

14 mai
2021

**Mémoire de RECYC-QUÉBEC dans le cadre
du mandat du BAPE sur *L'état des lieux et
la gestion des résidus ultimes***

Table des matières

| | |
|----------------------------------|---|
| 1. À propos de RECYC-QUÉBEC..... | 3 |
| 2. Recommandations..... | 4 |

1. À propos de RECYC-QUÉBEC

La société d'État RECYC-QUÉBEC a été créée en 1990 par le gouvernement du Québec. Elle relève du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et exerce ses activités en accord avec sa loi constitutive, la Loi sur la Société québécoise de récupération et de recyclage (RLRQ., c. S-22.01) et avec la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (RLRQ., c. G-1.02).

La mission de RECYC-QUÉBEC est d'amener le Québec à réduire, réutiliser, recycler et valoriser les matières résiduelles dans une perspective d'économie circulaire et de lutte contre les changements climatiques et sa vision est de devenir un partenaire déterminant d'un Québec sans gaspillage.

RECYC-QUÉBEC se distingue notamment par sa capacité de mobilisation et de concertation des intervenants sur le terrain. En outre, la Société vise à être la référence en prévention et en gestion responsable des matières résiduelles pour toute préoccupation ou besoin des citoyens, des industries, commerces et institutions (ICI), des municipalités, du secteur de la construction, rénovation et démolition (CRD), des associations sectorielles ainsi que des ministères et organismes.

Depuis le 23 mars 2018, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) (RLRQ, c. Q-2), RECYC-QUÉBEC s'est vue octroyer des responsabilités accrues et un mandat élargi qui reconnaissent et mettent pleinement en valeur son expertise. Concrètement, ses divers champs d'intervention consistent à :

- soutenir les acteurs de la chaîne de valeur des matières résiduelles;
- réaliser, financer et promouvoir des travaux de recherche et de développement;
- mobiliser les joueurs autour d'intérêts communs et complémentaires dans une perspective d'économie circulaire, de développement économique et de réduction des gaz à effet de serre (GES);
- faire évoluer les comportements des Québécois en les informant, en les sensibilisant et en les éduquant à poser le bon geste, notamment avec l'application mobile Ça va où?;
- accompagner les organismes municipaux et les entreprises dans la prévention et l'optimisation de leur gestion des matières résiduelles;
- coordonner les travaux du groupe interministériel en matière d'économie circulaire et déployer diverses initiatives et partenariats dans ce domaine;
- administrer tout système public de consignation et le programme de gestion intégrée des pneus hors d'usage;
- encadrer tout système de gestion de matières résiduelles, dont les programmes découlant de la responsabilité élargie des producteurs, et en assurer leur conformité réglementaire.

Poursuivant son rôle de promouvoir et d'encourager les meilleures pratiques en termes de gestion saine et responsable des matières résiduelles, RECYC-QUÉBEC gère deux programmes de reconnaissance. Le premier, ICI on recycle +, a comme objectif d'honorer les industries, commerces et institutions (ICI) proactifs et engagés à améliorer leur performance, alors que le second, le programme de reconnaissance des centres de tri de résidus de construction, rénovation et démolition (CRD), vise à identifier les installations qui obtiennent de bons résultats de tri et de valorisation de matières résiduelles.

De plus, parmi ses principales responsabilités s'ajoute également le mandat d'élaborer tous les plans et les programmes découlant de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles, en plus d'être le guichet unique des municipalités pour tout ce qui touche l'élaboration de leurs plans de gestion des matières résiduelles (PGMR) et la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre de ceux-ci, et ce, dans un souci d'amélioration de leur performance.

En définitive, le rôle de RECYC-QUÉBEC est complémentaire à celui du ministère de l'Environnement de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). La Société est ainsi responsable de tous les aspects opérationnels qui touchent son secteur d'activités, alors que de son côté, le ministère assure l'élaboration et la révision des lois, politiques et règlements, en plus d'exercer les activités de surveillance et de contrôle environnemental.

2. Recommandations

Dans le cadre du mandat du BAPE portant sur « L'état des lieux et la gestion des résidus ultimes », RECYC-QUÉBEC a été appelée à agir à titre de personne-ressource dans le cadre de la première partie des audiences publiques (information du public). Dans ce cadre, la société d'État a partagé de nombreuses informations à la commission verbalement et par écrit, notamment afin de permettre d'obtenir un portrait d'ensemble des actions réalisées, en cours et à venir ainsi que leurs retombées. RECYC-QUÉBEC a également pris connaissance du contenu et des échanges en lien avec les ateliers de discussion tenus par la commission. À ce stade, RECYC-QUÉBEC juge pertinent de partager à la commission ses constats et recommandations afin d'alimenter sa réflexion en vue de la production du rapport au ministre.

RECYC-QUÉBEC poursuit ses efforts de communication quant à ses rôles et responsabilités et la complémentarité de ceux-ci avec les responsabilités du MELCC, et ce, dans un souci d'efficacité et de clarté pour tous. RECYC-QUÉBEC est l'organisation tout indiquée pour suivre la performance du Québec en termes de réduction, de réemploi, de recyclage, de valorisation et d'élimination, mais aussi pour proposer des orientations et actions porteuses qui permettront d'accroître la circularité de l'économie québécoise et ultimement, de réduire la génération et l'élimination. Pour jouer pleinement son rôle et assurer le suivi de mesures structurantes qui s'implantent et portent leurs fruits parfois sur le moyen et le long terme, RECYC-QUÉBEC doit avoir accès à des moyens adéquats (financiers et ressources humaines), en plus d'avoir les leviers nécessaires pour intervenir adéquatement.

Financement de RECYC-QUÉBEC et des plans d'action GMR via la redevance à l'élimination

Plus spécifiquement en ce qui concerne le financement de RECYC-QUÉBEC, celui-ci est appelé à évoluer prochainement avec la mise en place de systèmes modernisés de consigne et de collecte sélective sous une approche de responsabilité élargie des producteurs. Actuellement, il est prévu à la loi constitutive de la Société que les montants de consigne perçus et non remboursés aux consommateurs peuvent servir à financer les objets de RECYC-QUÉBEC. Ces sommes servent notamment au déploiement d'actions sans financement dédié, par exemple des actions d'information, de sensibilisation et d'éducation ou des mesures répondant à de nouveaux besoins non prévus dans les plans d'action découlant de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles. Le développement de l'application mobile Ça va où? en est un bon exemple.

RECYC-QUÉBEC possède des excédents cumulés d'un montant de 66,3 M\$ au 31 mars 2020, dont 33 % sont liés au Programme de gestion des pneus hors d'usage et 49 % sont ou seront utilisés pour des actions déjà définies, dont :

- le Programme de soutien aux centres de tri de la collecte sélective;
- le Programme de soutien au développement du réemploi et du recyclage des contenants de boissons au Québec;
- l'accompagnement de l'industrie, ainsi que la réalisation d'études et de projets pilotes dans le cadre de la modernisation de la consigne;
- l'offre de financement à des entreprises en démarrage et post démarrage dont le mandat contribue à la transition vers l'économie circulaire au Québec, le tout en complémentarité et en partenariat avec Fondaction qui a mis sur pied un fonds en économie circulaire.

Ces excédents ne sont pas renouvelables et donc, une fois utilisés, d'autres mécanismes de financement doivent être envisagés.

Comme le financement associé à chaque mandat porté par RECYC-QUÉBEC est dédié, ce qui veut dire que les sommes ne doivent pas servir à d'autres fins, et que même les intérêts sur les sommes sous gestion sont dorénavant dédiés, la marge de manœuvre financière de la Société se trouve réduite.

Donc, afin d'assurer le suivi et l'efficacité des mesures, de proposer des correctifs lorsque requis et de maintenir une flexibilité quant à l'utilisation des sommes selon les besoins et les opportunités, la mission de RECYC-QUÉBEC doit être financée adéquatement et de manière prévisible à même les sommes perçues à titre de redevances à l'élimination. Ces dernières, tel que prévu à la Stratégie de valorisation de la matière organique, sont appelées à évoluer : augmentation du montant de la redevance de façon progressive dans le temps et application d'une redevance partielle sur les matières utilisées en recouvrement. Cette évolution des redevances impliquera nécessairement une hausse substantielle des sommes perçues.

Une partie de ces sommes doit également servir à financer l'élaboration et la mise en œuvre des prochains plans d'actions en gestion des matières résiduelles, responsabilité dévolue à RECYC-QUÉBEC par le ministre. La redevance à l'élimination est une mesure d'écofiscalité qui a été justement mise en place avec l'objectif de financer les actions permettant de réduire l'élimination. Afin qu'il n'y ait aucune interruption entre les plans d'action et de possibles retards dans l'atteinte des objectifs, une

planification sur minimalement 10 ans des sommes à percevoir, à la suite des changements prévus aux redevances permettra notamment de prévoir dès 2023 l'élaboration du prochain plan d'action en gestion des matières résiduelles.

Recommandation 1 : Financer adéquatement et de manière prévisible la mission de RECYC-QUÉBEC ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre des prochains plans d'actions à même les sommes perçues à titre de redevances à l'élimination, en plus d'allouer les effectifs (ressources humaines) additionnels requis.

Recommandation 2 : Réaliser une planification sur minimalement 10 ans des sommes à percevoir, à la suite des changements prévus aux redevances à l'élimination, ainsi que des utilisations possibles de ces sommes et mettre à jour cette planification de façon récurrente en fonction des sommes réellement perçues.

Planification et performance municipales

Les sommes perçues à titre de redevances à l'élimination servent également à financer le Programme sur la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination de matières résiduelles. Par le biais de ce programme, les municipalités admissibles du Québec peuvent recevoir des sommes servant à mettre en œuvre des actions de leur plan de gestion des matières résiduelles (PGMR), ces sommes étant déterminées selon des critères qui favorisent la performance et la réduction des quantités éliminées. Depuis le début du Programme en 2006, ce sont plus de 960 M\$, soit environ les deux tiers des sommes totales perçues, qui ont été redistribués aux municipalités.

Annuellement, les municipalités doivent fournir au MELCC un [rapport de suivi de la mise en œuvre de leur PGMR](#) pour obtenir ce financement. Le format actuellement proposé pour ce rapport ne permet pas une compilation et un suivi adéquats des mesures mises en œuvre en fonction de ce qui avait été prévu aux PGMR. En étant responsable de tous les aspects relatifs à la planification et à la performance municipales, RECYC-QUÉBEC pourrait développer des outils informatisés complémentaires qui faciliteraient la reddition de comptes pour les municipalités, ainsi que la compilation, l'analyse et la diffusion des données par RECYC-QUÉBEC. Rappelons que ces PGMR sont soumis et approuvés par RECYC-QUÉBEC.

De plus, lors de la révision de la LQE en mars 2018, il avait été convenu que dans un souci d'efficience et afin de favoriser la mise en place d'un « guichet unique » pour les municipalités pour tout ce qui touche à l'élaboration et au suivi de leur PGMR, la mesure de leur performance, aux leviers financiers et à l'accompagnement disponibles, que la gestion du Programme sur la redistribution serait transférée à RECYC-QUÉBEC. Trois ans plus tard, ce transfert ne s'est toujours pas concrétisé.

Tout comme RECYC-QUÉBEC, les municipalités souhaitent connaître de façon prévisible les sommes qui pourraient leur être redistribuées ainsi que les critères futurs du programme, qui devront évoluer notamment au niveau de la gestion des matières organiques et l'optimisation et l'accessibilité des écocentres. La planification sur le long terme (voir recommandation 2) doit permettre d'informer de façon claire les municipalités sur ce qui s'en vient, afin que celles-ci aient le temps possible pour se

préparer et déployer des actions en conséquence, en sachant que dans certains cas comme pour les écocentres, des délais sont nécessaires pour réaliser des processus d'appels d'offres et obtenir des autorisations environnementales. De plus, les échéanciers fixés par le gouvernement notamment dans les plans d'actions et la Stratégie de valorisation de la matière organique doivent être respectés, pour que le tout demeure un incitatif concret et cohérent permettant d'améliorer la performance GMR à l'échelle municipale.

Recommandation 3 : Concrétiser d'ici 2022 le transfert de la gestion du Programme sur la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination de matières résiduelles à RECYC-QUÉBEC pour consolider le guichet unique pour les municipalités en lien avec la planification régionale et le suivi de leur performance.

Recommandation 4 : Réviser dès 2021 le Programme sur la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination de matières résiduelles et ses modalités pour une durée de cinq ans, afin d'informer les municipalités sur ce qui s'en vient, pour que le tout soit prévisible et qu'elles aient le temps requis pour se préparer.

Suivi de la performance du Québec en GMR

Le suivi de la performance du Québec en termes de récupération, réemploi, recyclage, valorisation et élimination est une responsabilité de RECYC-QUÉBEC depuis maintes années. La Société réalise des Bilans de la gestion des matières résiduelles aux deux ou trois ans et les résultats de ces bilans servent entre autres à mesurer l'atteinte des objectifs quantitatifs et des cibles par action du Plan d'action 2019-2024. Les prochains Bilans porteront sur les années 2021 et 2023.

À l'heure actuelle, RECYC-QUÉBEC ne possède pas les leviers requis pour obliger toute installation à lui déclarer les quantités reçues et traitées annuellement, ainsi que pour analyser et valider adéquatement les données reçues. Pour la réalisation des Bilans GMR, l'obtention de données s'effectue depuis plus de 25 ans sur la base de déclarations volontaires.

Pour les quantités éliminées, les rapports obligatoires que doivent fournir les lieux d'élimination sont reçus et validés par le MELCC, via ses directions régionales. RECYC-QUÉBEC reçoit ces rapports a posteriori sous différents formats, impliquant une compilation manuelle, et les informations fournies ne sont pas toujours en adéquation avec les besoins de RECYC-QUÉBEC pour le suivi de la performance. Les résultats des compilations effectuées par RECYC-QUÉBEC diffèrent donc de celles réalisées par le MELCC, car la Société révisé les informations reçues afin que celles-ci reflètent le plus justement les quantités détournées de l'élimination, celles éliminées et celles utilisées à des fins de recouvrement et autres usages. RECYC-QUÉBEC a aussi réalisé des caractérisations de matières à l'élimination en 2011-2012 et 2019-2020, permettant de mieux connaître la composition des matières éliminées, de suivre l'évolution dans le temps et ultimement, de valider en termes quantitatifs les retombées des actions réalisées visant le détournement de l'élimination. La réalisation de ces caractérisations à l'élimination à une fréquence récurrente et documenter en continu les retombées des actions mises en place alimenteront certainement la prise de décision et les orientations futures en GMR au Québec.

Dans un souci de cohérence et pour une plus grande transparence des données de performance GMR du Québec, la gestion des données devrait être centralisée chez RECYC-QUÉBEC et une obligation réglementaire de déclaration annuelle à RECYC-QUÉBEC doit absolument être prévue. Rappelons que le Plan d'action 2011-2015 prévoyait que le gouvernement publie en 2011 un règlement qui devait obliger les entreprises qui récupèrent ou traitent des matières résiduelles à déclarer au gouvernement les quantités de matières qu'elles reçoivent et expédient (action 39), qui ne s'est pas concrétisé. Dans le cadre du Plan d'action 2019-2024, l'action 18 prévoit la mise en place des outils appropriés pour avoir une traçabilité des matières et mieux suivre la performance de la gestion des matières résiduelles au Québec. La mise en place d'un mécanisme de traçabilité obligatoire est prévue d'ici 2024 et au vu du mandat de suivi de la performance octroyé à RECYC-QUÉBEC, la Société est la mieux placée pour évaluer la faisabilité et proposer la stratégie d'implantation d'un tel système au Québec.

Recommandation 5 : Adopter d'ici 2023 une réglementation obligeant toute installation qui reçoit ou traite des matières résiduelles au Québec à déclarer annuellement certaines données à RECYC-QUÉBEC et prévoir dans cette réglementation :

- les leviers de RECYC-QUÉBEC pour valider et auditer ces données et pour appliquer des pénalités pour les organisations ou entreprises qui seraient en défaut de se conformer;
- les obligations quant à l'utilisation ou la mise en place d'un mécanisme de traçabilité.

Recommandation 6 : Utiliser dès 2021 le pouvoir dévolu au ministre à l'article 53.31 de la Loi sur la qualité de l'environnement, en l'attente de l'adoption d'une réglementation de déclaration obligatoire, permettant d'exiger des données des installations ayant reçu ou traité des matières résiduelles, et déléguer à RECYC-QUÉBEC le mandat de collecte, d'analyse et de diffusion des résultats.

Recommandation 7 : Revoir le mode de réception et de validation des données ainsi que le modèle de rapport annuel des lieux d'élimination pour permettre à RECYC-QUÉBEC de recevoir ces informations sans délai, afin que la Société les analyse et les diffuse annuellement.

Recommandation 8 : Mandater officiellement RECYC-QUÉBEC pour le suivi de l'élimination et des approches de détournement au Québec ainsi que pour la mise en place d'un mécanisme de traçabilité, et allouer les ressources financières et humaines requises pour la réalisation en continu des caractérisations à l'élimination, l'implantation d'un mécanisme de traçabilité ainsi que la gestion et la diffusion de données de performance.

Encadrement et suivi des programmes de responsabilité élargie des producteurs

En ce qui concerne la responsabilité élargie des producteurs (REP), le gouvernement du Québec a adopté le projet de loi 65 en mars dernier concrétisant la volonté de moderniser les systèmes de consigne et de collecte sélective selon cette approche. Un seul programme collectif, qui serait géré par un organisme de gestion désigné, est prévu pour chacun de ces systèmes.

L'encadrement et le suivi du déploiement de ces programmes de REP seront sous l'égide de RECYC-QUÉBEC, comme c'est le cas actuellement pour les programmes collectifs et individuels visant :

- les appareils électroniques;
- les piles et batteries;
- les lampes au mercure;
- les peintures et leurs contenants;
- les huiles, leurs contenants et les filtres;
- les appareils ménagers et de climatisation.

Dans le Plan d'action 2019-2024, l'action 15 prévoit également faire évoluer le cadre actuel de la REP et assujettir de nouvelles matières. Comme de nouveaux programmes de REP pourraient s'ajouter à ceux en place et ceux prévus pour les contenants de boissons et les contenants, emballages, imprimés et journaux (matières recyclables), il devient impératif d'assurer un arrimage entre les différents programmes de REP, pour consolider les efforts si requis et surtout, maximiser la participation et l'information des citoyens. Le déploiement de programmes de REP ne doit pas complexifier le geste citoyen et prévoir des mesures non cohérentes d'un programme à l'autre. Par son rôle d'encadrement de tous les programmes de REP, RECYC-QUÉBEC peut jouer efficacement ce rôle d'arrimage. Cette façon de faire permettrait également de mieux répondre à des besoins et enjeux particuliers, notamment en ce qui concerne la desserte de communautés isolées ou dans des régions nordiques.

De plus, afin de maximiser les performances des programmes en place et ceux à venir et pour assurer une plus grande transparence, la portée, les cibles et les leviers actuels prévus à la réglementation applicable doivent être revus. Les responsables de programmes individuels ou collectifs de REP doivent entre autres avoir l'obligation de diffuser certaines données de performance annuellement et RECYC-QUÉBEC doit pouvoir utiliser ces données dans le cadre de la réalisation des Bilans GMR et pour toute autre utilisation découlant de son mandat de suivi de la performance du Québec.

Recommandation 9 : Mandater officiellement RECYC-QUÉBEC pour assurer l'arrimage entre les différents programmes de REP, incluant la mise en commun des ressources si requis, par exemple pour obliger une harmonisation dans la desserte ou l'information des citoyens et des entreprises, et prévoir les pouvoirs afférents et le financement de ces activités d'arrimage via les frais de gestion chargés aux programmes collectes et individuels.

Recommandation 10 : Proposer dans les meilleurs délais des modifications à la réglementation applicable en matière de REP afin de revoir les cibles de récupération et les obligations visant l'écoconception, le réemploi et le recyclage, renforcer le contrôle terrain des réseaux parallèles, obliger la diffusion de certaines données de performance, inclure le rôle de suivi des programmes individuels par RECYC-QUÉBEC et les frais de gestion associés, en plus d'accroître les leviers de RECYC-QUÉBEC pour exiger des correctifs en lien avec la reddition de comptes annuelle ou pour toute problématique jugée d'importance par la Société.

Recommandation 11 : S'assurer que la réglementation à venir pour les contenants de boissons et les contenants, emballages, imprimés et journaux (matières recyclables) intègre des modalités répondant aux enjeux déjà vécus pour les programmes de REP existants et ait une portée assez large pour une prise en charge globale des matières visées, au-delà des systèmes de consigne et de collecte sélective.

Soutien à l'innovation et au développement de marchés et accompagnement des secteurs ICI et CRD

Enfin, pour maximiser la portée et les retombées des actions entreprises par RECYC-QUÉBEC, notamment via ses programmes d'aide financière, et de l'ensemble des acteurs québécois, il apparaît primordial de lever certains freins à l'innovation et au développement de marchés ou de nouvelles applications pour les matières résiduelles. L'application de la définition de matière résiduelle doit être revue et des critères clairs de valorisation énergétique doivent être établis d'ici 2022, tel que prévu à l'action 22 du Plan d'action 2019-2024. Il serait opportun d'évaluer les pistes permettant de mieux circonscrire les autorisations requises et revoir les réglementations afférentes limitant certaines utilisations, afin de soutenir les projets concrets permettant de détourner des matières résiduelles de l'élimination et favoriser le développement d'innovations ou de nouvelles utilisations.

Comme la Stratégie de valorisation de la matière organique prévoit de nouvelles obligations pour les secteurs des industries, des commerces et des institutions (ICI) et de la construction, rénovation et démolition (CRD), RECYC-QUÉBEC doit être responsable du suivi de ces obligations et de la reddition de comptes associée, en plus du développement de tous les programmes et outils pertinents permettant l'amélioration de la performance de ces secteurs.

Recommandation 12 : Revoir l'application de la définition de matière résiduelle et adopter des critères de valorisation énergétique pour favoriser l'innovation et les initiatives de détournement de l'élimination, ainsi que les réglementations afférentes qui réduisent ou limitent les utilisations possibles.

Recommandation 13 : Prévoir les investissements nécessaires requis pour que RECYC-QUÉBEC élabore et mette en œuvre des mesures bonifiées ou nouvelles visant l'amélioration de la performance des secteurs ICI et CRD, incluant le suivi des obligations spécifiques et le déploiement de tous les programmes et actions prévus à la Stratégie de valorisation de la matière organique.