



L'élimination des résidus ultimes

Définition, enjeux et perspectives d'avenir

*Mémoire déposé au BAPE générique sur l'élimination des résidus ultimes
par Ruba Ghazal, députée de Mercier*

Introduction

Au Québec, l'élimination des matières résiduelles est un sujet qui réapparaît dans l'actualité périodiquement depuis plus de vingt ans pour diverses raisons. Parmi elles se retrouvent les enjeux de pollution, d'acceptabilité sociale et de gouvernance. Saluons donc l'initiative du gouvernement qui a mandaté le BAPE afin qu'il fasse la lumière sur ce secteur qui préoccupe les Québécois et les Québécoises partout au Québec, et pour cause.

Les orientations de la Conférence canadienne des ministres de l'Environnement (CCME), mettent l'accent depuis 2018 sur la réduction des déchets et l'atteinte de cibles de réduction de 30% de ce qui sera jeté d'ici 2030, afin d'atteindre un objectif de 490 kg par habitant, et de 50% d'ici 2040, pour un objectif de 350 kg par habitant¹. Or, les Québécois jettent en moyenne 722 kg de matières annuellement. Dans son plan d'action 2019-2024, le gouvernement du Québec s'est donné comme objectif de diminuer à 525 kilogrammes ou moins les matières éliminées par personne d'ici 2023. Bref, si nous voulons atteindre ces cibles, le temps presse. Malgré l'échéance de plus en plus proche, il serait toutefois irresponsable d'opter pour des solutions rapides qui ne respecteraient pas le principe de hiérarchisation des 3RV-E, comme stipulé dans la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)².

Le présent mémoire dresse un bref portrait de la gouvernance de la gestion des matières résiduelles au Québec, afin de souligner certaines problématiques inhérentes à nos processus de détournement et d'élimination, et propose quelques perspectives d'avenir afin que nous puissions collectivement atteindre les objectifs que nous nous sommes donnés.

Qu'est-ce qu'un résidu ultime?

Afin de bien saisir la portée de cet enjeu, il est primordial de nous attarder sur la définition de ce qu'est un résidu ultime. Le document d'accompagnement de la présente commission le présente comme étant le déchet « [...] qui se trouve à la toute fin du cycle de tri, de récupération et de mise en valeur des matières résiduelles. Cette notion de résidu ultime est évolutive et peut changer au gré des mesures qui seront mises en place pour détourner les matières résiduelles de l'élimination.³ »

¹ [Aspirational Canada-wide Waste Reduction Goal](#), 2018

² Politique québécoise de gestion des matières résiduelles, Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2, a. 53.4), 2. Les principes : La gestion des matières résiduelles s'appuie sur un principe d'action qui veut qu'une priorité soit donnée aux modes de gestion qui auront le moins d'impacts sur l'environnement.

³ Guide d'accompagnement GRU, p.1, 2021, BAPE.

En insinuant que la notion de résidu ultime est évolutive en fonction du détournement des matières résiduelles de l'élimination, on implique que ce qui se retrouve ultimement dans un lieu d'enfouissement technique (LET) est considéré comme un résidu ultime. Ainsi, en vertu de cette définition, une boîte de carton qui ne serait pas recyclée et envoyée dans un LET serait considérée comme un résidu ultime. Or, la politique québécoise des matières résiduelles ne peut pas être plus claire à ce sujet : « *L'objectif fondamental de la Politique est le suivant: éliminer une seule matière résiduelle au Québec: le résidu ultime.*⁴ » La définition qu'on y fait de résidu ultime est la suivante : « *Le résidu ultime est celui qui résulte du tri, du conditionnement et de la mise en valeur des matières résiduelles et qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques disponibles pour en extraire la part valorisable ou en réduire le caractère polluant ou dangereux.*⁵ » À notre avis, cette distorsion sémantique témoigne de la manière dont l'appareil gouvernemental interprète et applique la LQE.

Après avoir entendu en commission les représentants du ministère de l'Environnement et de la lutte aux changements climatiques (MELCC), on comprendra que le respect du principe de priorisation des 3RV-E et des objectifs de détournement, bien qu'inscrit dans la LQE, ne sont pas considérés comme étant des responsabilités qui lui incombent directement. C'est plutôt à Recyc-Québec que ces responsabilités reviendraient. Pour le ministère, le mandat donné à Recyc-Québec semble donc en lui-même être considéré comme une preuve du respect du principe des 3RV-E.

On constate cependant depuis plusieurs années que les objectifs en matière de détournement de l'enfouissement des matières résiduelles ne sont pas atteints. Le plan d'action gouvernemental de 2011 prévoyait le bannissement complet de l'élimination du papier et du carton en 2013 et celle du bois en 2014, ainsi qu'une interdiction de l'enfouissement des matières organiques putrescibles en 2020. Ces objectifs s'appliquent à tous les secteurs de la GMR au Québec (MDDELCC, 2011). Dans son plan stratégique 2012-2017, Recyc-Québec identifiait une cible de 60% de recyclage provincial des matières organiques pour 2015.

Or, le bilan 2018 de Recyc-Québec mentionne que 36 % des matières recyclables et 65 % des matières organiques sont encore jetées à la maison. Dans les institutions, commerces et industries (ICI) participant à la collecte sélective des municipalités, les chiffres démontrent que seulement 18 % des matières recyclables sont acheminées dans un centre de tri et qu'uniquement 5 % des matières organiques sont dirigées vers une plateforme de compostage. Nous sommes dans l'obligation de conclure que depuis plus de dix ans, Recyc-Québec n'atteint

⁴ Chapitre Q-2, r. 35.1- Politique québécoise de gestion des matières résiduelles - Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2, a. 53.4). Point 6. Les objectifs.

⁵ Chapitre Q-2, r. 35.1- Politique québécoise de gestion des matières résiduelles - Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2, a. 53.4). Point 6. Les objectifs.

pas ses objectifs en matière de détournement de l'enfouissement des matières résiduelles et que, conséquemment, le MELCC ne respecte pas les principes de la LQE. Tant que nous n'aurons pas réglé la problématique de l'enfouissement de matières recyclables et compostables, il sera irresponsable et contraire aux principes de la LQE d'aborder la question de l'élimination des résidus ultimes.

Gouvernance et imputabilité

Le « ruissellement » de l'imputabilité en matière de gestion des matières résiduelles ne s'arrête pas à la dichotomie entre le MELCC et Recyc-Québec. La régionalisation des matières résiduelles fait en sorte que ce sont ultimement les municipalité et MRC qui ont la responsabilité de mettre en place des plans de gestion des matières résiduelles (PGMR). Cette régionalisation a ainsi « [...] été concrétisée par une modification de la LQE qui oblige les municipalités régionales à se doter de PGMR et par la mise en place d'un programme gouvernemental d'aide financière pour les municipalités régionales visées.⁶ » Bien que le principe de régionalisation soit louable de par la responsabilisation des parties prenantes qu'il engendre, force est de constater que le programme d'aide financière qui l'accompagne ne suffit pas à l'atteinte de nos objectifs en matière de détournement de l'enfouissement.

À ce sujet, notons qu'en 2006, Recyc-Québec recommandait dans son Guide sur la collecte sélective des matières recyclables que « *les municipalités devraient mesurer les impacts de l'adoption d'approches plus coercitives, telles la réglementation et la tarification des déchets basée sur le principe du pollueur-payeur.*⁷ » On va même plus loin, en mentionnant qu'« *Une étude estime que cela permet de réduire de 8 à 38 % les quantités éliminées et d'augmenter de 6 % à 40 % les quantités récupérées.*⁸ »

Depuis quinze ans, une poignée de municipalités au Québec ont opté pour des systèmes de tarifications incitatives de la collecte des matières résiduelles. Parmi elles, le canton de Potton fait office d'élève modèle. En un an, la quantité de déchets produits par les Pottonais est passée de 273 à 210 tonnes, soit une réduction de 39 %. De plus, le taux de valorisation se chiffre à 69% pour la même année⁹. Qui plus est, cette méthode de tarification tend à réduire le compte de taxes des résidents grâce aux subventions du gouvernement accordées aux municipalités ayant un bilan positif de détournement. Ainsi, Potton a pu offrir une réduction de taxe de 10% sur les frais de collecte à ses résidents en 2016. Ce système de tarification, pour des raisons logistiques, ne peut pas être appliqué partout au Québec, et doit s'accompagner d'un plan de mise en œuvre

⁶ Chapitre Q-2, r. 35.1- Politique québécoise de gestion des matières résiduelles - Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2, a. 53.4). Point 7.6. Soutenir la planification et la performance régionales

⁷ [Guide sur la collecte sélective des matières recyclables](#) (Recyc-Québec, 2006), p.28

⁸ [Guide sur la collecte sélective des matières recyclables](#) (Recyc-Québec, 2006), p.29

⁹ Girard, P-O. (2015, 26 mars). [Potton fait payer ceux qui jettent trop](#). Le Reflet du Lac.

transparent et évolutif¹⁰. Il constitue, toutefois, une solution intéressante pour plusieurs régions du Québec.

Malgré les résultats encourageants de cette méthode ainsi que les recommandations antérieures de Recyc-Québec, il semble que les municipalités soient réfractaires à son adoption. Même si, à terme, on réduit le compte de taxes des résidents, la perspective de leur imposer une mesure traditionnellement impopulaire, à savoir une « taxe déchet », pèse lourd dans la balance. Bref, plusieurs semblent considérer le coût électoral de cette solution, plus grand que les bénéfices économiques et environnementaux qu'elle pourrait engendrer.

L'organisation même du trio MELCC / Recyc-Québec / MRC dans l'organisation du système des PGMR fait en sorte qu'en bout de ligne, on a refile le fardeau de la coercition aux municipalités. Alors que nous sommes une fois de plus à la veille de ne pas respecter nos cibles de détournement de l'enfouissement des matières résiduelles, il est nécessaire de se demander si nous avons encore le luxe de privilégier exclusivement les mesures volontaires dans l'élaboration des PGMR. En ce sens, et de manière plus générale, il incombe de se poser la question essentielle suivante : quelles sont actuellement les conséquences auxquelles s'exposent le MELCC, Recyc-Québec et les municipalités qui ne respectent pas la LQE?

« Il n'y a pas de solution miracle »

Questionnée par les commissaires sur la reprise des mêmes objectifs de recyclage depuis dix ans par Recyc-Québec, Madame Sophie Langlais-Blouin, Vice-Présidente des opérations chez Recyc-Québec, a répondu ce qui suit : *« Il n'y a pas de solution miracle. Il n'y a pas une action qui va faire que, demain matin, on va tout atteindre nos objectifs.¹¹ »*

Cette dernière poursuit en disant que c'est grâce à un ensemble de mesures et d'actions en amont que nous réussirons à atteindre nos objectifs pour la première fois depuis quinze ans. Elle mentionne d'ailleurs que le meilleur exemple de mesure est la nouvelle stratégie de valorisation des matières organiques du gouvernement. Cette nouvelle stratégie fera passer les redevances de 23,75\$ à 30\$ la tonne. Pourtant, nous savons que les dernières augmentations du prix des redevances n'ont pas eu comme résultats de décourager l'élimination. L'augmentation des sommes destinées à la GMR est conséquente, et aidera à mettre en place un système d'écocentres plus résilients et efficaces pour traiter les CRD, entre autres. Cependant, les 10 millions de dollars investis pour diminuer l'élimination des ICI ne fera diminuer que de 50 000

¹⁰ Voir Kuestner, S. [Comment réussir la tarification incitative au Québec – un outil pour les municipalités](#) (Université de Sherbrooke, 2016)

¹¹ [Séance du BAPE du 23 mars 2021](#) – procès-verbal, paragraphe 1600, p.48

tonnes par années les quantités de ce secteur, selon Recyc-Québec. Ces mesures à elles seules ne feront pas en sorte que nos objectifs seront atteints.

Il n'y a, en effet, pas de solution miracle. Devons-nous toutefois nous contenter de ce constat? Combien d'échéanciers devons-nous ne pas respecter avant de conclure que notre manière de faire n'est pas la bonne? Nous tenterons dans les pages suivantes de définir quelques pistes de solutions qui pourraient nous aider à avoir collectivement les moyens de nos ambitions, afin, éventuellement, de pouvoir parler sérieusement d'élimination de résidus ultimes.

Assumer son leadership, pour le meilleur et pour le pire

Dans un premier temps, nous pensons que la Vérificatrice générale du Québec (ou le Commissaire au développement durable, si son mandat le lui permet) doit s'attarder sur la problématique d'imputabilité en matière de respect de la LQE qui sévit au MELCC et chez Recyc-Québec. Il semble en effet qu'une trop grande hiérarchisation et qu'une démultiplication des structures de gouvernance ait fait perdre à ces organisations le sens réel des principes fondateurs de la LQE. À terme, le non-respect des objectifs de la LQE devrait avoir des conséquences concrètes sur les organisations qui ont comme mandat de la mettre en application.

Reconnaître le problème et agir en conséquence

Ensuite, nous pensons qu'il n'est pas responsable de se concentrer sur des méthodes d'élimination des résidus ultimes tant que nous n'aurons pas réglé la problématique de l'enfouissement des matières recyclables et putrescibles. Dans la situation actuelle, mettre l'accent sur la valorisation énergétique, par exemple, diminuera les quantités de matière enfouies, mais nous éloignera des principes fondateurs de la LQE. C'est pourquoi nous proposons qu'un moratoire soit décrété sur tout nouveau projet de valorisation énergétique, tant que nous n'aurons pas atteint nos cibles de détournement de l'enfouissement des matières recyclables et putrescibles en respectant les principes de hiérarchisation des 3RV-E, et qu'une nouvelle date soit déterminée pour l'interdiction complète de l'enfouissement des matières putrescibles.

Nous croyons qu'il faudrait alors profiter de ce hiatus pour mettre à jour la LQE afin d'y inclure une caractérisation de la valorisation matière (recyclage), de la biométhanisation (compostage), et de la valorisation énergétique (élimination). Il serait en effet important de hiérarchiser à l'intérieur de la loi ces différents types de valorisation en priorisant, dans l'ordre, le réemploi, le recyclage, le compostage et finalement, la récupération d'énergie.

Favoriser la régionalisation des PGMR

Bien que des améliorations aient été apportées en la matière depuis 1998, nous souscrivons aux demandes du FCQGED pour un raffermissement de ce principe au sein de la LQE. Il est important de sortir de la logique du méga enfouissement afin que chaque région du Québec soit responsable de la fin de cycle de vie de ses matières résiduelles, et pas seulement de sa disposition. Ainsi, l'élaboration des PGMR devrait obligatoirement souscrire aux principes directeurs suivants :

- La gestion des matières résiduelles devrait se faire à l'intérieur du territoire de la région administrative ou *a fortiori* de la communauté métropolitaine ou d'une MRC;
- Les centres de transbordement servant à l'exportation devraient être interdits;
- Le transfert de déchets entre municipalités ou MRC à l'intérieur de la région administrative devrait être approuvé par les populations concernées¹².

Avoir l'audace d'imposer les meilleures pratiques

Dans les milieux où c'est possible, le gouvernement devrait être en mesure d'imposer des systèmes de tarifications incitatives aux municipalités. Recyc-Québec possède déjà toutes les connaissances et l'expertise pour mettre en œuvre des plans de transition vers ce système, en mettant de l'avant un marketing communautaire efficace pour expliquer le système à la population et démontrer ses avantages économiques, et en outillant les municipalités dans les différentes étapes de son déploiement (étude de faisabilité, mise en place et période test). Soulignons que le marketing communautaire ne doit pas seulement être utilisé au lancement des projets, mais de manière continue afin d'encourager la population aux meilleures pratiques.

Saisir l'opportunité de la réforme de la consigne

L'adoption et la mise en place de la loi 65 sur la modernisation de la consigne et de la collecte sélective au Québec nous offre une opportunité jamais vue en matière de gestion des matières résiduelles. Au courant des deux prochaines années, un réseau constitué de plusieurs points de dépôt sera mis en place partout au Québec. Nous pensons que, dans les secteurs qui le permettent, certains points de dépôt pourraient faire office de centres de recyclage dont la mission pourrait être de récupérer beaucoup plus de matière que simplement les contenants consignés. Il pourrait être, en effet, économiquement et environnementalement avantageux de

¹² FCQGED, [Mémoire présenté dans le cadre de la consultation sur le projet de plan de développement durable du Québec](#), 2005, p.9

favoriser une synergie entre les écocentres, les points de dépôt volontaire du verre et les nouveaux points de dépôt de la consigne élargie, lorsque possible.

Conclusion

Le vaste sujet de la gestion des matières résiduelles est difficile à aborder de manière succincte. Nous tenons à saluer les commissaires ainsi que l'ensemble des participants et participantes de ce BAPE générique portant sur l'élimination des résidus ultimes, qui se sont penchés avec diligence sur la question à l'intérieur d'un calendrier restreint.

En terminant, nous tenons à souligner qu'une bonne gestion des matières résiduelles devra, à terme, passer aussi par l'élaboration de politiques gouvernementales sérieuses en matière de gaspillage alimentaire, d'écoconception et d'obsolescence programmée. Il faudra aussi permettre au peuple québécois de se donner le temps et les moyens de consommer de manière responsable. Au-delà des politiques et réglementations, c'est d'un véritable projet de société dont il est ici question. Le Québec est prêt! Au tour du gouvernement d'assumer son rôle de leader en matière de transition écologique.