



Réseau Environnement

MÉMOIRE

Le projet de règlement portant sur un système de collecte sélective de certaines matières résiduelles

Mars 2022

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES	1
INTRODUCTION	2
RECOMMANDATIONS.....	2
I. Désigner un organisme de gestion par système.....	3
II. Promouvoir la transparence au cœur du système	3
III. Développer une gouvernance proactive et inclusive	4
IV. Reconsidérer le cadre de la valorisation locale	4
V. Prioriser la matière dans la recherche de débouchés	5
VI. Définir des taux de récupération atteignables	6
VII. Reconnaître la valorisation énergétique	7
VIII. Élaborer des ententes flexibles et constructives.....	8
IX. Multiplier l'Information, la sensibilisation et l'éducation	9
1) Les consommateurs.....	9
2) Le circuit interne.....	10
X. Établir la logistique pour les régions éloignéEs et isoléEs en amont.....	11
CONCLUSION	11
BIBLIOGRAPHIE.....	13

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

GES	Gaz à effet de serre
ISÉ	Information, sensibilisation et éducation
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
OGD	Organisme de gestion désigné
OM	Organisation municipale
PGMR	Plan de gestion des matières résiduelles
REP	Responsabilité élargie des producteurs

INTRODUCTION

Réseau Environnement est le plus important regroupement de spécialistes en environnement au Québec et a pour mission d'être le catalyseur de l'économie verte au Québec¹. Il regroupe des spécialistes des domaines public, privé et parapublic qui œuvrent dans les secteurs de l'eau, des matières résiduelles, de l'air, des changements climatiques, des sols et eaux souterraines, ainsi que de la biodiversité.

Réseau Environnement soumet ses commentaires en réponse au projet de règlement portant sur un système de collecte sélective de certaines matières résiduelles lancé par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques le 26 janvier dernier.

Afin de préparer ces recommandations, Réseau Environnement a formé un comité composé de membres du secteur des matières résiduelles, incluant des personnes provenant de communautés autochtones. Le comité s'est prononcé sur les enjeux entourant la mise en œuvre et le financement d'un système modernisé de collecte sélective dont la gestion sera confiée à un organisme de gestion désigné (OGD) par RECYC-QUÉBEC. Cela afin d'identifier des pistes de solutions permettant de bonifier et de clarifier certains aspects de sa mise en place.

Les recommandations s'articulent autour de points majeurs qui soulèvent des interrogations et qui méritent d'être revus avant la mise en application du règlement. La gestion, l'organisation, la transparence et la gouvernance du système de collecte sélective apparaissent comme des sujets incontournables pour édifier une bonne base au nouveau système de collecte sélective. Les points suivants regroupent les propositions sur des points spécifiques que Réseau Environnement juge essentiel de clarifier ou d'améliorer.

RECOMMANDATIONS

Ces recommandations découlent des préoccupations qui, de prime abord, sont manifestées par Réseau Environnement dans le contexte où le système de consigne et celui de la collecte sélective seront déployés parallèlement dans les années à venir. Cette démarche nécessitera une logistique opérationnelle complexe et une démarche transparente afin d'encadrer l'organisme de gestion désigné (OGD) pour qu'il soit en mesure d'élaborer, de mettre en œuvre et de financer le système modernisé de collecte sélective.

¹ L'économie verte est une approche pour mettre en œuvre le développement durable (ISQ, 2020). C'est une économie qui entraîne une amélioration du bien-être humain et de l'équité sociale tout en réduisant de manière significative les risques environnementaux et la pénurie des ressources (PNUE, 2011).

I. DÉSIGNER UN ORGANISME DE GESTION PAR SYSTÈME

Réseau environnement soutient l'idée de confier la gestion du système modernisé de collecte sélective à un OGD qui soit différent de celui du système de consigne. Cela éviterait la surcharge et le débordement associés à la gestion d'aussi gros chantiers.

Réseau Environnement est conscient que le fait d'avoir deux OGD puisse apparaître plus périlleux, puisqu'il y a des risques que l'un jette la faute sur l'autre si certains taux ne sont pas atteints, le financement sera plus complexe à gérer, les ISÉ devront être rigoureusement uniformisées, etc.

Toutefois, Réseau Environnement estime qu'il est plus mesuré d'aller dans cette direction plutôt que de se retrouver avec un OGD qui détiendrait le monopole. Pour ce faire, l'arrimage entre les deux OGD doit cependant être bien encadré. Les deux OGD devront travailler ensemble pour gérer les matières qui circulent à travers les deux systèmes.

Recommandation 1 : Confier la gestion du système modernisé de collecte sélective et du système de consigne à deux organismes de gestion désignés (OGD) distincts, à des fins de transparence et de contrôle.

Recommandation 2 : S'assurer que l'arrimage entre les deux systèmes est établi de manière précise en amont en :

- Définissant les rôles et les responsabilités de chaque OGD (valorisation de la matière, analyse des taux de rendement, ISÉ, etc.). Le réviser, au cours des années, selon les performances de chacun des systèmes.
- Suivant rigoureusement les données sur la traçabilité des matières (dans quel système se retrouve la matière et à quel pourcentage) et en les rendant publics
- En répartissant équitablement le financement entre les deux systèmes selon les besoins de chacun, voir même que l'État gère les surplus.
- Créant un arrimage transparent également avec les organisations municipales (OM) et les communautés autochtones pour faciliter les suivis sur les résultats.

II. PROMOUVOIR LA TRANSPARENCE AU CŒUR DU SYSTÈME

Nous désirons ici souligner l'importance de l'article 14 qui stipule que « La traçabilité des matières résiduelles consiste à suivre, au moyen de données quantitatives, sur le territoire du Québec et par région administrative, pour chacune des étapes de collecte, de transport, de tri et de conditionnement, jusqu'à leur destination finale, les quantités de matières résiduelles visées par le système de collecte sélective. »

Les données quantitatives issues de la traçabilité des matières résiduelles par région administrative apparaissent comme un objectif minimal réaliste pour arriver à chiffrer adéquatement les matières résiduelles visées par le règlement. Il faudrait toutefois arriver à donner de plus en plus de précision sur les données au niveau des MRC ou des territoires couverts par les plans de gestion des matières résiduelles (PGMR).

Recommandation 3 : Conformément à l'article 64, la transmission annuelle par l'OGD à RECYC-QUÉBEC d'une reddition de comptes audité devrait rendre public sur un portail interactif et convivial. Cela doit être simple et accessible pour toutes et tous.

III. DÉVELOPPER UNE GOUVERNANCE PROACTIVE ET INCLUSIVE

Réseau Environnement recommande que le MELCC se porte garant de la représentativité de toutes les sphères touchées par ce système de collecte sélective sur le comité de suivi de l'OGD. C'est-à-dire que le comité de suivi devrait être composé non seulement de membres qui représentent les producteurs ou qui exercent des activités dans le domaine de la collecte sélective, mais également d'au moins un membre de la société civile.

Recommandation 4 : Aux articles 68 et 69 du règlement, afin d'assurer la représentativité de la société civile, Réseau Environnement recommande l'ajout d'un membre de la société civile dans la composition du comité de suivi.

IV. RECONSIDÉRER LE CADRE DE LA VALORISATION LOCALE

Un des gros enjeux du système de collecte sélective est de déterminer l'endroit où la matière sera envoyée, de la récupération à la valorisation au niveau local. Celle-ci aura besoin des différents marchés pour trouver des prestataires de services.

Le projet de règlement mentionne aux articles 7, 13, 29, 79, 80, 83, 85 l'importance des taux de récupération locale et de valorisation locale ainsi que la capacité d'assurer la gestion locale des matières résiduelles récupérées. Puis, il est mentionné à l'article 80, 2^e alinéa, que les lieux de valorisation doivent être situés au Québec.

Toutefois, actuellement, il n'y a pas une grande diversité des marchés locaux en ce qui concerne la valorisation. Afin de faire évoluer la valorisation locale, il est essentiel de créer un marché québécois. Idéalement, ce marché devrait être compétitif afin d'éviter qu'il y ait une certaine forme de monopole par certains recycleurs et valoristes.

Recommandation 5 : Créer une marge de manœuvre pour donner le temps au marché québécois de récupération et de valorisation de se déployer. Pour cela, il est essentiel de ne pas se fermer aux débouchés disponibles sur les territoires limitrophes au Québec. Sinon nous risquons de voir certaines matières finir à l'élimination.

Recommandation 6 : Clarifier la définition du terme local dans le projet de règlement et spécifier qu'afin de ne pas dépendre des territoires limitrophes sur le long terme, la définition du terme local est appelée à évoluer sur l'échelle du temps.

Cela au fur et à mesure que, dans une perspective d'économie verte, la consolidation de la matière et les réseaux de débouchés se développent au Québec.

Le but de ces recommandations n'est pas de revenir à des systèmes qui dépendent des exportations plus payantes pour certaines matières. L'objectif est plutôt de réfléchir à la transition en s'attardant aux moyens pour réduire les gaz à effet de serre (GES), tout en développant un marché qui soit intéressant du point de vue économique, mais également éthique.

V. PRIORISER LA MATIÈRE DANS LA RECHERCHE DE DÉBOUCHÉS

Bien que le MELCC mettra en place des incitatifs pour réduire la production de certaines matières grâce au régime de compensation, soulignons que le MELCC a le pouvoir en amont d'appliquer une responsabilité élargie des producteurs (REP) plus importante sur certains produits qui n'ont pas ou peu de débouchés, sans attendre que les forces du marché réduisent l'utilisation de matières spécifiques.

Recommandation 7 : Profiter de la refonte du système de collecte sélective pour réduire à la source, voire interdire la mise en marché par les producteurs de matières qui nuisent à l'optimisation de celui-ci notamment :

- Les plastiques compostables;
- Les plastiques biosourcés;
- Les plastiques biodégradables;
- Les plastiques oxodégradables.

Recommandation 8 : S’arrimer au projet de règlement interdisant les plastiques à usage unique du ministère fédéral de l’Environnement et du Changement climatique une fois qu’il sera adopté. Nous croyons que le gouvernement doit s’engager à travailler sur la réduction à la source. Un grand chantier sur la réduction à la source est nécessaire puisque nous sommes toutes et tous responsables des résultats à atteindre.

Recommandation 9 : Donner une plus grande importance à certaines matières dans la recherche de débouchés, par exemple le polystyrène ou le verre de couleur, dans une perspective proactive, sachant qu’il y aura également une variété de matière nouvelle à traiter avec l’inclusion des ICI.

Recommandation 10 : Pour arriver à faire la hiérarchisation des matières, Réseau Environnement propose l’élaboration d’une grille tarifaire écomodulée. Celle-ci devrait prendre en compte l’impact environnemental et la recyclabilité de la matière pour tarifier l’entreprise qui la met en marché. Cela dans l’objectif d’inciter les entreprises à faire de bons choix.

Retenons que toute matière difficile à valoriser devrait être considérée comme ayant un faible taux de recyclabilité.

VI. DÉFINIR DES TAUX DE RÉCUPÉRATION ATTEIGNABLES

Réseau Environnement salue la vision du MELCC qui, conformément au principe de l’économie verte, prévoit que l’OGD aura la capacité de rassembler la matière en grandes quantités et de mobiliser les acteurs pour la traiter efficacement au Québec. Cependant, nous encourageons le MELCC à avoir un règlement qui soit juste, réaliste et cohérent avec l’état actuel des lieux.

À l’article 73 du règlement, les taux de récupération annuels minimaux à atteindre nous apparaissent trop élevés face à la situation actuelle. À notre connaissance, il n’y a pas d’objectifs aussi élevés ailleurs au Canada. La catégorie du verre est visée par un objectif de récupération de 70% en 2027, alors qu’il est reconnu qu’il se brise au centre de tri et qu’une collecte à part serait nécessaire pour atteindre de tels taux.

Actuellement les taux de verre entrant dans les centre de tri sont de 8 % pour le verre plat, 19% pour le verre à boire et de 55% pour les autres verres, selon le rapport du *Diagnostic des centre de tri du Québec* publié en 2021 par le Centre de recherche industrielle du Québec avec la collaboration de RECYC-QUÉBEC et d’Éco Entreprises Québec.

Certes, nous encourageons le MELCC à fixer des objectifs fermes et à se montrer ambitieux pour les années à venir afin d'améliorer le système de collecte sélective. Or, depuis six ans au Québec, les taux de récupération plafonnent.

Recommandation 11 : L'estimation des taux de récupération devrait démarrer de la situation actuelle et augmenter graduellement afin d'être réaliste. Cela tout en permettant de dépasser le plateau actuel de performance.

Recommandation 12 : Fixer les taux de récupération annuels minimaux en se basant sur une moyenne de ce qui se retrouve dans les autres provinces et États (Europe).

Recommandation 13 : Ne pas prescrire des taux au-delà de 2030, mais plutôt mentionner dans le règlement que les taux seront réévalués dans cinq ans.

En somme, nous appuyons la volonté du MELCC de tenir l'OGD responsable d'atteindre des taux élevés de récupération, il faut tendre vers un système performant. Toutefois, l'échéancier n'est pas adapté. Des taux trop ambitieux auront pour conséquence de démoraliser toutes les parties prenantes de la chaîne des 3RV-E ainsi que le grand public.

VII. RECONNAÎTRE LA VALORISATION ÉNERGÉTIQUE

À l'article 13 du règlement, conformément au principe des 3RV-E, la valorisation énergétique apparaît comme quatrième et dernière option pour la valorisation de la matière. Toutefois à l'article 77 du règlement, il est mentionné que les lieux où les matières acheminées sont utilisées afin de produire un carburant ou un combustible, de la chaleur ou toute autre forme d'énergie ne sont pas reconnus.

Il est essentiel que la priorité soit accordée dans l'ordre à réduction à la source, le réemploi, le recyclage, la valorisation puis la valorisation énergétique. Il est toutefois difficile de justifier pourquoi la valorisation énergétique sous forme de carburant ou de combustible n'est pas acceptée dans les taux de valorisation si la chaîne des 3RV-E a été respectée?

Recommandation 14 : La valorisation énergétique, qui vise à produire un carburant ou un combustible, de la chaleur ou toute autre forme d'énergie, devrait être acceptée comme mode de valorisation à l'article 77, comme indiqué à l'article 13 du règlement.

Soulignons qu'il est important pour Réseau environnement que la valorisation énergétique soit comptabilisée dans les taux de valorisation seulement si elle arrive comme option finale avant l'élimination.

De manière générale, Réseau Environnement recommande au MELCC de clarifier sa volonté de traiter les plastiques recueillis par la collecte sélective (qui n'auront pas trouvé de débouchés dans les 3R) par des procédés de valorisation énergétique en une matière qui pourrait servir de combustible. Dans ce cas-ci, le plastique modifié chimiquement pourrait être considéré comme de l'économie circulaire alors qu'il substitue à un produit pétrolier.

Enfin, si la valorisation énergétique demeure la seule solution, elle devrait être à toute fin acceptée avant de penser à l'incinération sans récupération d'énergie ou à l'exportation de nos déchets.

VIII. ÉLABORER DES ENTENTES FLEXIBLES ET CONSTRUCTIVES

En ce qui concerne les contrats entre les producteurs et les prestataires de services concernant le tri, le conditionnement et la valorisation, l'article 28 et 29 du règlement apparaissent comme contraignants.

À l'article 28, il est stipulé qu'aucun contrat par appel d'offres ne peut être conclu durant les 5 premières années, mais qu'à la suite, seuls les appels d'offres seront acceptés. De plus, à l'article 29, dans son choix, le producteur qui conclut un contrat a plusieurs critères à respecter (accessibilité sur le territoire, gestion locale, etc.).

L'article 28 et l'article 29 du règlement peuvent désavantager l'OGD, puisqu'on préconise la succession de deux approches à l'opposée, sur une période de 10 ans, qui l'une comme l'autre peut être contraignante. Advenant, par exemple, qu'un centre de tri ferme sur un territoire durant les 5 premières années, le producteur ne pourra aller en appel d'offres. Cette mesure semble peu flexible.

Recommandation 15 : Ne pas imposer par règlement la manière dont les contrats sont conclus, entre les producteurs et les prestataires de services concernant le tri, le conditionnement et la valorisation, mais laisser ouverte l'option du gré à gré ou de l'appel d'offres.

Cela permettra de soustraire à la règle du « plus bas soumissionnaire », afin que les choix des producteurs soient plutôt axés sur la qualité, l'expertise ou l'innovation et qu'au final le travail de l'OGD soit facilité.

IX. MULTIPLIER L'INFORMATION, LA SENSIBILISATION ET L'ÉDUCATION

Réseau Environnement a constaté que les méthodes d'information, de sensibilisation et d'éducation (ISÉ) restent timides dans le projet de règlement et ceci est un enjeu majeur. Afin de bien cibler les ISÉ, nous les abordons en deux catégories distinctes, soit 1) les communications qui visent les consommateurs et 2) les circuits internes de communication entre les producteurs, l'OGD, les OM et les communautés autochtones.

1) LES CONSOMMATEURS

L'article 15 du règlement prévoit que le système de collecte fasse en sorte que des activités d'ISÉ soient implantées de manière à renseigner les consommateurs sur les avantages environnementaux de la récupération et de la valorisation des matières résiduelles visées ainsi que sur les types des matières résiduelles visées.

Recommandation 16 : Réseau Environnement recommande d'emblée de financer davantage l'ISÉ et estime que ce financement doit être constant. Le tri à la source débute chez le citoyen et c'est lui qu'il faut convaincre de poser les bons gestes, année après année.

Recommandation 17 : S'assurer que les campagnes grand public soient nombreuses, diversifiées, qu'elles abordent les matières qui suscitent des questionnements et qu'elles évoluent dans le temps afin .

Recommandation 18 : Standardiser les messages visés par l'affichage, les publicités, les dépliants informatifs, etc., afin de mobiliser les actrices et les acteurs vers un but commun.

Réseau Environnement croit que ce devrait être l'OGD qui soit responsable de communiquer sur le tri à la source, mais que RECYC-QUÉBEC devrait accentuer l'éducation du public sur la consommation responsable, la réduction et sur les manières d'éviter la surconsommation.

De plus, les communications devraient être balisées par des objectifs précis et contenir de l'information relative à, par exemple, l'écoconception des contenants, la gestion adéquate des matières, et les activités de recherche et de développement.

Les cibles de performance pour chacune des matières visées devraient être expliquées, afin que les citoyennes et les citoyens comprennent les objectifs de rendement du nouveau système de collecte sélective et se les approprient.

Enfin, la rétroaction qui est essentielle pour que les consommateurs adhèrent pleinement au système de collecte sélective.

Recommandation 19 : Doter le portail interactif mentionné plus haut (La transparence au cœur du système) d'une section pour recueillir les commentaires ainsi qu'un processus de suivi permettant d'en tenir compte.

2) LE CIRCUIT INTERNE

Réseau Environnement désire attirer l'attention sur l'article 25 du règlement, aliéna 17, qui spécifie qu'un contrat entre une OGD et une OM ou une communauté autochtone prévoit que soient incluses des mesures d'ISÉ pour « susciter l'adhésion de la clientèle desservie au système de collecte sélective ».

Toutefois, il n'est pas mentionné comment les OM et les communautés autochtones auront les outils en main pour bien les communiquer aux collectivités, puis répondre à leurs préoccupations.

Alors qu'il est connu que lorsqu'il y a des enjeux d'ordre public reliés aux collectes (bris, pas de collecte, ordures dans les rues, etc.), le premier réflexe des citoyennes et des citoyens est de contacter les instances publiques municipales. À ce sujet, le ministère des Affaires municipales et Habitations encourage la vision de municipalités citoyennes écoresponsables, accueillantes et à l'écoute, ouvertes sur le monde (MAMH, 2022).

Recommandation 20 : Informer en amont les OM et les communautés autochtones sur les objectifs et orientations du système de collecte sélective, les redditions de compte, les taux, etc. afin qu'elles puissent les communiquer à leur tour.

Recommandation 21 : Prendre en charge en amont les spécificités qui devront être incluses dans l'établissement du contrat de collaboration entre l'OGD et les OM ou communautés autochtones, au-delà des devis types. Puis rendre publiques les ententes.

L'OGD devrait prendre en compte dans les contrats avec les OM et les communautés autochtones que celles-ci offrent des services de proximité et qu'elles sont, de facto, en première ligne pour recevoir les rétroactions des citoyennes et des citoyens.

Recommandation 22 : Élaborer un système de compensation pour compenser les mesures ISÉ qui seront faites par les OM et les communautés autochtones.

Sans un bon système de communication entre les OGD, les municipalités et les communautés autochtones, Réseau Environnement craint que se développent des litiges entre eux.

X. ÉTABLIR LA LOGISTIQUE POUR LES RÉGIONS ÉLOIGNÉES ET ISOLÉES EN AMONT

Les enjeux auxquels font face les régions éloignées et isolées nécessitent une approche différente dans la méthode de gestion des matières résiduelles et des efforts supplémentaires pour que la performance du système de collecte sélective soit atteinte dans ces régions.

Le transport des matières par voies maritimes ne se fait pas tout au long de l'année dans certaines régions. Au Nunavik, les périodes d'entreposage sont évaluées à 9 mois. Il y aura inévitablement contamination de la matière et donc l'atteinte de taux de performance moins élevés.

Recommandation 23 : Moduler les cibles de performance pour les adapter à la réalité des régions éloignées et isolées; les appliquer sous peine de sanction pour l'OGD.

Cela afin que les taux de ces régions ne soient pas absorbés dans la moyenne générale au Québec, au risque d'atteindre une moyenne globale acceptable, mais nettement inférieure dans les régions éloignées et isolées sans qu'aucune mesure de redressement ne soit prise.

Recommandation 24 : L'OGD devrait être tenue d'aborder en amont avec les communautés autochtones les enjeux entourant l'entreposage, la salubrité, le manque de main-d'œuvre, la complexité du transport, la valorisation locale, etc.

Recommandation 25 : Revoir l'ordre des 3RV-E pour adresser les enjeux spécifiques à certaines régions nordiques, notamment la problématique du brûlage à ciel ouvert.

Dans des conditions cadrées, il est nécessaire déterminer si la valorisation énergétique serait plus performante que l'exportation des matières contaminées dans les grands centres. Les conditions nordiques sont uniques, il faut inévitablement réfléchir à de nouvelles pratiques et façons de faire.

CONCLUSION

Réseau Environnement salue l'initiative menée par le MELCC pour réformer le système de la collecte sélective afin de consolider les flux de matières et d'encourager le développement de débouchés au Québec. Nous reconnaissons que c'est un projet dont l'opérationnalisation est très ambitieuse.

Les recommandations proposées dans ce mémoire ont pour objectif de raffiner ce nouveau système de collecte sélective. Réseau Environnement espère avoir insisté suffisamment sur le fait que la mise en opération et l'atteinte d'objectifs réalistes doit être bien définie en amont par le MELCC et RECYC-QUÉBEC.

Toutefois, nous reconnaissons l'importance de laisser à la nouvelle OGD les moyens pour atteindre des taux de récupération et de valorisation locale plus performants que ceux que nous connaissons actuellement. Il est important que le système de collecte sélective renouvelé soit efficace puisque n'oublions pas, ce seront les citoyennes et les citoyens qui assumeront les frais de sa mise en place, même avec une REP.

Soulignons la qualité du travail de diagnostic qui a été effectué pour relever les principaux enjeux et nous nous réjouissons d'ores et déjà de la mise en place des solutions proposées pour répondre à ces enjeux. Enfin, Réseau environnement rappelle sa disponibilité pour collaborer avec les ministères et autres intervenants afin de mettre en place les recommandations proposées.

BIBLIOGRAPHIE

Centre de recherche industrielle du Québec. Direction environnement. (2021) *Diagnostic des centres de tri québécois, rapport final*. https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/1991984?docref=4ObFR2p2jKd10_WFApjUnw

Québec. Ministères des Affaires municipales et Habitation. (2022) *Vision de la municipalité axée sur le développement durable*. <https://www.mamh.gouv.qc.ca/municipalite-durable/municipalite-axee-sur-le-developpement-durable/vision/>