

22/11/2016

Mémoire déposé dans le cadre de la commission parlementaire sur le projet de loi 102



Mémoire déposé dans le cadre de la commission parlementaire sur le projet de loi 102

Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives, notamment pour réformer le Fonds vert

Mémoire présenté par RECYC-QUÉBEC

BUREAU DE QUÉBEC (siège social)

300, rue Saint-Paul, bureau 411

Québec (Québec) G1K 7R1

Téléphone (région de Québec) 418-643-0394

Sans frais (extérieur de Québec) 1-866-523-8290

Télécopieur 418-643-6507

BUREAU DE MONTRÉAL

141, avenue du Président-Kennedy, 8^e étage

Montréal (Québec) H2X 1Y4

Téléphone (région de Montréal) 514-352-5002

Sans frais (extérieur de Montréal) 1-800-807-0678

Télécopieur 514-873-6542

Table des matières

SOMMAIRE	4
AVANT-PROPOS	5
À PROPOS DE RECYC-QUÉBEC	6
ENJEUX	7
RECOMMANDATIONS	9
CONCLUSION	11



SOMMAIRE

La société d'État RECYC-QUÉBEC accueille favorablement la majorité des modifications proposées à la Loi sur la qualité de l'environnement dans le projet de loi 102.

Toutefois, dans un contexte d'allègement administratif et d'efficacité opérationnelle, le gouvernement se doit, dans le cadre de ce projet de loi, d'apporter des solutions aux nombreuses difficultés rencontrées par l'ensemble des clientèles (municipalités, entreprises) qui oeuvrent dans le secteur des matières résiduelles. Ces problèmes touchent notamment :

- les nombreux retards dans la mise en oeuvre d'orientations structurantes découlant du Plan d'action 2011-2015 ;
- l'inefficacité découlant du fait que les organismes et partenaires du secteur des matières résiduelles doivent travailler en parallèle avec deux instances gouvernementales poursuivant la même mission ;
- la lourdeur administrative vécue par les organismes municipaux et occasionnée par le dédoublement du travail, entre autres pour la révision et l'approbation des plans de gestion des matières résiduelles (PGMR) ;
- la culture ministérielle qui s'adapte difficilement à l'évolution rapide du secteur des matières résiduelles.

De par sa mission, l'agilité que lui procurent son statut juridique de société d'État et sa proximité des besoins de la clientèle, RECYC-QUÉBEC est un acteur privilégié pour apporter des solutions rapides et concrètes aux difficultés rencontrées depuis longtemps par le milieu, et ce, sans nécessiter de crédits publics.

Pour y arriver, RECYC-QUÉBEC recommande au gouvernement d'octroyer des pouvoirs accrus à la société d'État en modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et de permettre au ministère de concentrer ses efforts sur la modernisation du régime d'autorisation et les analyses environnementales. Les modifications proposées permettront au gouvernement de s'adapter à l'évolution de ce secteur et de mieux accompagner le Québec vers une meilleure performance environnementale.

AVANT-PROPOS

La société d'État RECYC-QUÉBEC accueille favorablement la majorité des modifications proposées à la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) dans le projet de loi 102 (PL102).

En ce qui a trait au secteur des matières résiduelles qui évolue très rapidement, la modernisation des régimes d'autorisation environnementale, qui n'ont pas été révisés depuis 44 ans, s'avère incontournable pour assurer une gestion performante des matières résiduelles au Québec, notamment:

- en tenant compte des enjeux liés aux changements climatiques;
- en simplifiant le processus de cession d'autorisations aux entreprises qui oeuvrent dans le secteur des matières résiduelles au Québec;
- en facilitant la réalisation de projets pilotes ayant pour objectif d'évaluer la performance environnementale d'une nouvelle technologie ou d'une nouvelle pratique – ce qui, au niveau du conditionnement ou du recyclage des matières résiduelles, permet au Québec de s'adapter au développement technologique et de migrer plus rapidement vers une réelle économie verte;
- en donnant la possibilité aux collectivités autochtones de bénéficier de la compensation actuellement versée aux municipalités pour les services qu'elles fournissent en vue d'assurer la récupération et la valorisation des matières résiduelles.

De plus, la création du Conseil de gestion du Fonds vert, lequel aura pour mission d'encadrer la gouvernance du Fonds avec efficacité, efficience et transparence, est une excellente nouvelle pour le milieu des matières résiduelles. À cet effet, les indicateurs de performance qualitatifs et quantitatifs développés par RECYC-QUÉBEC au cours des cinq dernières années continueront de démontrer que les sommes du Fonds vert qui sont confiées à la société d'État pour améliorer la performance environnementale du Québec répondent bel et bien aux objectifs gouvernementaux et aux plus hauts standards de gouvernance.

Sans limiter la portée de ce qui précède, ce mémoire se penchera plus particulièrement sur la modernisation de la gestion gouvernementale du secteur des matières résiduelles dans une perspective de performance environnementale, de service à la clientèle, d'efficacité opérationnelle et d'optimisation des fonds publics. La gestion de ce secteur n'a pas été abordée de manière approfondie dans le PL102, et RECYC-QUÉBEC croit fermement que cet enjeu ne peut être passé sous silence et mérite d'être mieux étudié au moment où le gouvernement s'engage à moderniser ses façons de faire.

À PROPOS DE RECYC-QUÉBEC

La société d'État RECYC-QUÉBEC a été créée en 1990 par le gouvernement du Québec. Elle relève du Ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et exerce ses activités en accord avec sa loi constitutive, la Loi sur la Société québécoise de récupération et de recyclage (L.R.Q., c. S-22.01), et la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (L.R.Q., c. G-1.02). Sa mission est d'amener le Québec à **réduire**, à **réutiliser**, à **recycler** et à **valoriser** les matières résiduelles dans une perspective d'économie circulaire et de lutte contre les changements climatiques.

Depuis sa création, la société d'État est au cœur de la gestion des matières résiduelles au Québec. Au lendemain de l'incendie de Saint-Amable, en 1990, elle a fait preuve d'habileté et d'efficacité dans la gestion des pneus hors d'usage, le Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage étant, depuis plusieurs années, le plus performant au Canada. Elle gère aussi le système de consignation des contenants de boissons en fin de vie, le régime de compensation de la collecte sélective municipale de même que plusieurs programmes d'aide financière, totalisant 55 M\$ issus du Fonds Vert.

RECYC-QUÉBEC se distingue par sa capacité de mobilisation et de concertation des intervenants sur le terrain. Elle compte comme partenaires plus de 800 installations dans les secteurs de la récupération, du tri, du recyclage et de la mise en valeur; toutes travaillent main dans la main avec la société d'État pour faire du Québec une société sans gaspillage. Plus de 1 million de tonnes de matières recyclables du secteur résidentiel et des industries, commerces et institutions (ICI) transitaient par les centres de tri au Québec en 2012 et près de 1,15 million de tonnes de résidus organiques étaient recyclées par épandage, biométhanisation ou compostage¹.

RECYC-QUÉBEC est aujourd'hui reconnue par les citoyens, les industries, commerces et institutions (ICI), les municipalités, les associations sectorielles ainsi que les ministères et organismes comme une référence incontournable en gestion des matières résiduelles. À preuve, le 25 février dernier, l'Assemblée nationale adoptait à l'unanimité une motion de reconnaissance pour souligner les 25 années de service de RECYC-QUÉBEC au sein de la société québécoise.

¹ Bilan 2012 de la gestion des matières résiduelles au Québec (RECYC-QUÉBEC, 2014)

ENJEUX

Avec le projet de loi 102, le gouvernement du Québec a pour objectif global de moderniser ses façons de faire pour mieux accompagner le Québec vers une gestion environnementale performante et efficace. Le nouveau régime proposé vise également à permettre au Québec de relever les défis associés à la lutte contre les changements climatiques et de tenir compte des principes du développement durable. **Or, des enjeux importants spécifiquement liés à la gestion des matières résiduelles sont peu abordés dans le cadre du projet de loi; ce mémoire vise à les mettre en lumière et à recommander des solutions.**

La gestion des matières résiduelles: un secteur d'avenir en pleine évolution

La gestion des matières résiduelles représente un enjeu environnemental majeur qui a connu une évolution fulgurante au cours des dernières années. Ces matières, qui étaient considérées comme des déchets il y a moins de 20 ans, sont aujourd'hui devenues des intrants peu coûteux pour de nombreuses entreprises. Ces anciens déchets représentent maintenant des possibilités de développement technologique et de création d'emploi - au même titre que les matières premières. Ils sont ainsi devenus le moteur d'une industrie innovante à travers la création de produits durables et recyclables, selon des pratiques d'écoconception. **Dans une perspective d'économie circulaire, la gestion des matières résiduelles est réellement créatrice de richesse pour le Québec.**

Une gestion lourde et non adaptée à l'évolution du secteur

En parallèle de l'évolution de ce secteur en pleine effervescence, les programmes et services offerts par le gouvernement du Québec relativement à la gestion des matières résiduelles sont actuellement administrés par deux entités distinctes :

- RECYC-QUÉBEC, société d'État autofinancée, créée il y a 25 ans pour accompagner les acteurs dans la mise en place de systèmes visant à récupérer et à recycler les matières résiduelles ;
- la Division de la gestion des matières résiduelles (GMR) au sein du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), intégrée à la Direction générale des politiques en milieux terrestres, responsable du suivi législatif et financée à même les crédits publics.

Or, cette structure de fonctionnement occasionne depuis longtemps de nombreuses difficultés pour l'ensemble des clientèles.

Tout d'abord, **le gouvernement accuse de nombreux retards dans la mise en oeuvre d'orientations structurantes découlant du Plan d'action 2011-2015 de la Politique de gestion des matières résiduelles.** Pensons notamment à la stratégie de bannissement du bois (bannissement censé être en vigueur depuis 2015), à la stratégie de bannissement des matières organiques prévue pour 2020 et à la modification du Règlement sur la récupération et la valorisation de produits par les entreprises (REP), qui devait être rectifié en 2014 pour couvrir les appareils de réfrigération, de congélation et de climatisation.

Ces retards sont non seulement déplorables car ils **ralentissent** la mise en oeuvre d'actions structurantes visant à améliorer la performance environnementale du Québec, mais **aussi l'émergence d'une industrie prête à investir dans de nouvelles technologies de pointe, porteuse d'une économie verte pour le Québec**. Notons que, d'après les renseignements dont nous disposons, le prochain plan stratégique du ministère ne prévoirait que d'infimes efforts à l'égard de la gestion des matières résiduelles et que les travaux entourant le prochain plan d'action de la Politique n'ont pas encore débuté, malgré le fait que le dernier Plan 2011-2015 soit arrivé à échéance depuis près d'un an.

En deuxième lieu, **les organismes et partenaires, acteurs de premier plan en ce qui a trait à la gestion des matières résiduelles, déplorent de devoir travailler avec deux instances poursuivant la même mission et toute l'inefficacité qui en découle**. D'une part, une société d'État qui comprend leurs enjeux, les accompagne de façon concrète et souhaite les épauler davantage mais dont les pouvoirs sont restreints, et d'autre part, une division du ministère qui semble intégrer plus difficilement toute la complexité des enjeux autres qu'environnementaux dans l'élaboration de la réglementation. Depuis sa création, la société d'État se fait un devoir d'appliquer une culture de service à la clientèle, reposant sur ses 5 valeurs (respect, intégrité, collaboration, responsabilité et équité). Malheureusement, **de nombreux organismes partenaires déplorent le décalage entre les orientations réglementaires préconisées par le ministère et l'évolution du secteur dans la réalité de 2016 et pour les années à venir**.

En troisième lieu, **l'analyse de la 2^{de} génération des plans de gestion des matières résiduelles (PGMR) soumis par les municipalités s'effectue en double depuis 2012**. En effet, l'analyse complète des plans, l'accompagnement personnalisé des municipalités, la recommandation au Ministre et les documents administratifs et légaux sont et ont toujours été réalisés par RECYC-QUÉBEC. Toutefois, depuis 2012, l'analyse de RECYC-QUÉBEC est reprise par le ministère – **un dédoublement du travail qui alourdit énormément le processus pour la clientèle municipale, n'apporte aucune valeur ajoutée et utilise mal les ressources de l'État**. Parallèlement, les étapes administratives et de reddition de comptes sont aussi dédoublées concernant les sommes du Fonds vert administrées par RECYC-QUÉBEC. Ce sentiment d'inefficacité est grandement ressenti par la clientèle municipale dans le cadre de la gestion du Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage (PTMOBC) et du Programme d'aide aux composteurs domestiques et communautaires (ACDC) – deux programmes dont la gestion est prise en charge par le ministère plutôt que par RECYC-QUÉBEC.

Finalement, **la gouvernance de ce secteur au sein de l'appareil gouvernemental n'a pas été révisée depuis 25 ans et force est de constater que, sur le terrain, les entreprises autant que les municipalités déplorent que la culture du ministère s'adapte difficilement à l'évolution rapide du secteur des matières résiduelles**. Ce secteur, créateur de richesse, nécessite une approche d'accompagnement plus agile qui peut tenir compte des enjeux économiques, technologiques, énergétiques et sociaux autant qu'environnementaux. Au même titre que la lutte contre les changements climatiques, la gestion des matières résiduelles ne peut plus être considérée à travers un prisme strictement environnemental.

RECOMMANDATIONS

Dans un contexte d'allègement administratif global de l'appareil gouvernemental et pour mieux épauler les acteurs du milieu (entreprises et municipalités), l'optimisation des ressources et des processus de fonctionnement est fondamentale. Le projet de loi 102 offre l'occasion au gouvernement de modifier des dispositions législatives de la LQE pour apporter des solutions concrètes aux enjeux soulevés précédemment.

En ce sens, **RECYC-QUÉBEC recommande au gouvernement de revoir les pouvoirs octroyés par le Ministre à la société d'État de façon à répondre rapidement aux principaux enjeux du secteur des matières résiduelles.** L'octroi de pouvoirs accrus à la société d'État permettrait notamment :

- D'élaborer des orientations gouvernementales qui répondent plus rapidement et de façon plus concrète et concertée aux enjeux économiques, technologiques, énergétiques, sociaux et environnementaux du Québec;
- D'élaborer les stratégies, plans d'action et programmes découlant de la Politique, à l'instar d'autres sociétés d'État, dans des délais qui respectent les engagements gouvernementaux;
- De gérer avec rigueur, efficacité, efficience et transparence les sommes du Fonds vert et du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (PACC). Pour ce faire, le Ministre doit confier à un seul organisme, soit RECYC-QUÉBEC, la gestion de tous les programmes d'aide financière relatifs aux matières résiduelles. Les indicateurs de performance qualitatifs et quantitatifs (dont un calculateur de gaz à effets de serre pour effectuer une analyse comparative de scénarios) permettent à la société d'État de répondre aux objectifs gouvernementaux avec les plus hauts standards de performance.
- D'alléger le fardeau administratif des municipalités en évitant un dédoublement inutile. À ce titre, RECYC-QUÉBEC ne croit pas que de réduire la fréquence de production des plans de gestion des matières résiduelles de 5 à 10 ans représente une solution gagnante, car elle comporte des risques importants de démobilitation de la part des municipalités (comme nous l'avons d'ailleurs déjà expérimenté pour la 1re génération de PGMR) et met en péril la performance environnementale globale du Québec. RECYC-QUÉBEC croit fermement qu'allègement administratif peut rimer avec performance municipale dans la mesure où on offre aux partenaires municipaux davantage d'accompagnement et un appui soutenu dans la mise en oeuvre de leur plan et le suivi de leurs actions sans dédoubler la reddition de comptes de part et d'autre. Ce n'est qu'à ces conditions que les objectifs du nouveau Plan d'action 2016-2021 de gestion des matières résiduelles (à venir) pourront être atteints.

Une répartition plus logique et optimale des pouvoirs permettrait au ministère de concentrer ses efforts sur la modernisation des régimes d'autorisation, comme le préconise le PL102, ainsi que sur les analyses environnementales.

Conséquemment, il est recommandé :

Que le Ministre confie à la Société québécoise de récupération et de recyclage la révision de la Politique de gestion des matières résiduelles, ainsi que l'élaboration de l'ensemble des orientations, stratégies, plans d'action et programmes découlant de la Politique.

Que le Ministre délègue à la Société québécoise de récupération et de recyclage son autorité dans la mise en application des mandats décrits à la section VII de la LQE relativement à la gestion des matières résiduelles.



CONCLUSION

RECYC-QUÉBEC a pour mission d'amener le Québec à réduire, à réutiliser, à recycler et à valoriser les matières résiduelles dans une perspective d'économie circulaire et de changements climatiques. Le statut législatif de la société d'État permet déjà une plus grande agilité et efficacité dans la réalisation des mandats qui lui sont confiés, tout en jouant un rôle prépondérant d'accompagnement des clientèles. Toutefois, certains articles de la Loi sur la qualité de l'environnement, qui n'ont pas été révisés depuis de nombreuses années, limitent la marge de manoeuvre de la société d'État pour mener à bien sa mission dans un secteur qui évolue très rapidement.

De plus, RECYC-QUÉBEC est une société d'État qui s'autofinance grâce aux mandats qui lui sont confiés et ne nécessite aucun crédit public additionnel pour réaliser sa mission. En octroyant davantage de pouvoirs à la société d'État, le gouvernement optimise ses pratiques et se donne les moyens d'atteindre ses objectifs environnementaux et économiques plus rapidement, en collaboration étroite avec les acteurs du milieu et en cohérence avec l'ensemble de ses politiques et stratégies.

La modernisation de la LQE doit rendre les processus plus efficaces et plus prévisibles pour les initiateurs de projets et la population concernée par ces projets. Cette modernisation s'inscrit dans une perspective de cohérence, de simplification et d'efficacité. Elle permettrait à tous les acteurs, ensemble, de développer le Québec de façon encore plus responsable.