



Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets

COMMENTAIRES SUR LE

**PROJET DE RÈGLEMENT RELATIF À LA COMPENSATION POUR LES SERVICES
MUNICIPAUX FOURNIS EN VUE D'ASSURER LA RÉCUPÉRATION ET LA
VALORISATION DE MATIÈRES RÉSIDUELLES**

PRÉSENTÉS À

**THOMAS J. MULCAIR
MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT**

MAI 2004

FCQGED
4200, rue Adam, Montréal
(Québec) H1V 1S9

www.cam.org/~fcqged

tél.: (514) 396-2686
fax.: (514) 396-7883
fcqged@cam.org



TABLE DES MATIÈRES

1. RÉSUMÉ DU DOCUMENT	2
2. QU'EST-CE QUE LE FCQGED?	3
3. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT	6
Les producteurs	6
Le monde municipal.....	7
La responsabilité gouvernementale	9
L'échéancier	10
Le financement d'autres mesures	10

1. RÉSUMÉ DU DOCUMENT

Le FCQGED est satisfait que le gouvernement aille de l'avant avec ce projet de règlement visant l'application de l'article 4 de la Loi n° 102, maintenant officiellement les articles 53.31.1 et suivants de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2).

Le principe de la responsabilisation est un des 4 principes de la gestion écologique des déchets. Il ne doit cependant pas être limité à une seule responsabilité de nature économique de la part des entreprises.

Une judicieuse application de ce Projet de règlement et des articles 53.31.1 et suivants de la LQE est essentielle pour ne pas que le principe pollueur / payeur ne devienne le principe payeur / pollueur. L'application de l'article 4 de la Loi n° 102 ne devrait être perçue en aucune façon comme étant un cautionnement pour certaines industries leur permettant ainsi de continuer à produire en grande quantités des biens dommageables pour l'environnement. Son but étant de diminuer les impacts à la source, non de payer pour ces impacts.

Les argents remis au monde municipal ne devraient pas l'être sous la forme d'un chèque en blanc. Ces redevances devraient être établies en fonction de la performance environnementale des municipalités. Cette performance devrait être calculée sur la base de l'atteinte des objectifs de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008. Ainsi, une entité municipale qui atteindrait 30% de l'objectif de la Politique, recevrait une somme équivalente à 30% des coûts nets totaux reliés à ses activités de collecte sélective.

Le gouvernement, notamment par le biais de RECYC-QUÉBEC, n'a pas uniquement la responsabilité de voir à la seule bonne application des mesures prévues dans le présent Projet de règlement. Le gouvernement doit impérativement créer des conditions favorables au développement des marchés des matières secondaires.

Pour voir à l'application des critères environnementaux prévus notamment à l'article 53.31.14 de la LQE, le FCQGED considère qu'un groupe environnemental spécialisé en gestion écologique des matières résiduelles devrait être impliqué dans les négociations et les suivis entourant la détermination des contributions exigibles de la part des producteurs ainsi que pour l'établissement de critères de performance environnementale de la part du monde municipal.

Pour des raisons évidentes de planification, le FCQGED suggère que le 1^{er} janvier 2006 soit la date prévue du premier versement aux municipalités. Les entités municipales qui verraient approuver leur PGMR tout en prévoyant un report de l'atteinte des objectifs de la Politique devraient se voir accorder leur premier versement avec un report d'une égale durée.

Sur les sommes recueillies devant servir à financer les coûts des activités reliées à la collecte sélective municipale, une partie devrait être dédiée au financement des activités de fonctionnement des groupes oeuvrant exclusivement dans le domaine de la gestion écologique des déchets sur le plan provincial. Un montant de 150 000 \$ annuellement devrait être accessible par organisme. Ces montants dédiés aux groupes devraient être inclus dans le total des coûts de la collecte sélective au Québec.

2. QU'EST-CE QUE LE FCQGED?

Créé en 1991, le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets¹ (FCQGED), organisme sans but lucratif, rassemble une centaine de groupes et de coalitions issus de toutes les régions du Québec. Le Front commun a pour mission principale de sensibiliser la population et les élu-e-s à l'importance d'implanter une gestion écologique des déchets.

Le Front commun oeuvre aussi au développement de politiques qui favorisent la mise en place de programmes de réduction, de réutilisation et de recyclage-compostage des déchets et ce, tant au niveau local qu'à l'échelle nationale. De plus, il milite activement en vue de démocratiser la gestion des déchets au Québec.

À la demande de ses membres, le Front commun peut également intervenir directement dans des dossiers locaux afin d'aider à résoudre des problèmes liés à la gestion écologique des déchets, soit par l'apport d'informations, par un support technique ou autre ou encore, par l'expertise que l'organisme a su développer au cours de son existence dans les nombreux dossiers qu'il a couverts.

L'organisme a été étroitement lié aux multiples développements qu'a connus le Québec au cours des dernières années dans le domaine des matières résiduelles. Une des premières revendications historiques du Front commun a été d'exiger qu'ait lieu une enquête publique sur la gestion des déchets dans la province. En 1995, le gouvernement avait alors mandaté le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) de mener des audiences génériques sur cette problématique.

Par la suite, le Front commun a pris une part active aux nombreuses tables de concertation, commissions parlementaires ou rencontres qui ont conduit successivement à l'adoption de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008*, de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives concernant la gestion des matières résiduelles* (Loi n° 90) ainsi qu'à l'adoption ou le dépôt d'autres lois ou règlements afférents.

Sur les plans local et régional, le Front commun est aussi actif par ses nombreuses interventions dans des dossiers spécifiques, notamment des projets d'établissement ou d'agrandissement de lieux d'enfouissement sanitaire et en particulier ces derniers temps, dans le cadre de l'élaboration des plans de gestion de matières résiduelles de certaines MRC. Le Front commun intervient également dans toute problématique nationale, régionale ou locale dans laquelle son expertise est requise.

Au-delà des interventions locales et nationales, le Front commun fait la promotion de 4 grands principes qui sont la pierre angulaire d'une gestion écologique et démocratique des déchets. Ces principes sont :

¹ Dans la suite du texte, le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets est désigné indifféremment par l'appellation «Front commun» ou l'abréviation «FCQGED».

- a) la régionalisation
- b) la démocratisation
- c) la hiérarchie des 3R
- d) la responsabilisation

Par ses multiples interventions, le Front commun oeuvre à les faire mettre en application.

a) La régionalisation de la gestion des déchets

La gestion des matières résiduelles par MRC, et *a fortiori* par municipalité, favorise une meilleure prise de conscience et une plus grande responsabilisation de la population, des acteurs socio-économiques et des élus, vu la proximité géographique des unités de traitement des matières secondaires et des lieux de disposition des déchets. Diminuer la taille des infrastructures de traitement ou de disposition des déchets solides, contribue à les rendre plus acceptables socialement, notamment en ce qui a trait à la localisation d'un lieu d'enfouissement.

b) La démocratisation de la gestion des déchets

La démocratisation de la gestion des déchets implique que les citoyens doivent être en mesure de prendre part à l'ensemble du processus décisionnel concernant la gestion des déchets, c'est-à-dire à partir de l'élaboration d'une loi, d'un règlement ou d'une politique, jusqu'à la fin de la période post-fermeture d'une installation de traitement de déchets, ainsi qu'à toutes les étapes intermédiaires.

c) La gestion des déchets basée sur les 3R

La réduction à la source, le réemploi et le recyclage / compostage devraient être pratiqués de façon intensive et selon cet ordre hiérarchique, et ce, afin de réduire au maximum la quantité de déchets voués à l'élimination.

d) La responsabilisation

Dans le présent document, le principe de la responsabilisation est celui qui prend tout son sens bien que sa concrétisation ne puisse se faire sans une application rigoureuse et conjointe des 3 autres principes brièvement décrits ci-haut.

L'élargissement de la responsabilité des producteurs au-delà de la mise en marché des produits est un concept récent. Le but est d'encourager les producteurs à prévenir la pollution et à réduire les ressources et l'énergie utilisées à chaque étape de la fabrication d'un produit. Les producteurs deviennent responsables des impacts environnementaux dus à l'utilisation de leurs produits. Cela inclut autant les impacts induits en amont, lors du choix des matériaux et du processus de fabrication, que les impacts induits en aval, lors de l'utilisation et de l'élimination des produits. Les producteurs doivent assumer les responsabilités liées aux impacts environnementaux générés par leurs produits, qu'elles soient légales, physiques, économiques ou informatives.

La responsabilité légale: le producteur a la responsabilité légale des dommages causés à l'environnement par un produit, lors de sa production, de son utilisation et de son élimination.

La responsabilité physique: le producteur est impliqué dans la gestion des produits, neufs ou usagés et de leurs impacts à travers le développement des technologies de fabrication et de récupération.

La responsabilité économique: le producteur couvre tous les frais liés à la gestion des déchets à la fin de la vie des produits.

La responsabilité informative: le producteur fournit des informations sur son produit et ses effets sur l'environnement et la santé, durant les différents stades de son cycle de vie

Bien qu'ils aient certainement la plus grande part de responsabilité, les producteurs de biens ne devraient pas être les seuls à qui s'applique le principe de la responsabilisation. Les consommateurs également, si le choix leur est offert, devraient être responsables des achats qu'ils font, et défrayer, conséquemment, une partie des coûts des impacts environnementaux reliés au traitement post-consommation des produits. Les coûts supplémentaires devraient soit être inclus dans le prix de vente des produits visés, soit être perçus par le biais d'une consigne différentielle ou d'un droit environnemental. L'argent recueilli ira dans un fonds environnemental destiné à défrayer les coûts de recyclage ou de disposition de ces produits, ainsi qu'à financer des activités 3R (réduction, réutilisation et recyclage).

Les administrations publiques devraient également favoriser l'achat de produits moins dommageables pour l'environnement, la réduction, la réutilisation et le recyclage dans le cadre de leurs activités régulières de même que le financement des initiatives communautaires d'éducation et de sensibilisation. À leur niveau et dans le champ de leurs compétences, elles devraient réglementer et légiférer afin d'encourager une utilisation plus écologique de nos ressources.

3. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT

Comme ce projet de règlement vise à prévenir et réduire l'incidence des matières résiduelles sur l'environnement, le FCQGED soumet ici, au ministre de l'Environnement, quelques réflexions et propositions de bonifications.

Le FCQGED est satisfait que le gouvernement aille de l'avant avec ce projet de règlement visant l'application de l'article 4 de la Loi n° 102, maintenant officiellement les articles 53.31.1 et suivants de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2).

Le FCQGED considère que ce projet de règlement devrait servir idéalement, à moyen terme, à :

- contribuer à l'atteinte de objectifs de valorisation de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 ;
- contribuer à la réduction à la source des produits de consommation ;
- contribuer à l'augmentation de la performance environnementale des entreprises et du monde municipal ;
- contribuer au financement du fonctionnement de groupes environnementaux oeuvrant exclusivement dans le domaine de la gestion écologique des déchets sur le plan provincial.

LES PRODUCTEURS

La Loi n° 102 se réclame être la *loi sur la responsabilité élargie des producteurs*. Nous ne pensons pas que cela soit le cas car concrètement, elle ne concerne que la responsabilité économique des producteurs de contenants, emballages, médias écrits et imprimés. Comme elle ne touche qu'une catégorie de biens de consommation et seulement une partie des responsabilités que devraient assumer les producteurs, cette appellation, quoique non officielle, est selon nous un abus de langage.

Comme le FCQGED l'avait mentionné lors des consultations particulières sur le Projet de loi n° 102 de la Commission permanente des transports et de l'environnement du 22 mai 2002, il faut absolument s'assurer que les mécanismes d'application de cette loi ne fassent pas en sorte que le principe pollueur / payeur ne devienne le principe payeur / pollueur. Le fait qu'une certaine catégorie de producteurs de biens de consommation cotisent obligatoirement à un fonds destiné à la prise en charge de leurs produits ne doit pas soustraire ces derniers à la responsabilité qu'ils devraient avoir de produire des biens qui respectent les critères suivants :

- être nécessaires;
- être durables;
- être facilement réutilisables, recyclables ou compostables;
- utiliser le moins d'emballages possible;
- utiliser le moins de matières premières possible;

- utiliser le moins d'énergie possible;
- utiliser des matières renouvelables, le cas échéant;
- occasionner le moins de rejets possible (solides, gazeux ou liquides) lors de leur production;
- occasionner le moins d'impacts lors de leur disposition ou de leur entreposage.

L'application de la Loi n° 102 ne devrait être perçue en aucune façon comme étant un cautionnement pour certaines industries qui continueraient ainsi à produire en grande quantités des biens dommageables pour l'environnement. Son but étant de diminuer les impacts à la source, non de payer pour ces impacts.

Aussi, la vigilance devra être de mise quant à la possibilité que certaines industries substituent des produits plus lourds visés par le présent Projet de règlement mais ayant moins d'impacts sur l'environnement par d'autres plus légers mais plus contaminants lors de leur recyclage ou disposition. Ainsi, s'il apparaît d'une façon manifeste qu'une industrie substitue un contenant en verre pour un contenant en plastique afin de diminuer le tonnage de matières produites et non la quantité de contenants, celle-ci ne devrait pas se voir accorder une diminution de sa contribution envers l'organisme de financement agréé.

Une des façons d'éviter un potentiel cafouillage qui réduirait la portée de la Loi n° 102, serait une application rigoureuse de l'article 53.31.14 de la LQE.

À cette fin, le FCQGED considère qu'un groupe environnemental spécialisé en gestion écologique des matières résiduelles devrait être impliqué dans les négociations et les suivis entourant la détermination des contributions exigibles de la part des producteurs.

LE MONDE MUNICIPAL

Les Communautés métropolitaines de Montréal et de Québec, ainsi que l'Union des municipalités du Québec (UMQ), réclament du gouvernement que leur soit versé la totalité de leurs coûts nets de collecte sélective. Bien que le FCQGED soit en faveur que l'industrie doive couvrir l'ensemble des frais liés à la gestion post consommation des produits qu'elle met en marché, cela ne veut pas dire qu'il faille donner un chèque en blanc aux gestionnaires municipaux.

Si l'industrie a une part de responsabilité due aux produits qu'elle met sur le marché, le monde municipal en a une également. Outre celles visant des politiques d'achats environnementalement responsables, le monde municipal a également la responsabilité de tout mettre en œuvre pour s'assurer que la gestion de matières résiduelles ait le moins d'impacts sur l'environnement et soit socialement acceptable. Les mesures mises en place afin de détourner de l'élimination les matières résiduelles devraient également être performantes. Ainsi, les contributions versées aux municipalités devraient également tenir compte de tous ces facteurs.

Une mesure de compromis serait que les compensations que les municipalités recevraient soient proportionnelles à leur performance environnementale. Cette performance serait établie en fonction des objectifs prévus dans la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008. Ainsi, une entité municipale qui attendrait 30% de l'objectif de la Politique, recevrait une somme équivalente à 30% des coûts nets reliés à ses activités de collecte sélective.

Par exemple, en 2002, selon le bilan de RECYC-QUÉBEC, en ce qui concerne la performance de la collecte sélective des matières recyclables (le bac de récupération), le taux de récupération sur le potentiel de valorisation était de 26 %. Selon ce principe de redistribution des contributions aux municipalités, ces dernières auraient reçu 26% des dépenses nettes totales engendrées par cette activité. Lorsque les municipalités atteindront 100% des objectifs de la Politique, soit lorsqu'elles récupéreront 60% des matières valorisables (visées par le présent Projet de règlement) générées sur leur territoire, elles se verront alors accorder un remboursement de 100% de coûts nets totaux de leurs activités de collecte sélective.

Ce principe de financement de la collecte sélective selon des critères de performance a plusieurs avantages :

1. À terme, les municipalités auront tout avantage à atteindre rapidement les objectifs de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008. Très performantes, la totalité de leurs coûts nets seront pris en charge par l'industrie.
2. L'industrie paiera à terme 100% des coûts nets totaux de la gestion de leurs produits après leur vie utile mais sera assurée qu'elle ne défrayera ces coûts qu'un fonction d'un rendement maximal de récupération de la part du monde municipal.
3. Ce modèle est applicable aux autres matières visées par la Politique et pourrait servir à développer de nouvelles entreprises, dont celles relevant de l'économie sociale, notamment les ressourceries.

Cependant, les critères de performance demandés au monde municipal devront également être jalonnés de lignes directrices :

Le taux de récupération devra tenir compte du taux de rejet des centres de tri. Tous les intervenants impliqués tout au long de la chaîne de récupération devront également être imputables de leur performance. L'information sur les quantités traitées, les taux de rejet, la nature des traitements de même que les lieux ou les matières sont effectivement traitées devrait être publique.

Le traitement post consommation des résidus ne devra causer que le minimum de dommages à l'environnement et, dans le meilleur des cas, aucun. Ainsi, règle générale, la réutilisation sera préférée au recyclage. La valorisation énergétique de quelque matière que ce soit ne devrait pas être permise. En effet, cette pratique est extrêmement polluante et constitue un gaspillage de ressources.

Pour voir à l'application de ces critères environnementaux, le FCQGED considère qu'un groupe environnemental spécialisé en gestion écologique des matières résiduelles devrait être impliqué dans les négociations et le suivi entourant la détermination des critères de performance environnementale de la part du monde municipal.

LA RESPONSABILITÉ GOUVERNEMENTALE

Des pouvoirs et des ressources accrus devraient être accordés à la Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC) afin que cet organisme soit en mesure de mener des audits de façon adéquate sur les matières résiduelles effectivement récupérées, recyclées et rejetées par les centres de tri ou par toute autre entité impliquée dans ces opérations. Cela est nécessaire non seulement pour le calcul des contributions exigées de l'industrie, mais également pour déterminer la performance du milieu municipal dans ce secteur.

Il est primordial que, pour l'atteinte des objectifs du présent Projet de règlement et de ceux de la Politique, un suivi sur l'ensemble de la chaîne de la récupération et du recyclage soit rendu possible.

Le gouvernement, notamment par le biais de RECYC-QUÉBEC, n'a pas uniquement la responsabilité de voir à la seule bonne application des mesures prévues dans le présent Projet de règlement. Le gouvernement doit impérativement développer des conditions favorables au développement des marchés des matières secondaires.

Développer de nouveaux marchés pour les matières secondaires est nécessaire et comporte plusieurs avantages:

- Il y aura moins de surplus de ces matières et davantage trouveront preneurs. Ceci évitera d'être régulièrement témoins de cas où certaines d'entre elles prennent le chemin de l'élimination. Ces événements malheureux, surtout lorsque rapportés par les médias, sont des plus démotivateurs pour le simple citoyen qui est pourtant le premier maillon de la chaîne de la récupération et du recyclage des matières domestiques.
- Une plus forte demande pour les matières récupérées fera augmenter leur valeur. Ainsi, les coûts nets de la collecte sélective s'en trouveront diminués; la contribution de l'industrie aussi, incidemment.
- Le fort taux de création d'emplois générés par les secteurs du recyclage et de la récupération, par rapport à celui de l'élimination est également à considérer. Les opérations qui visent la réutilisation des matières résiduelles créeraient 9 fois plus d'emplois par tonne que les procédés de recyclage traditionnel et 38 fois plus que l'enfouissement ou l'incinération.²

² BAPE, Rapport 177, p.32.

Pour développer de nouveaux marchés des matières secondaires, le gouvernement devrait intervenir notamment sur les plans suivants :

- Un droit environnemental à l'élimination. En plus de décourager cette pratique polluante au profit de la réduction, de la réutilisation et du recyclage, cela permettrait de dégager des sommes dédiées à la mise en place d'une gestion écologique des déchets. Les faibles coûts de l'élimination au Québec constituent la plus grande des menaces pour l'atteinte des objectifs de la Politique.
- L'imposition de contenus recyclés et / ou recyclables dans certains biens de consommation, particulièrement ceux visés par le présent Projet de règlement. Cela aura une influence directe sur la demande et le prix de ces matières.
- Le gouvernement devrait prendre action rapidement afin de concrétiser la reconnaissance financière du service environnemental rendu par l'ensemble des entreprises d'économie sociale oeuvrant dans le secteur de la gestion des matières résiduelles au Québec.
- Et ultimement, le gouvernement devrait songer à réglementer le marché des matières secondaires et ce, afin de ne pas saturer les capacités de certaines infrastructures de valorisation québécoises par des matières secondaires en provenance de l'extérieur.

L'ÉCHÉANCIER

Pour des raisons évidentes de planification et aussi afin d'éviter que ne traînent en longueur les négociations entre le monde municipal et l'industrie, le FCQGED suggère que la date prévue du premier versement aux municipalités soit inscrite dans le Projet de règlement. Cette date devrait être le 1^{er} janvier 2006.

Les entités municipales qui obtiendraient l'approbation de leur PGMR tout en prévoyant un report de l'atteinte des objectifs de la Politique devraient se voir accorder leur premier versement avec un report d'une égale durée.

LE FINANCEMENT D'AUTRES MESURES

Il nous semble évident que si les mesures prévues dans la Loi n^o 102 et dans le présent *Projet de règlement relatif à la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles* ne sont que d'ordre financier, leurs résultats se solderont par un échec.

Il s'agit là d'outils visant le financement d'une activité environnementale certes, la récupération des matières résiduelles, mais la réussite de cette Loi ou de ce règlement et même de l'atteinte des objectifs de la Politique, ne pourra se faire sans un financement adéquat des organismes environnementaux oeuvrant dans le domaine de la gestion écologique des matières résiduelles. Cet investissement ne devra pas être uniquement axé sur la réalisation de projets ponctuels, mais bien dans le financement à long terme des

organismes qui ont apporté une contribution tangible dans ce domaine, contribution qui continuera d'être requise pour l'avenir.

La gestion des déchets ne doit pas être un domaine exclusivement réservé au monde municipal et à l'industrie, l'un veut avoir accès à des services aux plus bas coûts possibles et l'autre veut en tirer un maximum de profit. Dans l'un ou dans l'autre des cas, la protection de l'environnement n'est pas la priorité, quoiqu'on en dise. Ce ne sont ni le monde municipal, ni l'industrie qui ont été à l'origine des initiatives environnementales en matière de gestion des déchets –y compris le présent Projet de règlement-, ni à l'origine des débats qui nous ont menés ici aujourd'hui. Ce ne sont pas non plus ces deux secteurs qui développeront des idées ou des projets dont le but est essentiellement la défense et la protection de l'environnement.

La contribution des groupes environnementaux n'est pas incompatible avec les priorités des secteurs municipal et industriel. Beaucoup de représentants de ces secteurs ont bénéficié de financement, de programmes, qui ont été l'aboutissement de démarches initiées par les groupes environnementaux. Les groupes environnementaux eux, ne peuvent en dire autant. Si la protection de l'environnement n'a pas de prix, la contribution des groupes environnementaux devrait en avoir un.

Des sommes d'argent recueillies devant servir à financer les coûts des activités reliées à la collecte sélective municipale, une partie devrait être dédiée au financement des activités de fonctionnement des groupes oeuvrant exclusivement dans le domaine de la gestion écologique des déchets sur le plan provincial. Un montant de 150 000 \$ annuellement devrait être accessible par organisme. Ces montants devraient être inclus dans le total des coûts de la collecte sélective au Québec.