de la Faune et qui se rapportent "à la qualité de l'environnement" et que ces membres remplissent leur rôle dans une perspective d'intérêt public. Ce sont là deux points de vue auxquels nous souscrivons: la qualité de l'environnement et l'intérêt public.

LES DÉBATS PUBLICS SUR LES DÉCHETS : UN ÉTERNEL RECOMMENCEMENT

Les déchets et leur gestion ont fait l'objet de discussions publiques depuis plusieurs années dans des cadres plus ou moins similaires à celui d'aujourd'hui. À chaque occasion, des promoteurs de projets, entreprises privées, municipalités ou corps publics, se sont trouvés confrontés à des opposants constitués, de leurs concurrents, de leurs clients mécontents, de groupes qui se sont proclamés à la défense de l'environnement, d'organisations regroupant des citoyens provenant, généralement, du voisinage du site actuel ou futur de disposition des déchets, ou tout simplement de citoyens venus exprimer leurs opinions.

UNE LONGUE LISTE DE DEMI-VÉRITÉS

Au fil des années, les idées qui se sont succédées se sont raffermies et les positions des uns et des autres se sont cristallisées autour de nombreuses demi-vérités dont il est difficile de se défaire aujourd'hui, érigées qu'elles sont en dogme de foi. Au nombre de celles-ci on retrouve:

1º▸ qu'il est souhaitable de réduire les déchets dans des proportions élevées (jusqu'à 50%) sur des horizons de temps relativement court (d'ici à l'an 2000); ... et que les divers paliers de gouvernements, y compris les municipalités, s'y engagent; ... et qu'ils y arriveront;

2º▸ que la réduction des déchets est une condition nécessaire à la bonne "éco-gestion" de la relation entre l'espèce humaine et la nature ou plus exactement, que cette

réduction est une condition nécessaire à l'état de "développement durable";

3º▸ que l'existence et le recours aux technologies de disposition de déchets (l'enfouissement ou l'incinération) empêchent l'émergence et la "généralisation" de solutions "environnementalement" préférables (le recyclage ou la réutilisation par exemple); et qu'il convient alors, pour la sauvegarde de l'environnement, de faire en sorte de restreindre l'accès, voire d'éliminer, ces solutions de disposition;

4º▸ qu'à défaut de pouvoir éliminer les infrastructures de disposition finale des déchets, il convient d'en renchérir le coût d'exploitation simplement pour pouvoir encourager l'émergence et la généralisation de ces fameuses solutions "environnementalement" préférables;

5º▸ que la technique la plus directe de renchérissement du coût de l'enfouissement serait d'en hausser le tarif à l'aide de la puissance publique et que les sommes ainsi obtenues pourraient être allouées à la recherche ou à la mise en oeuvre de solutions préférables "au point de vue de l'environnement" (point de vue qui serait "exprimé" par les groupe auto-proclamés de défense de l'environnement; ou encore point de vue "exprimé" par les concurrents des entreprises de disposition des déchets qui ne réussissent pas à survivre dans le marché par la simple vertu de leur ingéniosité ou de leur mérite... au même titre que toutes les autres entreprises du secteur privé);

6º▸ que les infrastructures de disposition des déchets ne devraient pas appartenir au secteur privé, qui n'aurait que le profit comme motivation (ce qui n'est ***forcément pas*** une bonne chose) et de ce fait, là où ce secteur est propriétaire on devrait le déposséder de ses titres et là où de nouveaux projets sont nécessaires il serait souhaitable que des corps publics deviennent "promoteurs" quitte à "s'associer" alors avec les entreprises du secteur privé (à qui l'on reconnaîtrait alors certaines compétences "techniques" ou de "gestion");

7º▸ qu'il convient d'accroître la responsabilité des collectivités locales en matières de gestion des déchets et qu'une manière d'y arriver serait de les obliger à "conserver" leurs déchets chez eux; une version plus sophistiquée de cet argument consiste à dire que la gestion et la disposition des déchets doit se faire à l'échelle des MRC; une autre plus raffinée encore consiste à vouloir faire une gestion régionale des déchets (le concept de région étant plus flou mais permettant d'imaginer une consolidation plus grande des volumes, ce qui coûterait, à l'unité, vraisemblablement moins cher tout en générant un niveau de revenu permettant d'adopter les technologies requises par la réglementation en vigueur ou celle à venir); une dernière version plus démagogique celle-là consiste à vouloir que les grandes villes du Québec constituent chacune une région (l'Île de Montréal en étant une, Laval une autre, etc.);

8º▸ qu'une fois accrue cette responsabilité des "instances locales", une fois transférée la propriété des infrastructures de disposition des déchets à ces mêmes instances ou à leur créature, il serait à la fois possible et tellement plus rationnel, de canaliser les flux de "déchets" vers ces mêmes infrastructures de façon à en accroître l'usage et à les rentabiliser;

9º▸ que les entreprises privées dans l'industrie des déchets sont "responsables" de la création de déchets, qu'elles s'enrichissent au détriment de la société en encourageant un vis ("les déchets") au même titre que les trafiquants de drogues qui abusent des toxicomanes, et qu'il convient alors de les "encadrer", de les "surveiller" de près et de les "pénaliser", jusqu'au moment où on pourra peut-être un jour, qui sait, les décréter illégales;

10º▸ que ces mêmes entreprises ne sont pas capables d'agir à titre de fiduciaire de l'intérêt général, même si la loi le leur impose éventuellement, et, en corollaire, que seul un corps public (fédéral, provincial ou municipal) serait en mesure de "sauvegarder" l'intérêt public en matière de gestion de l'environnement;

11º▸ que les populations avoisinantes des lieux d'enfouissement souffrent des odeurs, des mouettes, du trafic et de la chute de valeur des propriétés et qu'il convient de les dédommager pour tous ces problèmes;

12º▸ que, la logique "économique" est peu souhaitable, qu'elle s'oppose à la logique "environnementale" qui est synonyme de "bien public", que le secteur privé n'est mû que par cette fameuse logique économique alors que le secteur public est mû par le bien public;

13º▸ et, finalement, je m'arrête là pour ce soir la liste étant déjà bien assez longue et le temps relativement court, que la volonté de la population du Québec en ce qui a trait aux déchets, ne peut pas être interprétée par son comportement de consommation et de génération des déchets, mais plutôt par des fonctionnaires qui décrètent des politiques assis dans leur bureaux ou regroupés en plénières ou encore par des groupements associatifs qui s'auto-proclament représentatifs et défenseurs de l'environnement ou encore des pétitionnaires qui ne ramassent en définitive qu'un nombre de signataires inférieur à celui des clients journaliers d'un dépanneur qui achètent des marchandises qui se transforment en ordures et qui veulent en disposer.

DES DEMIS-VÉRITÉS EXPRIMÉES AUSSI LORS DE CES AUDIENCES DU BAPE

Ces idées, aujourd'hui reçues, largement répandues, sont d'autant plus difficiles à rectifier qu'elles soulèvent des passions et qu'elles ont toutes, à des degrés divers, un certain fondement de vérité.

Cette seconde partie des audiences du BAPE, relativement au projet d'UTL ne fait pas exception à la règle. Nous y avons entendu plusieurs citoyens et organisations évoquer le problème des odeurs, des mouettes, de l'héritage à laisser à ses enfants, de la chute de valeur des propriétés. Plusieurs ont mentionné qu'il ait "urgent d'agir", que la situation des déchets ne peut plus être tolérée, que l'entreprise, BFI et, son succédané, UTL, ne devrait pas se camoufler derrière le "voile corporatif", que toute sérieuse qu'elle puisse être et que tout plein de bonne volonté que puissent être leurs dirigeants, elle ne saurait être infaillible et éternelle. On y a entendu que les gouvernements devraient être plus interventionnistes, l'enfouissement interdit ou au moins limité, en tout cas renchéri. J'y ai surtout entendu que peut-être on pourrait donner ce fameux permis d'agrandissement à UTL, mais qu'en tous cas il serait impératif que les "autres" (les autres villes, les autres MRC, et certainement Laval et Montréal) gardent leurs déchets chez eux de manière à ce que ce lieu d'enfouissement serve à ses "vrais propriétaires légitimes": la population de Lachenaie... et, peut-être, quelques populations "immédiatement" voisines. On a également dit qu'il faudrait prélever une taxe sur les déchets enfouis, que l'exploitant du lieu d'enfouissement ne devait pas dédommager la municipalité directement, et qu'en tout état de cause le niveau de dédommagement était insuffisant.

DÉMÊLER CET ENCHEVÊTREMENT D'IDÉES: QUELQUES CORRECTIFS

Pour démêler cet enchevêtrement des pensées, je voudrais vous soumettre les quelques idées suivantes.

Au premier chef, il convient de rendre à César ce qui lui appartient: **les déchets résultent de l'ensemble des comportements individuels de consommation, *ils reflètent à cet égard la souveraineté des consommateurs* qui, tous les jours votent avec leurs dollars et choisissent les "choses" qu'ils achèteront et qu'ils "jetteront après usage".** Chaque fois qu'un consommateur se restreint dans sa consommation, il contribue à la réduction de la quantité de déchets générée. À l'inverse, chaque fois qu'il consomme il y a de fortes chances qu'il crée un déchet.

En effet,

- chaque déchet résulte d'un acte de consommation assumé par un individu;

- la plupart des déchets sont des matières qui, dans leur forme d'origine, ont bénéficié pour la plupart du privilège de mobilité et de libre circulation, pour le plus grand bien des consommateurs;

- le passage des produits de l'état "neuf" à l'état "déchet", ne crée pas, en soi, une situation de "danger public" qui nécessiterait de légiférer "l'acte de consommation";

- en définitive, en voyant clairement que le déchet est conséquent à la consommation et que celle-ci exprime la liberté individuelle, fondement de la souveraineté du consommateur, principe organisateur de l'économie de marché, il n'est pas difficile de comprendre que l'influence sur le volume des déchets transite par la consommation.

En deuxième lieu, ni les déclarations de politique fédérale, provinciale, ou municipale, ni les décrets administratifs, ni les prises de positions des groupes auto-proclamé de défense de l'environnement, ni les souhaits des associations communautaires, ne diminuent ou ne peuvent diminuer la quantité de déchets si les consommateurs ne modifient pas leur comportement de base. Pour dire les choses plus crûment, ni la politique des 3 ou 4 R-V, ni l'ouverture ou la fermeture des sites de disposition finale, incluant le refus de l'expansion du projet d'UTL ne feront réduire la quantité de déchets.

En troisième lieu, dans la mesure ou il est souhaitable de vouloir influer sur le volume des déchets mais que cette influence tend à se manifester, il n'en demeure pas moins que des déchets sont générés et qu'il faut en disposer. Un éventuel refus d'agrandissement d'UTL ne changera rien à l'affaire. Un tel refus, sans modifier le niveau de déchets produit par la population, aboutirait à sa canalisation vers d'autres facilités (sites ou incinérateur) à un coût sans doute plus élevé, surtout en situation de libre établissement de prix comme cela serait dorénavant le cas, et constituerait une décision de transfert de revenus des propriétaires d'UTL en faveur des propriétaires de ces autres installations.

Certains pourraient se réjouir du renchérissement du prix de l'enfouissement en imaginant

- que cela crée une incitation salutaire à la diminution de la génération de déchets;

- ou encore que cela accroît efficacement l'espace d'éclosion économique des activités de recyclage-réutilisation.

Rien n'est moins vrai que ces deux demi-vérités.

Pour bien illustrer ce propos, prenons le cas des déchets domestiques. L'individu consomme et génère un déchet. Il confie la disposition de ces déchets à une municipalité. Celle-ci assume le coût de collecte et de disposition finale en se finançant à même la fiscalité municipale. Les augmentations de coûts que la municipalité doit assumer advenant le renchérissement artificiel du tarif d'enfouissement sont répercutées, éventuellement dans le relèvement des taxes municipales. Les consommateurs ne sont à leur tour affectés que par le relèvement, éventuel, des loyers (lorsqu'ils sont locataires) - n'oublions pas qu'il s'agit là aussi d'un secteur dont une partie importante est soustraite au fonctionnement du marché - ou simplement par la hausse du coût inhérent au statut de propriétaire-occupant. Le lien entre cette hausse de tarif de l'enfouissement et l'acte de génération du déchet (c'est-à-dire l'acte de consommation) est tellement atténué, que seuls réagiraient à cette hausse ceux de la population qui, de toute manière en l'absence de cette hausse auraient pour des raisons de conscience personnelle, réduit autant que possible le volume de déchets qu'ils génèrent.

En quatrième lieu, que les vélléités de restrictions régionales dans la circulation des déchets sont tellement passéistes et anti-économiques qu'il est difficile de les admettre à la fois au plan économique qu'au plan de la défense de l'environnement ou du développement durable, surtout dans un contexte ou les interdépendances sont aussi manifestes, alors que l'on passe inéluctablement du libre-échange bilatéral à celui multilatéral. Pour illustrer par l'absurde le propos, comment pourraient se débrouiller la population d'une simple municipalité, au Québec ou ailleurs, s'il fallait qu'elle vive en autarcie ? Pour dire les choses plus clairement, s'il fallait que les municipalités s'approprient leurs espaces, en fassent l'objet de transaction et refusent de les vendre, alors qu'est-ce qui interdirait à d'autres municipalités le privilège de se saisir d'usines en tout genre et de refuser d'en vendre les produits aux municipalités qui refusent de vendre leur espace. Ces batailles de coq ne bénéficieraient alors à presque personne.

C'est bien par ce que la libre circulation des biens, dont les déchets font partie, est con-naturellement liée à l'économie de marché que les tentatives de "flow control" ont subi des revers cuisants devant les tribunaux américains.

En cinquième lieu, il conviendrait de laisser fonctionner le marché des déchets, de laisser les solutions de disposition des déchets, leurs technologies et leurs alternatives se faire concurrence, introduire un signal de prix plus direct payé par le générateur de déchets, éliminer les interventions publiques susceptibles d'introduire des distorsions de marché et ne conserver que celles permettant aux entreprises privées d'internaliser les coûts en assujetissant les entreprises du secteur aux mêmes règles de fonctionnement que l'ensemble des entreprises de l'économie.

AUTORISER L'AGRANDISSEMENT D'UTL: UNE CONCLUSION QUI S'IMPOSE

Par voie de conséquence, en ce qui a trait à l'autorisation d'UTL, il n'y a qu'un seul chemin à prendre si l'on veut adhérer à la fois à la logique économique qui nous gouverne et à la sauvegarde de la capacité de développement durable au Québec: c'est la voie de l'acquiescement. La seule condition à exiger d'UTL est le respect de la loi et de ses règlement d'application. Le reste n'a rien à voir avec UTL directement et concerne une autre plate-forme que celle-ci.