



Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets

Mémoire déposé à l'intention de la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale

Consultation sur le projet de Stratégie gouvernementale de
développement durable révisée 2015-2020.

Février 2015



TABLE DES MATIÈRES

1. QU'EST-CE QUE LE FCQGED?	1
2. COMMENTAIRES GENERAUX.....	2
3. COMMENTAIRES PARTICULIERS.....	3
3.1 Sur l'économie circulaire:.....	3
3.2 Sur les énergies renouvelables:	5
3.3 Sur la fiabilité des données :.....	7
4. SE DONNER LES MOYENS DE NOS AMBITIONS.....	9
4.1 Besoin de ressources accrues au MDDELCC.....	9
4.2 Nécessaire révision de la LQE	11
4.3 Soutien adéquat des organismes communautaires en environnement.....	12
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS.....	14

1. Qu'est-ce que le FCQGED?

Créé en 1991, le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (FCQGED) est un organisme sans but lucratif dont fait partie près d'une soixantaine de groupes et de coalitions issus de l'ensemble des régions du Québec. Ses membres participent activement à la mise sur pied d'alternatives aux méthodes traditionnelles de traitement des matières résiduelles (incinération et enfouissement pêle-mêle).

En informant, sensibilisant et en éduquant la population et les élus à l'importance d'implanter une gestion écologique des déchets au Québec, le Front commun travaille 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.

À la demande de ses membres, le Front commun peut intervenir directement dans des dossiers locaux ou régionaux afin de proposer des solutions reliées à la gestion écologique des déchets, et ce, soit par l'entremise d'échanges d'informations, de support technique, d'un appui ou encore par le partage de son expertise qu'il a développée au cours de ses années d'existence.

De plus, le Front commun travaille activement en vue d'encourager les citoyens à s'impliquer dans les processus démocratiques d'où peuvent découler des décisions ayant des impacts sur leur environnement. Par ses actions, il contribue à faire en sorte que ces mêmes citoyens saisissent la portée environnementale de leurs gestes lorsqu'ils disposent de leurs matières résiduelles.

Également, l'organisme peut s'impliquer dans tout dossier ayant une portée ou une incidence nationale et dans lequel son expertise peut être mise à contribution.

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

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

Ces principes, adoptés par l'organisme il y a plus de vingt ans, ont grandement inspiré le gouvernement du Québec dans l'élaboration de sa Politique québécoise sur la gestion des matières résiduelles.

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

2. Commentaires généraux

Le présent projet de Stratégie gouvernementale de développement durable (SGDD) a le mérite de vouloir confirmer le développement durable comme étant un pan incontournable dans la réalisation des mandats des différents organismes et ministères relevant du gouvernement provincial. Cette approche est fondamentale, car le développement durable ne peut plus être l'apanage d'un seul ministère ou organisme (MO). En fait, le développement durable est la responsabilité de tous, car nous sommes tous dépendants, ultimement, de l'environnement dans lequel nous évoluons.

Toutefois, à bien des égards, le projet de SGDD semble bien timide tant sur ce qui est demandé aux MO, que sur la reddition de compte. Il aurait été également pertinent de voir des sommes associées à la réalisation de certains objectifs ou actions qui en découlent.

Comme la majorité des objectifs ont une portée qui rejoignent plusieurs MO, sinon tous à la fois, le fait de cibler de façon générique et générale peut faire en sorte que certains éléments du projet de SGDD ne se réalisent pas de la façon souhaitée. Le renforcement de l'appui et de la promotion des interventions des organismes communautaires et d'économie sociale notamment.

Un dernier concernant notre appréciation générale et le texte de ce projet de SGDD qui semble parfois d'un optimisme quelque peu débordant, pour ne pas dire en marge d'une réalité qui n'est peut-être pas aussi simple. Certains raccourcis ou affirmations laissent aussi perplexe le lecteur, en particulier lorsque l'on affirme que le modèle linéaire (par opposition à circulaire) a atteint ses limites. En affirmant ça dans une politique gouvernementale, ce n'est pas d'une stratégie de développement durable dont nous aurions besoin, mais bien d'une refonte majeure et immédiate de notre système économique et une révision générale de notre mode de développement.

3. Commentaires particuliers

Cette section traitera d'éléments ou de notions du projet de Stratégie gouvernemental de développement durable, mais à travers le prisme de la gestion des matières résiduelles.

3.1 Sur l'économie circulaire:

À plusieurs endroits dans le projet de SGDD, il est question de la notion de l'économie circulaire. Définie dans ce document comme étant basée sur l'écoefficiente et la hiérarchie des 3RV-E, l'économie circulaire désigne un circuit par lequel les produits sont réintroduits dans le processus de fabrication ou d'utilisation, aussi souvent que possible, avant leur disposition finale. Ce concept est une adaptation de ce que les groupes environnementaux appelaient dans les années '90 la gestion des déchets en cycle continu (ou du berceau au berceau). Le déchet, la matière résiduelle, devient alors une ressource première qui peut être réintroduite dans un nouveau cycle de production.

Si, dans l'absolu, la notion de l'économie circulaire est séduisante, son application dans la réalité québécoise relève pour l'instant d'une chimère. En effet, au cours des vingt dernières années, dans le domaine de la récupération et du recyclage, le Québec a plutôt contribué à ce que l'on pourrait appeler l'économie tangentielle : aussitôt récupérées, les matières recyclables sont massivement expédiées à l'étranger, principalement dans les pays asiatiques.

Ce phénomène qui ne répond qu'aux lois du marché, a eu pour effet que nos entreprises de recyclage disparaissent les unes après les autres, les centres de tri préférant vendre en vrac à des courtiers qui réacheminent les matières dans des lieux où la main d'œuvre est moins chère et les lois environnementales moins contraignantes, sinon inexistantes. Heureusement, quelques centres de tri résistent à la tentation, mais à quel prix et pour combien de temps ?

Il faut réaliser que cette exportation massive de nos ressources secondaires (matières recyclables) est très largement subventionnée par les programmes existants ou les systèmes de taxation. Trop longtemps nous n'en avons eu que pour l'augmentation des taux de récupération sans nécessairement nous soucier de ce qu'il advenait des matières une fois dans nos bacs.

Oui, le Québec fait bonne figure dans le domaine de la récupération, mais c'est une toute autre histoire pour ce qui est du recyclage. Et non, récupération ne veut pas dire recyclage, nous oublions cette notion (volontairement ?) trop souvent.

Selon le dernier bilan de RECYC-QUÉBEC, c'est plus de la moitié de nos matières recyclables récupérées qui sont ainsi acheminées à des courtiers ou envoyées à l'étranger. Il faut également savoir que nous n'avons aucune possibilité de savoir quel genre de traitement est réservé à ces matières, combien sont effectivement recyclées et dans quelles conditions de travail ? Aucune traçabilité n'est actuellement réalisée.

Afin de véritablement construire une économie circulaire, il faudrait repenser notre façon de faire les choses dans le domaine de la récupération et du recyclage. Voici quelques pistes de solutions :

Pour la récupération :

- a) Uniformiser les matières recyclables acceptées
- b) Réaliser des campagnes de sensibilisation nationales et soutenues
- c) Utiliser d'autres modes de récupération pour des matières problématiques (c.-à-d. consignation des contenants de boissons en verre)
- d) Imposer un contenu recyclé minimal dans certains biens de consommation
- e) Restreindre la mise en marché de produits non recyclables
- f) Choisir des modes de récupération qui favorisent la hiérarchie des 3RV-E.

Pour les matières recyclables :

Créer une « Agence de commercialisation des matières recyclables » afin de :

- a) Développer les marchés locaux et régionaux
- b) Rationaliser l'offre pour le tri
- c) Financer la modernisation de centres de tri
- d) Certifier les matières triées

- e) Gérer des stocks
- f) Garantir des prix minimum
- g) Centraliser le conditionnement pour certaines matières recyclables
- h) Envisager l'intégration des recycleurs et des conditionneurs pour le calcul de la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles.

Les ministères et organismes du gouvernement pourraient également s'assurer dès maintenant que les matières recyclables et compostables pour lesquelles des bacs de récupération existent dans leurs édifices, soient effectivement récupérées dans un modèle d'économie circulaire.

Recommandation n°1

Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets recommande aux ministères et organismes du gouvernement de s'assurer que les matières recyclables et compostables soient récupérées selon le modèle de l'économie circulaire. Le cas échéant, ils devront effectuer les changements appropriés pour y parvenir.

3.2 Sur les énergies renouvelables:

Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets encourage la réduction de notre dépendance à l'utilisation des énergies fossiles notamment par une consommation plus judicieuse de celles-ci et par le développement des énergies renouvelables.

Si le concept d'énergie renouvelable est porteur, pour ne pas dire séduisant, il demeure que toute production d'énergie a un impact sur notre environnement. Depuis des années, nombreux sont ceux et celles qui ont œuvré afin de faire admettre que la production d'énergie à partir de matières résiduelles était en fait une forme d'énergie verte, d'énergie renouvelable. Or, c'est loin d'être le cas. Accepter que les matières résiduelles soient une source d'énergie, implique une production massive et régulière de ces dernières afin d'être en mesure de répondre à la demande en besoins énergétiques.

Ceci vient à l'encontre directe de la Stratégie gouvernementale de développement durable et de la Loi sur la qualité de l'environnement qui font toutes deux une priorité des 3RV-E avec, en premier lieu, la réduction à la source de nos déchets.

Il faut également être prudent avec le sens que des MO donnent à certaines de leurs terminologies. Par exemple, en 2009, Hydro-Québec distribution a lancé un appel d'offres pour la production d'énergie produite au Québec à partir d'installations de cogénération à la biomasse. Bien que cet appel d'offres visait d'abord et avant tout l'industrie papetière qui était en sérieuse difficulté à l'époque, beaucoup de contrats d'approvisionnement ont été octroyés à des lieux d'enfouissement technique (LET). Les matières organiques résiduelles dont étaient issus une partie des biogaz générateurs d'énergie remplissaient alors favorablement aux critères d'Hydro-Québec pour cet appel d'offres.

Cette décision d'un organisme gouvernemental était en flagrante contradiction avec la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles qui visait justement à détourner les matières organiques de l'élimination ainsi qu'avec la première Stratégie gouvernementale de développement durable (2008-2013).

Il en va de même pour tout ce qui est de la valorisation énergétique. Ce ne sont pas toutes ses formes qui sont nécessairement acceptables d'un point de vue du développement durable ou de la santé publique. Idem pour ce qui est des innovations issues de la « chimie verte ». Plusieurs de ces technologies peuvent en fait créer davantage de problèmes qu'elles ne prétendent en régler.

Recommandation n°2

Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets recommande que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques adopte rapidement un règlement visant à encadrer la production d'énergie à partir de matières résiduelles. Que les projets visés soient assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

3.3 Sur la fiabilité des données :

Dans les nombreux documents mis à la disposition du public dans le domaine de la gestion des matières résiduelles, plusieurs terminologies sont employées afin de juger de notre performance.

Le plan d'action quinquennal de la Politique parle d'objectif de recyclage, RECYC-QUÉBEC parle tantôt de récupération, de récupération sur potentiel de valorisation, de taux d'acheminement aux fins de recyclage. Le document sur les indicateurs de suivi de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013 parle quant à lui, de taux de récupération et de valorisation des matières résiduelles, tout ça ensemble. C'est à y perdre son latin.

Dans le domaine de la reddition de compte, chaque mot à son importance et doit être le plus juste possible. Ainsi, lorsque l'on parle de recyclage, on s'attend à ce qu'en produit a bel et bien été transformé en produit utile. Mais, lorsque l'on parle de taux d'acheminement aux fins de recyclage, on comprend que la matière s'est physiquement rendue à destination, mais nous n'avons aucune indication si elle a effectivement été recyclée ou non, en tout ou en partie. Et, quand on parle de récupération, on parle de collecte, de ramassage de bacs, on ne parle pas de recyclage et encore moins de mise en valeur. Ça ne dit absolument rien sur la performance environnementale.

Une société d'État qui a su profiter de ce cafouillage à des fins somme toute peu louables, est la Société des Alcools du Québec. La SAQ affirme qu'elle surpasse les objectifs gouvernementaux car, selon elle, ses bouteilles sont récupérées à 94 % par la collecte sélective municipale. Ce qu'elle omet toutefois de dire, c'est que c'est près de 100 % du verre ainsi récupéré prend par la suite le chemin des dépotoirs de la province. Et ce n'est pas faute de débouchés locaux, mais plutôt du fait que la collecte sélective municipale n'est pas le mode de récupération approprié pour cette matière, ce que la SAQ se refuse obstinément d'admettre.



Recommandation n°3

Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets recommande qu'une terminologie simple, uniforme et sans équivoque soit employée dans la rédaction de tout document gouvernemental traitant de gestion des matières résiduelles

Recommandation n°4

Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets recommande que dans le respect des 3RV-E et dans l'optique d'un développement d'une économie circulaire au Québec, une consigne sur les contenants de boisson en verre, incluant les bouteilles de vin et de spiritueux de la SAQ, soit instaurée dans la première moitié du présent mandat du gouvernement actuel.

4. Se donner les moyens de nos ambitions

4.1 Besoin de ressources accrues au MDDELCC

En matière de développement durable, les mécanismes de mise en œuvre et de suivi d'une stratégie d'actions sont très importants. En effet, le défi n'est pas tant d'adopter les bonnes orientations et les bons objectifs. Ce qui est difficile, c'est de réussir à les atteindre.

Le développement durable constitue donc un énorme défi de mise en œuvre et nous devons y accorder une attention particulière. D'ailleurs, dans le projet de Stratégie de développement durable, le gouvernement reconnaît que les mécanismes de mise en œuvre se doivent d'être renforcés.

Selon nous, l'une des conditions essentielles à la mise en œuvre de la Loi et de la Stratégie de développement durable est que le MDDELCC puisse compter sur des ressources suffisantes et les bons outils pour faire son travail, non seulement pour assurer la coordination du développement durable, mais d'abord et avant tout pour réaliser son mandat premier, *la protection de l'environnement*.

Depuis l'émergence des problématiques environnementales, lesquelles ont conduit à la création du ministère de l'Environnement et à l'adoption de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), les enjeux se sont complexifiés et diversifiés, notamment avec l'évolution des connaissances, de la science et des technologies. Cela a notamment conduit au cours de la dernière décennie à l'ajout de deux importants mandats de coordination gouvernementale pour le ministère de l'Environnement : le développement durable et la lutte contre les changements climatiques.

En conséquence, on est en droit de s'attendre à ce que les ressources financières et humaines consacrées à l'administration de ces enjeux aient suivi aussi cette tendance. C'est pourtant le contraire qui se produit.

En comparant le budget du ministère de l'Environnement en 2004-2005 et en 2014-2015, on constate une réduction des ressources humaines et financières, et ce en dépit de nouvelles responsabilités attribuées à ce ministère dans le domaine des changements climatiques et du développement durable. Ainsi, pendant que certains ministères ont vu leur budget croître de manière spectaculaire, celui du ministère de l'Environnement, déjà famélique, continue d'être amputé année après année.

	Budget 2004-2005 (en millions \$)	Budget 2014-2015 (en millions \$)	Variation
Santé	20 071	32 346	↑ 61 %
Éducation	11 877	16 963	↑ 43 %
Culture	531	666	↑ 25 %
Environnement	166	157	↓ 5 %
Total programme	47 151	65 704	↑ 40 %
Dette	6 939	8 583	↑ 24 %
Grand total	54 090	74 287	↑ 37 %

En somme, pendant que les dépenses gouvernementales augmentaient de manière significative, la part du budget de l'État consacrée à la protection de l'environnement et au développement durable fléchissait, passant de 0,3 % à 0,2 %. Notons aussi que durant cette période, l'effectif du MDDELCC est passé de 1 960 employés en 2003 à 1 559 en 2011, soit une diminution de 20 %.

N'oublions pas d'ailleurs que l'une des retombées attendues de la mise en œuvre adéquate de la Loi et de la Stratégie de DD est que cela se traduira par d'importantes économies à moyen et long terme. Conséquemment, il ne faut pas hésiter à y consacrer les ressources nécessaires puisqu'il s'agit d'un investissement rentable.

Recommandation n°5

Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets demande au gouvernement de donner au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements Climatiques les ressources financières nécessaires à l'accomplissement de sa mission et de ses responsabilités.

4.2 Nécessaire révision de la LQE

La Loi sur la qualité de l'environnement date de 1972 et n'a pas été modifiée de manière globale depuis, et ce, malgré l'évolution de la société et des enjeux environnementaux. Selon nous, la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 devrait indiquer clairement comme objectifs celui d'une modernisation de celle-ci, incluant une réforme de nos mécanismes d'information et de participation du public, ainsi que l'intégration de l'évaluation environnementale stratégique des politiques, plans et programmes dans notre législation.

Prendre le virage qu'implique ce type de développement signifie donc modifier nos façons de traiter juridiquement l'information environnementale, que cette information relève du droit général d'accès à l'information administrative ou de mécanismes particuliers développés par le droit de l'environnement. Par exemple, la mise en œuvre du principe « accès au savoir » nécessite de revoir nos registres publics (118.5 LQE) et de rendre automatiquement disponibles tous les documents, y compris ceux mentionnés aux certificats d'autorisation.

Les diverses dispositions de la législation québécoise permettant aux citoyens d'accéder à l'information environnementale datent d'une trentaine d'années, donc avant l'adoption généralisée du paradigme de développement durable.

Les groupes environnementaux et les groupes de citoyens ne bénéficient d'aucun programme d'aide financière pour participer efficacement aux consultations de diverses natures initiées par l'administration publique. Malgré les promesses entourant la création du Fonds Vert, la situation financière des groupes environnementaux n'a jamais été aussi critique. Tout cela relève d'une modernisation de la LQE et devrait constituer un objectif incontournable de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020.

Recommandation n°6

La Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) étant notamment un outil essentiel pour assurer la mise en œuvre du DD, le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets recommande au gouvernement de procéder rapidement à sa modernisation.

4.3 Soutien adéquat des organismes communautaires en environnement

Grâce à la révision de sa Stratégie, le gouvernement souhaite désormais favoriser davantage l'intégration du développement durable dans l'ensemble de la société, plutôt que de se limiter uniquement au personnel de la fonction publique. Pour que le gouvernement puisse y arriver, nous sommes d'avis qu'il doit mieux soutenir et valoriser le rôle des acteurs de la société civile qui, par leurs actions significatives au chapitre de l'éducation et de la sensibilisation, notamment, peuvent jouer un rôle essentiel.

Plusieurs objectifs de la Stratégie révisée interpellent d'ailleurs directement les organisations environnementales :

Objectif 1.3 Favoriser l'adoption d'approches de participation publique lors de l'établissement et de la mise en œuvre de politiques et de mesures gouvernementales

Objectif 2.5 Aider les consommateurs à faire des choix responsables

Objectif 3.1 Gérer les ressources naturelles de manière à soutenir la vitalité économique et maintenir la biodiversité, de façon efficiente et concertée

Objectif 3.2 Conserver et mettre en valeur la biodiversité, les écosystèmes et les services écologiques en améliorant les interventions et pratiques de la société

Objectif 5.2 Agir pour que les milieux de vie soient plus sains et sécuritaires

Objectif 6.2 Renforcer les capacités des collectivités dans le but de soutenir le dynamisme économique et social des territoires

Objectif 6.3 Soutenir la participation publique dans le développement des collectivités

Même si le gouvernement souligne l'importance de mieux reconnaître et soutenir les organismes communautaires et les entreprises d'économie sociale qui contribuent à l'inclusion sociale et à la réduction des inégalités, nous pensons que l'addition d'un objectif ciblant directement les organismes communautaires en environnement serait des plus indiqués.

Recommandation n°7

Le Front commun québécois pour une gestion écologique de déchets recommande d'ajouter un objectif à l'Orientation 3 de la Stratégie :

Objectif 3.3 : Appuyer et mettre en valeur les activités des organismes communautaires en environnement qui contribuent à la protection de l'environnement, à la préservation de la biodiversité, et à la gestion responsable des ressources naturelles.

Sommaire des recommandations

Recommandation n°1

Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets recommande aux ministères et organismes du gouvernement de s'assurer que les matières recyclables et compostables soient récupérées selon le modèle de l'économie circulaire. Le cas échéant, ils devront effectuer les changements appropriés pour y parvenir.

Recommandation n°2

Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets recommande que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques adopte rapidement un règlement visant à encadrer la production d'énergie à partir de matières résiduelles. Que les projets visés soient assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Recommandation n°3

Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets recommande qu'une terminologie simple, uniforme et sans équivoque soit employée dans la rédaction de tout document gouvernemental traitant de gestion des matières résiduelles.

Recommandation n°4

Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets recommande que dans le respect des 3RV-E et dans l'optique d'un développement d'une économie circulaire au Québec, une consigne sur les contenants de boisson en verre, incluant les bouteilles de vin et de spiritueux de la SAQ, soit instaurée dans la première moitié du présent mandat du gouvernement actuel.

Recommandation n°5

Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets demande au gouvernement de donner au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la lutte contre les Changements climatiques les ressources financières nécessaires à l'accomplissement de sa mission et de ses responsabilités.

Recommandation n°6

La Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) étant notamment un outil essentiel pour assurer la mise en œuvre du DD, le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets recommande au gouvernement de procéder rapidement à sa modernisation.

Recommandation n°7

Le Front commun québécois pour une gestion écologique de déchets recommande d'ajouter un objectif à l'Orientation 3 de la Stratégie :

Objectif 3.3 : Appuyer et mettre en valeur les activités des organismes communautaires en environnement qui contribuent à la protection de l'environnement, à la préservation de la biodiversité, et à la gestion responsable des ressources naturelles.