Projet de politique québécoise de gestion des matières résiduelles et

Plan d'action 2010-2015

Commentaires de la

COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC

Février 2010

Table des matières

1.0 Introduction 1

2.0 Les recommandations de la CMQ en 2008 1

3.0 Les recommandations de la CMQ à l'égard de la nouvelle politique 2

3.1 Les objectifs de performance et critères de valorisation 2

3.2 Le programme pour les entreprises d'économie sociale œuvrant en réduction et en réemploi 3

3.3 La gestion des matières résiduelles des ICI et CRD 3

3.4 La valorisation des matières organiques 4

3.5 La révision des PGMR 5

3.6 Le pacte financier 6

3.7 L'échéancier 7

4.0 Conclusion 7

Annexe I – Commentaires particuliers 8

1.0 Introduction

Le gouvernement du Québec a publié, en septembre 2001, sa *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008*. Conformément aux dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement et de cette politique, la CMQ Rive-Nord (CMQ) a préparé son *Plan de gestion des matières résiduelles* (PGMR), lequel est entré en vigueur en avril 2005. Ce PGMR couvre 27 municipalités situées sur la rive-nord du fleuve Saint-Laurent, à savoir les villes de Québec, L'Ancienne-Lorette et Saint-Augustin-de-Desmaures, de même que les municipalités comprises sur le territoire des municipalités régionales de comté (MRC) de La Côte-de-Beaupré, de La Jacques-Cartier et de L'Île d'Orléans. Il s'agit d'un vaste territoire mixte regroupant à la fois des espaces urbains et périurbains et de grands ensembles à caractère rural.

Au terme de la période d'application de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008* et avant de mettre celle-ci à jour, le gouvernement du Québec a entendu les suggestions des acteurs du milieu. La CMQ a d'ailleurs profité des audiences tenues en février 2008 par la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale pour présenter sa position sur l'avenir de la gestion des matières résiduelles au Québec.

En novembre 2009, le gouvernement du Québec rendait public son projet de nouvelle politique de gestion des matières résiduelles, et la CMQ s'est d'ailleurs publiquement réjouie de cette annonce. Au cours des semaines qui ont suivi le dévoilement de cette nouvelle politique, la CMQ s'est penchée sur les diverses mesures proposées par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) dans le *Plan d'action 2010-2015* et, à cet égard, a consulté la Ville de Québec et MRC de son territoire. Enfin, la CMQ souhaite, par le présent mémoire, émettre ses commentaires sur le sujet.

Globalement, la CMQ estime que la nouvelle politique constitue un pas dans la bonne direction. La CMQ est heureuse de constater que plusieurs des mesures retenues par le MDDEP rejoignent directement des demandes qu'elle a déjà formulées, notamment dans son mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale en février 2008.

Bien que la CMQ reçoive de façon positive la nouvelle politique et le premier plan d'action quinquennal dont elle est assortie, elle considère que le gouvernement du Québec devra, dans les plus brefs délais, préciser plusieurs éléments avant que les municipalités et les MRC puissent mettre en place les mesures adéquates pour atteindre les nouveaux objectifs qu'il a établis.

2.0 Les recommandations de la CMQ en 2008

Dans le cadre des audiences tenues, en février 2008, par la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale sur l'avenir de la gestion des matières résiduelles au Québec, la CMQ a présenté au gouvernement ses demandes et recommandations quant au renouvellement de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008*. À ce

propos, la CMQ reconnaît que le gouvernement a écouté les acteurs du milieu municipal et que le projet de nouvelle politique québécoise de gestion des matières résiduelles comporte de nombreuses mesures qui répondent aux demandes des municipalités du Québec.

À cet effet, la CMQ voit de manière positive le dévoilement du programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage ainsi que l'annonce d'un nouveau programme d'aide financière pour les entreprises d'économie sociale qui sont orientées vers le réemploi. Par ailleurs, la CMQ salue la décision du gouvernement du Québec de voir à :

- la compensation à 100% des municipalités pour les services de récupération et de mise en valeur des matières recyclables qu'elles offrent;
- l'application de l'approche de responsabilité élargie des producteurs (REP) de produits électroniques, piles, lampes au mercure, liquides de refroidissement et d'antigels;
- l'interdiction d'enfouir le papier et le carton, de même que les matières organiques. L'application de cette mesure reste cependant à évaluer.

3.0 Les recommandations de la CMQ à l'égard de la nouvelle politique

3.1 Les objectifs de performance et critères de valorisation

La politique proposée mentionne plusieurs objectifs nouveaux par rapport à l'ancienne comme celui de réduire de 13,6 % la masse de déchets éliminés par habitant au Québec chaque année. Actuellement, chaque citoyen jette l'équivalent de 810 kg de matières résiduelles, une quantité que la politique propose d'abaisser à 700 kg/habitant/année. Ce premier objectif soulève un questionnement sur le type de matières incluses dans ce calcul. Est-ce que le tonnage des industries commerces et institutions (ICI), des entreprises de construction rénovation et démolition (CRD) et des boues est inclus? De plus, l'inclusion de ces matières dans le calcul de l'objectif de performance pose la difficulté d'obtenir des données fiables pour les ICI, les CRD et les boues.

La définition de matières organiques putrescibles doit aussi être clarifiée. S'agit-il des matières provenant des ICI, des CRD et des boues également? Cela est important afin de déterminer l'atteinte de l'objectif de 60 % de valorisation ainsi que le bannissement prévu en 2020. De plus, les dispositions auront une incidence sur les performances des municipalités et les redevances redistribuées.

Les actions 1 et 2 proposent de redéfinir le concept de valorisation et de fixer des critères de reconnaissance des activités de valorisation des matières résiduelles et des technologies de traitement. Ces deux mesures sont importantes pour la région de Québec. Nous entamerons la révision de notre plan de gestion des matières résiduelles en 2010. Ce qui résultera en de nombreuses discussions sur les technologies à utiliser pour la valorisation, mais aussi pour

l'élimination des résidus ultimes. Une des avenues importantes pour la région est la valorisation thermique des résidus ultimes. *La CMQ croit que le ministère devrait reconnaître cette forme de valorisation une fois que l'ensemble des matières a été valorisé et qu'il ne reste que ces résidus ultimes. Par voie de conséquence, le ministère devra prendre en considération cette forme de valorisation dans le programme des redevances et le calcul des performances.*

3.2 Le programme pour les entreprises d'économie sociale œuvrant en réduction et en réemploi

Le secteur du réemploi est depuis plusieurs années un cheval de bataille important pour la CMQ. Plusieurs actions ont été mises en place dans le passé pour appuyer ce secteur important de la gestion des matières résiduelles. On n'a qu'à penser au Bottin du réemploi produit par la CMQ en 2005 regroupant les adresses de près de 200 entreprises d'économie sociale et organismes caritatifs. Par la suite, le Guide Achetez usagé fait la promotion de l'achat de biens de seconde main. Et plus récemment, le site Internet www.reduiremesdechets.com reprend l'information des deux outils précédents et offre la mise à jour des adresses ainsi qu'un outil de recherche en fonction d'une localisation recherchée.

Nous accueillons positivement la mise en place d'un programme de financement des entreprises d'économie sociale responsables de la gestion des matières résiduelles. Nous suggérons par contre que le ministère évalue la possibilité que ces sommes soient gérées par les Centres locaux de développement (CLD) de chaque région. Ceux-ci connaissent leur territoire et ont souvent une ressource qui est responsable des entreprises d'économie sociale. Leur rôle pourrait se définir comme les gestionnaires principaux du fonds régional, à moins que Recyc-Québec, qui est pressenti présentement pour gérer le fonds, ne demande un avis comme première étape d'évaluation des dossiers aux CLD. De plus, nous croyons que le programme mis en place doit permettre aux entreprises appuyées de créer des emplois durables et doit aussi prévoir un suivi afin de s'assurer de la pérennité des entreprises dans ce domaine.

3.3 La gestion des matières résiduelles des ICI et CRD

Au terme de sa réflexion sur le projet de nouvelle politique québécoise de gestion des matières résiduelles et sur le *Plan d'action 2010-2015*, la CMQ est préoccupée au sujet de l'étendue de la responsabilité qui semble être imputée au monde municipal à l'égard des matières résiduelles des industries, commerces et institutions (ICI) et des entreprises de construction, rénovation et démolition (CRD). Plus particulièrement, les mesures # 23 et 28 du Plan d'action soulèvent des questions. À cet effet, la CMQ demande que le gouvernement précise la portée de la responsabilité municipale à l'égard de la gestion (planification, contrôle, suivi) des matières résiduelles des ICI et CRD.

La CMQ considère que les municipalités ne sont pas encore outillées pour mettre en application d'éventuelles directives demandées lors de l'émission de permis de construction, de rénovation ou de démolition. Elles ne disposent ni des ressources humaines, ni des ressources financières

nécessaires à un tel exercice de vérification, de contrôle et de suivi. Il ne s'agit pas seulement d'adopter un règlement, il faut également superviser les entrepreneurs afin qu'ils réalisent la valorisation demandée de leurs résidus. Pour la région de Québec, les nouvelles mesures signifient le temps de ressources supplémentaires, en raison du grand nombre d'entreprises et la croissance économique constante.

De plus, l'objectif de 80 % de valorisation du béton, de la brique et de l'asphalte peut difficilement être imputé aux municipalités. La CMQ croit que le gouvernement devrait favoriser l'atteinte de cet objectif à son niveau. Des équipements adaptés devront être mis en place. L'accès à des données fiables sera aussi à considérer.

De plus, comme mentionné plus haut, la CMQ s'attend à ce que le Ministère précise aux municipalités les secteurs d'activités (municipal, ICI, CRD) qui seront pris en compte dans l'évaluation de la performance territoriale, laquelle servira à la redistribution des redevances pour l'élimination de matières résiduelles. À ce propos, la CMQ tient à souligner que l'évaluation de la performance dans les secteurs ICI et CRD risque de s'avérer très difficile, notamment en raison du peu de données disponibles sur la production et la gestion des matières résiduelles de ces secteurs. Par exemple, ces entreprises n'utilisent pas toutes les mêmes sites de traitement. Certaines éliminent ou valorisent leurs matières en dehors du territoire de la CMQ. Aussi, dans le cas des MRC faisant partie de la CMQ, l'identification des matières provenant exclusivement des ICI sera difficile puisque qu'elles font partie de la même collecte des matières acheminées aux centres de traitement et de valorisation.

Pour l'ensemble de ces raisons, la CMQ et les municipalités de son territoire ne sont pas à priori disposées à assumer la responsabilité de l'ensemble des ICI et des CRD. Cette réserve s'applique particulièrement à l'industrie et au secteur des CRD qui nécessiteront des investissements et des interventions relativement lourdes. Pour ce qui est du commercial et de l'institutionnel, ces secteurs s'intègrent plus aisément aux pratiques des municipalités et des MRC.

3.4 La valorisation des matières organiques

Parmi les 36 mesures que comprend le *Plan d'action 2010-2015*, le MDDEP a respecté son engagement relativement à la mise en place d'un programme d'aide pour les infrastructures de traitement de matières organiques par biométhanisation et compostage. La CMQ se réjouit que le gouvernement du Québec ait rapidement rendu publiques les modalités d'application de ce programme de financement, lequel propose aux demandeurs municipaux une aide financière équivalent aux deux tiers des coûts admissibles pour un projet de biométhanisation et à 50 % pour un projet de compostage. La CMQ s'interroge cependant sur le rationnel justifiant un tel déséquilibre à l'égard de la contribution municipale pour deux programmes visant le même objectif.

Après lecture du programme, la CMQ constate cependant son échéance, soit septembre 2013, contraint les municipalités à déposer rapidement une demande et ce, d'autant plus que les projets admissibles sont acceptés jusqu'à épuisement du budget. Or, les municipalités pourraient être retardées dans leur choix, puisqu'elles se voient imposer des règles très restrictives (*Lignes directrices pour l'encadrement des activités de compostage*, MDDEP, juillet 2008) qui compliquent de façon excessive l'élaboration de nouveaux projets de compostage, notamment au niveau du choix de la localisation.

Par ailleurs, il apparaît essentiel et urgent que le gouvernement du Québec réalise un exercice de concordance entre ses différents outils (Plan d'action, lignes directrices, règlements) afin d'assurer une cohérence des actions. Plus particulièrement, la CMQ réclame plus de soutien technique du ministre pour favoriser l'émergence des activités de compostage. Elle souhaite plus de souplesse dans l'application des nouvelles règles (*Lignes directrices pour l'encadrement des activités de compostage*, MDDEP, juillet 2008) et une plus grande considération des particularités régionales.

De plus, la CMQ juge que les municipalités ne devraient pas être assujetties à l'action 14 sur les garanties financières pour les exploitants d'une installation de traitement des matières organiques. Ce règlement amène des frais non justifiés pour les municipalités.

Enfin, considérant que le gouvernement a l'intention d'interdire l'enfouissement de l'ensemble des matières organiques putrescibles d'ici 10 ans (mesure # 12 du *Plan d'action 2010-2015*), la CMQ est d'avis que le gouvernement doit rapidement faire connaître ses critères de reconnaissance des activités de valorisation des matières résiduelles (mesure # 2 du *Plan d'action 2010-2015*) afin d'accompagner les municipalités dans leurs choix technologiques. Ces critères doivent être rendus publics dans les plus brefs délais, soit avant la révision des PGMR, afin qu'y soient privilégiées les technologies les plus intéressantes, notamment pour les 40 % de matières organiques qui ne seraient pas valorisées au moyen de procédés biologiques, mais néanmoins bannies de l'enfouissement.

3.5 La révision des PGMR

Tel que mentionné précédemment, le PGMR de la CMQ Rive-Nord est entré en vigueur en avril 2005. Ainsi, l'année 2010 marque la révision quinquennale de ce PGMR. Pour réaliser cet exercice, la CMQ doit toutefois détenir l'ensemble des outils qui y sont nécessaires.

Dans son *Plan d'action 2010-2015*, le MDDEP annonce plusieurs mesures qui seront élaborées et précisées en 2010, dont l'établissement des critères de reconnaissance des activités de traitement thermique des matières résiduelles (mesure # 2) et l'établissement du cadre de conformité pour les PGMR (mesure # 21). Le cadre de conformité doit en particulier comprendre un lexique clair, établir des méthodes de calcul basées sur des données fiables, uniformisés et vérifiables et choisir des indicateurs simples pour la préparation des bilans et le suivi des PGMR. Ces deux lignes directrices sont indispensables à la mise à jour des PGMR. La CMQ attend donc avec impatience que le

gouvernement les rende publics afin d'enclencher le processus de révision de son PGMR qui s'échelonnera inévitablement sur plusieurs mois.

De plus, l'explication qui accompagne le libellé de la mesure # 21 du Plan d'action (établissement du cadre de conformité pour les PGMR) suggère explicitement que les municipalités régionales sont responsables de la planification de la gestion des matières résiduelles des secteurs municipal, ICI et CRD. Si tel est le cas, compte tenu du peu de données dont disposent les municipalités régionales concernant les matières résiduelles issues des secteurs ICI et CRD, des coûts importants sont à prévoir pour l'élaboration des nouveaux PGMR. Qui plus est, la CMQ estime que le ministère doit s'attendre à des délais supplémentaires et à un manque d'uniformité dans les PGMR d'une région à une autre selon la disponibilité et la facilité d'accès à ces données. La CMQ tient à rappeler au gouvernement la difficulté de réaliser un pareil exercice d'inventaire, ce qui a d'ailleurs déjà été constaté et souvent rapporté lors de l'élaboration des premiers PGMR au Québec.

Enfin, face à ces constats, la CMQ plaide à nouveau en faveur d'une aide financière pour soutenir l'ensemble des municipalités régionales et des communautés métropolitaines dans leur mise à jour de leur PGMR. Un tel soutien financier aurait certainement favorisé la réalisation plus rapide des prochains PGMR.

3.6 Le pacte financier

La redevance à l'élimination mise en place par le MDDEP en 2006 a permis de fournir 4,2 M$ en 2007 aux municipalités de la CMQ Rive-Nord. Cette redevance est maintenant de l'ordre de 10,73 $/tonne. Elle permet de financer les nouveaux services, les équipements ou encore la sensibilisation dans le secteur de la valorisation. La compensation sur la collecte sélective quant à elle a fourni 1,2 M $ en 2007. Ces sommes, toujours selon le bilan 2007 de la CMQ, représentent à peine 10 % des coûts de la gestion des matières résiduelles pour les municipalités. Dans le futur, on peut se questionner sur la part qu'elles permettront de financer.

On peut supposer que plus les entreprises et les municipalités détourneront les matières résiduelles de l'élimination, moins la part retournée aux municipalités sera grande. Par contre, les municipalités ont besoin de cette redevance pour maintenir des services à leurs citoyens. Nous ne croyons pas que la compensation de la collecte sélective à 100 % permettra de suffire à la demande et aux nouveaux services qui devront être mis en place pour favoriser la valorisation des secteurs ICI et CRD. Ces entreprises se tournent habituellement vers les municipalités lorsqu'on leur demande de récupérer leurs matières résiduelles. Elles attendent aussi de l'information sur les façons de réaliser la gestion de leurs matières résiduelles, ainsi que sur les services et les lieux de traitement. Rappelons également que ces deux mesures financières ne sont pas retournées à 100 % aux municipalités. Une portion est retenue pour la gestion des fonds par le ministère et Recyc-Québec respectivement.

Pour ce qui est du principe de responsabilité élargie des producteurs (REP), celui-ci aura pour effet de libérer les municipalités de la charge de récupérer certaines matières. Par contre, les matières

organiques ne figurent pas parmi celles visées. La récupération de ces matières engendrera des coûts importants pour les municipalités. Diminuer les collectes d'ordures ne permet pas de récupérer les sommes à prévoir pour l'ajout d'une collecte hebdomadaire.

Finalement, les frais de collecte et les frais fixes de traitement demeureront les mêmes. Ils seront répartis sur moins de matières ce qui pourrait même engendrer des hausses de tarifs pour l'élimination.

En résumé, le projet de politique doit être accompagné d'un cadre financier assurant aux municipalités l'accès à de nouveaux revenus d'ici la fin 2010, ainsi qu'à des revenus récurrents durables dans le futur.

3.7 L'échéancier

La CMQ souhaite mentionner au ministère que les échéanciers compris dans le Plan d'action 2010-2015 sont ambitieux. À titre d'exemple, si l'on considère l'année 2010, celle-ci est déjà bien entamée, alors que la politique ne sera vraisemblablement pas adoptée avant plusieurs mois. Pourtant, plusieurs actions municipales sont largement dépendantes de celles découlant de l'adoption de la politique, telles que la définition de la valorisation ou encore, le cadre de conformité pour la révision du PGMR.

La CMQ demande également au ministère de mettre en place rapidement les projets de règlements et les mesures financières prévues. Parmi celles-ci, certaines devront se matérialiser à court terme, telles que la compensation pour la collecte sélective à 100%, le programme d'aide financière de 20 M$ aux centres de tri québécois, la responsabilité élargie des producteurs, la redistribution de la nouvelle redevance à l'élimination, le cadre de conformité pour la révision des PGMR, les critères de valorisation, etc. Toutes ces mesures seront nécessaires pour permettre l'atteinte des objectifs en si peu de temps.

4.0 Conclusion

En conclusion, la CMQ accueille positivement le projet de nouvelle politique québécoise de gestion des matières résiduelles, ainsi que le premier plan d'action quinquennal qui l'accompagne. Les mesures proposées dans le *Plan d'action 2010-2015* témoignent de la volonté du gouvernement de prendre en considération les demandes du monde municipal.

La CMQ souhaite cependant attirer l'attention du gouvernement sur trois points en particulier:

1. *La portée de la responsabilité de la gestion des matières résiduelles des secteurs ICI et CRD ne doit pas être sous-estimée par le gouvernement provincial et, en particulier, celle reliée aux industries et au secteur des CRD. À leur sujet, la CMQ exprime de sérieuses réserves à assumer seule la responsabilité des secteurs de l'industrie et des CRD;*

2. *L'importance d'établir un véritable partenariat entre les municipalités et le gouvernement provincial et de convenir d'un cadre financier durable. Plusieurs mesures législatives, règlementaires et financières doivent être livrées d'ici la fin de 2010, afin que les municipalités puissent avancer vers l'atteinte des objectifs;*

3. *Les échéanciers suggérés dans le Plan d'action pour les municipalités sont relativement exigeants et sont dépendants de plusieurs actions et mesures relevant du gouvernement. À titre d'exemple, la détermination d'un cadre de conformité, la définition de valorisation, les versements des compensations à 100 % de la collecte sélective, la responsabilité élargie des producteurs, sont des enjeux majeurs dans la réussite du Plan d'action proposé par le gouvernement et la révision du PGMR de la CMQ.*

En définitive, la CMQ et ses municipalités membres sont prêtes, comme par le passé, à innover et à être proactives dans le dossier de la gestion des matières résiduelles. Il importe cependant que le gouvernement provincial remplisse sa part du contrat afin qu'ensemble nous avancions.

ANNEXE I – COMMENTAIRES PARTICULIERS

a. Clarifier les types de matières entrant dans les calculs de performances ainsi que pour l'atteinte des objectifs;

b. Clarifier la définition de matières organiques putrescibles, par exemple, à l'égard des boues municipales;

c. Clarifier si les boues seront aussi bannies de l'enfouissement en 2020;

d. Établir des méthodes de calcul basées sur des données fiables, uniformisés et vérifiables et choisir des indicateurs simples;

e. Respecter l'échéancier fixé pour la définition du terme valorisation ainsi que la production des critères de reconnaissance des activités de valorisation des matières résiduelles et des technologies de traitement;

f. Reconnaître la valorisation thermique lorsque l'atteinte des objectifs de valorisation est réalisée. Par voie de conséquence, apporter les ajustements nécessaires au programme des redevances à l'élimination et dans le calcul des performances;

g. Modifier le programme pour les entreprises d'économie sociale afin d'assurer un suivi des activités et une réelle pérennité des entreprises et envisager de confier ces sommes aux Centres locaux de développement (CLD) ;

h. Définir l'étendue de la responsabilité des municipalités sur le secteur des ICI et des CRD;

i. Laisser aux municipalités le soin de choisir les moyens pour que les CRD atteignent leurs objectifs au lieu d'obliger celles-ci à mettre une clause dans les permis de construction. La

CMQ croit tout de même que l'atteinte des objectifs de ce secteur ne devrait pas incomber aux municipalités;

j. Donner la responsabilité de l'atteinte de l'objectif de 80 % de valorisation du béton, de la brique et de l'asphalte au secteur des CRD et non aux municipalités;

k. Assouplir les normes pour l'installation de petites plates-formes de compostage municipales afin d'appuyer les initiatives locales à l'échelle de MRC;

l. Enlever la nécessité pour les municipalités de fournir des garanties financières lors de l'implantation d'exploitations de traitement des matières organiques;

m. Octroyer une aide financière pour la révision des PGMR dans le nouveau contexte de planification des ICI et des CRD;

n. Assurer des sources de financement récurrentes et durables et non limitées dans le temps. De plus, la redevance supplémentaire de 9,50$ perçue dès 2010 devrait être retournée dès 2010 également afin d'équilibrer les budgets des municipalités;

o. Revoir les échéanciers du Plan d'action afin d'assurer leur réalisme dans le contexte de révision des PGMR pour les municipalités. Plusieurs mesures devraient être mises en place en 2010 pour que les municipalités puissent entamer leurs actions;

p. Mettre en place les projets de règlements et les mécanismes de financement prévus le plus tôt possible en 2010 afin d'appuyer les municipalités à atteindre les objectifs de la Politique et du Plan d'action.