



Réseau Environnement

MÉMOIRE

Projet de règlement visant l'élaboration, la mise en œuvre et
le soutien financier d'un système de consigne de certains contenants

Mars 2022

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES	1
INTRODUCTION.....	2
RECOMMANDATIONS	2
I. INFORMER, SENSIBILISER ET ÉDUQUER LES ACTEURS IMPLIQUÉS	3
1.1 Informer et outiller adéquatement tous les acteurs	3
1.2 Encourager la transparence et la participation citoyenne	4
II. OPTIMISER LA LOGISTIQUE D’OPÉRATIONNALISATION	4
2.1 Nommer un organisme de gestion désigné pour la consigne.....	5
2.2 Réviser la durée de la période transitoire	5
2.3 Parfaire l’accessibilité des lieux de retours.....	6
2.4 S’assurer de la salubrité des lieux de retour.....	6
III. MAXIMISER LA PERFORMANCE DU SYSTÈME	7
3.1 Définir des taux de récupération et de valorisation atteignables	7
3.2 Reconsidérer le cadre de la valorisation locale	8
3.3 Réviser la gestion des CRM dans le nouveau système de consigne	8
4 Desservir adéquatement les territoires isolés et éloignés.....	9
CONCLUSION.....	10
BIBLIOGRAPHIE	11

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

CRM	Contenants à remplissage multiple
CRU	Contenants à remplissage unique
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

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 des eaux souterraines, ainsi que de la biodiversité.

Depuis le lancement du projet de loi 65, Réseau Environnement s'intéresse et s'implique concernant les enjeux reliés à la modernisation du système de consigne. C'est pourquoi nous soumettons nos commentaires en réponse à la consultation publique sur le projet de règlement concernant la modernisation du système de consigne par le ministère en Environnement et de la lutte contre les changements climatiques (MELCC).

Des acteurs du privé et du public ainsi que des communautés autochtones ont partagé leur avis concernant divers aspects du règlement et sur leurs effets à court et à long terme. Par leurs domaines d'actions et expertises variées, la discussion a été abordée selon une approche systémique afin d'en cerner toute la complexité et de proposer des recommandations justes.

Les recommandations s'axeront autour de grands principes qui sont maintenant bien connus dans la gestion des matières résiduelles, soit d'outiller les différents actrices et acteurs, de rendre l'expérience citoyenne la plus facilitante, de respecter la hiérarchie des 3RV-E ainsi que des taux de récupération et de valorisation atteignables, de favoriser la circularité de l'économie et de desservir équitablement l'ensemble du territoire dans des limites de temps réalistes.

RECOMMANDATIONS

Ces recommandations se veulent constructives. Elles visent à optimiser le futur système de consigne élargie pour qu'il se déploie selon les intentions du MELCC : impliquer et responsabiliser l'ensemble des actrices et des acteurs de la chaîne depuis le concepteur jusqu'au consommateur ; faciliter la reprise des consignes ; réviser les cibles et les délais pour qu'ils atteignent significativement de hauts taux de performance ; développer et renforcer des systèmes de réemplois ; desservir adéquatement les territoires isolés et éloignés.

Réseau Environnement tient d'emblée à souligner l'ambition du MELCC à atteindre un système de récupération et de valorisation performant ainsi que les efforts de transparences mis de l'avant quant à l'efficacité du système de consigne.

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. INFORMER, SENSIBILISER ET ÉDUQUER LES ACTEURS IMPLIQUÉS

La prise de conscience et l'acceptabilité sociale des citoyens vis-à-vis des enjeux liés à la gestion des matières résiduelles passent avant tout par l'information, la sensibilisation et l'éducation (ISÉ). Réseau Environnement recommande que le MELCC mette beaucoup d'emphasis sur l'ISÉ s'il veut que la société civile et les metteurs en marchés adhèrent pleinement au règlement.

1.1 Informer et outiller adéquatement tous les acteurs

La modernisation de la consigne apportera une multitude de changements d'habitudes et de pratiques qui toucheront les différents acteurs et actrices de la société (citoyens, élus, ICI, etc.). Face à l'ampleur du chantier, il est essentiel que l'organisme de gestion désigné (OGD) développe des campagnes d'ISÉ qui visent les consommateurs, mais également les organisations municipales (OM), les producteurs et les détaillants qui auront besoin d'accompagnement pour la mise en œuvre du système de consigne.

Recommandation 1 : Faciliter l'adhésion au nouveau système de consigne, en :

- Publicisant à grande échelle l'information d'opérationnalisation, par l'OGD et les détaillants concernés, sur la localisation des lieux de retours, leurs heures d'ouverture, leur fonctionnement et toutes autres informations reliées à leur utilisation.
- Aidant les détaillants et autres intervenants à mesurer avec précision les moyens qu'elles mobiliseront pour mettre en place le système ainsi que leurs impacts. Cela tant et aussi longtemps que le système n'est pas implanté partout au Québec.
- Finançant le programme d'aide et de consultation pour les ICI et les autres acteurs impliqués, afin de les accompagner avec la logistique et l'installation des lieux de retour.

Le partage et l'accessibilité des données doivent se faire aux différentes instances de décisions (OGD, gestionnaires municipaux, ministère, etc.) pour faciliter le suivi et optimiser les stratégies.

Réseau Environnement salue les efforts entrepris pour que le producteur (articles 70, 71, 74 du règlement) et l'OGD (article 128 du règlement) rendent public leur rapport annuel concernant les états financiers audités, le type et la quantité des contenants consignés, les lieux visés par la prestation de services, la qualité de la matière rendue, etc.

Recommandation 2 : Publier la synthèse des taux de performance du système de consigne afin qu'elle soit facilement accessible pour le grand public sur un site Web interactif tenu par l'OGD.

1.2 Encourager la transparence et la participation citoyenne

Pour Réseau Environnement, l'accessibilité à l'information est une clause nécessaire dans l'implantation d'une économie verte et durable. Elle favorise des choix éclairés concernant les habitudes de consommation, mais aussi dans les choix quotidiens de gestion des matières résiduelles.

Or, l'article 22 du projet de règlement n'oblige pas l'affichage des contributions par les détaillants et promeut son internalisation dans le prix global du produit, sans distinction. Cette contribution comprend notamment les frais reliés au niveau de recyclabilité du produit, le type de matières et autres informations pertinentes. Ces informations sont cruciales pour enseigner des valeurs écoresponsables chez les consommatrices et consommateurs tout comme leur permettre de prendre des décisions en toute conscience.

Recommandation 3 : Afficher obligatoirement les écofrais, particulièrement pour indiquer les matières constituantes, la recyclabilité ainsi que le contenu recyclé.

La communication doit s'établir des fournisseurs grossistes qui dirigent de l'information vers les détaillants, puis du détaillant vers le consommateur.

Par ailleurs, toujours dans un élan de transparence, Réseau Environnement appuie le MELCC lorsqu'il oblige l'affichage clair chez les détaillants, sans équivoque, des montants des consignes associées au contenant sur les tablettes ainsi que sur la facture (coupon de caisse).

De plus, Réseau Environnement revient sur la nécessité de la mise en fonction d'une plateforme Web par l'OGD.

Recommandation 4 : Réunir l'ensemble des informations pertinentes pour la consigne sur une plateforme Web tenue par l'OGD: le nom des producteurs concernés, les quantités et types de contenants mis en marchés, les taux de réemplois, les taux de valorisation locale, etc.

II. OPTIMISER LA LOGISTIQUE D'OPÉRATIONNALISATION

Le gouvernement prévoit une période de 10 mois pour assurer la mise en place de la majorité des clauses du système de consigne, notamment la désignation de l'OGD, la signature des ententes (avec les producteurs, les détaillants, les lieux de consommations sur place), l'installation des lieux de retours, etc. Ces nouvelles mesures impliquent des coûts importants et des démarches administratives longues qui doivent être prises en compte.

2.1 Nommer un organisme de gestion désigné pour la consigne

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 associé 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 sage 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 5 : Confier la gestion du système modernisé de consigne et du système de collecte sélective à deux OGD distincts, à des fins de transparence et de contrôle.

Recommandation 6 : 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.

2.2 Réviser la durée de la période transitoire

Comme énoncé dans le rapport réalisé par la firme *Houston Conseil*, l'installation d'un grand nombre de lieux de dépôt à proximité des épiceries impliquerait une modification aux règlements de zonage de plusieurs municipalités (Bourque, 2002).

Les délais de procédure pour la modification d'un règlement peuvent prendre plusieurs mois. En additionnant les demandes de permis, il est évident qu'il y aura des délais d'installations des lieux de retour. Il est donc peu réaliste de prévoir que les 1500 lieux de retours seront installés dans les temps impartis.

Recommandation 7 : Revoir de manière réaliste le délai de 10 mois pour l'installation des 1500 lieux de retour.

Recommandation 8 : S'assurer du maintien du système actuel tout au long de la période transitoire.

2.3 Parfaire l'accessibilité des lieux de retours

Avec la modernisation de la consigne, le nombre de contenants consignés passerait de 2,3 milliards à 4 milliards selon RECYC-QUÉBEC (MELCC, 2022). Les citoyens devront se départir plus souvent de leurs produits et donc utiliser plus souvent les lieux de retours dédiés à cet effet.

Recommandation 9 : Assurer le bon fonctionnement du système, grâce à une logistique optimisée des lieux de retour et une expérience citoyenne des plus facilitante, en notamment :

- Augmentant le nombre de points de retour minimum par tranche d'habitant.
- Garantissant que les lieux de retours soient facilement localisables, accessibles à tous, et en tout temps (autant que cela soit possible).
- Affichant des instructions d'utilisation claires sur les types de contenants pouvant être consignés.
- Dotant les points de dépôts de gobeuses performantes avec retours d'argent rapide.

Les enjeux techniques et logistiques doivent avoir été résolus en amont. De plus, nous croyons qu'il est important d'encourager le facteur humain dans les points de dépôts. Par exemple, aux caisses à l'épicerie, certaines consommatrices et certains consommateurs préfèrent les caisses avec employés aux caisses libre-service.

Recommandation 10 : Bien que l'article 23 de ce règlement stipule que les caisses d'un commerce pourront être considérées comme un seul point de retour, il est nécessaire d'encourager les lieux de retours avec du personnel pour répondre à la clientèle.

Cependant, Réseau Environnement soutient les municipalités qui n'ont pas d'intérêts à avoir des points de retours dans les *Écocentres*, alors que ceux-ci sont déjà très achalandés.

2.4 S'assurer de la salubrité des lieux de retour

Réseau Environnement craint que les lieux de retours dans des espaces publics finissent par être l'objet de dépôts sauvages.

Recommandation 11 : Installer, au minimum, des bacs de récupération ou tout contenant fermé permettant d'y débarrasser des dépôts de matières non concernées par la consigne.

Recommandation 12 : Établir en amont qui sera responsable de la salubrité des lieux de dépôts sur des terrains municipaux, ou dans des aires publiques privées.

Cela afin de déterminer, avant l'implantation du système de consigne, qui sera responsable du nettoyage et à qui reviendra la facture. Nous estimons que cette mesure contribuera à éviter de futurs litiges.

III. MAXIMISER LA PERFORMANCE DU SYSTÈME

Afin d'orienter les différentes stratégies dans le nouveau système de consigne modernisé, la projection de taux de performance est effectivement un outil pour stimuler les actions. En revanche, il faut que ces cibles à atteindre soient réalistes, dans des délais acceptables et qu'elles s'arriment avec la réalité actuelle, pour ne pas décourager les actrices et les acteurs dans leurs efforts.

3.1 Définir des taux de récupération et de valorisation atteignables

Réseau Environnement salue l'ambition du MELCC quant à l'atteinte élevée de taux annuels de récupération et de valorisation. Soulignons tout de même que les taux de récupération des contenants à remplissage unique (CRU) plafonnent depuis quelques années.

Aux articles 100 et aux articles 104 du règlement, les taux projetés de récupération et de valorisation pour les années 2026 à 2029 apparaissent surévalués par rapport à la situation actuelle. Concernant les taux de valorisation locale, à l'article 109 du règlement, les objectifs atteignent jusqu'à 80% et 90% en 2026 pour plusieurs matières indiquées.

Recommandation 13 : Revoir l'échéancier de la gradation des taux en partant de la situation actuelle et en augmentant graduellement afin de sortir de ce plateau d'ici 5 ans.

Recommandation 14 : Réévaluer les objectifs en 2028 pour les 5 années suivantes. Cela, afin d'éviter de faire des projections de taux qui ne seront pas atteints.

En somme, nous appuyons la volonté du MELCC de tenir l'OGD responsable d'atteindre des taux élevés de récupération et de valorisation, il faut tendre vers un système performant à 90%. Toutefois, l'échéancier n'est pas adapté. Des taux trop ambitieux trop tôt auront pour conséquence de démoraliser toutes les parties prenantes de la chaîne des 3RV-E ainsi que le grand public.

3.2 Reconsidérer le cadre de la valorisation locale

Il n'y a pas à discuter qu'il est nécessaire que le MELCC encourage et finance la valorisation locale et les circuits courts pour stimuler l'économie verte au Québec. Réseau Environnement salue les efforts du MELCC qui vont dans ce sens.

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 15 : Créer une marge de manœuvre pour donner le temps au marché québécois de valorisation de se déployer. Pour cela, il est essentiel de ne pas se fermer aux débouchés disponibles sur les territoires limitrophes au Québec.

Des limitations territoriales trop importantes pourraient avoir pour effet de faire diminuer le tri de la matière et de fragiliser la viabilité des conditionneurs en les exposant à une situation quasi monopolistique au niveau des acheteurs, qui sont les recycleurs.

Le but de cette recommandation n'est pas de revenir à des systèmes qui dépendent des exportations plus payantes pour certaines matières. L'objectif est plutôt de réfléchir sur l'ensemble du système de valorisation en réfléchissant 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.

3.3 Réviser la gestion des CRM dans le nouveau système de consigne

Le système de consigne privé permet actuellement de récupérer 98% des contenants à remplissage multiple (CRM) mis sur le marché (MELCC, 2022). Les CRM sont au centre de fortes synergies locales de réemploi (production, lavage, conditionnement, réembouteillage local) qui encouragent la circularité de l'économie verte québécoise.

Avec ce nouveau projet de règlement, Réseau Environnement craint que certains aspects du règlement entravent la performance de réemploi des CRM, notamment la non-obligation des petits détaillants (≤ 2500 m²) de récupérer les CRM sur place et le montant de la consigne peu élevée.

Dans le cas de l'industrie de la bière, le système de boucle d'économie circulaire de réemploi est le plus simple que nous ayons à grande échelle au Québec. Celui-ci fonctionne déjà très bien : les camionneurs livrent des caisses pleines et reprennent les caisses vides sur un territoire donné, limitant ainsi les GES.

C'est pourquoi, Réseau Environnement recommande de :

Recommandation 16 : Poursuivre le système actuel en encourageant le maintien d'ententes de reprises en magasins par les producteurs, entre les détaillants et l'OGD, sans que l'OGD impose des frais aux producteurs sur les contenants récupérés.

Pour l'embouteilleur, s'il lui coûte deux fois plus cher d'utiliser un CRM, il y a de risques qu'il se tourne vers le CRU. Cela va à l'encontre du principe du réemploi.

Recommandation 17 : Augmenter le montant de la consigne afin de mieux inciter les retours.

Réseau Environnement, en accord avec la hiérarchie des 3RV-E, encourage les modèles qui se basent sur le réemploi. Si le gouvernement tient à réduire les résidus ultimes et encourager la circularité des produits, il est essentiel de s'attarder sur la réglementation qui entoure le système des CRM, qui est, jusqu'à présent, une réelle boucle fermée en termes de réemploi.

4 DESSERVIR ADÉQUATEMENT LES TERRITOIRES ISOLÉS ET ÉLOIGNÉS

Dans le rapport d'enquête et d'audience publique du Bureau d'audience publique en Environnement (BAPE) sur *L'État des lieux et la gestion des résidus ultimes*, la 10e orientation énonce la position du gouvernement concernant les territoires isolés et éloignés :

« Cela étant, le gouvernement doit considérer toutes les particularités sociales et territoriales existantes dans les régions éloignées et déployer les ressources humaines et financières nécessaires à l'identification de solutions pérennes pour optimiser la gestion des matières résiduelles dans ces territoires ». (BAPE, 2022, p.617)

Les enjeux auxquels font face ces territoires nécessitent un regard différent dans la méthode de gestion des MR et des efforts supplémentaires pour que la performance du système de consigne 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, ce qui a pour conséquence que le stockage des matières résiduelles doit être pensé sur le long terme. Cela nécessite une main-d'œuvre pour la prise en charge adéquate des contenants consignés (entreposage, transport, salubrité, etc.).

Recommandation 18 : Moduler les cibles de performance spécifiquement aux territoires éloignés et isolés et les appliquer.

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 19 : Mettre en place des sanctions en cas de non-respect pour l'OGD, afin que tous les efforts soient déployés comme ils le devraient être dans ces régions.

Recommandation 20 : Disposer de moyens financiers et d'autres moyens incitatifs pour embaucher et former une main-d'œuvre responsable du transport, de l'entreposage ainsi que de la gestion adéquate des contenants consignés.

CONCLUSION

Réseau Environnement salue les initiatives ambitieuses du MELCC pour moderniser le système de la consigne au Québec. Compte tenu de l'importance de développer l'économie verte, il est primordial d'optimiser les systèmes de récupération et de valorisation au Québec, afin de susciter un marché compétitif de débouchés et de détourner un maximum de matière de l'élimination.

Cependant, pour que le nouveau système puisse s'implanter efficacement de manière à atteindre les taux de performance voulus, Réseau Environnement a misé sur 4 aspects principaux :

- la rigueur des ISÉ;
- l'optimisation de la logistique pour assurer un système fonctionnel dès sa mise en œuvre;
- la révision des délais pour atteindre des taux de performance réalistes dans une optique de progression acceptable;
- la disposition de moyens pour desservir adéquatement les territoires isolés et éloignés.

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

Bourque, G. (2002). *Modernisation de la consigne : rapport intérimaire des projets pilotes*. <https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/rapport-interimaire-projets-pilotes-mod-consigne.pdf>

Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE). (2022). *L'état des lieux et la gestion des résidus ultimes. Rapport d'enquête*. <https://www.bape.gouv.qc.ca/fr/dossiers/etat-lieux-et-gestion-residus-ultimes/>

Ministère de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques (MELCC). (2022). *Analyse d'impact réglementaire des projets de règlement concernant la modernisation des systèmes de consigne et de collecte sélective*. <https://www.environnement.gouv.qc.ca/matieres/consigne-collecte/analyse-impact-reglementaire-projets-modernisation-consigne-collecte-selective.ppd>

