



Enquête du BAPE sur l'état et la gestion des résidus ultimes
Mémoire de l'Association Canadienne du Ciment (ACC)
14 mai 2021

Présenté à M. Joseph Zayed
Président de la Commission d'enquête

L'Association Canadienne du Ciment (ACC) est le porte-parole de l'industrie du ciment au Canada. Elle regroupe cinq entreprises exploitant des cimenteries et des terminaux de ciment, y compris trois entreprises ayant des opérations au Québec : Ciment Ash Grove – une société CRH; Lafarge Canada; et Lehigh Hanson.

Notre industrie est un acteur économique important pour le Québec et supporte un grand nombre d'emplois à travers la province. L'industrie québécoise du ciment et du béton contribue plus de 13 milliards par année en termes d'impacts directs, indirects et induits et près de 27 000 emplois directs et indirects. Nos activités (ciment, béton et granulats) contribuent à l'économie locale et régionale partout au Québec. Avec nos alliés du secteur du béton, nous produisons les matériaux requis pour les grands projets d'infrastructure, les bâtiments, les routes, les ponts, les barrages et ouvrages d'eau, et bien sûr, nos écoles et nos hôpitaux.

En ce moment crucial où le Gouvernement du Québec doit mettre en œuvre de grands chantiers pour supporter la relance économique d'après-pandémie, nous tenons à souligner l'importance de votre Commission et vous remercions pour l'opportunité d'avoir été entendus lors de l'atelier de travail du 28 avril dernier. Par le présent mémoire, nous voulons réitérer la volonté de notre secteur de travailler de concert avec le gouvernement afin de minimiser l'élimination des résidus ultimes aux sites d'enfouissement.

Un tel objectif passe nécessairement par l'intégration des principes d'économie circulaire dans les activités de l'industrie. Une manière efficace de réduire l'élimination des matières résiduelles consiste à utiliser les résidus d'une entreprise comme intrant ou matière première pour une autre entreprise, dans une perspective d'économie circulaire. Or, il existe présentement certaines barrières à la mise en œuvre d'un tel modèle.

Nous sommes d'avis que le régime administratif et réglementaire dans lequel évolue le Ministère de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques (MELCC) impose un frein important à la mise en œuvre des principes d'économie circulaire et de symbiose industrielle. Une

étude récente de la Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal¹ a conclu que l'économie circulaire présentait un fort potentiel de réduction de GES dans certains secteurs industriels, y compris le secteur du ciment-béton, mais que ce potentiel était affecté par plusieurs barrières de mise en œuvre. Les barrières immédiates qui furent identifiées étaient surtout associées aux stratégies d'optimisation, d'écologie industrielle et de **valorisation**. Les mêmes obstacles identifiés dans ce rapport freinent l'application de concepts d'économie circulaire qui permettraient à notre industrie de contribuer à un plus grand détournement de résidus ultimes des sites d'enfouissement.

À notre avis, la définition même du concept de « matière résiduelle » limite le recyclage et la valorisation. Si le gouvernement du Québec est sérieux dans son intention de favoriser l'économie circulaire, il devra revoir le cadre réglementaire en place afin d'exclure de la définition de « matière résiduelle » les matières conditionnées qui sont utilisées comme intrant dans un procédé industriel ou commercial. Comme nous l'expliquons plus loin dans ce mémoire, l'étiquette de « matière résiduelle » limite les possibilités quant à la façon dont de telles matières peuvent être gérées et réutilisées.

Nous désirons porter à votre attention deux types d'opportunités par lesquelles le secteur du ciment et du béton pourrait renforcer la filière de valorisation et ce faisant, diminuer l'enfouissement de matières qui ont un potentiel de valorisation. La première est par une **utilisation accrue de matières résiduelles non-recyclables comme combustible dans les fours à clinker des cimenteries** et la deuxième opportunité réside dans une **réutilisation de matériaux recyclés provenant du secteur de la construction, rénovation et démolition (CRD) lors de grands travaux d'infrastructure**. Dans les deux cas, les opportunités de recyclage et de réutilisation de résidus ultimes par notre industrie seraient grandement améliorées s'il y avait des restrictions réglementaires à l'enfouissement ou à tout le moins des facteurs dissuasifs comme des coûts plus élevés pour l'élimination aux sites d'enfouissement.

Combustibles alternatifs en cimenterie

Il importe de préciser que l'utilisation de combustibles alternatifs dans les cimenteries contribue à la réduction des émissions de GES de notre industrie car ces combustibles remplacent une partie des combustibles fossiles présentement utilisés, tels que le charbon et le coke de pétrole. Les matières résiduelles que nous désirons valoriser sont des matières pour lesquelles il n'existe pas de solutions de recyclage. La valorisation énergétique en cimenterie évite donc que ces matières soient envoyées aux sites d'enfouissement. La contribution potentielle de notre secteur à cet effet

¹ Saunier, F., Beaulieu, J., Lemoine, P., Binet, F., Pedneault, J., Labelle, A., Beaudoin, L., Guerche, H., Whitmore, J., Pineau, P.-O. . Projet de recherche sur le potentiel de l'économie circulaire sur la réduction de gaz à effet de serre des émetteurs industriels québécois : Volet 2 – Stratégies de circularité par la réduction des émissions de gaz à effet de serre par les émetteurs industriels québécois, CIRAIG, Polytechnique Montréal, CTTÉI, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal 2021.

n'est pas négligeable puisque chaque cimenterie pourrait utiliser plusieurs dizaines de milliers de tonnes de telles matières par année.

Nous croyons cependant que l'assujettissement des projets de valorisation des matières résiduelles à un long processus d'autorisation freine l'implantation d'une économie circulaire en incitant les générateurs de matières résiduelles à choisir la solution la plus rapide, soit l'élimination dans les sites d'enfouissement. En effet, le processus de demande d'autorisation s'avère souvent long et coûteux, particulièrement dans le cas des demandes d'autorisation pour des procédés ou technologies innovants, pour lesquels le MELCC requiert une analyse plus approfondie.

Tel que mentionné dans le mémoire soumis à votre Commission par le Conseil patronal de l'environnement du Québec (CPEQ), lorsqu'une autorisation est délivrée pour un projet de valorisation, celle-ci est souvent rigide et ne permet pas aux entreprises de s'adapter aux circonstances changeantes du secteur des matières résiduelles. Par exemple, l'autorisation délivrée aux valorisateurs prescrit généralement non seulement la nature de la matière qui peut être utilisée dans le procédé de valorisation, mais aussi l'identité du fournisseur de la matière résiduelle. Ainsi, si un nouveau générateur s'ajoute à la chaîne d'approvisionnement, même s'il s'agit d'une matière résiduelle identique, une demande d'accréditation doit être effectuée pour chaque nouvelle matière et chaque nouveau générateur. Peu importe la quantité de matières résiduelles, le cimentier doit passer à travers un processus dont les coûts et délais demeurent lourds, même s'ils sont moindres que pour une nouvelle demande d'autorisation. Dans le cas de matières résiduelles avec un grand nombre de petits générateurs, le processus d'approbation rend ce type de projet trop long et trop coûteux pour qu'il puisse représenter une opportunité rentable.

Ces coûts et délais associés à une demande d'autorisation et au respect des conditions des autorisations résultent souvent en une perte d'opportunité car le générateur de ces matières résiduelles ne peut pas stocker indéfiniment ces matières et recourra probablement à l'enfouissement si un flux rapide des matériaux n'est pas possible.

Nous notons aussi que la valorisation des matières résiduelles ne bénéficie pas d'un avantage financier par rapport à l'élimination. En effet, même avec la redevance à l'enfouissement, les coûts d'élimination sont généralement trop bas pour inciter la recherche de solutions alternatives.

Les cimenteries sont particulièrement intéressées par des matières résiduelles non recyclables qui ont un potentiel calorifique élevé, par exemple les plastiques. Comme le mémoire du CPEQ le souligne, il convient de noter que les plastiques ont été ajoutés récemment à la liste des déchets à contrôler en vertu de la *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de*

déchets dangereux et de leur élimination. Les restrictions additionnelles à l'exportation des plastiques découlant de cet ajout risquent de faire augmenter les besoins locaux en valorisation et en élimination des plastiques. Il est donc urgent de soutenir les solutions de valorisation des plastiques afin d'éviter une augmentation des quantités enfouies ou se retrouvant dans l'environnement.

À cet effet, le *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère* (RAA) crée certains obstacles pour la valorisation des plastiques dans les fours à clinker. En effet, les articles 88 à 94 du RAA établissent certaines conditions quant aux combustibles utilisés dans les fours industriels. Sans mentionner ici tous les détails du règlement, celui-ci impose une limite sur la quantité de certaines substances contenues dans le combustible, tels que les composés organiques halogénés. Comme les différents types de plastiques contiennent des composés organiques halogénés, cette teneur maximale permise dans le combustible peut empêcher sa valorisation, sans égard aux émissions réelles de ces composés, mesurées à la cheminée. Nous sommes d'avis que dans une optique d'économie circulaire, la réglementation devrait s'intéresser aux émissions à l'atmosphère plutôt qu'aux intrants des procédés industriels.

Les cimenteries québécoises utilisent des combustibles « alternatifs » dans une proportion qui varie selon la localisation des cimenteries, ainsi que leurs équipements et procédés. Le pourcentage de contribution des combustibles alternatifs est inférieur à 25-30% dans la majorité des cas alors que les cimenteries européennes utilisent de tels combustibles dans une plus forte proportion, bien au-delà de 60% dans certains pays. Des ajustements aux procédés industriels pourraient être faits par les cimentiers pour augmenter la capacité des cimenteries de valoriser des matières résiduelles non-recyclables. Cependant, l'incertitude associée aux délais administratifs et la lourdeur réglementaire constituent des freins à l'investissement.

La valorisation des granulats recyclés

Les travaux de construction et de démolition génèrent de grandes quantités de résidus (béton, briques, asphalte, etc.) qui, une fois conditionnés, ont le potentiel d'être réutilisés comme granulats recyclés.

Tout comme le CPEQ², nous sommes d'avis que l'encadrement trop lourd de la valorisation des matières résiduelles décourage la réalisation de projets qui permettraient le déploiement de l'économie circulaire et, en conséquence, favorise l'élimination de matières qui pourraient pourtant être valorisées. Il conviendrait donc d'améliorer l'efficacité du cadre législatif et réglementaire applicable à la valorisation des matières résiduelles.

² Les paragraphes suivants concernant certaines dispositions de la LQE, du RAEFIE et du RVMR sont tirés directement du mémoire du CPEQ car ils expriment une position à laquelle nous adhérons pleinement.

Ainsi, l'article 1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) définit ainsi les « matières résiduelles » et la « valorisation de matières résiduelles » :

« tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau ou produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que le détenteur destine à l'abandon ».

« toute opération visant, par le réemploi, le recyclage, le traitement biologique, dont le compostage et la biométhanisation, l'épandage sur le sol, la régénération ou par toute autre action qui ne constitue pas de l'élimination, à obtenir à partir de matières résiduelles des éléments ou des produits utiles ou de l'énergie ».

L'article 22 alinéa 1 (8) de la LQE, pour sa part, assujettit à une autorisation *« l'établissement et l'exploitation d'une installation de valorisation de matières résiduelles, incluant toute activité de stockage et de traitement de telles matières aux fins de leur valorisation ».*

En raison de ces dispositions, le MELCC considère qu'une autorisation est nécessaire non seulement pour conditionner une matière résiduelle afin de la valoriser, mais également pour utiliser la matière conditionnée dans le cadre d'un procédé industriel ou commercial. Il s'agit là d'un alourdissement par rapport au régime antérieur, causé par l'entrée en vigueur en 2018 de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert* (Loi 102).

Il serait donc opportun de revoir la définition de « matière résiduelle », notamment afin d'exclure les matières conditionnées qui sont utilisées comme intrant dans un procédé industriel ou commercial. Il serait par ailleurs utile de modifier le *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement* (REAFIE) afin d'ajouter des situations pour lesquelles un projet de valorisation de matières résiduelles visant le conditionnement de matières serait admissible à une déclaration de conformité ou à une exemption, plutôt qu'être assujetti à une autorisation.

Finalement le *Règlement concernant la valorisation de matières résiduelles* (RVMR) impose des contraintes additionnelles à la valorisation. L'article 15 du RVMR définit ainsi les « producteurs de matières granulaires résiduelles » :

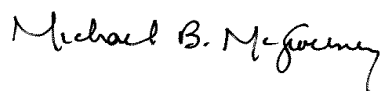
« une personne exploitant une entreprise qui effectue le stockage et le conditionnement de matières résiduelles visées par le présent chapitre ainsi que le stockage, la distribution ou la vente de matières granulaires résiduelles produites à partir de celles-ci. »

En raison de la dernière portion de cette définition, une matière granulaire résiduelle valorisée ne perd jamais son statut de matière « résiduelle ». Il en découle que les activités de valorisation des résidus de construction ou de démolition admissibles à une déclaration de conformité ou une exemption en vertu du REAFIE sont soumises au strict encadrement du RVMR, et ce, à toutes les étapes de la chaîne de valeur, ce qui décourage les projets de valorisation de ces matières. Nous croyons donc que l'article 15 du RVMR devrait être modifié de façon à ce qu'un résidu de construction ou de démolition conditionné et utilisé comme intrant dans un procédé industriel ou commercial ne soit pas considéré comme une matière granulaire « résiduelle ».

En plus des améliorations règlementaires suggérées, nous recommandons une modernisation des processus gouvernementaux d'approvisionnement afin d'augmenter la demande pour les granulats recyclés. Une telle modernisation des processus d'approvisionnement et d'acquisition pourrait contribuer à la diminution de l'enfouissement de résidus ultimes par l'établissement d'un système qui favorise l'utilisation de granulats recyclés. Le Gouvernement du Québec, en tant que donneur d'ouvrage important, pourrait exiger que tous les projets d'infrastructure financés par l'État qui nécessitent l'utilisation de granulats imposent un certain pourcentage de granulats recyclés.

Nous tenons à féliciter le Ministre Benoît Charette d'avoir confié au BAPE ce mandat d'enquête et d'audience publique. Cela démontre la volonté du gouvernement du Québec de bien comprendre les différents enjeux liés à la gestion des résidus ultimes. Il nous apparaît important, cependant, que le gouvernement prenne les mesures nécessaires pour tirer profit des opportunités qui existent pour un meilleur encadrement de la valorisation, ce qui permettra au Québec de s'affirmer comme un leader de l'économie circulaire.

Nous vous invitons à contacter monsieur René Drolet, de l'ACC, pour toute question ou commentaire sur ce mémoire, et pour initier une discussion sur la mise en place de mécanismes et programmes qui permettront à notre industrie de contribuer à la réduction de l'enfouissement des résidus ultimes tout en demeurant un acteur économique important pour le Québec. Il peut être rejoint par téléphone au 613.266.8074 ou encore par courriel à l'adresse suivante : rdrolet@ciment.ca.



Michael B. McSweeney
Président et chef de la direction