

18/08/2016

Mémoire déposé dans le cadre de la commission parlementaire sur le projet de loi 106



Mémoire déposé dans le cadre de la commission parlementaire sur le projet de loi 106

Loi concernant la mise en oeuvre de la Politique énergétique
2030 et modifiant diverses dispositions législatives

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
RECOMMANDATIONS	7
CONCLUSION	14



SOMMAIRE

RECYC-QUÉBEC salue le projet de loi 106 qui permettra de propulser le Québec sur la voie d'une économie verte, prospère et durable. Société d'État au cœur de la gestion des matières résiduelles au Québec depuis 25 ans, RECYC-QUÉBEC présente dans ce mémoire trois (3) recommandations phares pour faire en sorte que la valorisation énergétique des matières résiduelles favorise l'atteinte des cibles de la Politique énergétique 2030 de façon efficace.

1. Confirmer la gestion des matières résiduelles comme un élément fondamental de création de richesse pour le Québec, dans une perspective d'économie circulaire.

Pour réaliser le plein potentiel économique, environnemental et social relié à la gestion des matières résiduelles au Québec, une actualisation de la définition du terme "matière résiduelle" au niveau législatif est fondamentale.

2. Adopter, d'ici au printemps 2017, les modifications réglementaires spécifiant les critères de valorisation énergétique des matières résiduelles.

Pour éviter de freiner le développement de la filière énergétique «verte» au Québec, le gouvernement doit rapidement adopter les modifications au Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles en établissant les critères de reconnaissance de la valorisation énergétique.

3. Confier à RECYC-QUÉBEC l'élaboration des politiques et programmes de valorisation énergétique des matières résiduelles, ainsi que leur mise en oeuvre.

Pour optimiser l'atteinte des cibles, assurer une gestion efficace et agile des programmes de valorisation énergétique des matières résiduelles, et accompagner les intervenants sur le terrain, RECYC-QUÉBEC met à contribution ses compétences et son expertise.

AVANT-PROPOS

RECYC-QUÉBEC accueille très favorablement les objectifs et les cibles visés par la Politique énergétique 2030 visant à accélérer la transition énergétique tout en favorisant la croissance économique du Québec. Il ne fait aucun doute que cette nouvelle Politique énergétique propose une vision des plus porteuses dont les grandes ambitions, en plus d'être réalistes, permettront de propulser réellement le Québec sur la voie d'une économie verte, prospère et durable. Avec cette Politique, le Québec confirme à nouveau sa position dans le peloton de tête des sociétés tournées vers l'avenir.

RECYC-QUÉBEC croit que la valorisation énergétique des matières résiduelles joue un rôle prépondérant dans l'atteinte des objectifs de la Politique. Les millions de tonnes de matières résiduelles produites chaque année au Québec recèlent un potentiel indéniable tant pour la fabrication de biens par le recyclage que pour la production d'énergie, mais également en matière d'efficacité énergétique, de réduction des gaz à effet de serre (GES) et pour tout ce qui a trait au déploiement d'une économie faible en carbone, reposant sur des technologies propres et la création d'énergies renouvelables.

La Politique énergétique 2030 étant trop vaste pour être commentée dans son ensemble, ce mémoire se penche sur les aspects touchant la gestion des matières résiduelles et son potentiel énergétique, ainsi que sur les enjeux de gouvernance pertinents.

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 avec 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, réutiliser, recycler** et **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 coeur 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 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, 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. Plus de 800 installations partenaires de récupération, de tri, de recyclage et de mise en valeur 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 recyclés 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, 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 coeur de la société québécoise.

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

RECOMMANDATIONS

La Politique énergétique 2030 cible entre autres une augmentation de 50% de la production de bioénergie au Québec. Or, plusieurs activités de gestion des matières résiduelles peuvent contribuer à l'atteinte de cet objectif.

Ce mémoire présente trois (3) recommandations phares qui mettent en lien la Politique énergétique 2030 et la gestion des matières résiduelles. Ces recommandations visent à favoriser l'atteinte des résultats optimaux pour le Québec, à déployer une mise en oeuvre performante du plan d'action, tout en assurant les plus hauts standards de gouvernance et d'efficacité au sein de l'appareil gouvernemental.

Recommandation 1:

Confirmer la gestion des matières résiduelles comme un élément fondamental de création de richesse pour le Québec, dans une perspective d'économie circulaire

La Politique québécoise de gestion des matières résiduelles (PQGMR) a pour objectif fondamental de faire en sorte que la seule matière résiduelle éliminée au Québec soit le résidu ultime. Pour y arriver, plusieurs mesures sont déjà en application et d'autres sont à venir afin de mettre un terme au gaspillage des ressources et de maximiser le recyclage des matières résiduelles. Un objectif d'élimination établi à 700 kg/pers est visé (pour un résultat de 724 kg/pers en 2012, une diminution de 22 kg/pers par rapport au bilan précédent²) ainsi que des objectifs spécifiques de recyclage pour les grandes catégories de matières résiduelles.

Lorsqu'une saine gestion des matières résiduelles devient source d'énergie

Les activités de réduction à la source, de réemploi et de recyclage des matières résiduelles se traduisent directement en économie d'énergie. Un gain net énergétique et l'évitement d'émissions de GES peuvent être associés au recyclage de plusieurs matières résiduelles, dont les métaux, les papiers et les cartons ainsi que de nombreux types de plastiques, comparativement à des scénarios d'extraction des matières premières, et ce, dans plusieurs contextes. De plus, les matières organiques, y compris les produits faits à base de pétrole, la biomasse forestière, les biosolides municipaux ou de papetières, sont une source potentielle de production de bioénergie comme le démontrent les activités de biométhanisation en cours d'implantation au Québec.

² Bilan 2012 de la gestion des matières résiduelles au Québec, RECYC-QUÉBEC (2014)

Une saine gestion des matières résiduelles peut contribuer de façon significative à l'atteinte des cinq objectifs établis par la Politique énergétique 2030³:

- privilégier une économie faible en carbone;
- mettre en valeur de façon optimale nos ressources énergétiques;
- favoriser une consommation responsable;
- exploiter pleinement parti du potentiel de l'efficacité énergétique;
- stimuler la chaîne de l'innovation technologique et sociale.

L'atteinte des objectifs de la PQGMR contribue à l'atteinte des objectifs et cibles de la Politique énergétique 2030 tant en terme d'économie d'énergie qu'en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. D'ailleurs, cette contribution et ce besoin de cohérence sont clairement identifiés dans la PQGMR.

L'économie circulaire, créatrice de richesse

Dans une perspective d'économie circulaire, les systèmes économiques et de production de biens doivent intégrer, à chaque stade du cycle de vie d'un produit, des mesures d'efficacité d'utilisation des ressources, tout en réduisant les impacts environnementaux et en favorisant le développement social. Le développement économique ne doit plus se faire de façon linéaire au détriment des ressources naturelles, incluant les ressources énergétiques et les capacités de support des écosystèmes. Parmi ses avantages, la création de produits plus durables et recyclables à partir de matières résiduelles et selon des pratiques d'écoconception favorise l'efficacité énergétique de façon significative.

L'intégration des principes d'économie circulaire au Québec, en s'appuyant concrètement sur une gestion optimale des matières résiduelles, peut contribuer significativement à la préservation de nos ressources ainsi qu'au développement d'une économie verte, innovante et plus prospère.

Revoir la définition du terme matière résiduelle dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE)

Dans une perspective d'économie circulaire, la définition de ce qui constitue une « matière résiduelle », telle qu'elle est actuellement énoncée dans la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), limite le potentiel de développement économique, énergétique et social du Québec. Adoptée il y a maintenant plus de 20 ans, cette définition doit être actualisée pour faire écho à l'évolution de notre société et nous permettre de développer une vision d'avenir innovante en termes de gestion des matières résiduelles. Actuellement, la définition du terme dans la LQE est:

³ Politique énergétique 2030, Gouvernement du Québec (2016)

11° « matière résiduelle » : tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau ou produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que le détenteur destine à l'abandon;»⁴

De nos jours, la matière résiduelle ne doit plus être considérée comme une matière « abandonnée », mais plutôt comme une matière qui constitue une ressource, un produit, un intrant à une industrie, à un procédé, qui nous permettra d'éviter l'enfouissement et le gaspillage des ressources, tout en créant de la richesse.

Pour réaliser le plein potentiel des matières, que ce soit en recyclant ou en les valorisant énergétiquement, il est fondamental de modifier notre vision et la législation qui s'y rapporte.

Recommandation 2 :

Adopter, d'ici au printemps 2017, les modifications au Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles en spécifiant les critères de reconnaissance de la valorisation énergétique des matières résiduelles.

La hiérarchie des 3RV

En gestion des matières résiduelles, l'abréviation 3RV désigne les quatre manières de préserver l'environnement en diminuant le gaspillage des ressources et en prolongeant la durée de vie utile des produits. Il s'agit donc de privilégier dans l'ordre les actions suivantes :

- Réduction à la source
- Réemploi
- Recyclage
- Valorisation

L'article 53.4.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) indique que la réduction à la source des matières résiduelles doit être priorisée en premier lieu. Lorsque les avenues de réduction ou d'évitement sont épuisées ou inapplicables, les activités de gestion des matières résiduelles doivent respecter l'ordre suivant :

- 1° le réemploi;
- 2° le recyclage, y compris par traitement biologique ou épandage sur le sol;
- 3° toute autre opération de valorisation par laquelle des matières résiduelles sont traitées pour être utilisées comme substitut à des matières premières;
- 4° la valorisation énergétique;
- 5° l'élimination.

⁴ LQE 1978, c 1, s 1 (11)

La valorisation énergétique arrive à l'avant-dernier rang, devant l'élimination définitive des matières résiduelles. La LQE définit la valorisation comme « toute opération visant par le réemploi, le recyclage, le traitement biologique, dont le compostage et la biométhanisation, l'épandage sur le sol, la régénération ou par toute autre action qui ne constitue pas de l'élimination, à obtenir à partir de matières résiduelles des éléments ou des produits utiles ou de l'énergie ». Bien que la valorisation énergétique soit une forme de valorisation reconnue au sens de la LQE, le besoin d'encadrement de cette pratique se fait toujours sentir.

Une filière d'innovation en effervescence

Plusieurs technologies innovantes ou équipements peuvent être considérés pour valoriser énergétiquement certains résidus à plus faible potentiel de recyclage et qui seraient normalement destinés à l'élimination: la pyrolyse, la gazéification, les chaudières (transformation du bois/biomasse, pâtes et papiers, centrales énergétiques) et les fours industriels (cimenteries, chaux).

Au Québec, les initiatives dans le secteur des technologies propres foisonnent, ce qui démontre une effervescence évidente. Parmi les filières les plus importantes et les plus prometteuses, mentionnons la gestion des matières résiduelles. En effet, en plus de pouvoir compter sur des leaders dans le domaine de valorisation énergétique et dans le domaine du recyclage et de la collecte, le Québec est également possède une force indéniable en matière de recherche et de développement grâce à ses centres de recherche et ses institutions d'enseignement supérieur qui ont su se démarquer au fil des ans.

Urgence d'agir

Sur le plan environnemental, le choix d'une solution technologique optimale pour traiter énergétiquement la matière résiduelle dépend de plusieurs facteurs associés au contexte. Il n'y a donc pas de solution technologique unique qui soit la meilleure. Devant la multitude de procédés envisageables et la performance variable de chacun, le gouvernement doit définir les paramètres de valorisation énergétique de la matière résiduelle qui sont acceptables d'un point de vue environnemental dans le but:

- d'assurer un rendement énergétique adéquat;
- de démontrer un bilan performant au regard de la réduction de gaz à effets de serre;
- de respecter les normes environnementales applicables;
- de limiter la quantité de rejets destinés ultimement à l'enfouissement.

Le respect de ces critères mènerait à une reconnaissance de la technologie et/ou de l'installation comme étant de la valorisation énergétique acceptable au sens de la loi et donc dans le respect de la hiérarchie des 3RV.

Il revient au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) d'élaborer ces critères de reconnaissance. Un

document d'appui a été publié à cet effet en 2010. Bien que les critères à respecter pour définir la valorisation énergétique semblent définis, la modification du Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles (REIMR) dans la section consacrée à la valorisation énergétique de matières résiduelles, originalement prévue en 2013 n'a pas encore eu lieu.

Malheureusement, depuis plusieurs années, cette situation pénalise doublement le Québec. Premièrement, en ralentissant les investissements d'entreprises novatrices qui sont prêtes à mettre en marché des technologies et des équipements qui permettraient au Québec de créer de la richesse et des emplois de qualité dans des secteurs innovants. Deuxièmement, parce que pendant ces années d'attente, des résidus qui ont le potentiel d'être valorisés, continuent de prendre la voie de l'enfouissement.

Conséquemment, pour éviter de freiner davantage le développement de la filière énergétique au Québec, RECYC-QUÉBEC recommande de procéder rapidement à la modification du REIMR en vue d'adopter les critères de reconnaissance au plus tard au printemps 2017.

Recommandation 3 :

Confier à RECYC-QUÉBEC l'élaboration des politiques et programmes de valorisation énergétique des matières résiduelles, ainsi que leur mise en oeuvre.

Bien que toute la société québécoise soit interpellée et appelée à agir dans le cadre de la nouvelle Politique énergétique, on y décèle déjà une grande cohérence et des liens solides entre les politiques et stratégies des différents ministères, plus précisément, entre celles du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de lutte contre les Changements climatiques (MDDELCC) du ministère des Ressources naturelles (MERN); et du ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (MESI). Cette cohérence qui se dégage de la Politique énergétique transparait également par l'arrimage des missions et ambitions des différents ministères qui seront appelés à la mettre en oeuvre concrètement.

Pour que le Québec atteigne ses objectifs, une multitude d'acteurs, au-delà des ministères, devront travailler en cohérence et en collaboration: les municipalités, les organismes ainsi que les entreprises. L'émergence d'un Québec faible en carbone, innovant et économiquement prospère repose donc sur les épaules de tous.

En ce sens, **la création de Transition Énergie Québec est essentielle pour assurer une gestion efficace et agile du plan d'action découlant de la Politique.** L'organisme aura comme défi prioritaire de mettre à profit les expertises et compétences des différents intervenants gouvernementaux et non-gouvernementaux de façon coordonnée et efficace. Pour ce faire, un découplage des mandats législatifs et des juridictions ainsi que la reconnaissance

des expertises et des contributions de chacun des organismes sera nécessaire afin de favoriser la mise en place d'une culture de collaboration axée sur les résultats.

RECYC-QUÉBEC : un joueur naturel et incontournable

Le mandat et la mission de RECYC-QUÉBEC en font un acteur naturel et incontournable dans l'atteinte des objectifs de la nouvelle Politique énergétique. À cet égard, les compétences et expertises de RECYC-QUÉBEC peuvent rapidement être mises à contribution par différents moyens :

- **L'élaboration des actions du plan d'action qui pourront avoir le plus grand impact en matière de valorisation énergétique et de réduction de GES.** Grâce à ses ressources qualifiées et connaissances approfondies en gestion des matières résiduelles, RECYC-QUÉBEC est en mesure d'identifier les actions présentant le plus de potentiel pour atteindre les cibles fixées par le gouvernement dans les domaines de la production de bioénergie et de réduction des GES. À l'aide d'un calculateur de GES, outil d'aide à la décision propre à la gestion des matières résiduelles, RECYC-QUÉBEC est en mesure d'identifier les actions qui auront un maximum d'impact positif sur les cibles à atteindre.
- **L'élaboration, la mise en oeuvre et la gestion de programmes de financement qui soutiendront l'émergence d'une industrie forte de valorisation énergétique des matières résiduelles.** L'expertise démontrée en gestion de programmes de subventions de RECYC-QUÉBEC, ses compétences en gestion des matières résiduelles, ses multiples indicateurs de performance et sa gestion rigoureuse associée aux plus hauts standards de gouvernance en font un joueur clé dans la mise en oeuvre et la coordination de fonds publics.
- **Coordination des projets de gestion des matières résiduelles au sein des Ministères et organismes.** Les projets de gestion des matières résiduelles touchent les enjeux économiques, environnementaux, sociaux et financiers. RECYC-QUÉBEC peut jouer un rôle fédérateur de façon à optimiser la réalisation de projets qui touchent de multiples ministères.
- **Rôle actif dans le processus d'autorisation renouvelé pour les projets qui concernent la valorisation énergétique des matières résiduelles.** Avec le renouvellement du processus d'autorisation des nouvelles installations de production d'énergie au Québec, une coordination étroite entre la Régie de l'énergie et les différents organismes gouvernementaux appelés à se prononcer sur les enjeux environnementaux, sociaux et économiques d'un projet sera nécessaire. L'expertise de RECYC-QUÉBEC permet un examen juste et concret des impacts environnementaux, en considération du contexte régional.

- **Accompagnement soutenu des acteurs du milieu.** RECYC-QUÉBEC, par sa connaissance approfondie du milieu et des enjeux entourant les marchés et la qualité de certaines matières résiduelles, accompagne les promoteurs dans l'implantation de leurs projets et l'atteinte des niveaux de performance souhaités. Les enjeux d'acceptabilité sociale sont également pris en compte dans les mesures d'accompagnement.
- **Coordination avec l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur.** RECYC-QUÉBEC est quotidiennement en étroite collaboration avec les principaux joueurs de la gestion des matières résiduelles. Chaque projet nécessite l'implication d'un ensemble de joueurs. Pour chaque type de projet et pour chaque type de matière, l'expertise de mobilisation et de concertation de RECYC-QUÉBEC est mise à profit pour assurer une mise en oeuvre performante et efficace des initiatives mises de l'avant.
- **Information, sensibilisation, éducation.** RECYC-QUÉBEC offre aux citoyens, industries, commerces et institutions (ICI), municipalités, associations sectorielles, partenaires, etc. de l'information juste et fiable pour les aider à adopter les bons comportements, et/ou à prendre des décisions éclairées. RECYC-QUÉBEC détient une expertise unique en Amérique du Nord en marketing social axée sur la gestion des matières résiduelles.

CONCLUSION

La production d'énergie à partir des matières résiduelles par des technologies de recyclage biologique (biométhanisation) ou de valorisation énergétique est une avenue prometteuse qui contribuera assurément à l'atteinte des objectifs de la Politique énergétique 2030 ainsi qu'à ceux de la Politique de gestion des matières résiduelles dans la mesure où elle permet d'obtenir des gains environnementaux démontrés, dont la réduction de la dépendance aux énergies fossiles.

L'importance de l'encadrement de la valorisation énergétique des matières résiduelles est indéniable, mais celle-ci doit se faire dans une optique d'économie circulaire où l'ensemble des éléments de la chaîne de valeur est considéré, y compris le contexte régional. La création d'une économie verte et le développement de l'innovation technologique au Québec en dépendent. Il importe non seulement de définir rapidement l'encadrement des activités de valorisation énergétique par la modification du REIMR, mais aussi de développer des mesures de soutien afin de stimuler le développement de cette filière en émergence au Québec.

RECYC-QUÉBEC estime qu'il est urgent de soutenir le déploiement de la filière énergétique des matières résiduelles au Québec. Pour que l'implantation soit viable, efficace et porteuse de richesse, il est essentiel d'examiner non seulement l'ensemble des éléments qui favorisent l'émergence de cette filière, mais aussi les freins potentiels, actuels et futurs. Ainsi, l'absence de critères de reconnaissance par la modification du REIMR et l'actuelle définition du terme « matières résiduelles » dans la LQE sont deux exemples de freins sur lesquels il faut également agir. Soulignons que la redéfinition du terme « matières résiduelles » pour en élargir la portée par l'ajout de la notion de produit pourrait permettre, en application avec d'autres principes, la reconnaissance de certains traitements thermiques comme de la valorisation et non de l'élimination au sens de la loi et de la PQGMR.

Depuis 25 ans, RECYC-QUÉBEC conseille, guide et accompagne la population, les organismes et ses partenaires dans la recherche et la concrétisation de solutions écoresponsables, durables et économiquement viables. Forte de ses 25 ans d'existence, RECYC-QUÉBEC est aujourd'hui reconnue comme LA référence en matière de gestion durable des matières résiduelles. Elle se distingue notamment par ses compétences, son expertise et ses capacités opérationnelles; par l'accompagnement efficace qu'elle offre dans la mise en oeuvre de politiques et de plans d'action; par le travail collaboratif de proximité avec ses différentes clientèles (citoyens, municipalités, ICI).

Au fil des ans, RECYC-QUÉBEC a su démontrer à maintes occasions son agilité à travailler en collaboration étroite et fructueuse avec de nombreux ministères et organisations, parmi lesquels soulignons le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (MESI), le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les

changements climatiques (MDDELCC), Hydro-Québec et la Société des alcools du Québec (SAQ), pour ne nommer qu'eux. RECYC-QUÉBEC est également reconnue et appréciée pour son équipe hautement qualifiée composée de 80 employées ainsi que pour la diligence et la transparence avec laquelle elle administre les fonds publics.

