

10 juin 2022

Mémoire déposé dans le cadre
des consultations publiques sur
le projet de règlement modifiant
le Règlement sur les redevances
exigibles pour l'élimination
des matières résiduelles

Mémoire déposé dans le cadre des consultations publiques sur le projet de règlement modifiant le Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles

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 EXÉCUTIF	4
À PROPOS DE RECYC-QUÉBEC.....	6
CONTEXTE	7
ENJEUX ET RECOMMANDATIONS SUR LES REDEVANCES ET LE PROGRAMME DE REDISTRIBUTION	8
RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT.....	13
CONCLUSION.....	15

SOMMAIRE EXÉCUTIF

RECYC-QUÉBEC salue la volonté du gouvernement de faire évoluer les réglementations et leviers d'action en gestion des matières résiduelles, dont le Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles (ci-après le Règlement) et le Programme sur la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination de matières résiduelles (ci-après le Programme de redistribution). D'ailleurs, certains des éléments soulevés par RECYC-QUÉBEC dans le dernier mémoire déposé en septembre 2019 lors d'une modification de ce Règlement ont été retenus. D'autres points importants, n'ayant pas été considérés à ce jour, sont réitérés dans la section des recommandations.

RECYC-QUÉBEC soulève en premier lieu les cinq recommandations suivantes pour répondre aux principaux enjeux liés aux redevances et à son Programme de redistribution :

Recommandation 1 - RECYC-QUÉBEC réitère le besoin d'évaluer les résultats de la redevance depuis sa mise en place et de mesurer l'impact économique de la hausse prévue en tenant compte des besoins régionaux ainsi que des externalités sociales et environnementales, en vue de proposer des critères de modulation cohérents avec les objectifs visés.

Recommandation 2 - RECYC-QUÉBEC souhaite qu'on lui accorde pleinement les pouvoirs et responsabilités en cohérence avec la LQE, dont la gestion du Programme de redistribution, en plus de prévoir un financement minimal annuel de 12 M\$ provenant des sommes perçues pour la réalisation de sa mission.

Recommandation 3 - RECYC-QUÉBEC recommande d'inclure au projet de Règlement, avec une date d'entrée en vigueur, les pénalités pour les matières résiduelles éliminées non triées du secteur CRD afin d'établir une prévisibilité pour le secteur de génération concerné. D'autre part, l'exemption prévue pour les résidus fins de CRD utilisés comme matériel de recouvrement et autres usages en LET à partir de 2026 devrait être modulée par région et dans le temps afin de ne pas nuire au déploiement de solutions de traitement pour ces résidus.

Recommandation 4 - RECYC-QUÉBEC recommande de réviser le cadre normatif du Programme de redistribution aux municipalités des redevances afin d'inclure les quantités de résidus de CRD éliminées au calcul de performance, élément prévu depuis plus de 10 ans, ainsi que de procéder à la révision et à l'ajout de critères de modulation et incitatifs à la performance de réduction et de gestion des matières résiduelles par les municipalités.

Recommandation 5 - RECYC-QUÉBEC recommande d'envisager des projets omnibus législatif et réglementaire qui couvriraient l'ensemble des modifications touchant la gestion des matières résiduelles afin d'encourager la concertation des acteurs et de concrétiser les actions gouvernementales découlant notamment du Plan d'action 2019-2024 et de la Stratégie de valorisation de la matière organique (SVMO).

Dans un deuxième temps, RECYC-QUÉBEC présente quatre recommandations spécifiques au projet de Règlement, soit :

- I. Que le tiers des redevances exigibles aux activités indiquées au paragraphe 3 de l'article 3 du Règlement soit applicable à l'ensemble des activités réalisées dans les limites du lieu d'élimination visé.
- II. De préciser et circonscrire les activités de tri et de récupération sur place pouvant faire l'objet d'une exemption à la redevance ainsi qu'une définition claire de ce qui est considéré comme étant valorisé au sens du paragraphe 1 de l'article 3.2.
- III. De clarifier l'article 3.3 afin de faciliter son interprétation.
- IV. Que la modification au paragraphe 2 du deuxième alinéa de l'article 5 tienne compte de l'ensemble des matières résiduelles reçues à un lieu visé afin de permettre la production des Bilans de la gestion des matières résiduelles et un suivi adéquat de la gestion des matières résiduelles au Québec.

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 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 (RLRQ., c. S-22.01) et avec la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (RLRQ., c. G-1.02).

La mission de RECYC-QUÉBEC 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. Sa vision est de devenir un partenaire déterminant d'un Québec sans gaspillage.

RECYC-QUÉBEC se distingue notamment par sa capacité de mobilisation et de concertation des intervenants sur le terrain. En outre, la Société vise à être la référence en prévention et en gestion responsable des matières résiduelles pour toute préoccupation ou besoin des citoyens, des industries, commerces et institutions (ICI), des municipalités, du secteur de la construction, rénovation et démolition (CRD), des associations sectorielles ainsi que des ministères et organismes.

La Société est ainsi responsable des aspects opérationnels qui touchent son secteur d'activités, alors que de son côté, le ministère assure l'élaboration et la révision des lois, politiques et règlements, en plus d'exercer les activités de surveillance et de contrôle environnemental.

CONTEXTE

La Politique québécoise de gestion des matières résiduelles (PQGMR) a pour objectif fondamental que la seule matière résiduelle éliminée au Québec soit le résidu ultime. Pour y arriver, plusieurs mesures sont prévues et en cours de déploiement afin de mettre un terme au gaspillage des ressources et de maximiser la réduction à la source, le réemploi, le recyclage et la valorisation des matières résiduelles.

Le Québec est résolument engagé dans la saine gestion des matières résiduelles. Néanmoins, le taux d'élimination a connu des variations dans la dernière décennie pour atteindre 710 kg/habitant en 2020¹. Ainsi et malgré les chantiers en cours pour la modernisation des systèmes de consigne et de collecte sélective et ceux liés à la valorisation de la matière organique, l'atteinte de l'objectif de 525 kg/habitant visé pour 2023 dans le Plan d'action 2019-2024 apparaît difficile.

D'autre part, le rapport du BAPE sur [l'État des lieux et la gestion des résidus ultimes](#) (2022) (ci-après le rapport du BAPE) soulève certaines recommandations à l'égard du règlement sur les redevances, dont la hausse des montants des redevances perçues prévue en 2023. La commission d'enquête estime que cette hausse devrait être établie en tenant notamment compte d'une évaluation complète des externalités tant sociales qu'environnementales et que les sommes recueillies devraient se limiter à financer les actions qui visent à réduire les quantités de matières résiduelles éliminées dans tous les secteurs d'activités (municipal, ICI et CRD). De plus, la commission est d'avis qu'en raison des variations importantes des coûts de gestion selon les régions du Québec, le programme de redistribution des redevances aux municipalités devrait intégrer des critères fondés sur la vitalité économique en plus de la performance.

Enfin, il importe de poursuivre l'optimisation et le déploiement des moyens qui pourront avoir des impacts significatifs et qui contribueront à l'atteinte des objectifs établis en termes de prévention, de gestion des matières résiduelles et de réduction de l'élimination au Québec.

1 Donnée provisoire tirée du [Rapport annuel 2020-2021](#) (RECYC-QUÉBEC, 2021)

ENJEUX ET RECOMMANDATIONS SUR LES REDEVANCES ET LE PROGRAMME DE REDISTRIBUTION

Dans le contexte où le gouvernement vise à décourager l'élimination des matières résiduelles, l'évolution du Règlement et du Programme sur la redistribution s'avère nécessaire. RECYC-QUÉBEC souhaite d'abord réitérer et souligner certains enjeux d'importance liés à la redevance et la cohérence nécessaire avec le Programme sur la redistribution.

1. Mesurer l'impact des redevances

Avec l'augmentation constante des quantités de matières résiduelles éliminées, il importe, selon RECYC-QUÉBEC, de se pencher davantage sur l'impact réel des redevances introduites depuis plus de 15 ans. Selon les plus récentes données à l'élimination, une diminution notable a été observée depuis 2011 dans le secteur municipal principalement, tandis que les quantités éliminées par les secteurs ICI et CRD ont augmenté². Une analyse de la performance des redevances à titre d'instrument économique, depuis sa mise en place, s'avère ainsi nécessaire à la lumière de ces résultats. De plus, comme souligné par la commission d'enquête du BAPE dans son rapport, la redevance ainsi que la hausse anticipée devraient faire l'objet d'une évaluation complète des externalités tant sociales qu'environnementales. Ce dernier point vient appuyer la recommandation qui avait été formulée par RECYC-QUÉBEC en septembre 2019 dans son mémoire portant sur le Règlement sur les redevances.

Les résultats de cette analyse devraient être partagés avec RECYC-QUÉBEC et les parties prenantes, en vue de proposer, si pertinent, des critères de modulation de la redevance qui soient cohérents avec les résultats observés et l'objectif visé de réduction des quantités éliminées.

Recommandation 1 - RECYC-QUÉBEC réitère le besoin d'évaluer les résultats de la redevance depuis sa mise en place et de mesurer l'impact économique de la hausse prévue en tenant compte des besoins régionaux ainsi que des externalités sociales et environnementales, en vue de proposer des critères de modulation cohérents avec les objectifs visés.

² [Caractérisation à l'élimination 2019-2020](#), RECYC-QUÉBEC (2021)

2. Une meilleure répartition des montants de redevances pour renforcer le rôle de RECYC-QUÉBEC

RECYC-QUÉBEC souhaite devenir un partenaire déterminant d'un Québec sans gaspillage. Pour ce faire, elle doit pouvoir compter sur un financement prévisible et conséquent avec sa mission et les mandats qui lui sont confiés, ce qui lui permettra de bonifier son accompagnement auprès des différentes clientèles. D'ailleurs, dans son rapport, la commission du BAPE évoque la nécessité pour RECYC-QUÉBEC de poursuivre et d'accentuer son rôle incontournable dans la gestion des matières résiduelles. Dans cette perspective, la commission juge qu'il serait important que le gouvernement lui attribue tous les pouvoirs qui lui seraient nécessaires, par délégation, par désignation, par financement et par réexamen du cadre réglementaire ou légal. De plus, la commission d'enquête est d'avis qu'un meilleur suivi du Programme sur la redistribution est nécessaire et que celui-ci devrait être totalement assumé par RECYC-QUÉBEC. Aussi, la présence d'un guichet unique pour les municipalités pour tout ce qui touche à l'élaboration et au suivi de leur plan de gestion des matières résiduelles (PGMR), dont le financement est lié en bonne partie au Programme de redistribution, rendrait ce suivi plus efficace.

Depuis le 23 mars 2018, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), RECYC-QUÉBEC s'est vu octroyer des responsabilités accrues et un mandat élargi qui reconnaissent et mettent pleinement en valeur son expertise.

RECYC-QUÉBEC réitère la nécessité de lui transférer la gestion des opérations du Programme sur la redistribution aux municipalités des redevances, en cohérence avec la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) adoptée en mars 2017, et ce, afin de poursuivre et d'accentuer l'accompagnement des municipalités, des ICI et générateurs de CRD dans l'amélioration de leur performance en gestion des matières résiduelles.

Recommandation 2 - RECYC-QUÉBEC souhaite qu'on lui accorde pleinement les pouvoirs et responsabilités en cohérence avec la LQE, dont la gestion du Programme de redistribution, en plus de prévoir un financement minimal annuel de 12 M\$ provenant des sommes perçues pour la réalisation de sa mission.

3. Surcharge pour l'élimination de résidus de construction, rénovation et démolition (CRD) non triés

Comme prévu dans la Stratégie de valorisation de la matière organique (SVMO), le projet de Règlement doit inclure des pénalités pour les matières résiduelles issues du secteur de la construction, de la rénovation et de la démolition (CRD) qui seraient éliminées sans avoir été préalablement acheminées à un centre de tri reconnu. Cet ajout au projet de Règlement avec une date d'entrée en vigueur permettrait d'établir une prévisibilité pour le secteur de génération concerné et par le fait même, d'encourager la [reconnaissance des centres de tri de CRD](#) par RECYC-QUÉBEC.

D'autre part, le projet de Règlement prévoit exempter l'utilisation de résidus fins de CRD comme matériel de recouvrement et autres usages identifiés au deuxième alinéa de l'article 3 modifié jusqu'au 31 décembre 2025 (2^e paragraphe de l'article 12). Ces résidus fins posent des problématiques particulières de gestion depuis quelques années, mais des projets pour les traiter ont émergé, dont celui de Sanexen dans la région de Montréal qui a été soutenu par RECYC-QUÉBEC. Afin de ne pas nuire au déploiement de ces solutions de valorisation, le ministère devrait revoir cette exemption en fonction des régions où une solution de traitement est disponible. Une modulation de cette exemption par région et dans le temps, pour suivre l'évolution des solutions par région, nous apparaît ainsi pertinente.

Recommandation 3 - RECYC-QUÉBEC recommande d'inclure au projet de Règlement, avec une date d'entrée en vigueur, les pénalités pour les matières résiduelles éliminées non triées du secteur CRD afin d'établir une prévisibilité pour le secteur de génération concerné. D'autre part, l'exemption de l'application des redevances prévue pour les résidus fins de CRD utilisés comme matériel de recouvrement et autres usages en LET jusqu'au 31 décembre 2025 devrait être modulée par région et dans le temps afin de ne pas nuire au déploiement de solutions de traitement pour ces résidus.

4. Révision du cadre normatif du Programme de redistribution

Comme souligné dans l'analyse d'impact réglementaire (AIR) du projet de Règlement, l'augmentation des redevances aura un effet sur les coûts à payer par l'ensemble des générateurs, mais engendrera nécessairement une hausse des sommes à redistribuer aux municipalités par l'entremise du Programme sur la redistribution des redevances. À cet égard, RECYC-QUÉBEC soutient que le cadre normatif du Programme doit être révisé afin notamment d'inclure les quantités de résidus de CRD éliminées au calcul de performance territoriale, un élément prévu depuis plus de 10 ans. Cela permettrait d'appuyer les efforts consacrés au détournement de ces matières résiduelles de l'élimination ainsi que d'assurer une cohérence avec les pénalités sur les résidus de CRD non triés envisagés.

De plus, dans son rapport, le BAPE soulève l'enjeu des coûts de gestion des matières résiduelles qui varient de façon importante en fonction des régions du Québec de sorte que les municipalités régionales qui affichent un indice de vitalité économique plus faible sont souvent caractérisées par des coûts d'élimination généralement plus élevés que près des grands centres urbains. Pour répondre à cet enjeu, la commission recommande d'intégrer des critères fondés sur la vitalité économique en plus de la performance dans le calcul de redistribution des redevances aux municipalités.

Les critères actuels du programme, notamment ceux relatifs aux matières organiques, devraient aussi être revus afin de demeurer pertinents et refléter l'évolution des pratiques sur le terrain. Ces critères doivent demeurer des incitatifs forts pour que les municipalités mettent en œuvre les mesures pertinentes pour réduire la génération de matières et l'élimination sur leur territoire.

Recommandation 4 - RECYC-QUÉBEC recommande de réviser le cadre normatif du Programme de redistribution aux municipalités des redevances afin d'inclure les quantités de résidus de CRD éliminées au calcul de performance, élément prévu depuis plus de 10 ans, ainsi que de procéder à la révision et à l'ajout de critères de modulation et incitatifs à la performance de réduction et de gestion des matières résiduelles par les municipalités.

5. Projets d'omnibus législatif et réglementaire touchant la gestion des matières résiduelles

Dans un dernier temps, le Plan d'action 2019-2024 et la SVMO prévoient plusieurs actions qui engendreront des changements législatifs et réglementaires. RECYC-QUÉBEC est d'avis que des projets d'omnibus législatif et réglementaire spécifiques aux matières résiduelles permettraient de regrouper l'ensemble des modifications nécessaires, dont la définition de « matières résiduelles » et son application, afin d'arriver finalement avec une législation et des règlements mieux adaptés aux réalités terrain et aux besoins. Cette approche pourrait encourager la concertation des différents acteurs concernés et concrétiser dans le temps les actions gouvernementales découlant notamment du Plan d'action 2019-2024 et de la SVMO. Les recommandations déposées par RECYC-QUÉBEC dans ses récents mémoires ainsi que le rapport du BAPE pourraient certainement servir de base pour l'élaboration de ces projets omnibus.

Recommandation 5 - RECYC-QUÉBEC recommande d'envisager des projets omnibus législatif et réglementaire qui couvriraient l'ensemble des modifications touchant la gestion des matières résiduelles afin d'encourager la concertation des acteurs et de concrétiser les actions gouvernementales découlant notamment du Plan d'action 2019-2024 et de la SVMO.

RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT

RECYC-QUÉBEC est favorable à la modification du Règlement et appuie le MELCC dans les principales modifications proposées. Les recommandations suivantes ont pour but de favoriser son interprétation et son application.

- I. Le projet de règlement prévoit remplacer l'article 3 du Règlement afin de hausser la redevance à 30 \$/t de matières résiduelles éliminées et le tiers de ce montant pour des matières destinées entre autres, au recouvrement journalier dans un lieu d'enfouissement technique (LET) ainsi qu'à la construction de chemins d'accès dans les zones de dépôt de matières résiduelles. Concernant ce dernier point, RECYC-QUÉBEC est d'avis que l'application du tiers de la redevance devrait non seulement viser la construction de chemins d'accès dans les zones de dépôt, mais également l'utilisation de matières résiduelles pour tout autre usage, et ce, dans les limites du lieu d'élimination visé.

RECYC-QUÉBEC recommande que le tiers des redevances exigibles aux activités indiquées au paragraphe 3 de l'article 3 du Règlement soit applicable à l'ensemble des activités réalisées dans les limites du lieu d'élimination visé.

- II. L'article 3.2 introduit par l'article 3 du projet de Règlement, précise les matières exemptées à la redevance dont « 1° les matières résiduelles qui sont triées et récupérées sur place pour être valorisées. » Ce libellé porte à interprétation sur les activités de tri et de récupération visées et sur ce que signifie le terme valorisé. Ainsi, les activités sur place doivent être précisées et circonscrites en plus d'une définition claire du terme valorisé.

RECYC-QUÉBEC recommande de préciser et circonscrire les activités de tri et de récupération sur place pouvant faire l'objet d'une exemption à la redevance ainsi qu'une définition claire de ce qui est considéré comme étant valorisé au sens du paragraphe 1 de l'article 3.2.

- III. L'article 3.3 précise que tout exploitant d'une installation d'incinération visée peut déduire de la quantité de matières résiduelles visées par les redevances prévues au premier alinéa de l'article 3, la quantité de résidus d'incinération récupérés pour être valorisés. Toutefois, lorsque les résidus d'incinération sont destinés aux fins prévues au deuxième alinéa de l'article 3 (recouvrement en LET ou LEDCD et chemins d'accès), alors seulement les deux tiers de la quantité de ces résidus peuvent être déduits.

Cet article doit être clarifié afin de favoriser l'interprétation du deuxième alinéa concernant l'aspect du deux tiers de la quantité des résidus visés pouvant être déduits.

RECYC-QUÉBEC recommande de clarifier l'article 3.3 afin de faciliter son interprétation.

IV. Le projet de Règlement prévoit la modification du paragraphe 2 du deuxième alinéa de l'article 5 qui définit les matières pour lesquelles les quantités doivent être exprimées en tonnes métriques dans le formulaire fourni à cet effet. En cohérence avec la première recommandation concernant le paragraphe 3 de l'article 3, le paragraphe 2 du deuxième alinéa de l'article 5 doit couvrir l'ensemble des matières résiduelles pouvant être reçues à un lieu visé, sans considération de la nature des activités au lieu d'élimination. Cette information est essentielle pour RECYC-QUÉBEC, et ce, aux fins de la production des Bilans de la gestion des matières résiduelles et du suivi de la gestion des différentes matières résiduelles.

RECYC-QUÉBEC recommande que la modification au paragraphe 2 du deuxième alinéa de l'article 5 tienne compte de l'ensemble des matières résiduelles reçues à un lieu visé afin de permettre la production des Bilans de la gestion des matières résiduelles et un suivi adéquat de la gestion des matières résiduelles au Québec.

Ces quatre recommandations spécifiques permettraient, selon RECYC-QUÉBEC, d'améliorer le projet de Règlement en concordance avec les objectifs de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles, du Plan d'action 2019-2024 et de la SVMQ.

CONCLUSION

Le Règlement sur les redevances à l'élimination et le Programme sur la redistribution sont des outils incontournables qui peuvent contribuer de façon très importante à réduire les matières résiduelles éliminées au Québec et favoriser l'atteinte des objectifs du Plan d'action 2019-2024 et de la Stratégie de valorisation de la matière organique. Les modifications proposées auront certainement pour effet de faire progresser les activités de gestion des matières résiduelles. Aussi, RECYC-QUÉBEC soutient que les recommandations proposées dans ce mémoire devraient être considérées avec intérêt, et ce, dans un souci d'amélioration continue en vue de l'atteinte de nos objectifs communs qui sont de mettre un terme au gaspillage des ressources et d'éliminer que les résidus ultimes.



Pour plus d'informations
visitez le site www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/
ou téléphonez au 418 643-0394